



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Rapport d'activité 2021 Centre Val de Loire



Approuvé par la MRAe Centre Val de Loire en mars 2022

Publié en XXX

1	La MRAe Centre-Val de Loire en bref.....	3
1.1	Présentation.....	3
1.2	L'activité 2021.....	3
2	Activité de la MRAe sur les plans-programmes.....	5
2.1	Les statistiques.....	5
2.2	L'apport de la MRAe sur les cas par cas.....	5
2.3	L'apport de la MRAe sur les avis.....	6
3	Activité de la MRAe sur les projets.....	7
3.1	Les statistiques.....	7
3.2	Les avis sur projets.....	7
4	Thèmes communs d'analyse avec la synthèse nationale 2021 des autorités environnementales.....	9
4.1	La vulnérabilité au changement climatique.....	9
4.2	Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux.....	9
4.3	projets de carrières.....	10
4.4	Les projets photovoltaïques et le foncier agricole.....	11
5	Annexe 1: Fonctionnement de la MRAe Centre-Val de Loire.....	13
5.1	Les principes communs aux MRAe.....	13
5.2	Les relations avec la Dreal.....	13
5.3	Le fonctionnement concret de la MRAe.....	14
5.4	Les relations de la MRAe avec ses partenaires.....	14
6	Annexe 2 : Résumé du parcours professionnel des membres de la MRAe.....	15
7	Annexe 3 : liste des projets de plans intercommunaux reçus en 2021.....	16
8	Annexe 4 : liste des projets de carrières reçus en 2021.....	16
9	Annexe 5 : liste des projets photovoltaïques reçus en 2021.....	17

1 La MRAe Centre-Val de Loire en bref

1.1 Présentation

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Centre-Val de Loire, créée par arrêté le 12 mai 2016, a été installée à Orléans le 6 juin 2016. Elle produit des avis sur les projets et les plans-programmes ainsi que des décisions au cas par cas sur les plans et programmes.

Ces missions, qui ont évolué dans le temps, ont été confirmées par le décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas. Le préfet de région conserve la fonction d'autorité chargée du cas par cas pour les projets.

Les projets examinés par la MRAe sont essentiellement des installations classées pour la protection de l'environnement (industries, bâtiments logistiques, fermes d'éoliennes, élevages, carrières...), des aménagements urbains (zones d'aménagement concerté...), des infrastructures, des parcs photovoltaïques, des aménagements fonciers et des forages... Ils sont de la responsabilité de pétitionnaires variés, publics ou privés.

Les plans et programmes concernés par les avis et décisions sont principalement des documents de planification urbaine de la responsabilité des collectivités locales : schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU), PLU intercommunaux (PLUi) et zonages d'assainissement (ZA).

Les moyens humains en matière d'instruction et de préparation des dossiers sont mis à disposition de la MRAe par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). L'absence d'avis délibéré conduit à des avis réputés « sans observation » qui sont notifiés par courrier. Des arbitrages internes à la MRAe sont réalisés à la réception des dossiers pour rendre des avis en priorité sur les dossiers présentant les enjeux les plus significatifs.

1.2 L'activité 2021

En 2021 le nombre total d'avis émis par la MRAe Centre-Val de Loire est stable par rapport à 2020. La répartition des saisines entre les projets et les plans et programmes est également comparable à 2020 alors qu'en 2019, année pré-électorale, les saisines pour les plans et programmes avaient sensiblement augmenté.

	Nombre de saisines « projet »	Nombre d'avis « projet » émis Taux d'avis « tacites »	Nombre de saisines « plan-programme »	Nombre d'avis « plan-programme » émis Taux d'avis « tacites »	Nombre total d'avis Taux d'avis « tacites » total
2018	73	65 11 %	38	14 63 %	79 29 %
2019	71	56 21 %	66	32 48,5 %	88 35 %
2020	71	64 10 %	42	29 31 %	93 18 %
2021	71	67 6 %	30	27 11 %	94 7 %

L'élément marquant de l'année 2021 est que le taux d'absence d'avis (dits avis tacites) a encore baissé pour atteindre 7 %. Ce taux est très satisfaisant dans le contexte des MRAe même s'il devrait, en bonne administration, être nul.

Le nombre de saisines pour des décisions au cas par cas (pour les plans-programmes) a un peu repris en 2020. Ce qui est notable, c'est l'augmentation du nombre de soumissions :

- 2018 : 85 décisions conduisant à 3 soumissions. ;
- 2019 : 81 décisions conduisant à 8 soumissions. ;
- 2020 : 44 décisions conduisant à 3 soumissions. ;
- 2021 : 64 décisions conduisant à 15 soumissions ;

L'an dernier, le rapport d'activités présentait une hypothèse explicative à la baisse des décisions en 2020 : le nombre important de modifications de documents d'urbanisme en 2019 (qui s'était traduit par une augmentation des saisines de + 65 % par rapport à 2018 et 2020) avait rendu moins nécessaire en 2020 des modifications sur des documents récents. Deux ans après nous assisterions à une reprise du besoin d'adaptation des documents d'urbanisme.

L'augmentation du nombre d'avis traité en délégation par un membre au nom de la MRAe, après consultation des autres membres est également notable :

- 2018 : 12 avis en délégation. ;
- 2019 : 15 avis en délégation. ;
- 2020 : 7 avis en délégation. ;
- 2021 : 25 avis en délégation ;

Les séances de la MRAe ont lieu tous les quinze jours. Pour limiter le nombre d'avis rendus en délégation, il faudrait augmenter le rythme des séances, ce qui n'est pas possible pour les membres en raison de leurs autres activités.

2 Activité de la MRAe sur les plans-programmes

2.1 Les statistiques

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU	Nouveau	Révision						
Décisions	0	0	0	0	6	28	9	1				0	6	7	3	0	0	0	1	61
Délibéré					6	27	9	1	1		3		6	7	3				1	64
Délégué						1														1
Soumission					4	5	2		1		1		1	1						15
Avis	2	1	0	3	6	0	5	0	6	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	27
Délibéré	2	1		3	6		5		5			2							2	26
Délégué									1											1
Absence d'avis									1										2	3

Bilan 2021 plans-programmes

Pour l'année 2021, il a été constaté un retour à des niveaux classiques de saisines pour avis plans-programmes similaires. Concernant les cas par cas, comme indiqué plus haut, leur nombre a été progressé du fait de la probable nécessité d'ajuster leurs documents d'urbanisme.

Le taux d'avis explicites sur les plans-programmes a cette année de nouveau significativement progressé. La poursuite de la démarche globale d'optimisation des moyens de l'équipe de la mission d'appui à l'autorité environnementale (MAAe) avec l'élaboration d'avis ciblés et l'adoption de pratiques organisationnelles plus pragmatiques s'est poursuivie. Grâce à une utilisation optimale des moyens et un exercice constant de priorisation, le taux d'avis tacites a pu être encore réduit et atteint 11 %. Néanmoins la situation, bien que satisfaisante, est fragile dans le sens où il n'existe aucune marge de manœuvre. Toute perte d'unité d'œuvre ou augmentation du nombre de saisines sur les prochains mois et/ou années se traduira par une dégradation des capacités de traitement et par conséquent à une augmentation de la proportion d'absence d'avis.

2.2 L'apport de la MRAe sur les cas par cas

Le rôle de la MRAe sur les dossiers de cas par cas plans-programmes est double.

- Le premier rôle est d'apprécier la probabilité d'incidences sur l'environnement ou la santé humaine et en conséquence de soumettre ou non un dossier à évaluation environnementale. En 2020 la soumission a porté sur 15 cas, chiffre largement en hausse par rapport aux années précédentes. Il n'y a pas de réelle explication à cette augmentation des soumissions. Les critères de la MRAe et sa doctrine n'ont pas évolué. L'augmentation des soumissions semble surtout refléter le nombre de dossiers cas par cas de faible qualité qui n'ont pas permis à la MRAe de conclure que le plan-programme *n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et sur la santé humaine au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*¹. Il appartient au maître d'ouvrage de donner tous les éléments nécessaires qui permettront aux membres de la MRAe d'en venir à cette conclusion. À défaut, la MRAe ne peut que soumettre à évaluation environnementale.
- Dans le cas où il a été décidé de ne pas le soumettre à évaluation environnementale, le deuxième rôle est d'expliquer au public à l'occasion de l'enquête publique le caractère limité de l'impact sur l'environnement et la façon dont sont pris en compte les impacts résiduels dans le projet de plan-programme au vu des éléments figurant au dossier.

Dans la pratique, la MRAe s'approprie, complète, modifie... les projets de décision préparés par la

¹ Cette conclusion (ou la conclusion inverse) termine systématiquement le « concluant » qui précède les articles de la décision de la MRAe.

MAAe. Elle débat en séance sur les points délicats ou nécessitant la construction d'un consensus. La ligne directrice est de proposer des décisions précises avec des motivations claires au travers de considérants explicites.

Le maître d'ouvrage a la possibilité de déposer un recours à l'encontre de la décision prise. Trois recours gracieux ont été instruits en 2021 à la suite de décisions de soumission sur des documents d'urbanisme qui comportaient pour l'un d'entre eux des manques en matière de justification des hypothèses de croissance et de motivation des choix de développement et de consommation d'espaces associée et pour les deux autres des lacunes concernant la prise en compte d'enjeux en lien avec des projets. Pour ces trois recours, les informations complémentaires apportées ont permis de répondre aux points d'attention identifiés par la MRAe qui a par conséquent décidé d'exonérer d'évaluation environnementale ces dossiers.

En cas de non-soumission, il a été parfois jugé utile de porter à la connaissance du pétitionnaire, dans la lettre de transmission de la décision, en lui proposant d'en tenir compte, des informations complémentaires figurant souvent dans les contributions des services (Dreal, ARS, DDT). Une copie de la décision est systématiquement envoyée au préfet du département concerné.

2.3 L'apport de la MRAe sur les avis

Les avis abordent dans le cas général tous les enjeux environnementaux possibles quel que soit leur niveau d'importance, de façon proportionnée et en les hiérarchisant. L'avis développe les enjeux principaux pouvant faire l'objet de recommandations de l'autorité environnementale.

Par son examen préalable pour un dossier déterminé, la MAAe est amenée à mettre en évidence des enjeux très limités ou, au contraire, la bonne qualité de l'évaluation environnementale et le traitement correct des enjeux, quels que soient leurs niveaux. Elle peut proposer alors une absence d'avis, que la MRAe peut retenir. L'objectif est de lui permettre de concentrer ses moyens limités sur les dossiers présentant les enjeux les plus forts et/ou ceux pour lesquels le rapport d'évaluation environnementale n'est pas complet ou étayé et doit faire l'objet de recommandations. Ces avis tacites ont pour la première fois depuis la création de la MRAe été largement minoritaires et ne concernent que 3 dossiers sur 30 saisines. L'absence d'avis ou « l'absence d'observation » est portée à la connaissance du pétitionnaire pour qu'il en informe le public lors de sa consultation.

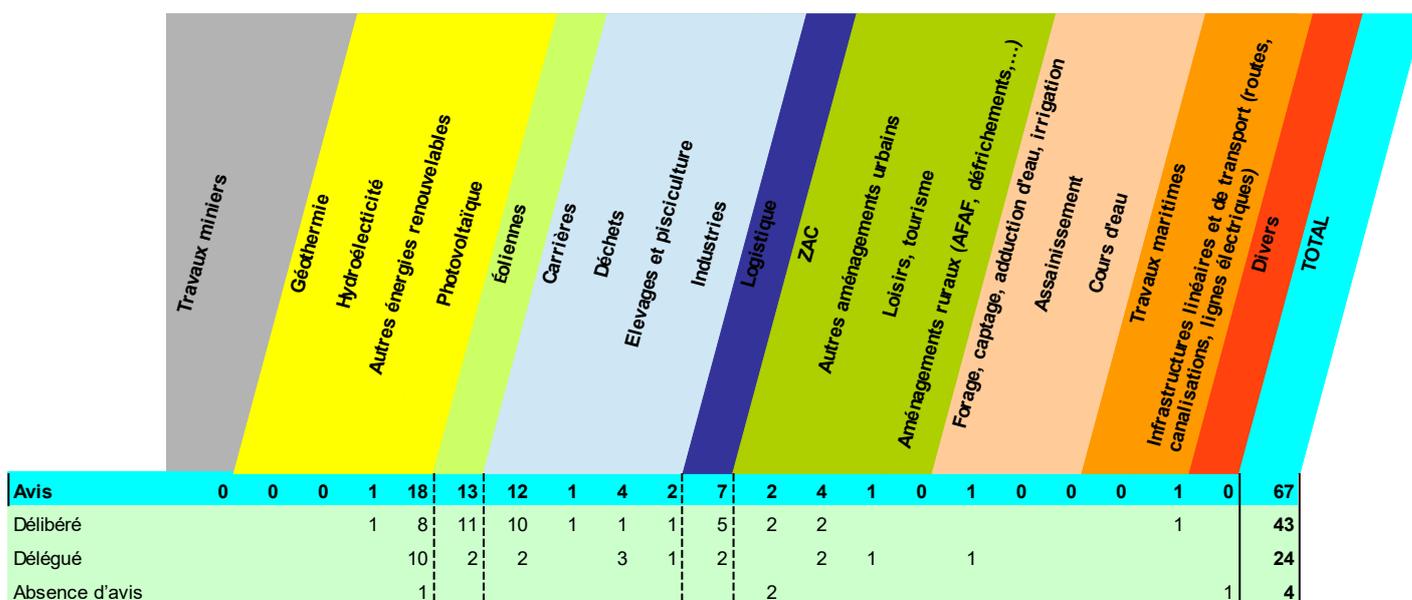
Les recommandations de la MRAe portent sur des thèmes variés : défaut de justification des hypothèses de croissance démographique retenues pour les documents d'urbanisme, optimisation incomplète de la consommation d'espaces, notamment en termes de solutions alternatives, absence de prise en compte de manière satisfaisante des enjeux de mobilités, analyse incomplète de la compatibilité du plan-programme avec les différentes planifications environnementales² de rang supérieur ou le SCoT quand il existe pour un PLU, prise en compte insuffisante des risques naturels, dont souvent le risque inondation, des lacunes dans la protection de la biodiversité, notamment dans l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser », des paysages... Les indicateurs de suivi du plan ne sont pas toujours pertinents : leur référence initiale (l'état « zéro ») est rarement donnée et les mesures correctives en cas de dérive sont peu évoquées. Les volets relatifs à l'énergie et au changement climatique (notamment pour ce qui concerne l'adaptation) sont très souvent absents, la MRAe s'efforçant de faire passer un certain nombre de messages sur cette thématique. Le résumé non technique souffre parfois de lacunes et d'une iconographie insuffisante qui ne permettent pas une lecture autonome du document.

D'une manière générale, la réalisation d'une évaluation environnementale est encore perçue 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 inverser cette tendance. Pour ces raisons, la démarche itérative ayant conduit au scénario retenu reste souvent mal menée et mal explicitée. Néanmoins quelques collectivités transmettent des mémoires en réponse aux recommandations de la MRAe, mettant en avant des informations complémentaires ou infléchissant certains aspects du plan.

2 Loi climat et résilience, Sraddet, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux.

3 Activité de la MRAe sur les projets

3.1 Les statistiques



Bilan 2021 projets

3.2 Les avis sur projets

De manière désormais pérenne, la MRAe a la responsabilité des avis sur les études d'impacts concernant les projets. Les chiffres font ressortir une large prédominance des dossiers de parcs photovoltaïques, parcs éoliens ou de carrières. Les absences d'avis délibérés pour les mêmes raisons que pour les plans-programmes sont dans une proportion inférieure que pour ces derniers (6 % d'avis tacites).

La MRAe a fait porter ses efforts en particulier :

- pour les projets de parcs photovoltaïques, la consommation d'espaces a été la question récurrente. Face à la nature des différents sites d'implantation potentiels (terres agricoles, friches, anciennes carrières...), les avis mettent en perspective l'enjeu lié à la consommation d'espace et le choix du site au regard d'une analyse des solutions de substitution, trop souvent omise ou insuffisante ;
- pour les parcs éoliens, elle a insisté sur le ciblage de l'avis sur les thématiques principales, notamment paysage et patrimoine, biodiversité (avifaune et chiroptères sur lesquels des progrès sont encore attendus) et nuisances sonores. L'enjeu paysager reste difficile à traiter, notamment la mise en œuvre du concept de saturation visuelle. Les analyses de scénarios alternatifs, notamment en termes de localisation, sont souvent insuffisantes.
- pour les projets de logistique et de carrières, elle a également mis l'accent sur les enjeux liés aux accès et au trafic routier induit qui se sont souvent avérés insuffisamment analysés ou pris en compte.

D'une manière générale, les points suivants sont régulièrement relevés par la MRAe dans les dossiers projets :

- comme pour les plans-programmes, des carences dans l'analyse de l'articulation du projet avec les différentes planifications environnementales, et dans l'analyse des effets cumulés avec d'autres projets ;
- l'absence ou la faiblesse récurrentes de recherche de scénarios alternatifs, l'absence d'analyse

- des opportunités foncières autres ou du devenir d'anciennes installations existantes ;
- des carences dans la recherche de réduction de la consommation d'espace et des conséquences de l'artificialisation des sols ;
 - la faiblesse de la séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») et l'insuffisance de la démarche itérative d'évaluation environnementale : 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 ;
 - 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, alors que les objectifs régionaux et nationaux sont une réduction des émissions.

4 Thèmes communs d'analyse avec la synthèse nationale 2021 des autorités environnementales

Les MRAe sont convenues de faire porter leurs réflexions pour leur bilan d'activités 2021 sur quatre thèmes communs :

- la vulnérabilité au changement climatique ;
- les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ;
- les projets de carrières ;
- les projets photovoltaïques et le foncier agricole ;

et de les restituer en vision globale dans la *synthèse nationale 2021 des autorités environnementales*.

4.1 La vulnérabilité au changement climatique

Les plans et programmes, que ce soit les plans climat air énergie territorial (PCAET) ou les documents d'urbanisme, peinent à restituer les enjeux de lutte contre le changement climatique autrement que de façon générale, avec une faible déclinaison territoriale, que ce soit sur :

- la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments ;
- l'augmentation de la production d'énergies renouvelables : parcs éoliens et photovoltaïques, unités de méthanisation ;
- la réduction de la part liée au transport. ;

Des actions contribuant à atténuer les effets du changement climatique peuvent exister. Mais des analyses de la vulnérabilité du territoire au changement climatique sont très rarement présentes.

Sur les transports locaux, les documents d'urbanisme « consacre » bien souvent la place réservée à la voiture (voir paragraphe suivant) et ne proposent pas de s'orienter vers le développement des transports en commun et des mobilités actives.

Favoriser l'installation de projets de production d'énergie renouvelable

L'augmentation de la production d'énergie renouvelable décarbonée (principalement les parcs éoliens et les parcs photovoltaïques dans la région) passe par des implantations délocalisées et nombreuses. En général les plans-programmes n'intègrent pas le besoin de définir des zones d'implantation de façon positive et volontariste. En général ils sont muets sur le sujet mais la MRAe a relevé une situation où une « interdiction » de développement de l'éolien avait été émise par un document d'urbanisme...

Prévoir des indicateurs précis et viser leur atteinte à leur échéance

Les indicateurs quand ils existent sont insuffisamment définis. Le mode de calcul est rarement précisé et surtout il manque le plus souvent le rappel de la valeur de référence à l'année de référence et plus grave encore la fixation de l'objectif précis à l'échéance retenue. L'indicateur est vu comme une contrainte et pas comme un outil de pilotage de la politique. Dans le meilleur des cas, on constatera à l'échéance la valeur de l'indicateur, le plus souvent il est à craindre qu'il n'en soit fait aucun usage.

Fixer des objectifs chiffrés territorialisés de réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz

Les plans programmes supra-communaux : PCAET, SCoT et PLUi restent généraux dans la fixation des objectifs (quand ils existent). Ils ne sont pas territorialisés par commune ce qui est déresponsabilisant : la non-atteinte des objectifs n'est de la responsabilité de personne.

4.2 Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux

La MRAe a rendu sept avis (sur huit dossiers reçus) relatifs à des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et en particulier ceux de la métropole d'Orléans et de la communauté d'agglomération de Bourges. Sur ces sept avis, deux concernent des mises en compatibilité relatives à des évolutions centrées pour chaque dossier sur une seule commune. Les cinq autres concernent des élaborations de PLUi, pour un total de 106 communes soit beaucoup plus que les 14 communes concernées par un

avis sur leur PLU.

Les hypothèses de croissance de la population retenues ne correspondent pas toujours à la situation démographique du territoire : elles sont souvent surévaluées surtout quand il y a un tissu rural profond autour de la ville centre. Les programmes de réhabilitation des logements vacants sont rarement prévus.

Ces deux facteurs conduisent à une surestimation des besoins en logements et en foncier. L'objectif de l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui prévoit *afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 que le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date* n'est pas intégré. Il pourrait être considéré que cette situation est « normale » puisque l'obligation législative est récente. Mais la demande de vigilance sur la consommation d'espace est plus ancienne et énoncée notamment par l'objectif 1.3 du Plan biodiversité du 4 juillet 2018. En outre, en région Centre Val de Loire, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), adopté par délibération en date du 19 décembre 2019 par le Conseil régional et approuvé par le préfet de région le 4 février 2020, comprend un objectif (objectif 5) de *nouvel urbanisme plus durable pour endiguer la consommation de nos espaces agricoles, naturels et forestiers*. Cet objectif vise à *diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2025 et de tendre vers un solde nul mesuré à l'échelle régionale en 2040*. La MRAe attire régulièrement l'attention des collectivités sur cette absence d'intégration de l'objectif de sobriété foncière. Les évaluations environnementales devraient appliquer systématiquement la démarche éviter, réduire, compenser à la consommation d'espaces, ce qui est rarement fait. Si le rythme de consommation foncière n'est pas réduit, alors il sera nécessaire d'appliquer des mesures de compensation : une ouverture nouvelle à l'urbanisation devra être compensée par la renaturation très coûteuse de zones urbanisées.

Les déplacements domicile-travail sont généralement bien analysés et font ressortir une part modale de la voiture très importante (de l'ordre de 80 à 90 % pour une majorité de communes), ainsi qu'un taux de motorisation des foyers élevé. Les autres pratiques de mobilité domicile-travail (marche, transports en commun) ne concernent en général que la ville-centre. L'offre de stationnement est présentée, parfois les possibilités de covoiturage. Mais les autres motifs de déplacement ne sont pas documentés. Or les déplacements domicile-travail ne représentent qu'une fraction (de l'ordre d'un quart) des déplacements et il n'est pas concevable qu'un projet de PLUi en fasse abstraction alors qu'ils concernent l'ensemble de la population et la totalité de leur mobilité. L'accent est trop porté sur les déplacements pendulaires entre le domicile et le travail.

Lorsque les PLUi ouvrent de nouveaux secteurs à l'urbanisation, ils peuvent être situés dans des secteurs moins favorables que ceux d'urbanisation existante et sont en général à proximité d'axes routiers et/ou ferroviaires. Dans ce cas, les nuisances liées à la pollution atmosphérique et au bruit sont mentionnées. Mais la population actuelle et future est potentiellement exposée à des valeurs supérieures aux seuils réglementaires et aux objectifs de qualité de l'organisation mondiale de la santé qui ne figurent pratiquement jamais dans les dossiers. La sous-estimation des incidences du bruit et de la pollution sur les populations n'est pas propre aux PLUi. Mais en raison de la taille de la population concernée, les incidences potentielles sont forcément plus importantes que pour un dossier de type ICPE par exemple.

Au total, les principales recommandations qui ont été émises ne sont pas sensiblement différentes de celles qui sont émises pour les PLU. Il était attendu des PLUi une amélioration de qualité par rapport aux PLU. Cet espoir ne s'est pas concrétisé dans la première génération de PLUi examinés en 2021.

4.3 projets de carrières

La MRAe a rendu 12 avis sur des dossiers de carrières. Dans les 3/4 des cas (8) il s'agissait d'une extension de la carrière avec le plus souvent un renouvellement sur le site existant car le volume de

matériau autorisé n'avait pas été entièrement extrait. Cette situation d'extension sur site existant conduit à ne pas exposer de nouvelles personnes aux nuisances des carrières. Le nombre important traduit une stratégie collective logique des carriers.

À deux exceptions près, les projets concernent des carrières relativement modestes sur des gisements de sables (en lit majeur ou en situation de butte) ou dans les différents horizons calcaires de la région. De même, les exploitations sur sable se font majoritairement avec peu d'engins de terrassement et à sec. De même les exploitations dans le calcaire n'ont pas recours à des tirs de mine (à une exception près). Les gisements sont exploités sur des épaisseurs de l'ordre de 10 à 20 m au maximum. Les projets prévoient en général un comblement à l'avancement avec des déchets inertes en vue de préparer la remise en état qui est majoritairement agricole.

En raison du choix des sites, les incidences sur l'environnement sont en général limitées. Les principaux impacts sont liés aux nuisances classiques des carrières : les poussières et surtout le bruit qu'il provienne des engins et matériels d'exploitation ou du trafic routier des camions.

Les nuisances liées au trafic routier sont en général correctement menées mais les augmentations des volumes d'extraction autorisés peuvent amener la MRAe à recommander une analyse des trajets empruntés par les poids lourds et des conséquences les zones habitées traversées.

Dans plusieurs dossiers, les analyses de bruit ont constaté des non-conformités sonores liées à l'exploitation en cours pour ses habitations alentour (zones à émergence réglementée). Cette situation n'appelle pas en général des mesures correctives spontanées de la part des porteurs de projet. Dans cette situation, la MRAe recommande à ce que le pétitionnaire mette fin aux non-conformités et plus rarement, quand les dépassements sonores sont très importants, de conditionner l'autorisation d'extension au respect strict de la réglementation.

Relativement rarement l'exploitation conduit à utiliser des engins particulièrement bruyants : scalpeur et cribleur notamment. Dans ces cas, la détection des *tonalités marquées* n'est en général pas développée contrairement à ce que demande la réglementation. Dans ce cas, la MRAe recommande que l'exploitant complète l'état initial relatif au bruit par une détection des tonalités marquées.

Par nature, l'exploitation d'une carrière est source de consommation de ressources minérales et donc consomme une ressource non renouvelable. La MRAe attire l'attention sur les objectifs nationaux de réutilisation et de recyclage des matériaux de chantier qui vont bien au-delà de la valorisation en remblaiement de carrières. Elle peut dès lors inviter l'exploitant de la carrière à la mise en place de mesures de compensation appropriées à son activité en incitant au recyclage des matériaux utilisés sur les chantiers de déconstruction. Mais compte tenu de la séparation des activités (le carrier est rarement l'opérateur de la déconstruction), il n'est guère possible de formuler une recommandation de portée opérationnelle.

L'autre consommation de ressource non renouvelable des carrières concerne le foncier agricole. Les extensions concernent presque tout le temps des terres agricoles à proximité. Mais les superficies sont en général faibles et un seul projet a nécessité une étude préalable de consommation et de compensation agricole soumise à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En outre les remises en état ont en général un objectif de retour à l'agriculture, ce qui devrait théoriquement limiter la consommation de foncier agricole sur le long terme (voir plus bas pour la situation de fait) même si ensuite le pétitionnaire argue de la faible qualité agronomique des sols pour justifier de l'implantation d'une autre activité, notamment un parc photovoltaïque.

4.4 Les projets photovoltaïques et le foncier agricole

La MRAe a rendu 17 avis (sur 18 dossiers reçus) relatifs à des projets de parcs photovoltaïques (PV). Le foncier agricole n'est pas toujours impacté quand le projet est développé sur des terrains anthropisés (zone d'activités, ancienne carrière, ancien centre d'enfouissement...), sur un plan d'eau

ou un espace forestier. Les porteurs affichent leur volonté de s'implanter dans les zones retenues pour le développement de l'activité. Toutefois il n'y a que rarement de réelles études d'alternatives de site.

Un peu plus de la moitié de ces projets (9) prévoyait de s'implanter sur un espace agricole ou forestier. Ce chiffre est en augmentation importante par rapport aux années passées. Les projets en zone agricole étaient jusqu'à présent minoritaires par rapport aux projets sur des terrains anthropisés. Cette situation est nationale et explique pourquoi ce thème a été retenu par l'ensemble des MRAe. Parfois le parc PV prévoit de s'implanter sur des parcelles en friche et quelquefois sur des parcelles qui ne sont plus déclarées à la politique agricole commune (PAC). La MRAe s'interroge sur cette situation. S'agit-il d'un abandon de l'exploitation qui a précédé le projet ou est-ce l'existence du projet qui a induit l'abandon pour pouvoir le constater au moment du dépôt de dossier ?

Probablement pour les rendre plus acceptables par la population et la profession agricole, les projets de parcs PV présentent de vagues projets d'agrivoltaïsme souvent à base d'ovins pâturant sous les panneaux, plus rarement avec une valorisation par des ruches. Les CDPENAF départementales réagissent de façons différentes sans doute parce qu'elles sont intéressées par l'approche mais qu'elles constatent aussi la consommation d'espaces agricoles et que leurs chartes sont plus ou moins strictes sur la consommation d'espaces agricoles. La MRAe considère que l'agrivoltaïsme bien mené est un facteur favorable pour le développement des parcs photovoltaïques. Cependant en 2021, elle n'a vu aucun projet sérieux avec des engagements fermes du porteur de projet et de l'exploitant agricole qui met à disposition ses terres par contrat. Il n'y a aucune assurance que le projet d'agrivoltaïsme se développe. La MRAe en est donc réduite à recommander de transformer les orientations des dossiers en véritable contrat bilatéral.

En outre, en 2021, six projets de parcs photovoltaïques sont localisés sur d'anciennes carrières qui sont théoriquement revenues à l'agriculture après une remise en état. Le retour à l'agriculture n'est pas toujours effectif ou l'exploitation en agriculture a été abandonnée par la suite en raison, selon les porteurs de projets, de la faible productivité de ces terrains remis en état. Dans ce cas, le couple : carrière et parc photovoltaïque est responsable de la consommation d'espace agricole. En raison du décalage dans le temps des deux opérations, l'appréciation générale du problème est différente. Un parc PV sur une ancienne carrière est vu comme une implantation en zone anthropisée et ne posant pas trop de problème, d'autant que c'est une orientation du Sraddet. Pour la MRAe, il s'agit d'un abandon de l'objectif initial de retour à l'agriculture de la carrière. Cet abandon induit une consommation de terres agricoles, fussent-elles de moindre qualité en raison probablement d'une remise en état insuffisante.

5 Annexe 1: Fonctionnement de la MRAe Centre-Val de Loire

5.1 Les principes communs aux MRAe

Par leur collégialité, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, les MRAe veillent à écarter *a priori* toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues à l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD :

- 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 aux délibérations concernées.

Pour l'élaboration de leurs avis et décisions, les MRAe s'appuient sur les missions d'appui à l'autorité environnementale (MAAe), dont les agents de la Dreal qui sont placés pour ces missions sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

Quand, par délégation de l'autorité administrative, la Dreal est amenée à décider du caractère complet ou non d'un dossier, elle le fait sans intervention de la MRAe car cette décision n'est pas de sa compétence.

Les propositions d'avis et de décisions, dont les premières versions sont élaborées par la MAAe, sont soumises à la consultation de tous les membres de la MRAe, et modifiées en fonction de leurs réactions ou propositions.

Un rapporteur est désigné au sein de la MRAe, pour chaque dossier. La répartition des dossiers à rapporter résulte d'une décision collégiale, sur une base globalement équilibrée entre les membres. Le rapporteur est chargé de la première analyse du projet d'avis ou de décision préparé par la Dreal au regard des éléments du dossier. Son travail est complété par les contributions des autres membres, avant la consolidation de l'avis en séance, qui permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires.

Les avis et décisions délibérés sont mis en ligne sans délai sur le site : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions immédiatement après la tenue des sessions, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, contribuent à garantir l'indépendance et la crédibilité des MRAe.

5.2 Les relations avec la Dreal

La MRAe bénéficie de l'appui technique des agents de la MAAe de la Dreal. Cette mission est composée de sept chargés de mission, d'un encadrant et d'une assistante. La convention d'organisation entre la Dreal et la MRAe, caduque consécutivement au décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020, a été renouvelée le 5 janvier 2021.

Ces agents ne travaillent pas exclusivement pour la MRAe, puisqu'ils préparent également les décisions après l'examen au cas par cas pour les projets, qui relève toujours de la compétence du préfet de région.

La MAAe est aussi chargée d'apporter un appui aux porteurs de projets au titre de l'intégration environnementale. Toutefois, l'importance de la charge de travail d'instruction ne permet pas à la Dreal de dégager le temps suffisant pour apporter le conseil amont d'intégration environnementale des porteurs de projet. Elle a ainsi fait le choix de limiter les cadrages préalables formels et de privilégier

des rencontres avec les porteurs pour échanger sur leurs dossiers.

Cette mission pour l'autorité en charge du cas par cas ainsi que le rôle d'appui aux porteurs de projets représentent entre 30 et 40 % de l'activité de l'équipe.

Par ailleurs, la MAAe gère les suites des publications de la MRAe (recours, explications suite aux avis, décisions ou cadrages préalables...).

La MAAe effectue les consultations utiles, internes ou externes à la Dreal (services sectoriels de la Dreal, ARS, préfet de département...). Un filtrage est réalisé à réception des dossiers à l'attention des membres de la MRAe ; la MAAe propose la suite à donner (avis explicite, ciblé, absence d'avis). En début de procédure, ces consultations nécessitant un délai, la MRAe peut demander à la MAAe ou procéder de son propre chef à des consultations complémentaires. Cette faculté est cependant peu utilisée.

L'essentiel du travail de la MRAe commence à la réception du projet d'avis ou de décision préparé par la MAAe, la MRAe étant responsable de la fin de l'instruction et de l'avis ou de la décision.

5.3 Le fonctionnement concret de la MRAe

Les réunions de la MRAe sont bimensuelles (en général le vendredi matin tous les 15 jours). La majorité des avis et toutes les décisions sont délibérés au sein des séances. Quand il ne peut pas être statué sur le dossier dans le cadre d'une séance pour des questions de délais (voir le détail dans le tableau ci-dessous), une délégation est donnée à un membre pour rendre l'avis. La délégation comprend cependant toujours une consultation électronique de l'ensemble des membres de la MRAe.

Jusqu'en début 2019, les réunions se passaient en visioconférence avec un noyau présentiel à la Dreal. Depuis le début du premier confinement et jusqu'à fin 2021, les séances de la MRAe se sont tenues exclusivement en visioconférence.

Chargé de la première analyse du document préparé par la MAAe, le rapporteur fait en séance la synthèse des propositions rédactionnelles et des réponses apportées par la MAAe aux questionnements des membres ; les débats de fond sont tranchés en séance, et l'avis ou la décision est ajusté en conséquence.

Outre la publication sur le site Internet des MRAe par le CGEDD, les avis et décisions sont notifiés au pétitionnaire et adressés pour information au préfet de département par la Dreal, par courrier signé du président de séance. La forme des avis et des décisions est constante pour permettre une appréhension plus aisée par le public comme par les porteurs de projets.

En raison de la Covid-19, les membres de la MRAe n'ont pas été conviés à l'assemblée générale des autorités environnementales : l'Ae nationale, le CGDD (Ae dite ministres) et l'ensemble des MRAe. Une visioconférence a toutefois été organisée.

5.4 Les relations de la MRAe avec ses partenaires

La MRAe bénéficie d'un soutien du CGEDD à travers la mission d'inspection générale territorialisée (MIGT) de Rennes pour la publication sur Internet sans délai des avis et décisions rendues. Le CGEDD prend en charge également les frais de déplacement de tous les membres de la MRAe de même que les indemnités des membres associés.

La MRAe souhaiterait pouvoir présenter son action auprès des maîtres d'ouvrage. Le manque de temps disponible et la situation sanitaire ont fait que cet objectif n'a pas été rempli en 2021. Elle réfléchit à mettre à disposition des maîtres d'ouvrage des « notes de doctrine » thématiques qui permettront aux maîtres d'ouvrage de comprendre comment sont abordés ces différents thèmes par la MRAe.

6 Annexe 2 : Résumé du parcours professionnel des membres de la MRAe

Sylvie Banoun, administratrice générale de l'État, linguiste et économiste, a débuté dans les questions d'intégration européenne et de droits de l'homme avant d'avoir un parcours interministériel varié dans plusieurs administrations centrales, en service déconcentré et en établissement public, dans des fonctions d'élaboration et de conception de politiques publiques. Elle est membre de l'Autorité environnementale depuis février 2020.

Jérôme Duchêne, inspecteur général de l'administration du développement durable, a débuté son parcours professionnel dans le domaine des politiques de santé et sociales avant d'investir les politiques du logement et de l'habitat, de l'aménagement et de la ville. Il a occupé des fonctions de direction en établissements publics et en collectivité territoriale, en Normandie, Seine Saint-Denis et à Paris, ainsi qu'à l'administration centrale du ministère de la transition écologique. Il a également exercé les fonctions de rapporteur à la Cour des comptes au sein de la cinquième chambre (ville, logement et cohésion des territoires, cohésion sociale et solidarité, travail et emploi, immigration et intégration).

Isabelle La Jeunesse, géographe de l'environnement, est Maître de conférences HDR à l'Université de Tours et au laboratoire CNRS 7324 Citeres depuis 2010. Elle a été Maître de conférences au département de géographie de l'Université d'Angers de 2003 à 2010. Directrice des études de la licence de géographie aménagement pendant plusieurs années à Angers puis Tours, elle a dirigé le master 2 bi-disciplinaire droit-géographie Environnement, Territoire, Paysage de l'Université de Tours de 2017 à 2019. Ses recherches portent sur l'impact des activités humaines sur la qualité de l'eau et ses impacts pour la gestion à l'échelle des bassins versant. Elle a notamment coordonné des programmes de recherche sur les transferts de pesticides et sur l'eutrophisation des eaux douces et côtières. Ses travaux actuels se concentrent sur l'adaptation de la viticulture au changement climatique et sur la gouvernance de l'eau et des événements hydrométéorologiques extrêmes.

Corinne Larrue est Professeure à l'Université Paris Est Créteil depuis 2013 après avoir été Maître de conférence (octobre 1991) puis professeure (septembre 2002) à l'université de Tours. Elle a été co-directrice de l'école d'urbanisme de Paris entre 2014 et 2019. Ses travaux de recherche portent sur l'analyse des politiques d'environnement et d'aménagement du territoire. Elle a contribué à la mise au point d'un cadre cohérent d'analyse des actions publiques, à partir de l'analyse de différentes politiques publiques d'environnement en France et en Europe. Ses enseignements portent notamment sur les méthodes et processus d'évaluation environnementale.

Christian Le Coz, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, a débuté en 1982 dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la forêt, en charge de projets de lutte contre les inondations. Il a passé ensuite une dizaine d'années dans l'enseignement supérieur au sein du département environnement de l'école nationale du génie rural de l'eau et des forêts. Après quatre années en tant que chef du service « nature, paysage et qualité de la vie » au sein de la direction régionale de l'environnement Centre, il rejoint le Conseil général du Loiret en tant que directeur de l'environnement dans un premier temps et directeur général adjoint ensuite. Il est alors nommé directeur adjoint de la DDTM de Charente-maritime et par la suite sous-directeur au ministère de la transition écologique et solidaire, en charge de la biodiversité. Il a rejoint le Conseil général de l'environnement et du développement durable en juillet 2018 et est président de la MRAe Centre Val de Loire depuis le 1er octobre 2019.

Caroline Sergent, enseignante depuis 2012 en Sciences et Techniques en Aménagement des Espaces Naturels à l'EPLEFAP du Loiret auprès de BTSA Gestion et Protection de la Nature et en Gestion Forestière, elle est en lien avec les acteurs du territoire, en particulier les gestionnaires d'espaces naturels sensibles et a une bonne connaissance du milieu rural. Diplômée en Aménagement du Territoire et forte d'une expérience de plus de 15ans en tant que chargée d'études auprès de collectivités de différents rangs, elle a joué un rôle de conseil et d'aide à la décision auprès de ces dernières pour des projets d'aménagement, de valorisation, pour des documents d'urbanisme et de planification et a accompagné les porteurs de projets et pétitionnaires.

7 Annexe 3 : liste des projets de plans intercommunaux reçus en 2021

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Brenne-Val de Creuse (36)

Communauté de communes Brenne-Val de Creuse (Indre). Avis du 4 février 2021

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) des Terres Puiseautines (45)

Communauté de communes Pithiverais Gâtinais – Terre Audacieuse (Loiret). Avis du 30 avril 2021

Mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Val Drouette (28)

Communauté de communes des Portes Euréliennes d'Île de France (Eure-et-Loir). Avis du 30 avril 2021

Elaboration du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) d'Orléans Métropole (45)

Orléans Métropole (Loiret). Avis du 11 août 2021

Élaboration du PLUi de la Communauté de communes Portes du Berry Entre Loire et Val d'Aubois (18)

Absence d'avis du 11 août 2020 – publiée le 3 septembre 2021

Elaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de l'ex-communauté de communes du Pays d'Eguzon – Val de Creuse (36)

Communauté de communes d'Eguzon – Argenton – Vallée de la Creuse (Indre). Avis du 1er octobre 2021

Elaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Bourges Plus (18)

Communauté d'agglomération Bourges Plus. Avis du 7 octobre 2021

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté de Communes des Quatre Vallées (45)

Communauté de Communes des Quatre Vallées (Loiret). Avis du 15 octobre 2021

8 Annexe 4 : liste des projets de carrières reçus en 2021

Projet de carrière de sables et de graviers sur la commune de La Celle Saint-Avant (37)

Société GSM. Avis sur projet du 8 janvier 2021

Projet de carrière Pigeon Granulats Centre Île de France à Fresnay l'Evêque et Guilleville (28)

Société Pigeon Granulats Centre Île de France. Avis sur projet du 22 janvier 2021

Projet de renouvellement et d'extension de la carrière SIBELCO à Hanches (28)

Société Sibelco. Avis sur projet du 22 janvier 2021

Projet de renouvellement et d'extension pour l'exploitation d'une carrière sur la commune de Neuvy-en-Sullias (45)

Société Ligérienne Granulats. Avis sur projet du 2 avril 2021

Projet de prolongation de la durée d'exploitation de la carrière et création d'un casier de stockage d'amiante lié à des matériaux de construction sur le territoire de la commune de Gournay (36)

Société d'exploitation de Gournay (SEG). Avis sur projet du 2 avril 2021

Projet de carrière de sable et de gravier exploitée par la société Carrières sur la commune de Ceaulmont (36)

Société GUIGNARD. Avis sur projet du 16 avril 2021

Projet de renouvellement et d'extension pour l'exploitation d'une carrière sur la commune de Dordives (45)

Société Lafarge Holcim. Avis sur projet du 25 juin 2021

Projet de renouvellement et l'extension de la carrière de sables et graviers implantée au lieu-dit « Les Blitteries » sur le territoire de la commune d'Ennordres (18)

SAS Entreprise CASSIER. Avis sur projet du 2 juillet 2021

Projet d'extension pour l'exploitation d'une carrière par la société SEMC sur le territoire de la commune de Hanches (28)

Société SEMC. Avis sur projet du 6 août 2021

Projet d'exploitation d'une carrière sur la commune de Thoré-la-Rochette (41)

Société Chavigny. Avis sur projet du 15 octobre 2021 – Nouvelle publication du 8 novembre 2021 suite à la correction d'erreurs matérielles.

Projet de renouvellement et d'extension pour l'exploitation d'une carrière sur la commune de Sully-sur-Loire (45)

Société EQIOM Granulats. Avis sur projet du 25 novembre 2021

Projet de renouvellement et d'extension de l'exploitation de la carrière « Le Bois du Prieuré » exploitée sur le territoire de la commune de Villedieu-sur-Indre (36)

Société Lavaux. Avis sur projet du 10 décembre 2021

9 Annexe 5 : liste des projets photovoltaïques reçus en 2021

Projet d'implantation d'une centrale photovoltaïque sur la commune de Neuillé-Pont-Pierre (37)

Société EneR Centre – Val de Loire. Avis sur projet du 6 janvier 2021

Projet de création d'un parc photovoltaïque au lieu-dit « La Martinerie » à Déols (36)

Société BayWa r.e. Avis sur projet du 4 février 2021

Projet de création d'une centrale photovoltaïque sur la commune de Corquoy (18)

Société Soleia 45 (Cher). Avis sur projet du 8 février 2021

Projet de centrale photovoltaïque au lieu-dit La Garenne à Nérondes (18)

Société Luxel. Avis sur projet du 18 février 2021

Projet de création d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Châtillon-sur-Cher (41)

Société URBASOLAR. Avis sur projet du 9 avril 2021

Projet de création d'une centrale photovoltaïque sur la commune de Mont-Près-Chambord (41)

Société URBA 320. Avis sur projet du 9 avril 2021

Projet de création d'une centrale photovoltaïque sur les communes de Méhers, Châtillon-sur-Cher et Chémery (41).

Société EDF Renouvelables. Avis sur projet du 28 mai 2021

Projet de création d'un parc photovoltaïque à Éole-en-Beauce (28)

Société URBASOLAR. Avis sur projet du 9 juin 2021

Projet d'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Charenton-du-Cher (18)
Société Solefra 2. Avis sur projet du 11 juin 2021

Création d'un parc photovoltaïque au sol sur la commune de Nargis (45)
CPENR de Nargis. Avis sur projet du 30 juillet 2021

Création d'une centrale photovoltaïque au sol sur le commune de Restigné (37)
Société Urbasolar. Avis du 22 septembre 2021

Création d'une centrale photovoltaïque au sol sur le commune de Buzançais (36)
Société Sergies. Avis du 23 septembre 2021

Création d'une centrale photovoltaïque au sol sur le commune de Gièvres (41)
Société Gièvres Energie. Avis du 29 septembre 2021

Installation d'une centrale photovoltaïque au sol à Neuillé-Pont-Pierre (37)
Société ENER Centre-Val de Loire
Absence d'avis du 26 septembre 2021 – publiée le 1er octobre 2021

Création d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Douchy-Montcorbon (45)
Société OX2 France Green. Avis sur projet du 10 novembre 2021

Création d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Mézières-Lez-Cléry (45)
Société Cléry Energies. Avis sur projet du 10 novembre 2021

Création d'une centrale photovoltaïque au sol au lieu-dit « La Jouanneterie » à Vierzon (18)
Société Total Quadran. Avis sur projet du 10 novembre 2021

Projet de création d'une centrale photovoltaïque flottante sur le site « Étang de Vougon » à Saint-Georges-de-Poisieux et La Groutte (18)
EUROCAPE France. Avis sur projet du 20 décembre 2021