



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

Rapport d'activité 2021 de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté



Crédits photos : MRAeBFC

Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne–Franche–Comté Rapport d'activité 2021

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

1 – Cadre réglementaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les décisions de l'autorité environnementale

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

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

Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes s'appuient sur deux grands types de considérants : les caractéristiques de la modification du plan/programme,

d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part⁷.

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

Composition de l'Ae et des MRAe

Les autorités environnementales du CGEDD sont composées de membres permanents et de chargés de mission du CGEDD et de membres associés⁸ nommés pour une durée de trois ans renouvelable par le ministre chargé de l'environnement.

En Bourgogne-Franche-Comté, la MRAe était composée en 2021 de :

Monique NOVAT, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD et présidente de la MRAe ;

Joël PRILLARD, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD ;

Yves MAJCHRZAK, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, chargé de mission du CGEDD (à compter du 11 août 2020) ;

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

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

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



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

La fonction des autorités environnementales

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

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

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

⁸ Les membres associés sont des personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences en matière d'environnement et, pour ceux de MRAe, de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place, dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe à l'occasion de leur création. L'arrêté du 11 août 2020⁹ fournit un référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) et chaque formation d'autorité environnementale (Ae et MRAe) dispose d'un règlement intérieur publié sur leur site Internet.

Le fonctionnement des autorités environnementales (Ae et MRAe) s'appuie sur plusieurs principes communs : **indépendance** des avis rendus et respect du principe de séparation fonctionnelle¹⁰ vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; **collégialité** pour la majeure partie des dossiers.

Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe

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

- déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres ;
- publication des noms des membres délibérants sur chaque avis ;
- non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt sur certaines délibérations.

Les projets d'avis ou de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹¹, placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président.

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

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

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

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

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

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

⁹ <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0031412&reqId=d1fc4e93-12ac-4dc0-ad91-461ed4a70b44&pos=2>

¹⁰ Selon le Conseil d'État, les dispositions de l'article 6 de la directive plans/programmes « ne font pas obstacle à ce qu'une même autorité élabore le plan ou programme litigieux et soit chargée de la consultation en matière environnementale et n'imposent pas, en particulier, qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions » (CE - Association FNE - 26 juin - 360212).

¹¹ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

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

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

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

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) est formellement installée depuis le 26 mai 2016. Elle mobilise une salle de réunion selon ses besoins, au 57 rue de Mulhouse à Dijon. Depuis 2020, beaucoup de séances se sont déroulées en visioconférence.

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

Les relations de la MRAe avec la DREAL, et tout particulièrement son département évaluation environnementale, sont définies dans une convention actualisée en mars 2021¹¹ entre la présidente de la MRAe et le directeur de la DREAL, publiée sur le site Internet.

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

- un tableau de suivi des dossiers est établi par la DREAL qui permet le suivi et le pilotage des modalités de traitement, notamment pour ce qui concerne le respect des délais. Il est mis à jour régulièrement et est partagé entre les membres de la MRAe ;
- un site collaboratif sécurisé (Alfresco puis Osmose depuis juin 2021) sur lequel la DREAL verse les dossiers numérisés que lui ont transmis les demandeurs et auquel les membres de la MRAe ont accès ;
- une forme des avis et décisions prenant en considération les travaux du réseau national des MRAe et de l'Ae, avec un préambule commun à tous les avis et pour les décisions une mention générique sur les recours ;
- un compte rendu écrit de chaque réunion de la MRAe, traçant les décisions prises, adopté formellement par ses membres ;
- une publication des avis et décisions assurée par la MRAe et une notification aux porteurs de dossiers assurée par la DREAL avec une formule de rappel des obligations réglementaires en termes de rendu compte des suites données aux avis.

Au plan national, les autorités environnementales conduisent des travaux en commun pour améliorer et harmoniser leurs avis. Elles ont travaillé en 2020 sur les projets photovoltaïques au sol et les projets éoliens et en 2021 sur les PLU intercommunaux et les projets de carrières, avec des enseignements qui seront partagés dans la synthèse nationale.

¹¹ http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/convention_mrae_dreal_bfc-mars2021-signee.pdf

Comme en 2020, la crise sanitaire n'a pas permis d'organiser l'assemblée générale Ae-MRAe en 2021. La synthèse Ae/Mrae 2020 a été validée par chacune des instances et publiée sur le site Internet¹².

3 – Le bilan chiffré

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 21 fois en 2021, dont 16 fois en visioconférence et 5 fois en présentiel à Dijon, compte tenu de la crise sanitaire. Elle a émis 70 avis (75 en 2020), dont 26 sur des plans/programmes et 44 sur des projets, et a statué sur 123 demandes de plans/programmes soumis à l'examen au cas par cas.

Le nombre de saisines est toujours en baisse sur les dossiers plans programmes soumis pour avis : - 13 % (32 contre 37 en 2020 et 67 en 2019). Il remonte légèrement sur les examens au cas par cas sans toutefois atteindre le niveau des années antérieures à 2020 (123 en 2021 contre 109 en 2020 et 166 en 2019). Cette situation est sans doute due au temps nécessaire pour reprendre des démarches d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme après les élections municipales de 2020, et, comme constaté en 2020, un retard pris dans l'élaboration des plans climat air énergie territoriaux (PCAET).

Les demandes d'avis sur projets sont stables (64 en 2021 contre 63 en 2020 et 58 en 2019) avec 61 % (39 dossiers) de dossiers concernant des projets de production d'énergie renouvelable (13 pour l'éolien, 26 pour le photovoltaïque au sol).

En 2021, les dossiers ayant fait l'objet d'une absence d'avis (« tacite ») ont été globalement du même ordre qu'en 2020 en nombre – 26 au total (6 sur plans/programmes et 20 sur projets) – mais un peu plus important en taux (27 % au lieu de 24 % en 2020) avec un déséquilibre entre les plans/programmes (19 % de « tacites » contre 24 % en 2020) et les projets (31 % de « tacites » contre 24 % en 2020). Les absences d'avis concernent des dossiers dont les enjeux étaient limités, mais aussi une dizaine de dossiers, essentiellement des projets, relevant de « tacites contraints » du fait de l'impossibilité de produire un avis dans les délais impartis compte tenu du plan de charges du département évaluation environnementale de la DREAL et des moyens humains disponibles, en particulier au deuxième semestre 2021 (16 absences d'avis entre août et décembre).

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

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

¹² <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-syntheses-annuelles-des-mrae-r445.html>

	Départements	CC	PLU	PLUi	SCoT	zonage assainisst	Autres	Total	
21	Côte d'or		4+2*			1	1	6	+2*
25	Doubs	1	3	1			2	7	
39	Jura			2				2	
58	Nièvre		1*					0	+1*
70	Haute-Saône		2	1+1*				3	+1*
71	Saône-et-Loire	1	1	2				4	
89	Yonne		1			1*		1	+1*
90	Territoire de Belfort		1+1*					1	+1*
	Région BFC						2	2	
Total		2	12+4*	6+1*	0	1+1*	4	26	+ 6*

* absence d'avis

autres dossiers : 1 schéma cynégétique, 1 PCAET, 1 réglementation de boisements, S3REnR, PO FEDER

Les 26 avis émis par la MRAe sur les plans et programmes ont concerné majoritairement des documents d'urbanisme (20 sur 26), soit :

- 6 PLUi¹³ dont 4 élaborations (communautés de communes de Saint-Cyr-Mère-Boitier, La Grandvallière, Sud Côte chalonaise, Plateau de Frasne et Val de Dugeon, soit 61 communes au total), une mise en compatibilité dans le cadre d'un projet et une révision allégée ;
- 12 PLU, dont 9 élaborations ou révisions, 1 révision allégée et 2 mises en compatibilité par déclaration de projet ;
- 2 révisions de carte communale.

La MRAe n'a pas émis d'avis concernant des SCoT¹⁴ en 2021.

La MRAe a également adopté 6 avis au titre du code de l'environnement concernant un PCAET¹⁵ (Grand Besançon Métropole), un zonage d'assainissement (dossier soumis à EE après examen au cas par cas), une réglementation de boisements, une révision de SDGC¹⁶ (Côte d'Or), et deux dossiers d'échelle régionale : le projet de programme opérationnel FEDER-FSE+¹⁷ 2021-2027 et le projet de S3REnR¹⁸ à horizon 2030 de Bourgogne-Franche-Comté.

NB : Les 6 dossiers n'ayant pas fait l'objet d'avis concernant l'élaboration, la révision ou la modification de PLU, la modification d'un PLUi et l'élaboration d'un zonage d'assainissement.

Une analyse des recommandations formulées dans les conclusions ou synthèses des 26 avis conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit¹⁹ :

- Consommation d'espaces (17)
- Préservation de la biodiversité (13)
- Ressource en eau potable (11)
- Zones humides (10)

¹³ Plan local d'urbanisme intercommunal

¹⁴ Schéma de cohérence territoriale

¹⁵ Plan climat air énergie territorial

¹⁶ Schéma départemental de gestion cynégétique

¹⁷ Fonds européen de développement régional (FEDER) et fonds social européen (FSE+)

¹⁸ Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables

¹⁹ La taille de l'échantillon appelle à une certaine prudence statistique mais illustre les tendances

- Transition énergétique, changement climatique (9)
- Assainissement (8)
- Déplacements, mobilités (7)
- Paysage (6)
- Eaux pluviales, imperméabilisation (5)
- Risques, nuisances (4)

et sur la méthode :

- Compatibilité et articulation avec documents de rang supérieur (SRADDET²⁰, SDAGE²¹, SCoT) (14)
- Mise en œuvre de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC) (9)
- Résumé non technique (9)
- Justification du projet démographique (9)
- Indicateurs de suivi (7)
- Évaluation des incidences Natura 2000 (7)
- Inventaires à compléter (7)

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

	Départements	ENR**	Industries et carrières	entrepôts	élevages	aménagement (ZAC, ZAE, lotissement...)	Autres (***)	Total	
21	Côte d'or	7+1*	1+2*			3		11	+ 3*
25	Doubs	1+1*	2*		1*			1	+ 4*
39	Jura	2+2*	1			1		4	+ 2*
58	Nièvre	4+2*						4	+ 2*
70	Haute-Saône	5+2*	1*					5	+ 3*
71	Saône-et-Loire		2*			1*		0	+ 3*
89	Yonne	11	1+2*		2	4+1*		18	+ 3*
90	Territoire de Be	1						2	
	Total	31+8*	3+9*	0	2+1*	8+2*	0	44	+ 20*

* Tacite – absence avis

** Énergies renouvelables = 13 projets éoliens, 26 projets photovoltaïques au sol

(***)

Les 44 avis sur projets émis par la MRAe ont concerné principalement :

- des projets de production d'énergie renouvelable (31) dont 13 projets de parc éolien et 18 projets de parc photovoltaïque au sol ;
- des projets de carrières (3) ;
- des projets d'élevage de volailles (2) ;
- des projets d'aménagement (ZAE, aménagement urbain) (3) ;
- des projets d'aménagements ruraux (AFAF, défrichage) (5).

²⁰ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

²¹ Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **123 décisions prises au titre de l'examen au cas par cas** :

			CC	PLU(i) Élabora- tion	PLU(i) Révision	PLU(i) Modif.	Mise en compati- bilité	Zon.Ass.	AVAP/ PSMV	S3REnR
21	Côte d'Or	24	4		1	9		9	1	
25	Doubs	35	1	2	2	26	1	1	2	
39	Jura	11			1	8		1	1	
58	Nièvre	3		1		2				
70	Haute-Saône	5				2	1	2		
71	Saône-et-Loire	12	1		1	10				
89	Yonne	20		1		2	1	16		
90	Territoire de Belfort	12		1		10		1		
	Région	1								1
	Total	123	6	5	5	69	3	30	4	1

Les décisions au cas par cas ont essentiellement porté sur des documents d'urbanisme (82 pour des PLU ou PLUi – élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité – et 6 pour des cartes communales) et sur des zonages d'assainissement (30). À noter un très faible nombre de demandes sur le département de Haute-Saône (5) et de la Nièvre (3), comme les années précédentes pour ce département.

Il y a eu également une demande d'examen d'une adaptation du S3REnR (schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables).

Après analyse, 113 demandes au cas par cas ont été exonérées d'évaluation environnementale, compte tenu de la nature des enjeux et du faible impact du projet de plan ou programme. Toutefois, les « considérants » de la décision ont été rédigés pour attirer l'attention du porteur de projet sur les aspects nécessitant de la vigilance. Ces décisions ont été prises par délégation à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

10 dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 8 % des dossiers examinés contre 17 % en 2020 et 12 % en 2019), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. Elles concernaient 2 cartes communales (révisions), 1 PLUi (modification) et 7 PLU (1 élaboration, 3 révisions, 2 modifications et 1 mise en compatibilité par déclaration de projet).

L'affirmation de la nécessité d'une démarche d'évaluation environnementale repose le plus souvent sur les enjeux de consommation d'espace, de préservation des zones humides, de biodiversité (trame verte et bleue), de ressource en eau et d'assainissement, de prévention des risques naturels et d'imperméabilisation des sols. Cette analyse qualitative s'appuie sur un nombre relativement réduit de décisions et avis et mérite d'être consolidée dans la durée.

La MRAe a été saisie de 5 recours gracieux formés contre une décision de soumission à évaluation environnementale (dont 2 concernaient des décisions de fin 2020). Les éléments complémentaires produits ont conduit à retirer la décision de soumission dans les cinq cas.

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

4 - Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis

Les avis sur plans et programmes

Les 26 avis sur plans programmes émis par la MRAe BFC en 2021 concernent majoritairement des documents d'urbanisme (6 PLUi, 12 PLU et 2 cartes communales). La MRAe a également émis un avis sur le PCAET du Grand Besançon et sur deux documents d'échelle régionale importants : le projet de programme opérationnel FEDER-FSE+ 2021-2027 et le projet de S3REnR à horizon 2030 de Bourgogne-Franche-Comté.

Sur les documents d'urbanisme, la MRAe ne constate pas de réels progrès par rapport aux années précédentes quant à l'appropriation de la démarche d'évaluation environnementale par les collectivités pour conduire l'élaboration de leur document d'urbanisme en prenant véritablement en compte l'impact environnemental dans les choix. Le rapport d'évaluation environnementale constitue le plus souvent une analyse *a posteriori* des impacts de projets de territoire, qui continuent de générer des besoins de consommation d'espace importants, pour partie sur des secteurs à enjeux (terres agricoles, zones humides, boisements...) et d'induire de l'étalement urbain et des déplacements routiers générateurs de gaz à effet de serre.

Ce modèle de développement et ses effets sur l'environnement découlent notamment d'hypothèses (démographie, construction neuve, activités économiques et de loisirs) « ambitieuses » souvent non justifiées, et concrétisées par un projet de zonage pour l'habitat et les activités économiques (zones AU) en déconnexion avec les objectifs vertueux affichés dans le PADD (renforcement de l'armature urbaine, revitalisation des centre-bourgs, préservation des espaces agricoles et des milieux naturels...). Le travail d'optimisation indispensable pour réduire l'artificialisation et les impacts environnementaux (mobilisation des logements vacants et des friches, renouvellement du bâti, potentialités encore urbanisables des zones U, densités suffisantes, OAP « abouties »...) est rarement abouti et désormais la demande de maison individuelle en secteur rural ou péri-urbain, induite par la crise sanitaire, est mis en avant pour justifier les choix.

Sur les 4 projets de PLUi examinés par la MRAe en 2021 (PLUi « ruraux » concernant une soixantaine de communes et 26 200 habitants) la consommation d'espaces projetée en extension d'urbanisation (zones AU) est de 139 hectares. Sur les 9 projets (élaboration ou révision) de PLU examinés (concernant une population de 17 200 habitants), la consommation projetée (zones AU) est de 113 ha (dont 52 pour la seule commune de Saint-Vit dans le Doubs). Au total ce sont 252 ha qui sont prévus d'être consommés en extension d'urbanisation (habitat et activités), soit plus de 20 ha/ an, en très grande majorité sur des espaces agricoles, naturels ou forestiers, à rapporter à une augmentation globale de population visée de 5550 habitants (qui ne sera sans doute pas atteinte au vu des projections de l'Insee), soit 458 m² par « nouvel habitant ».

En 2021, la MRAe note une dégradation dans la prise en compte des enjeux relatifs aux zones humides : inventaires non exhaustifs sur les zones prévues d'être ouvertes à l'urbanisation, choix de zones à urbaniser avec des milieux humides sans scénario alternatif d'évitement, compatibilité avec le SDAGE non démontrée, compensation de la destruction renvoyée aux porteurs de projet... Ce constat mérite une attention particulière au vu de l'importance de ces milieux dans la préservation de la biodiversité.

Le besoin de mises aux normes des systèmes d'assainissement non collectif, mais aussi collectif dans certains secteurs, continue d'être pointée. La MRAe recommande une vigilance particulière au traitement des dysfonctionnements en préalable au développement de l'urbanisation.

La MRAe fait aussi le constat que l'analyse de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique est très majoritairement non traitée (ou très sommairement) dans les rapports d'évaluation environnementale alors que les documents d'urbanisme reposent sur des hypothèses de projection à au moins 10 ans (planification à horizon 2030-2035). La question de la ressource en eau apparaît particulièrement prégnante en Bourgogne-Franche-Comté, avec des tendances d'ores et déjà constatées et qui vont s'amplifier (sécheresses, étiages, ruissellements, qui plus est dans un contexte de sols souvent karstiques). Dans une bonne partie des avis rendus sur les documents d'urbanisme en 2021, la MRAe recommande de prendre en compte les évolutions de la ressource en eau, liées au changement climatique, dans l'analyse et la justification de l'adéquation avec les besoins projetés (habitat, activités économiques, agricoles, de loisirs...) et des impacts sur les milieux naturels. Elle recommande sur certains secteurs de revoir ou différer des ouvertures à l'urbanisation au vu de la ressource en eau disponible, toutes choses égales par ailleurs, mais la question se pose désormais d'appréhender l'adéquation avec les impacts du changement climatique.

Zoom sur les PLU intercommunaux

La couverture de la région BFC avec des PLU intercommunaux est toujours hétérogène selon les départements et ne progresse pas de façon aussi forte que voulue en remplacement de documents communaux. Ce manque de documents d'urbanisme intercommunaux concerne aussi les schémas de cohérence territoriale (SCoT) dont certains secteurs en sont dépourvus, alors que des enjeux forts les concernent (transfrontalier notamment).

L'échelle intercommunale offre les possibilités de concevoir un projet urbain cohérent en termes de déclinaison de l'armature territoriale (habitat, activités, équipements, développement des EnR, transports...) au regard de ses incidences environnementales, d'appliquer la séquence éviter-réduire compenser (ERC), et notamment l'évitement de prendre en compte les effets cumulés et les continuités (ex.: milieux naturels, paysage)...

Les projets de PLUi examinés par la MRAe en 2021 (communautés de communes de petite taille à dominante rurale) ne traduisent pas cette ambition. La démarche d'évaluation environnementale est rarement menée de façon satisfaisante dans sa séquence d'évitement (choix des secteurs ouverts à l'urbanisation au regard des impacts environnementaux notamment) et le passage à une échelle intercommunale ne se traduit pas toujours par une meilleure prise en compte de la sobriété foncière (densités minimales, phasage des ouvertures à l'urbanisation, optimisation des zones d'activités existantes...).

L'objectif de « zéro artificialisation nette » à échéance 2050 peut être perçue comme lointaine par les décideurs locaux, ce qui ne contribue pas à une mise en mouvement. L'objectif de réduction de 50 % de l'artificialisation à horizon 2030 (inscrit dans le SRADDET BFC et la loi Climat et Résilience) qui, lui, correspond à l'échéance des projets de PLUi (10 ou 15 ans) est souvent vu comme une contrainte au regard d'un modèle de développement de l'urbanisme essentiellement par extension (lotissements de maisons individuelles, zones d'activités...) et la justification de son respect est souvent faite de façon théorique et peu cohérente avec les potentiels d'urbanisation effectifs permis par le PLUi, qui plus est sans un phasage permettant de maîtriser la consommation foncière. La MRAe constate que les objectifs vertueux de sobriété foncière affichés dans les PADD (priorisation du renouvellement urbain, résorption de la vacance, diversification des logements, reconquête des friches industrielles, non atteinte aux espaces agricoles et naturels...) ne s'assortissent pas des règles (zonages, OAP, règlement écrit) permettant leur mise en œuvre effective.

Les enjeux en termes de mobilités, de développement des énergies renouvelables sont mal appréhendés quantitativement (absence de bilan carbone) et souvent qualitativement (lien PCAET, mesures favorisant la rénovation énergétique, cohérence de l'armature urbaine avec la diminution des déplacements et le développement de mobilités alternatives à l'autosolisme, développement des énergies renouvelables...). Sur les énergies renouvelables, l'échelle du SCoT puis du PLUi doit permettre de cibler, en amont de la prospection foncière des porteurs de projet, les zones à moindre impact environnemental où développer les installations. Le PLUi, document d'urbanisme opérationnel, doit traduire clairement la volonté de transition énergétique du territoire au-delà de la simple incitation (photovoltaïque sur bâtiments d'activités et parkings par exemple).

Enfin, la MRAe met en avant les points de vigilance suivants :

- le PLUi est un document d'urbanisme à visée opérationnelle et son niveau de précision doit être équivalent à celui d'un PLU ;
- la qualité et la lisibilité des éléments cartographiques sont indispensables pour la bonne compréhension vis-à-vis du public ;
- l'état initial de l'environnement et la déclinaison territoriale de la TVB dans le PLUi, pouvant aller jusqu'au zonage, sont cruciaux pour mettre en œuvre la démarche ERC de façon effective.

Les avis sur projets

La MRAe Bourgogne-Franche-Comté a émis 44 avis, dont 31 sur des projets de production d'énergie renouvelable (13 projets de parcs éoliens et 18 projets de parcs photovoltaïques) ; les autres avis concernent des projets divers (AFAF et défrichements (5) ; zones d'aménagement (3) ; carrières (3) ; élevage (2)).

L'application de la démarche d'évaluation environnementale dans sa séquence d'évitement et de réduction des impacts continue de faire défaut dans de nombreux projets, d'abord dans le choix du site d'implantation (en général opportunité foncière) puis dans le parti d'aménagement, les considérations techniques et économiques prenant le pas sur les enjeux environnementaux. La MRAe a ainsi constaté en 2021 qu'un certain nombre de projets concernaient des espaces forestiers, malgré des enjeux importants en termes de biodiversité (espèces et habitats) et en sous-estimant leurs autres fonctionnalités environnementales (puits de carbone, corridors écologiques, stabilité des sols...).

Les mesures de compensation et d'accompagnement sont souvent traitées a minima, alors que ces projets génèrent pour la plupart des profits substantiels. La mise en place d'outils fonciers et de suivi pérenne fait le plus souvent défaut. L'obligation réelle environnementale (ORE) semble par exemple être un outil peu connu et rarement utilisé, ce qui reflète peut-être une méconnaissance par les porteurs de projet et les bureaux d'études réalisant les études d'impact, mais aussi les autres acteurs du territoire (collectivités locales, parcs régionaux, CNE, etc.).

La MRAe note toujours une difficulté à disposer d'une évaluation complète des émissions de gaz à effet de serre induites par le projet, directes et indirectes, prenant en compte l'ensemble du cycle de vie du projet, et de propositions de mesures de réduction volontaristes, au-delà du respect de la réglementation et des normes.

Concernant les carrières, la MRAe réitère son souhait de voir l'élaboration du schéma régional des carrières (SRC) aboutir rapidement pour disposer d'un cadrage actualisé prenant en compte des besoins en matériaux extraits limités au strict nécessaire par rapport au recyclage, dans un contexte de demande transfrontalière notamment.

Sur les projets éoliens, la MRAe note le besoin pour un certain nombre de dossiers de disposer d'une meilleure évaluation des impacts sur les espèces (avifaune et chiroptères) et sur le paysage, dont le niveau d'enjeu apparaît souvent sous-estimé, pour en déduire des mesures d'évitement et de réduction renforcées.

Zoom sur les projets de parcs photovoltaïques au sol

En 2021, deux tiers des projets d'énergie renouvelable reçus sont des centrales photovoltaïques (toutes au sol), soit 26 projets de centrales photovoltaïques, le reste étant des parcs éoliens (13 dossiers). Pour mémoire la MRAe avait été saisie de 21 dossiers de centrales photovoltaïques en 2020 et 15 en 2019. Les 26 projets sont situés dans les différents départements de BFC sauf en Saône-et-Loire (4 en Côte d'or, 1 dans le Doubs, 2 dans le Jura, 6 dans la Nièvre, 5 en Haute-Saône, 7 dans l'Yonne et 1 dans le Territoire de Belfort).

La MRAe a émis 18 avis (idem 2020) concernant au total une puissance de près de 320 Mwc soit approximativement une contribution de 8,4 % à l'objectif fixé par le SRADDET à l'échéance 2030 (3800 Mwc).

Sur les 26 dossiers de projets photovoltaïques déposés, la MRAe constate en 2021 une évolution dans la nature des sites choisis : moins de terrains agricoles de grandes cultures (un parc cependant mobilise 70 ha de surfaces agricoles cultivées en céréales et un autre 48 ha), toujours des terrains utilisés en prairies de fauche ou pâturées (environ 120 ha), de plus en plus d'anciens sites industriels, de stockage ou d'anciennes carrières, avec des enjeux de biodiversité qui peuvent être importants (pelouses sèches, zones humides réinstallées naturellement après abandon de l'activité, ou volontairement conformément à l'arrêté de remise en état) et certaines implantations en forêt (communale).

L'implantation sur des terrains à usage agricole résulte essentiellement d'une opportunité foncière et la justification repose soit sur le fait que la valeur agronomique est faible (sans élément probant pour le démontrer), soit sur le maintien d'une « activité » agricole (pâturage ovin, ruches, culture de cassis...) avec un projet d'agrivoltaïsme rarement convaincant (conception du projet et technologies des panneaux prenant en compte l'activité agricole), souvent sans contact clair et/ou très avancé avec un exploitant agricole (entretien par pâturage ovin envisagé).

Pour les projets de parcs photovoltaïques s'installant sur d'anciennes carrières, la MRAe BFC constate que certains sites sont porteurs d'enjeux forts de biodiversité du fait d'une fin d'exploitation ancienne avec remise en état à visée écologique. Plus globalement, elle s'interroge sur la garantie quant à la prise en compte des mesures prévues pour la remise en état pour assurer une non perte globale de biodiversité, qualité des eaux... in fine (carrière puis installation photovoltaïque).

La justification du parti retenu par une analyse de solutions de substitution raisonnables au regard de leurs incidences sur l'environnement reste toujours un point faible des dossiers. Les critères d'implantation relèvent essentiellement de considérations techniques (proximité d'un raccordement, caractéristiques du terrain...), d'opportunités foncières et des conditions édictées par le cahier des charges de la CRE pour ses appels d'offres²². Les impacts sur la consommation de terres agricoles et sur l'atteinte à des milieux naturels à enjeux (milieux humides, friches en zone forestière, pelouses sèches, prairies de fauche...) ne sont pas déterminants dans le choix du site. Une réflexion à l'échelle des SCoT ou des PLUi sur les sites d'implantations favorables, en cohérence avec les règles édictées dans le SRADDET BFC apparaît de plus en plus nécessaire au vu du développement de ces installations pour prendre en compte les enjeux environnementaux en amont (séquence éviter).

²² <https://www.cre.fr/Documents/Appels-d-offres/appel-d-offres-portant-sur-la-realisation-et-l-exploitation-d-installations-de-production-d-electricite-a-partir-d-energie-solaire-photovoltaïque>

5 - Communication

Compte tenu de la crise sanitaire, un certain nombre d'actions de communication prévues n'ont pu se faire. Le bilan d'activité 2020 de la MRAe-BFC a été diffusé par messagerie aux préfets et aux directeurs des directions départementales des territoires (DDT) de la région.

Une présentation a été faite en visioconférence par la présidente en réunion avec les directeurs des DDT et de la DREAL le 24 février puis en comité administratif régional (CAR) le 11 mars devant les préfets, afin de partager les constats, mais également de saluer les contributions des équipes, que la DREAL mobilise en réseau. L'ancrage territorial est en effet un gage de qualité dans le processus.

A l'initiative de la DREAL, la MRAe a présenté son bilan lors des assemblées générales des commissaires enquêteurs de l'ex-région Franche-Comté le 27 septembre et de l'ex-région Bourgogne le 4 octobre.

Un échange a également eu lieu entre la MRAe et le président du CSRPN le 9 février.

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

6 - Aspects humains et matériels

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

En 2021, la mobilisation des équipes a été forte dans des conditions difficiles, la crise sanitaire ayant, comme en 2020, beaucoup perturbé le fonctionnement du pôle et avec les services contributeurs et réduit la productivité, mais sans marges de manœuvre de report de délais comme en 2020. La MRAe constate que les difficultés se sont accrues au deuxième semestre 2021, avec des causes plurielles (mobilités, absences, réorganisation de service, articulation difficile avec les procédures ICPE, augmentation du temps passé sur les examens au cas par cas de projets, etc.), ce qui a contraint la production d'avis sur les projets.

Le nombre faible de dossiers plans/programmes a permis toutefois de limiter les absences d'avis (taux de « tacite » global de 27 % contre 24 % en 2020).

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

Les membres de la MRAe apprécient la convivialité qui préside lors de leurs réunions où participent aussi les responsables du DEE et chargés de mission de la DREAL concernés par des avis, et ce malgré la tenue de la majorité d'entre elles en visioconférence en 2021 comme en 2020. Un moment de convivialité et d'échanges a pu aussi avoir lieu en présentiel en octobre avec l'ensemble de l'équipe du département évaluation environnementale de la DREAL. Tout cela contribue à un climat de confiance permettant notamment de renforcer la collégialité : toutes les délibérations ont été unanimes et sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote.

Établi par Monique NOVAT et adopté lors de la réunion du 22 mars 2022

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Novat', written over a horizontal line.

Monique NOVAT