



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



RAPPORT D'ACTIVITÉ 2024

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Crédit photographique

Roche de Solutré (Saône-et-Loire) : @BIVG (Bureau interprofessionnel des vins de Bourgogne)

Parc agrivoltaïque à Verdonnet (côte d'Or) : @Berty Robert

Éolienne La Chapelle-Au-Mans (Saône-et-Loire) : @Emmanuel Daligand

Route des vignobles : @Tama66 / Pixabay (Bourgogne Franche-Comté)

Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne-Franche-Comté Rapport d'activité 2024

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 au cours de l'année 2024.

1 – Cadre réglementaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Le CGEDD est devenu l'IGEDD en septembre 2022

Les avis de l'autorité environnementale

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

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

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

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

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

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

Les décisions de l'autorité environnementale

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

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

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

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

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

Les avis sur cas par cas ad hoc

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

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

Composition de la MRAe BFC au cours de l'année 2024

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

En Bourgogne-Franche-Comté, la MRAe est composée de quatre membres permanents et de trois membres associés :

Hugues DOLLAT, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD et président de la MRAe ;

Bertrand LOOSES, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD ,

Vincent MOTYKA, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD remplacé par Marie WOZNIAK, architecte urbaniste générale de l'Etat depuis le 1er mai 2024 ;

Hervé PARMENTIER, inspecteur général de l'administration et du développement durable, membre permanent de l'IGEDD ;

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

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

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

Membres permanents De gauche à droite : Hugues Dollat, Bertrand Looses, Marie Wozniak, Hervé Parmentier



Membres associés De gauche à droite : Bernard Freslier ; Hervé Richard ; Aurélie Tomadini



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

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

Composition de l'équipe d'appui à la MRAe (département évaluation environnementale de la DREAL BFC)

Cécile BERNARD cheffe du département et Pascale ROUSSOT, adjointe :

Ludivine MOUGIN et Frédérique SEGOND, chargées de procédures

Les chargé(e)s de mission :

Jérôme ASTIER, Florine BOUNON, Amélie CHRISTEL, Patricia DUFLOS, Laetitia LEBLANC, Julien MATHIEU, Alix REISSER, Marilyn RENOUARD, Leila SERI.

La fonction des autorités environnementales

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

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

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place, dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe à l'occasion de leur création. Chaque formation d'autorité environnementale (Ae et MRAe) dispose d'un règlement intérieur publié sur leur site Internet.

Le décret 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services de l'inspection générale est entré en vigueur au 1er janvier 2023. Par ailleurs, le décret 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable a rappelé les missions et l'organisation des autorités environnementales. L'arrêté du 30 août 2022 portant organisation et règlement intérieur de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable précise également les dispositions communes relatives à la fonction d'autorité environnementale.

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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe BFC sont définies dans son règlement intérieur adopté le 23 janvier 2024 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 qui a été actualisée le 21 octobre 2024¹² entre le président de la MRAe et le directeur de la DREAL, et qui est 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 outil 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 il est partagé entre les membres de la MRAe ; un point régulier est fait entre la MRAe (président ou membre permanent) et la DREAL/DEE (cheffe de département et/ou adjointe) pour orienter le traitement des dossiers (avis complets, ciblés, flash, tacites (faibles enjeux) ou tacites contraints compte tenu du plan de charge...) ;

– un site collaboratif sécurisé 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.

12 [convention DREAL-MRAe du 21 octobre 2024](#)

3 – Le bilan d'activité 2024 :

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 25 fois en 2024, dont 21 fois en visioconférence et quatre fois en présentiel à Dijon. Comme les années précédentes, le recours à la délégation a été systématique pour les dossiers de « cas par cas » et avis conformes, avec un échange préalable entre les membres pour les décisions de soumission à évaluation environnementale.

Cette année, le nombre de saisines sur les dossiers plans programmes soumis pour avis a été plus faible qu'en 2023 : 53 en 2024 contre 62 en 2023 et 34 en 2022. Il est également en baisse sur les examens au cas par cas (27 en 2024 contre 31 en 2023 et 81 en 2022), les avis conformes étant au nombre de 66 en 2024 contre 71 en 2023.

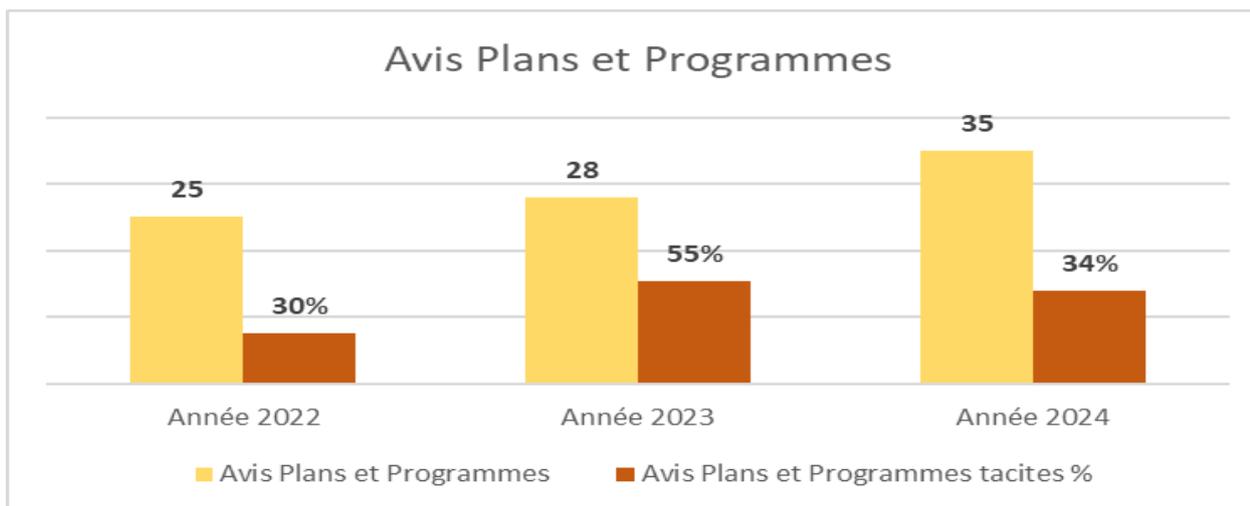
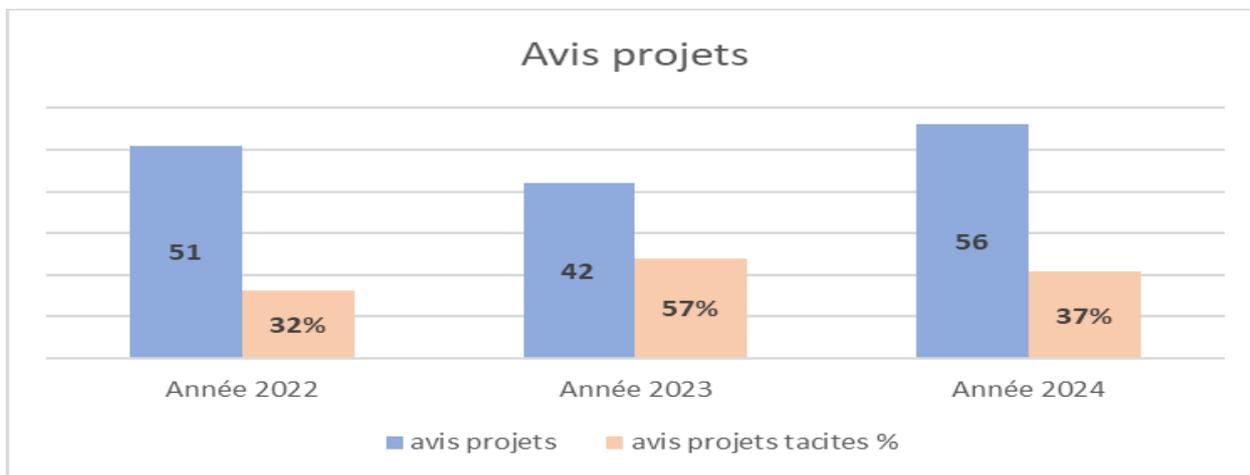
Les demandes d'avis sur projets restent très soutenus (92 en 2024 contre 97 en 2023 et 75 en 2022) avec 73 % (71 dossiers) de dossiers concernant des projets de production d'énergie renouvelable (14 pour l'éolien, 56 pour le photovoltaïque au sol, une micro centrale hydraulique).

En 2024, la MRAe BFC a été en mesure de formuler 91 avis au total (71 en 2023, donc une hausse de 28 %) avec 56 avis rendus sur les projets contre 42 en 2023 et 35 avis plans et programmes contre 28 en 2023. Une analyse systématique des enjeux est réalisée sur chaque dossier présenté, ce qui permet de prioriser les activités de la DREAL sur les dossiers présentant le plus d'enjeux environnementaux. Le taux de tacite sur les projets est moins fort qu'en 2023. Il est de 37 % sur les projets (57 % de « tacites » en 2023 et 32 % en 2022) mais les « tacites contraints »¹³ ont été réduit à 13 %. Pour les plans et programmes, le taux de tacite est également plus bas qu'en 2023 soit 34 % (contre 55 % en 2023 et 30 % en 2022) mais le taux de « tacite contraint » est de 9,4 %.

Il convient de préciser qu'un avis tacite rendu par la MRAe ne doit pas être interprété comme étant favorable au projet évalué. L'absence d'avis formulé par la MRAe se justifie soit :

- par des enjeux faibles ou modérés relevés dans l'analyse des dossiers concernés qui ont conduit la MRAe à donner la priorité à d'autres dossiers plus importants au vu de la charge de travail du département évaluation environnementale de la DREAL ;
- par l'impossibilité de formuler un avis faute de moyens suffisants (tacite contraint):

¹³ Tacite contraint : 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.



Les 35 avis émis par la MRAe sur les plans et programmes ont concerné essentiellement des documents d'urbanisme , soit :

- Une élaboration de SCoT¹⁴: Le Grand-Auxerrois (89)
- Trois élaborations de PLUi¹⁵: La communauté d'agglomération de Vesoul (70), la communauté de communes Altitude 800 (25) et la communauté de communes du Brionnais Sud Bourgogne (71) ; une révision de PLUi et deux MECDU ;
- 19 PLU, dont 2 élaborations et 10 révisions et 4 modifications et 3 MECDU;
- Une révision et une élaboration de carte communale : Varennes-Saint-Sauveur (71) et Condal (71)
- Deux avis au titre du Code de l'environnement concernant des PCAET¹⁶ ;
- Quatre avis divers dont le schéma départemental cynégétique de la Nièvre.

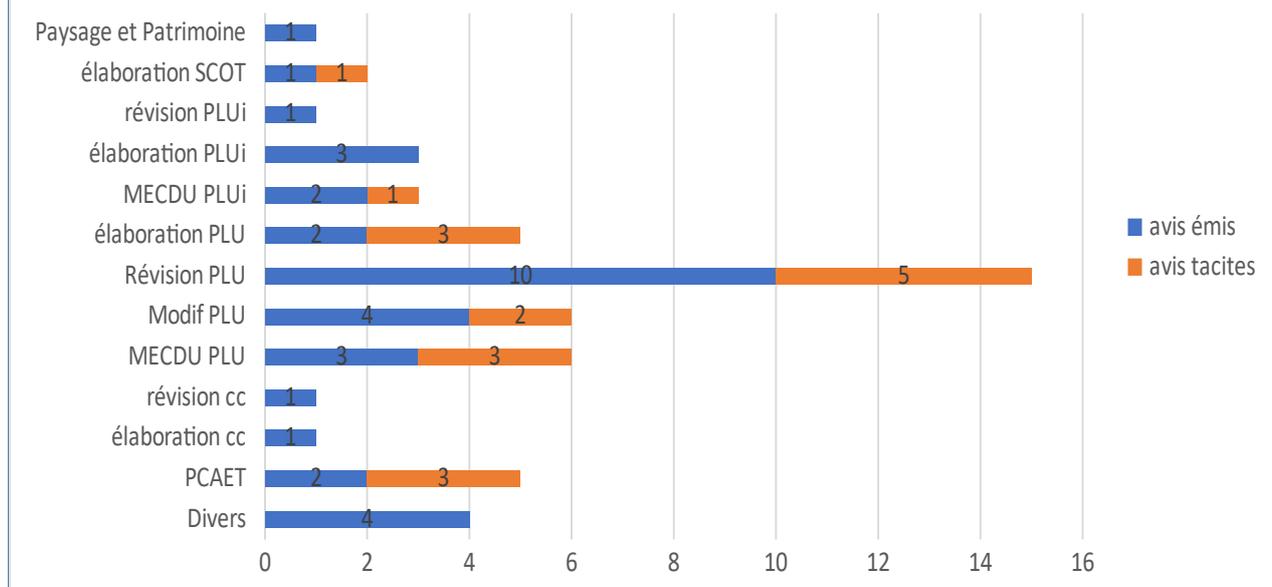
Le graphique ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés et des absences d'avis par type de plans/programmes** .

14 Schéma de cohérence territoriale

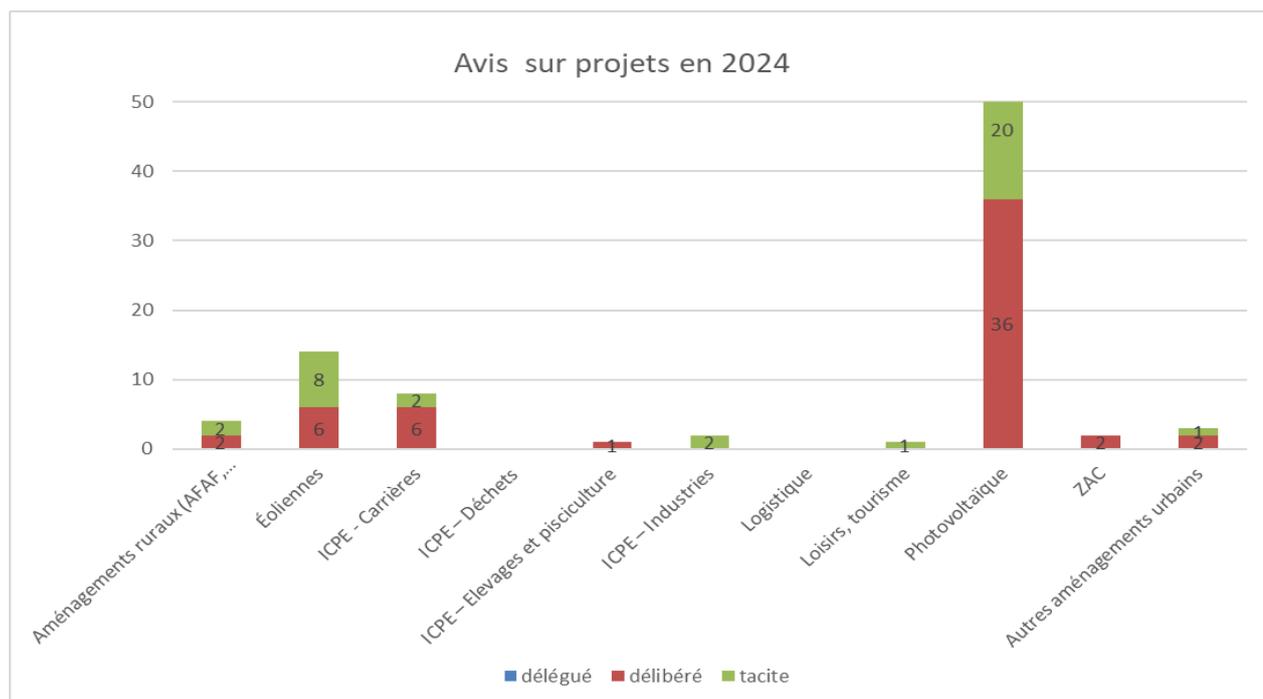
15 Plan local d'urbanisme intercommunal

16 Plan climat air énergie territorial

Typologie des plans / programmes reçus pour avis en 2024



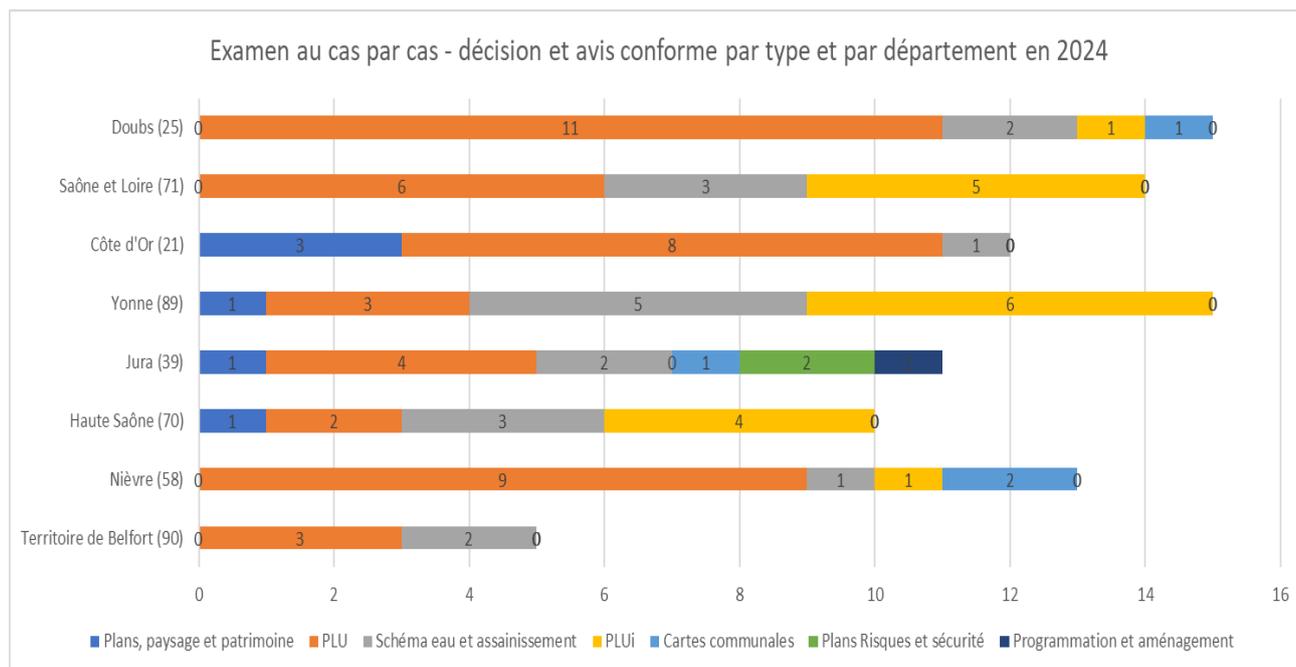
Le graphique ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés et absence d'avis par type de projets** :



Les 56 avis sur projets émis par la MRAe ont concerné principalement :

- des projets de production d'énergie renouvelable dont six projets de parc éolien, 36 projets de parc photovoltaïque au sol et une microcentrale;
- des projets de carrières (6) ;
- des projets d'aménagement (ZAC, aménagement ruraux ou urbain) (6) ;
- un projet d'élevage (1)

Le graphique ci-dessous reprend les statistiques départementales des 94 décisions et avis conformes prises au titre de l'examen au cas par cas (28 décisions et 66 avis conformes) :



Les dossiers ont essentiellement concerné des modifications de documents d'urbanisme (43 pour des PLU ou PLUi – révision, modification ou mise en compatibilité – et quatre pour des cartes communales) et des zonages d'assainissement (18).

Après analyse, 28 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.

8 dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 7 % des dossiers examinés comme en 2023), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL.

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

La MRAe a été saisie d'un recours gracieux formé contre un avis conforme de soumission à évaluation environnementale. Les éléments complémentaires produits ont conduit à retirer la décision de soumission.

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.

En conclusion, la MRAe attire régulièrement l'attention des porteurs de projet sur la qualité de l'évaluation environnementale produite. Au-delà des éléments attendus listés dans l'article R.122-5 du Code de l'environnement, une attention particulière est à porter notamment sur la qualité des illustrations servant de base aux analyses et au recueil des données, la cohérence et la mise à jour des données, la bonne mise en œuvre de la séquence Éviter – Réduire – Compenser. Par nature de projets, des attendus sont précisés ci-après (cf.4).

4 - Quelques points de vue d'actualités de la MRAe BFC issus des avis émis au cours de l'année 2024

4-1 La prise en compte de l'adaptation au changement climatique nécessite d'être intégrée dès à présent dans les démarches de planification et dans les projets.

4.1.1- Les PCAET :

Les PCAET présentent systématiquement une orientation dédiée à l'adaptation du territoire aux effets du changement climatique. Concernant le bâti, les actions de rénovation énergétique de l'existant sont citées sans objectifs opérationnels ou indicateurs du suivi, quantitatifs comme qualitatifs (qualité du cadre de vie). La lutte contre les îlots de chaleur apparaît souvent dans les mesures proposées. Sur la ressource en eau, la question de la récupération des eaux, de la rénovation des canalisations d'AEP sont prévues sans prévoir d'indicateur de suivi des actions. En matière d'agriculture, les actions sont de l'ordre de la sensibilisation. Certaines problématiques comme le ruissellement et l'érosion des sols, de plus en plus prégnantes en raison de leur accélération liée au changement climatique ne sont pas suffisamment traitées et gagneraient à être prise en compte par les porteurs de projets. Cela pourrait par exemple englober certaines bonnes pratiques classiques à diffuser : méthodes de prévention des ruissellements et d'érosion des sols, maintien d'un couvert végétal par des cultures intermédiaires pour réduire la battance et favoriser l'infiltration, travail du sol en travers de la pente, création, maintien et entretien des haies, talus, bosquets, mares, fossés, terrasses, murets, etc. L'identification et la protection de zones humides, en lien avec les pratiques agricoles ou les projets d'aménagement, sont également essentielles et gagneraient à faire l'objet d'actions spécifiques, en rapport avec leur inscription dans les documents d'urbanisme.

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

De manière plus générale, et alors qu'un grand nombre de communes du territoire sont concernées par le risque d'inondation, les remontées de nappes souterraines et un aléa moyen de retrait-gonflement des argiles (RGA), dont la prégnance se fait effectivement de plus en plus sentir au fur et à mesure que la fréquence des épisodes extrêmes s'accroît, les plans d'actions n'abordent pas toujours suffisamment ces thématiques.

Parmi les recommandations de la MRAe, figurent celles :

- d'accroître les actions pour réduire le ruissellement et l'érosion des sols en adaptant notamment les pratiques agricoles par le maintien de haies et leur réimplantation ;
- d'inclure au programme d'action des compléments concernant les risques naturels (inondation, retrait gonflement des argiles).
- de détailler l'ensemble des actions liées à l'adaptation au changement climatique, en leur affectant des moyens en accord avec les ambitions envisagées et en leur associant des indicateurs de suivi chiffrés, aisément quantifiables et reproductibles ;
- d'accroître les actions de sensibilisation autour de la ressource en eau, du ruissellement et de l'érosion des sols à destination des publics ciblés (filiale agricole, grand public)

4.1.2 : Les SCOT et PLUi :

Les documents de SCOT ou les PLUi comportent des orientations relatives à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, mais elles ne se concrétisent pas toujours suffisamment dans les règlements ou dans des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Sur la question du bâti, certains documents d'orientation et d'objectif (DOO) recommandent un état des lieux des performances énergétiques afin d'identifier les zones les plus sensibles à la précarité énergétique. Ils encouragent l'isolation des bâtiments afin de diminuer la consommation énergétique des ménages. D'autres recommandations visent à intégrer les principes du bioclimatisme dans les opérations d'aménagement (orientation des bâtiments, exposition au vent,

végétalisation, lutte contre les îlots de chaleur urbains...) ou encore à favoriser l'usage de matériaux biosourcés, sans toutefois être traduite réglementairement.

Pour la ressource en eau, l'adéquation du projet de développement des SCoT avec les capacités de la ressource en eau n'est pas toujours démontrée, et souvent reportée sur les communes ou EPCI. Dans les PLUi, le diagnostic territorial et l'annexe sanitaire ne présentent pas toujours l'état des ressources en eau potable (y compris les ressources externes), alors que le projet de révision des PLUi prévoit le plus souvent des perspectives de développement optimistes. Dans ces situations, la MRAe recommande le plus souvent de :

- Caractériser plus finement l'état réel de la disponibilité en eau potable, afin de pouvoir déterminer les éventuelles contraintes d'approvisionnement locales, qui risquent de s'intensifier du fait d'une pression accrue et du changement climatique, et de démontrer la cohérence entre la ressource mobilisable et le projet de développement du PLUi ;
- conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau ;
- la préservation de la ressource en eau appelle également à renforcer la qualité de l'assainissement. Les informations portées dans les projets se limitent souvent au diagnostic de l'existant sans lier les perspectives de développement aux trajectoires de mise en conformité ou de renforcement des capacités de traitement.

Pour la résilience de la biodiversité, la préservation des corridors écologiques constitue une première solution fondée sur la nature. La MRAe rappelle donc souvent que la loi climat et résilience prévoit une obligation de définition d'une OAP relative à la mise en valeur de la trame verte et bleue (TVB), visant la programmation d'actions et opérations nécessaires pour préserver et restaurer les continuités écologiques. Cette OAP imposée a vocation à compléter le dispositif permettant déjà au règlement du PLUi de localiser dans les zones urbaines les espaces à protéger et à identifier les éléments remarquables (haies, arbres isolés...). Pourtant cette OAP est encore trop peu présente dans les projets de PLUi présentés.

L'inscription dans la trajectoire de l'objectif zéro artificialisation nette prévue dans la loi climat résilience du 22 août 2021 n'est pas encore intégrée par toutes les collectivités. La sobriété foncière est pourtant également une réponse à l'adaptation au changement climatique en préservant des espaces naturels agricoles ou forestiers qui constituent à la fois des puits de carbone et des ressources en matière de biodiversité.

4.1.3 les projets d'énergie renouvelable :

- Pour les éoliennes, les études de dangers sont annexées au dossier et présentent la manière dont les éoliennes et leurs fondations seront conçues pour résister à des conditions extrêmes, les mesures de sécurité contre des aléas divers étant rappelées (foudre, projection et chute de glace). Les dossiers ne présentent cependant pas d'analyse de la vulnérabilité du projet au changement climatique. Dans ces conditions, la MRAe souligne souvent que l'accentuation des phénomènes extrêmes liés au changement climatique aurait pu être étudiée afin de mieux caractériser les risques sur toute la durée de vie du parc éolien.

- Pour les projets agrivoltaïques, certains dossiers mettent en avant l'argument de l'adaptation au changement climatique comme justification des installations agissant comme des ombrières et limitant l'évapotranspiration, ou insiste sur la présence des systèmes de récupération d'eau de pluie ruisselant sur les panneaux utiles à l'exploitation agricole. Ces éléments sont cependant peu étayés, le nombre de projets en fonctionnement et avec des dispositifs de mesures adaptés restent encore trop peu nombreux pour en vérifier la pertinence. La localisation des projets photovoltaïques sur des sites déjà artificialisés restent encore trop peu fréquentes alors que l'effet d'ombrières sur des parkings sont un bon exemple d'adaptation au changement climatique.

4.2 Quelques enseignements retenus par la MRAe sur la prise en compte de l'environnement dans les projets photovoltaïques au sol étudiés en 2024 et sur la montée en puissance de l'agrivoltaïsme :

Si le développement des énergies renouvelables s'inscrit dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de la France, et les objectifs

régionaux du Sraddet de la région BFC, les projets doivent prendre en compte les enjeux environnementaux et la qualité des études d'impact doit permettre d'en apporter des garanties suffisantes.

Rappelons tout d'abord les objectifs régionaux du Sraddet BFC sont l'installation d'une puissance solaire de 2 240 MW en 2026, 3 800 MW en 2030 et 10 800 MW en 2050. La puissance solaire raccordée en Bourgogne-Franche-Comté est de 802 MW au 31 décembre 2023 soit un accroissement de 24 % par rapport à 2022.

La dynamique de croissance des projets photovoltaïques au sol et agrivoltaïques se poursuit sur la région, c'est ainsi qu'au cours de l'année 2024, 56 demandes d'avis ont été présentées, et la MRAe après hiérarchisation des enjeux environnement sur les différents projets, en a rendu 35.

Plusieurs textes réglementaires sont venus préciser un certain nombre de critères et d'exigences concernant les projets photovoltaïques au sol. On retiendra en particulier :

- la loi 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables ;
- le décret 2024-318 du 9 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers ;
- l'arrêté du 5 juillet 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers qui définit la formule de calcul des garanties financières, qui précise le contenu des rapports de contrôle (à la mise en service, pendant l'exploitation et au moment du démantèlement et de la remise en état), et les modalités de calcul de certains indicateurs.

Sans entrer dans le détail de ces textes, il est utile de rappeler quelques dispositions communes qui s'appliquent aux installations agrivoltaïques et aux installations compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière :

- une durée limitée (1) et un démantèlement (2) au terme de cette durée ou au terme de l'exploitation s'il survient avant (caractéristiques garantissant la réversibilité) ;
- une obligation de remise en état du terrain ;
- l'installation peut être subordonnée à la constitution préalable de garanties financières ;
- ces installations sont non autorisées dans les zones forestières lorsqu'elles nécessitent un défrichage portant sur une superficie totale, même fragmentée, égale ou supérieure à 25 hectares.

4.2.1- L'évitement, une première étape importante à étudier :

L'évitement doit être intégré dans une réflexion intercommunale et dans une démarche de planification :

La planification des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables ainsi que de leurs ouvrages connexes est prévue par la loi 2023-175 du 10 mars 2023 précise que celles-ci ne peuvent être comprises dans les parcs nationaux et les réserves naturelles ni, lorsqu'elles concernent le déploiement d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent, dans les sites classés dans la catégorie de zone de protection spéciale ou de zone spéciale de conservation des chiroptères au sein du réseau Natura 2000.

La MRAe fait encore le constat que les projets présentés sont souvent liés à des opportunités foncières et que la démarche d'évitement n'est pas systématiquement mise en œuvre. Il convient de rappeler que le Sraddet BFC prévoit, pour les parcs photovoltaïques au sol, de « favoriser les terrains urbanisés ou dégradés, les friches, les bordures d'autoroutes ou les parkings tout en maintenant des exigences élevées sur les sols agricoles et l'absence de déforestation ». L'analyse de l'articulation du projet voire de sa compatibilité avec les documents de planification (ScoT, PLU, ...) ou autres plans ou programmes (Sdage, Sage, ...) est généralement incomplète. Dans cette démarche d'évitement, les enjeux de préservation de la biodiversité à prendre en compte sont par ailleurs plus larges que ceux prévus par la loi citée précédemment.

Il est donc important que les études d'impact présentent des inventaires récents et précis appliquant les méthodologies standards et qu'elles tirent également les enseignements des dispositifs de suivi réalisés sur les parcs en fonctionnement, ce qui n'est pas toujours constaté à la lecture des études d'impact. Il est également indispensable de bien définir l'étendue des aires d'études et de justifier le périmètre retenu en fonction des enjeux environnementaux à appréhender (aire d'étude immédiate, rapprochée et éloignée)

Lorsque le projet a un caractère « agrivoltaïque » avéré conformément aux dispositions de l'arrêté et du décret relatifs, il est également important de justifier selon la nature de l'activité agricole retenue les espacements inter panneaux et d'assurer un recul suffisant avec les lisières forestières et les haies.

4.2.2- Les effets cumulés

Devant la montée en puissance du nombre de projets, une prise en compte des effets cumulés reste à améliorer.

La plupart des études d'impact présente bien la démarche prévue à l'alinéa e / de l'article R 122-5 du Code de l'environnement *du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées.*

Les projets existants sont ceux qui, lors du dépôt du dossier de demande comprenant l'étude d'impact, ont été réalisés. Les projets approuvés sont ceux qui, lors du dépôt du dossier de demande comprenant l'étude d'impact, ont fait l'objet d'une décision leur permettant d'être réalisés.

Cependant, la encore, la justification du périmètre retenu concernant l'aire d'étude des incidences pour les effets cumulés n'est pas toujours présente et cela peut varier selon les incidences à étudier.

Les thématiques environnementales traitées dans le cadre des incidences cumulées doivent correspondre également aux enjeux principaux du projet et du territoire concerné, ce qui n'est pas encore systématiquement le cas dans les dossiers étudiés.

Enfin, plus les projets sont nombreux, plus les enjeux environnementaux dans l'aire d'étude définie sont importants et plus l'analyse du cumul des incidences doit être développée dans l'étude d'impact.

D'une façon générale, les dossiers sont « pauvres » s'agissant des impacts paysagers : masques végétaux systématiques comme si « cacher » était la seule solution, pas de traitement des citernes, bardage systématique des postes, etc. Vu le nombre de projets, leur proximité et parfois leur taille, il faudrait concevoir de vrais projets paysagers, dessinant ces nouveaux paysages industriels.

Cas particulier des projets photovoltaïques sur les plans d'eau :

Une minorité de projets photovoltaïques sur plans d'eau ont été présentés en 2024 (trois projets). Il s'agit souvent d'anciennes carrières avec une présence de zones humides fréquentes à proximité qu'il convient d'étudier précisément. Les conflits d'usage sont également possibles avec ce choix de localisation du projet. Les impacts sur la biodiversité sont encore mal documentés et il est donc important de prévoir des dispositifs de suivi pouvant alimenter le retour d'expérience, et de rester prudent en limitant le taux de recouvrement du plan d'eau et laissant une majorité de la surface sans aménagement.

Il y a là une difficulté à aborder les effets cumulés liés aux fonctionnalités complémentaires des plans d'eau dépendantes de la morphologie (berges, vasières, ripisylve..), des saisons (haltes de migration), des conditions atmosphériques (lieux de refuges en périodes hivernales sévères / présence de glace).

Le volet paysager mérite d'être approfondi notamment en analysant les effets cumulés possibles au sein des vallées concernées.

4.2.3 : La fragmentation des milieux par les projets agrivoltaïques, une question qui reste à approfondir.

Les variantes des projets agrivoltaïques présentées mettent en avant l'écartement inter-rangées des panneaux pour la gestion agricole ou pastorale des lieux. Elles portent peu souvent sur les formes d'implantation retenues et sur le plan de masse du projet qui pourtant est important dans la prise en compte des incidences sur la biodiversité. Le rapport bordure/surface globale, qui correspond au ratio entre le linéaire de bordure et la superficie globale de la centrale, est aussi un facteur à prendre en compte. Ainsi, si le rapport bordure / surface globale est faible, les incidences sont plus fortes sur la biodiversité que si le rapport bordure / surface globale est plus élevé.

A partir de surfaces clôturées importantes, une attention plus grande doit être portée également à l'étude des incidences sur les déplacements de la grande faune, ce qui n'est pas encore réalisé de façon systématique dans les études d'impact et amène la MRAe à recommander des unités clôturées de taille plus réduite et suffisamment espacées pour réduire les impacts du projets sur ces déplacements en évitant la réalisation de couloirs qui peuvent être des pièges à gibiers.

4.2.4 : Le dispositif de suivi, un outil important à ne pas négliger

La réalisation de suivis annuels pendant les dix premières années de vie du projet , puis tous les cinq ans à partir de l'année n+10 jusqu'à la fin d'exploitation du parc photovoltaïque (40 ans) est le plus souvent préconisé dans les études d'impact. Il est important que le porteur de projet s'engage à adapter les mesures de gestion prévues en cas de constat d'évolution défavorable des sites, ce qui n'est pas toujours précisé dans les études.

De même, les retours d'expérience de ces suivis peuvent utilement être reproduits dans les études d'impact pour justifier des protocoles, adapter des mesures de réduction ou démontrer leur efficacité.

Souvent la MRAe est amenée à recommander une contractualisation avec une obligation réelle environnementales¹⁷ (ORE) pour une durée au moins égale à celle du projet. Si le contrat ORE peut être utilisé pour mettre en œuvre les mesures de compensation environnementale requises, il assure également une sécurité supplémentaire pour garantir la pérennité du dispositif de suivi.

4.3- Quelques recommandations encore d'actualité sur les projets éoliens étudiés en 2024 :

Les objectifs régionaux du Srdet BFC sont l'installation d'une puissance éolienne de 2003 MW en 2026, 2832 MW en 2030 et 4472 MW en 2050. La puissance éolienne installée à fin 2023 est de 1143 MW.

Des projets éoliens présentés ont été un peu plus nombreux qu'en 2024 (13 contre 10) mais situés toujours prioritairement à proximité ou dans des secteurs forestiers.

Pour les six avis rendus en 2024 par la MRAe sur des parcs éoliens comportant de 4 à 18 éoliennes selon les projets (55 éoliennes au total), il est regrettable de constater que le choix se porte encore le plus souvent dans les secteurs forestiers ou en lisières de forêts (5/6), ce qui va à l'encontre des préconisations européennes et françaises vis-à-vis de la protection des chauves-souris¹⁸

La MRAe a donc souvent été amenée à recommander d'étudier des scénarios de sites alternatifs, a *minima* à l'échelle intercommunale, en comparant leurs impacts sur l'environnement et en recherchant des sites hors des massifs forestiers ou éloignés des lisières forestières, et de présenter des variantes d'implantation privilégiant l'évitement des zones à enjeux écologiques forts.

Des recommandations de la MRAe concernant les effets cumulés sont faites régulièrement dans les avis. De manière générale les effets cumulés potentiels concernent surtout les oiseaux et les chiroptères, en lien avec leurs capacités de déplacement. Les effets cumulés sur la faune volante semblent parfois sous-évalués, d'autant plus que plusieurs projets éoliens ne sont pas toujours considérés dans l'analyse ou que le périmètre d'étude n'est pas suffisamment justifié. La MRAe demande alors de réévaluer les enjeux et de définir des mesures complémentaires, coordonnées avec les autres parcs éoliens du territoire, pour garantir l'absence d'effets significatifs.

17 Codifiées à l'article L. 132-3 du code de l'environnement, les ORE sont inscrits dans un contrat au terme duquel le propriétaire d'un bien immobilier met en place une protection environnementale attachée à son bien, pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans

18 préconisations pour la prise en compte des chauves-souris dans les projets éoliens – accord européen Eurobats et SFPEM

Sur le volet paysager, le sujet des effets cumulés doit faire l'objet d'une vigilance particulière. Là encore, bien que l'ensemble des études d'impact fournissent des études approfondies, la MRAe peut être amenée à demander quelques améliorations portant notamment sur :

- un complément de l'analyse en introduisant un indice d'occupation de l'horizon, et de le calculer pour tous les lieux de vie concernés par le projet au sein de l'aire d'étude; son seuil d'alerte pouvant être fixé à 120° comme cela est habituellement recommandé ;
- de modifier les données d'entrée du calcul des espaces de respiration, avec un seuil d'alerte de 160° et une profondeur de 10 km ;
- de mener une analyse croisée des deux indices (occupation/respiration) et de qualifier précisément les risques de saturation en fonction du dépassement éventuel des seuils.

Il est d'usage de considérer qu'il n'y a pas de risque de saturation si aucun des deux seuils n'est dépassé ; si les deux le sont, ce risque est avéré. Si un seul l'est, l'analyse doit être affinée, en donnant par exemple selon l'importance des dépassements la priorité à l'indice de respiration, considéré comme prioritaire.

Les études d'impact présentent de manière claire la réglementation applicable aux éoliennes en termes de nuisances sonores et sont dans la plupart des cas de qualité. Elles peuvent conduire à des plans de bridage à mettre en œuvre lorsque des dépassements du seuil d'émergence réglementaire en période nocturne sont constatés au niveau des bourgs. Ces constats peuvent amener la MRAe à recommander que la campagne de mesures post-installation soit réalisée dans l'année qui suit la mise en service et que la mise en œuvre de mesures correctives fasse l'objet d'un engagement formel du pétitionnaire aussi bien en cas de non-respect des seuils réglementaires que de gêne avérée sur les zones habitées.

5 – Formation continue et actions de communication

Le bilan d'activité 2023 de la MRAe-BFC a été diffusé à l'ensemble des préfets et directeurs des directions départementales des territoires (DDT) de la région. Une présentation a été faite par le président de la MRAe en mars auprès du préfet de région et à l'occasion d'un comité des directeurs de la région début mai 2024 (DREAL,DDT). Il a également été présenté lors de l'assemblée générale des commissaires enquêteurs de l'ex-région Bourgogne le 8 avril 2024 .

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. Les avis des services de l'État consultés par la MRAe restent particulièrement utiles à la MRAe pour délibérer les avis rendus.

Des ateliers de travail sont proposés chaque trimestre entre les membres de la MRAe et les agents du département de l'évaluation environnemental de la DREAL pour capitaliser les enseignements à retenir dans l'analyse des avis rendus, ou échanger sur les méthodes de travail.

De nombreuses opportunités de formations nationales sont également proposées par la conférence des Ae ou par le CGDD, en mobilisant des outils de webinaires qui permettent d'entretenir les compétences des membres de la MRAe et des agents des DREAL. Des rediffusions de ces séances sont mises à la disposition des agents et des membres permettant ainsi d'entretenir les compétences acquises.

Une visite de terrain MRAe-DREAL a été organisée le 2 juillet dernier sur un parc éolien en exploitation dans le département de l'Yonne, elle a permis des échanges intéressants avec les porteurs de projets et les opérateurs et de vérifier en direct le fonctionnement d'une détection / bridage en cas de présence de rapaces à proximité (dispositifs qui méritent d'être généralisés).



6 - Aspects humains et matériels

Le bon exercice de la mission de la MRAe dépend en grande partie de la capacité du département évaluation environnementale (DEE) de la DREAL à instruire les dossiers et à produire les projets de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais impartis. Une fois de plus, en 2024, il convient de saluer la mobilisation des équipes qui a été forte, malgré la charge de travail qui reste particulièrement soutenue. Si la montée en puissance des projets et des plans et programmes se poursuit, il sera nécessaire d'adapter les moyens humains en conséquence afin que cette mission puisse être assurée de manière satisfaisante.

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

La démarche collaborative a également permis des échanges riches dans une ambiance cordiale. 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.

Courriel de contact MRAe :

mrae.bfc@developpement-durable.gouv.fr

Site Internet :

<https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/bourgogne-franche-comte-r8.html>