



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**IGEDD**

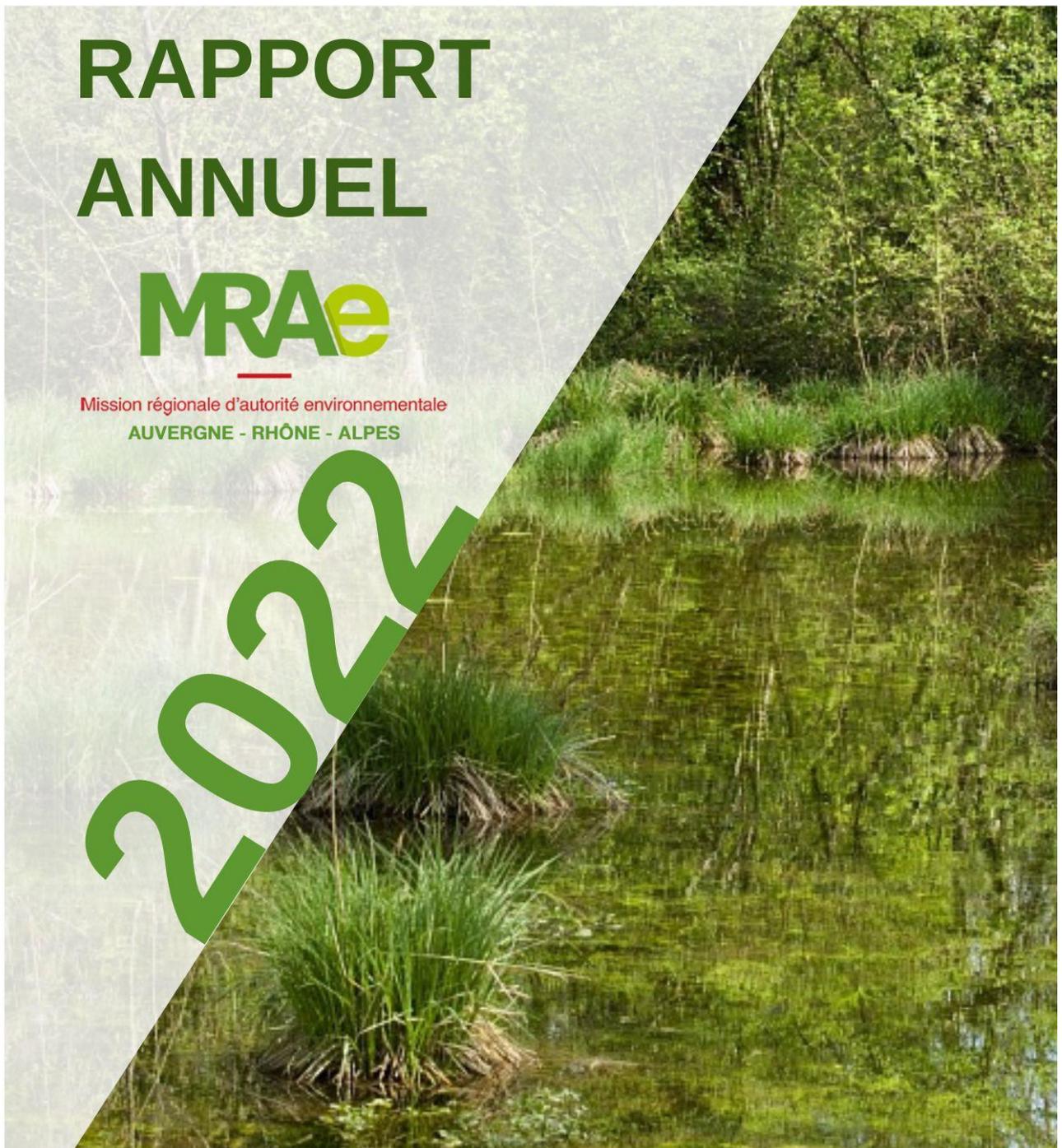
INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

# RAPPORT ANNUEL

## MRA<sup>e</sup>

Mission régionale d'autorité environnementale  
AUVERGNE - RHÔNE - ALPES

# 2022





Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

# Rapport d'activité 2022 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes

# Préambule

L'évaluation environnementale est une démarche continue, progressive et itérative, menée au plus tôt, dès l'étape de conception d'un projet, plan ou programme, dont les documents d'urbanisme, et jusqu'à sa mise en œuvre. Elle consiste à identifier les enjeux environnementaux, y compris la santé humaine, les incidences potentielles du projet, plan ou programme sur ces enjeux et à définir les mesures prises pour les éviter, à défaut les réduire et si cela s'avérait nécessaire les compenser. Elle est conduite sous la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du projet ou de l'organisation chargée d'élaborer le plan ou programme. L'évaluation environnementale doit être proportionnée à l'importance des effets du projet ou du plan ou programme et des enjeux environnementaux du territoire concerné.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est conduite au stade de la planification, thématique ou territoriale, en amont des projets opérationnels. Elle permet de repérer de façon préventive les impacts potentiels des objectifs et orientations et des prescriptions, règles ou recommandations du document sur l'environnement, à un stade où les infléchissements ou orientations sont plus aisés à mettre en œuvre, à une échelle pertinente.

L'étude d'impact et le rapport environnemental sont les documents qui restituent la démarche d'évaluation environnementale diligentée tout au long de l'élaboration du projet, du plan ou du programme. Ils ne sauraient se résumer à une justification *a posteriori* des choix déjà réalisés. Ce sont des documents évolutifs, actualisés au fur-et-à-mesure de la définition et de l'évolution du projet ou du plan ou programme.

L'Autorité environnementale, lorsqu'elle est saisie, délibère des avis portant sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale, telle que restituée dans le dossier fourni, sur la prise en compte de l'environnement par le projet ou le plan ou programme et sur la lisibilité du dossier pour le public. Ils s'adressent à la maîtrise d'ouvrage du projet ou l'organisation en charge d'élaborer le plan ou programme, à l'autorité en charge d'autoriser le projet ou d'approuver le plan ou programme, ainsi qu'au public afin qu'il soit en mesure de contribuer aux décisions qui le concernent. Cet avis est rendu public dès sa délibération.

\*\*\*

Pour son rapport d'activités 2022, la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes (MRAe ARA) a choisi, dans la lignée de ses rapports précédents, de rappeler dans une première partie ses missions et son organisation puis de dresser un bilan quantitatif des décisions et avis qu'elle a délibérés, relevant les points clés des évolutions rencontrées par rapport aux années précédentes. Elle fait état de la création de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable - Igedd, de l'examen au cas par cas des projets de plans de prévention des risques maintenant confié aux MRAe, de l'arrivée des avis conforme remplaçant progressivement l'examen au cas par cas des documents d'urbanisme. Le nombre de saisines de la MRAe a augmenté de près de 12 % quand le nombre d'avis délibérés a augmenté de 33% par rapport à 2021, le taux d'avis « sans observation dans le délai » continuant à diminuer de façon significative. Dans une troisième partie, elle développe cinq sujets qui ont été au cœur de ses délibérations : les énergies renouvelables, les projets dans les domaines skiables et les stations, les transports en commun, la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, et la consommation d'espace. La MRAe revient enfin sur quelques points particuliers dans les avis : l'efficacité énergétique de projets et leur durée d'exploitation, les zones d'activités concertées (ZAC) urbaines et les régularisations d'autorisation.

\*\*\*

Le présent rapport de la MRAe ARA et ceux des années précédentes sont disponibles sur son [site](#).

Sont également à consulter :

- [la synthèse annuelle des Autorités environnementales](#)
- [le rapport annuel de l'Ae](#)
- [les rapports annuels des autres MRAe](#)

# Sommaire

<b>1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Le cadre juridique.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....</b>	<b>5</b>
1.2.1. Les membres.....	5
1.2.2. Le service d'appui de la MRAe.....	6
1.2.3. L'organisation .....	7
<b>2. Les avis et décisions produits par la MRAe .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. Les décisions après examen au cas par cas et les avis conformes .....</b>	<b>11</b>
2.1.1. Les décisions après examen au cas par cas .....	12
2.1.2. Les avis conformes.....	14
<b>2.2. Les avis sur les plans et programmes et sur les projets .....</b>	<b>15</b>
2.2.1. Avis rendus sur les plans et programmes .....	17
2.2.2. Avis rendus sur les projets .....	22
<b>3. Éléments d'analyse thématique de la MRAe 2022 .....</b>	<b>26</b>
<b>3.1. Les énergies renouvelables (EnR) ; une répartition territoriale inégale, des manques persistants d'anticipation d'études préliminaires .....</b>	<b>27</b>
<b>3.2. Les domaines skiables et stations.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3. Les transports : infrastructures linéaires et transport en commun .....</b>	<b>38</b>
<b>3.4. Les mises en compatibilité de documents d'urbanisme ou Mecdu.....</b>	<b>40</b>
3.4.1. La Mecdu, ses limites et son périmètre.....	40
3.4.2. L'évaluation environnementale d'une Mecdu.....	42
<b>3.5. Le sujet ZAN (zéro artificialisation nette) et la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme.....</b>	<b>45</b>
3.5.1. Le contexte national .....	45
3.5.2. Le contexte régional .....	45
3.5.3. Attentes et constats généraux de l'autorité environnementale sur la prise en compte de la consommation d'espace ou de l'artificialisation des sols dans les documents d'urbanisme .....	46
<b>3.6. Les périmètres de projet .....</b>	<b>48</b>
<b>3.7. Sujets plus ponctuels .....</b>	<b>50</b>
3.7.1. L'efficacité énergétique des projets et la durée d'exploitation : le cas des microcentrales....	50
3.7.2. Les Zac urbaines et le changement climatique.....	50
3.7.3. Le cas particulier des saisines dans le cadre de régularisations : état initial, état actuel, état futur .....	51

\*\*\*

# 1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

## 1.1. Le cadre juridique

En fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur l'environnement, certains projets (réalisations, interventions ou activités concrètes) et plans et programmes (documents de planification) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit de façon systématique, soit après un examen dit « au cas par cas ».

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage de ces projets et des responsables de ces plans et programmes. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une autorité environnementale, indépendante des porteurs de projet et des autorités qui les autorisent, rende un avis public sur la qualité des évaluations et de la prise en compte de l'environnement. Pour les plans et programmes qui doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas, la décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale est également prise par une autorité qui doit être indépendante de l'autorité qui élabore et approuve le document.

Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ont été créées en 2016 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), devenu Inspection générale de l'environnement et du développement durable<sup>1</sup> (IGEDD) le 1<sup>er</sup> septembre 2022<sup>1</sup>, pour assurer la mission d'autorité environnementale d'abord pour les plans et programmes puis également pour les projets « locaux »<sup>2</sup>, antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département<sup>3</sup>.

L'examen au cas par cas des plans et programmes (incluant les plan de prévention des risques depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022)<sup>4</sup> leur est confié, ainsi que la délibération des avis sur les projets et plans et programmes. Certaines conditions ont été modifiées en 2021 par décret<sup>5</sup> dont l'arrêté d'application, relatif à une partie de ses dispositions, n'avait cependant pas encore été publié au 31 décembre 2021. L'examen au cas par cas des

---

1 Cf. décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

2 Cf. décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. Le même décret a par ailleurs confié la compétence d'autorité environnementale pour les projets à la formation nationale d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) et aux préfets de région, selon le type de projet. NB : la compétence pour certains plans et programmes locaux, en particulier les plans de protection des risques, ainsi que les projets et les plans et programmes concernant deux ou plusieurs régions, est exercée par la formation d'autorité environnementale (Ae) du CGEDD. .

3 Cf. article 31 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a modifié l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour y introduire la distinction entre, d'une part, l'« autorité environnementale » qui rend un avis sur la qualité de l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement et, d'autre part, l'« autorité chargée de l'examen au cas par cas », qui décide de soumettre ou non un projet à évaluation environnementale au vu de ses incidences notables potentielles sur l'environnement et la santé humaine. Les évolutions réglementaires d'application de ces dispositions sont intervenues dans le cadre du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui met en cohérence la partie réglementaire du code de l'environnement avec les évolutions introduites par la jurisprudence du Conseil d'État et, à sa suite, par le législateur. Ce décret introduit également dans les règles de fonctionnement des autorités environnementales et des autorités en charge de l'examen au cas par cas certaines évolutions spécifiques, liées d'une part au pouvoir d'évocation, par le ministre chargé de l'environnement, de dossiers de demande d'avis transmis aux MRAe, et d'autre part à la prévention des situations de conflits d'intérêts auxquelles peuvent se trouver confrontés en particulier les préfets dans l'exercice de leurs compétences en matière d'examen au cas par cas des projets.

4 Cf. Décret n° 2022-970 du 1er juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyennes et modifiant des dispositions relatives à la nomenclature d'évaluation environnementale, ainsi qu'à l'autorité environnementale compétente pour les plans de prévention des risques, qui devient la mission régionale d'autorité environnementale

5 Cf. 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

projets est confié à une autorité, différente de l'Autorité environnementale, dite « autorité en charge de l'examen au cas par cas »<sup>6</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022, les MRAe sont saisies pour avis conformes sur les propositions de non soumission à évaluation environnementale des modifications de certains documents d'urbanisme prescrites depuis le 8 décembre 2020<sup>7</sup>.

Pour l'exercice de leur mission, les MRAe bénéficient de l'appui technique d'agents de la DREAL<sup>8</sup> de la région concernée, qui sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe. L'objectif de cette évolution dans l'exercice d'autorité environnementale était de garantir l'autonomie des autorités environnementales locales vis-à-vis de l'autorité décisionnaire.

## 1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

### 1.2.1. Les membres

Chaque MRAe est composée de membres et de membres associés<sup>9</sup> de l'Igedd, tous membres délibérants de la MRAe.

Les membres de la MRAe Auvergne Rhône-Alpes en 2022<sup>10</sup> :

**Catherine Argile**, membre associée, jusqu'au 11 mai 2022  
**Hugues Dollat**, membre  
**Marc Ezerzer**, membre  
**Jeanne Garric**, membre associée  
**Stéphanie Gaucherand**, membre associée  
**Igor Kisseleff**, membre  
**Yves Majchrzak**, membre  
**Jean Paul Martin**, membre associé, jusqu'au 11 mai 2022  
**Yves Sarrand**, membre  
**Jean-Philippe Strebler**, membre associé depuis le 24 mars 2022  
**Benoît Thomé**, membre associé depuis le 5 mai 2022  
**Véronique Wormser**, présidente.

Au 31 décembre 2022, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes était donc composée de dix membres dont quatre membres associés nommés par la ou le ministre en charge de l'environnement pour une durée de trois ans. Tous les membres exercent d'autres missions ou fonctions en dehors de celles qu'ils exercent au sein de la MRAe ARA.

*Catherine Argile – Elle a exercé toute son activité professionnelle au sein des services déconcentrés de l'État (ministères en charge de l'équipement et de l'environnement). Directrice d'études, ses domaines*

<sup>6</sup> Cf. décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas. Cette autorité est exercée par le préfet de région ou par les préfets de département pour les modifications et extensions d'activités déjà existantes, sauf situation de conflit d'intérêt. La Commission européenne a envoyé le 18 février 2021 à la France une lettre de mise en demeure complémentaire (la première datant du 7 mars 2019) pour qu'elle mette sa législation nationale en conformité avec la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement.

<sup>7</sup> Cf. 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

<sup>8</sup> DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

<sup>9</sup> « Les membres associés du Conseil général de l'environnement et du développement durable sont des personnalités qualifiées dans les domaines énumérés à l'article 1er que le ministre chargé de l'environnement et du développement durable nomme en cette qualité » cf. art. 6 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

<sup>10</sup> Par arrêtés ministériels du 11 août, du 22 septembre, du 6 octobre et du 19 novembre 2020, du 6 avril, du 2 juin, du 19 juillet 2021, du 24 mars 2022 et du 5 mai 2022, l'ensemble des membres de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes ont été nommés ou renommés

*d'intervention ont concerné principalement l'urbanisme et particulièrement l'élaboration des documents d'urbanisme, le paysage, l'environnement et les risques naturels. En retraite depuis quelques années, elle est particulièrement intéressée par les approches territoriales complexes et systémiques qui font également partie des préoccupations de la MRAe. Elle a été membre associée à la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes de sa création (2016) jusqu'à mai 2022.*

**Jeanne Garric** – *Directrice de recherche émérite Inrae, elle a dirigé au cours de sa carrière des recherches sur l'impact des contaminations chimiques dans les milieux aquatiques. Spécialiste en toxicologie de l'environnement, elle a contribué au développement de connaissances et de méthodes en écotoxicologie pour mesurer les dangers des pollutions sur les populations animales aquatiques, en évaluer les risques pour les écosystèmes aquatiques continentaux et pour leurs usages. Les risques pour la biodiversité et les populations humaines, dans un contexte de perturbations multiples, sont des thèmes sur lesquels elle est plus particulièrement sensible au sein de la MRAe. Elle est membre associée de la MRAe ARA depuis avril 2021.*

**Jean Paul Martin** – *Devenu progressivement juriste en droit public de l'urbanisme et de l'environnement, il l'a d'abord enseigné, puis pratiqué comme magistrat administratif et comme administrateur civil au ministère de l'environnement pour une période de mobilité au cours de laquelle il devint le premier secrétaire général de la Commission nationale du débat public. Retraité toujours passionné par la théorie du droit, sa réflexion et sa contribution au sein de l'équipe pluridisciplinaire de la Mrae, restent axées autour de la contribution du droit et du juge à l'écologie. Il a été membre associé à la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes de sa création (2016) à mai 2022.*

**Stéphanie Gaucherand** – *Écologue, et spécialisée dans l'étude et la réhabilitation des écosystèmes dégradés d'altitude et particulièrement des milieux humides, elle s'intéresse également aux problématiques scientifiques soulevées par la séquence ERC et au développement d'outils et de méthodes pour en améliorer la mise en œuvre. Elle est membre associée de la MRAe ARA depuis septembre 2021.*

**Jean-Philippe Strebler** : *juriste, urbaniste qualifié (opqu), il a exercé des fonctions de direction et d'animation dans des collectivités ou groupements de collectivités territoriales en charge de l'élaboration et de la gestion de procédures d'urbanisme. Il est maître de conférences associé à l'université de Strasbourg où il enseigne le droit de l'urbanisme et de l'environnement dans différentes formations de la faculté de droit et de l'institut d'études politiques. Il est notamment un spécialiste du droit des documents d'urbanisme, des contributions d'urbanisme et de l'affichage publicitaire. Au sein de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes, il apporte ses réflexions et contributions sur les aspects juridiques de la prise en compte de l'environnement.*

**Benoît Thomé** : *Ingénieur des ponts, des eaux et de forêts, après divers postes au sein du réseau scientifique et technique du ministère de l'écologie Benoit Thomé est depuis 2007 un cadre de Météo-France. Il commence par être en charge d'un bureau d'études météorologiques et climatiques, prend la direction du centre de météorologie spatiale de Lannion et puis celle de la direction interrégionale centre-est depuis 2016. Depuis ce poste, il ne peut que constater les évolutions rapides du climat dans la région ARA. Adossé à l'expertise de son établissement il œuvre à ce que le changement climatique soit une préoccupation centrale des acteurs du territoire.*

Le collège est assisté dans son fonctionnement par Marion Robert, assistante de la mission d'inspection générale territorialisée (MIGT) de Lyon, au sein de l'Igedd.

### **1.2.2. Le service d'appui de la MRAe**

Le service d'appui de la MRAe ARA au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes était composé en 2022 de :

- Karine Berger (cheffe de service Ciddae<sup>11</sup>, jusqu'au 15 novembre 2022) et Anaïs Bailly (cheffe de service Ciddae, depuis le 15 novembre 2022), Mireille faucon (cheffe de pôle AE), Isabelle Trêve (cheffe de pôle Ae déléguée),

---

<sup>11</sup> Ciddae : Connaissance, information, développement durable et autorité environnementale

- Florence Bénard, Laurent Chenet, Gaëlle Dagorn, Sylvain Dechet, Franck Deytieux, Aurélien de Donno, Jérôme Etifier, Jean-Sébastien Fontanelle, Yvan Franck, Thibaud Goichon, Clémence Grasland, Alexandre Michel, Yann Mikiel Illé, Paul Lacouloumère, Alexandre Michel, Laurent Millet, Pierre Nettleship, Odile Molle, Mathilde Ramondenc, Arthur Ringaud, Estelle Tosan, Elodie Vaillant et Audrey Zacharie, chargés de mission au sein du pôle AE
- Laurence Auffray, Nicole Beaune, Emma Fabié et Christiane Marsella, assistantes du pôle AE.

### 1.2.3. L'organisation

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a adopté collégalement son règlement intérieur le 13 octobre 2020 et sa convention avec la Dreal le 22 décembre 2020 (signée le 7 janvier 2021)<sup>12</sup>.

#### 1.2.3.1. Préparation et délibération des avis et décisions

Pour l'exercice des missions qui lui sont confiées, la MRAe s'appuie sur des agents de la Dreal qui sont pour ce faire<sup>13</sup> placés sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe, conformément à l'article R. 122-25 du code de l'environnement. Une convention signée entre la MRAe et la Dreal<sup>14</sup> caractérise les termes de cet appui ; le règlement intérieur de la MRAe précise les modalités de fonctionnement.

La MRAe a réaffirmé début 2021 l'importance de la collégialité en retenant de façon privilégiée des délibérations collégiales des avis. En 2022, tous les avis ont été délibérés collégalement, si besoin par voie électronique. Tous les avis délibérés ont donc été débattus entre membres et ont fait au préalable l'objet d'une relecture croisée d'au moins trois membres de la MRAe et en moyenne de cinq membres dont deux membres associés.

En pratique :

- les demandes d'avis et d'examen au cas par cas sont réceptionnées par le pôle « Autorité environnementale » (pôle AE) de la Dreal, qui en accuse réception auprès des pétitionnaires ;
- le pôle AE de la Dreal informe la MRAe, tous les quinze jours, des dossiers arrivés ;
- pour les demandes d'avis, les modalités de traitement des dossiers : délibération collégiale<sup>15</sup> ou absence d'avis sont décidées en réunion collégiale par la MRAe, dès que possible après la réception de la saisine. Ce choix est guidé soit par la typologie du projet ou du plan (impliquant d'emblée des enjeux significatifs potentiels), soit par une pré-évaluation du niveau d'enjeu effectuée par le pôle AE de la Dreal. Il est veillé à ce que les absences d'avis soient positionnées sur les dossiers de plus faibles enjeux environnementaux (certaines peuvent toutefois concerner *in fine* des avis à enjeu fort, cf. § 8) ;
- les dossiers sont instruits par les agents du pôle AE de la Dreal, qui transmettent les projets d'avis et les projets de décision après examen au cas par cas à la MRAe ;
- les projets d'avis et les projets de décision font l'objet d'échanges préparatoires entre les membres de la MRAe et avec le pôle AE de la Dreal (remarques, questions, évolutions...) ;
- les avis sont ensuite délibérés collégalement par la MRAe, en séance ou électroniquement<sup>16</sup>;
- la MRAe publie sans délai sur son site internet les avis et décisions et les transmet au pôle AE de la Dreal pour notification au pétitionnaire ou au service instructeur.

<sup>12</sup> Décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), permettant à chacune des missions régionales d'autorité environnementale d'adopter son propre règlement intérieur, en substitution du règlement intérieur du CGEDD. La suppression de la distinction entre membre titulaires et membres suppléants lui confère également une plus grande souplesse.

<sup>13</sup> Les agents du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL ont également d'autres missions, en particulier l'appui à la mission d'autorité en charge de l'examen au cas par cas exercée par le préfet de région pour les projets.

<sup>14</sup> La convention et le règlement intérieur sont consultables sur le site internet de la MRAe.

<sup>15</sup> Exceptionnellement, délégation à un membre permanent

<sup>16</sup> Ce fut le cas pour 80 dossiers en 2022

Les modalités régissant le recours à la délégation sont fixées par une décision<sup>17</sup> de la MRAe, adoptée à l'unanimité de ses membres à chaque nouvelle nomination de membre. En pratique, afin de concilier le respect des délais d'instruction prévus par la réglementation avec le maintien d'un examen collégial des décisions :

- les décisions après examen au cas par cas sont systématiquement rendues par délégation, sauf celles prises suite à un recours, qui relèvent d'une délibération collégiale ; en outre, les deux décisions relatives à un plan de prévention des risques (PPR) et à un projet<sup>18</sup> traitées en 2022 ont également été délibérées collégalement, l'exercice étant nouveau pour le collège ;
- les avis conformes ont été délibérés collégalement en session pour le même motif ;
- dans tous les cas, si le délégataire l'estime souhaitable au vu du dossier, il peut organiser une consultation urgente des autres membres disponibles par tout moyen lui paraissant pertinent (courrier électronique, réunion téléphonique) et permettant de respecter les délais ;
- il est rendu compte par chaque délégataire, au cours de la réunion collégiale qui suit, des décisions et avis pris en application de la délégation qui lui a été donnée.

### **1.2.3.2. Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale**

Le bon exercice de la mission de la MRAe est dépendant de la capacité du pôle AE de la Dreal à instruire les dossiers et à produire des projets de décisions et d'avis de qualité dans les délais requis, sans que quiconque ne maîtrise le rythme des saisines.

Les responsables du pôle AE de la Dreal pilotent le travail des agents.

La MRAe ne peut que réitérer le constat déjà formulé antérieurement : les moyens de la Dreal affectés à l'exercice de l'autorité environnementale en Auvergne-Rhône-Alpes demeurent insuffisants pour traiter de façon satisfaisante le flux de dossiers de la région, qui reste parmi les plus importants des régions françaises (le 2<sup>e</sup> pour les avis<sup>19</sup>, le 1<sup>er</sup> pour les décisions plans programmes)<sup>20</sup>. Et cela d'autant plus que l'ensemble du service d'appui assure également, pour le compte du préfet de région, l'examen au cas par cas des projets<sup>21</sup>, dont le nombre a augmenté en 2022. L'absence de comptabilité analytique et la diversité des dossiers traités ne permet toujours pas de savoir quelle part de temps est consacrée à l'exercice d'autorité environnementale, pour le compte de la MRAe. Ainsi, même si les moyens du pôle AE ont augmenté de 2,1 ETP en moyenne entre 2019 et 2020 pour atteindre 21,4 ETP en 2020 puis 22,1 ETP en 2021 et 22,2 ETP en 2022. Les 24 agents concernés exercent tous au moins une double activité :

- pour le compte du préfet de région, autorité compétente pour traiter des cas par cas projets : 658 saisines pour 561 décisions, 59 dossiers ayant été retirés ou hors champs<sup>22</sup> et 38 autres en attente de compléments,
- pour le compte de l'autorité environnementale : **397** décisions d'examen au cas par cas pour des plans et programmes<sup>23</sup>, **1** [décision d'examen au cas par cas pour un projet](#), **15** avis conformes et **274** avis sur des projets ou plans et programmes (dont **2** suite à des avis recommandant au service instructeur de ressaisir

<sup>17</sup> Cette décision est publiée sur le site internet de la MRAe : site internet des MRAe - Auvergne-Rhône-Alpes, et au RAA de la préfecture de région.

<sup>18</sup> Le préfet de région, autorité compétente, en application de l'article R. 122-24-2 (II) du code de l'environnement relatif à la gestion des conflits d'intérêts a confié à la MRAe l'examen de ce projet sous maîtrise d'ouvrage de l'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes dont le directeur régional délégué de la Dreal ARA, la secrétaire générale aux affaires régionales de la préfecture de région ARA, la directrice départementale des territoires de la Loire, représentent l'Etat au conseil d'administration .

<sup>19</sup> Après Nouvelle Aquitaine qui en compte 300 contre **274** saisines pour ARA

<sup>20</sup> Cf. également la synthèse annuelle des autorités environnementale, notamment 2020 et 2021

<sup>21</sup> 2<sup>e</sup> rang national en nombre de décisions sur des projets après Nouvelle Aquitaine

<sup>22</sup> Ce nombre est en nette augmentation : il était de 57 sur 654 dossiers reçus en 2019 et de 46 sur 552 dossiers reçus en 2020. Cela pourrait être dû à la complexité pour les maîtres d'ouvrage et les services instructeurs du dispositif en place.

<sup>23</sup> Ces chiffres ne tiennent pas compte des envois ne constituant pas des saisines, beaucoup moins nombreux que pour les demandes d'examen au cas par cas pour les projets

l'Autorité environnementale<sup>24</sup>). La qualité des saisines de l'Autorité environnementale est encore perfectible et a fait l'objet [d'une note au préfet le 5 avril 2022](#).

Les modalités de mise en œuvre de la collégialité dans la délibération des avis (nombre de relecteurs et voie électronique) ont été ajustées afin d'assurer plus de fluidité dans le dispositif. En 2022, le collège s'est renouvelé et a vu ses compétences enrichies en matière de climat. L'arrivée de nouveaux membres au premier trimestre 2023, apportera des compétences complémentaires (notamment en matière d'aménagement et de risques). Des mobilités ont eu lieu au sein du service d'appui de la MRAe nécessitant de l'accompagnement interne au pôle et apportant des nouvelles connaissances.

Le programme de formations courtes, sous forme de webinaires, organisé par la MRAe depuis janvier 2021 s'est poursuivi en 2022 sur la base des besoins exprimés par les agents du pôle AE et les membres de la MRAe et à leur intention. Suivis par le plus grand nombre, ils ont permis de partager un socle commun de connaissances et de continuer à monter collectivement en compétence dans les domaines mobilités, documents d'urbanisme et politique du zéro artificialisation nette (ZAN), sites Natura 2000 et espèces protégées et risques et études de danger. Cette initiative, très appréciée des agents du pôle et des membres de la MRAe, se poursuit en 2023 par des nouveaux domaines ou l'approfondissement de certains thèmes (les études de dangers, les Zac, la biodiversité en montagne et le bilan carbone pour commencer). Ces sessions de partage de compétences ont été complétées par quatre séances de capitalisation et de retour d'expériences collectifs sur les avis et décisions délibérés et les missions d'autorité environnementale (deux généralistes, une sur les Mecdu et une sur les projets loisirs-montagne).

Si les membres de la MRAe sont restés fortement mobilisés et dans des délais régulièrement<sup>25</sup> contraints, la qualité des projets d'avis et de décisions qui leur sont proposés par le pôle AE, lui-même également toujours fortement mobilisé, s'est encore significativement améliorée. En outre, le nombre d'avis produits par le pôle a augmenté de façon notable et le taux d'avis « sans observation dans le délai » a diminué également très significativement, atteignant 19 % contre 32 % en 2021 (et pour mémoire plus de 50 % les années précédentes).

Ainsi, grâce à l'engagement de tous, 81 % des saisines de la MRAe pour avis ont fait l'objet en 2022 d'un avis explicite délibéré, contre 68 % en 2021, alors que le nombre de saisines effectives pour avis a progressé de 10,4 % par rapport à 2021 (et que le nombre de saisines pour examen au cas par cas a augmenté de 12,5 %). (cf. partie 2).

Ce niveau d'absences d'avis, équivalent à celui atteint par d'autres MRAe pour la première fois en 2022<sup>26</sup>, reste encore trop élevé et pose la question du bon exercice de la mission de service public de la MRAe, en particulier pour la bonne information du public mais aussi pour la bonne prise en compte de l'environnement et pour la sécurité juridique des projets et des plans et programmes concernés.

### **1.2.3.3. Les réunions**

En 2022, la MRAe s'est réunie 27 fois en formation collégiale en visioconférence, à la fréquence d'une réunion toutes les deux semaines, sauf exception, toujours en présence d'au moins un membre associé et en moyenne de 2 ou 3. Le nombre de membres permanents a toujours été d'au moins trois membres présents. Les responsables du service d'appui ainsi que les agents ayant préparé les projets d'avis y participent

<sup>24</sup> Il s'agit exclusivement de projets pour lesquels la MRAe a été saisie initialement de dossiers dont la complétude n'avait pas encore été vérifiée par le service instructeur et qui ont été l'objet de demandes de compléments tardives. A réception de ces compléments, la MRAe n'a pas été mise en situation, au vu du délai d'instruction restant, de les analyser et de finaliser et de délibérer un avis sur la base du dossier complété. La MRAe a pris ce parti lorsque le délai restant était inférieur à deux semaines (sachant qu'il a pu être réduit à 1 jour dans certains cas).

<sup>25</sup> La tension en moyens est telle que chaque absence non anticipée d'un agent ou d'un membre MRAe et chaque période de congés a directement pour conséquence une incidence sur les délais de production et délibération des avis, conduisant d'emblée à une augmentation du nombre d'avis « sans observation dans le délai ».

<sup>26</sup> Et qui est atteint par les autres MRAe (en moyenne 3% et entre 0 et 5 %), à l'exception des MRAe Pays de la Loire, Centre Val de Loire et Bourgogne-Franche-Comté (qui sont à des taux de 20 % à 30 %).

systématiquement (sauf absences), présentant projet et dossier, conjointement avec le coordonnateur de la MRAe et contribuant aux échanges.

Les temps d'échanges entre la MRAe et l'ensemble du pôle AE se sont concrétisés pour l'essentiel par les formations et les retours d'expérience déjà évoqués. Le nombre de réunions plénières des agents du pôle s'est élevé à sept séances, dont une en présentiel, les membres de la MRAe ayant participé à trois d'entre elles.

La MRAe a participé à une formation des commissaires enquêteurs de l'Isère, de la Drôme et de l'Ardèche. Elle a réuni les services des directions départementales des territoires et de la Dreal en janvier pour une réunion sur les énergies renouvelables et leurs directions en juin.

Elle a également rencontré l'Association nationale des maires des stations de montagne (ANMSM) en janvier, Domaines skiables de France (DSF) en juin, France Nature Environnement ARA en septembre, la préfète de la Drôme en octobre, le Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) en novembre et enfin, les bureaux d'études en décembre.

La MRAe a répondu aux sollicitations de collectivités, maîtres d'ouvrage, services instructeurs ou commissaires enquêteurs, pour éclairer leur lecture de ses avis et décisions (« kk PP ») ; des réunions d'échange ont été programmées à cette fin : huit demandes de collectivités concernant des plans programmes, dont cinq sur des décisions (Cœur de Chartreuse en mars **kk PP**, Ouest Vals du Dauphiné en mai **PP**, Megève en Juin **kk PP**, Bourg en Bresse en juin **kk PP**, la CABA en septembre **PP**, Le Cheylas en octobre **kk PP** et le Grand Chambéry en décembre **kk PP**) et une du Département de l'Isère sur un règlement de boisement en février (avis), trois demandes de maîtres d'ouvrages pour des projets (Société d'Aménagement de la Plagne (SAP) pour la retenue de Forcle en janvier, la société d'aménagement touristique de l'Alpe d'Huez et des Grandes Rousses (SATA) et la société Boralex en mars) et une demande amont, relative à un potentiel cadrage préalable (Scot de Maurienne). Au-delà de ses délibérations, la MRAe est en effet toujours disposée, avec son service d'appui, à expliquer ses avis ou décisions aux pétitionnaires qui en font la demande. En revanche, ni les membres de la MRAe ni ceux de son service d'appui ne participent à des réunions dites « informelles, de cadrage » d'un projet ou plan-programme, renvoyant sur ce sujet aux termes du code de l'environnement<sup>27</sup> qui prévoient que la MRAe est saisie pour avis par l'autorité décisionnaire dans le cadre de demandes de cadrage préalable.

La MRAe rappelle que ses missions, qui l'amènent à formuler des avis en toute indépendance, lui interdisent toute co-construction d'un projet ou d'un plan-programme, et de son étude d'impact ou de son rapport environnemental (cf. partie 3).

Deux échanges se sont tenus dans le cadre d'une saisine, avec le syndicat mixte des mobilités grenobloises (Smmag) pour le projet de métro câble à Saint Martin le Vinoux qui a fait l'objet d'une visite en novembre et avec Sytral mobilités pour le cadrage préalable du plan de mobilité des territoires lyonnais en décembre.

Un membre de la MRAe ARA et deux agents du pôle AE ont participé aux deux groupes de travail nationaux menés par la conférence des autorités environnementales, sur la consommation d'espace en lien avec l'objectif du Zéro artificialisation nette (ZAN) et sur le paysage<sup>28</sup>. Les objectifs de ces groupes sont de capitaliser et d'harmoniser les pratiques des autorités environnementales.

La conférence des autorités environnementales s'est réunie à quatre reprises, tout comme les chefs de pôle AE des Dreal se sont réunis sous l'égide du commissariat général au développement durable.

<sup>27</sup> Cf. articles R. 122-4 et R. 122-20 du code de l'environnement et article R. 104-19 du code de l'urbanisme

<sup>28</sup> Pour mémoire, les sujets traités en 2020 étaient les parcs photovoltaïques et les parcs éoliens, et en 2021 [les carrières](#) et les PLUI.

## 2. Les avis et décisions produits par la MRAe

### 2.1. Les décisions après examen au cas par cas et les avis conformes

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes font systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement<sup>29</sup> et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (documents locaux de planification), cet examen est réalisé soit par la collectivité responsable, qui sollicite ensuite, si elle estime qu'une évaluation environnementale n'est pas nécessaire, un avis conforme de la MRAe, soit par la MRAe qui doit prendre la décision correspondante. Dans les deux cas, la MRAe dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer, à compter de la réception de la demande (sous réserve qu'elle soit complète) par le pôle AE de la Dreal. Les critères pour décider si un plan ou programme doit être soumis ou non à évaluation environnementale sont de deux ordres<sup>30</sup> :

- les caractéristiques du plan ou programme, notamment l'importance des projets et activités dont il va ou non encadrer la réalisation, ainsi que les enjeux environnementaux liés à ce plan ou programme,
- les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment :
  - la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
  - l'ampleur et l'étendue spatiale géographique des incidences (taille de la population, zone géographique),
  - la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée,
  - les risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Il apparaît assez fréquemment que certains pétitionnaires considèrent la soumission d'un projet de plan ou programme à évaluation environnementale comme une sanction pour un projet qui serait jugé de mauvaise qualité environnementale par la MRAe. Ce n'est pourtant pas son objet : une telle décision, comme un avis conforme requérant une évaluation, résultent du constat que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Le doute - quel qu'en soit l'origine - sur la nature ou l'importance des incidences conduit en général à une décision de soumission.

---

<sup>29</sup> L'environnement est entendu au sens large que lui donnent les textes nationaux et européens (cf. notamment l'annexe 1 de la directive 2001/42/CE) et comprend notamment la diversité biologique (faune, flore) et le fonctionnement des éco-systèmes, la population, la santé humaine, les risques et les nuisances, les ressources (terre, sol, eau, air, climat), le cadre de vie, les paysages et le patrimoine culturel, architectural et archéologique.

<sup>30</sup> Les critères sont précisés par l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, à laquelle font référence les textes législatifs et réglementaires nationaux.

## 2.1.1. Les décisions après examen au cas par cas

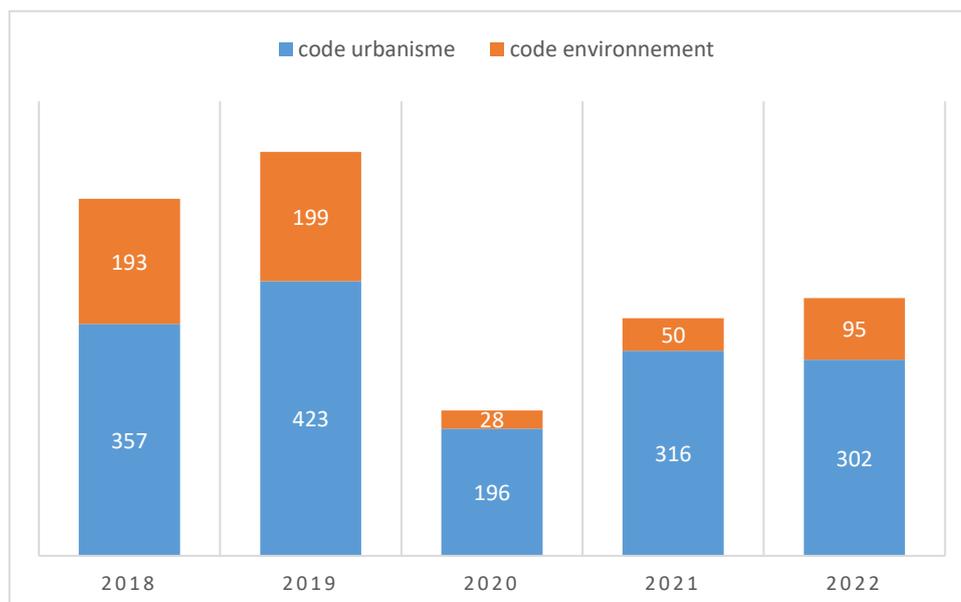


Figure 1: Nombre de décisions sur des plans programmes depuis 2018

Au cours de l'année 2022, la MRAe a rendu 397 décisions sur des plans programmes (366 en 2021) :

- 76 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel) dont une majeure partie (près de 53 % du total des décisions) pour les seules modifications de PLU, dans la lignée des constats effectués en 2021.
- Près de 24 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'environnement, dont la quasi-totalité pour des zonages d'assainissement des eaux usées ou des eaux pluviales,
- les modifications de PLU et de PLUi et les zonages d'assainissement représentent à eux seuls plus des quatre cinquièmes des dossiers analysés (trois quarts en 2021).

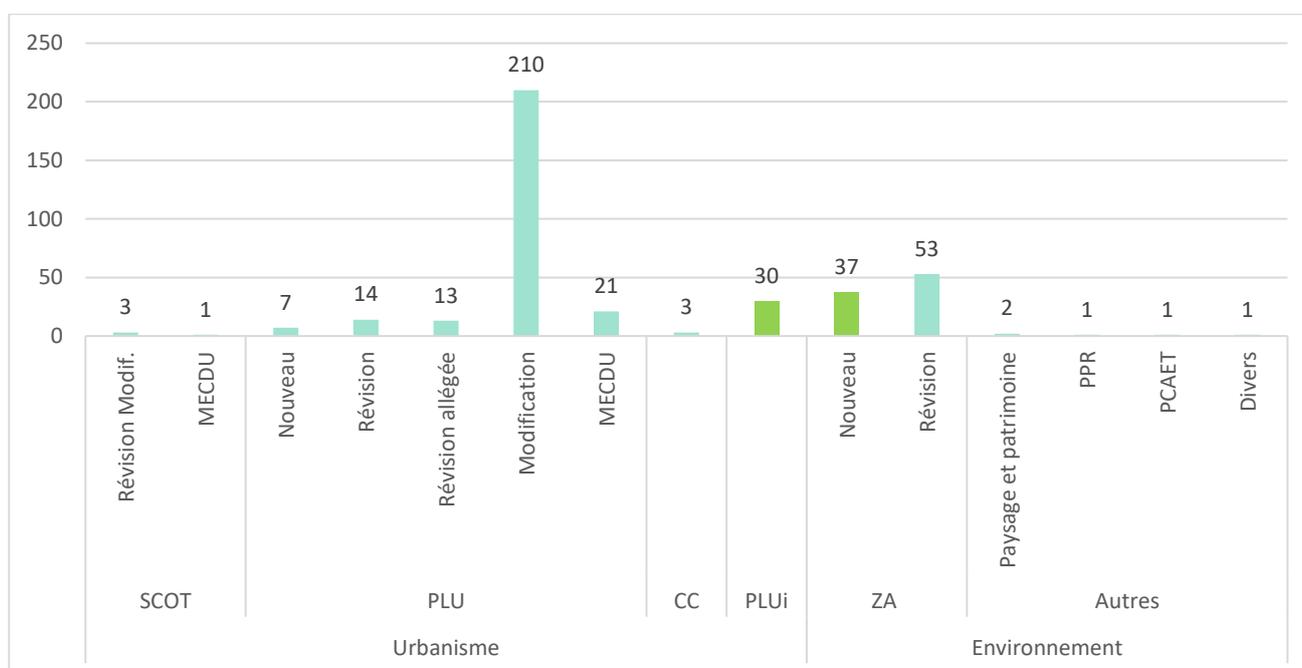


Figure 2 : Répartition des décisions après examen au cas par cas par type de plans et programmes en 2022 (ZA : zonage d'assainissement ; CC : carte communale)

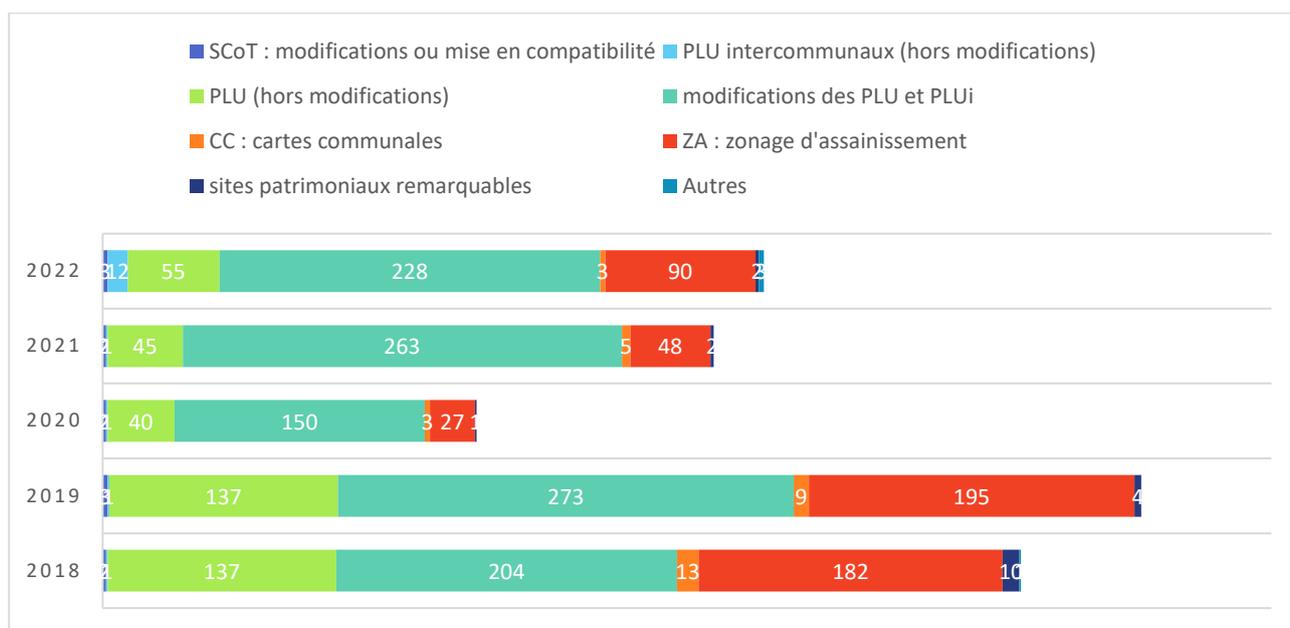


Figure 3 : Evolution des décisions (nombre et type de plans programmes) depuis 2018

Le nombre de décisions relatives à des modifications de PLU ou PLUI a légèrement diminué par rapport à 2021, ce qui s'explique en partie par les nouvelles modalités de l'examen au cas par cas (effectué par les personnes publiques responsables des évolutions des documents d'urbanisme, l'Autorité environnementale étant sollicitée pour avis conforme<sup>31</sup> en cas de non soumission à évaluation environnementale) ; le volume des décisions sur les élaborations et révisions de PLU et PLUI reste inférieur à celui de 2018 ou de 2019 mais ne cesse d'augmenter depuis 2020.

Le taux moyen de soumission à évaluation environnementale s'élève à 15,9 % (14,75 %, en 2021, 13,5 % en 2020, 6 % en 2019 et 7 % en 2018). Ce taux est sensiblement différent selon les types de dossiers :

- 11,5 % pour les modifications de PLU et 38,5 % pour les modifications de PLUI qui représentent 74 % des décisions,
- 39 % pour les mises en compatibilité avec les documents d'urbanisme et les révisions de PLU contre 28 % en 2021,
- 33 % pour les élaborations de PLU contre 57 % en 2021,
- 2 % pour les zonages d'assainissement.

Trente décisions concernent des PLUI (contre 18 en 2021) et dix sont des décisions de soumission dont trois concernent des révisions, cinq des modifications et deux des mises en compatibilité du document d'urbanisme (objet d'un recours). Le taux de soumission de 33,33 %, rapporté au nombre de projets présentés est donc bien supérieur pour les PLUI que pour les PLU.

Le nombre de décisions varie fortement selon les départements. Les deux départements de l'Allier et de la Haute-Loire ont fait l'objet de moins de 10 décisions chacun, quand ceux de l'Ain, l'Isère, le Rhône et la Haute-Savoie ont chacun dépassé les 40 décisions. La Haute-Savoie affiche dix fois plus de décisions que l'Allier.

<sup>31</sup> Décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des UTN

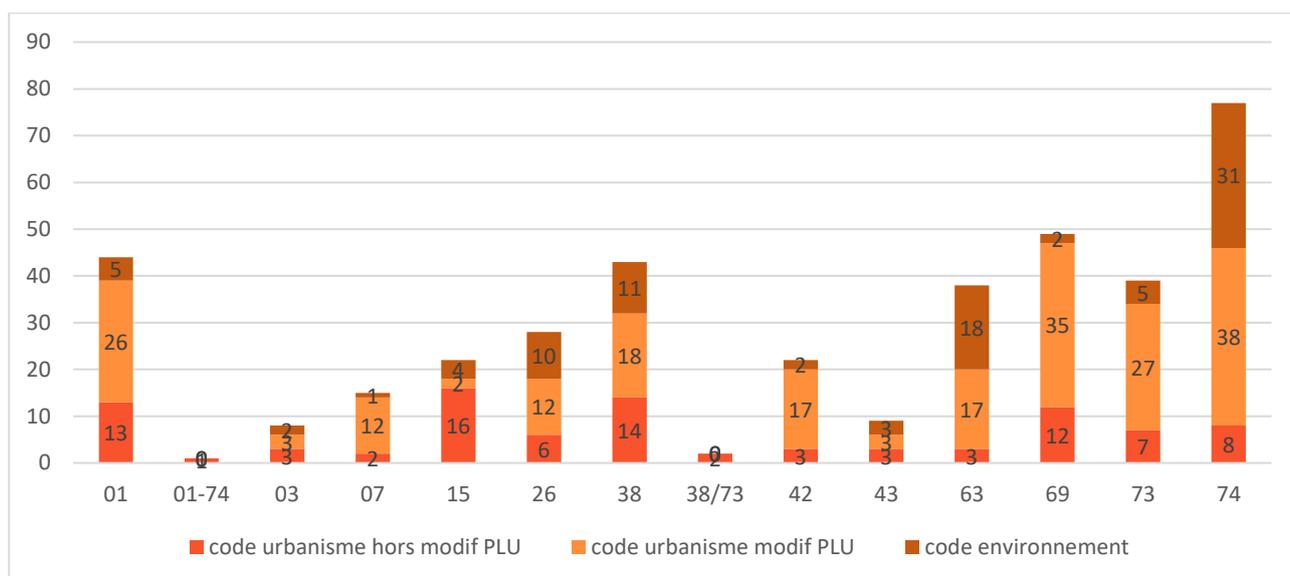


Figure 4: Répartition des décisions (nombre et type de plans programmes) par département en 2022

Vingt-quatre décisions ont été rendues en formation collégiale dont vingt-trois à la suite d'un recours gracieux formé à l'encontre d'une décision initiale de soumission ou de non soumission à évaluation environnementale. Ces vingt-trois recours ont donné lieu à :

- dix décisions confirmant ou demandant la soumission à évaluation environnementale,
- treize décisions de non-soumission à évaluation environnementale, suite à l'apport d'éléments complémentaires ou à la modification du projet.

Cinq recours concernant des PLU (élaboration, modification ou mise en compatibilité), quatre recours concernant des PLUI (modification, révision ou mise en compatibilité) et un recours sur une modification d'un Scot ont donné lieu au maintien de la décision initiale de soumission.

A titre exceptionnel, la MRAe s'est vu confier l'instruction d'un examen au cas par cas projet porté par l'établissement public foncier d'ouest Rhône-Alpes (Epora), en application de l'article R. 122-24-2 (II) du code de l'environnement relatif à la gestion des conflits d'intérêts. Ce projet d'aménagement urbain sur la commune de Saint-Symphorien d'Ozon dans le département du Rhône a été soumis à évaluation environnementale.

## 2.1.2. Les avis conformes

En 2022, la MRAe a rendu 15 avis conformes, dont 4 requérant la réalisation d'une évaluation environnementale, tous relatifs à des modifications de PLU.

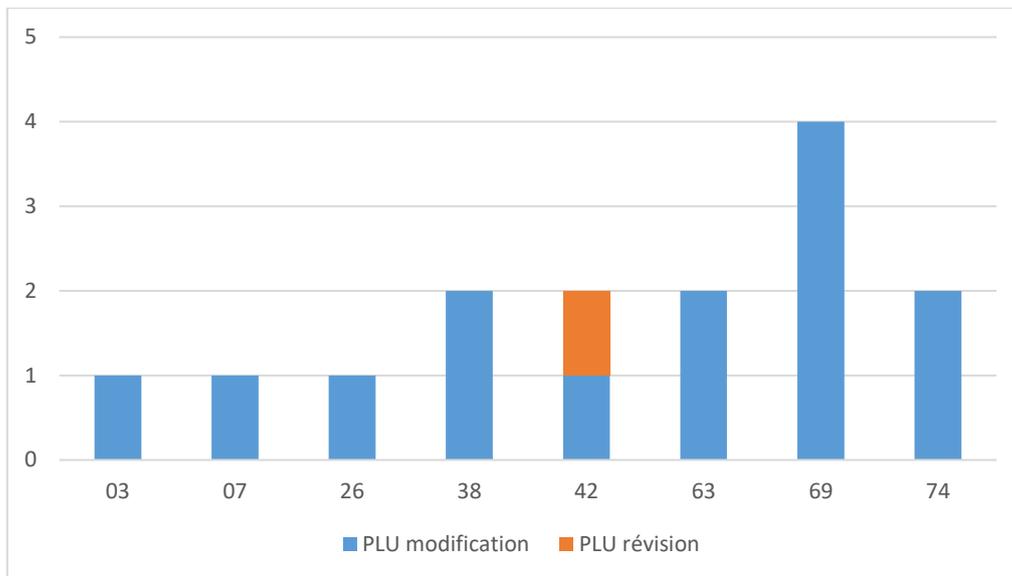


Figure 5 : répartition des avis conformes par type et par département en 2022

## 2.2. Les avis sur les plans et programmes et sur les projets

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité des projets, ni sur le respect de la réglementation (l'Autorité environnementale n'assure pas de contrôle de légalité), mais sur :

- la qualité de la démarche d'évaluation environnementale, à travers sa restitution dans le rapport environnemental<sup>32</sup> ou l'étude d'impact,
- la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine par le projet ou le document de planification d'autre part.

Il aborde également la lisibilité du dossier pour le public.

Cet avis, simple, n'est donc ni favorable ni défavorable et a pour objectifs :

- d'aider les demandeurs à améliorer la qualité de leurs évaluations environnementales,
- de faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés, et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine par le projet ou le document de planification,
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision.

<sup>32</sup> NB : pour les documents d'urbanisme qui sont dotés d'un rapport de présentation, les éléments relatifs à l'évaluation environnementale ne font pas l'objet d'un rapport environnemental mais sont intégrés dans le rapport de présentation.

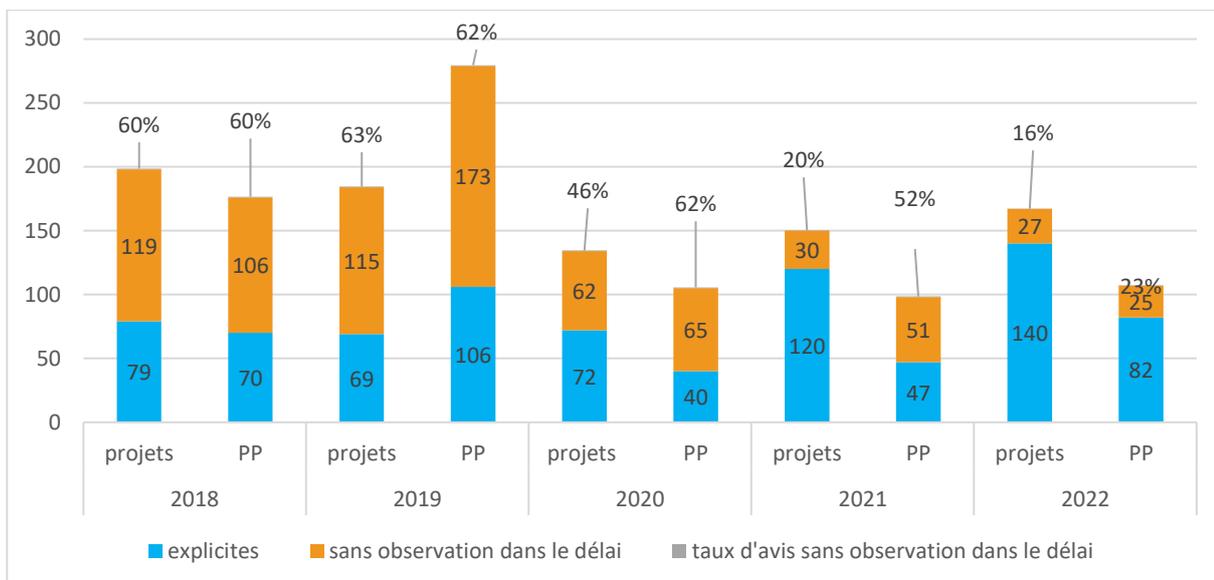


Figure 6 : répartition des avis projets et plans programmes et taux d'avis « sans observation dans les délais » depuis 2018

En 2022, le nombre de saisines est encore en hausse après une année 2020 fortement affectée par la crise sanitaire et une année 2021 de reprise, sans retrouver toutefois le niveau de 2019 ou 2018. L'augmentation concerne autant les projets, en hausse de 11,5 %, que les plans et programmes, en hausse de plus de 9 % par rapport à 2021.

Le nombre d'avis délibérés est en hausse de près de 33 % par rapport à 2021, lui-même en hausse de 48 % par rapport à 2020, dépassant le niveau atteint en 2019. Le nombre d'avis rendus a donc à nouveau augmenté, passant de 149 en 2018, à 175 en 2019, 112 en 2020, 167 en 2021 et 222 en 2022.

Dix-huit dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis n'en ont finalement pas fait l'objet<sup>33</sup> : onze pour des projets (aménagement urbains, parc photovoltaïque, installations classées pour la protection de l'environnement notamment), et sept pour des plans ou programmes (révisions de PLU et élaboration de PCAET en particulier), soit environ 7 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

Au total, le taux d'absence d'avis est proche de 19 % en nette baisse encore par rapport aux années précédentes (33 % en 2021 et 53 % en 2020, 62 % en 2019 et 60 % en 2018). Le taux d'absence d'avis a diminué pour les plans programmes et est passé de 52 à 23 % en 2022. Pour les projets, il est passé de 20 % à 16 %.

La qualité des saisines pour avis de l'Autorité environnementale reste à améliorer. La plupart des saisines ne précisent ni leur objet précis, ni la ou les procédures à l'occasion desquelles elles interviennent ; elles ne sont signées potentiellement par aucune autorité et se réfèrent trop souvent à des textes erronés. L'Autorité environnementale rappelle qu'elle n'est pas une « personne publique associée ». Trop de dossiers sont incomplets, ne comportant pas toutes les pièces du dossier de demande(s) d'autorisation ou relatives à la procédure en cours. L'ensemble de ces manques fait perdre un temps précieux au service d'appui de la MRAe. En outre, des demandes de compléments relatives à des dossiers de projets d'installations classées pour l'environnement le plus souvent sont émises après saisine de l'Autorité environnementale. Dix dossiers ont été suspendus à ce titre en 2022 qui concernent des carrières, des parcs éoliens, des installations industrielles

<sup>33</sup>En 2021 : ces seize absences d'avis « contraints » ont concerné huit dossiers pour des projets (aménagement, parc photovoltaïque, installations classées pour la protection de l'environnement notamment), et huit pour des plans ou programmes (élaboration ou modifications de PLU, élaboration de PCAET en particulier). En 2020, les absences d'avis « contraints » ont concerné 10 dossiers « plans-programmes » et 13 dossiers « projets », soit respectivement 15 % et 21 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis. En 2019, ces absences d'avis « contraints » ont concerné 24 dossiers « plans-programmes » et 19 dossiers « projets », soit respectivement 18 % et 22 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

(chimiques en particulier). 14 avis sur des dossiers ICPE ont été émis en 2022 suite à une suspension de délais (soit en 2022 soit 2021 voire 2020). La proportion de suspension de délais de dossiers concernant des ICPE pendant le délai de saisine de l'Ae est proche d'un quart. Les délais de ces suspensions sont parfois tels qu'ils réduisent à néant les analyses effectuées par le pôle AE et les services contributeurs, et *in fine* empêchent la MRAe de délibérer des avis préparés au regard d'un dossier complet. La MRAe a en conséquence délibéré à deux reprises<sup>34</sup> en 2022 des avis recommandant au service instructeur de la ressaisir sur la base d'un dossier complet, correspondant à celui qui sera présenté au public. Ce qui n'a pas été suivi d'effet, contrairement à l'année précédente<sup>35</sup>, pour l'un d'entre eux.

La MRAe a délibéré quatre avis pour des cadrages préalables, pour une révision du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Bourbre (38), la sécurisation du système d'alimentation en eau potable de la régie des eaux gessiennes (01), un projet d'aménagement aux Deux-Alpes (38) (retenue de La Mura et installations associées) et un projet d'urbanisation à Nohanent (42). Ces demandes de cadrage préalable sont émises à la discrétion des pétitionnaires et habituellement en amont de toute demande d'autorisation, auprès de l'autorité décisionnaire (ou par ses soins pour les plans) qui saisit l'Autorité environnementale pour avis. Elle attire l'attention des maîtres d'ouvrage sur cette possibilité qui leur est offerte, en amont de toute demande d'autorisation, de disposer de réponses aux questions (à formuler et de façon suffisamment précises toutefois) qu'ils peuvent se poser sur l'évaluation environnementale, sa restitution et surtout, de façon récurrente, sur le périmètre de leur projet.

### 2.2.1. Avis rendus sur les plans et programmes

Les avis sur les plans ou programmes doivent être rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception par le pôle AE de la Dreal de la demande d'avis, accompagnée de l'ensemble du dossier relatif à la procédure en cours dans le cadre de laquelle l'avis de l'Autorité environnementale est sollicité. Ce dossier comporte notamment le rapport environnemental.

Sans réponse dans ce délai, la MRAe est réputée n'avoir aucune observation à formuler<sup>36</sup>. Les avis, comme les informations sur l'absence d'avis dans le délai, sont publiés sur le site internet des MRAe<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Augmentation de capacité de traitement et de stockage, valorisation matières, de la société Speichim Processing à Saint-Vulbas (01), Ouverture d'une carrière de roches massives (calcaire) – Lieu-dit « Combe de Bonne Fille » par la SARL Roland Tourre à Grospierres (07)

<sup>35</sup> Pour le dossier de Speichim processing, le [rapport du commissaire enquêteur](#), rapportant des propos du service instructeur (unité départementale de la Dreal), indique à tort que l'Autorité environnementale a eu quatre mois pour se prononcer, le dossier dont elle avait été saisie n'étant alors ni complet ni régulier.

<sup>36</sup> Cf. art. R. 104-25 du code de l'urbanisme et art. R. 122-21 du code de l'environnement.

<sup>37</sup> <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-r88.html>

2022	Avis délibérés collégalement	Avis sans observation dans le délai	Total saisines	Taux d'avis sans observation dans le délai
Règlements de boisement	3	6	9	67%
Plans de mobilités				
Plans climat-air-énergie territoriaux	3	3	6	50%
Autres (SAGE)	1		1	0%
<b>CODE ENVIRONNEMENT</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>56%</b>
Plans locaux d'urbanisme	57	16	73	22%
Plans locaux d'urbanisme intercommunaux	12		12	0%
SCOT	4		4	0%
Cartes communales	2		2	0%
<b>CODE URBANISME</b>	<b>75</b>	<b>16</b>	<b>91</b>	<b>18%</b>
<b>TOTAL AVIS</b>	<b>82</b>	<b>25</b>	<b>107</b>	<b>23,36%</b>

Figure 7 : répartition des saisines et avis par types de plans programmes en 2022

En 2022, sur un total de 107 demandes d'avis concernant des plans programmes (98 en 2021, 105 en 2020, 279 en 2019 et 176 en 2018), la MRAe a rendu 82 avis. Le taux d'avis explicites, tous collégiaux, est donc de 76,5 %.

Ces avis concernent pour une grande majorité (91 %) des documents d'urbanisme, proportion en augmentation par rapport à 2021. Le nombre de saisines de plans climat air énergie (PCAET) diminue fortement pour la troisième année consécutive pour s'établir à 6 en 2022 (contre 18 en 2021, 22 en 2020 et 24 en 2019).

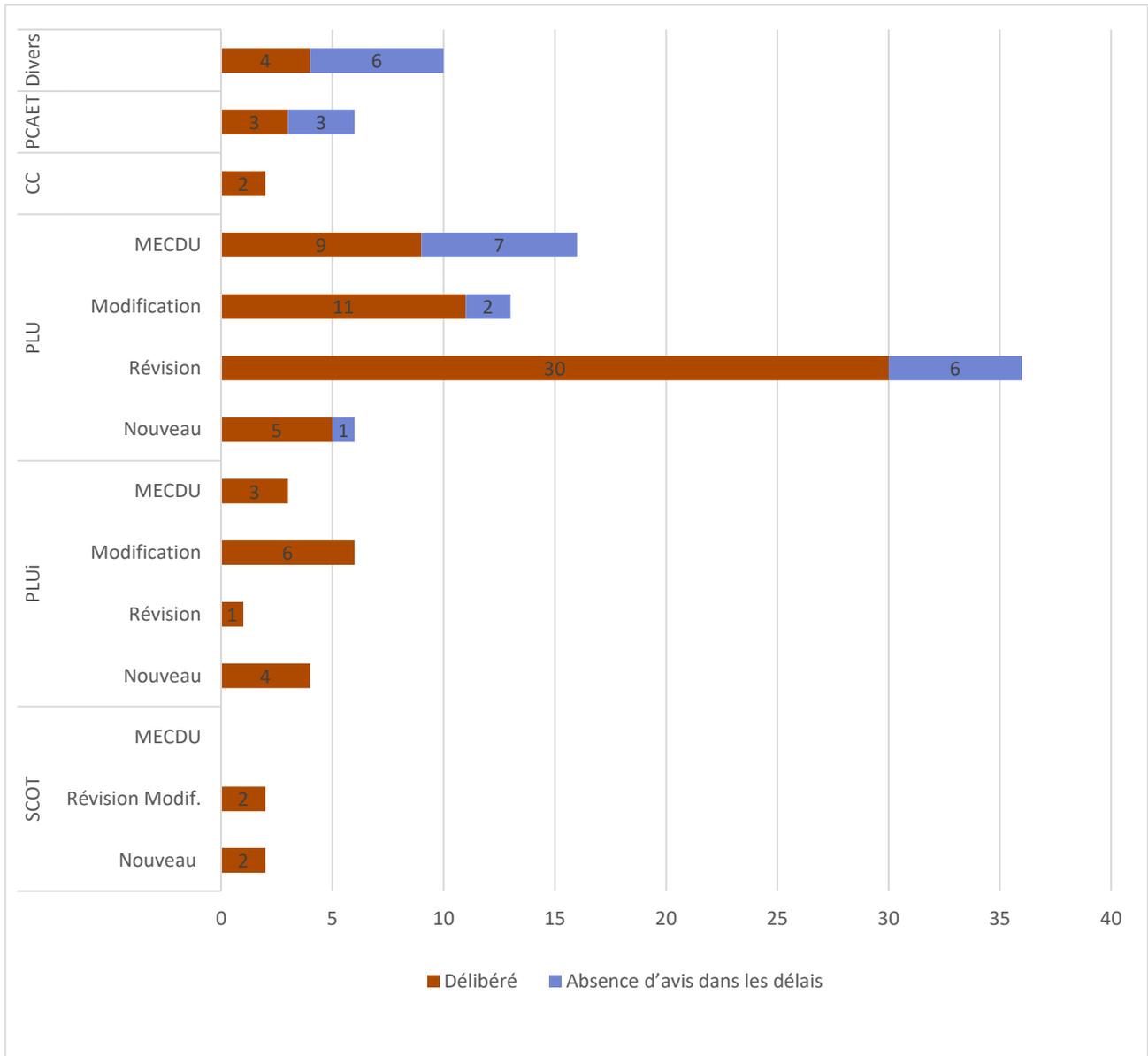


Figure8: répartition des saisines et des avis par type de plans programmes en 2022 ; la rubrique « divers » comporte essentiellement des réglementations de boisements

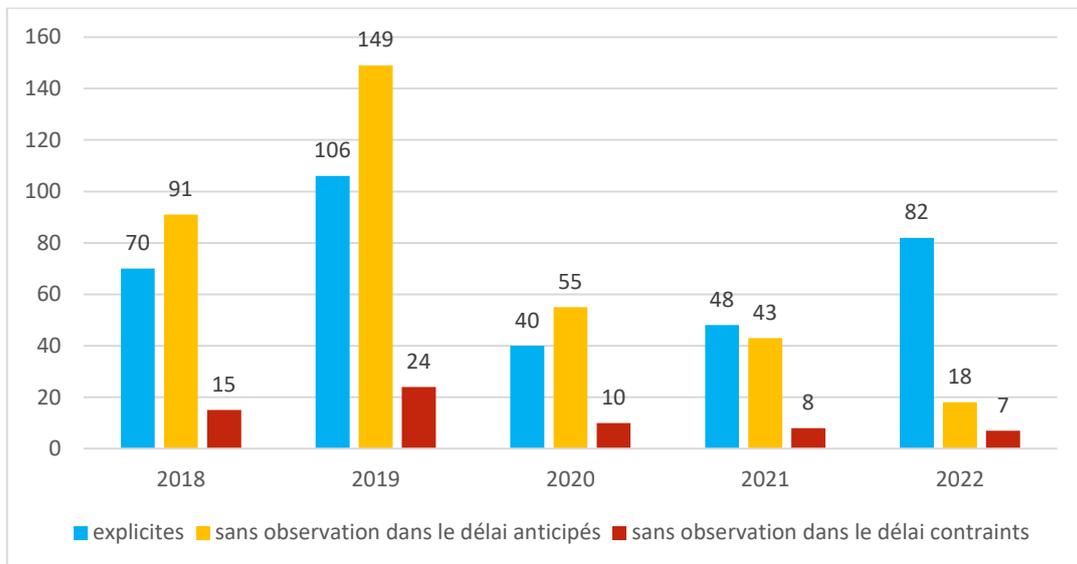


Figure 9: évolution du nombre d'avis produits sur des plans programmes depuis 2018

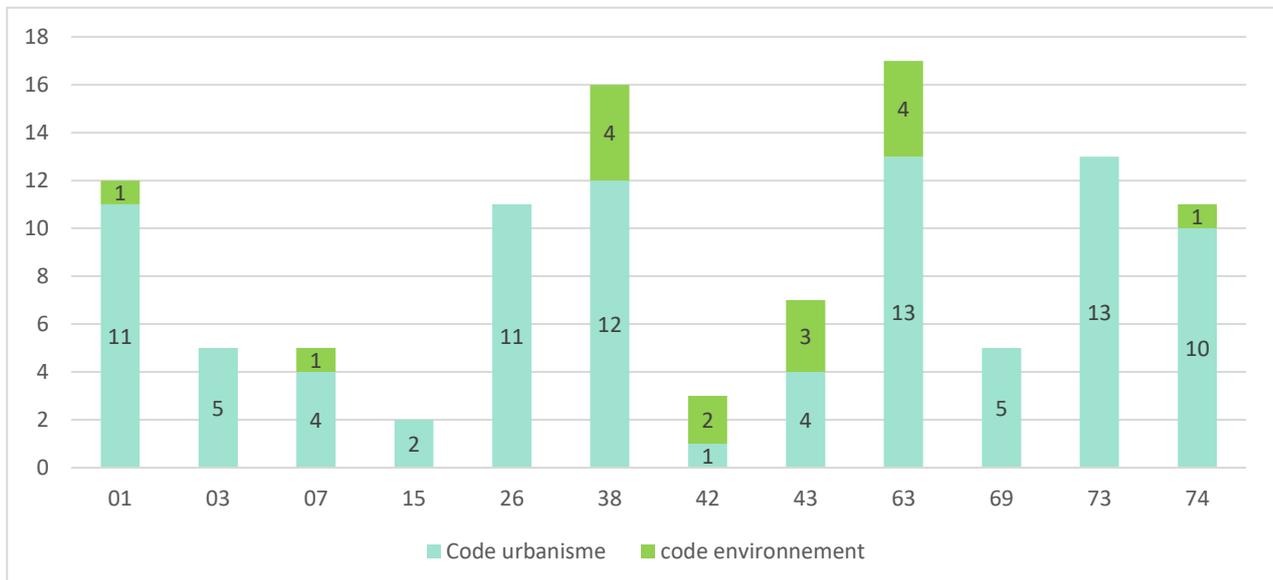


Figure 10: répartition des saisines par type de plans programmes par département en 2022

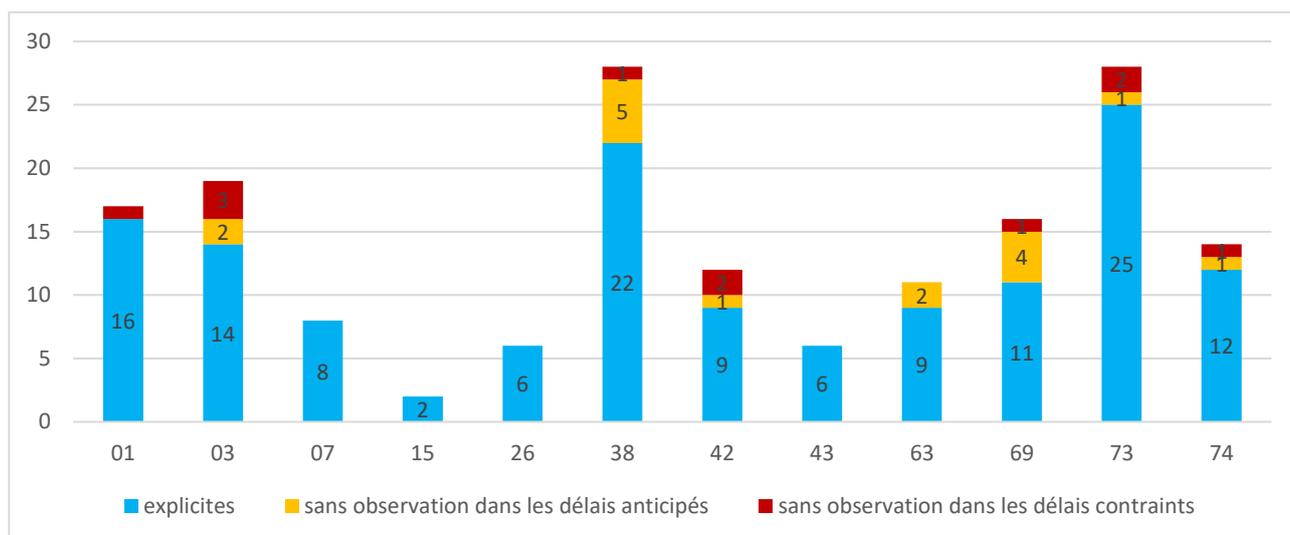


Figure 11: répartition des saisines et avis sur des plans programmes en 2022, par département

Le nombre de dossiers par département est variable. Le département de l'Isère se démarque cette année du fait du nombre de saisines sur des projets de PCAET (3 dossiers sur les 6 en 2022) et ceux du Cantal et de la Loire par leur très faible nombre de saisines (2 et 3). Cette répartition varie d'une année à l'autre, même si la Savoie et la Haute-Savoie se maintiennent dans les départements à l'origine du plus grand nombre de saisines, comme se maintient la part respective des documents d'urbanisme et celle des plans relevant du code de l'environnement. On remarque cette année une nette augmentation des saisines du département du Puy-de-Dôme (17 en 2022 dont 13 pour des documents d'urbanisme contre 10 saisines en 2021 dont 7 pour des documents d'urbanisme).

Un sixième des révisions de PLU et des modifications de PLU, près de la moitié des mises en compatibilité de PLU, la moitié des PCAET, et deux tiers des réglementations de boisement ont donné lieu à une absence d'observation dans le délai. Pour l'essentiel (72 % d'entre eux), ils représentaient des dossiers (projets ou territoires) de moindre enjeu.

Pour les plans programmes relevant de la législation de l'urbanisme, un dossier sans observation concerne le Cantal, un le Rhône, un la Haute-Savoie, deux dossiers concernent l'Ardèche, cinq concernent la Drôme et cinq concernent l'Isère. Les 14 dossiers relatifs à des PLUI ont tous fait l'objet d'avis explicites.

## 2.2.2. Avis rendus sur les projets

Les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception par le pôle AE de la Dreal de la demande d'avis (saisine) accompagnée de l'ensemble du dossier relatif à la procédure en cours ou aux procédures en cours (demandes d'autorisation) dans le cadre de laquelle ou desquelles l'avis de l'Autorité environnementale est sollicité. Ce dossier comporte notamment l'étude d'impact du projet.

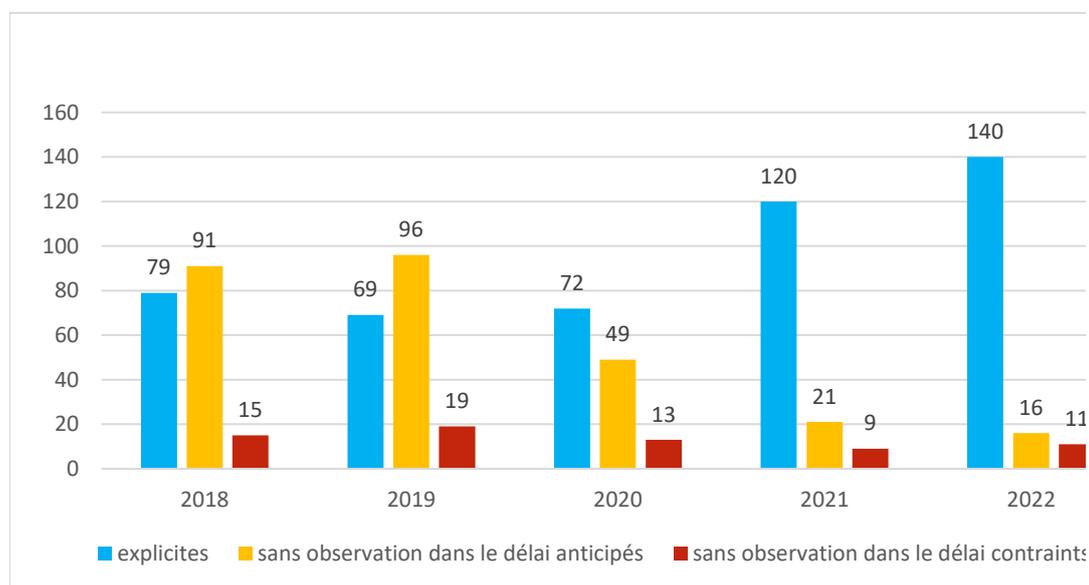


Figure 12 : évolution du nombre d'avis produits sur des projets depuis 2018

En 2022, sur 167 demandes d'avis, la MRAe a rendu 140 avis, tous délibérés collégalement. Vingt-sept dossiers, soit 16 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe, dont onze qui avaient été caractérisés comme « à enjeux » par la MRAe (et qui correspondent à trois projets d'aménagement urbains, un parc éolien, une centrale hydroélectrique, deux carrières, un projet d'élevage, un projet de télésiège dans une station de montagne, un parc photovoltaïque et une ZAC). Les autres projets n'ayant pas pu faire l'objet d'un avis sont essentiellement des parcs photovoltaïques (pour sept d'entre eux), des opérations d'aménagement « urbain » (deux d'entre eux), des carrières (deux d'entre eux) et des plateformes de stockage ou de traitement des déchets (quatre d'entre eux) et une ZAC.

Comme l'illustre le graphique ci-après, les types de projets sont très divers. Trois domaines représentent plus de 57 % des demandes d'avis :

- les aménagements de loisirs et notamment les domaines skiables (38 demandes d'avis, 37 avis rendus),
- les aménagements urbains y compris les ZAC (32 demandes d'avis, 25 avis rendus),
- les parcs photovoltaïques (26 demandes d'avis, 18 avis rendus),

À une autre échelle, les installations classées pour la protection de l'environnement (carrières, déchets, logistique, industries autres) représentent 40 demandes d'avis et 31 avis rendus, et les projets d'EnR (éolien, photovoltaïque et hydroélectricité) représentent 44 demandes d'avis et 34 avis rendus. Par rapport à 2021, les équilibres ont sensiblement évolué ; les projets d'aménagements des domaines skiables et de parcs photovoltaïques ont considérablement augmenté et pèsent plus qu'en 2021, supplantant ceux relatifs aux carrières et autres installations industrielles.



Zone industrielle à Balan dans l'Ain - crédit photo Hugues-Marie Duclos

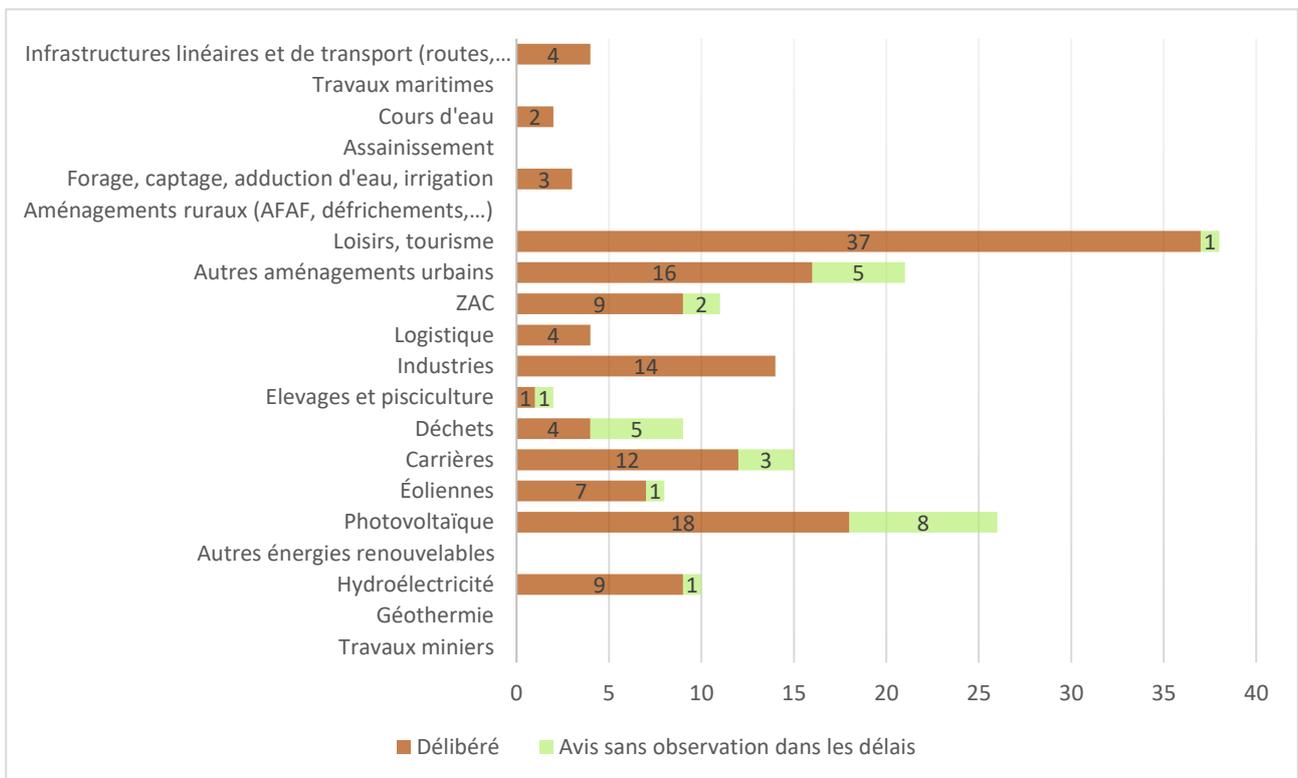


Figure 13 : répartition des saisines et avis par types de projets en 2022

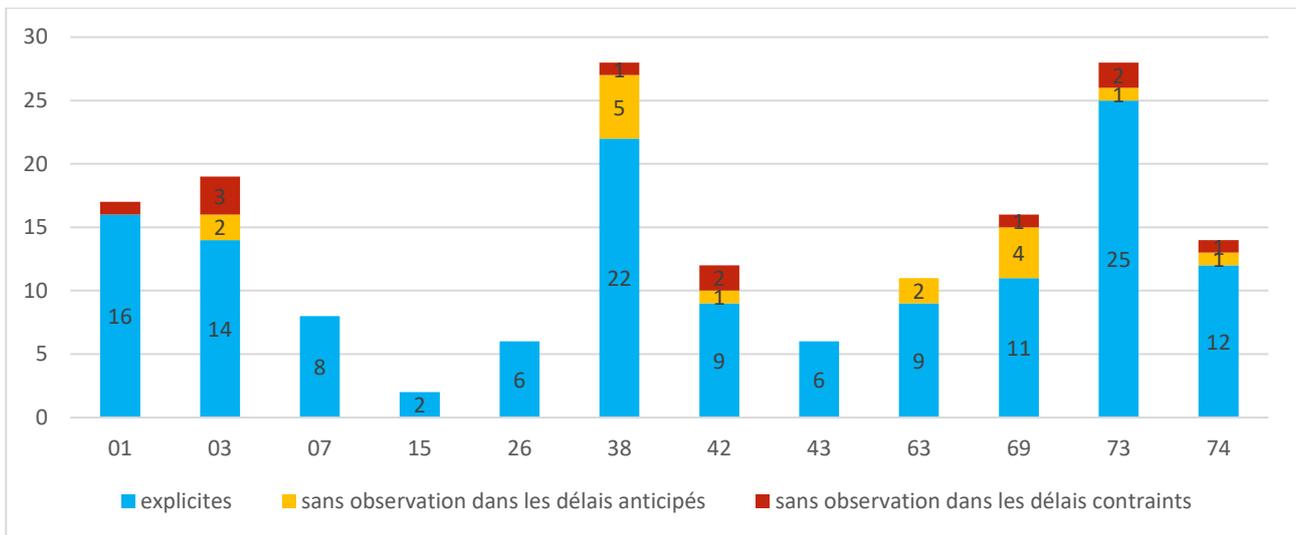


Figure 14 : répartition des saisines et avis sur des projets en 2022, par département

Le taux d'absence d'avis est plus fort sur les projets photovoltaïques, les projets d'aménagement et les projets de plateforme de gestion ou de traitement des déchets. Il est en revanche nul pour les projets de plateformes logistique, d'infrastructures linéaires ou de transport, et de forage, captage, adduction ou travaux liés aux eaux et aux cours d'eau.

Sur les quinze dossiers de carrières, trois avaient pour objet une création de carrière et douze concernaient des prolongements d'exploitation, dont huit avec extension. Une, celle de Craitilleux (42), concernait une carrière en eau. Les installations de concassage, criblage et traitement de matériaux se développent au sein des carrières existantes pour accueillir de plus grands volumes de matériaux notamment issus du BTP. Près d'un quart des projets se situent dans le Rhône, les autres projets étant majoritairement dans les départements de la Loire et de la Savoie. Les autres projets se répartissent entre l'Ain, l'Ardèche, l'Isère, la Haute-Loire et la Haute-Savoie. Le schéma régional des carrières a été approuvé le 8 décembre 2021 ; il est rarement analysé et pris comme référence dans la justification des projets. Pour mémoire, il fixe des typologies de gisements, des secteurs à enjeux à éviter, et renvoie systématiquement à l'étude d'impacts des projets pour la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine<sup>38</sup>.

Sur les cinq projets relatifs aux milieux aquatiques, deux projets concernaient la sécurisation du système de collecte des eaux et la sécurisation d'un système d'alimentation en eau potable dans l'Ain, un projet concernait des travaux de mise en recul d'une digue et de reméandrage du Bézo dans la Loire, un projet concernait la réactivation des marges alluviales du Rhône dans la Drôme et l'Ardèche, et un projet l'agrandissement d'un ouvrage de stockage et de prélèvement d'eau dans le Rhône.

En lien avec les déchets, sur les neuf demandes d'avis, la MRAe a instruit un projet dans l'Ain de transit de déchets dangereux avec extension des capacités et un projet de plateforme de stockage (reconversion) dans la Drôme. Un autre consistait en la création d'une unité de recyclage de panneaux photovoltaïques dans l'Isère et enfin, dans la Loire, un projet de centre de traitement de déchets issus d'opérations de nitruration.

En matière d'agro-alimentaire la MRAe a été sollicitée sur un projet en lien avec l'extension d'une installation d'abattage et transformation de volailles et un projet de fabrication de produits laitiers. Le faible nombre de saisines dans ce domaine peut étonner au vu de la place de l'activité agricole et agro-alimentaire dans la région.

Les huit projets éoliens concernaient la création de parcs, essentiellement dans l'Allier (trois projets), l'Ardèche (deux projets) et le Cantal (deux projets dont l'un étendant son emprise au sol sur la Haute-Loire). Les parcs éoliens comportent de 4 à 7 éoliennes, sauf un parc en Ardèche comptant 12 éoliennes.

<sup>38</sup> L'Ae nationale s'est prononcée sur sa prise en compte de l'environnement et de la santé humaine dans [son avis n°2021-35 du 21 juin 2021](#)

Les projets relatifs à des entreprises industrielles se répartissent dans les départements : l'Ain et la Haute-Loire en accueillent trois chacun, l'Allier, l'Isère et le Puy-de-Dôme chacun deux, le Cantal et la Loire, chacun un. On note l'absence de ce type de projet en 2022 en Ardèche, dans la Drôme, le Rhône, la Savoie et la Haute-Savoie.

Les projets d'infrastructures de transport faisant l'objet d'une évaluation environnementale sont en nombre très réduit : deux projets de tramways dans l'agglomération lyonnaise, un projet de déviation de la RD84 dans la Drôme et un projet de création d'une voie routière se raccordant à la RD1201 en Haute-Savoie, ont été soumis à analyse de la MRAe cependant.

Les dix dossiers de centrales hydroélectriques se répartissent, comme en 2021, entre les trois départements alpins : Isère, Savoie (six projets) et Haute-Savoie.

Les 26 projets de parcs photovoltaïques sont exclusivement des parcs au sol ; aucun projet ne concernait la Haute-Savoie, la Loire, la Haute-Loire, le département de l'Allier restant en tête avec douze dossiers (deux fois plus qu'en 2021) puis l'Isère avec quatre et le Puy-de-Dôme avec trois et le Cantal.

Les projets concernant les domaines skiables sont les plus nombreux, trente-deux (contre vingt-quatre en 2021 soit 33 % d'augmentation), se répartissant entre la Loire (un projet), puis la Savoie, la Haute-Savoie et l'Isère, le département de la Savoie en comptant quatorze et l'Isère neuf. Deux comportaient une retenue d'altitude (à Morzine-Avoriaz et aux Deux Alpes). Ils portent pour l'essentiel sur des remplacements de matériels par d'autres à débit plus important, des dispositifs d'enneigement et du reprofilage de pistes. Un avis sur la réalisation d'un ascenseur valléen à Saint-Gervais-les-Bains le Fayet (74) et un autre sur la prolongation du tramway du Mont-Blanc (74) ont été délibérés.

En matière d'aménagements urbains, ils se répartissent dans tous les départements avec une prééminence dans le Rhône, le Puy-de-Dôme (Clermont-Ferrand), la Loire et le nord Isère.

Comme pour les plans et programmes, le nombre de dossiers par département est très variable ; quatre départements sur les 12 que compte la région (Allier, Isère, Ain et Savoie) concentrent plus de la moitié (55 %) du total des demandes d'avis et six (en ajoutant le Rhône et la Haute-Savoie) les trois-quarts.

\*\*\*\*

A titre de conclusion et d'information complémentaire est présenté ci-dessous le récapitulatif depuis 2018 des avis et saisines sur des projets et plans programmes traités par le pôle AE de la Dreal :

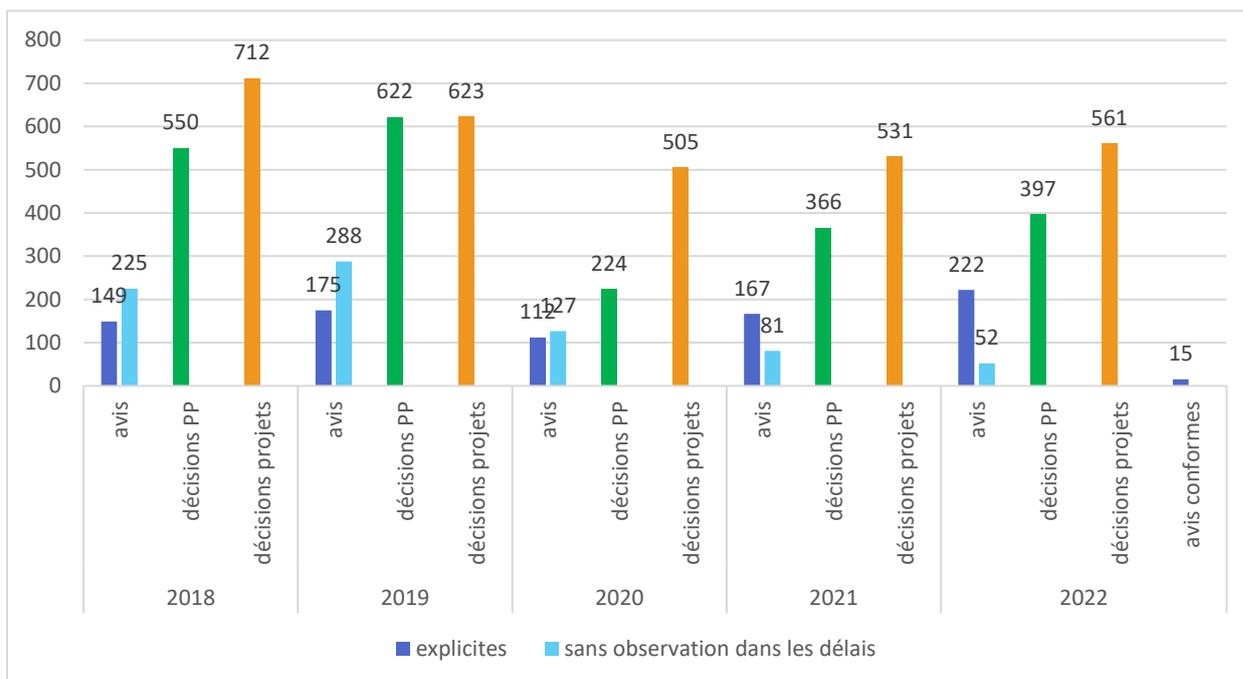


Figure 15 : projets d'avis et de décisions plans programmes et décisions projets produits par le pôle AE de la Dreal depuis 2018

### 3. Éléments d'analyse thématique de la MRAe 2022

Au-delà des éléments méthodologiques et quantitatifs déjà exposés dans ce rapport, la MRAe a choisi de développer six thématiques, objets de réflexions récurrentes à l'occasion de la délibération de ses avis et décisions :

1. Les projets de production d'énergie renouvelable. Déjà objets d'un focus dans le rapport 2021, le nombre croissant de saisines en 2022 sur ce type de projets et la place des EnR dans l'actualité législative, économique, sociale, juridique et environnementale en 2022 imposaient d'y revenir dans le présent rapport.
2. Les stations et leurs domaines skiables. Déjà objets d'un focus dans le rapport 2020 et abordés dans le cadre du focus sur le changement climatique du rapport de 2021, les échanges entretenus en 2022 avec les acteurs concernés, le nombre en augmentation et important de saisines en 2022 et les conditions météorologiques de l'année 2022 invitaient à les considérer à nouveau.
3. Les projets d'infrastructures de transport, en particulier de transport guidé, ayant émergé en 2022, intéressants du fait de leur contribution à la réduction des polluants de l'air, à l'atténuation et l'adaptation au changement climatique des villes et de leurs habitants.
4. La mise en comptabilité des documents d'urbanisme, démarche par définition liée à un projet spécifique, et dont l'évaluation environnementale est un exercice particulier, notamment lorsqu'il est déconnecté de celui du projet.
5. L'objectif d'absence d'artificialisation des sols et les enseignements ou tendances qui peuvent émaner des dossiers dont est saisie la MRAe ; ses observations sur le sujet.
6. Le périmètre des projets qui reste un point d'entrée majeur et dimensionnant de toute évaluation environnementale et encore mal appréhendé par certaines autorités.

### 3.1. Les énergies renouvelables (EnR) ; une répartition territoriale inégale, des manques persistants d'anticipation d'études préliminaires



Parc éolien d'Ally-Mercoeur en Haute-Loire - crédit photo Arnaud Bouissou / Terra

Les graphiques présentés ci-dessous détaillent la nature des projets d'énergies renouvelables et les départements dans lesquels ils se situent, en 2021, en 2022, puis en cumulé, et la part des avis sans observation dans le délai sur la période 2018 à 2022.

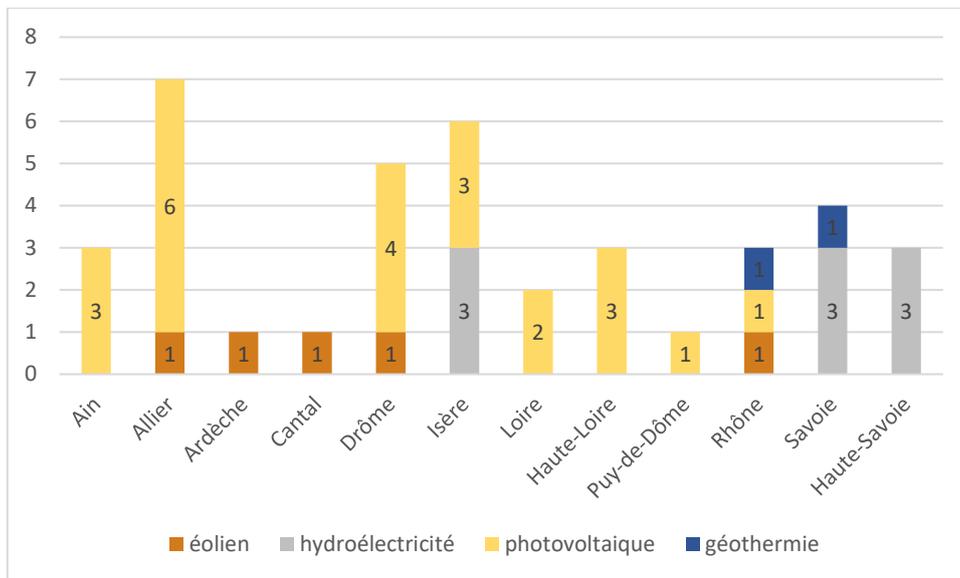


Figure 16 : Type de projet EnR par département en 2021

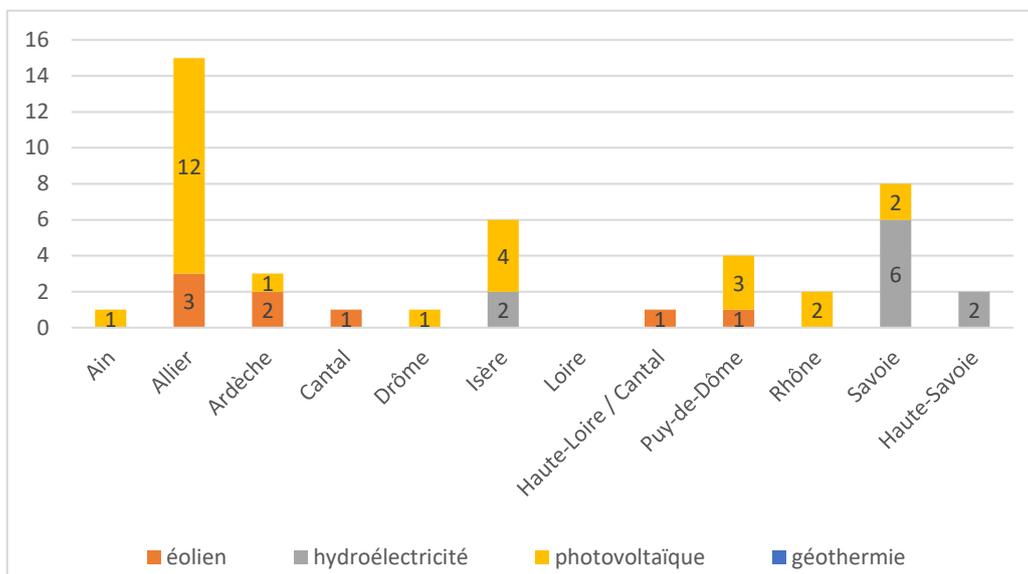


Figure 17: Type de projet EnR par département en 2022



Centrale photovoltaïque de Braize dans l'Allier – crédit photo JPee

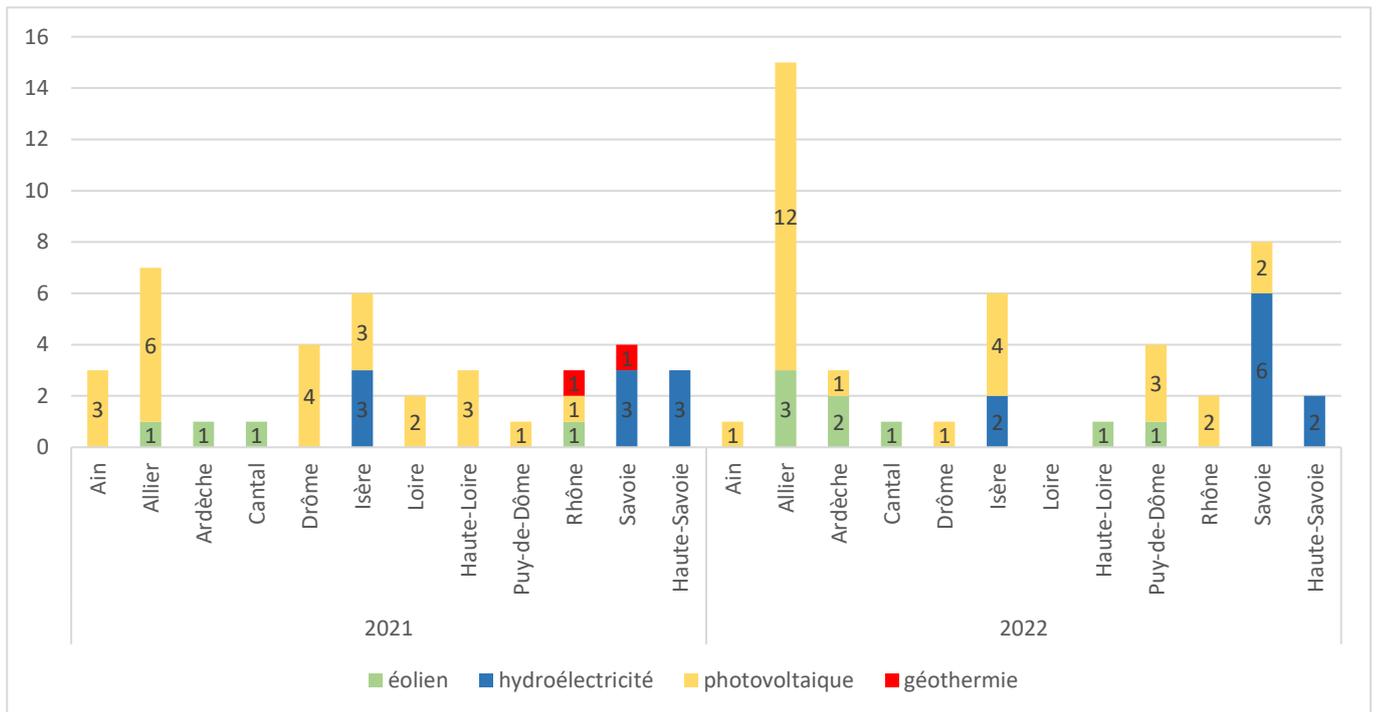


Figure 18: Évolution des types de projets EnR par département en 2021 et 2022

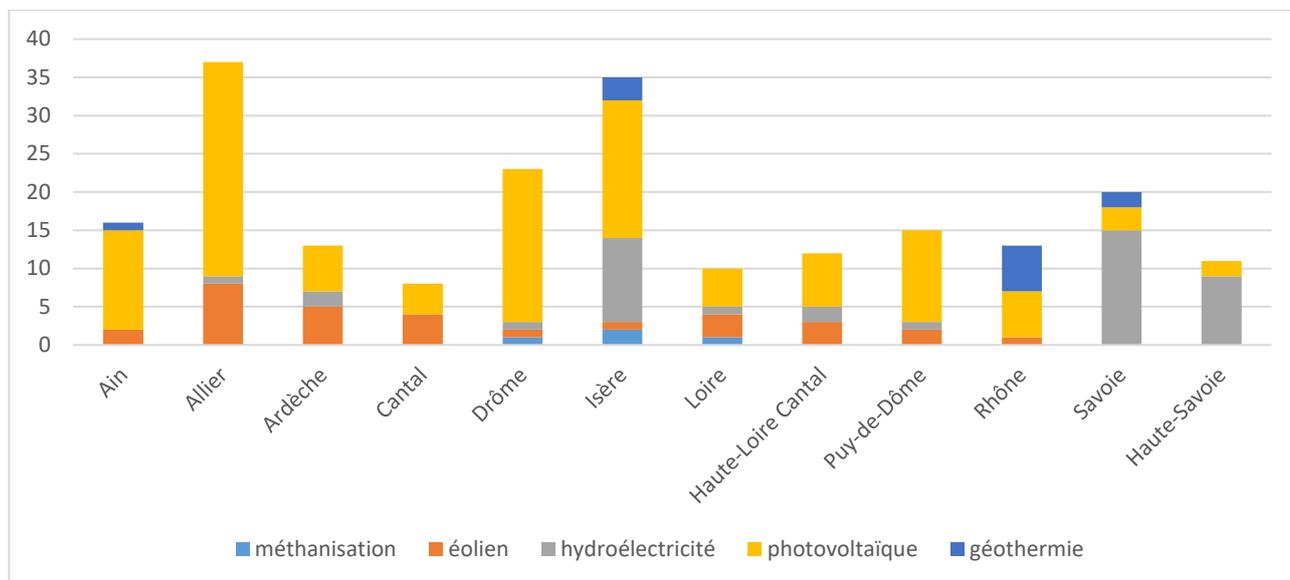


Figure 19: Type de projet EnR par département de 2018 à 2022

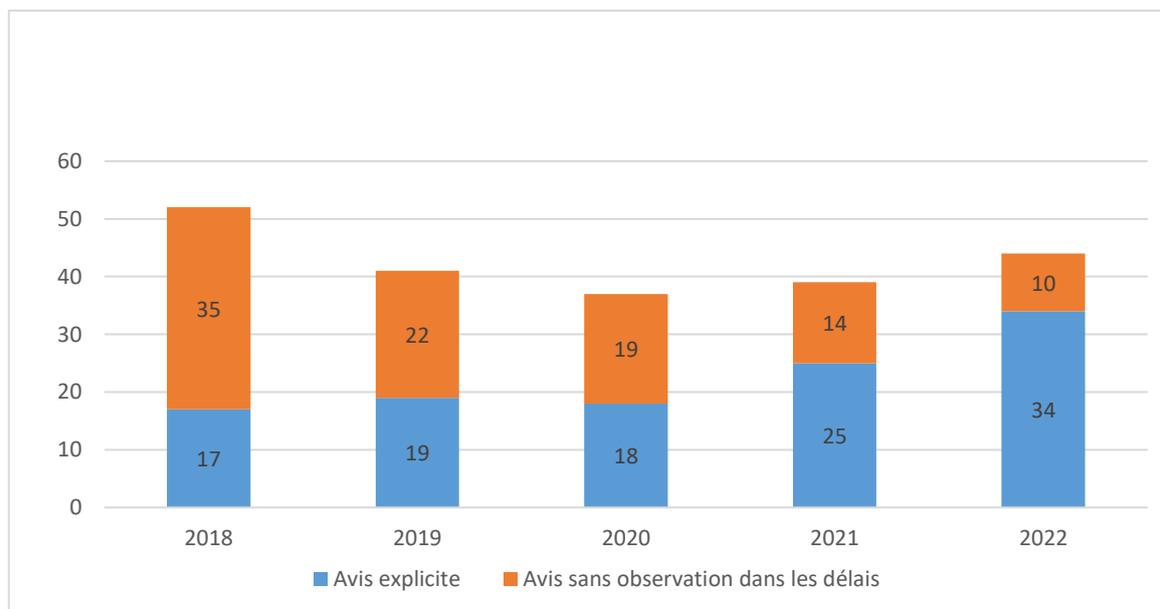


Figure 20 : Avis sans observation dans les délais sur les projets EnR de 2018 à 2022

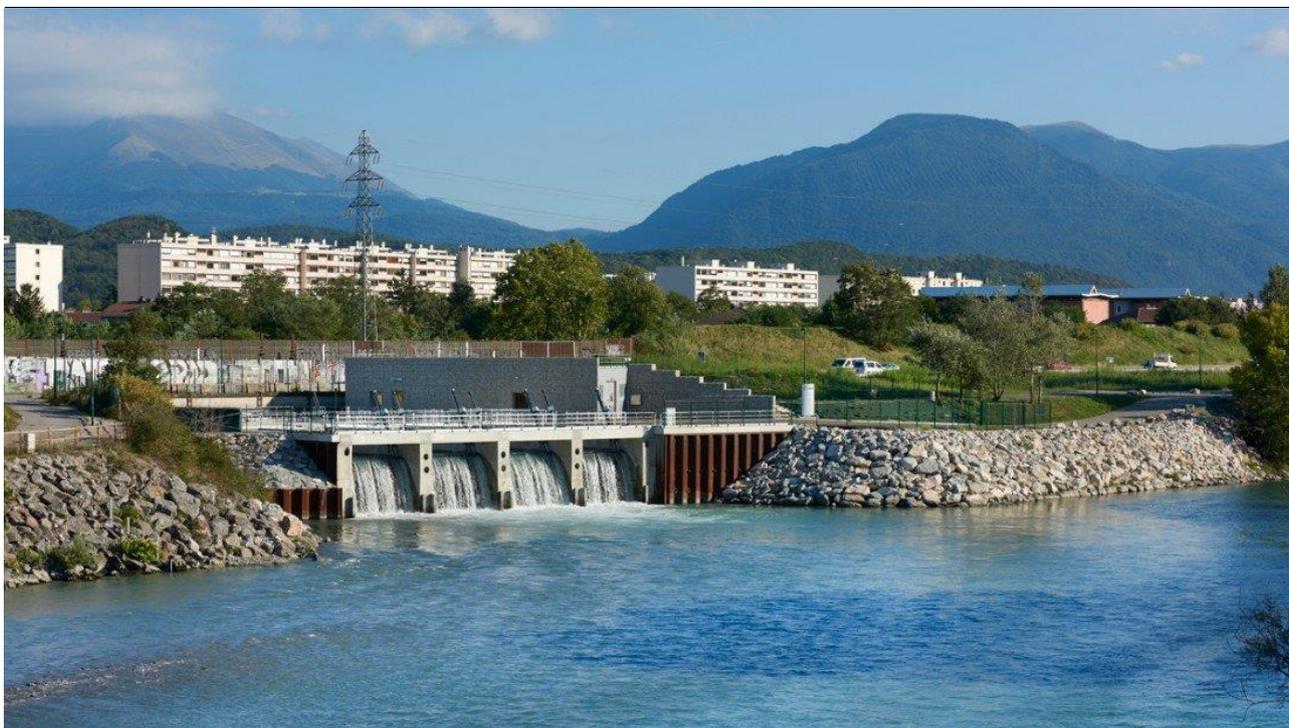
Le nombre de projets EnR est en faible augmentation entre 2021 et 2022. Les parcs photovoltaïques suivent la même tendance, le nombre de projets hydroélectricité est constant et celui des projets éoliens rejoint les années 2019 et 2020. Aucun projet de méthanisation ou de géothermie n'a été présenté en 2022.

2022 renforce l'inégale répartition territoriale des projets EnR soumis à évaluation environnementale, constaté depuis 2018. L'Allier représente le tiers des projets examinés. Sept départements ont au plus deux projets présentés.

Le SR3EnR<sup>39</sup>, outil de planification du réseau électrique, est adopté en vue de faciliter le raccordement des

<sup>39</sup> Le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables Auvergne Rhône-Alpes (SR3EnR) est entré en application le 15 février 2022 - [https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/s3renr\\_aura\\_version\\_definitive\\_fevrier\\_2022.pdf](https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/s3renr_aura_version_definitive_fevrier_2022.pdf)

projets EnR. La logique des secteurs électriques développée dans ce schéma, déterminant l'évolution des équipements du réseau électrique national du gestionnaire du réseau de transport RTE, n'est pas intégrée à ce stade par les porteurs de projet. Au mieux, le raccordement des projets au réseau RTE est présenté en terme de principe ou d'alternatives de travaux, sans qu'il ne soit rattaché à l'état initial ou aux incidences. Quasiment tous les avis 2022 continuent de recommander de revoir le périmètre du projet et d'intégrer à l'étude les installations et travaux nécessaires à son raccordement au réseau (ligne, poste).



Microcentrale hydroélectrique du Rondeau en Isère - crédit photo EDF

Le constat est que les raccordements ou renforcements pour les projets EnR qui sont réglementairement soumis à évaluation environnementale systématique sont réalisés dans les zones de moindre consommation électrique. Un schéma régional de développement des EnR, ou équivalent, en vue d'une répartition territoriale du développement des EnR au regard des besoins énergétiques des territoires (habitat, développement économique) compatible avec le Srdet serait un plus.

Dans son précédent rapport 2021 (pages 27 et 45 et suivantes), la MRAE avait noté des évolutions positives sur la qualité des études d'impact tout en mettant en exergue la difficile conciliation des enjeux environnementaux pour les projets EnR.

Les points suivants persistent en prenant comme référence des derniers avis émis en 2022 :

-l'absence des études préliminaires nécessaires à la définition du programme de l'opération, soit qu'elles ne soient pas fournies, soit qu'elles le soient sans référence méthodologique, soit qu'elles n'aient pas été conduites, et n'intégrant pas en outre les effets du changement climatique : des études géotechniques non réalisées pour les types d'ancrage, l'absence de caractérisation des zones humides, l'absence d'études hydrologiques comme d'études d'identification des habitats naturels et de l'avifaune ;

- l'absence d'un bilan carbone complet sur la base d'hypothèses transparentes et justifiées :

*« L'évaluation d'un projet de production d'énergie renouvelable (parc photovoltaïque, parc éolien, centrale hydroélectrique notamment) doit notamment conduire à comparer ses performances énergétiques au mix énergétique français qui a sensiblement évolué au cours des dernières années, et à prendre en considération les périodes de production de cette énergie. En matière de gaz à effet de serre, le cycle de vie complet du projet, toutes ses composantes et la perte de puits de carbone éventuelle dont la prise en compte du*

*défrichement sont à intégrer à l'analyse* ». Enfin, l'exploitation, et sa durée, n'est pas prise en compte ou apparaît excessive sans justification (hydroélectricité surtout) ;

- les choix d'implantation : la maîtrise foncière apparaît rester le critère déterminant quels que soient les enjeux environnementaux du site. Le respect de la règle n°29 (Développement des EnR) du Sraddet qui *"affirme la nécessité de mieux prendre en compte l'impact paysager et environnemental de ces installations, en donnant la primauté à la préservation des paysages et de la biodiversité* » n'est jamais justifié en termes de solutions alternatives ou de substitution de moindre impact environnemental : de même, par rapport au Scot ou au PLU intercommunal<sup>40</sup> . Les PCAET ne proposent toujours pas de choix privilégié d'implantation des EnR en réponse à la satisfaction de leurs objectifs territoriaux ;

- la prise en compte des grands paysages à l'appui de photomontages quatre saisons en vue éloignée et diurne et nocturne<sup>41</sup>;

- les projets de centrale hydroélectrique devraient prendre en compte l'évolution de la ressource en eau et celle des débits, notamment d'étiage, du fait du changement climatique. L'évolution de la ressource en eau, si elle est abordée, ce qui reste peu fréquent, n'est pas forcément mise en relation avec la durabilité du projet. La MRAe recommande alors à l'autorité décisionnaire de limiter les renouvellements ou renforcements et les nouvelles autorisations à une durée de vingt ou trente ans<sup>42</sup>.

Suite à l'adoption de la loi climat et résilience, le sujet de l'artificialisation des sols, en particulier celle induite par les parcs photovoltaïques, émerge dans les études d'impact des projets avec des recherches d'alternatives et de mesures d'évitement sur site. Leur prise en compte dans les documents d'urbanisme, que cela soit ou non par une mise en compatibilité, n'est pas effective comme si un projet EnR de parc PV ne générait pas d'enjeux environnementaux pour la collectivité. Leur développement privilégié sur d'anciennes carrières fait abstraction de l'évolution « naturelle » de leur biodiversité depuis et suite à la fin de leur exploitation et également du rapprochement progressif des zones urbanisées.

La minoration des évaluations des impacts sur les habitats, les zones humides et les espèces inféodées suite à des interprétations fondées sur des identifications et des inventaires incomplets est quasi généralisée. Une tendance est apparue chez les porteurs de projet consistant à décréter la « raison impérative d'intérêt public majeur » de leur projet, en anticipation peut-être des termes de la future loi d'accélération des EnR.

Que cela soit ou non par anticipation de l'adoption du projet de loi sur l'accélération des énergies renouvelables, la MRAe ne peut souscrire à l'absence d'incidences résiduelles significatives et de perte nette de la biodiversité sans justification documentée et étayée, s'appuyant sur des méthodes et des argumentations issues des directives et guides nationaux ou validées scientifiquement.

La MRAe relève que les dispositifs de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des projets éoliens se précisent. Ils prennent progressivement en compte les retours d'expérience. La MRAe a reconnu la qualité du dispositif de suivi du projet de Cezens<sup>43</sup>, et le recommande comme référence pour les projets analogues . Un suivi en continu, notamment dès le début de l'exploitation et, en particulier lors des premières migrations des espèces, puis sur l'ensemble de la durée d'exploitation du parc, est nécessaire pour des corrections immédiates et se révèle pertinent.

L'accélération prévisible des projets EnR, déposés « à marche forcée », reste à concilier avec les enjeux relatifs à la biodiversité, aux habitats naturels et aux zones humides, en prenant en compte les effets du changement climatique (risques notamment). Il convient pour cela impérativement d'anticiper toutes les études préliminaires et les inventaires ou investigations et finaliser les analyses en qualifiant les niveaux d'enjeux réels en réponse à la prise en compte de l'environnement.

<sup>40</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara154\\_centralepv\\_cerilly\\_03.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara154_centralepv_cerilly_03.pdf)  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara146\\_parcpv\\_montreallacluse\\_01\\_vf.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara146_parcpv_montreallacluse_01_vf.pdf)

<sup>41</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara138\\_parceolien-liernolles-montcombroux\\_03\\_definitif.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara138_parceolien-liernolles-montcombroux_03_definitif.pdf)

<sup>42</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara145\\_\\_lavalette\\_besseenoisans\\_38.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara145__lavalette_besseenoisans_38.pdf)

<sup>43</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara96\\_icpe-eolien-cezens-15.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara96_icpe-eolien-cezens-15.pdf)

## 3.2. Les domaines skiables et stations

*Les 3/4 du ski français sont concentrés dans la région Auvergne-Rhône-Alpes*

Comme le rappelle le tableau ci-dessous, le ski en France se situe principalement dans les Alpes du Nord :

Massifs	Part de marché
Alpes du Nord : <ul style="list-style-type: none"><li>• Savoie : 40 %</li><li>• Haute-Savoie : 23 %</li><li>• Isère/Drôme : 9 %</li></ul>	72 %
Alpes du Sud	14 %
Pyrénées	8 %
Massif-central	2 %
Jura	2 %
Vosges	2 %

Avec les stations du Massif-central et celles du Massif du Jura situées dans le département de l'Ain, ce sont donc au total les trois-quarts des projets des stations et des domaines skiables français qui sont du ressort de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.

France entière, les stations de ski occupent 3 % de la surface de la montagne. Même si cela peut paraître peu, leur présence dans des milieux particulièrement riches et fragiles leur confère un devoir d'exemplarité environnementale.



### Une activité à nouveau soutenue en 2022

Après une diminution relative du nombre de projets pendant les deux années de la pandémie, en 2020 et 2021, le nombre de projets des domaines skiables de la région dont a été saisie la MRAe a retrouvé, voire parfois dépassé en 2022 son rythme des années antérieures, que ce soit en travaux de pistes, en projets de retenues collinaires et de neige de culture, qu'en nombre d'appareils de remontée mécanique.

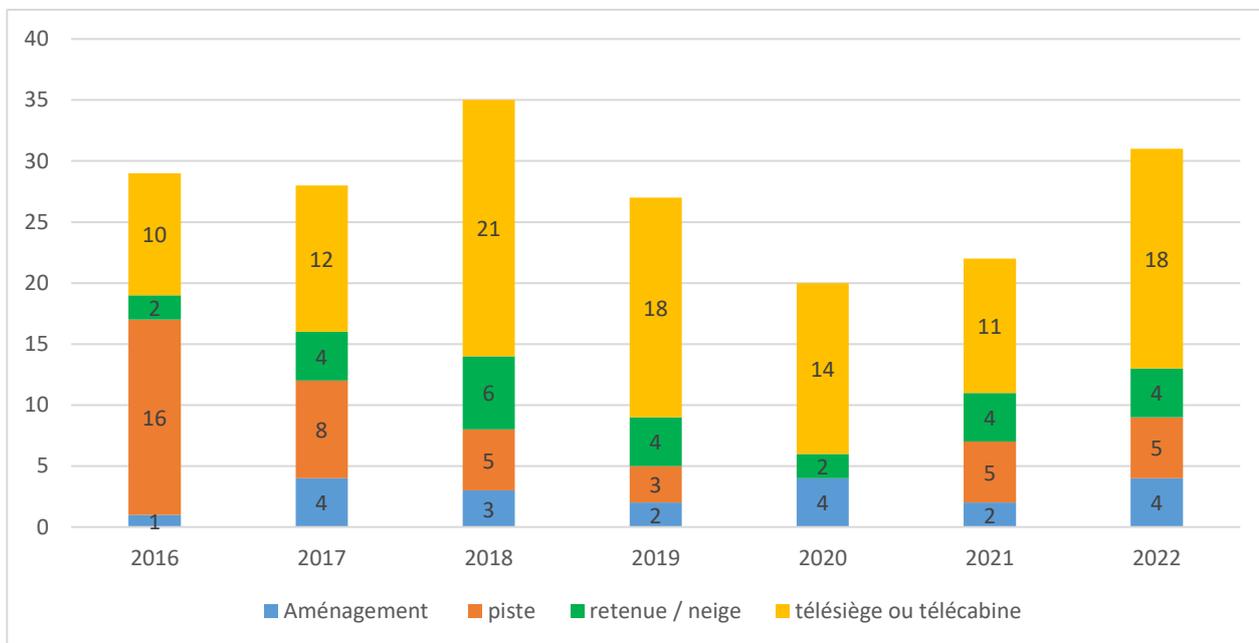


Figure 21: Répartition des projets domaines skiables par type et par année depuis 2016

Ce constat est particulièrement vrai pour les domaines du département de l'Isère et particulièrement sur la station des 2 Alpes, très dynamique en nombre de projets déposés en 2022.

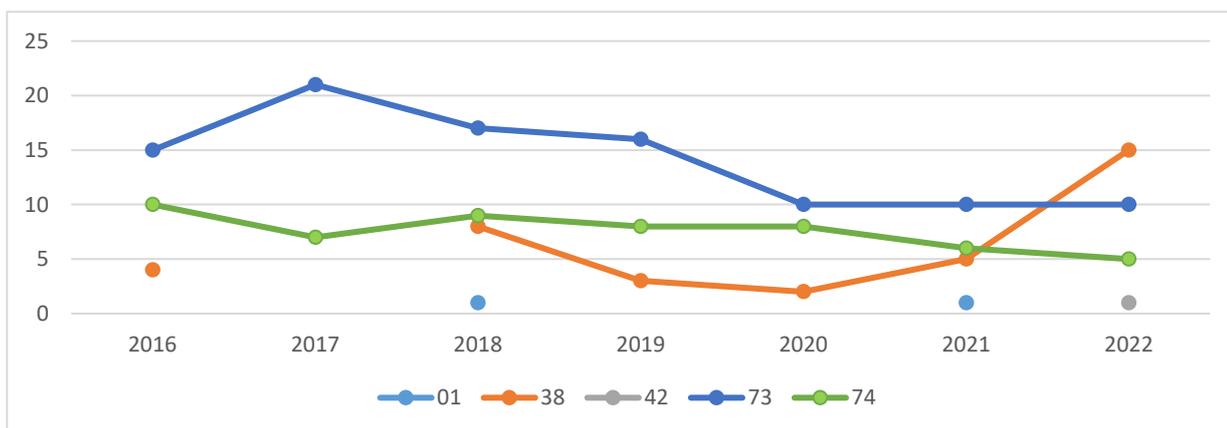


Figure 22: Évolution des projets stations par département depuis 2016

**Des périmètres de projet et une prise en compte globale de leurs impacts en progrès, mais encore très perfectibles**

**L'absence d'évaluation environnementale globale des programmes pluriannuels d'investissements**

La programmation des investissements des domaines skiables se structure dans la plupart des cas autour de plans pluriannuels d'investissement (PPI). Ces PPI définissent, parfois sur des durées assez longues, la feuille de route de l'exploitant du domaine et donnent ainsi une bonne visibilité sur le projet de développement du domaine skiable à moyen terme. Ce sont toutefois des documents avant tout économiques dont l'élaboration ne donne pas lieu à un processus d'évaluation environnementale. C'est sans doute regrettable, le PPI étant le bon niveau pour apprécier en amont les impacts du projet global du domaine skiable.

Conscients de cet enjeu, certains exploitants commencent à intégrer volontairement une présentation de leur PPI dans les études d'impact de projets particuliers. Cela a été par exemple le cas en 2022 de la SATA dans l'étude d'impact du projet de transformation du télésiège de Vallée-Blanche en télémixte aux 2 Alpes, étude qui comprend une présentation des projets envisagés à dix ans pour le développement du domaine skiable. C'est le cas également dans une moindre mesure de la station de La Plagne pour l'opération du col de Forcle en lien avec les équipements de la Roche de Mio, et de celle de Passy décrivant son plan tourisme. Même si cela ne remplace pas une véritable évaluation environnementale du PPI, il s'agit d'initiatives positives qui sont à encourager.

### ***La question centrale du périmètre des projets***

La mise en œuvre des PPI fait réglementairement l'objet de procédures d'autorisation très segmentées. Ainsi, encore trop souvent, un nouvel appareil est considéré comme un projet en tant que tel et fait l'objet d'une étude d'impact dont le périmètre est réduit à celui de sa procédure d'autorisation.

Or, l'environnement n'est pas affaire de procédure et le périmètre d'un projet, au sens de l'article L. 122-1 III<sup>44</sup> du code de l'environnement, doit être appréhendé comme l'ensemble des travaux, installations et ouvrages intervenant dans le milieu naturel et le paysage, y compris en cas de fractionnement dans le temps, l'espace et en cas de maîtrise d'ouvrage multiple.

Ce principe de bon sens reste encore trop souvent méconnu par les porteurs de projet, ainsi que parfois par des services instructeurs appliquant le principe réducteur qu'une procédure d'autorisation = un projet = une étude d'impact.

Or, sur un même massif, un programme de renouvellement de plusieurs appareils, associé par exemple à des travaux de pistes, à un réseau de neige de culture et à un programme immobilier constitue un seul projet dont l'impact doit être appréhendé globalement, fût-il réalisé sur plusieurs années et porté par l'exploitant pour les appareils et les pistes, la commune pour la retenue collinaire, le syndicat des eaux pour l'alimentation de celle-ci et un promoteur pour l'immobilier.

### ***L'évaluation des effets cumulés***

L'évaluation des effets cumulés des projets avec des ouvrages anciens relève de la même logique, dès lors que le milieu récepteur leur est commun.

### ***Retenues collinaires et neige de culture : le détournement de l'usage de l'eau et l'enjeu de l'équilibre des usages***

Dans le modèle économique des domaines skiables, la volonté des exploitants de sécuriser leur enneigement banalise désormais le recours à la neige de culture. En France, c'est désormais plus du tiers de la surface des pistes qui est équipé d'enneigeurs. Même si ce ratio reste loin de celui de pays voisins comme l'Italie, l'Autriche ou la Suisse, il est en progression constante avec une moyenne de quatre à cinq projets structurants dans la région chaque année.

La MRAe constate que la viabilité de certains projets à moyenne altitude est souvent sommairement justifiée au regard du changement climatique.

---

44 Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.

En outre, si les deux tiers de l'eau prélevée pour l'alimentation des enneigeurs provient de retenues d'altitudes, souvent alimentées gravitairement avec restitution au bassin versant à la fin de l'hiver, un tiers provient en revanche de pompages dans des cours d'eau. En outre, 16 % des domaines ne disposent pas de retenue d'altitude et ne lissent donc pas leur prélèvement dans le milieu naturel<sup>45</sup>. Le détournement de cette eau de son usage a des incidences souvent insuffisamment analysées sur l'équilibre des milieux aquatiques concernés, notamment en période d'étiage hivernal.

En 2022, la MRAe a rendu des avis sur les projets en Savoie d'extension de la retenue collinaire des Echauds aux Menuires et d'enneigeurs aux Arcs, sur le projet haut-savoyard de retenue collinaire de la Socqua à Samöens et de la Crête-Blanche à Manigod, sur le projet en Isère de création de la Mura aux Deux Alpes et sur le projet d'aménagement de la station de Chalmazel dans la Loire.

A titre d'exemple, ce dernier projet, qui comprend une augmentation de la production de neige de culture dans un secteur de moyenne montagne (front de neige à 1 100 mètres d'altitude) et par pompage dans un cours d'eau, fait des choix qui nécessitent d'être davantage justifiés, dans un contexte d'augmentation des températures moyennes et de raréfaction de la ressource en eau.



Retenue collinaire de Balme en Haute-Savoie – crédit photo Moran Kerinec - Reporterre

### *Des bilans carbone davantage présents, mais encore trop souvent incomplets*

Dans ses avis sur les domaines skiables, la MRAe recommande régulièrement que la mise en œuvre de la séquence ERC dans le domaine de la lutte contre l'émission des gaz à effet de serre se traduise notamment par la réalisation de bilans carbone à l'échelle de la station.

Cette recommandation est progressivement mise en œuvre, environ 36 % des domaines skiables disposant d'un bilan carbone fin 2022, 21 % y travaillant et 44 % ne l'ayant pas encore planifié<sup>46</sup>.

Les bilans carbone présents dans les dossiers soumis à la MRAe font état d'initiatives intéressantes, comme

<sup>45</sup> Source : Domaines skiables de France

<sup>46</sup> Source : Domaines skiables de France

les expérimentations d'engins de damage à hydrogène<sup>47</sup>.

La MRAe observe toutefois un périmètre des bilans carbone encore trop souvent restreint au domaine skiable, sans prendre notamment en compte les émissions générées par l'hébergement touristique et par les déplacements « domicile-station » de la population touristique ainsi que ceux entre « lieu d'hébergement-station » des socio-professionnels.

Il s'agit pourtant de postes déterminants dans l'émission des gaz à effet de serre induits par les domaines skiables, et dont l'évolution doit être mise en perspective avec les projets d'augmentation de capacité des remontées mécaniques et donc de la capacité d'accueil de la station.

Le report de la route vers le câble d'une partie des « montées en station » est au cœur des projets d'ascenseurs valléens développés par différentes stations. La MRAe a ainsi été saisie en 2022, outre de l'ascenseur valléen du Fayet (74), de la révision du PLU de la commune de Bozel, en lien avec l'implantation sur son territoire de la gare de départ d'un ascenseur valléen vers Courchevel et les trois vallées. Comme dans cet exemple, l'évaluation environnementale doit permettre d'appréhender les incidences du projet touristique dans son ensemble et notamment celles du développement immobilier induit en fond de vallée par la présence de l'ascenseur.

### *Une prise en compte toujours trop optimiste des incidences du réchauffement climatique, en particulier dans les stations de moyenne altitude*

Le changement climatique, dont on mesure déjà les effets, est davantage marqué en montagne qu'en plaine : augmentation plus importante des températures, modifications des régimes de pluie, recul voire disparition des glaciers et du permafrost. Il n'y a pas de retour en arrière possible, au mieux une stabilisation des tendances constatées.

Les conséquences sont nombreuses : augmentation des risques naturels, tension sur la ressource en eau, diminution de l'enneigement (nombre de jours et hauteurs). Les projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale portent sur des investissements amortissables sur de longues périodes, une à plusieurs dizaines d'années, l'évaluation de leur vulnérabilité au changement climatique est donc particulièrement importante et doit démontrer la viabilité du projet en mobilisant les connaissances scientifiques les plus récentes.

Cette partie de l'évaluation environnementale est encore trop souvent sommaire, et s'appuie sur des données ou des études trop anciennes, sans expliciter clairement les hypothèses retenues pour les projections climatiques.

Néanmoins, quelques dossiers font état d'études d'enneigement détaillées et spécifiques au domaine concerné de type « [climsnow](#) », ce qui est un point positif à souligner, mais la MRAe rappelle la nécessité de compléter ces approches par des études de disponibilité de la ressource en eau et d'évolution des risques naturels, en particulier liée au recul des glaciers et du permafrost.

### *La MRAe à la rencontre des maîtres d'ouvrage et des acteurs des domaines skiables*

Afin de favoriser la compréhension et la prise en compte de ses recommandations, la MRAe a pris en 2022 l'initiative d'accompagner ses avis par des rencontres avec les associations qui représentent les maîtres d'ouvrages des domaines skiables.

Elle a ainsi successivement rencontré l'association nationale des maires des stations de montagne (l'ANMSM) en visioconférence le 21 janvier 2022, puis le comité directeur de domaines skiables de France (DSF<sup>48</sup>) le 15 juin 2022 à Evian.

La MRAe était par ailleurs présente au congrès de DSF les 29 et 30 septembre à Lyon, et est intervenue lors de la journée sur la prise en compte de l'environnement dans les projets organisée par le STRMTG<sup>49</sup> le 22

<sup>47</sup> Réhabilitation du télésiège du dôme Sud par la SATA aux 2 Alpes

<sup>48</sup> DSF est le syndicat professionnel qui regroupe et représente les exploitants de remontées mécaniques.

<sup>49</sup> Le STRMTG est le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés du ministère en charge des transports

novembre à Grenoble.

### 3.3. Les transports : infrastructures linéaires et transport en commun

La MRAe a donné des avis sur six projets en lien très direct avec le thème des transports. Ils peuvent être classés en deux catégories :

- les avis sur des projets routiers (deux projets en 2022),
- les avis sur des projets de transports en commun (quatre projets en 2022 dont un projet de ligne de bus (BHNS) dans l'agglomération clermontoise, un projet de ligne de tramway dans l'agglomération lyonnaise, et deux projets de transport en commun en montagne avec un ascenseur valléen, et une prolongation de ligne de tramway touristique.).

A titre d'information l'Ae nationale a rédigé en 2019 une [note sur les infrastructures routières de transport](#) qu'il peut être utile de consulter.

**S'agissant des projets routiers** réalisés par les collectivités territoriales (l'Autorité environnementale nationale étant compétente pour les projets routiers de l'État, ou pour les projets de collectivités concernant plusieurs régions administratives), la MRAe souhaite rappeler quelques principes sur le contenu des dossiers projets qui lui sont présentés et la façon dont ces principes peuvent se décliner pour ce type de projet :

- Comme pour tout projet et particulièrement pour les projets routiers qui parfois connaissent des délais importants entre les premières études et la phase d'enquête publique, l'état actuel de l'environnement doit avoir été actualisé et complété (on constate souvent des inventaires obsolètes, et un manque de mesures *in situ*).
- Le bilan du projet routier vis-à-vis de l'environnement et sa justification se construisent souvent sur les seuls apports positifs du projet routier en termes de desserte de sites particuliers ou de déviation d'itinéraires actuels. Il s'agit non seulement d'évaluer la demande de circulation et de la quantifier sur le projet routier, ce qui est souvent fait, mais aussi de quantifier les gains attendus sur l'ensemble du réseau routier du secteur, ce qui est parfois absent du dossier : décongestion ou réduction du trafic sur le reste du réseau, gain en termes d'accidentologie, d'émission de gaz à effet de serre ou sonores, de temps de parcours...
- Le projet routier doit également faire l'objet d'une analyse précise au regard de la consommation d'espace, sujet désormais prégnant avec les objectifs nationaux de zéro artificialisation nette qui doivent désormais être visés, mais peu étudiés lors des choix initiaux.
- Les évaluations environnementales doivent porter une attention particulière à ce que demande l'article R. 122-5 III du code de l'environnement ; pour ces projets, l'étude d'impact doit comporter des items spécifiques : incidences sur l'urbanisation, enjeux écologiques et risques potentiels en lien avec les éventuels aménagements fonciers, agricoles et forestiers, analyse coûts et bénéfices pour la collectivité. De manière générale les avis de la MRAe s'efforcent donc de restituer explicitement la qualité des analyses produites, en référence à cet article.
- Enfin, il est important de rappeler sur cette thématique également, que la réglementation (L.122-1 II 5° du code de l'environnement) précise qu'un projet constitué de plusieurs phases de travaux doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace. Si l'échelonnement d'un projet routier se comprend pour des raisons financières et fonctionnelles, son impact sur l'environnement doit s'apprécier dans sa totalité. Les impacts d'un projet routier peuvent venir s'ajouter à ceux d'autres projets existants ou approuvés. Par exemple, un projet routier peut être la condition première à la faisabilité d'un projet urbain. Dans ce cas, l'évaluation environnementale du projet routier et du projet urbain associé doit être unique. Les impacts cumulés s'apprécient alors globalement, notamment quand il s'agit de bruit, de pollution de l'eau ou de l'air, ou encore de biodiversité.



Tramway T2 à Lyon dans le Rhône - crédit photo Arnaud Bouissous / Terra

**Concernant les projets de transport en commun**, ils doivent comme tous les projets faire l'objet d'une étude d'impact.

- La question du périmètre de projet reste centrale et doit permettre d'identifier clairement les incidences puis les mesures ERC à mettre en œuvre. Dans le cas d'un projet étudié par la MRAe, le dossier ne portait que sur l'ascenseur valléen sans aborder le projet d'ensemble qu'il forme avec la modernisation du pôle d'échange multimodal (PEM) et celle du double-monocâble (DMC) qui a succédé au téléphérique d'origine.

Il importe que le porteur de projet décrive de manière complète le cadre dans lequel l'opération s'inscrit. Il convient notamment que :

- le dossier permette lors de la déclaration d'utilité publique d'une opération de pouvoir présenter une vision globale du réseau de transports et du plan de déplacement dans lequel il s'intègre. La restructuration du réseau de transports en commun, et la situation des futurs parcs-relais, doivent par exemple pouvoir être présentées très en amont et ne pas être reportées à une étape ultérieure.
- l'étude d'impact puisse analyser les conséquences prévisibles sur le développement de l'urbanisation, et sur les éventuelles mises en compatibilité des PLU qui seront nécessaires.

La MRAe est particulièrement attentive aux développements et justifications qui pourront être exposés concernant les principaux enjeux suivants :

- la qualité de l'air et la santé, en lien avec la réduction des émissions liées aux transports, notamment lorsque l'agglomération fait partie des agglomérations visées par le contentieux européen sur la qualité de l'air (agglomérations lyonnaise, clermontoise, vallée de l'Arve,...)

- le changement climatique avec la diminution des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique,
- le cadre de vie, en matière de nuisances sonores en particulier,
- la consommation d'espace agricole et naturel, potentiellement identifié comme une continuité écologique au PLU, au regard des sites retenus pour l'implantation de gares d'arrivées, de centres d'exploitation et de maintenance.

Le pétitionnaire doit également pouvoir restituer dans l'étude d'impact les réflexions ayant conduit au choix du mode de transport (BNHS, tramway, ascenseur valléen, ...), de l'emplacement des lignes, de celui des gares de départ, ou d'arrivée, du centre de maintenance, et aux solutions examinées, du point de vue de leurs incidences environnementales.

Les sujets des fréquentations, des reports modaux possibles doivent également faire l'objet d'analyses précises. Lorsque les fréquentations ont des origines diverses, en particulier touristique elles doivent être distinguées. Cette absence ne permet pas d'évaluer les bénéfices, positifs comme négatifs et ne permet pas d'être assuré de l'opérationnalité d'une future liaison ni de celle du projet d'ensemble.

Par ailleurs, un dossier de transport en commun doit indiquer comment le projet, au regard de la réduction des émissions de GES et de la part modale de la voiture individuelle, permet de contribuer à atteindre les objectifs du PDU ou PDM, et du PCAET du territoire.

Selon la nature du projet, la question du changement climatique et de sa prise en compte devra être particulièrement soignée. Ainsi la MRAe a été amenée à constater qu'un dossier n'était pas explicite sur les hypothèses retenues, sur les références prises : « La prise en compte des conséquences du changement climatique, en termes d'augmentation de l'intensité et de la fréquence des événements aujourd'hui qualifiés d'exceptionnels, dans l'estimation de l'évolution des aléas naturels à court, moyen et long terme est à décrire précisément (notamment les hypothèses retenues, en les justifiant). L'augmentation de la population exposée à ces aléas est également à prendre en compte de façon explicite. La qualification de l'équilibre atteint par le projet en termes de risques par rapport à la situation actuelle et la situation future en l'absence de projet est à étayer sur ces bases revues ».

**S'agissant des plans et programmes**, la MRAe a notamment analysé deux PCAET et en particulier le volet lié au transport.

Elle a ainsi émis quelques recommandations visant à faire progresser le dispositif global d'observation et de suivi du territoire concerné :

« L'Autorité environnementale recommande que le porteur du PCAET, en complémentarité avec le plan de protection de l'atmosphère PPA2 (et une ZFE-m), et, en lien avec les instances et les acteurs concernés, initie un observatoire des déplacements incluant l'ensemble des trafics routiers. »

« L'Autorité environnementale recommande de mettre à jour les objectifs du PCAET en tirant parti de son évaluation à mi-parcours en 2023 et de la mise en place de la zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) ».

## 3.4. Les mises en compatibilité de documents d'urbanisme ou Mecdu

### 3.4.1. La Mecdu, ses limites et son périmètre

#### Deux raisons de mettre en compatibilité un document d'urbanisme

La mise en compatibilité d'un document d'urbanisme (Mecdu) est une procédure d'évolution de ce document, le plus souvent un PLU, dont l'objet est de rendre possible la réalisation d'un projet. Elle est plus rapide que les autres procédures.

Une Mecdu est engagée dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP), d'une déclaration de projet (DP, relevant du code de l'urbanisme ou de l'environnement) ou d'un projet d'intérêt général (PIG). Le mot clé d'une telle démarche est le caractère d'intérêt général que doit revêtir le projet qui en est à l'origine. Elle est applicable même si l'évolution porte atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement stratégique (PAS) ou du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du ScoT ou du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU(I). Elle peut s'apparenter à une modification, une modification simplifiée, une révision allégée ou une révision<sup>50</sup>. La MRAe ne s'intéresse toutefois pas à la qualification de la procédure mais à son contenu.

Par ailleurs, la "mise en compatibilité d'un document d'urbanisme" avec une norme supérieure entrée en vigueur postérieurement au document d'urbanisme pourra se faire systématiquement désormais par la procédure de "modification simplifiée" (et donc sans aucune enquête publique) quelle que soit l'ampleur des corrections à apporter pour rendre le document compatible, y compris notamment s'il faut retoucher le PADD, le PAS ou le DOO. Ce même principe a d'ailleurs été spécifiquement repris pour la traduction des obligations résultant de la loi climat s'agissant de la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui pourra donc être effectuée par modification simplifiée, sans enquête publique.

Notre propos s'attache pour la suite aux Mecdus engagées pour permettre la réalisation de projets spécifiques, la MRAe n'ayant été saisie d'aucune mise en compatibilité d'un document avec une norme supérieure.

#### Le « juste » nécessaire

La Mecdu doit prévoir ce qui est nécessaire à la réalisation du projet, le juste nécessaire (et donc ni trop, ni trop peu), ceci incluant donc du point de vue de l'autorité environnementale les mesures d'évitement, de réduction et de compensation le cas échéant du projet. Il est donc attendu que soient inscrites ou prévues dans la Mecdu, au titre du règlement graphique, du règlement écrit ou des orientations d'aménagement et de programmation voire du PADD, les prescriptions ou orientations qui vont permettre que toutes les composantes du projet soient mises en œuvre, dans l'espace et dans le temps.

Comme il existe toujours un risque que le projet à l'origine de la Mecdu évolue ou qu'il soit abandonné, la mise en compatibilité du document d'urbanisme engagée pour réaliser le projet doit en effet comporter ses propres mesures ERC, transcription dans le document d'urbanisme de celles du projet ou de leur objet. Invoquer la seule mise en œuvre des mesures ERC du projet et l'engagement de son maître d'ouvrage à les mettre en œuvre n'a pas de sens et n'est donc pas recevable.

Cela permet de se protéger d'éventuelles modifications du projet qui s'imposeraient ensuite à la collectivité la laissant sans moyen de protéger au mieux l'environnement y compris la santé de ses administrés. Le cas de la décision à soumission environnementale de [l'évolution du PLU de Bourg-en-Bresse](#) suite à évolution du projet en témoigne.

Or, la Mecdu apparaît trop souvent traitée par le maître d'ouvrage du projet comme une simple formalité conduite en toute fin de processus, sans véritable association avec la collectivité. Les projets de Mecdu dont est saisie la MRAe ne font pas tous état d'une réflexion approfondie sur leur contenu, menée en parallèle de la conception du projet.

Faire évoluer trop largement le document d'urbanisme, au-delà du « juste » nécessaire, outre le fait que ce n'est pas réglementaire, peut avoir des incidences environnementales importantes, sinon « insoupçonnées », souvent non évaluées dans les dossiers.

La MRAe a pu relever à plusieurs reprises que le périmètre de la Mecdu était trop large : parce que les surfaces concernées étaient incohérentes, par exemple cas où la Mecdu consistait en la création d'un zonage (règlement graphique) dédié au projet bien supérieur à celui du projet (parc photovoltaïque), ou quand le

<sup>50</sup> Consulter sur le sujet : le guide du Cerema : <http://outil2amenagement.cerema.fr/mettre-en-compatibilite-le-projet-et-la-regle-r397.html>

règlement écrit était modifié à l'échelle de la commune et pas à celle des besoins du projet (extension d'un établissement).

Elle a surtout relevé que son contenu ne s'étendait pas aux mesures ERC du projet, n'apportant donc pas l'assurance qu'elles soient réalisables, réalisées et durables.

### 3.4.2. L'évaluation environnementale d'une Mecdu

#### Une évaluation proportionnée et propre à la Mecdu

L'évaluation environnementale d'une Mecdu est celle d'un document d'urbanisme. Elle comporte donc tous les éléments requis par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme (ou l'article R. 104-18 du même code en l'absence de rapport de présentation). Ceci inclut un état initial, notamment de la biodiversité, éclairant sur l'éventualité d'atteinte à des individus ou habitats d'espèces protégées.

La démarche d'évaluation doit être tout spécialement proportionnée aux enjeux du plan et du territoire, tout comme le rapport qui en restitue les étapes et les résultats. Les dossiers dont a été saisie la MRAe témoignent d'un certain déséquilibre entre des démarches donnant l'impression d'avoir été tout juste effleurées, quand leurs rapports présentent un nombre de pages démesuré. La MRAe a pu recommander (cf. [avis Mecdu Montagnat](#)) : « L'article L 153-1 du code de l'urbanisme stipule que « Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. » Ce n'est pas le cas de ce rapport environnemental, trop volumineux au regard des enjeux en présence, ce qui est préjudiciable à son appréhension. ». A l'opposé, certains dossiers se sont eux-mêmes révélés indigents, reflétant la qualité de la démarche conduite.

L'évaluation environnementale d'une Mecdu n'est pas l'évaluation environnementale du projet. Le rapport environnemental de la Mecdu n'est pas l'étude d'impact du projet. C'est pourtant très souvent le cas et relevé systématiquement dans les avis ([avis Mecdu Saint-Trivier-de-Courtes](#)).

Le rapport environnemental de la Mecdu peut être inclus dans l'étude d'impact du projet s'il a été fait le choix, judicieux et prévu par la règle<sup>51</sup>, de mener des procédures communes au document d'urbanisme et au projet. Cette situation est la plus cohérente, la plus lisible pour le public et permet de combiner les consultations sur le projet comme sur la Mecdu dans un même temps, sur la base d'un dossier d'ensemble permettant de mutualiser les analyses et les écrits. Dans ce cas, la saisine de la MRAe est unique sur la base de ce dossier d'ensemble.

Cette option a été retenue six fois en 2022<sup>52</sup>. La MRAe a également rendu un avis sur deux saisines concomitantes des dossiers projet et Mecdu (La Plagne-Tarentaise – télécabine de La Roche de Mio et la Mecdu associée (73)). La MRAe a été saisie pour avis sur 18 dossiers de Mecdu seules et pour décisions sur 21 dossiers.

L'évaluation environnementale de la Mecdu et son rapport ont tout intérêt à tirer parti de la dernière évaluation en date du document d'urbanisme, de celle du projet et également de celles de tout autre projet implanté récemment sur le territoire. Pour mémoire, les données de l'état initial de l'environnement des projets, plans et programmes requérant une évaluation environnementale sont publiques et mises à disposition sur le site [projets-environnement.gouv.fr](http://projets-environnement.gouv.fr). Un certain retard peut être constaté dans celles-ci.

<sup>51</sup> La procédure commune est prévue par les dispositions combinées de l'article R.104-38 du code de l'urbanisme et l'article R. 127-27 du code de l'environnement : « En application de l'article L. 122-14, une procédure d'évaluation environnementale commune peut être mise en œuvre, à l'initiative du maître d'ouvrage concerné pour un projet subordonné à déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet impliquant soit la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme soit la modification d'un plan ou programme également soumis à évaluation environnementale, lorsque l'étude d'impact du projet contient l'ensemble des éléments mentionnés à l'article R. 122-20. »

<sup>52</sup> Zac Ile Porte – Arnas (01 ?) quartier mixte, La Sauvegarde, Lyon 9 - quartier ANRU – Ecoquartier, Ascenseur valléen – Saint-Gervais-les-Bains (74), Parc d'activités économiques de Bramard – Saint-Didier-en-Velay (43), Logements Pil - Aix-les-Bains (73)

## L'avis de la MRAe

L'avis comme la décision de la MRAe ne portent pas sur le projet mais bien sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme nécessaire pour réaliser le projet. L'analyse nécessite de disposer du plan en vigueur objet de celle-ci ; ce qui n'est pas toujours le cas et rend l'analyse complexe, surtout lorsqu'il n'est en outre pas disponible en ligne sur internet.

Si le document en vigueur prend déjà suffisamment en compte les enjeux environnementaux (et de santé humaine) du territoire, la Mecdu peut tout en étant d'ampleur très limitée, être suffisante pour permettre l'ensemble du projet et avoir des incidences très limitées elles-aussi sur l'environnement.

Les exemples courants d'incidences potentielles d'une Mecdu rencontrés par la MRAe sont les suivants :

- des reports de pression d'urbanisation sur une autre partie du territoire (cas de fuseaux d'infrastructures de transport) sur des zones sensibles potentiellement,
- des coupures de continuités écologiques d'échelle communale ou supracommunale ; par exemple à [Gex et Mijoux](#) – aménagement 4 saisons, ou dans le [Bas-Chablais](#) – groupe scolaire (PLUI, détaillé),
- des incidences directes sur la biodiversité, les milieux naturels comme les zones humides ; par exemple à [Montagnat](#) – ateliers communaux, , [Saint-Trivier-de-Courtes](#) – projet éolien.
- des modifications des réseaux (voiries, eaux, assainissement, énergie...) ; par exemple à [Bourg](#) d'Oisans – Isdi, ou à [Saint-Germain Laprade](#) – station GNV,
- la suppression d'espaces boisés classés (il convient de disposer de l'objet de leur classement initial),
- une augmentation des émissions de polluants ou de gaz à effet de serre ; par exemple à [Leyment](#) – extension Isdi, ou à [Massiac](#) – carrière (état initial détaillé)
- des incidences sur le paysage ; par exemple à [Davézieux](#) – entreprise électrique (pas de synthèse)
- un déséquilibre du document d'urbanisme...

Ces incidences sont à évaluer au moins à l'échelle du territoire communal, voire supra communal quand trop souvent l'échelle de l'analyse reste celle du site du projet.

## Solutions alternatives raisonnables et justification du choix retenu

Une partie des solutions alternatives raisonnables étudiées pour le projet a toute légitimité à être identique à celles étudiées pour la Mecdu. En effet la démarche ayant conduit au choix d'implantation du projet a pu, voire dû, étudier différentes implantations, potentiellement sur le territoire communal ou intercommunal. Ces argumentaires sont régulièrement retrouvés dans les évaluations.

En revanche, le choix des prescriptions ou orientations retenues est rarement l'objet d'alternatives, ce que la MRAe relève alors. Dans certains cas aucune alternative n'est présentée (*par exemple* : Avis DP Mecdu Saint-Germain Laprade).

La justification du plan retenu, du contenu de la Mecdu, devrait pourtant reposer sur une présentation claire d'une part du document en vigueur, des besoins pour le projet et de ses mesures ERC et de la sensibilité du territoire, et d'autre part du cheminement et des choix successifs ayant conduit au projet de Mecdu.

## Mesures d'évitement, de réduction, et de compensation : principes et constats

Les évaluations fournies présentent la plupart du temps des mesures d'évitement et de réduction. En revanche, ce sont très régulièrement celles du projet, sans objet pour le document d'urbanisme, ou bien elles ne sont pas traduites en prescriptions ou orientations dans la Mecdu présentées.

Or, l'évolution d'un document d'urbanisme peut donner lieu à des mesures d'évitement et de réduction de ses incidences sur l'environnement, retenues dans le cadre d'une démarche d'évaluation environnementale. La Mecdu n'échappe pas à la « règle ». Elles peuvent être :

- d'éviter une partie du territoire (dont témoignent les zonages ou secteurs retenus, décrits dans le cadre de la justification du plan retenu, et aussi par une évolution du PADD/PAS/DOO potentiellement)
- de réduire les incidences, par des prescriptions dans :
  - le règlement écrit (des % de surface de pleine terre, de végétalisation, des limites de hauteur, des interdictions de certaines activités ou construction du fait de leurs nuisances ; la protection de haies, d'arbres...),
  - le règlement graphique (des emplacements réservés pour des bassins de rétention, des zonages de zones humides ou de la biodiversité, des haies corridors écologiques, du patrimoine bâti...);
- de réduire les incidences par des orientations précises dans les orientations d'aménagement et de programmation thématiques (continuités, GES, paysage, climat...) ou sectorielles (géographiques, avec des schémas d'intention qui pourront inspirer le plan masse du projet),
- de compenser ou essayer de compenser sur le territoire les incidences résiduelles (sur une zone humide, une consommation d'espace, un corridor, un paysage,...) : par de la renaturation de zone urbaine, la création d'un nouvel espace boisé classé, la création d'un zonage protecteur etc ...

L'évolution d'un document d'urbanisme ne devrait pas, pour l'autorité environnementale, nécessiter de compensation : c'est à cette échelle programmatique qu'il existe le plus de marges de manoeuvre en termes de localisation des développements ou usages possibles du territoire. C'est à cette échelle que s'anticipent les futures incidences potentielles sur l'environnement de l'aménagement et de l'organisation du territoire. C'est à celle-ci que peuvent donc le plus efficacement et aisément être évitées et réduites les atteintes à l'environnement.

Au-delà de l'analyse de la qualité de l'évaluation fournie, la MRAe s'attache à celle de la prise en compte de l'environnement, y compris de la santé, par la Mecdu : présente-elle les garanties réglementaires suffisantes pour appréhender les enjeux identifiés comme importants ? Les constats peuvent être sévères : (Avis Mecdu Saint-Germain Laprade) *«L'Autorité environnementale recommande de compléter le règlement par les mesures assurant la prise en compte par l'évolution du PLU des conclusions revues et complétées de l'évaluation des incidences, notamment relatives au ruisseau de la Trende, aux risques industriels et naturels, à la sécurité et aux nuisances ainsi qu'au paysage.»*, ou bien (Avis Mecdu Saint-Trivier-de-Courtes) *«L'Autorité environnementale recommande de renforcer les dispositions réglementaires du PLU via ses règlements écrit et graphique et éventuellement une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) pour s'assurer que les enjeux relatifs à l'artificialisation des sols, à la biodiversité et aux zones humides ainsi que les perceptions paysagères seront bien préservés après mise en compatibilité du PLU.»*

L'examen au cas par cas de projets de Mecdu suit la même logique. La MRAe peut conclure qu'une évaluation environnementale n'est pas requise quand la mise en oeuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation du projet est bien sécurisée dans le temps et dans l'espace, et donc traduite juridiquement par les prescriptions et les orientations du document d'urbanisme en vigueur ou de la Mecdu en projet. Cela a été le cas par exemple de la Mecdu du PLU-H de la [Métropole de Lyon](#) en lien avec tramway T9, [Cailloux-sur-Fontaine \(69\)](#), en lien avec la réalisation d'une Zac. Cette information n'est toutefois pas systématiquement disponible, ce qui peut empêcher de mener à bien l'analyse ; en outre, ce sont très souvent les mesures ERC du projet qui sont présentées. Cela a été le cas pour les Mecdu suivantes, pour lesquels une évaluation a été requise : [Joze \(63\)](#) en lien avec une installation de traitement liée à deux carrières, [Le Cheylas \(38\)](#) (et [la décision après recours](#)) (38) en lien avec la création d'un parc photovoltaïque flottant.

### 3.5. Le sujet ZAN (zéro artificialisation nette) et la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme.

#### 3.5.1. Le contexte national

L'obligation d'une gestion économe de l'espace est bien antérieure à l'objectif « ZAN » (zéro artificialisation nette) de la loi climat et résilience, cette obligation de gestion économe du sol est inscrite dès le 7 janvier 1983 avec la loi de décentralisation sur l'urbanisme, puis avec la loi SRU du 13 décembre 2000, où les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer une utilisation économe et équilibré des espaces naturels urbains, périurbains et ruraux, et enfin par les lois Grenelle 1 et 2 de 2009 et 2010. La nouveauté législative apportée par la loi climat et résilience apparaît notamment dans la définition d'un objectif chiffré de limitation de l'artificialisation des sols.

Il est utile d'avoir un référentiel commun pour les élus comme pour les bureaux d'étude ou les administrations et de connaître les éléments de définition des notions de **consommation d'espace** et d'**artificialisation des sols** liées à l'objectif ZAN, avant de porter un avis sur la façon dont ces enjeux sont pris en compte, notamment dans les plans et programmes. La définition de ces deux notions mérite d'être rappelée ici.

La dernière définition à caractère législatif est celle de la loi climat et résilience (**article 191** de la loi 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021) qui précise que « ***l'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage*** ».

Le suivi chiffré de la consommation d'espaces doit permettre d'aider les territoires à répondre à l'un des objectifs de la loi climat et résilience, pour atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN). Il est souvent nécessaire de rappeler que l'objectif ZAN a été mis en avant dans le débat public dans le cadre du plan biodiversité de 2018. Il doit participer à stopper une des principales causes de l'effondrement de la biodiversité : la perte et la fragmentation d'espaces naturels. Il reconnaît le sol comme un écosystème aux multiples fonctions et riche de biodiversité. La définition de l'artificialisation retenue dans la loi « climat et résilience » souligne le caractère progressif (tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol) de l'artificialisation et son lien avec l'usage des sols (et non pas l'état imperméable comme cela a historiquement souvent été le cas).

La loi définit des tranches de dix années pour fixer des objectifs intermédiaires de réduction de l'artificialisation à l'échelle nationale, jusqu'à l'atteinte du ZAN en 2050. Dans son **article 194**, elle précise : « ***pour la première tranche de dix années, le rythme d'artificialisation est traduit par un objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle de ces espaces, observée au cours des dix années précédentes*** ». Pour répondre à ce premier objectif la consommation d'ENAF entre 2021-2031 doit être deux fois moindre que celle observée entre 2011 et 2021.

#### 3.5.2. Le contexte régional

La région Auvergne Rhône Alpes, avec un territoire de 69 711 km<sup>2</sup> et une population d'environ 8 millions d'habitants en 2019 est aussi la deuxième région de France pour son PIB et confirme depuis de nombreuses années une bonne dynamique économique et démographique. Avec un taux d'artificialisation de l'ordre 5,2 %, c'est aussi la deuxième région qui consomme le plus de foncier.<sup>53</sup>

Le secteur de l'habitat logement représentant près de 70 % de l'artificialisation des sols, il est indispensable de porter une attention toute particulière dans l'élaboration des documents d'urbanisme à cette question.

<sup>53</sup>Pour plus de précision voir site DREALARA- évolution de l'artificialisation

Il existe un portail national de l'artificialisation<sup>54</sup> qui permet de suivre cette consommation d'espace et qu'il est utile de consulter avant d'engager une réflexion d'aménagement, lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification des documents d'urbanisme. Il permet de dresser le constat d'une consommation d'espaces de 30 187 ha soit environ 30 km<sup>2</sup>/an entre 2011 et 2021 !

Le Sraddet ARA<sup>55</sup> a fixé un certain nombre de règles avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent se rendre compatibles, notamment celles concernant l'économie du foncier ( règles 4 à 8) qui sont à prendre en compte dans les orientations stratégiques des documents d'urbanisme. La loi Climat résilience a par ailleurs fixé un objectif de territorialisation de la trajectoire de la réduction de consommation d'espace qui devra être arrêté dans les Sraddet avant le 22 février 2024.

### **3.5.3. Attentes et constats généraux de l'autorité environnementale sur la prise en compte de la consommation d'espace ou de l'artificialisation des sols dans les documents d'urbanisme**

Au cours de l'année 2022, la MRAe ARA a été amené à formuler 107 avis sur les plans et programmes, notamment dans le cadre de l'élaboration, la révision ou la modification de documents d'urbanisme (Scot, PLUI, PLU...), dont il est utile de tirer quelques enseignements relatifs à la prise en compte de la consommation d'espace ou de l'artificialisation des sols, qui doit s'intégrer dans la démarche globale éviter, réduire, compenser prévue à l'occasion de l'évaluation environnementale.

Force est de constater que si la prise de conscience de la nécessaire limitation de consommation d'espace progresse, à voir des déclassements significatifs de zones urbanisables dans certains PLU, il reste encore de nombreux progrès à accomplir pour qu'elle se traduise de manière effective dans les documents d'urbanisme.

Certaines communes présentent des déclassements significatifs de zones xAU qui leur permettent d'arriver à un calcul positif tronqué au regard de leurs réels besoins futurs, et en terme d'alerte, ces retraits peuvent être consacrés quasi-exclusivement à des zones futures d'habitat, ce qui pourrait relever d'une forme de malthusianisme à marche forcée après des périodes de fort développement (cas de soumission à EE de la [révision du PLU de Voiron](#)).

Parmi les constats réalisés à la lecture des documents d'urbanisme de l'année 2022 et qui ont amené la MRAe ARA à formuler des recommandations, il convient de présenter quelques exemples concrets qui permettent d'illustrer des situations suffisamment fréquentes dans la lecture des documents pour être évoquées dans ce rapport.

#### **a / l'évaluation des espaces consommés ou susceptibles de l'être dans les documents d'urbanisme manque de méthode ou de réalisme :**

1. La description de l'état initial est souvent encore insuffisante, avec un bilan de la consommation d'espace qui manque encore de précision ou avec une analyse insuffisamment étayée. Dans l'analyse initiale du [Scot Centre Ardèche](#) (07) par exemple, l'absence de données fiables de la consommation d'espace sur la période passée et le manque de précision concernant la répartition du potentiel urbanisable dans l'enveloppe urbaine « concertée » et en extension à l'horizon 2040 ne permet pas d'apprécier si cette consommation d'espace estimée s'inscrit dans les objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Également, dans son second avis sur la [révision du PLU de Saint-Symphorien-d'Ozon](#) (69), la MRAe a rappelé que des données de consommation foncières passées (habitat et activité) sont disponibles sur Internet sur le portail de l'artificialisation des sols et que la personne publique responsable du PLU doit justifier que sa trajectoire de consommation future s'inscrit dans l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et, s'agissant de la première tranche de dix années, dans l'objectif de réduction de moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la

<sup>54</sup>portail national de l'artificialisation du Cerema

<sup>55</sup> [Sraddet Aura en vigueur](#)

consommation réelle de ces espaces observée au cours des dix années précédentes.

2. Les ambitions démographiques trop ambitieuses et qui entraînent des consommations d'espaces potentiellement excessives sont fréquentes dans les documents d'urbanisme étudiés. A titre d'exemple, le projet de [Scot Bresse Val de Saône](#) (01) se fonde sur une croissance démographique de 1,1 % / an de 2022 à 2040, ce qui semble surévalué et induit une consommation d'espace potentiellement disproportionnée aux besoins réels, à justifier notamment au regard de l'objectif de zéro artificialisation nette
3. La démarche de phasage et l'organisation optimale de l'espace projetée, évolution de la répartition entre les zones U, AU, N et A, qui témoigne d'une volonté de limiter la trop forte consommation du foncier n'est pas présente. C'est ainsi que l'on constate par exemple dans la démarche de [révision du PLU de Janneyrias](#) (38), que l'urbanisation n'est pas phasée, et qu'aucune solution alternative n'est étudiée.
4. La question de la justification des choix de consommation du foncier à travers la justification des besoins, et l'examen des solutions de substitutions raisonnables est rarement approfondie. Dans [modification du PLU de Bully](#) (69) notamment, il a été recommandé de compléter la partie consacrée à la justification des choix en procédant à une analyse comparative, d'un point de vue environnemental, des différents sites possibles (y compris les éventuelles friches existantes) pouvant accueillir des activités artisanales ou industrielles, à l'échelle de la commune, de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle voire de la communauté de communes de l'ouest rhodanien.
5. La question de la temporalité de la mobilisation du foncier par un document d'urbanisme local est également posée, c'est le cas dans l'élaboration du [PLUi-H du Haut-Chablais](#) (74) qui prévoit un important foncier constructible sur une durée de 20 ans mais dont l'essentiel est mobilisable dès les premières années du plan.

**b /La hiérarchisation des normes entre les différents plans et programmes n'est pas toujours maîtrisée et le choix de la bonne échelle d'analyse des réflexions d'aménagement est important pour limiter la consommation d'espace:**

6. C'est ainsi qu'en l'absence de Scot par exemple, il a été demandé au [projet de PLUi de la communauté de communes Brioude –Sud- Auvergne](#) (43) d'intégrer l'ensemble des orientations des documents de normes supérieurs et, en tout état de cause de démontrer clairement qu'il ne nuit pas à la protection des espaces naturels et agricoles, à la préservation des continuités écologiques et ne conduit pas à une consommation excessive d'espace.
7. Il est indispensable, pour optimiser l'utilisation du foncier, de choisir la bonne échelle de planification des besoins fonciers concernant les activités économiques commerciales ou touristiques. Pour le [PLU d'Aulnat](#) (63) par exemple, il a été recommandé de réexaminer, dans le cadre d'une réflexion intercommunale, les besoins en équipements communaux et de revoir à la baisse la consommation de terres agricoles de Limagne, au regard des objectifs nationaux de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (2021-2031) et d'absence d'artificialisation nette (2050). On peut citer également le [PLU de Janneyrias](#) (38), où aucune analyse à l'échelle intercommunale n'est fournie, alors que le développement économique est intégré à une démarche supra communale en lien avec la plateforme aéroportuaire. Pour les secteurs à vocation touristique, les UTN (unités touristiques nouvelles) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale d'un degré de précision quasiment équivalent à l'étude d'impact du projet qu'elle porte, pour s'assurer d'une utilisation raisonnée de la consommation d'espace.
8. C'est ainsi que dans la révision générale du [PLU de Valence](#) (26), des contradictions existent entre les objectifs de densité, de consommation foncière et de protection des zones humides du Scot et le projet de PLU, sans que les choix de la commune ne soient suffisamment justifiés ou détaillés.

**c) Le potentiel de mobilisation au sein de l'enveloppe urbaine reste encore sous utilisé :**

9. Dans la [modification n°3 du PLU d'Issoire](#) (63), l'orientation d'aménagement et de programmation établie pour protéger la ripisylve du Peix n'a pas été traduite dans le règlement graphique et aucune justification du choix retenu d'autoriser la construction en discontinuité du bâti existant, favorisant l'étalement urbain, n'est fournie alors qu'une disponibilité foncière existe dans les dents creuses de la commune.
10. Le taux de vacance des logements est un élément à prendre en compte pour mobiliser du foncier dans l'enveloppe urbaine. La très faible évolution démographique de la commune de [Dunières](#) (43) dans le cadre de la [révision de son PLU](#), l'important taux de vacance des logements et la grande disponibilité foncière des zones d'activités ne permettent pas de justifier le nombre de logements à construire et une telle extension de la ZA.

**d/ l'appréciation de la qualité des espaces est un éléments essentiel à considérer avant d'engager une réflexion d'aménagement dans un document d'urbanisme :**

11. Dans la [révision allégée du PLUI Grand Lac](#) (73), si plusieurs évolutions ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et la santé humaine (création d'OAP), d'autres, comme les évolutions sectorielles en discontinuité de l'urbanisation existante (créations de Stecal à vocation touristique) sont susceptibles d'avoir de fortes incidences sur l'environnement et les enjeux environnementaux sont nombreux (consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers ; biodiversité et zones humides ; ressource en eau ; paysage risques naturels et émissions de gaz à effet de serre). D'où l'importance du bilan partiel de la mise en œuvre du PLUi, intégré au dossier qui devrait permettre de mieux justifier les évolutions envisagées notamment au regard des enjeux identifiés.
12. La faible valeur agronomique des terrains agricoles est parfois mise en avant pour déclasser des terrains et permettre leur mutation en surface urbaine, pourtant ces terrains peuvent recouvrir d'autres fonctions que ce soit des fonctions hydrologiques, valeur climatique comme puits de carbone, et plus largement écosystémiques à travers la question de la fragmentation des habitats riches en biodiversité. Le plus souvent, les choix des secteurs d'aménagement, en particulier des ouvertures à l'urbanisation intègrent de façon insuffisante les critères environnementaux.

**e/ Un dispositif de suivi de la consommation des espaces doit être intégré dans les documents d'urbanisme et faire l'objet d'un point régulier :**

13. Pour la consommation d'espace comme pour d'autres sujets, il y a un vrai enjeu à assurer un suivi adapté, et les démarches de modification sont une bonne occasion de réinterroger les dispositifs de suivi et de les faire évoluer. C'est ainsi qu'il a été recommandé à l'occasion de la [modification n°3 du PLU-H de la métropole de Lyon](#) que chaque enjeu, dont la consommation d'espace, fasse l'objet d'un suivi précis dans le cadre d'une démarche d'évaluation environnementale à poursuivre en continu, permettant d'éclairer à tout moment les décisions prises (actualisation de l'état initial, analyse des incidences à partir de la réalité du terrain et restitution du résultat des indicateurs de suivi)

### **3.6. Les périmètres de projet**

La définition du contenu d'un projet et, par conséquent, le périmètre de l'évaluation de ses incidences restent des sujets récurrents soulevés dans les avis de la MRAe ARA en 2022. L'interprétation souvent restrictive de cette notion témoigne de la méconnaissance du dernier alinéa du III de l'article L.122-1 du code de l'environnement qui la définit pourtant clairement en prévoyant que « *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ».

Le raisonnement qui conduit à définir le périmètre d'un projet au sens de l'évaluation environnementale, du

code de l'environnement et de la Directive européenne « projets » s'appuie sur l'analyse conjointe des liens fonctionnels et des objectifs des opérations qui le constituent. Il faut, *a priori*, identifier l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour réaliser et atteindre l'objectif poursuivi et sans lesquels le projet ne serait pas réalisé ou ne pourrait remplir le rôle pour lequel il est réalisé.

L'étude d'impact d'un projet a vocation, dès lors que le projet est constitué de plusieurs opérations successives dans le temps, à être actualisée au fil des autorisations nécessaires à sa réalisation. En effet, une évaluation environnementale est attachée à un projet et pas à une procédure même si elle est réalisée à l'occasion d'une demande d'autorisation s'intégrant dans une procédure. Sur le fond, seule une approche globale permet de véritablement tenir compte des fonctionnalités écologiques du site, de mieux apprécier les impacts globaux du projet et donc de prévoir les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation les plus adaptées. Les incidences majeures d'un tel projet sur l'environnement et la santé humaine sont en effet à évaluer dès la première demande d'autorisation afin de se donner toutes les chances de les éviter au maximum à un stade où le choix de l'implantation et la conception du projet sont encore modifiables, puis de les réduire au mieux. Il s'agit de ne pas s'engager dans des choix qui pourraient conduire ensuite, à des phases ultérieures de sa réalisation, à des incidences sur l'environnement qu'il ne serait pas possible de réduire suffisamment ni de compenser et donc qui mettraient en péril sa réalisation.

Le périmètre du projet peut ainsi être mal défini dans l'espace. C'est fréquemment le cas des projets d'énergie renouvelable qui oublient d'étudier les impacts du projet relatifs au raccordement au réseau électrique. La même pratique se retrouve dans les opérations d'aménagement, en particulier les aménagements touristiques de montagne dont les études d'impact n'intègrent généralement pas toutes les opérations pourtant nécessaires à leur fonctionnalité et permettant d'atteindre l'objectif recherché.

Ainsi, l'articulation du [projet de reconstruction des deux téléphériques des Grands-Montets par la Compagnie du Mont-Blanc sur la commune de Chamonix-Mont-Blanc \(74\)](#) avec le reste du domaine skiable Vallée de Chamonix-Mont Blanc, doit être précisée pour justifier le périmètre du projet retenu, le redéfinir s'il y a lieu, avant d'analyser en conséquence l'ensemble des effets directs et indirects du projet à court, moyen et long terme.

Le [projet d'implantation d'un parc photovoltaïque au sol aux lieux-dits "Le Beury" et "La Prade" présenté par la société NEOEN sur la commune de Saint-Victor \(03\)](#) doit être complété par une présentation des caractéristiques du raccordement de la centrale photovoltaïque au réseau électrique, afin d'évaluer ses incidences et de prévoir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées.

Le contenu de l'étude d'impact de [création d'une Zone d'aménagement concerté \(ZAC\) au niveau du quartier Saint-Jean portée par la commune de Clermont-Ferrand \(63\)](#) doit être adapté afin qu'il porte sur le projet d'ensemble « quartier Saint-Jean », en particulier concernant les incidences en termes de réseaux, santé humaine et paysage.

Le périmètre du projet peut également être mal défini dans le temps. C'est en pratique la technique dite du « saucissonnage » qui consiste à ne présenter que la première partie d'un projet global, même si celui-ci n'a de sens que lorsque les différentes phases sont achevées.

Ainsi le contenu de l'étude d'impact du [projet de réaménagement de la station de Chalmazel, par le Département de la Loire, à Chalmazel-Jeansagnière \(42\)](#) nécessite d'être complété afin qu'il porte sur le projet d'ensemble avec ses trois phases opérationnelles réalisées à trois périodes différentes dans le temps.

Le périmètre de l'étude d'impact est donc par conséquent souvent incomplet, se limitant à celui de l'opération sans traiter de celui du projet d'ensemble d'une part, sans traiter non plus l'ensemble de ses incidences. Sans que ce soit lié directement à ce type de situation, de nombreuses études d'impact ne traitent toujours pas des incidences de certaines opérations (par exemple du remplacement de remontées mécaniques, de terrassements etc) en dehors du strict périmètre des travaux. C'est le cas des incidences de ce type d'opération de renforcement et de fiabilisation des flux d'usagers, sur la fréquentation du domaine skiable par exemple, des incidences en aval hydraulique d'ouvrages, des incidences sur des flux de transport etc.

## 3.7. Sujets plus ponctuels

### 3.7.1. L'efficacité énergétique des projets et la durée d'exploitation: le cas des microcentrales

En référence aux avis émis en 2022<sup>56</sup>, le constat quasi-général des projets de microcentrales hydrauliques est que l'étude hydrologique est incomplète ou ne permet pas de motiver la valeur du débit réservé de la partie shuntée. Les valeurs prises en référence peuvent être éloignées du bassin versant du projet, comprenant cependant le plus souvent d'autres équipements hydrauliques de puissance supérieure en aval sans retour d'expérience. Ce sujet est accentué par l'absence générale de projections des régimes hydrauliques au regard de la vulnérabilité au changement climatique.

L'Autorité environnementale recommande de garantir un débit minimum permettant de garantir à court, moyen et long terme la continuité écologique du torrent.

Par ailleurs, les demandes d'autorisation d'exploiter, soit en création, soit en renouvellement avec ou non extension, sont de quarante ans, sans référence ou motivation explicite sur le choix de cette durée.

Au regard du changement climatique, l'autorité environnementale recommande au pétitionnaire d'exposer les raisons, notamment environnementales, ayant conduit au choix de solliciter une autorisation pour 40 ans, et, à défaut, recommande à l'autorité décisionnaire de réduire cette durée à 20 ans.

### 3.7.2. Les Zac urbaines et le changement climatique

Dans un contexte de changement climatique les projets d'aménagement urbains (Zac, opération d'aménagement) sont concernés de manière quasi systématique par un ensemble commun<sup>57</sup> d'enjeux environnementaux et de santé publique auxquels l'Autorité environnementale accorde une attention toute particulière. À titre d'illustration, certains exemples sont restitués ici, issus des projets suivants : [l'opération de renouvellement urbain dénommée "La Sauvegarde", au sein du secteur de La Duchère, dans le 9<sup>e</sup> arrondissement de la ville de Lyon \(69\)](#), le [parc d'activités "D-Side", présenté par la SAS KANE, sur la commune de Décines-Charpieu \(69\)](#) (dans la continuité de ceux émis en 2021 pour la Zac Carnot Parmentier à Saint-Fons (69) et la Zac Belleruche à Villefranche-sur-Saône (69) par exemple)

Le paysage du quotidien en quartier urbain dense : les enveloppes urbaines ont vocation à se densifier en raison de l'objectif national qui tend à ne plus artificialiser des espaces naturels ou agricoles pour urbaniser la ville. Aussi, le paysage du quotidien, le cadre de vie des habitants et des usagers de la ville constituent un enjeu de plus en plus important à prendre en considération pour rendre la vie urbaine plus désirable ;

Les effets d'îlots de chaleur urbain dans une enveloppe urbaine dense : en raison des épisodes de canicules qui se répètent régulièrement tous les étés, les dispositifs à mettre en place pour lutter efficacement contre les effets d'îlots de chaleur en milieu s'avèrent aujourd'hui indispensables ;

<sup>56</sup> [https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara145\\_lavalette\\_besseinoisans\\_38.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara145_lavalette_besseinoisans_38.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara120\\_microcentrale\\_hydroelectrique\\_hautbreda-38.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara120_microcentrale_hydroelectrique_hautbreda-38.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara111\\_microcentralehydro\\_belleville-73.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara111_microcentralehydro_belleville-73.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara107\\_centralearcbourgstmaurice\\_73.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara107_centralearcbourgstmaurice_73.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara87\\_renouvellt\\_mche\\_gliere\\_pralognanlavanoise\\_73.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara87_renouvellt_mche_gliere_pralognanlavanoise_73.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022-ap-1317-v2\\_microcentraledesmoulins-montvalezan-73vuyvfinale.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022-ap-1317-v2_microcentraledesmoulins-montvalezan-73vuyvfinale.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara35\\_microcentrale\\_hydroelectrique\\_vongy\\_thono\\_les\\_bains\\_74.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara35_microcentrale_hydroelectrique_vongy_thono_les_bains_74.pdf),  
[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara27\\_microcentrale\\_hydroelectrique\\_beaufort\\_73.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022apara27_microcentrale_hydroelectrique_beaufort_73.pdf)

<sup>57</sup> D'autres enjeux plus spécifiques à chaque projet en fonction de leur localisation ou de l'état initial des sites peuvent être identifiés.

La santé humaine liée à la qualité de l'air, aux nuisances sonores et à la présence du moustique tigre en milieu urbain : la pollution de l'air en raison notamment des différentes particules produites par l'utilisation des véhicules motorisés, les essences de végétaux allergènes, le suivi des fréquences sonores et la colonisation de la région Aura par le moustique tigre, constituent les enjeux sanitaires récurrents à prendre en considération avec sérieux pour aménager la ville, en particulier pour le public sensible (personnes âgées, enfants, sportifs en plein air) ; l'absence d'actualisation de l'état initial de l'environnement avec les dernières valeurs recommandées (qualité de l'air et bruit notamment) par l'OMS grève les résultats avancés par les études et les mesures proposées ;

Les gaz à effets de serre liés aux déplacements des usagers : l'Autorité environnementale sera attentive à l'efficacité des dispositifs mis en place pour éviter l'usage individuel de la voiture (transport en commun, mobilité active et sécurité des usagers associés, parking-relais, aires de covoiturage, limitation de vitesse) ;

La biodiversité en milieu urbain (nature en ville) : pour maintenir ou recréer des corridors en ville, assurer le maintien d'espèces végétales ou faunistiques locales, l'Autorité environnementale sera attentive à l'efficacité des dispositifs retenus dans les projets d'aménagement urbains.

### 3.7.3. Le cas particulier des saisines dans le cadre de régularisations<sup>58</sup> : état initial, état actuel, état futur

La MRAe a eu à nouveau en 2022 à se prononcer sur des projets dont tout ou partie était déjà réalisé à la date de sa saisine. Il s'agit de dossiers objets d'une régularisation administrative, qui ne disposent pas de l'autorisation nécessaire pour exercer leurs activités.

La MRAe rencontre de manière récurrente la même difficulté, celle de réussir à identifier le contenu du projet d'une part et son niveau de réalisation d'autre part. Ainsi, deux fois (projet Bressor et projet G'Imprim), elle a demandé à être ressaisie d'un dossier présentant clairement le projet.

Ensuite, alors que les études d'impact devraient détailler l'état initial, avant le démarrage du projet (qui peut remonter pour certains projets à une dizaine d'années comme pour G'Imprim par exemple), l'état actuel et l'état « futur » une fois le projet réalisé, ces trois phases sont très rarement distinguées. Le dossier présente alors généralement l'état actuel, certaines des mesures prises pour limiter ses incidences (par exemple en matière de bruit ou d'effluents atmosphériques) sans apporter d'éléments permettant d'en évaluer l'efficacité ni le niveau de performance.

*« Ni le projet (activités et travaux associés), ni son état d'avancement, ni l'état initial de l'environnement ne sont précisément décrits dans le dossier. La MRAe demande donc à être ressaisie sur la base d'un dossier complété ».*

*« Les lacunes du dossier en termes de définition du projet, d'information sur son niveau de réalisation et de description de l'état initial et de l'état actuel de l'environnement conduisent l'Autorité environnementale à inviter le maître d'ouvrage à reprendre son dossier et à la ressaisir sur la base d'un dossier revu, avant toute enquête publique et délivrance d'une autorisation, afin qu'elle puisse se prononcer de manière éclairée sur la qualité de la prise en compte de l'environnement ».*

La MRAe alerte les maîtres d'ouvrage sur l'importance, tout spécialement dans ces situations, que les dossiers soient très clairs sur ces différents points : le contenu du projet dans son ensemble, son niveau de réalisation, ce qui reste à réaliser le cas échéant, l'état initial avant projet, l'état actuel et l'état futur avec projet.

<sup>58</sup> [Fabrication d'emballages alimentaires : évolution des installations et d'activité, à Froges \(38\)](#) ; [Augmentation de l'activité de fabrication de produits laitiers de la société Bressor, à Grièges \(01\)](#) ; [Augmentation d'activité et des volumes de stockage \(produits très toxiques\) de la société Orapi, à Saint-Vulbas \(01\)](#) ; [Evolution des activités de G'Imprim à Sainte-Sigolène \(43\)](#)