



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
BRETAGNE

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

Note d'activité de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Bretagne

Février 2021

Sommaire

1. Fonctionnement de la MRAe.....	3
2. Bilan quantitatif de l'activité.....	5
2.1. Plans et programmes.....	5
2.1.1. Avis.....	6
2.1.2. Décisions cas par cas.....	6
2.2. Projets.....	7
3. Bilan qualitatif de l'activité.....	7
3.1. Pour les plans et programmes.....	7
3.2. Pour les projets.....	9
4. Suites données aux avis de la MRAe.....	13

1. Fonctionnement de la MRAe

La composition de la mission régionale d'autorité environnementale de Bretagne est restée inchangée en 2020. L'arrêté du 11 août 2020 portant nomination de membres de MRAe du CGEDD a redésigné, comme membres de la MRAe Bretagne, pour une durée de 3 ans :

- Aline Baguet, membre permanent, présidente ;
- Antoine Pichon, membre permanent ;
- Jean-Pierre Thibault, membre permanent ;
- Philippe Viroulaud, membre permanent ;
- Françoise Burel, membre associée ;
- Alain Even, membre associé ;
- Chantal Gascuel-Odoux, membre associée.

Les consultations entreprises en fin 2019 pour intégrer des membres associés supplémentaires n'ont pas abouti en raison de la non disponibilité des personnes sollicitées et des contraintes pour les prises de contact en période Covid.

Les textes réglementaires parus mi 2020¹ ont conduit à établir de nouvelles versions :

- du règlement intérieur de la MRAe, examiné lors des réunions des 10 et 24 septembre 2020, adopté le 24/9 et publié au BO du 17 octobre 2020 ;
- de la décision portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret 2015-1229, adoptée en réunion du 24 septembre 2020 publiée au RAA du 16 octobre 2020 ;
- de la convention entre la MRAe et la DREAL de Bretagne, régissant les conditions et modalités d'appui des services de la DREAL pour l'exécution de la mission d'autorité environnementale. Le projet de convention n'a pas pu être adopté en 2020².

Pour l'exercice de ses missions, la MRAe reçoit l'appui de la DREAL en tant que service en charge de l'environnement dans la région. Au sein de la DREAL, ces activités sont assurées par une équipe dédiée constituée de la division Évaluation Environnementale (EVE) du service Connaissance Prospective Évaluation environnementale (COPREV), en lien avec un directeur adjoint référent.

La division EVE comprend 14 agents dont la cheffe de la division et son adjoint, une assistante, 10 instructeurs (auditeurs) qui interviennent chacun sur des spécialités préférentielles. Un agent récemment arrivé est affecté à la mission d'intégration environnementale. Sur les 10 personnes auditeurs : deux agents traitent les demandes de cas par cas projets pour le compte de la préfète de Région. L'équipe de la division EVE a donc vu en 2020 tous ses postes pourvus ; c'est une équipe plutôt jeune dans la fonction puisque sur 10 instructeurs : une personne est arrivée fin 2017 et 8 sont arrivés depuis 2018³. La division EVE a engagé en 2020 des travaux méthodologiques collectifs pour capitaliser, formaliser et améliorer l'expertise collective sur les différentes thématiques à aborder dans les avis. Le secrétariat du service COPREV est fortement mobilisé sur la tenue à jour des bases de données utilisées par la division EVE et la MRAE (Garance pour les documents de gestion administrative des saisines, Alfresco pour les documents techniques des EE).

La mise en ligne des décisions et avis de la MRAe est assurée par le secrétariat dédié aux MRAe au sein de la MIGT où Élisabeth Brunisso y travaille à temps plein comme assistante pour les

1 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, décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015, relatif au CGEDD, arrêté du 11 août 2020 modifiant l'arrêté du 2 octobre 2015 relatif aux missions et à l'organisation du CGEDD pris pour application du décret 2015-1229 du 2 octobre 2015.

2 Il sera examiné en MRAe en janvier 2021 et en comité technique de la DREAL le 11 février 2021.

3 Ainsi que la cheffe de division arrivée en avril 2018.

MRAe de Bretagne et Pays-de-la-Loire. Elle gère la préparation des séances, la diffusion des compte-rendus, la diffusion des projets d'avis, le contrôle qualité des avis, la mise en ligne des avis et décisions, les formalités concernant les contrats et paiements des vacations des membres associés.

Audrey Joly, chargée de mission auprès des MRAE de Bretagne et Pays-de-la-Loire, a engagé un travail de formalisation des acquis de la MRAE, qui n'a pas pu aboutir en 2020, en raison des perturbations dues à la Covid puis de son absence pour congé de maternité à partir de juillet.

La MRAe s'est réunie en 25 séances collégiales qui se sont tenues en visioconférence à partir du 20 mars. Ces réunions ont été organisées à l'aide des outils Jit.si ou Web.conférence ou Lifesize en fin d'année, couplées à une audioconférence pour les participants sans connexion web satisfaisante.

À chaque séance, participent avec les membres de la MRAe, la cheffe de la division EVE et/ou son adjoint et les agents de la division ayant instruit les dossiers examinés. La préparation des avis est coordonnée par un membre permanent de la MRAE, qui recueille les contributions préalables de tous les membres et prépare avec l'instructeur et la cheffe de pôle ou son adjoint, l'avis soumis à délibération collégiale ou au président.

La MRAe a examiné 106 dossiers de façon collégiale, dont 49 avis plans programmes, 11 décisions et 46 avis sur projets. Ont été traités par délégation : 11 avis plans programmes, 60 décisions et 8 avis sur projets, avec consultation de certains membres pour les décisions et contributions des membres pour les avis délégués.

La DREAL/COPREV/EVE et la MRAe ont engagé en 2020 un programme d'ateliers de travail thématiques : ces ateliers ont réuni des représentants de la MRAe, la cheffe de DEE, l'adjoint, et des agents de la DEE concernés par le thème de travail soit une dizaine de personnes par atelier. Ils se sont tenus sur 6 demi-journées en janvier, février et début mars (les derniers prévus fin mars ont été annulés en raison du confinement). Les thèmes abordés ont porté sur :

- la rédaction des avis PP : plan global des avis, enjeux, recommandations (22 et 23 /1 2020),
- la rédaction des avis projets : plan global, contenu et rédaction avis, présentation des enjeux, recommandations (06/02/2020 et 5/3/2020),
- la rédaction des avis sur projets éoliens (7/2 2020),
- rédaction des avis sur projets d'élevage (6/3/2020).

Un atelier supplémentaire consacré aux avis sur les PCAET a été organisé en décembre 2020 permettant d'établir un plan type et d'indiquer les points incontournables à examiner dans chaque chapitre du plan.

Ces ateliers sont à articuler avec les travaux des GT nationaux engagés sur les avis sur projets éoliens, photovoltaïques et sur les GES. Les résultats des GT nationaux devront être reversés et pris en compte dans les conclusions des ateliers. Inversement les travaux régionaux peuvent alimenter les réflexions nationales.

2. Bilan quantitatif de l'activité

Avis :

	Nombre de saisines Projets	Avis Projets taux tacites	Nombre de Saisines PP	Avis PP Tacites PP	Total Avis Taux tacites total
2017			108	56 48 %	
2018	134	33 75 %	115	20 82 %	53 78 %
2019	114	45 60 %	176	61 65 %	106 63 %
2020	81	53 30 %	85	60 30 %	113 31 %

Décisions au cas par cas :

	Pour mémoire Saisines cas par cas projets traitées par EVE pour le préfet*	Taux de soumission à EE	Saisines cas par cas PP traitées par Eve pour la MRAe	Taux de soumission à EE	Total saisines cas par cas traitées par EVE (pour la MRAe et pour le préfet)	Total actes préparés
2016			98			
2017	308	17 %	0			
2018	404	16 %	213	62 %	613	666
2019	359	18 %	196	48 %	646	752
2020	302	11 %	61	31 %	363	476

*** : indication pour approche de l'activité globale de EVE**

La part des avis délibérés a augmenté en 2020 : en application du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe, qui prévoit explicitement que la délibération collégiale peut avoir lieu à distance, par téléconférence ou par échange d'écrits par voie électronique, les avis délibérés par voie électronique sont décomptés dans la catégorie statistique des avis délibérés. Jusqu'à mi-2020 ils figuraient en avis délégués.

2.1. Plans et programmes

Au cours de l'année 2020, la MRAe a eu à traiter 61 décisions et 85 avis, dont 60 ont fait l'objet d'un avis explicite et 25 d'un avis « tacite ».

Le nombre de demandes d'avis 2020 est en chute (divisé par 2) par rapport à l'exercice 2019, qui avec 176 demandes d'avis se situait à un niveau exceptionnellement élevé, lié, semble-t-il, à la proximité des élections municipales. Mais l'année 2020 se situe aussi en retrait par rapport à l'année 2018, qui semblait plus « normale » (115 demandes d'avis).

Le nombre de décisions au cas par cas (61) est également en très forte réduction (divisé par 3) par rapport à 2019 (196) et surtout 2018 (213) (quasi divisé par 4).

L'année 2020 apparaît par conséquent correspondre à un niveau d'activité exceptionnellement bas, qui semble résulter à la fois d'une anticipation des demandes en 2018 (dans la perspective des élections municipales), d'une relance lente post-élections municipales compte-tenu des délais de reconstitution des équipes des collectivités, et de la crise Covid qui a freiné l'activité. Il est toutefois difficile de conclure sur la dynamique des demandes. La Bretagne se caractérise par la vitalité des dossiers des collectivités (pays, communes, intercommunalités).

2.1.1. Avis

Les demandes d'avis ont porté en majorité sur des documents d'urbanisme : PLU (37 en 2020 contre 112 en 2019), PLUi (7 en 2020 contre 10 en 2019), un petit nombre de SCoT (2 en 2020 contre 5 en 2019) et toujours de nombreux zonages d'assainissement (26 en 2020 dans la continuité de 2019 avec 29). La chute du nombre des demandes d'avis sur les documents d'urbanisme, communaux et intercommunaux, bien qu'attendue, s'avère très forte.

Les demandes d'avis sur les plans climat-air-énergie territorial (PCAET) restent constantes : 9 en 2020, contre 8 en 2019.

	SCoT	PLUi	PLU	PCAET	ZA
Élaboration, modification et révision	2	7	37	9	26
<i>Rappel 2019</i>	5	10	112	8	29

Le tableau de l'annexe n°1 fournit les détails de cette répartition.

Il convient de noter que le taux d'absence d'avis s'est fortement réduit (25 absences d'avis en 2020 contre 115 en 2019 et 95 en 2018) pour terminer en novembre et décembre 2020 à 100 % d'avis⁴.

2.1.2. Décisions cas par cas

Le nombre de demandes d'examen au cas par cas est divisé par 3, passant de 196 en 2019 à 61 en 2020.

Répartition des décisions sur les documents d'urbanisme :

	PLUi	PLU	CC	Zonage assainissement	SCOT
Élaboration, modification et révision	2	41	1	16	1
<i>Rappel 2019*</i>	1	99	8	80	2

* : en 2019 il y a eu 6 décisions sur AVAP

Sur les 61 décisions traitées en 2020, la MRAe a fait droit à 42 demandes d'exonération d'évaluation environnementale compte tenu d'un impact non notable du projet et de la faiblesse des enjeux environnementaux du secteur concerné (concernant en particulier les modifications de PLU et les révisions de zonages d'assainissement).

Seuls 19 dossiers ont fait l'objet d'une soumission à évaluation environnementale. On peut noter qu'avec une valeur de 31 % en 2020, le taux de soumission a baissé par rapport aux années antérieures (62 % en 2018 et 48 % 2019)⁵. 5 décisions de soumission ont donné lieu à un recours gracieux accompagné des éléments complémentaires de diagnostic environnemental et

⁴ Pas d'avis tacite PP en novembre et décembre 2020.

⁵ Le taux de soumission à EE pour les décisions sur projets est inférieur à 20 % sur la période des dernières années.

d'évaluation des impacts complétant le dossier initial. Il a été fait droit aux 5 recours.

2.2. Projets

Le nombre d'avis sollicités sur projets durant l'année 2020 s'élève à 81, en baisse par rapport à ce qu'il était en 2019 (114 demandes d'avis) et 2018 (134).

Les catégories de projets qui ressortent en nombre de dossiers présentés sont :

- les projets agricoles : 15 saisines sur élevages et piscicultures ainsi que deux projets de serres. Les ICPE d'élevage sont très nombreuses en Bretagne, et concernent principalement des élevages de porcs et de volailles mais aussi des élevages bovins ;
- les aménagements urbains (zones d'activités) : 11 dossiers (le chiffre de 13 figurant au bilan chiffré intègre 2 projets de serres ainsi classés, faute de rubrique adaptée) ;
- les avis sur projets éoliens : 11 saisines (19 en 2019) ;
- les carrières (7 dossiers) ;
- les déchets (7 dossiers) (à noter que certains dossiers de carrière portent aussi sur une ISDI dans la mesure où ces carrières accueillent des déchets pour leur remblaiement).

Le nombre d'absences d'avis sur projets, qui s'établit à 28, est en forte réduction par rapport aux années antérieures (69 en 2019 et 101 en 2018), en lien avec l'augmentation des avis produits et la baisse du nombre global de dossiers à traiter. Le taux d'absence d'avis sur projets baisse ainsi de 60 % en 2019 à 30 % en 2020.

Le tableau de l'annexe n° 2 fournit les détails de la répartition des dossiers présentés, par types de projet.

3. Bilan qualitatif de l'activité

Les avis abordent dans le cas général tous les enjeux environnementaux identifiés, de façon proportionnée et en les hiérarchisant. L'avis développe les enjeux principaux pouvant faire l'objet de recommandations de l'autorité environnementale.

3.1. Pour les plans et programmes

D'une manière générale, la réalisation d'une évaluation environnementale est encore davantage perçue comme une contrainte réglementaire et non comme un processus d'aide à la décision dans l'élaboration du plan-programme. La démarche itérative ayant conduit au scénario retenu reste souvent mal menée et mal explicitée. L'intervention tardive de l'autorité environnementale dans le processus ne favorise pas la modification de cette tendance.

Les documents d'urbanisme (PLU, PLUi, SCoT, CC...) constituent la grande majorité des dossiers examinés.

La MRAe n'a pas constaté d'évolution significative de la qualité des dossiers d'évaluation environnementale qui lui ont été présentés. L'appropriation de la démarche d'évaluation environnementale par les porteurs de projets de plans-programmes reste partielle, l'évaluation restant conduite en parallèle ou *a posteriori* de l'élaboration du plan, sans les itérations nécessaires permettant d'influer sur les choix dans l'objectif d'éviter ou de réduire les impacts.

Les documents d'urbanisme sont encore trop souvent des documents d'intention, intégrant de manière insuffisante des prescriptions opposables à même d'assurer un réel encadrement du développement de la commune. C'est le cas en matière d'objectifs d'accueil de population, de production de logements, de densités minimales, de préservation des coupures d'urbanisation au titre de la loi littoral » ou de la TVB, ou de modération de la consommation d'espace. Ils ne permettent pas d'inscrire le développement des collectivités dans des trajectoires de sobriété

foncière, cohérentes avec l'objectif de zéro artificialisation nette du Plan biodiversité du 4 juillet 2018, ni avec l'objectif affiché par le SRADDET de Bretagne de « *mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels* » en réduisant de 50 % de la consommation foncière pour 2030, de 75 % pour 2035 et de 100 % à l'horizon 2040. La « *densification par les habitants (Bimby) et les acteurs économiques* » voulu dans le SRADDET ne se traduit pas encore dans les projets de documents d'urbanisme, et ne fait pas l'objet d'ambitions fortes, et force est de constater que l'agrandissement par extension prédomine ; les densités de construction restent faibles, la densification étant freinée par le modèle culturellement prédominant de la maison individuelle avec jardin. Les possibilités de densification dans les enveloppes urbaines existantes restent souvent insuffisamment explorées et la remobilisation du parc de logements vacants est peu recherchée, résultant d'une absence fréquente d'étude de qualification de ces logements.

De même la consommation d'espaces liée aux besoins du développement économique reste très importante et parfois disproportionnée par rapport aux besoins. Aucun regard sur ces besoins n'est apporté à l'échelle intercommunale.

Certains aspects sont très souvent ignorés, comme la préservation des zones agricoles à forte valeur et du potentiel agronomique. Les terres agricoles périurbaines sont encore trop souvent considérées comme des espaces fonciers disponibles, sans logique de complémentarité avec le développement urbain en termes de projet agricole de territoire ou d'agriculture périurbaine de circuits courts. La MRAe relève que les différents dispositifs de compensation sont parfois abordés dans les dossiers avec une certaine confusion (compensation ERC au titre du code de l'environnement, compensation collective agricole en application de la LAA de 2014).

Les ambitions démographiques ne sont que rarement argumentées sur une prospective robuste. Certaines hypothèses constituent des scénarios alternatifs alibi. La MRAe regrette régulièrement que, pour les PLU, ces projections ne soient pas inscrites dans une approche prospective intercommunale à l'échelle de bassins de vie.

Dans les communes littorales attractives, la MRAe estime que l'analyse démographique devrait s'appuyer sur une typologie pertinente et opérante des catégories de résidents (résidents permanents « à l'année », bi-résidents, résidents temporaires et touristiques...) avec une analyse fine de ces catégories et de leurs évolutions, qui permette de définir des orientations par catégorie. Certains PLU de communes littorales affichent l'objectif d'augmenter la part de la population résidente permanente sans rechercher les moyens mobilisables pour atteindre cet objectif, prenant ainsi le risque de poursuivre la montée de la part de résidences secondaires.

Des projets de PLU ont été soumis à la MRAe alors que l'élaboration du PLUi est engagée. Ce constat amène à penser que la vision stratégique et programmatique des collectivités, à travers leurs PLU(i) en particulier, n'est pas aboutie (ou pas appropriée par les communes de l'EPCI) à l'échelle territoriale large et collective de l'EPCI. La réflexion quant aux choix d'aménagement à l'échelle intercommunale est encore timide et les choix d'urbanisme et d'aménagement qui relèvent de fait encore fortement du niveau communal ne peuvent ainsi pas se faire de façon optimale en fonction des incidences sur l'environnement. Le cumul de projets à l'échelle communale entraîne, au niveau intercommunal des effets de cumul d'incidences, voire des concurrences dans les projets d'aménagement et ne favorise pas une ambition forte en matière d'évitement, réduction et compensation des effets et encore moins de gains environnementaux (TVB, biodiversité...).

Concernant les problématiques de déplacements et de transports, les projets de documents d'urbanisme présentés abordent le raccordement aux réseaux de transports existants et les projets de mobilités actives à l'échelle de la collectivité. La MRAe regrette régulièrement le manque d'analyse prospective et territoriale large à l'échelle des déplacements des bassins de vie.

Sur l'assainissement : la MRAe aborde systématiquement l'adéquation du système d'assainissement avec le projet de développement urbain, tant s'agissant du collectif (capacité épuratoire disponible, bilans et performances de la STEP et du réseau) que de l'ANC (bilans de

conformité de l'existant, aptitude des sols à l'assainissement individuel). Dans le contexte de forte exigence de reconquête de la qualité des eaux en Bretagne, la pression que constituent les rejets urbains doit être maîtrisée de manière irréprochable, tout particulièrement sur le littoral ou dans les sous-bassins versants identifiés dans le Sdage, les Sage ou le programme prioritaire d'intervention de l'agence de l'eau comme points d'attention.

Sur la ressource en eau potable : la MRAe s'exprime sur l'adéquation entre le projet de développement urbain et les ressources en eau mobilisables, ainsi que l'évolution de ces ressources avec le changement climatique.

Les Trames vertes et bleues (TVB), les milieux naturels et les espèces sont analysés de façon inégale à l'échelle du document d'urbanisme. La disposition réglementaire qui prévoit que, à chaque niveau territorial, les TVB identifiées au niveau supérieur soient vérifiées et déclinées précisément est inégalement mise en œuvre. L'ambition de reconquête de TVB est généralement absente, l'analyse se limitant souvent à la préservation d'une TVB plus ou moins bien caractérisée. Les avis analysent systématiquement l'incidence des ouvertures à l'urbanisation sur les zones identifiées à forts enjeux, la qualité des inventaires écologiques, la qualité d'identification des zones humides et de leurs fonctionnalités, la pertinence des mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux, ainsi que des mesures compensatoires. La MRAe exprime régulièrement son attente de réflexion en faveur des trames noires dans les aménagements urbains.

Les thématiques du **climat et de l'énergie** sont abordées dans les avis avec la thématique des déplacements. La MRAe envisage de formaliser son expression sur cet enjeu de façon spécifique. Les PCAET adoptés devraient se retrouver dans l'analyse.

Sur les risques, plusieurs cours d'eau et zones littorales de Bretagne font l'objet de PPR et la MRAe veille à la prise en compte de ces plans dans les documents d'urbanisme. La cohérence avec les plans dans le domaine de l'eau est systématiquement abordée (SDAGE, SAGEs, PPR, PGRI), compte tenu du contexte régional exigeant sur ce sujet.

La prise en compte de la **qualité du paysage** dans les zonages et les orientations d'aménagement et de programmation, semble progresser lentement.

Les dossiers de zonages d'assainissement, en nombre toujours important, ne sont certainement pas le levier d'analyse pertinent pour l'approche des incidences sur la qualité des masses d'eau. Le couplage avec le schéma directeur d'assainissement leur apporterait une plus-value. Toutefois, en dépit de cette faiblesse, la MRAe rappelle régulièrement le besoin d'analyse en termes de maîtrise des pressions sur les masses d'eau et d'atteinte des objectifs de bon état, en tenant compte des pressions cumulées au niveau du bassin versant. Le changement d'échelle de compétence au niveau intercommunal ne remplit pas encore les effets attendus. Le choix de zonage retenu est encore guidé par les critères techniques en termes de possibilités d'extension du réseau collectif et de coût économique de ces extensions. Le raisonnement en termes d'impact contributif à l'amélioration de la qualité des eaux reste encore insuffisant dans les dossiers.

PCAET :

Le contenu des projets de PCAET examinés s'améliore peu, avec des ambitions en retrait des objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone, le PREPA et ceux du SRADDET, et avec des programmes d'actions trop peu opérationnels. Les dispositifs d'indicateurs mis en place font par ailleurs douter d'une capacité effective à évaluer leur niveau de mise en œuvre. Les diagnostics sont de bonne qualité sans que les programmes d'action ne soient au niveau des enjeux : en Bretagne les émissions agricoles sont identifiées comme contribution majoritaire aux émissions de GES et d'ammoniac, par le SRADDET et les diagnostics des PCAET, sans pour autant faire l'objet d'objectifs et de mesures pour le secteur agricole.

3.2. Pour les projets

La qualité des évaluations environnementales des projets examinés en 2020 par la MRAe, reste inégale.

L'étude de sites alternatifs de localisation des projets est souvent très insuffisante (cf. infra), voire inexistante ou alibi.

La séquence ERC continue à être mise en œuvre de façon insuffisante. L'évitement qui devrait mobiliser prioritairement la réflexion sur les scénarios véritablement alternatifs n'est pas une priorité ressortant des dossiers.

L'analyse des projets en termes de cycles de vie est le plus souvent absente, la MRAE le relève pour les projets éoliens et pour les projets sur les élevages intensifs.

Les projets agricoles

Les projets agricoles examinés ont porté sur des élevages intensifs de porcs (surtout Finistère et Côtes d'Armor), volailles (Morbihan et Finistère), porcs et bovins, pisciculture et enfin sur des projets de serres couplés à de la cogénération de production d'énergie.

Les élevages intensifs :

Sur 10 avis émis en 2020 sur des agrandissements, ou regroupements d'élevage, 4 avis ont concerné des élevages situés dans des bassins versants objet d'un plan de lutte contre la prolifération des algues vertes⁶. Les élevages de porcs comportent parfois une installation interne de traitement des déjections par stations d'épuration, méthanisation, compostage, qui fait partie intégrante du périmètre du projet.

Il est attendu que pour ces ICPE agricoles l'étude d'impact identifie et analyse les impacts sur les territoires et sur les compartiments santé-environnement concernés et retrace la démarche d'écoconception et de recherche de projets à moindre impact. La MRAe constate que les études d'impact produites sont davantage des démonstrations de conformité aux réglementations et seuils d'émissions qu'une véritable analyse d'impacts, qui soit adaptée et proportionnée aux enjeux du territoire, et non pas standardisée. Ces études d'impact standardisées, en logique de conformité aux limites d'émissions réglementaires, sont insuffisantes en termes d'analyse des impacts et d'objectif de maîtrise des impacts, au-delà de la stricte conformité réglementaire⁷. Ainsi, à titre d'exemple, pour les élevages situés dans les bassins versants algues vertes, la sensibilité spécifique de cet environnement est peu traitée, et la MRAe est amenée à constater que le dossier ne traite pas la dynamique d'insertion du projet dans le plan de lutte contre les algues vertes du bassin concerné.

Pour ces systèmes d'élevage intensifs, à caractère industriel, qui peuvent parfois être très efficaces, l'évaluation des impacts impose, comme dans tout système industriel, de regarder tous les postes et facteurs d'impacts. L'analyse doit ainsi aller au-delà de la vérification ou démonstration de conformité aux réglementations.

Pour ce type d'exploitation, qui est une agriculture de type industrielle, parfois déconnectée totalement de l'activité agricole attachée à la terre (élevage hors-sol), l'évaluation doit adopter des méthodes industrielles d'approche de la durabilité : analyse des intrants de la totalité de l'élevage, méthodes d'analyse de cycle de vie sur tous les produits sortants, recherche d'économies d'énergie innovantes et ambitieuses.

L'examen des solutions techniques alternatives aux différents choix est peu développé et se limite à la présentation du projet et de l'évolution de l'élevage avant/après (avec/sans le projet).

Concernant les scénarios alternatifs attendus, les études fournies se réduisent souvent à la comparaison entre la poursuite de l'élevage avant projet et l'élevage après projet

⁶ 8 baies font l'objet d'un tel plan de lutte.

⁷ La recommandation du rapport Salmon de décembre 2011 relative aux études d'impact de « *poser le principe d'un dossier resserré mais démontrant la hiérarchie des enjeux et la pertinence des solutions proposées* » reste d'actualité.

d'agrandissement. L'étude d'impact est centrée sur les optimisations techniques et le respect des plafonds d'émissions. Le choix d'agrandissement est justifié par des arguments d'emploi ou de pérennité économique, (qui bien que légitimes, ne répondent pas aux justifications attendues au plan environnemental) sans évoquer d'hypothèses alternatives de choix du système, mobilisant des réflexions d'écoconception systémique avec des approches de type analyse de cycle de vie (ACV). La MRAE n'a pas vu mentionnées d'approches de ce type dans les études d'impact qui lui ont été soumises. C'est d'autant plus regrettable que les études d'impact sont parfois réalisées par des bureaux d'étude appartenant aux opérateurs économiques les plus importants de la région⁸, dont on pourrait logiquement attendre qu'ils mobilisent davantage une expertise d'écoconception (de la ferme à la fourchette) et les acquis de ces approches qui ont été élaborées en partenariat entre la recherche publique (INRAE, ADEME) et les branches professionnelles agricoles (en particulier porcine)⁹. Ces outils n'ont pas été vus mobilisés dans les études soumises à la MRAE.

La gestion des déjections des élevages intensifs est réalisée par différentes méthodes parfois combinées. Des élevages exploitent des stations d'épuration, qui réalisent un fort abattement d'azote (transformé ainsi en azote atmosphérique et de ce fait perdu en tant que fertilisant) et qui nécessitent que soient gérés les boues et les effluents liquides (surnageant de la station) ; d'autres utilisent la méthanisation (qui « conserve l'azote » sous une forme remaniée et transforme le carbone des matières organiques en biogaz) en lien avec des objectifs de production et vente d'énergie et qui nécessite de gérer les digestats dans lesquels l'azote reste présent, sous une forme différente avec des possibilités d'usages différents. Les systèmes de gestion des déjections par station d'épuration ou par méthanisation appellent une démarche d'analyse sur le cycle des nutriments (carbone, azote) qui fait défaut dans les dossiers.

La MRAE s'est interrogée sur la robustesse de certains plans d'épandage qui reposent sur des montages complexes mobilisant de nombreux intervenants : agriculteurs pour la mise à disposition de terres d'épandage, transports, gestion des enlèvements, transports et épandages à articuler avec les plans de fumure définissant les moments, quantités d'apports de fertilisants et modes d'application sur les cultures.

La MRAE s'est interrogée aussi sur la gestion des productions d'azote en fonction des typologies de matières : différents types de matières azotées organiques (effluents d'élevage direct, composts, boue, digestats, rejets liquides) sont mises en circulation et « en marché » sous différentes formes avec des signalements d'exportations (« export » hors exploitation, « export » hors région...) sans que les données sur les flux ne permettent d'informer sur les mouvements, destinations et usages finaux de l'ensemble des productions déclarées « exportées ».

Pour les émissions d'azote vers les sols et les eaux, les études d'impact démontrent le respect des plafonds de la réglementation sur les nitrates et de l'équilibre de la balance azotée globale de l'exploitation, sans démonstration plus approfondie sur la recherche de maîtrise des équilibres de fertilisation à la parcelle et de maîtrise des fuites. Cette démonstration approfondie est particulièrement attendue en territoires sensibles (captages d'eau potable, bassins versants algues vertes par exemple). Les données sur le phosphore du sol sont souvent absentes. Or il convient d'appréhender les effets de l'azote et du phosphore, ces éléments étant impliqués tous deux dans les phénomènes d'eutrophisation des eaux (même si l'azote est le facteur de contrôle de l'eutrophisation pour les eaux marines de Bretagne). En lien avec les impacts sur l'eau, l'effet sur la qualité des sols est à étudier.

Les émissions atmosphériques d'azote dues à l'ammoniac sont significatives dans les dossiers délibérés et sont quantifiées à l'échelle de l'exploitation, mais l'analyse des effets potentiels sur la santé et sur l'environnement reste générale et superficielle. Les effets de cumul avec les producteurs émetteurs du territoire ne sont pas appréhendés, alors même que dans certains secteurs plusieurs élevages importants sont proches et représentent des cumuls d'émissions

8 Certaines études d'impact sont réalisées par l'opérateur économique intégrateur qui fournit les animaux, les intrants, les solutions techniques de construction de bâtiment et fosses, et dans certains cas le système de gestion des effluents (méthaniseur).

9 Démarche Agribalyse de l'INRAE et de l'ADEME : <https://www.agribalyse.fr/>,
Démarche GEEP (gestion environnementale des élevages porcins).

importants. Dans un avis sur un projet d'élevage porcin situé en bassin versant sensible, il est relevé que l'élevage porcin concerné émet 66 T d'ammoniac par an et que 18 autres élevages porcins sont présents sur la commune, sans que ces impacts cumulés ne soient approfondis. Les études d'impact se limitent à mentionner, de façon standardisée, les techniques de réduction d'impact, qui sont des techniques d'optimisation, dont la mise en œuvre est normalement attendue comme technique de base (Meilleures Techniques Disponibles (MTD)) dans les élevages intensifs relevant de la directive IED pour laquelle les MTD ont été publiées. Les mesures ERC sont souvent les MTD IED¹⁰.

La MRAe constate que des progrès sont possibles et nécessaires dans l'analyse des impacts, de façon à ce que ces études deviennent de véritables évaluations environnementales. La MRAe exprime dans les avis sur les élevages intensifs son attente d'une approche de type ACV, et signale les outils disponibles et mobilisables, compte tenu que certaines études d'impact sont réalisées par des structures économiques intégratrices qui fournissent aussi les solutions techniques du projet : bâtiments et gestion des déjections (ex :Raclage en V de Cooperl, méthaniseur Emeraude de Cooperl), les aliments, les animaux, etc... Partant du constat que les organisations agricoles ont été associées aux travaux d'élaboration des démarches (Agribalyse notamment), la MRAe regrette que ces approches ne figurent dans aucune étude d'impact.

Les projets d'aménagement urbains

L'étude d'impact est encore trop souvent ajoutée *a posteriori* sur un projet déjà largement finalisé, sans effet réel sur la conception du projet dans le cadre d'une démarche ERC.

Globalement, on peut relever que l'analyse des alternatives et solutions de substitution n'est pas souvent bien menée et que les investigations de terrain en matière de biodiversité ne répondent pas toujours aux attendus d'une étude complète « 4 saisons ».

La recherche de scénarios alternatifs reste insuffisante ainsi que l'analyse de la conséquence de l'utilisation et de l'imperméabilisation des sols. Les études sur les possibilités d'énergies renouvelables menées ne conduisent pas à des propositions concrètes ambitieuses, faute d'une réflexion suffisante et volontaire.

Les projets éoliens

Le choix du site du projet reste le plus souvent insuffisamment explicité avec une absence fréquente de véritables alternatives au site choisi. Les porteurs de projets se contentent souvent, en lieu et place d'une étude d'alternatives de sites, de faire une analyse de variantes d'implantation des éoliennes sur le site choisi (parfois en réduisant le nombre de machines initialement envisagé).

La MRAe constate régulièrement des implantations contraires aux recommandations de distance par rapport aux forêts, bois, haies figurant dans les recommandations Eurobats et les recommandations nationales. La contrainte forte, due en Bretagne à l'habitat dispersé (qui induit des contraintes de distances) et au bocage (trame verte favorable aux oiseaux et chiroptères), rend d'autant plus nécessaire la rigueur dans l'analyse des impacts et dans celle des mesures de réduction d'impact. Les engagements liés à ces mesures de réductions d'impact devraient être bien plus précis et chiffrés. En dépit de descriptions de l'état initial souvent de bonne qualité (repérant souvent la présence significative de plusieurs espèces de chiroptères), la traduction en enjeux sous-évalue le niveau d'enjeu, et par conséquent les impacts, et l'étude conclut ainsi à des impacts résiduels négligeables. Ces distorsions de raisonnement dans la démarche ERC posent question au regard des consensus de recommandations. Ces difficultés sont particulièrement sensibles en Bretagne, compte-tenu de sa richesse patrimoniale en termes de chiroptères et d'avifaune régulièrement mise en évidence dans les prospections d'état initial.

Le volet relatif au raccordement des parcs éoliens au réseau de distribution électrique reste un

10 En 2021 l'application des MTD devient obligatoire pour les élevages de porcs et volailles qui relèvent de la directive IED.

point faible pour bon nombre de dossiers, qui ne l'incluent pas dans l'étude d'impact, en renvoyant à un stade ultérieur du projet.

Certains secteurs parviennent à un effet de saturation visuelle et paysagère lié au cumul des projets.

Les principaux impacts examinés par la MRAe concernent les risques de collisions pour les chiroptères et l'avifaune, le bruit pour les riverains, les atteintes au paysage, la préservation des zones humides.

La MRAe s'est interrogée sur l'effectivité du suivi et de l'adaptation des mesures de réduction d'impact, souvent avancée au titre de la réduction du bruit pour les riverains et de l'impact sur la faune volante, et des conséquences des mesures de réduction d'impact par bridages sur la rentabilité des parcs de petite dimension projetés nécessitant des raccordements de plusieurs km.

Concernant le paysage, les études de parcs éoliens sont encore de qualité assez disparate, tant sur le paysage proche que le paysage lointain.

Les projets de carrières

Le schéma régional des carrières est peu encadrant, renvoyant de fait la démonstration de l'adéquation du besoin aux dossiers. Sans se prononcer sur l'opportunité du projet, la MRAe regarde le projet sous l'angle de son inscription dans les objectifs de sobriété dans l'extraction de matériaux en lien avec les objectifs de recyclage. Les projets sont motivés par la proximité des matériaux par rapport aux besoins de constructions et d'aménagements et l'argument de l'approvisionnement de proximité.

Pour plus de la moitié des projets de carrière soumis à la MRAe Bretagne, le projet comporte, outre l'activité d'extraction, une activité de remblaiement et enfouissement de déchets inertes, concourant à la « remise en état » du site. L'intitulé des dossiers concerne des renouvellements ou prolongations d'autorisation après une période d'exploitation d'environ 30 ans. L'extraction (activité carrière ou sablière) relève d'une autorisation ICPE, l'activité type ISDI d'un enregistrement ICPE. La MRAE veille à ce que l'intitulé du projet traduise toutes les activités pratiquées.

Une réflexion sur les objectifs de recyclage et une attention à la reconstitution de sols sont attendus des évaluations portant sur les projets de carrières, dans un contexte où le schéma régional des carrières est peu prescriptif.

La remise en état après exploitation présente une restitution à l'agriculture avec reconstitution d'un sol agricole, qui recouvre les couches de déchets pour les cas d'enfouissement. Le processus de reconstitution est peu décrit pour encadrer et garantir la reconstitution d'un réel sol fonctionnel pour toutes ses aménités (potentiel agronomique, circulation des eaux).

La MRAe s'est interrogée sur la capacité de contrôle de la qualité des matériaux reçus pour ces enfouissements de type ISDI.

4. Suites données aux avis de la MRAe

En 2020, la MRAe a reçu peu de réponses à ses avis.

On note toutefois, tant en Plans qu'en Projets, quelques exemples de suites aux avis (reprise de documents d'urbanisme et de l'évaluation environnementale afférente, modification du projet).

Annexe n°1

Bilan 2020 MRAe Bretagne – avis et décisions sur Plans-Schémas-Programmes

	SCOT			PLU						CC	PLUI	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total
	Nouveau	Révision Modif.	MECOU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECOU			Nouveau	Révision						
XXX	Décisions	0	1	0	0	0	1	3	30	7	1	2	3	13	0	0	0	0	61
	Délibéré						1		2	1		1	2	4					11
	Délégué	1					0	3	28	6	1	1	1	9					60
	Soumission	1						1	4	3		1	2	7					19
	Avis	0	4	0	8	0	11	0	2	4	1	7	9	8	0	0	0	7	60
	Délibéré		2		7		9		2	3	1	4	8	6				6	48
	Délégué		2		1		2		0	1		3	1				1		11
	Absence d'avis				3		2	1	4	2			1	10			2		26

Annexe n°2

Bilan 2020 MRAe Bretagne – avis sur Projets

	Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique			Infra.			
	Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Élevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	
Entité xxx	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																				0	
	Délégué																				0	
	Soumission																				0	
	Avis	0	0	1	2	2	8	7	4	12	2	0	3	6	3	0	0	2	0	0	1	0
	Délibéré			1	2	2	7	5	4	10	1		3	6	2	0	2			1		
	Délégué						1	2	1	2	1			1								
	Absence d'avis					1	3		3	3	4		1	7		1	2		1	1	1	