



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT ANNUEL

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

2023



*Photo de couverture : Vue aérienne de la vallée du Doubs depuis la citadelle de Besançon, France ©
Romain Babakin*

Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne–Franche–Comté Rapport d'activité 2023

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

1 – Cadre réglementaire

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

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

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

Il est prévu par les textes cités précédemment qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets et les plans/programmes évalués.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Le CGEDD est devenu l'IGEDD en septembre 2022

Les avis de l'autorité environnementale

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

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

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

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

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

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

Les décisions de l'autorité environnementale

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

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

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

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

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

Les avis sur cas par cas ad hoc (avis conformes)

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

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

Evolution de la composition de la MRAe BFC au cours de l'année 2023

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

En Bourgogne-Franche-Comté, la composition de la MRAe a été renouvelée au cours de l'été 2023, suite aux départs des trois membres permanents arrivés au terme de leur trois ans de mandats. Les membres associés ayant renouvelé leur mandat, la nouvelle composition est la suivante :

Hugues DOLLAT, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD et qui a pris la présidence de la MRAe à compter du 1^{er} janvier 2024;

Bertrand LOOSES, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD, président par intérim de la MRAe entre le 11 août et le 31 décembre 2023 ;

Vincent MOTYKA, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD ;

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

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

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

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

Membres permanents De gauche à droite : Hugues Dollat, Bertrand Looses, Vincent Motyka, Hervé Parmentier



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

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



La fonction des autorités environnementales

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

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

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

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

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

Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe

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

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

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

Après analyse des enjeux, ils sont traités par délégation ou par délibération, sur rapport d'un membre - permanent ou associé - désigné comme « coordonnateur » du dossier. Ils sont alors

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

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

soumis à consultation de tous leurs membres et modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs réactions ou propositions.

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

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

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

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

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

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

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

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) est formellement installée depuis le 26 mai 2016.

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

Les relations de la MRAe avec la DREAL, et tout particulièrement son département évaluation environnementale (DEE), sont définies dans une convention actualisée en mars 2021¹² entre la présidente de la MRAe et le directeur de la DREAL, publiée sur le site Internet des autorités environnementales.

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

– un outil de suivi des dossiers est établi par la DREAL qui permet le suivi et le pilotage des modalités de traitement, notamment pour ce qui concerne le respect des délais. Il est mis à jour régulièrement et partagé avec les membres de la MRAe ; un point hebdomadaire est fait entre la MRAe (président ou membre permanent) et la DREAL/DEE (cheffe de département et/ou adjointe) pour orienter le traitement des dossiers ;

– un site collaboratif sécurisé (Osmose) sur lequel la DREAL verse les dossiers numérisés que lui ont transmis les demandeurs et auquel les membres de la MRAe ont accès ;

– une forme des avis et décisions prenant en considération les travaux du réseau national des MRAe et de l'Ae, avec un préambule commun à tous les avis et pour les décisions une mention générique sur les recours ;

– un compte rendu écrit de chaque réunion de la MRAe, traçant les décisions prises, adopté formellement par ses membres ;

– une publication des avis et décisions assurée par la MRAe et une notification aux porteurs de dossiers assurée par la DREAL avec une formule de rappel des obligations réglementaires en termes de rendu compte des suites données aux avis.

Au plan national, les autorités environnementales conduisent des travaux en commun pour améliorer et harmoniser leurs avis. Elles ont travaillé en 2023 sur trois thèmes : les décisions concernant les plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) suite à la prise en charge récente de ces dossiers par les MRAe et non plus par l'Autorité environnementale nationale, les projets agrivoltaïques dont il est constaté une montée en puissance depuis 2022 particulièrement

¹² http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/convention_mrae_dreal_bfc-mars2021-signee.pdf

sur les terrains agricoles, et la prise en compte des enjeux de la ressource eau dans les avis avec l'élaboration de fiches thématiques.

La synthèse Ae/Mrae 2023 a été validée par chacune des instances et publiée sur le site Internet.

3 – Le bilan chiffré

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 21 fois en 2023, dont 17 fois en visioconférence et 4 fois en présentiel à Dijon. Elle a émis 74 avis (76 en 2022), dont 30 sur des plans/programmes et 44 sur des projets, et a statué sur 30 plans et programmes soumis à l'examen au cas par cas et 74 soumis à avis conformes (cas par cas ad hoc – Code de l'urbanisme).

Le nombre de saisines est en hausse importante sur les dossiers de plans et programmes soumis pour avis : 61 contre 34 en 2022, 32 en 2021. Il est en baisse sur les examens au cas par cas (30 contre 81 en 2022 , 123 en 2021).

Les demandes d'avis sur projets sont également en forte augmentation (104 en 2023 contre 75 en 2022 et 64 en 2021) avec 77 % (80 dossiers) de dossiers concernant des projets de production d'énergie renouvelable (17 pour l'éolien, 63 pour le photovoltaïque au sol).

En 2023, les dossiers ayant fait l'objet d'une absence d'avis (« tacite ») ont été plus importants en nombre qu'en 2022 – 81 au total (31 sur plans/ programmes et 60 sur projets) au lieu de 33 en 2022 – et en taux (55 % contre 30 % en 2022 et 27 % en 2021) avec un taux sur les plans programmes de 51% (26 % de « tacites » en 2022 et 19 % en 2021) et de 57 % sur les projets (32 % de « tacites » en 2022 et 31 % en 2021). Les absences d'avis concernent des dossiers dont les enjeux étaient limités, mais aussi des dossiers relevant de « tacites contraints » du fait de l'impossibilité de produire un avis dans les délais impartis compte tenu du plan de charges du département évaluation environnementale de la DREAL et des moyens humains disponibles qui était particulièrement faible en 2023 sur le premier semestre. Si l'augmentation du nombre de dossiers se poursuit à l'avenir, un renforcement des effectifs du DEE sera nécessaire .

Comme les années précédentes, le recours à la délégation a été systématique pour les dossiers de « cas par cas », avec un échange préalable systématique entre les membres pour les décisions de soumission à évaluation environnementale. Sur le premier semestre, certains avis ont également fait l'objet de délégations au président ou à un membre permanent de la MRAe pour permettre de tenir les délais de publication, avec en général des échanges électroniques entre les membres et le délégataire sur le projet d'avis.,

Les 30 avis émis par la MRAe sur les plans et programmes ont concerné essentiellement des documents d'urbanisme , soit :

- Une révision et une élaboration de SCoT¹³ (Doubs Horloger, Haut-Doubs) ;
- cinq élaborations de PLUi¹⁴ (Grand Pontarlier, Pays des Lacs-Terre d'Émeraude, Jura Nord, entre Saône et Grosne, Gâtinais) ;
- 16 PLU, dont élaborations ou révisions, 4 révisions allégées et 7 mises en compatibilité par déclaration de projet (dont une en procédure commune) ;
- Trois révisions de carte communale (Venère, Monnet-la-Ville, Loulle) ;
- Un projet de réglementation des boisements.

La MRAe a également adopté deux avis au titre du Code de l'environnement concernant des PCAET¹⁵ (Grand Senonais et Pays du Haut-Doubs).

¹³ Schéma de cohérence territoriale

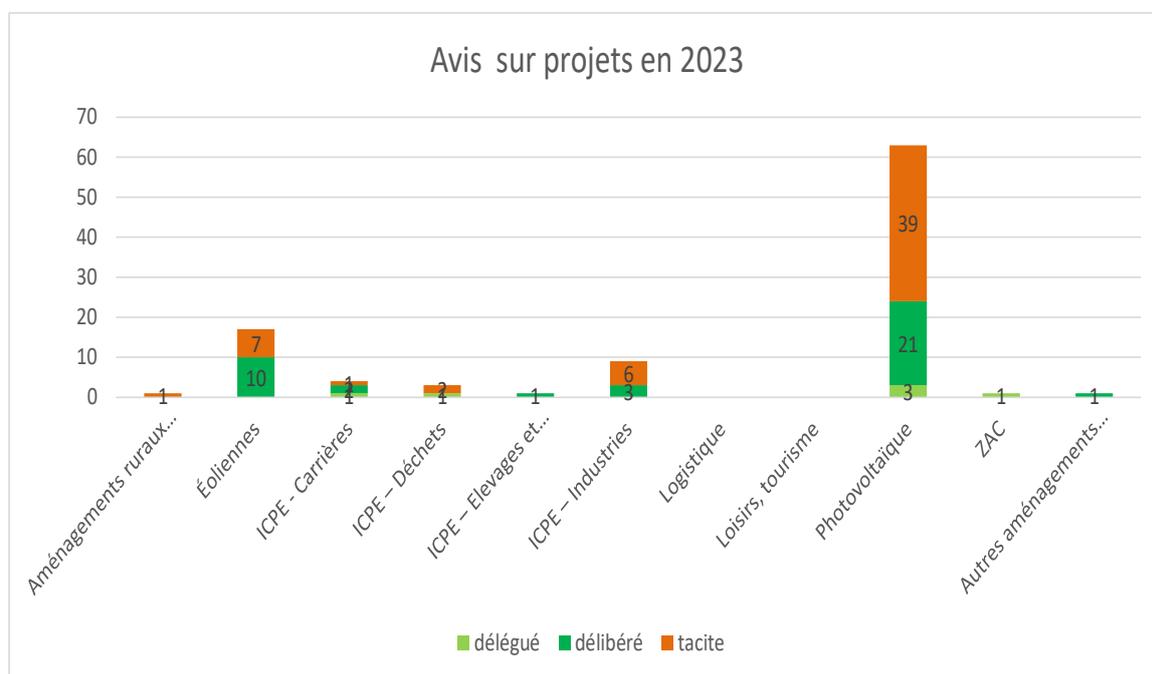
¹⁴ Plan local d'urbanisme intercommunal

¹⁵ Plan climat air énergie territorial

Une analyse des recommandations formulées dans les conclusions ou synthèses des 16 avis de PLU conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit¹⁶ :

- Consommation d'espaces (11)
- Zones humides (4)
- Assainissement (4)
- Transition énergétique, changement climatique (3)
- Imperméabilisation et gestion des eaux pluviales (4)
- Ressource en eau potable (5)
- Préservation de la biodiversité (11)
- Risque inondation (3)
- Déplacements, mobilités (2)
- Paysage (3)

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



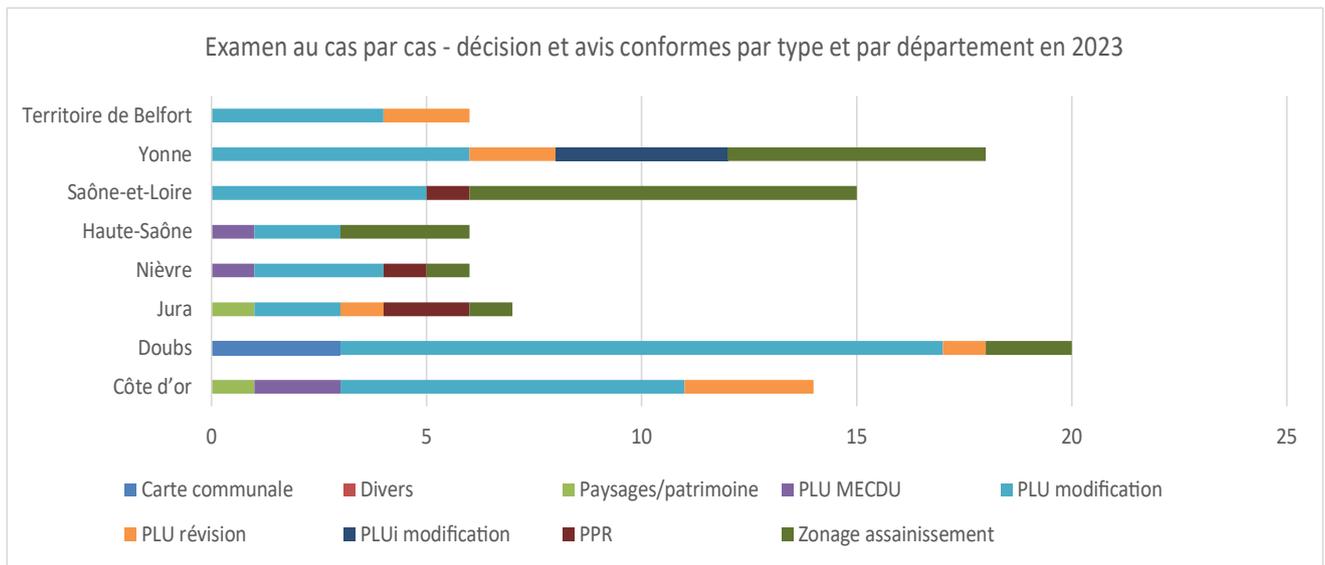
Les 44 avis sur projets émis par la MRAe ont concerné principalement :

- des projets de production d'énergie renouvelable (34) dont 10 projets de parc éolien, 24 projets de parc photovoltaïque au sol et une microcentrale ;
- des projets de carrières (3) ;
- des projets d'aménagement (ZAC, aménagement urbain) (3) ;
- d'autres projets ICPE¹⁷ divers (4).

Le graphique ci-dessous reprend les statistiques des 94 **décisions et avis conformes prises au titre de l'examen au cas par cas (30 décisions et 64 avis conformes)** :

¹⁶ La taille de l'échantillon appelle à une certaine prudence statistique mais illustre les tendances

¹⁷ ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement.



Les avis conformes ont essentiellement concerné des documents d'urbanisme (PLU ou PLUi – élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité) – et les cas par cas des zonages d'assainissement.

Après analyse, 30 demandes au cas par cas ont été exonérées d'évaluation environnementale, compte tenu de la nature des enjeux et du faible impact du projet de plan ou programme. Toutefois, les « considérants » de la décision ont été rédigés pour appeler l'attention du porteur de projet sur les aspects nécessitant une attention particulière. Ces décisions ont été prises par délégation confiée à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

Six dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale dans le cadre des 64 avis conformes réalisés (soit 9 % des dossiers examinés contre 7 % en 2022, 8 % en 2021 et 17 % en 2020), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL.

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

Au cours de l'année 2023, la MRAe a été saisie d'un recours gracieux formé contre une décision de soumission à évaluation environnementale (elle concernait une décision de 2022). La MRAe n'a pas répondu favorablement à cette demande.

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

4 - Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis

Les avis sur plans et programmes

Sur les PCAET, les constats de la MRAe rejoignent ceux mis en exergue dans la synthèse nationale, à savoir :

- des objectifs qui restent en retrait par rapport aux trajectoires nationales, avec notamment un manque d'actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur agricole ;
- une déclinaison en programmes d'actions pas assez opérationnels ni efficaces, avec en particulier peu de liens entre PCAET et documents d'urbanisme ;

- une prise en compte encore insuffisante de la problématique de l'adaptation au changement climatique.

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

Sur les documents d'urbanisme, la MRAe a choisi de retenir quelques thèmes récurrents de l'année pour lesquels elle a été conduite à faire des recommandations :

-Sur le sujet de la consommation d'espace :

-Pour les PLU :

A la lecture des documents présentés, une minorité de collectivités s'inscrivent dans les objectifs de la loi Climat Résilience qui vise la réduction de 50% des consommations d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) à horizon 2031. Plusieurs collectivités présentent des rapports de présentation où le calcul des surfaces manque de clarté, que ce soit sur la période prise en compte, ou sur le choix des surfaces retenues. Certaines communes ne décomptant pas les surfaces en secteur de taille et capacité d'accueil limitée (STECAL), d'autres les surfaces consommées liés aux projets de zones d'activités, ou les surfaces liées à des projets d'infrastructures. En tout état de cause, il est souhaitable qu'un effort réel de clarté et d'ambition soit retenu à l'occasion de la rédaction des prochains documents d'urbanisme pour une plus grande sobriété foncière en matière d'aménagement. Parmi les dossiers présentés, on peut citer l'exemple de la commune de Cluny qui présente une réduction des consommations d'espace naturels et forestiers (ENAF) d'environ 59 %, respectant l'objectif de -50 % fixé par le Sradet et la loi Climat – Résilience.

-Pour les PLUi ou SCoT:

La justification des choix des secteurs ouverts à l'urbanisation n'est pas souvent faite au regard d'une analyse du moindre impact environnemental (diagnostic préalable des zones humides, évitement de zones à enjeux écologiques, prescriptions permettant de garantir des aménagements respectueux de l'environnement...). La prise en compte de la loi climat résilience sur la réduction des zones d'artificialisation n'est pas toujours respectée non plus, que ce soit par la non prise en compte de la totalité des postes consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ou par des besoins en logements basés sur des prévisions démographiques ambitieuses au regard de la dynamique de croissance calculée à partir des données INSEE.

Sur la ressource en eau :

Pour les PLU

La question de la disponibilité en eau potable est un sujet qui mérite une attention renforcée dans le contexte du changement climatique et qui justifie de s'assurer que les perspectives de développement restent compatibles avec les enjeux de la ressource disponible en eau voire de conditionner certains projets à une ressource en eau suffisante dans le contexte climatique actuel et futur.

Plusieurs recommandations ont également porté sur la mise aux normes des dispositifs de traitement des eaux usées, ou sur la nécessité de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation de travaux d'amélioration en matière d'assainissement. L'assainissement non collectif n'ayant pas toujours des taux de conformité satisfaisant dans le cadre des contrôles réalisés.

Sur la gestion des eaux pluviales, la MRAe a été conduite également à recommander de prendre en compte l'objectif de compensation de l'imperméabilisation des sols tel que retenu dans l'objectif de la disposition 5A-04 du SDAGE Rhône-Méditerranée (2022-2027) et repris dans les SCoT actualisés.

-Pour les PLUi ou les SCoT:

Les observations faites à propos des PLU restent valables pour les PLUi étudiés par la MRAe, l'échelle intercommunale étant par ailleurs l'échelon le plus pertinent pour une gestion

optimisée de la ressource en eau, comprenant notamment les options d'interconnexion de réseaux pour le partage de la ressource ou des mesures d'optimisation des économies d'eau. Dans les secteurs ruraux où le taux d'habitations comportant un dispositif d'assainissement autonome peut être important, la question de la mise en conformité des équipements est un sujet récurrent et peut faire l'objet de recommandations de la MRAe.

Sur la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

Pour les PLU :

Si le plus souvent les cartographies concernant les trames vertes et bleues sont bien reprises dans les documents, la prise en compte de l'ensemble des éléments naturels et paysagers mérite d'être mieux traitée, en lien avec les fonctionnalités des continuités écologiques (haies, bosquets...) et de faire l'objet d'une protection au plan de zonage (au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme), ce qui est rarement le cas. De la même façon, l'article L 151-19 du Code de l'urbanisme n'est pas utilisé, alors qu'il permet aussi de protéger des espaces verts, des jardins.

La prise en compte des enjeux relatifs aux zones humides se dégrade: inventaires non exhaustifs sur les zones prévues d'être ouvertes à l'urbanisation, choix de zones à urbaniser avec milieux humides sans analyse de scénario alternatif d'évitement, compatibilité avec le SDAGE non démontrée...

Pour les PLUi ou les SCoT:

Sur les projets étudiés, la MRAe a pu être amenée à faire des recommandations pour traiter les enjeux écologiques de façon globale à l'échelle du territoire. Une option possible est la réalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « trame verte et bleue ». Dans les secteurs bocagers par exemple, où des collectivités avaient relevé dans le diagnostic initial l'intérêt de protéger les boisements mais sans pour autant prévoir de dispositifs réglementaires, la MRAe a recommandé de reporter dans les règlements écrits et graphiques du PLUi le classement en espaces boisés classés (EBC) des espaces boisés mentionnés dans les documents d'urbanisme en vigueur, d'identifier le cas échéant des zones à inscrire en EBC dans les communes non dotées de documents d'urbanisme et de justifier tout retrait ou ajout de surfaces boisées.

Sur le changement climatique et le développement des énergies renouvelables (Enr)

Pour les PLU :

La MRAe constate, de façon générale, que la prise en compte du changement climatique est toujours insuffisamment traitée dans le rapport de présentation des PLU et dans l'évaluation environnementale. Pourtant la démarche de planification est une occasion importante pour une mobilisation collective à développer des actions en matière d'adaptation au changement climatique ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre et plusieurs articles du Code de l'urbanisme permettent de favoriser la Nature en ville (L 151-19 et suivant...), de créer ou maintenir des îlots de fraîcheurs encore trop peu présent dans le tissu urbain. Le lien avec le PCAET quand il existe devrait être fait systématiquement pour intégrer les propositions retenues. Il est intéressant également d'utiliser l'outil « climatdiag commune » de Météo France encore mal connu par les collectivités et de voir comment ces éléments peuvent s'intégrer dans le suivi de la mise en œuvre du PLU.

Pour les PLUi ou les SCoT :

Bien que les démarches de PLUi aient été engagées avant la parution de la loi 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable qui prévoit dans son article 15 que les communes identifient les zones d'accélération et les transmettent à l'établissement public dont elles sont membres, certaines communautés de communes ont déjà engagé une réflexion à ce sujet sans toutefois que ne soit appliquée la démarche ERC attendue. On peut regretter qu'il n'y ait pas de politique volontariste des collectivités locales pour imposer l'installation de panneaux photovoltaïques sur les zones artificialisées (batiments et parking)

Concernant les déplacements, le développement des modes doux et de l'offre de covoiturage est peu abordé. Les impacts des choix de développement résidentiel et économique ne sont

pas évalués en termes d'émissions de gaz à effet de serre alors que des outils existent pour le faire (note « GES des PLUi »¹⁸ publié par le CEREMA par exemple). Dans ces situations, la MRAe invite les collectivités à renforcer leur réflexion en la matière, le poste des transports étant le plus souvent le premier émetteur des émissions de gaz à effet de serre du territoire concerné.

Sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme :

La MRAe note aussi que les déclarations de projet entraînant mise en compatibilité des documents d'urbanisme (7) liées à la réalisation d'un nouveau projet (souvent pour des projets d'Enr ou d'équipements communaux), peuvent impliquer une consommation d'ENAF, sans qu'une analyse d'alternatives sur le choix de site soit faite à l'échelle communale ou intercommunale.

Dans ce cas, le plus souvent l'évaluation environnementale réalisée reprend l'analyse des incidences du projet et les mesures ERC retenues par l'étude d'impact et une actualisation des documents du PLU sans hélas inscrire ou prévoir dans le règlement écrit, graphique ou dans les OAP, les prescriptions qui permettraient que toutes les composantes du projet soient effectivement mises en œuvre quel que soit le projet retenu.

Les avis sur projets

Ce développement important des énergies renouvelables répond bien à l'ambition nationale et régionale, mais la MRAe constate que la planification de ce développement ne parvient pas à se réaliser et la plupart des projets présentés répondent à des opportunités foncières.

Pour ce rapport de l'année 2023, il apparaît opportun de rappeler les principales recommandations faites sur ces projets d'énergie renouvelables, sachant que cette dynamique de croissance sur les dossiers présentés va se poursuivre sur les prochaines années.

Les projets photovoltaïques au sol :

Rappelons tout d'abord les objectifs régionaux du Sradet BFC sont l'installation d'une puissance solaire de 2 240 MW en 2026, 3 800 MW en 2030 et 10 800 MW en 2050. La puissance solaire installée en Bourgogne-Franche-Comté représentait 646 MW à fin 2022. (source Enedis)

L'année 2023 a vu le nombre de projets plus que doubler en Bourgogne-Franche-Comté avec 60 demandes d'avis suite au dépôt des permis de construire (26 en 2022) soit l'équivalent des dossiers présentés sur les trois dernières années. Les départements les plus concernés restent l'Yonne, la Côte d'Or et la Nièvre. Cette tendance va se poursuivre dans les années qui viennent.

La majorité des projets se trouvent en terrains agricoles. Certains projets portés par l'association d'une société avec un collectif d'agriculteurs et peuvent représenter des surfaces clôturées très importantes comme ceux présentés cette année sur le haut plateau de l'Yonne (89) (190,8 ha) ou sur le secteur d'Annay sur Serein (89) (180 ha) par exemple.

Des projets sur plan d'eau ou retenues collinaires commencent à être présentés (3) ainsi qu'en secteur forestier (3) mais ils restent encore minoritaires.

La surface cumulée des projets retenus (23) par la MRAe pour formuler un avis représente déjà près de 860 ha. Les autres projets n'ont pas fait l'objet d'avis soit pour des raisons de plan de charge du département évaluation environnementale, soit parce que les enjeux étaient moins importants.

Les constats que l'on peut dresser à la lecture des études d'impacts 2023 de ces projets de parcs photovoltaïques, et qui justifient les recommandations faites, concernent notamment :

- le périmètre du projet est une notion qui n'est pas toujours bien appréhendée. Le raccordement au réseau électrique, fonctionnellement lié au parc photovoltaïque, et les éventuels renforcements nécessaires du réseau électrique national associés sont rarement étudiés considérant que cela relève de la responsabilité d'Enedis. Pourtant, des impacts restent possibles et il est nécessaire de les étudier dès la conception du parc ;

¹⁸ [GES-PLU](#)

-la justification du projet et l'étude de scénarios alternatifs est souvent insuffisante, la MRAe recommande alors de présenter une analyse de solutions de substitution raisonnables, avec différents scénarios d'implantation à une échelle au moins intercommunale, en privilégiant des sites déjà artificialisés ou dégradés, tel que préconisé par le Sraddet ; il est en effet regrettable que l'ensemble des possibilités offertes par les surfaces imperméabilisées, les parkings, le bâti n'est pas été mobilisé davantage avant d'utiliser les surfaces agricoles.

-la description de l'état initial est parfois incomplète et la prise en compte des enjeux écologiques par défaut d'inventaire exhaustif ne permet pas dans ce cas d'appliquer de façon satisfaisante la mesure ERC ;

-sur les nombreux projets agrivoltaïques présentés, l'étude préalable agricole n'est pas jointe au dossier, et la MRAe recommande le plus souvent de compléter la présentation de ce volet agrivoltaïsme en prenant mieux en compte l'activité agricole dans l'aménagement du parc et en présentant la convention avec l'exploitant local, ou les éléments qui la composeront, garantissant la pérennité de l'activité pastorale ou agricole dans le temps ;

-les méthodes « bilan carbone » présentées ne sont pas toujours suffisamment approfondies. A plusieurs reprises, la MRAe a été amenée à recommander de détailler le calcul du bilan carbone et du temps de retour énergétique du projet en tenant compte des différentes étapes du cycle de vie du projet, y compris celles liées à la fabrication des cellules, et d'explicitier les mesures spécifiques mises en œuvre pour limiter l'empreinte carbone.

- l'étude paysagère doit être d'autant plus approfondie que les parcs photovoltaïques sont sur des emprises importantes, qu'ils s'installent à proximité d'habitations, d'axe de circulation ou avec des possibles co-visibilités avec des monuments historiques sur des sites patrimoniaux sensibles. Dans ces situations, la MRAe recommande de compléter le dossier pour permettre une meilleure appréciation de l'insertion paysagère des projets y compris dans l'analyse des effets cumulés entre projets sur le même secteur.

Les projets éoliens :

Rappelons tout d'abord les objectifs régionaux du Sraddet BFC sont l'installation d'une puissance éolienne de 2 003 MW en 2026, 2831 MW en 2030 et 4472 MW en 2050, ce qui place ce type d'énergie en seconde position derrière le solaire cité précédemment. La puissance éolienne installée à fin 2022 en Bourgogne-Franche-Comté était de 1 067,2 MW (source Enedis).

Le nombre de projets (10) sur lesquels la MRAe a formulé des avis est resté stable par rapport à l'an dernier (9) mais les projets implantés en milieu forestier dominant cette année (8 sur les 10). La MRAe regrette cette multiplication des projets en milieu boisé notamment lorsque ceux-ci sont situés en Znieff de type I déterminée par des espèces particulièrement sensibles à l'éolien.

Les principaux enjeux environnementaux relevés sur ces projets sont le plus souvent la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, de la ressource en eau, du paysage, du patrimoine et du cadre de vie.

Au vu des enjeux majeurs que représente la préservation de l'avifaune et des chiroptères notamment en milieu forestier, les principales recommandations ont été :

-d'étudier les scénarii de sites alternatifs en comparant leurs impacts sur l'environnement : plus précisément, la MRAe a recommandé de mieux justifier le choix du site au regard du moindre impact environnemental par une analyse de solutions de substitution raisonnables plus approfondie intégrant les espaces agricoles et par l'étude de variantes en recherchant un évitement des forêts et des lisières boisées après avoir constaté que le choix des sites retenus posait question puisqu'il ne tenait pas compte des préconisations d'EUROBATS22 qui recommande une distance minimale de 200 m des éoliennes par rapport aux lisières et aux forêts ;

-de mettre à jour le diagnostic écologique concernant la flore et les milieux naturels suite aux coupes forestières réalisées de certaines parcelles et de le compléter en élargissant l'aire d'étude rapprochée pour l'avifaune et les chiroptères ;

-de réévaluer à la hausse les enjeux pour l'avifaune migratrice ;

Les études paysagères des études d'impact présentées sont souvent approfondies au vu des enjeux importants à prendre en compte. La MRAe a été pourtant amenée à recommander régulièrement :

- de compléter et d'améliorer la qualité des photomontages, d'étudier l'impact sur le paysage nocturne et d'analyser les effets de surplomb et d'ombres portées sur les zones habitées proches
- de réévaluer à la hausse l'effet de saturation visuelle en envisageant comme alerte un seuil de saturation inférieur à 160°,
- d'étendre la mise en œuvre des mesures paysagères à l'ensemble des villages impactés, notamment en termes de saturation visuelle, et de préciser la mesure de synchronisation du balisage lumineux avec les autres parcs éoliens.

5 - Communication

Le bilan d'activité 2022 de la MRAe-BFC a été diffusé par messagerie à l'ensemble des préfets et directeurs des directions départementales des territoires (DDT) de la région, ainsi qu'aux directeurs. Le départ de la présidente de la MRAe BFC à la mi-juin et le renouvellement important des membres, n'ont pas permis de mener des actions de communication spécifiques au cours de l'année 2023 .

La MRAe a cependant présenté son bilan 2022 lors de l'assemblée générale des commissaires enquêteurs de l'ex-région Bourgogne au mois d' avril.

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

6 - Aspects humains et matériels

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

Une fois de plus, en 2023, la mobilisation des équipes de la DREAL a été forte, malgré les difficultés importantes (absences, articulation difficile avec les procédures ICPE, augmentation du temps passé sur les examens au cas par cas de projets, et départ de nombreux agents de septembre 2022 à mars 2023 avec un renouvellement de près de 80 % de l'effectif du département d'évaluation environnementale.

La mise en place par l'IGEDD et le CGDD de formations nationales thématiques en webinaire pour les autorités environnementales (MRAe, Ae, DREAL) a été appréciée par les nouveaux agents.

L'implication des membres permanents et des membres associés a été soutenue, à laquelle il convient d'ajouter la mobilisation de l'assistante de la mission d'inspection générale territoriale de Lyon qui consacre une part significative de son activité à la MRAe BFC.

Les membres de la MRAe apprécient la convivialité qui préside lors de leurs réunions auxquelles participent aussi les responsables du DEE et les chargés de mission de la DREAL concernés par des avis. La démarche collaborative a également permis des échanges riches dans une ambiance détendue. Tout cela contribue à un climat de confiance permettant notamment de renforcer la collégialité : toutes les délibérations ont été unanimes et sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote.