



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

Rapport d'activité 2021 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 et aussi 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 2021, 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. Dans une troisième partie, elle développe quatre sujets qui ont été au cœur de ses délibérations : la prise en compte du changement climatique, la difficile conciliation des enjeux environnementaux, prenant l'exemple des projets d'énergies renouvelables, les solutions alternatives, étape-clé de l'évitement des incidences, et la prise en compte des incidences des projets et plans programmes sur la santé humaine. La MRAe revient enfin sur quelques cas particuliers d'avis : cadrages préalables, nécessité d'actualiser l'étude d'impact, avis successifs sur un même projet et avis dont le périmètre du projet constitue la recommandation principale.

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

1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	5
1.1. Le cadre juridique.....	5
1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	6
1.2.1. Les membres.....	6
1.2.2. L'organisation.....	6
1.2.2.1. Préparation et délibération des avis et décisions.....	6
1.2.2.2. Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale.....	7
1.2.2.3. Les réunions.....	9
2. Les avis et décisions produits par la MRAe.....	11
2.1. Les décisions après examen au cas par cas.....	11
2.2. Les avis sur les plans et programmes et sur les projets.....	14
2.2.1. Avis rendus sur les plans et programmes.....	15
2.2.2. Avis rendus sur les projets.....	18
3. Éléments d'analyse thématique de la MRAe 2021.....	23
3.1. La prise en compte du changement climatique dans les projets et plans-programmes.....	23
3.1.1. Contexte national et régional.....	23
3.1.2. Attentes et constats généraux.....	24
3.1.2.1. la ressource en eau et les milieux aquatiques.....	24
3.1.2.2. la captation de carbone.....	25
3.1.2.3. les émissions brutes de gaz à effet de serre.....	25
3.1.2.4. les risques naturels.....	25
3.1.3. Focus sur certains types de projets.....	26
Les projets des domaines skiables.....	27
Les projets de production d'énergie renouvelable.....	28
Les projets de carrière.....	28
Les projets d'aménagements urbains.....	28
Les projets de création de plateformes logistiques.....	28
3.1.4. Focus sur les documents d'urbanisme.....	29
3.1.5. Focus sur les autres plans programmes.....	29
3.1.6. En conclusion.....	30
3.2. La difficile conciliation des enjeux environnementaux, cas des projets d'EnR.....	30
3.2.1. Les calculs du bilan carbone, des émissions de GES et des consommations électriques.....	31
3.2.2. La non-prise en compte d'études à un stade suffisamment avancé ne permet pas des évaluations définitives des incidences au stade des études d'impact présentées.....	32
3.2.3. En matière d'habitats naturels, de zones humides et de biodiversité, en particulier l'avifaune et la faune benthique, une sous-évaluation des incidences.....	32
3.2.4. La prise en compte de l'intégration paysagère.....	33

3.2.5. La vulnérabilité au changement climatique.....	33
3.3. La présentation des solutions de substitution et les raisons ou motifs du choix effectué, étape clé de l'évitement :	33
3.3.1. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, ce qui est requis.....	33
3.3.2. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, et l'évitement des incidences :	34
3.3.3. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, ce qui est attendu :.....	34
3.3.4. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, la spécificité des plans programmes :.....	35
3.3.5. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, le cas particulier des projets « favorables à l'environnement » :.....	35
3.3.6. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué mis en regard des documents de référence applicables :.....	36
3.4. La prise en compte des incidences sur la santé humaine dans les évaluations environnementales.....	36
3.4.1. Cas des projets.....	36
3.4.1.1. Le bruit.....	37
3.4.1.2. La qualité de l'air.....	38
3.4.1.3. La qualité des eaux.....	39
3.4.2. Cas des plans-programmes.....	40
3.4.2.1. Le bruit	40
3.4.2.2. Qualité de l'air et seuil OMS.....	40
3.4.2.3. La qualité des eaux.....	41
3.5. Quelques avis particuliers.....	42
3.5.1. Les avis pour ou de cadrage préalable :.....	42
3.5.2. Les demandes sur la nécessité (ou non) d'actualiser une étude d'impact.....	43
3.5.3. Les régularisations.....	43
3.5.4. Les avis successifs.....	44
3.5.4.1. Projets déjà autorisés.....	44
3.5.4.2. Cas particulier des projets non encore autorisés.....	44
3.5.4.3. Cas particulier des dossiers complets non encore analysés.....	45
3.5.5. Les avis dont l'analyse du périmètre du projet constitue la recommandation principale :...	45

Le rapport d'activité ci-après a été délibéré collégialement par la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes lors de sa réunion du 12 avril 2022.

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) pour assurer la mission d'autorité environnementale d'abord pour les plans et programmes puis également pour les projets « locaux »¹, antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département².

L'examen au cas par cas des plans et programmes leur est confié ainsi que la délibération des avis sur les projets et plans et programmes. Certaines conditions ont été modifiées en 2021 par décret³ 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 projets est confié à une autorité, différente de l'Autorité environnementale, dite « autorité en charge de l'examen au cas par cas »⁴.

Pour l'exercice de leur mission, les MRAe bénéficient de l'appui technique d'agents de la DREAL⁵ 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 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. .

2 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.

3 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

4 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.

5 DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

1.2.1. Les membres

Chaque MRAe est composée de membres issus du CGEDD et de membres associés⁶, tous membres délibérants de la MRAe.

Les membres de la MRAe Auvergne Rhône-Alpes en 2021⁷ :

Catherine Argile, membre associée,

Patrick Bergeret, membre associé, jusqu'au 13 mai 2021,

Hugues Dollat, membre,

Marc Ezerzer, membre

Jeanne Garric, membre associée, à compter du 6 avril 2021,

Stéphanie Gaucherand, membre associée, à compter du 1^{er} septembre 2021,

Igor Kisseleff, membre, à compter du 2 juin 2021,

Yves Majchrzak, membre,

Jean Paul Martin, membre associé,

Yves Sarrand, membre,

Eric Vindimian, membre, jusqu'au 2 juin 2021,

Véronique Wormser, présidente.

Au 31 décembre 2021, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes était donc composée de dix membres dont quatre membres associés (un de plus que depuis sa création) nommés par la 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.

1.2.2. L'organisation

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a adopté collégalement son règlement intérieur le 13 octobre 2020 et sa nouvelle convention avec la Dreal le 22 décembre 2020 (signée le 7 janvier 2021)⁸.

1.2.2.1. 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 faire⁹ 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 DREAL¹⁰ caractérise les termes de cet appui ; le règlement intérieur de la MRAe précise les modalités de fonctionnement.

Le choix a été fait par la MRAe en 2021 de réaffirmer son fonctionnement collégial en retenant de façon privilégiée des délibérations collégiales des avis, si besoin électroniques, n'ayant à compter du 2^e trimestre recours à la délégation que dans le cas, exceptionnel, d'absence de membre associé. Tous les avis délibérés

6 « 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.

7 Par arrêtés ministériels du 11 août, du 22 septembre, du 6 octobre et du 19 novembre 2020, du 6 avril, du 2 juin et du 19 juillet 2021, l'ensemble des membres de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes ont été nommés ou renommés

8 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.

9 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.

10 La [convention](#) et le [règlement intérieur](#) sont consultables sur le site internet de la MRAe.

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 à six 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, du fait du manque de ressources du service d'appui de la MRAe, constaté depuis sa création¹¹, sont décidées en réunion collégiale par la MRAe, dès que possible après la réception de la saisine, les modalités de traitement des dossiers : délibération collégiale¹² ou absence d'avis. Ce choix est éclairé par une proposition motivée du pôle AE de la DREAL fondée sur une pré-évaluation du niveau d'enjeu de chaque dossier. 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. § 1.2.2.2) ;
- les dossiers sont instruits par les agents du pôle AE de la DREAL, qui transmettent les projets d'avis et de décision après examen au cas par cas à la MRAe ;
- les projets d'avis et de décision font l'objet d'échanges préparatoires entre les membres de la MRAe et entre la MRAe et le pôle AE de la DREAL (remarques, questions, évolutions...) ;
- les avis sont ensuite délibérés collégalement par la MRAe, en séance ou électroniquement¹³ (exceptionnellement délibérés par délégation, en cas d'absence de membres associés)¹⁴ ;
- 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.

Les modalités régissant le recours à la délégation sont fixées par une décision¹⁵ 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 ;
- 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.

1.2.2.2. Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale

Le bon exercice de la mission de la MRAe est totalement 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, pour partie organisé en télétravail depuis la crise sanitaire. Le fonctionnement du collectif de travail, dégradé en 2020, s'est significativement amélioré en 2021 grâce à la mobilisation de chacun et en particulier de ses responsables, assurant le pilotage et le suivi des équipes du pôle AE de la Dreal .

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

11 Cf. également la [synthèse annuelle des autorités environnementales](#), notamment 2020 et 2021

12 Exceptionnellement, délégation à un membre permanent

13 Ce fut le cas pour 27 dossiers en 2021

14 Ils sont cependant depuis le printemps 2021 toujours délibérés entre plusieurs membres.

15 Cette décision est consultable sur le site internet de la MRAe : [site internet des MRAe - Auvergne-Rhône-Alpes](#)

façon satisfaisante le flux de dossiers de la région, qui reste parmi les plus importants des régions françaises (le 2^e pour les avis¹⁶, le 1^{er} pour les décisions plans programmes). Et cela d'autant plus que l'ensemble du service d'appui assure également l'examen au cas par cas des projets¹⁷ pour le compte du préfet de région, dont le nombre a augmenté en 2021. 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 donc 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, et 22,1 ETP en 2021, ces 24 agents exercent tous au moins une double activité : le traitement des demandes d'examen au cas par cas pour des projets (632 dont 101 dossiers retirés ou hors champs¹⁸) d'une part et celui, d'autre part, de 366 décisions d'examen au cas par cas pour des plans et programmes¹⁹ et 246 saisines pour avis sur des projets ou plans et programmes (dont 5 suites à des avis recommandant au service instructeur de ressaisir l'Autorité environnementale²⁰). La qualité des saisines de l'Autorité environnementale est largement perfectible et fera l'objet d'informations spécifiques aux autorités concernées en 2022.

Le renforcement du caractère collégial des avis délibérés a nécessité des ajustements de méthode collectifs en premier lieu entre les membres de la MRAe ; il implique de façon durable un investissement plus important de chacun des membres de la MRAe. L'arrivée d'un quatrième membre associé, apportant en outre des compétences complémentaires, a permis cependant de parvenir à un certain équilibre qui reste à conforter. Ces ajustements ont en second lieu concerné les agents du service d'appui.

Un programme de formations courtes, sous forme de webinaires, a été organisé en 2021 par la MRAe 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 monter collectivement en compétence dans les domaines santé-environnement, biodiversité, eau, énergie-climat et risques naturels et technologiques. Cette initiative, très appréciée des agents du pôle et des membres de la MRAe, se poursuit en 2022 par des nouveaux domaines ou l'approfondissement de certains thèmes. Ils ont été complétés par trois séances de capitalisation et de retour d'expériences collectifs sur les avis et décisions délibérés et les missions d'autorité environnementale.

Si les membres de la MRAe sont restés fortement mobilisés et dans des délais régulièrement²¹ encore très 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 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 significativement, atteignant 32 % contre 53 % en 2020.

Ainsi, grâce à l'engagement de tous, près de 68 % des saisines de la MRAe ont fait l'objet en 2021 d'un avis explicite délibéré, contre 47 % en 2020, le nombre de saisines effectives ayant légèrement progressé par rapport à 2020, de 3,3 %. (cf. partie 2).

Ce niveau d'absences d'avis reste encore trop élevé par rapport à ce qui pourrait être toléré par la Commission européenne²² et pose la question du bon exercice de la mission de service public de la MRAe, en parti-

16 Après Nouvelle Aquitaine qui en compte 273 contre 246 saisines pour ARA

17 2^e rang national en nombre de décisions sur des projets après Nouvelle Aquitaine

18 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.

19 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

20 Il s'agit exclusivement de projets concernant des installations classées pour l'environnement et pour laquelle 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).

21 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 tension sur les délais de production et de délibération des avis, conduisant d'emblée à une augmentation du nombre d'avis « sans observation dans le délai ».

22 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 et Bourgogne-Franche-Comté (qui sont à des taux de 27 % et 30 %).

culier 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.

1.2.2.3. Les réunions

En 2021, la MRAe s'est réunie 26 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 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 12 séances, dont une en présentiel, les membres de la MRAe ayant participé à deux d'entre elles.

La MRAe a participé à l'assemblée générale des commissaires enquêteurs d'Auvergne et à une formation des commissaires enquêteurs de Savoie et Haute-Savoie. Elle a réuni les directeurs des directions départementales des territoires et de la Dreal pour une 1^e réunion d'échanges, qui s'est poursuivie par la préparation d'une réunion à l'attention de leurs services sur les énergies renouvelables en janvier 2022. Elle a rencontré les responsables du service Prévention des risques industriels, climat, air, énergie (PRICAE), puis des unités départementales de la Dreal. Elle est également intervenue à leurs demandes, dans les réunions des réseaux techniques Dreal et DDT relatifs aux domaines de l'eau, de l'énergie et de l'aménagement. Une rencontre conjointe avec la MRAe Bourgogne Franche-Comté a eu lieu avec les représentants régionaux de France Energie Eolienne sur leur sollicitation.

La MRAe a enfin répondu aux sollicitations de collectivités, maîtres d'ouvrage, services instructeurs ou commissaires enquêteurs, pour éclairer, leur lecture de ses avis et décisions ; des réunions d'échange ont été alors programmées à cette fin. 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'environnement²³ 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 membres de la MRAe ARA et trois agents du pôle AE ont participé aux groupes de travail nationaux menés par la conférence des autorités environnementales sur les carrières et les PLUi²⁴. 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.

23 Cf. articles R.122-4 et R.122-20 du code de l'environnement

24 Pour mémoire, les sujets traités en 2020 étaient les parcs photovoltaïques et les parcs éoliens.

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 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 est membre associée à la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes depuis sa création (2016).

Patrick Bergeret, – Docteur es sciences en hydrogéologie appliquée (Grenoble, 1981). Cofondateur du bureau d'études GEOPLUS SA (Sol, eau ,environnement) puis expert hydrogéologue conseil. Hydrogéologue agréé dans les départements 04, 05, 07, 26, 38. Ancien expert judiciaire (Cour d'appel Grenoble). Membre associé à la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes depuis sa création (2016).

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.

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 est membre associé à la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes depuis sa création (2016).

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.

2. Les avis et décisions produits par la MRAe

2.1. Les décisions après examen au cas par cas

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'environnement²⁵ et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (documents de planification locaux), cet examen est réalisé par la MRAe qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande 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 ordres²⁶ :

- 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.

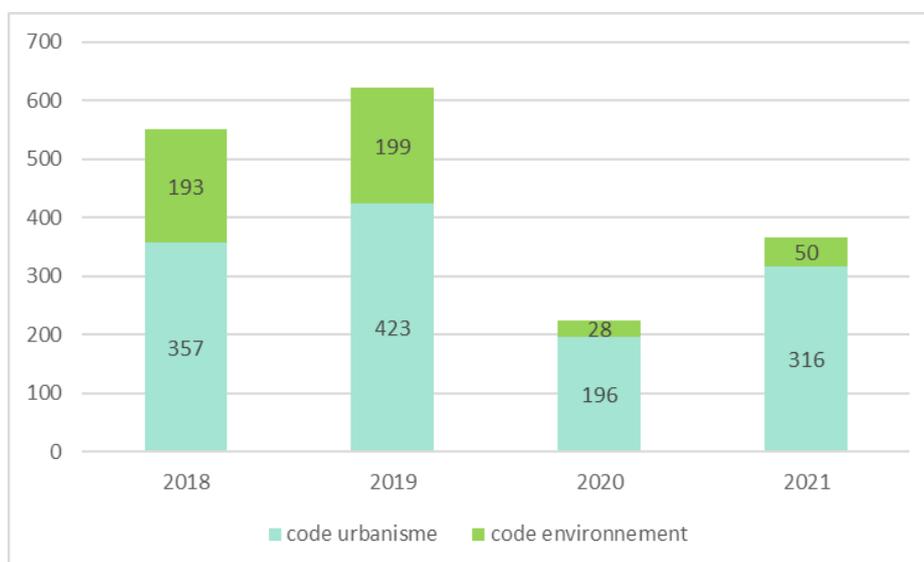


Figure 1 : Nombre de décisions sur des plans programmes depuis 2018

Il apparaît assez fréquemment que certains pétitionnaires considèrent la décision de soumettre 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 ré-

25 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.

26 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.

sulte 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.

Au cours de l'année 2021, la MRAe a rendu 366 décisions (224 en 2020) :

- 86,34 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel) dont une partie prépondérante (72 % du total des décisions) pour les seules modifications de PLU, dans la lignée des constats effectués en 2020.
- 13,66 % 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 2020).



Figure 2: Evolution des décisions (nombre et type de plans programmes) depuis 2018

	nombre de décisions 2021	nombre de soumission à évaluation environnementale	% de soumissions à évaluation environnementale	Évolution 2021/2020 nombre décisions	rappel nombre de décisions 2020	rappel nbre soumission à évaluation environnementale	taux de soumissions à évaluation environnementale
SCoT : modifications ou mise en compatibilité	2	1	50%	0%	2	0	0,0%
PLU intercommunaux (hors modifications)	1	1	100%	-92%	13	2	15,4%
PLU (hors modifications)	45	14	31%	13%	40	12	30,0%
modifications des PLU et PLUi	263	33	13%	91%	138	15	10,9%
cartes communales	5	3	60%	67%	3	1	33,3%
total code urbanisme	316	52	16%	61%	196	30	15,3%
zonages d'assainissement	48	2	4%	78%	27	0	0,0%
sites patrimoniaux remarquables	2	0	0%	100%	1	0	0,0%
Autres							
total code environnement	50	2	4%		28	0	0,0%
Total	366	54	14,75%	63,39%	224	30	13,4%

Figure 3 : Répartition des décisions après examen au cas par cas par type de plans et programmes en 2021

Le nombre de décisions relatives à des modifications de PLU ou PLUI a retrouvé, après l'année 2020, un volume équivalent à celui de 2019 ; avec les élaborations et révisions de PLU et PLUI, le volume 2021 reste inférieur à celui de 2018 ou de 2019.

Le taux moyen de soumission à évaluation environnementale s'élève à 14,75 % (13,4 % en 2020, 6 % en 2019 et 7,1 % en 2018). Ce taux est sensiblement différent selon les types de dossiers :

- 13 % pour les modifications de PLU et PLUI qui représentent près de 72 % des décisions,
- 28,2 % pour les mises en compatibilité avec les documents d'urbanisme et les révisions de PLU,
- 57 % pour les élaborations de PLU,
- 4 % pour les zonages d'assainissement.

Dix-huit décisions concernent des PLUI et sept sont des décisions de soumission dont une concerne l'élaboration d'un PLUI, trois concernent la même modification (objet de deux recours), deux concernent la même modification (objet d'un recours). Le taux de soumission, rapporté au nombre de projets présentés est donc sensiblement identique pour les PLUI et pour les PLU.

Le nombre de décisions varie fortement selon les départements. Les trois départements de l'Allier, du Cantal et de la Haute-Loire ont fait l'objet de moins de 10 décisions chacun, quand ceux de l'Ain, la Drôme, l'Isère et le Rhône ont chacun dépassé les 40 décisions. L'Isère affiche dix fois plus de saisines que le Cantal. L'Allier, l'Ardèche la Haute-Loire et la Savoie n'ont fait l'objet d'aucune décision sur des schémas d'assainissement.

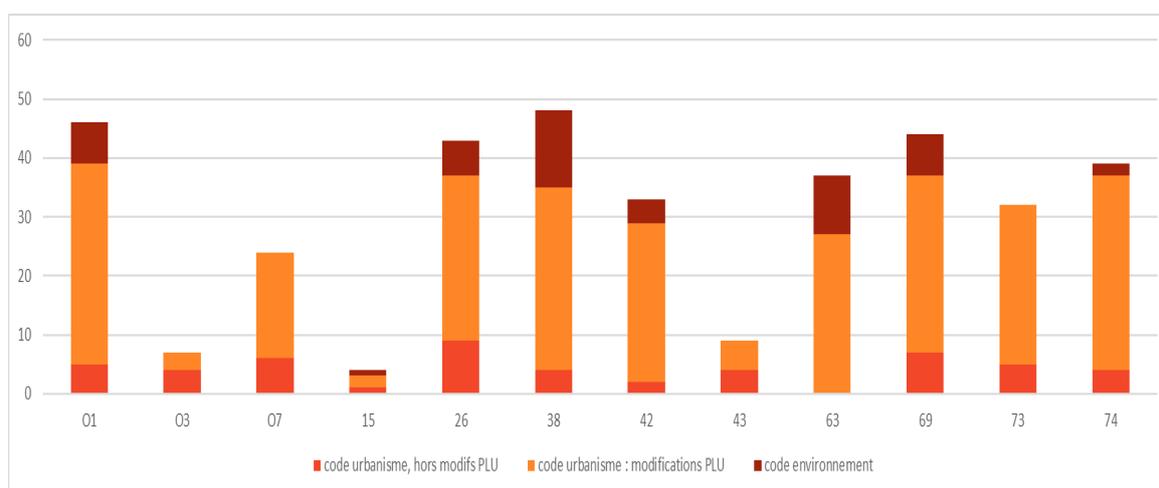


Figure 4: Répartition des décisions (nombre et type de plans programmes) par département

Onze décisions ont été rendues en formation collégiale à la suite d'un recours gracieux formé à l'encontre d'une décision initiale de soumission à évaluation environnementale. Ces onze recours ont donné lieu à :

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

Les trois recours concernant une modification de PLUI (Grand Chambéry) ou une modification simplifiée (Thonon agglomération) ont donné lieu au maintien de la décision initiale de soumission. L'autorité environnementale a relevé que deux métropoles, Grenoble et Lyon, ont fait le choix en 2021 de présenter d'emblée une évaluation environnementale à l'appui de la modification de leur PLUI et de solliciter son avis sur cette base. Ces avis ont été délibérés en janvier et février 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 environnemental²⁷ ou l'étude d'impact,
- la prise en compte de l'environnement 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 par le projet ou le document de planification,
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision.

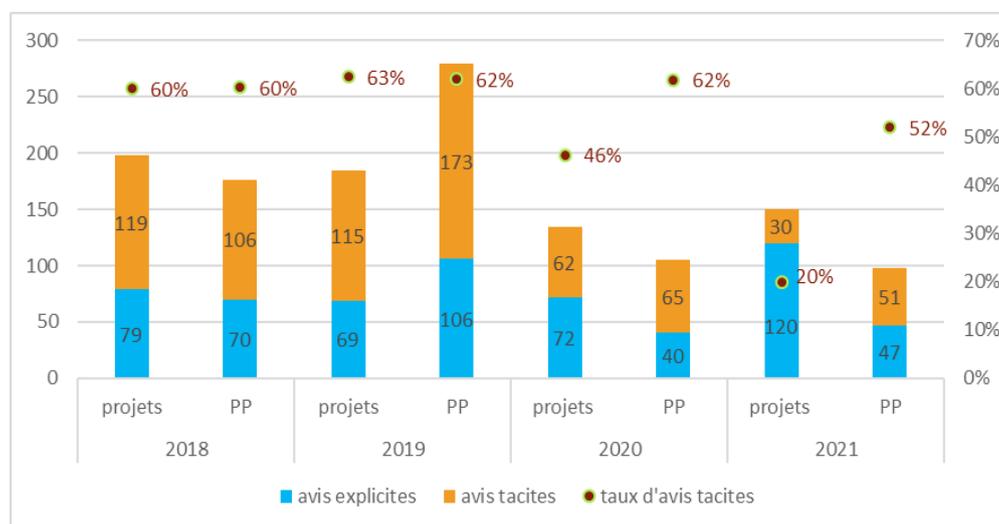


Figure 5: répartition des avis projets et plans programmes et taux d'avis tacites depuis 2018

En 2021, le nombre de saisines est légèrement en hausse après une année 2020 fortement affectée par la crise sanitaire, sans retrouver toutefois le niveau de 2019 ou 2018. L'augmentation concerne les projets, en hausse de presque 11 % par rapport à 2020. Les saisines sur plans et programmes diminuent, elles, de près de 6 %.

Le nombre d'avis délibérés est en hausse de 48 % par rapport à 2020, approchant celui atteint en 2019. Après une année de baisse, le nombre d'avis rendus a donc à nouveau augmenté, passant de 149 en 2018, 175 en 2019, 112 en 2020 à 166 en 2021.

Seize dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis n'en ont finalement pas fait l'objet²⁸ : huit 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), soit respectivement 6 % et 14 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

²⁷ NB : pour les documents d'urbanisme, les éléments relatifs à l'évaluation environnementale ne font pas l'objet d'un rapport environnemental mais sont intégrés dans le rapport de présentation.

²⁸ En 2020, ces 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.

Au total, le taux d'absence d'avis est proche de 33 % (53 % en 2020), en nette baisse par rapport à 2019 et 2018 (62 et 60 %). Le taux d'avis tacites a diminué pour les plans programmes et est passé de 62 à 53 % en 2021. Pour les projets, le taux d'avis tacites est passé de 46 % à 20 %.

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 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 relatif à la procédure en cours. L'ensemble de ces manques font 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 sont émises après saisine de l'Autorité environnementale, pour plus de la moitié d'entre eux. Dix dossiers ont été suspendus à ce titre en 2021 qui concernent des carrières, des parcs éoliens, des installations logistiques ou des plateformes industrielles (chimiques en particulier). 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 cinq reprises²⁹ en 2021 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 a été fait.

La MRAE a délibéré pour la première fois quatre avis (correspondant à cinq saisines) pour des cadrages préalables, pour trois infrastructures de transport (tramway lyonnais), un ensemble d'aménagements hydrauliques au sein du bassin versant du Garon, dans le Rhône et un aménagement urbain à Lyon 9^e. 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.

Deux dossiers ont été traités par l'autorité environnementale nationale : le projet de PCAET de Moulins (03), interrégional, et le projet de Zone d'aménagement concerté et de zone industrialo portuaire Inspira (38) qui avait été l'objet initialement³⁰ d'une évocation par le ministre dont les termes concernaient l'ensemble du projet et de sa mise en œuvre.

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 formuler³¹. Les avis, comme les informations sur l'absence d'avis dans le délai, sont publiés sur le site internet des MRAE³².

En 2021, sur un total de 98 demandes d'avis concernant des plans programmes (105 en 2020, 279 en 2019 et 176 en 2018), la MRAE a rendu 47 avis dont 8 par délégation. Le taux d'avis collégiaux est donc de 85 %. 51 dossiers n'ont pas été l'objet d'un avis explicite.

Ces avis concernent pour une grande majorité (77 %) des documents d'urbanisme, sans changement notable par rapport à 2020, mais toujours en très forte baisse par rapport à 2019. Le nombre de saisines de plans climat air énergie (PCAET) diminue légèrement pour la seconde année consécutive pour s'établir à 18 en 2021 (contre 22 en 2020 et 24 en 2019).

29 [Dossiers de carrière à Cayres \(43\)](#), [production pharmaceutique par Fareva La Vallée à Saint-Germain-Laprade \(42\)](#), [parc éolien à Astet \(07\)](#), [carrière à Saint-Paulien \(43\)](#) et [fabrication de panneaux par Bacacier à Riom \(63\)](#)

30 Cf. avis [Ae n°2019-64 du 10 juillet 2019](#)

31 cf. art. R. 104-25 du code de l'urbanisme et art. R. 122-21 du code de l'environnement.

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

2021	Avis délibérés collégalement	Avis délégués	Absences d'avis	Total saisines	Taux d'absence d'avis
Règlements de boisement	4		2	6	33%
Plans climat-air-énergie territoriaux	6		12	18	67%
CODE ENVIRONNEMENT	10		14	24	58%
Plans locaux d'urbanisme	16	6	32	54	59%
Plans locaux d'urbanisme intercommunaux	7	1	3	11	27%
SCOT	2			2	0%
Cartes communales	2	1	2	5	40%
Autres: UTN...	2			2	0%
CODE URBANISME	29	8	37	74	50%
TOTAL AVIS	39	8	51	98	52%

Figure 6 : Répartition des saisines et avis par types de plans programmes

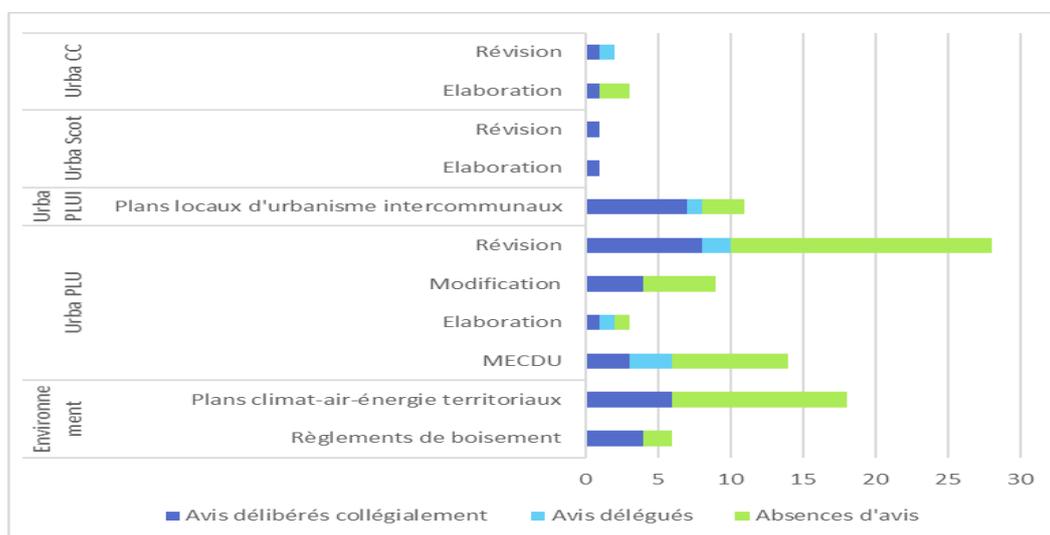


Figure 7 : répartition des saisines et avis par type de plans programmes

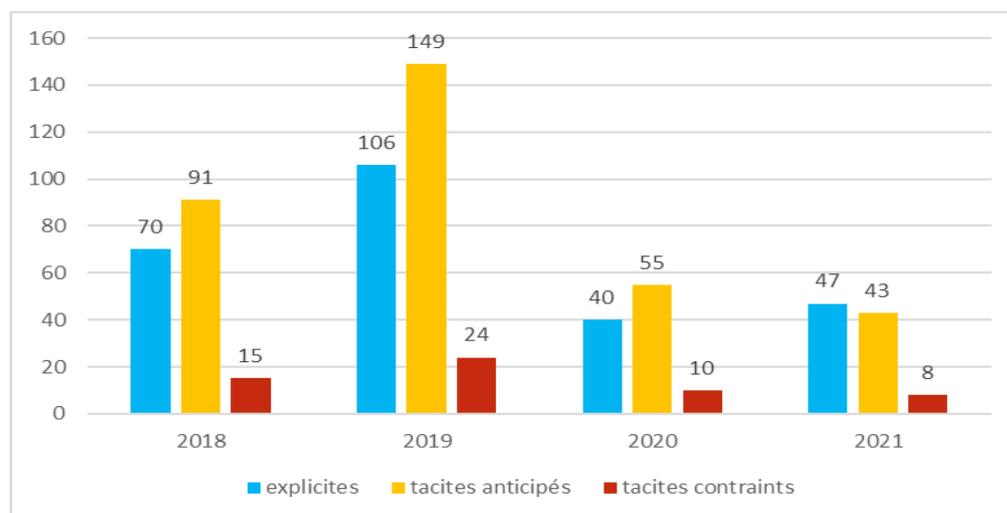


Figure 8 : évolution du nombre d'avis produits sur des plans programmes depuis 2018

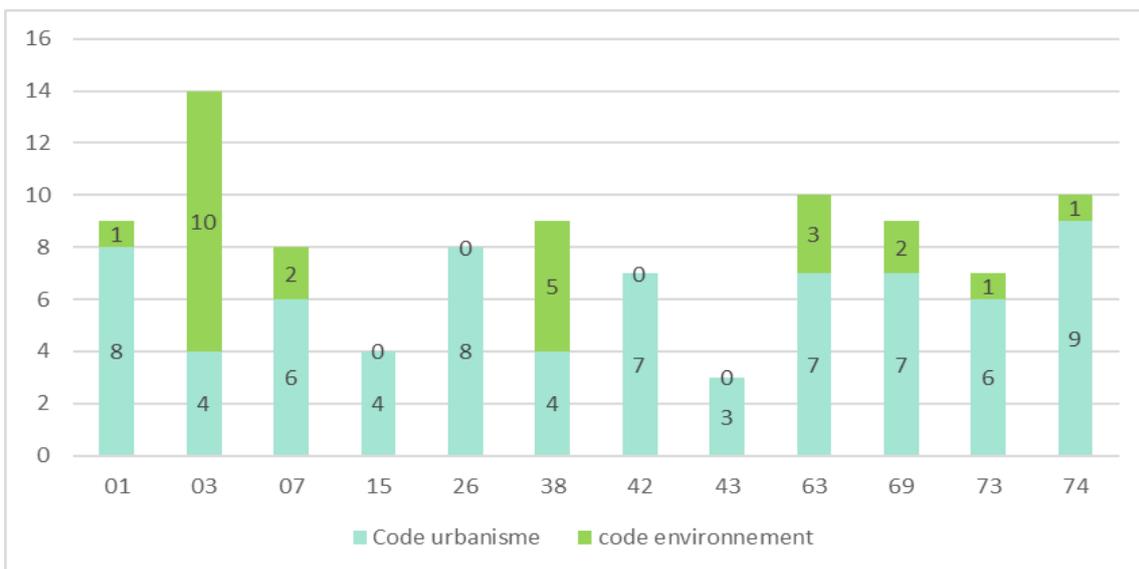


Figure 9 : répartition des saisines par type de plans programmes par département

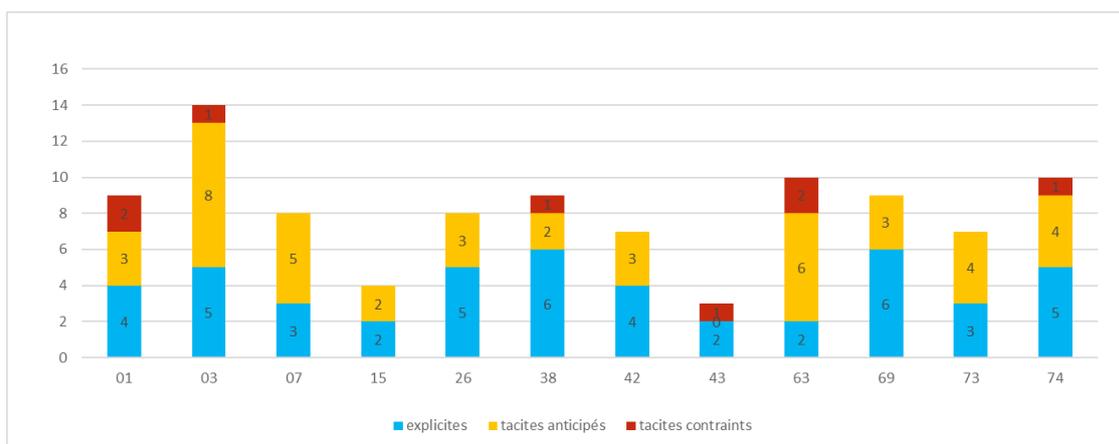


Figure 10 : répartition des saisines et avis sur des plans programmes, par département

Le nombre de dossiers par département est variable. Le département de l'Allier se démarque du fait du grand nombre de saisines sur des projets de PCAET et ceux du Cantal et de la Haute-Loire par leur très faible nombre de saisines (4 et 3). Cette répartition varie d'une année à l'autre, même si la Haute-Savoie se maintient 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. Le département de l'Allier a accompagné l'ensemble des collectivités dans des démarches d'élaboration de PCAET, ce dont les saisines témoignent.

Les deux tiers des révisions de PLU, les deux tiers des mises en compatibilité de PLU et PLUI, les deux tiers des PCAET, plus de la moitié des modifications de PLU, deux élaborations de carte communale et deux réajustements de boisement ont donné lieu à des avis sans observation dans le délai. Pour l'essentiel (86 % d'entre eux), ils représentaient des dossiers (projets ou territoires) de moindre enjeu.

Les territoires ruraux, tout en constituant des secteurs de forte utilisation de la voiture et donc d'usage de ressources fossiles et d'émission de polluants et de gaz à effet de serre, sont souvent ceux pour lesquels de telles absences d'avis sont constatées pour les PCAET, ces émissions demeurant, sauf cas particulier, de moindre importance que celles émanant des territoires plus urbanisés et industrialisés. Ainsi, le PCAET de Commeny et celui de Bièvre-Isère-Communauté auraient dû bénéficier d'un avis explicite.

Pour les plans programmes relevant de la législation de l'urbanisme, un dossier sans observation concerne l'Allier, cinq concernent le Puy-de-Dôme et cinq la Haute-Savoie, les neuf autres départements se répartissant les 26 dossiers restants sans observation.

Trois mises en compatibilité relatives à des PLUi ont fait l'objet d'un avis tacite (à l'occasion de la réalisation d'un tronçon de la ViaRhôna, de la construction d'une crèche ou d'un bâtiment nécessitant un forage géothermique), les autres dossiers (deux mecdus et six élaborations) relatifs à des PLUi ont 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.

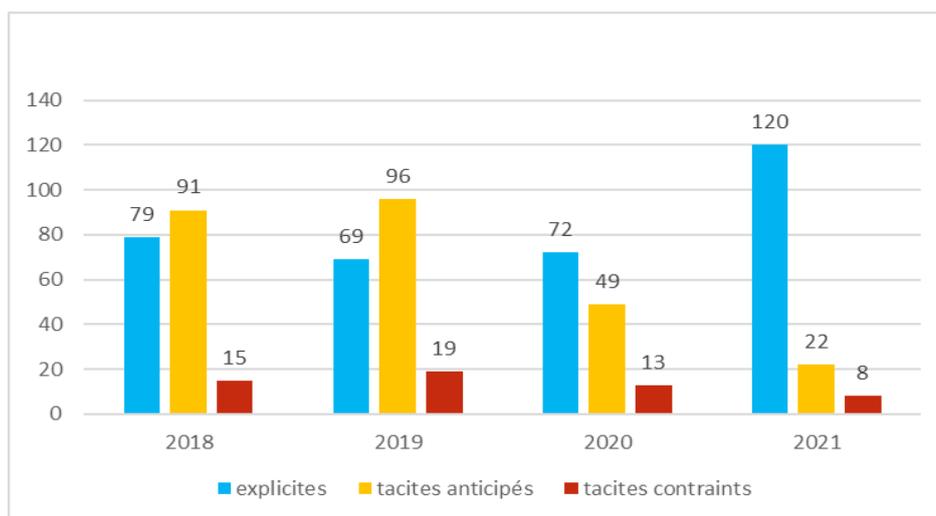


Figure 11 : évolution du nombre d'avis produits sur des projets depuis 2018

En 2021, sur 150 demandes d'avis, la MRAe a rendu 120 avis dont 18 par délégation. 30 dossiers, soit 20 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe dont huit qui avaient été caractérisés comme « à enjeux » par la MRAe (et qui correspondent à trois projets de carrières, trois aménagements urbains, une entreprise industrielle et un parc photovoltaïque). Les autres projets n'ayant pas pu faire l'objet d'un avis sont essentiellement des parcs photovoltaïques (pour sept d'entre eux) ou, dans le Puy-de-Dôme et dans le Rhône, des opérations d'aménagement « urbain » (pour un total de dix).

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

- les aménagements urbains y compris les ZAC (26 demandes d'avis, 15 avis rendus),
- les carrières (20 demandes d'avis, 16 avis rendus),
- les parcs photovoltaïques (23 demandes d'avis, 15 avis rendus),
- les aménagements de loisirs et notamment les domaines skiables (25 demandes d'avis, 25 avis rendus).

À une autre échelle, les installations classées pour la protection de l'environnement (carrières, déchets, logistique, industries autres) représentent 45 demandes d'avis et 38 avis rendus, et les projets d'EnR (éolien, photovoltaïque, hydroélectricité et géothermie) représentent 40 demandes d'avis et 27 avis rendus. Par rapport à 2020, les équilibres sont globalement conservés. Les projets d'aménagements des domaines skiables et de parcs photovoltaïques pèsent cependant plus qu'en 2020, supplantant ceux relatifs aux carrières.

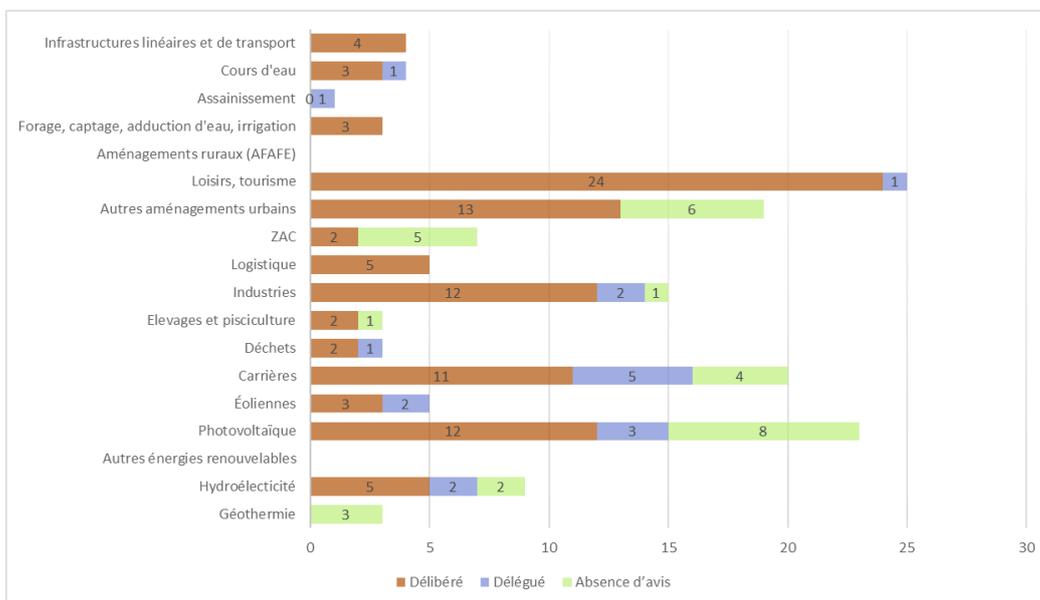


Figure 12 : répartition des saisines et avis par types de projets

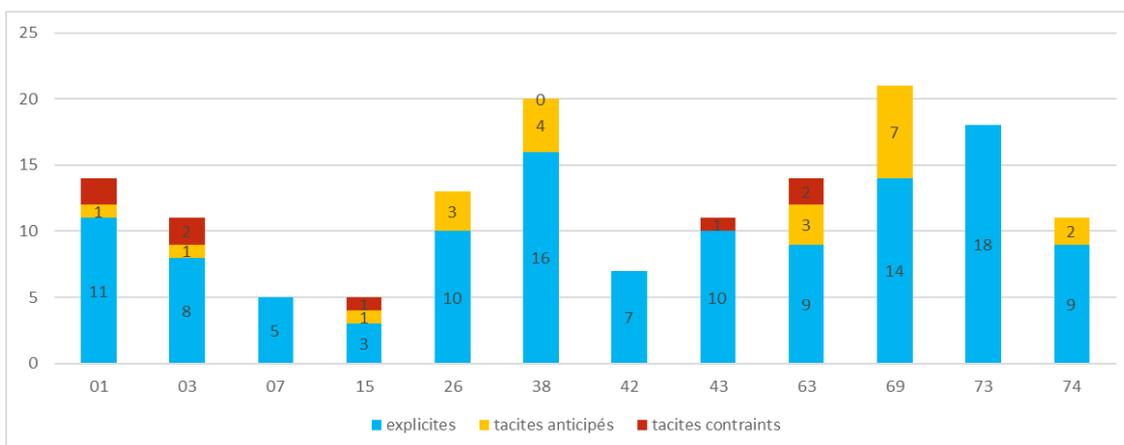


Figure 13 : répartition des saisines et avis sur des projets, par département

Le taux d'absence d'avis est plus fort sur les projets photovoltaïques et les projets d'aménagement. Il est en revanche nul pour les projets de parcs éoliens.

Sur les vingt dossiers de carrières, quatre avaient pour objet une création, seize concernaient des renouvellements dont dix avec extension. Aucun ne concernait des carrières en eau. En revanche, les installations de concassage, criblage et traitement de matériaux se développent au sein des carrières existantes pour ac-

cueillir de plus grands volumes de matériaux notamment issus du BTP. Un quart des projets sont altiligériens, un deuxième quart aindinois. Les autres projets se répartissent entre le Cantal, l'Isère, le Puy-de-Dôme, la Savoie et la Haute-Savoie, cette dernière présentant un déficit dans le domaine. Le [schéma régional des carrières](#) a été approuvé le 8 décembre 2021.

Quatre projets concernaient la restauration des milieux aquatiques, dans la Drôme et l'Ardèche, ou leur aménagement à des fins plus spécifiquement de limitation des inondations, en Isère et dans le Rhône.

En lien avec les déchets, la MRAe a instruit trois projets (dans l'Ain, en Haute-Loire et le Puy-de-Dôme) de recyclage de matières plastiques d'origines diverses, avec ou sans installation de tri associée, relatifs à des créations ou des extensions de capacité. Un autre consistait en la création d'une unité de valorisation et de traitement d'ordures ménagères, de déchets d'activités économiques et d'encombrants, à proximité d'une installation d'enfouissement dans la Drôme, et une plateforme de gestion de terres et de bétons pollués dans le Rhône.

En matière d'agriculture et d'agro-alimentaire la MRAe a été sollicitée sur des projets en lien avec l'irrigation (forages et retenue collinaire, en Ardèche) et deux extensions d'installations d'abattage et transformation de volailles. Le faible nombre de saisines dans ce domaine peut étonner au vu de la place de l'agriculture dans la région et du programme « 100 retenues pour la région » de l'État en région Auvergne-Rhône-Alpes qui devrait être réalisé fin 2022, 72 retenues étant déjà autorisées en juillet 2021.

Sur les cinq projets éoliens, trois concernaient la création de parcs, un la 2^e phase d'un parc existant (ajout de trois éoliennes aux sept existantes) et le dernier un renouvellement de parc existant (s'implantant à des emplacements en partie différents et avec des mâts et machines plus conséquents), chacun dans un département différent, les sites ayant en commun sauf, celui du Cantal, d'être boisés (Allier, Ardèche, Drôme et Loire-Rhône). Les parcs éoliens comportent de 7 à 10 éoliennes. Les [évolutions de la réglementation militaire](#) relative aux radars, entrées en vigueur le 18 juin 2021, rendent plus complexe l'aboutissement des projets de ce type.

La Loire, la Haute-Loire et le Puy-de-Dôme concentrent les projets relatifs à des entreprises industrielles (hors logistique), même si les autres départements à l'exception de l'Ain, l'Ardèche et la Haute-Savoie, en accueillent chacun un.

Les projets d'infrastructures de transport sont rarissimes : trois projets de tramways dans l'agglomération lyonnaise et [un réaménagement de la RD 1075 en Isère, entre le col du Fau et celui de la Croix Haute](#), ont été soumis à la MRAe cependant.

Les dossiers de centrales hydroélectriques se répartissent à égalité entre les trois départements alpins : Isère, Savoie et Haute-Savoie.

Les 23 projets de parcs photovoltaïques sont exclusivement des parcs au sol ; aucun projet ne concernait la Savoie, la Haute-Savoie ou le Cantal, le département de l'Allier venant en tête avec six dossiers puis la Drôme avec quatre.

Les projets concernant les domaines skiables sont les plus nombreux, vingt-quatre, se répartissant entre l'Ain, la Savoie, la Haute-Savoie et l'Isère, le département de la Savoie en comptant douze et celui de l'Ain un. Quatre comportaient une retenue d'altitude. 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. Deux avis sur la nécessité ou non d'actualiser l'étude d'impact du projet d'ensemble ont été sollicitées (création d'une base de loisirs sur une retenue d'altitude et modification du parking d'un ensemble immobilier), comme le prévoit le code de l'environnement. [Un dossier d'aménagement d'un parc de loisirs sur les rives de l'Allier, à Moulins](#) vient compléter la liste des projets touristiques.

Comme pour les plans et programmes, le nombre de dossiers par département est très variable ; trois départements sur les 12 que compte la région (Isère, Rhône et Savoie) concentrent près de la moitié du total des demandes d'avis.

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 :

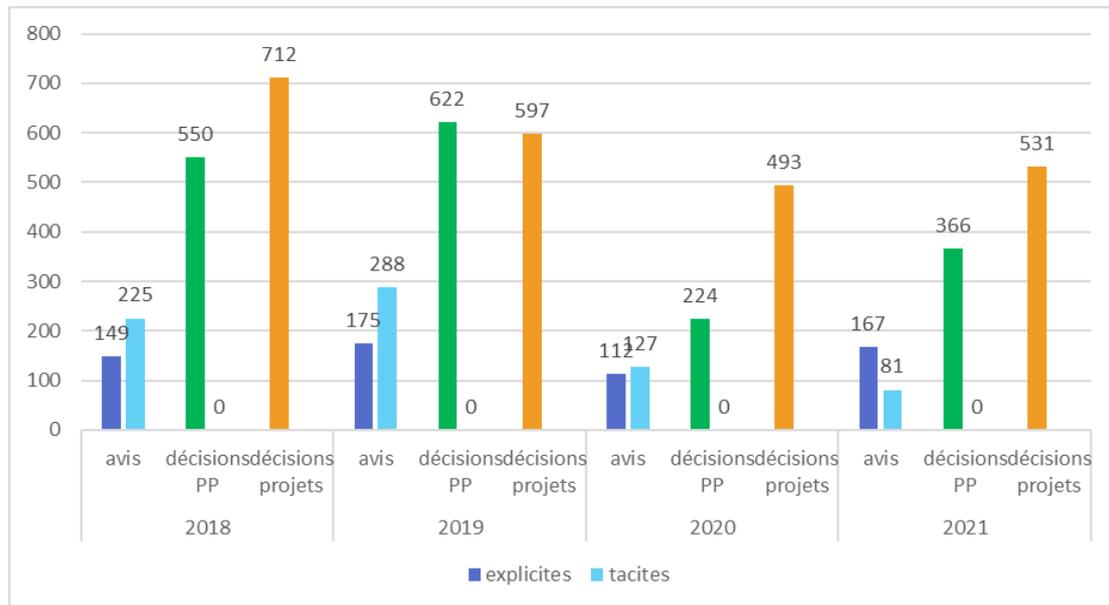


Figure 14 : projets d'avis et de décisions plans programmes et décisions projets produits par le pôle AE de la Dreal depuis 2018

3. Éléments d'analyse thématique de la MRAe 2021

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

1. la prise en compte du changement climatique par les projets et les plans programmes, et celle des trajectoires retenues dans les engagements nationaux et européens,
2. la (difficile) conciliation des enjeux environnementaux, en prenant l'exemple des projets d'énergies renouvelables (photovoltaïque, éolien, hydroélectricité),
3. la présentation des solutions alternatives et le choix du parti retenu, pour des projets comme pour des plans programmes, étape clé de l'évitement ,
4. la prise en compte de la santé humaine, en particulier du fait du bruit, de la qualité de l'air (la situation régionale et des métropoles étant particulièrement sensible) et de la qualité des eaux.

Quelques sujets plus ponctuels sont également abordés à la suite :

- les avis pour cadrages préalables, les saisines à l'occasion de régularisations administratives, les avis successifs, les demandes de représenter une étude d'impact complétée ou actualisée, et les avis sur la nécessité ou non d'actualiser une étude d'impact ;
- les périmètres de projet sont à nouveau l'objet de développement sur des situations régulièrement rencontrées et pour lesquelles cette question de périmètre s'avère complexe et centrale .

3.1. La prise en compte du changement climatique dans les projets et plans-programmes

3.1.1. Contexte national et régional

La stratégie nationale bas carbone révisée³³ a été formellement adoptée par le décret n°2020-457 du 21 avril 2020, visant ³⁴ la neutralité carbone en 2050 et la réduction de l'empreinte carbone des Français. L'objectif de zéro artificialisation nette a été l'objet d'une instruction en juillet 2019.

Le Giec³⁵, a publié le 09 août 2021 la première partie de son sixième rapport sur le changement climatique, le cinquième datant de 2014³⁶. Il alerte sur un changement plus rapide que prévu initialement. Il avait auparavant publié deux rapports spécifiques, sur le réchauffement planétaire et sur le changement climatique et les terres émergées, fin 2018 et en 2019.

Le 24 août 2021 a été promulguée la loi « climat-résilience », loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, instaurant notamment la mise en place de zones à faibles émissions dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, l'interdiction des vols domestiques en cas d'alternative en train de moins de 2h30 et la compensation carbone obligatoire de tous les vols domestiques d'ici 2024, la division par deux du rythme d'artificialisation d'ici 2030 et l'atteinte du zéro artificialisation nette d'ici 2050 (mesure à appliquer par l'ensemble des col-

33 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2020-03-25_MTES_SNBC2.pdf ; le 2^e plan national d'adaptation au changement climatique a été adopté en 2018.

34 Ambition rehaussée par rapport à la première SNBC qui visait le facteur 4, soit une réduction de 75 % de ses émissions GES à l'horizon 2050 par rapport à 1990

35 Giec : [Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat](#)

36 Le groupement produit un rapport général tous les sept ans. Les derniers éléments sont parus en mars 2022.

lectivités territoriales), l'extension de l'obligation d'installation de photovoltaïque ou de toits végétalisés lors d'une construction, d'une extension ou d'une rénovation.

Pour mémoire, le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires³⁷ a été adopté par l'assemblée régionale les 19 et 20 décembre 2019 et a été approuvé par arrêté du préfet de région le 10 avril 2020 (le rendant dès lors opposable); un premier bilan en a été dressé³⁸ par la Région en décembre 2021. Le schéma régional des carrières³⁹, élaboré par l'État, a été approuvé le 8 décembre 2021. Le S3REnR⁴⁰ élaboré par le responsable du réseau public de transport d'électricité haute tension RTE, est lui entré en application le 15 février 2022. Enfin, une stratégie dite « Eau-air-sol » du préfet de région a été lancée en mai 2021⁴¹.

La région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) n'échappe pas à la réalité du changement climatique qui s'y exprime de façon diversifiée et déjà prégnante, en particulier en zones de montagne. L'augmentation de la température moyenne est particulièrement élevée par rapport à celle du territoire national⁴². Elle a des incidences sur l'enneigement et sur les glaciers dont l'épaisseur et la superficie sont en fort recul⁴³. Les phénomènes d'îlots de chaleur urbains, déjà objets d'action dans le plan régional santé environnement⁴⁴ 2017-2021, sont patents particulièrement dans les grandes agglomérations régionales qui connaissent des vagues de chaleur estivale plus fréquentes, plus longues et plus sévères, avec des incidences sanitaires en cas de canicule⁴⁵. La fréquence et l'intensité des événements climatiques « exceptionnels » augmentent avec des conséquences directes sur les risques naturels tels les inondations, les éboulements, les mouvements de terrain, les feux de forêts dans un contexte où 90 % des communes de la région sont déjà concernées par au moins un risque. La ressource en eau diminue avec une baisse de la recharge des nappes et des débits moyens annuels des cours d'eau. Les conflits d'usage de l'eau s'accroissent avec un « effet ciseaux » entre d'une part la diminution de la ressource et d'autre part une augmentation des besoins en eau potable, exacerbée dans les secteurs touristiques, en hiver comme en été⁴⁶.

Face à cette situation, avérée, il est attendu que les plans programmes, les documents d'urbanisme et les projets contribuent, dans leur conception, à la diminution des rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (volet atténuation du changement climatique) et à l'adaptation aux conséquences de l'évolution climatique. En effet, chaque tonne d'émissions de CO₂ contribue au réchauffement global.

3.1.2. Attentes et constats généraux

La prise en compte du changement climatique par les projets et les plans programmes, et celle des trajectoires retenues dans les engagements nationaux et européens, se traduit potentiellement par des mesures d'atténuation ou d'adaptation dans différents domaines.

3.1.2.1. la ressource en eau et les milieux aquatiques

Des démarches pour limiter la consommation d'eau, pour hiérarchiser les usages (consommation humaine, usage industriel, agricole, touristique), assurer une cohérence entre les développements territoriaux ou économiques projetés et cette ressource et son évolution à court, moyen et long termes

37 Il est disponible ici : <https://jeparticipe.auvergnerhonealpes.fr/auvergne-rhone-alpes/sraddet/documents> ; il avait fait l'objet de l'avis de l'autorité environnementale nationale (Ae) n°2019-65 du 28 août 2019

38 <https://res.cloudinary.com/civocracy/raw/upload/v1612877100/issue/lppvym18lbbnx6yajh0.pdf>

39 Il est disponible ici : <https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/schema-regional-des-carrieres-src-approuve-r5077.html> ; il a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale nationale (Ae) n°2021-35 du 23 juin 2021

40 Il est disponible ici : https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/s3renr_aura_v2-jan22-approbation-qp.pdf ; il a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale nationale (Ae) n°2021-73 du 20 octobre 2021

41 Il s'agit d'une démarche volontaire, intégratrice, initiée et portée par les services de l'État, comprenant 32 actions. Elle n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. Elle n'est pas accessible au public.

42 <https://meteofrance.com/climathd> et <https://www.orcau-avergne-rhone-alpes.fr/analyses-thematiques/climat/impacts-du-changement-climatique>

43 <http://atlas.natural-solutions.eu/fr/le-changement-climatique-et-ses-impacts-dans-les-alpes>

44 http://www.auvergne-rhone-alpes.prse.fr/IMG/pdf/prse3_aura_vf.pdf

45 Canicule : succession d'au moins 3 jours consécutifs de fortes chaleurs. Le troisième jour est alors compté comme le premier jour de canicule

46 Cf. par exemple, pour le bassin Rhône Méditerranée notamment : le [bilan actualisé en novembre 2017 des impacts du changement climatique dans le domaine de l'eau sur les bassins Rhône-Méditerranée et Corse](#) ou [Variability of Water Balance under Climate Change Scenarios. Implications for Sustainability in the Rhône River Basin](#), Perez-Cutillas et al. 2020, Sustainability.

sont attendues. Elles doivent être affirmées en premier lieu dans les documents d'urbanisme, en lien avec les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) par exemple, au-delà des contrats de rivière et des Sage et Sdage qui s'imposent, et aussi dans les PCAET. Ensuite, les projets présentés ne peuvent s'affranchir de justifier de la prise en compte de cet enjeu, majeur, en particulier dans les projets en stations ou domaines skiables, les autres projets touristiques, les projets agricoles et les projets de micro-centrales hydroélectriques, dépendant au premier chef de la disponibilité en eau, ou dans les projets d'ICPE.

3.1.2.2. la captation de carbone

L'augmentation de la captation de carbone, via dans un premier temps la diminution drastique de l'artificialisation des espaces naturels et agricoles au sein des plans programmes, qui ont un rôle primordial dans la démarche, et dans un second temps via les projets est attendue. Elle se traduit en privilégiant voire conditionnant toute artificialisation nouvelle à une désartificialisation au moins équivalente, en donnant la priorité à la densification, à la réhabilitation de sites non encore reconquis par la biodiversité, en présentant des analyses reposant sur des études scientifiques reconnues et faisant foi sur « l'absence d'artificialisation des sols » par les projets présentés afin qu'elle soit effective. Ceci concerne en particulier les ZAC, ZAE, plateformes logistiques et parcs photovoltaïques.

3.1.2.3. les émissions brutes de gaz à effet de serre

La limitation des émissions brutes de gaz à effet de serre est escomptée par le recours aux meilleures techniques disponibles pour les installations industrielles, ou par la recherche toujours accrue de limitation des flux routiers et de développement de l'intermodalité. Sur ce dernier point, il est attendu des programmations des futurs aménagements ou installations (voiries, logements, zones d'activités ou commerciales, ou entreprises industrielles) qu'elles soient situées en proximité de l'offre de transport collectif ou de la zone de chalandise, offrant une possibilité optimale de développement des modes actifs, en densification, en réhabilitation de secteurs déjà anthropisés. L'amélioration des dispositifs de chauffage via les PCAET, la remise en état de sites ayant accueilli des installations ou aménagements existants, sont également anticipées (spécialement dans le cadre de PDU⁴⁷, Scot, PLUI et de projets de carrières et surtout de plates-formes logistiques).

3.1.2.4. les risques naturels

La juste prise en compte des conséquences du changement climatique en termes d'aléas naturels (souvent l'aléa inondation, en particulier en cas de crues rapides, torrentielles, et aussi avalanches, chutes de blocs, incendie de forêt) est indispensable à une évaluation correcte des risques et du niveau de vulnérabilité des biens et des personnes concernés dans le temps.

Ainsi, entre mesures d'atténuation et d'adaptation, la justification des plans programmes ou projets présentés devrait systématiquement être étayée par des analyses documentées de ces différents enjeux, et concluant à l'absence de vulnérabilité du projet au changement climatique en s'appuyant sur une échelle de temps qui ne se limite pas à celle d'un retour sur investissement financier, mais qui soit adaptée aux enjeux concernés et à leur résilience. Le critère d'adaptation au changement climatique doit pouvoir conduire un maître d'ouvrage à renoncer à un projet pour en bâtir un autre fondé sur des techniques et des ressources différentes.

Les Sraddet et les PCAET sont des schémas de référence pour cette prise en compte.

Trop fréquentes sont les études d'impact s'appuyant sur des scénarios optimistes du Giec, et qui en parallèle concernent des projets aggravant les émissions de gaz à effet de serre et la consommation de ressources, comme les plates-formes logistiques ou des ICPE industrielles. Seuls quatre projets de parcs photovoltaïques dont a été saisie la MRAe n'étaient pas implantés en zones agricoles ou naturelles (15, 03, 26) et deux seulement ne présentaient pas d'enjeux relatifs à la biodiversité. Les études d'impact des

47 Plans de déplacements urbains, devenus plans de mobilités, en 2021, avec la loi « LOM »

projets concernant les stations de ski présentait toutes en 2021 des analyses de l'enjeu climatique à au moins une échelle (géographique, thématique ou dans le temps) trop limitée.

Trop d'évaluations environnementales abordent donc encore ce sujet de manière sommaire, ce que la MRAe ARA relève régulièrement, sans décrire les modalités d'atténuation et d'adaptation retenues pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % entre 1990 et 2030 et les diviser par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050⁴⁸.

Les rapports du Giec comme les données et analyses disponibles sur le site Drias-climat⁴⁹ sont des références incontournables pour traiter du changement climatique dans les évaluations environnementales. Le scénario de référence, sans projet (projet, document, plan ou programme), doit logiquement s'appuyer sur ces éléments pour ce qui concerne l'évolution climatique.

3.1.3. Focus sur certains types de projets

L'état initial des projets est souvent limité à une simple description des conditions climatiques locales (températures, précipitations, régime des vents, etc.). Les informations sur la dynamique passée et en cours d'évolution du climat, nécessaire pour ensuite évaluer au juste niveau la vulnérabilité du projet au changement climatique, sont rarement fournies.

De nombreuses évaluations environnementales n'intègrent pas les émissions de gaz à effet de serre liées à la phase des travaux (construction des infrastructures, des bâtiments...), pourtant souvent significatives. Certains dossiers n'évaluent pas les émissions de CO₂ du projet, considérant *a priori* qu'elles sont très limitées sans aucunement le vérifier, et de ce fait ignorent voire nient le besoin d'efforts de réduction de ces émissions. Il est aussi parfois argué que les émissions sont négligeables par rapport au volume des émissions nationale. Des arguments sont parfois avancés pour ne pas comptabiliser des émissions, notamment le fait que ces émissions seraient « indirectes », qu'elles ne seraient pas de la responsabilité du maître d'ouvrage ou qu'elles relèveraient d'une comptabilité spécifique dans le cadre des inventaires. Or au stade de l'analyse des incidences, il n'y a pas lieu de faire ce type de distinction, toutes les émissions générées doivent être quantifiées. Par ailleurs, la démarche éviter-réduire-compenser, prescrite par le code de l'environnement, doit être mise en œuvre dans le cas des émissions de gaz à effet de serre comme pour toutes les incidences notables sur l'environnement, ce qui nécessite de les avoir évaluées pour pouvoir les caractériser et leur attribuer un caractère notable ou non. Il est en pratique, très rare que de telles mesures soient proposées dans les évaluations environnementales.

Enfin, s'appuyer sur le scénario du Giec le plus optimiste, dans le cas de projets présentant une vulnérabilité présente un risque important pour le maître d'ouvrage et pour l'ensemble de la société avec lui.

Comme déjà évoqué, l'absence de description fine de la dynamique d'évolution de la ressource en eau et de sa consommation est constatée de façon récurrente dans les projets relatifs aux domaines skiables, ceux-ci pouvant se limiter à fournir, le cas échéant, les seuls volumes de prélèvements autorisés et volumes effectivement prélevés.

La confrontation des évaluations produites aux règles du Sraddet et la contribution des projets à l'atteinte des objectifs nationaux est encore exceptionnelle. Pour cette dernière, la faible ampleur des émissions (souvent résumées) est avancée pour conclure que le projet n'a pas d'incidences significatives sur le climat, ce qui n'est pas une réponse à la question du niveau de contribution du maître d'ouvrage à l'atteinte des objectifs nationaux.

48 Neutralité carbone : équilibre entre les émissions et les absorptions anthropiques de gaz à effet de serre

49 <http://www.drias-climat.fr/>

Les projets des domaines skiables

Les caractéristiques de l'enneigement naturel à court, moyen et long termes, la possibilité de production de neige de culture en fonction de l'évolution de la température extérieure, les besoins associés en termes de ressource en eau et en énergie... sont présentés le plus souvent de façon sommaire, même dans le cas de projets situés à des altitudes inférieures à 1 500 m pour lesquels ces sujets sont déjà d'actualité. La MRAe a examiné en 2021 plusieurs projets illustratifs de cet état de fait : [le projet d'enneigement du domaine alpin des Planards et du domaine nordique de Chamonix \(74\)](#), [l'extension du réseau neige à Villaroger \(73\)](#), [l'aménagement d'activités « 4 saisons » et locaux de services au col de la Faucille, à Mijoux et Gex \(01\)](#) en particulier. L'UTN de Chalmazel (42) s'apparente également à ces projets.

Par ailleurs, les incidences de ces projets sont à étudier à l'échelle du domaine skiable rendu plus facilement ou durablement accessible par le projet que ce soit l'hiver ou l'été, à court, moyen ou long termes. En effet, des secteurs pourront être plus fréquentés (même si le flux entrant ou sortant de skieurs reste identique) grâce à des remontées plus rapides ou mieux coordonnées. Le passage à un fonctionnement également estival de certaines liaisons entraîne *de facto* un flux significatif d'utilisateurs supplémentaires, à pied ou à VTT. Des domaines seront donc plus attractifs et généreront une augmentation des flux routiers et une évolution de l'offre immobilière des stations concernées. Les incidences de ces nouveaux flux d'utilisateurs en termes d'émissions de gaz à effet de serre ne sont pas évaluées.

Le maintien ou l'augmentation de l'attractivité de ces secteurs, croisé avec les évolutions climatiques, augmente d'autant plus les besoins en eau et en énergie. Des évolutions technologiques significatives sont cependant en cours dans ces domaines, en particulier du matériel de damage, des ventilateurs, des pratiques également d'enneigement. En outre, de nombreuses stations démontent plusieurs liaisons obsolètes pour les remplacer par une seule liaison présentant de meilleures performances énergétiques, une meilleure insertion paysagère quelques fois aussi.

Le développement de l'accessibilité estivale de secteurs jusqu'ici accessibles uniquement à pied (par un fonctionnement « 4saisons » de liaisons téléportées) comme celui d'activités « estivales » (ou ne nécessitant pas de neige) présentent *a priori* des incidences sur les sols et sur la biodiversité qui sont jusqu'ici largement ignorées.

Les études d'impact portent sur des périmètres trop restreints ou imprécis : par exemple, [la création du télésiège Bataillette-Plan Bois à Sainte-Foy-Tarentaise \(73\)](#), [le remplacement de la télécabine du Transarc à Peisey-Nancroix et Bourg-Saint-Maurice \(73\)](#), [le réaménagement du secteur du Chalvet à Huez \(38\)](#), [la création de la retenue du Proclou, l'extension du réseau enneigement à Morzine \(74\)](#), [le remplacement du télésiège Sairon à Morillon \(74\)](#), et [l'aménagement de la piste de la Fée sur la commune des Deux Alpes \(38\)](#).

Pour [le remplacement du télésiège de la Béragère, sur la commune de Chamrousse \(38\)](#), l'Autorité environnementale a recommandé au pétitionnaire de réaliser une analyse climatique sur une période de temps significative et de s'appuyer sur les dernières hypothèses du Giec en matière d'évolution climatique. Elle a recommandé également de décrire les incidences directes et indirectes de l'augmentation du débit du télésiège de la Béragère sur la fréquentation de la station et du domaine skiable et de mettre en place des mesures pour les éviter, les réduire ou si nécessaire les compenser.

Enfin, de nombreuses études d'impact s'appuient sur des scénarios optimistes du réchauffement climatique, qui sont corrélés par construction à une action très volontariste de lutte contre les rejets de gaz à effets de serre, et qui paradoxalement présentent des projets pouvant aggraver significativement les émissions de gaz à effet de serre et la consommation de ressources. Ainsi certains aménagements fondés sur le développement de l'enneigement de culture témoignent d'une stratégie qui apparaît contradictoire avec les objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et invite à des réorientations vers des activités touristiques « 4 saisons » intégrant leurs effets à long terme.

Les projets de production d'énergie renouvelable

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, 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, sont à intégrer à l'analyse. L'ensemble des hypothèses est à décrire dans l'étude d'impact. Pourtant, les dossiers de parcs photovoltaïques sont encore incomplets sur ces points. Citons, par exemple, [le projet de création d'un parc photovoltaïque à Grignan \(26\)](#) ou celui concernant [la réalisation d'une centrale photovoltaïque à Brioude-Beaumont \(43\)](#). Pour d'autres projets, il a été recommandé au maître d'ouvrage de revoir les hypothèses permettant d'établir le bilan carbone ([parc photovoltaïque au sol à Charmeil et Saint-Rémy-en-Rollat \(03\)](#)).

Par ailleurs, 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, sans que cela soit forcément le cas. 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 : [construction d'une centrale hydroélectrique sur le torrent de Gers à Sixt-Fer-à-Cheval \(74\)](#), [installation d'une microcentrale hydroélectrique sur le ruisseau de Berrièves à Saint-Guillaume \(38\)](#), [construction d'une centrale hydroélectrique sur l'Ugine à Vinzier et Chevenoz \(74\)](#), [construction d'une microcentrale hydroélectrique sur la Romanche à Mizoën \(38\)](#) et [microcentrale hydroélectrique sur le Colomban à la Léchère \(73\)](#).

Les projets de carrière

Le plus souvent, les incidences de ce type de projet sur le climat et l'énergie ne sont pas évaluées. Les émissions de gaz à effet de serre ne sont le plus souvent pas quantifiées alors que ces projets génèrent une quantité évaluable de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, dues notamment au transport des matériaux par la route. Par ailleurs, pendant la phase d'exploitation, la capture de carbone par les sols et la végétation est réduite ou supprimée sans que ce dernier point soit systématiquement évoqué dans les études d'impact. Plusieurs dossiers examinés par la MRAe Ara illustrent cette prise en compte trop partielle : [carrière de roche massive à Montricher-Albanne et Saint-Martin-de-la-Porte \(73\)](#), [renouvellement et extension d'une carrière de marbre, de granulats et d'enrochements à Champdor-Corcelles \(01\)](#) et [renouvellement et extension d'une carrière à Beauvallon et Givors \(69\)](#).

Les projets d'aménagements urbains

Tous les projets urbains ne témoignent pas encore d'un souci d'adaptation au changement climatique, comme en témoigne [la Zac Carnot Parmentier à Saint-Fons \(69\)](#) par exemple. Si le dossier de [construction d'un immeuble de 64 logements dans le quartier Saint-Jean à Clermont-Ferrand \(63\)](#) aborde le phénomène des îlots de chaleur, il ne démontre cependant pas l'efficacité des mesures préconisées pour lutter contre les fortes chaleurs en été. Pour [l'aménagement du site d'Ostérode sur la commune de Rillieux-la-Pape \(69\)](#), la MRAe ARA a recommandé de réaliser un bilan des émissions de carbone du site avant et après la réalisation du projet, en présentant les mesures précises visant à lutter contre les émissions de gaz à effets de serre. Concernant [la reconversion d'une halle industrielle \(bâtiment O23\) sur le site de Michelin Cataroux en logements, bureaux et activités sur la commune de Clermont-Ferrand \(63\)](#), si le sujet se traduisait bien par des choix de programmations et d'aménagements, elle a recommandé de préciser les mesures prises pour assurer la durabilité des aménagements paysagers projetés notamment celles qui permettent de réduire l'effet «îlot de chaleur».

Les projets de création de plateformes logistiques

Alors que ces projets génèrent des émissions de gaz à effet de serre significatives et diminuent les capacités de captation du sol, en phase de travaux comme en phase d'exploitation, aucun des projets étudiés n'était embranché sur le réseau ferroviaire et n'utilisait un autre mode que le transport routier même si les sites

étaient situés à proximité d'installations ferroviaires (Mionnay, Janneyrias, Montélimar, Monbeugny...). En outre, les maîtres d'ouvrage ne semblent pas attentifs à présenter les justifications de leur projet, notamment au regard de leurs incidences sur l'environnement, comme le requiert la réglementation. Ceci nuit de façon significative à l'information de l'autorité décisionnaire et à celle du public et ne permet pas de comprendre en quoi ils intègrent les règles du Sradet et contribuent à l'atteinte des objectifs nationaux en la matière. En particulier, [les projets concernant les communes de Saint-Jean-sur-Veyle, Bâgé-Dommartin et Saint-Cyr-sur-Menthon \(01\), d'Étoile-sur-Rhône \(26\), et de la Boisse \(01\)](#) n'établissaient pas de bilan carbone.

3.1.4. Focus sur les documents d'urbanisme

L'analyse de solutions alternatives, en particulier pour les mobilités, examinant les possibilités de report modal, doit être développée dans les évaluations environnementales, ce que la MRAe a recommandé pour [le PLUi de Loire Forez agglomération \(42\)](#) notamment. Concernant le [PLUi du Pays entre Loire et Rhône \(42\)](#), l'Autorité environnementale a recommandé au pétitionnaire, en déclinaison des objectifs du Sradet Auvergne-Rhône-Alpes de préciser comment le projet d'élaboration du PLUi contribuait à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone.

L'évaluation environnementale de [la création d'une unité touristique nouvelle \(UTN\) à Chalmazel-Jeansagnière \(42\)](#), n'évaluait pas les gaz à effet de serre générés par l'accès aux installations ni par les activités projetées. Elle ne précisait pas également si des modes alternatifs à la voiture (navettes, transports en commun...) existaient sur ces territoires.

Les documents d'urbanisme de territoires situés en zone de répartition des eaux (ZRE⁵⁰) doivent prioritairement aborder et traiter le changement climatique et ses incidences sur la ressource en eau (volumes, équilibre des usages et qualité). En particulier, une analyse à l'échelle de la communauté de communes voire de l'ensemble du bassin est nécessaire. À cet égard, la MRAe ARA a fait des recommandations concernant [la révision du PLU de la commune de Buis-les-Baronnies \(26\)](#) et plus largement sur le sujet de la ressource en eau, pour [l'élaboration du PLUi de la communauté de communes Ardèche des Sources et Volcans \(07\)](#).

3.1.5. Focus sur les autres plans programmes

La Mrae n'a été saisie en 2021 que d'un [projet de plan de mobilité, celui de la communauté d'agglomération du Grand Annecy \(74\)](#), dont la capacité à atteindre ses objectifs, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre n'est pas apparue assurée

Les réglementations de boisement examinées par la MRAe ARA (dossiers en sud-Isère [\(38\) de Pierre-Châtel, Valjouffrey, Chateau-Bernard, Daint-Andéol et Saint-Guillaume](#) et [Beaumont](#))), n'abordent pas le changement climatique et ses conséquences.

Les PCAET⁵¹, dont l'objet premier est le climat et sa prise en compte à l'échelle du territoire dans un cadre programmatique, et les évaluations environnementales correspondantes gagneraient en qualité en présentant des données et des actions qui soient plus hiérarchisées et territorialisées. À l'occasion du diagnostic et de la détermination du potentiel du territoire⁵², les questions de la séquestration du carbone et de la capacité d'adaptation au changement climatique apparaissent encore largement à approfondir. L'état initial de l'environnement est pertinent lorsqu'il permet d'identifier les enjeux et les sensibilités à prendre en compte dans le PCAET, et qu'il s'attache en outre à mettre en relief les évolutions prévisibles de l'environnement au regard du changement climatique. Des recommandations sur la ressource en eau ont été émises par exemple (« L'Autorité environnementale recommande que l'axe 4 du PCAET soit complété par des actions en lien avec le PTGE du territoire ») concernant le PCAET) de la communauté de communes du bassin d'Au-

50 ZRE : zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins

51 PCAET : plan climat air énergie territorial

52 Potentiel du territoire en matière de réduction des consommations énergétiques, de développement de la production d'énergie renouvelable, de réduction des émissions de GES, d'augmentation de la séquestration carbone, d'amélioration de la qualité de l'air et d'adaptation au changement climatique

benas (07). Il est aussi nécessaire de situer les trajectoires visées au regard des objectifs nationaux ou régionaux, et de les éclairer par rapport aux spécificités du territoire. Peu de PCAET s'accompagnent d'un dispositif de suivi satisfaisant : la MRAe ARA est amenée, dans la plupart des avis, à recommander la mise en place ou le renforcement des indicateurs et tableaux de bord, qui alimenteront en particulier le bilan à trois ans du programme d'actions et permettront d'opérer les ajustements nécessaires.

Ainsi, l'intégration de l'enjeu du changement climatique aux différents stades de l'évaluation environnementale et de la définition du plan programme reste un défi majeur à relever par les maîtres d'ouvrage et pétitionnaires. L'atténuation et l'adaptation au changement climatique sont les enjeux environnementaux principaux des dossiers analysés par la MRAe avec la préservation et la reconquête de la biodiversité.

3.1.6. En conclusion

Les modes d'action à promouvoir par les maîtres d'ouvrage pour intégrer au mieux le changement climatique dans leurs projets sont connus. Il s'agit notamment de :

- rechercher des espaces déjà imperméabilisés en priorité et adapter les projets et développements aux surfaces disponibles, et non l'inverse ;
- limiter les flux routiers et les vitesses, développer l'intermodalité et les modes doux ;
- en priorité et dès à présent économiser les ressources en eau et en énergie, prendre en compte en particulier la baisse de la ressource en eau et l'élévation des températures.

Pour y parvenir, la MRAe ARA émet les recommandations suivantes à destination des pétitionnaires s'agissant de leurs évaluations environnementales⁵³ :

- compléter l'état initial de l'environnement par une présentation de la situation initiale en termes d'émissions de gaz à effet de serre et une présentation des évolutions probables du climat ;
- présenter systématiquement un bilan carbone⁵⁴ du projet (phases travaux et exploitation), même sommaire ;
- analyser les émissions générées par le projet par rapport aux objectifs de réduction nationaux, régionaux (Sraddet) et infra-régionaux (PCAET) et décrire comment le projet d'inscrit dans les objectifs de la stratégie nationale bas carbone 2 et contribue à leur atteinte ;
- enfin, appliquer la démarche éviter-réduire-(et si nécessaire)compenser (ERC) à ces émissions.

3.2. La difficile conciliation des enjeux environnementaux, cas des projets d'EnR

Les projets EnR présentés s'inscrivent dans les priorités nationales de la politique énergétique⁵⁵ (notamment la diversification du mix énergétique français avec comme objectif d'atteindre 40 % de production d'électricité d'origine renouvelable à l'horizon 2030) en participant à l'atteinte des engagements nationaux et internationaux notamment en matière de développement des énergies renouvelables et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La Mrae constate une amélioration des dossiers de projets EnR (éolien, hydroélectricité et photovoltaïque) quant au contenu des études d'impact présentées en matière de méthodes, de justification générale, d'enjeux du site, d'inventaires faune-flore ou d'itération des variantes relatives à la séquence « réduire ». Cependant, elle se trouve atténuée par les éléments décrits ci-dessous démontrant le rôle déterminant des

53 A cet effet, il peut être utilement renvoyé au guide méthodologique du ministère de la transition écologique, « [Prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact](#) », février 2022

54 Le Bilan Carbone, initialement développé par l'Ademe et repris par l'Association Bilan Carbone, est une méthode de comptabilité carbone. Le terme est passé dans le langage courant et représente le processus de mesure de l'impact en émissions de gaz à effet de serre pour tout produit, service ou entité humaine. Cf. par exemple : [Bilan GES Ademe](#)

55 La loi de transition énergétique prévoit que les ENR représentent 33% de la consommation finale d'énergie d'ici 2030, en outre, la Programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit de multiplier au moins par 5 la capacité installée de photovoltaïque

maîtres d'ouvrage et des bureaux d'études quant aux définitions des projets et aux évaluations objectives de leurs impacts sur l'environnement dès la séquence « éviter », étape déterminante pour réussir à concilier, à un même niveau d'exigence, tous les autres enjeux environnementaux avec ceux des politiques énergétiques et de réduction des gaz à effet de serre.

Les études d'impact⁵⁶ ne justifient pas suffisamment le choix de site d'implantation en zones agricoles ou naturelles, souvent qualifiées dans les dossiers de " délaissé ou friche ", au regard de critères environnementaux. Les potentiels sites alternatifs existants sur le secteur, à l'échelle de l'intercommunalité ou du Scot, et pouvant prioritairement accueillir ces aménagements (friches industrielles, toitures ou terrasses des grands espaces commerciaux, industriels ou encore stationnements), ne sont ni inventoriés, ni étudiés précisément. Or, la satisfaction à un appel d'offres⁵⁷ de la Commission de régulation de l'énergie, ou l'implantation dans d'anciennes carrières, ne sont pas des justifications suffisantes vis-à-vis des autres enjeux environnementaux existant sur un site : le projet consistant à artificialiser une zone, qui l'était peu de fait ou relevant d'une ancienne activité anthropique, est souvent localisé de fait au sein ou à proximité d'habitations ou de réserves de biodiversité, de prairies permanentes ou de continuités écologiques, potentiellement en zone d'aléa ou au sein d'un grand paysage.

Une analyse plus objective des enjeux en présence et leurs modalités de conciliation sont à développer en priorité dans les études d'impact de ces projets.

En outre, sans démonstration d'absence d'alternative possible, les atteintes aux espèces protégées ne justifient pas suffisamment les raisons impératives d'intérêt public majeur et peuvent alors devenir incomplètes.

Le respect des prescriptions des règles 4, 5 et 29 du Sradet⁵⁸ Auvergne-Rhône-Alpes, instaurant une primauté à la préservation des espaces agricoles, des paysages et de la biodiversité, implique que le pétitionnaire justifie l'absence d'alternatives de moindre impact sur ces points ce qu'il ne fait que très partiellement.

Des travers récurrents de méthodes incomplètes ou erronées conduisant à des erreurs d'appréciations ou d'évaluations sont à noter.

3.2.1. Les calculs du bilan carbone, des émissions de GES et des consommations électriques

Les dossiers progressent en établissant un bilan carbone du projet en phases de fabrication des composants, transports, travaux, exploitation et démantèlement, incluant la perte de stockage de carbone par le sol et la végétation : ils concluent à un impact positif du projet vis-à-vis des émissions de CO₂ par rapport à une source de production d'origine conventionnelle. Cependant, la moyenne de CO₂ évitée pour la durée de vie du projet (généralement sur 30 ans), les émissions de CO₂ et la perte de stockage de CO₂ par le sol et la végétation induites par une centrale solaire sont estimées sur une valeur moyenne de la masse de CO₂ évitée par kWh produit par les énergies renouvelables (275 à 292 g). Cette valeur est très éloignée du chiffre national tous moyens de production confondus⁵⁹ (mix électrique moyen) de 59,9 g CO₂/kWh en 2020 (source : base carbone de l'Ademe).

L'Autorité environnementale rappelle que le bilan carbone de la production photovoltaïque est comparable à celle du mix électrique français, et que le gain en matière d'émissions de gaz à effet de serre est donc

56 [Parc photovoltaïque à Grignan \(26\)](#) 20, [Construction d'une centrale photovoltaïque au sol à Cessieu \(38\)](#) 65, [Construction d'une centrale hydroélectrique sur l'Ugine Vinzier et Chevenoz \(74\)](#) 87, [Parc photovoltaïque au sol de l'aérodrome de Vichy-Charmeil sur les communes de Charmeil et de Saint-Rémy-en-Rollat \(03\)](#) 126, [Parc photovoltaïque au sol sur la commune de Balan \(01\)](#) 146

57 Une des catégories de terrains que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) identifie dans le cahier des charges de son appel d'offre pour l'installation de centrales photovoltaïques au sol : « terrain situé sur un terrain à moindre enjeu foncier, tel que : ancien site pollué, carrière, décharge, site minier, délaissé d'aérodrome ou d'infrastructure de transport, friche industrielle, etc. »

58 Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires de la région Auvergne-Rhône-Alpes approuvé en avril 2020

59 Pour l'énergie photovoltaïque (lorsque les panneaux proviennent de Chine) la valeur moyenne est de 43,9 g CO₂/kWh (source base carbone de l'Ademe)

faible dès lors que l'énergie produite ne vient pas se substituer à une production électrique de pointe à base d'énergie fossile. La MRAe recommande de reprendre le bilan carbone du projet en fondant le calcul des émissions évitées sur les valeurs nationales qui font foi (les émissions du mix électrique moyen français).

Partant de l'hypothèse d'une consommation d'électricité annuelle moyenne de 4 710 kWh par foyer (source CRE 2017), les dossiers indiquent que chaque projet permettra de produire l'équivalent de l'électricité nécessaire à l'alimentation d'environ X foyers, chauffage compris. Il n'est pas précisé si cela inclut ou non l'eau chaude sanitaire qui représente pourtant environ les deux tiers des dépenses énergétiques.

3.2.2. La non-prise en compte d'études à un stade suffisamment avancé ne permet pas des évaluations définitives des incidences au stade des études d'impact présentées

Les études géotechniques, pédologiques ou pyrotechniques, celles relatives au raccordement à des postes source externe ou d'accessibilité au projet sont souvent présentées à un niveau de faisabilité générale. Le dimensionnement des déblais-remblais, des structures, des raccordements aux réseaux électriques, des accessibilités au site, est non abouti et présenté sous forme de principes génériques ou d'options potentielles. Outre les ajustements systématiques à opérer sur le périmètre du projet, qui comporte par définition le raccordement au réseau électrique et le cas échéant la création ou l'extension du poste électrique, l'ensemble de l'étude d'impact ne peut produire l'évaluation attendue des incidences en particulier sur la gestion économe de l'espace, les habitats, la biodiversité, l'avifaune, les paysages et le cadre de vie. L'absence potentielle de toute autorisation ultérieure impose au maître d'ouvrage de fournir, dès la première demande d'autorisation nécessaire à son projet, une évaluation complète de ses incidences et l'ensemble des mesures prises pour les éviter, les réduire et si besoin les compenser. La circonstance que les maîtrises d'ouvrages des opérations constitutives du projet soient différentes, que les opérations soient décalées dans le temps, n'intervient pas dans la définition de son périmètre (cf. article L. 122-1-1 du code de l'environnement).

3.2.3. En matière d'habitats naturels, de zones humides et de biodiversité, en particulier l'avifaune et la faune benthique, une sous-évaluation des incidences

Malgré des inventaires souvent complets, les enjeux relatifs aux habitats naturels, aux zones humides, à la faune et à la flore sont régulièrement sous évalués dans les synthèses présentées. La MRAe recommande d'approfondir l'analyse et de réévaluer le niveau d'enjeu lorsque l'intérêt communautaire des habitats naturels, l'importance de la zone d'étude pour la trame verte locale ou supra-communale ou le statut de plusieurs espèces présentes lui paraissent le justifier. De même, une telle réévaluation apparaît nécessaire en cas de fragmentation du milieu, forestier, consécutive à la réalisation et à l'exploitation du projet. La présence d'autres projets dans le secteur impose aussi d'analyser leurs effets cumulés sur les continuités écologiques locales ou régionales de manière détaillée.

Malgré la baisse du niveau du cours d'eau générée par un projet hydroélectrique, le maintien ou la préservation des zones humides, de bonnes conditions piscicoles et de la faune benthique ne sont régulièrement pas étudiés au même niveau que les incidences du projet sur la faune terrestre. Il en est de même pour l'application de la séquence ERC. Les garanties sur la qualité biologique des cours d'eau ne sont que rarement apportées dans le cadre des projets d'hydroélectricité.

Il est recommandé alors de revoir les mesures de réduction et de compensation après réévaluation de certains enjeux et de démontrer l'équivalence entre pertes et gains de biodiversité afin de vérifier l'atteinte de l'objectif « zéro perte nette de biodiversité » inscrit dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 20 juillet 2016.

3.2.4. La prise en compte de l'intégration paysagère

Les études d'impact comprennent des volets paysagers de meilleure qualité ; cependant, force est de constater que l'analyse paysagère des impacts du projet au titre des vues lointaines et des sites classés remarquables est moins poussée, sinon absente de certains dossiers concernant pourtant des secteurs emblématiques (Biens Unesco, sites classés par exemple).

3.2.5. La vulnérabilité au changement climatique

L'évolution probable de l'environnement et du projet dans un contexte de changement climatique, faisant état des modifications sur la ressource en eau, n'est pas décrite : le cas des débits réservés suite à dérivation (au shunt) dans les projets de microcentrales hydroélectriques en est un exemple récurrent.

Les installations ou projets ne sont pas systématiquement dimensionnés à partir d'hypothèses relevant d'événements climatiques extrêmes. Cela peut concerner autant des projets d'hydroélectricité et les débits notamment d'étiage que la prise en compte des risques de déstabilisation des massifs rocheux en altitude ou la non-entrave à l'écoulement des eaux en cas d'inondations des fleuves ou rivières.

Enfin, la mise en œuvre de dispositifs EnR ou de sobriété énergétique dès la conception sur des nouveaux projets d'aménagement (logistiques, de renouvellements urbains ou zones d'aménagement concerté logements ou activités par ex) reste une exception⁶⁰.

L'installation de panneaux photovoltaïques est à rechercher en tout premier lieu au sein de zones artificialisées et, notamment pour des raisons énergétiques, à proximité des centres de consommation d'électricité. En outre, il convient de clarifier l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre en phase travaux et en phase d'exploitation en détaillant les hypothèses retenues et les calculs intermédiaires pour une meilleure compréhension du public et d'appliquer la démarche « Éviter-Réduire-Compenser » à ces émissions afin d'explicitier comment le projet contribue à la réalisation des engagements nationaux et internationaux pris par la France.

Plus globalement, la MRAe a émis huit avis sur les projets de PCAET. Dans les zones rurales ou périurbaines, les principales sources de production d'énergie renouvelable et de récupération (EnR) du territoire sont le bois énergie et la géothermie ou les pompes à chaleur. Les autres sources d'énergies sont marginales et se révèlent peu ambitieuses au regard des engagements nationaux et internationaux pris par la France. De façon générale, le dossier ne présente pas les principales installations du territoire, l'évolution de leur production d'énergie ainsi que les projets d'installations en cours de développement. Au regard de l'importance de ce sujet, la MRAe recommande de fixer des objectifs opérationnels ambitieux qui puissent être traduits dans les documents d'urbanisme et les projets de territoire en matière de gestion économe de l'espace, de sobriété énergétique, d'utilisation des EnR et de lutte contre l'étalement urbain.

3.3. La présentation des solutions de substitution et les raisons ou motifs du choix effectué, étape clé de l'évitement :

3.3.1. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, ce qui est requis

L'article R. 122-5 du code de l'environnement, relatif aux projets, dispose que l'étude d'impact comprend : « Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ».

60 [Aucun élément - Création et exploitation d'une plateforme logistique, de la SNC Lidl, à Donzère \(26\) 60](#) voire [50, Révision du PLU de la commune de Buis-les-Baronnies \(26\) 63](#), [Zone d'aménagement concerté \(ZAC\) Côte Granger sur la commune de Lorette dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique \(42\) 137](#) - [Éléments programmés : Zone d'aménagement concerté "Belleruche", à Villefranche-sur-Saône, Glizé et Limas \(69\) 122](#), [Aménagement du site d'Ostérode sur la commune de Rillieux-la-Pape \(69\) 127](#)

L'article R. 122-20 du même code, relatif aux plans programmes, dispose que le rapport environnemental comprend : « Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° » (caractéristiques du projet et état initial de l'environnement) et « l'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement » .

L'article R. 104-18 du code de l'urbanisme, relatif aux documents d'urbanisme, dispose que le rapport environnemental ou de présentation comprend : « L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document » .

3.3.2. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, et l'évitement des incidences :

La restitution dans l'étude d'impact ou le rapport environnemental des « solutions de substitution raisonnables » examinées par le pétitionnaire et des raisons ou motifs pour lesquels le projet a été retenu, au regard des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine, témoigne sans équivoque de la façon dont le pétitionnaire a abordé la première étape de la démarche éviter-réduire-compenser.

L'évitement est en effet la façon la plus sûre de ne pas affecter un ou plusieurs enjeux environnementaux, ceux-ci étant, pour la majeure partie, liés à la localisation du projet. Des solutions de substitution fondées sur une implantation différente (des projets, zonages ou secteurs) sont donc attendues, sauf situations particulières : certaines extensions d'activités ou des projets inféodés à une ressource par exemple.

Ce constat s'applique aux projets, plans programmes et surtout aux documents d'urbanisme, ces derniers permettant d'anticiper les incidences potentielles de futurs développements sur le territoire et donc de les éviter en encadrant leurs implantations potentielles. Cet évitement peut s'exprimer via le règlement graphique, le règlement écrit comme les orientations d'aménagement et de programmation des PLU par exemple. Cette étape programmatique est pourtant trop peu mise à profit pour assurer l'évitement des incidences. C'est par exemple le cas de [l'implantation d'une plateforme logistique à Janneyrias](#)⁶¹.

3.3.3. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, ce qui est attendu :

Ces solutions de substitution doivent être « raisonnables » : ce qualificatif peut être entendu sous un angle financier, économique ou technique. Il appelle de toute façon à ne pas présenter de solutions « repousser », par exemple présentant des incidences environnementales ou des contraintes techniques majeures. Ce qui peut arriver cependant. En tout état de cause, les solutions de substitution présentées doivent permettre d'atteindre les objectifs recherchés par les projets programmatiques (plans programmes et documents d'urbanisme).

Ces solutions sont au moins à comparer entre elles, notamment (mais pas uniquement) leurs incidences sur l'environnement. Le choix retenu doit être éclairé notamment par le résultat de cet exercice de comparaison, mettant en avant la façon dont les enjeux environnementaux ont été pris en compte. Il arrive qu'aucun enjeu environnemental n'ait été utilisé ; le plus souvent les critères ne sont pas exposés de façon claire ni leur poids respectif évoqués dans l'analyse. L'Autorité environnementale recommande régulièrement de présenter l'analyse multicritères des solutions ayant conduit au choix retenu.

61 Cf. les avis de la MRAe sur le projet de plateforme et sur le PLU de la commune

La solution « ne rien faire » peut faire partie des solutions de substitution raisonnables ; cela dépend des objectifs, des territoires et des projets. À tout le moins, elle représente le scénario de référence « sans projet » qu'il est indispensable de décrire pour mener à bien l'évaluation des incidences.

Les solutions de substitution peuvent bien sûr porter sur d'autres aspects des projets que leur implantation : les techniques utilisées, les volumes retenus, les partis pris architecturaux, l'accessibilité, les ressources, etc. Elles sont beaucoup plus régulièrement recherchées et exposées dans les dossiers. Le recours aux « meilleures techniques disponibles » pour une partie des installations industrielles représente une avancée quand il est opéré.

L'enjeu de la disponibilité foncière apparaît toutefois le premier critère de choix pour de nombreux maîtres d'ouvrage. Dès lors que l'environnement représente un enjeu économique, il est également pris en considération. Dans le cas contraire, les situations et choix sont plus aléatoires.

3.3.4. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, la spécificité des plans programmes :

Si la notion de solutions de substitution est aisément appréhendée pour un projet, ce n'est pas le cas pour les plans programmes. La comparaison des solutions étudiées s'intègre toutefois aisément à une réflexion continue conduisant, par des décisions successives, au projet retenu dès lors que les décisions prises sont éclairées en amont par la présentation de différentes solutions possibles dont les avantages et inconvénients, notamment vis-à-vis de l'environnement, sont présentés et que le choix retenu est argumenté. Retracer cet « arbre de décisions » qui a conduit au projet tel que présenté constitue une réponse adéquate aux attendus rappelés ci-avant ; ce que la MRAe a recommandé à plusieurs reprises.

Même pour des plans programmes « favorables à l'environnement », comme les PCAET, cette démarche est à restituer ; ce qui est trop rarement le cas comme la MRAe a pu le constater.

3.3.5. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué, le cas particulier des projets « favorables à l'environnement » :

Le poids majeur attribué à un enjeu environnemental peut conduire à en affecter significativement d'autres. C'est le cas régulièrement pour les projets d'énergie renouvelables, comme développé dans le présent rapport. Les modalités de conciliation des enjeux en présence sont à décrire et ne peuvent que se fonder sur un état initial sincère de l'environnement. Celui-ci doit déboucher sur la prise en compte, au juste niveau, de la biodiversité et des zones humides pour les projets de parcs photovoltaïques, celle de l'évolution de la ressource en eau du fait du changement climatique pour les microcentrales hydroélectriques, celle des nuisances pour les riverains (bruit, paysage) et de la faune (oiseaux et chauve-souris notamment) pour les parcs éoliens. Certains PCAET témoignent également d'une prise en compte des enjeux climat, air et énergie, ce qui est leur objet, sans plus se préoccuper d'autres enjeux environnementaux.

3.3.6. Les solutions de substitution et les motifs du choix effectué mis en regard des documents de référence applicables :

Régulièrement, les solutions examinées et choix effectués ne sont pas éclairés, ou partiellement, par les orientations, objectifs, règles, prescriptions ou recommandations des documents ou engagements en vigueur sur le territoire considéré : Scot, plan climat énergie territorial, plan de déplacement urbain (ou plan de mobilités), schéma d'aménagement et de gestion des eaux, Sradet, plan régional de gestion des déchets, schéma régional des carrières, S3REnR, plan régional forêt bois, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, SNBC2, plan national pour la reconquête de la biodiversité, engagement « zéro artificialisation nette » repris depuis dans la loi climat-résilience etc. Le niveau de contribution des projets ou plans programmes retenus à l'atteinte de leurs objectifs, la façon dont ils intègrent les trajectoires qu'ils

fixent viennent rarement étayer les choix effectués (comme, par exemple, le PCAET Ouest lyonnais et la révision du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération).

3.4. La prise en compte des incidences sur la santé humaine dans les évaluations environnementales

Le niveau de bruit, la qualité de l'air et celle de la ressource en eau potable sont régulièrement affectés par les projets ou les plans programmes sans que les conséquences sur la santé des populations en soient explicitement tirées. Les hypothèses retenues pour les évaluations (quantitatives) des risques sanitaires⁶² n'apparaissent pas toujours clairement (choix des hypothèses, des substances retenues, traitement des substances à seuil ou sans seuil etc) ni les raisons de leur choix.

La qualité de l'air est particulièrement à enjeu du fait que les agglomérations clermontoise, grenobloise et lyonnaise, comme la vallée de l'Arve, sont le siège d'une pollution de l'air significative⁶³. La qualité de la ressource en eau, en raison notamment de la raréfaction de la ressource, prend de plus en plus d'importance sur l'ensemble du territoire régional.

3.4.1. Cas des projets

Les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement incluent systématiquement des mesures de suivi de leurs effluents ou du bruit. La fréquence de ces suivis, les suites qui y sont données, les retours d'expérience d'installations existantes (surtout dans les cas d'extension, d'augmentation de capacités, de régularisation) ne sont toutefois que trop peu développés dans les dossiers fournis, alors qu'ils pourraient étayer les choix des mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation effectués par les maîtres d'ouvrage. Dans certains cas, le dispositif de suivi n'est pas présenté, le dossier renvoyant à tel ou tel arrêté d'autorisation existant ou à venir, sans apporter aucun éclairage au public sur les modalités retenues pour suivre l'évolution de l'environnement et l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation engagées.

Plus généralement, il est attendu que les projets générant du bruit et des effluents gazeux ou liquides, pouvant avoir des incidences sur la santé humaine, fassent l'objet d'un état initial précis, sur la base de mesures adaptées. Et que l'évaluation de leurs incidences se fonde sur des hypothèses, des modalités de calcul, des modèles clairement exposés. Par exemple, s'agissant plus spécifiquement du bruit de chantier, une valorisation de ses coûts sanitaires s'appuyant par exemple sur les travaux récemment publiés⁶⁴ permettra de proposer le cas échéant des mesures compensatoires pour les habitants présents.

A contrario, lorsque les projets conduisent à exposer une nouvelle population à des nuisances préexistantes, typiquement des projets de Zac ou d'aménagements urbains implantés à proximité d'axes routiers ou ferroviaires très fréquentés ou sur des sols pollués, il est attendu que l'étude d'impact démontre que le niveau des nuisances auxquelles ces nouvelles populations seront exposées est maîtrisé, et ne nuira pas à leur santé.

En tout état de cause, s'impose un dispositif de suivi robuste permettant d'être assuré que toute situation (en fonctionnement normal ou dégradé) nuisible à la santé humaine sera évitée.

Quelques exemples concrets de situations rencontrées par la MRAe sont développés ci-après.

62 Le guide de l'Ineris sur les analyses des risques sanitaires et de l'état des milieux dus aux émissions des ICPE a été mis à jour à l'automne 2021 : <https://www.ineris.fr/fr/ineris/actualites/evaluation-etat-milieux-risques-sanitaires-nouvelle-version-guide-demarche>

63 à l'origine de la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne pour manquement aux obligations issues de la directive qualité de l'air de 2008, dans son arrêt n°C-636/18 du 24/10/2019

64 [Évaluation socio-économique des effets de santé des projets d'investissement public](#)

3.4.1.1. Le bruit

Les extraits de l'étude acoustique⁶⁵ d'une étude d'impact de carrière ont mis en évidence le dépassement des émergences réglementaires pour deux points de mesure lors des deux premières phases quinquennales de son exploitation, les installations de traitement étant maintenues sur le secteur actuellement exploité, et pour trois points de mesure lors des quatre phases suivantes, les installations de traitement étant déplacées. Les principales mesures de réduction portaient sur le capotage du crible et du concasseur et la mise en œuvre d'un merlon acoustique d'une hauteur de 2 m le long de la voie de liaison. Toutefois, le dossier ne faisait état que d'une mise en œuvre progressive des mesures de réduction, alors même que les dépassements d'émergence réglementaire étaient constatés par les mesures effectuées et par la modélisation acoustique. L'Autorité environnementale a recommandé au maître d'ouvrage de mettre en place dès à présent, les mesures de réduction des nuisances sonores de l'exploitation actuelle avant renouvellement de l'autorisation.

Pour ce qui concerne les plates-formes logistiques, une étude⁶⁶ indiquait que la majeure partie du bruit généré par le projet provenant de la circulation des poids lourds le long de l'entrepôt ainsi que du trafic de véhicules légers (VL) des employés du site, il avait été procédé à un « lissage du trafic », de poids lourds et de véhicules légers, sans que le dossier ne précise comment cela s'organiserait, compte tenu notamment de l'organisation du temps de travail, ni ne précise les mesures de suivi qui seraient mises en œuvre afin de garantir l'effectivité de ce « lissage » et de ses conséquences. Si la modélisation acoustique montrait que ce lissage permettait de respecter les exigences réglementaires en matière d'émergences sonores, l'Autorité environnementale a constaté cependant que les émergences demeuraient importantes pour les zones à émergences réglementées (habitations, établissements de santé, scolaires etc). L'Autorité environnementale rappelle par ailleurs que le respect de la réglementation nationale n'implique pas forcément une absence d'incidences sur la santé, d'autant que plusieurs incertitudes demeuraient concernant la réalité du trafic généré par le site, la réalité des émergences en cœur de nuit, période où le bruit ambiant est le moins important et où les émergences du projet peuvent être les plus élevées avec des risques sanitaires accrus.

Pour un autre dossier de plate-forme logistique, il était fait référence à une campagne de mesures acoustiques réalisée en septembre 2017 dans le cadre du dossier de demande d'autorisation pour la création de la Zac et à une modélisation acoustique pour évaluer le niveau de bruit résiduel. La campagne de mesures a été réalisée sur cinq points répartis autour du périmètre de la Zac mais sur une période de temps courte (une journée et une nuit) et avec des conditions météorologiques défavorables à la propagation du bruit (donc sous-estimant le niveau de bruit réel). Cette campagne concluait à un bruit résiduel très élevé, notamment à proximité immédiate des habitations, et marqué par les différentes infrastructures (autoroute, aéroport, voie d'accès en limite sud de la Zac) autour du site. Le dossier ne justifiait pas que les mesures de bruit n'aient pas été actualisées depuis 2017 (par exemple, en se fondant sur l'absence d'évolution significative du trafic sur l'autoroute ou des zones d'activités voisines). L'Autorité environnementale a recommandé d'étayer l'absence d'évolution significative du trafic ou des autres activités aux alentours du site ou d'actualiser les mesures acoustiques présentées dans l'état initial.

Concernant la création d'une zone d'aménagement concerté⁶⁷, sur un site ceinturé par des infrastructures de transport importantes dont la 2^e ligne ferroviaire française en termes de fréquentation, l'état initial du bruit ne s'intéressait ni aux émergences de bruit, ni au bruit généré par les activités artisanales et industrielles à proximité, ni aux zones à émergence réglementée. Les valeurs guide de l'OMS étaient prises comme objectif mais à l'intérieur des bâtiments et non pas en façade. L'étude acoustique actualisée, suite à la décision de soumission de ce projet à étude d'impact, n'était pas fournie. Aucune mesure pour éviter, réduire ou compenser ces incidences n'était présentée.

65 Carrière de basalte (renouvellement et extension), lieux-dits « La Coste, La Cartalade-Haute, La Cartalade-Basse, Champ-Redon, Chabrilade, La Roche ». Sainte-Marguerite 43

66 [Plate-forme logistique Argan St-Jean-sur-Veylle_01](#)

67 [Zac Côte Granger sur la commune de Lorette \(42\)](#)

3.4.1.2. La qualité de l'air

Le secteur des Granges objet d'une requalification⁶⁸ était déjà fortement encadré par des orientations d'aménagement et de programmation thématiques du PLUI de Grenoble, concernant la qualité de l'air, les risques et la résilience, la biodiversité et les paysages, ainsi que par le plan de déplacement urbain. L'existence et la précision de cet encadrement sont rares, en particulier en matière de qualité de l'air, et ont été relevées dans l'avis.

La création d'un complexe⁶⁹ de sport et de loisirs, à proximité de l'A75 et de Clermont-Ferrand et à distance de tout transport en commun, n'a pas été l'occasion pour le maître d'ouvrage de réaliser des mesures précises des concentrations en polluants alors que le projet est situé dans une des zones du département où la qualité de l'air est la plus dégradée notamment du fait des émissions de particules fines et de dioxyde d'azote dues au trafic routier. Les incidences du projet n'ont pas été non plus l'objet d'analyses précises, conduisant l'Autorité environnementale à écrire que « de telles conclusions et imprécisions dans l'analyse ne sont pas acceptables dans un secteur connaissant une qualité de l'air si dégradée, en particulier concernant le dioxyde d'azote. Enfin, la conclusion selon laquelle « le projet générera, par essence, de nombreux effets positifs sur la santé », n'était pas non plus étayée et n'était pas recevable dans le cadre d'une étude d'impact d'un projet de cette ampleur. D'autant qu'à la pollution de l'air par le dioxyde d'azote et les particules s'ajoutera le risque lié à l'inhalation par les sportifs sur le site des pesticides émis par les parcelles agricoles voisines, si celles-ci n'étaient pas converties à l'agriculture biologique. L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'évaluation des incidences du projet sur la qualité de l'air et de produire une évaluation quantitative des risques sanitaires générés par le projet y compris pour les sportifs fréquentant le site ».

Le projet de Zac Carnot Parmentier⁷⁰, à proximité de Lyon, avait pour objectif, sur 12 ha et concernant 1 700 habitants, d'améliorer le cadre de vie des habitants et usagers du quartier en favorisant sa réouverture vers les quartiers environnants et en diversifiant l'offre résidentielle. Une trame verte fonctionnelle, l'amélioration de la qualité paysagère à toutes les échelles urbaines et la prise en compte d'un futur transport en commun en site propre sont prévus. L'étude d'impact avait été actualisée mais présentait cependant encore des lacunes (état initial, incidences, mesures ou suivi) à combler dès la prochaine autorisation nécessaire au projet (l'autorisation environnementale) en termes de paysage, d'îlots de chaleur, de pollution des sols, bruit, qualité de l'air et émissions de GES et de biodiversité, ceux-ci pouvant avoir des incidences sur la programmation de la Zac à finaliser.

Pour un autre projet urbain⁷¹, de reconversion d'une halle industrielle en logements, bureaux et activités, dont l'intérêt a été souligné par l'Autorité environnementale, l'étude d'impact, déjà actualisée une première fois, traitait encore insuffisamment de la qualité de l'air, dégradée, et du bruit. L'avis envisageait d'ailleurs la nécessité, au-delà de l'évitement et de la réduction, d'une compensation pour les habitants et usagers du site, du fait de l'exposition à une mauvaise qualité de l'air et au bruit. L'avis comportait en outre une mention à l'attention à porter à ne pas introduire d'espèces allergisantes. L'Autorité environnementale a rappelé que les habitants, pour leur bien-être, ont besoin d'ouvrir leurs fenêtres et qu'en outre, garder les fenêtres fermées peut augmenter la perception des bruits intérieurs et dégrader la qualité de l'air. Elle a rappelé également que les évaluations de bruit doivent porter sur chacun des niveaux (étages) des constructions projetées (et traiter le cas échéant de façon spécifique les établissements sensibles : groupes scolaires, hôpitaux, établissement d'accueil de personnes dépendantes, etc). Des résultats de telles évaluations peuvent découler des modifications des logements, de leurs orientations, voire de la programmation, et peuvent aussi avoir des incidences sur les consommations d'énergie.

Pour un autre projet de plate-forme logistique⁷², le dossier présentait un état initial fondé sur les mesures d'une station d'Air-Atmo en 2020, année au cours de laquelle l'activité économique et les déplacements ont

68 [Requalification du secteur des Granges – Échirolles \(42\)](#) avis du 2 février 2021

69 [Courmon d'Auvergne \(63\) - Urban village, de la SAS 3J](#) avis du 27 avril

70 [ZAC Carnot Parmentier - Saint-Fons \(69\)](#)

71 [Reconversion d'une halle industrielle en logements, bureaux et activités sur le site Michelin "Cataroux" à Clermont-Ferrand \(63\)](#) avis du 6 juillet

72 [Création d'une plateforme logistique sur la commune de La Boisse \(01\)](#) Avis du 20 décembre 2021

été sensiblement réduits en raison de la crise sanitaire, et d'autre part, sur des mesures effectuées in situ en 2021. Il justifie le choix de cette station par le fait que c'est la plus proche du projet et qu'elle se situe comme lui dans un environnement périurbain, sans relever que celle-ci n'est pas à proximité d'importants axes routiers, contrairement à celui-ci. Les mesures réalisées in situ concernent en outre uniquement la concentration en dioxyde d'azote. Le dossier indique que ce polluant est un traceur des émissions liées au trafic, ce qui est exact sans qu'il soit le seul et surtout sans être le seul à devoir, selon les préconisations de l'Anses⁷³, être mesuré. En outre le dossier ne précisait pas comment sont prises en compte les émissions liées à d'autres sources (le projet étant situé à proximité de plusieurs zones d'activités). Les mesures prises comme références étaient donc incomplètes en termes de polluants étudiés, et les mesures à réaliser auraient dû être étendues aux différents polluants spécifiques des transports routiers compte tenu que le projet générera un trafic significatif.

Dans un dossier de création de logements en secteur transfrontalier⁷⁴, l'Autorité environnementale a relevé que le fait d'évoquer la desserte du projet par le futur bus à haut niveau de service comme mesure permettant de réduire la pollution de l'air, paraissait incohérent au regard de l'important parc de stationnement automobile prévu par le projet dont le dimensionnement n'était pas justifié et qui pouvait favoriser la pratique de l'autosolisme, au détriment du report modal espéré sur la ligne de BHNS.

L'Autorité environnementale a été conduite à rappeler régulièrement, pour les projets et plans programmes des agglomérations précitées, que la France a été condamnée pour sa non-conformité à la directive européenne sur la qualité de l'air, notamment du fait de la pollution dans les trois agglomérations précitées. Elle a en outre fait référence à de très nombreuses reprises à la note technique de l'Anses de 2019 relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air dans les études d'impact des infrastructures routières, qui est à utiliser dès lors que le projet présente des pollutions d'origine routière. Elle a systématiquement alerté sur la nécessité de se référer aux récentes préconisations de l'organisation mondiale pour la santé qui a publié le 22 septembre 2021 une révision de ses lignes directrices pour la qualité de l'air. Cette révision d'un document de 2005 prend en compte les derniers résultats scientifiques sur les effets sanitaires de la pollution de l'air. On note par exemple que la valeur cible pour les particules fines PM_{2,5} est divisée par deux et celle pour le dioxyde d'azote par quatre. Pour mémoire, le Parlement européen avait demandé un alignement des normes européennes sur les valeurs de l'OMS.

3.4.1.3. La qualité des eaux

Les principaux projets ayant donné lieu à des recommandations dans ce domaine sont les installations classées pour la protection de l'environnement.

Les modalités de traitement des eaux industrielles (eaux de process, eaux usées ou pluviales, effluents) sont souvent exposées de façon imprécise, les dossiers renvoyant à des analyses ultérieures. Dans un dossier industriel de microleds⁷⁵, il était indiqué que les eaux « moins » polluées feront l'objet d'un traitement de neutralisation acido-basique sur le site et le dossier précisait que par la suite, « selon les échanges avec le gestionnaire de la station d'épuration publique, ces rejets devraient pouvoir être acceptés par la station ». Pour l'Autorité environnementale, cette éventualité nécessitait d'être confirmée dès ce stade du projet et de l'autorisation demandée. Dans le cas contraire, la gestion des eaux usées qui ne seraient finalement pas rejetées dans le réseau collectif devrait être précisée (modalités de stockage et volumes attendus). L'Autorité environnementale a recommandé de compléter le dossier par une confirmation de la possibilité du rejet des eaux les moins polluées du site dans le réseau collectif de traitement, et à défaut, de présenter les solutions envisagées pour la gestion de ces eaux.

Dans de nombreux dossiers, la caractérisation initiale des sols pollués est insuffisante ou est reportée à des phases ultérieures. La MRAe a été fréquemment conduite à recommander de caractériser dès ce stade le

73 Cf. la note technique du 22 février 2019 relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air-dans les études d'impact des infrastructures routières : <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44436>

74 [Projet immobilier "L'Orée des Chênes" au lieu dit "Les Charbonnières" à Ornex \(01\)](#) Avis du 23 novembre 2021

75 [Site de production de microleds 3D sur la commune de Champagnier \(38\)](#) Avis du 14 décembre 2021

niveau de pollution des sols et de définir les mesures pour empêcher une éventuelle migration des polluants dans le sol, en phase travaux ou d'exploitation.

Dans un projet d'installation de séparation et recyclage des matières plastiques issues du démantèlement des déchets d'équipements électriques et électroniques, la MRAe a relevé que les éléments de l'étude d'impact ne permettaient pas de conclure sur l'innocuité des eaux usées qui seraient envoyées vers la station d'épuration collective puis vers le Rhône, ne fournissant pas d'informations sur les teneurs en composés bromés et en microplastiques susceptibles d'être rejetés. Les conclusions du porteur de projet quant à une pollution relativement faible des eaux de process rejetées vers le réseau collectif sont apparues fondées sur de trop nombreuses hypothèses non étayées. L'Autorité environnementale s'est interrogée en particulier sur l'absence de retours d'expérience (par exemple des résultats de prélèvements) provenant de sites réalisant une activité similaire et qui auraient pu étayer le dossier, le porteur de projet indiquant notamment exploiter un autre site.

Un projet d'augmentation de production d'aluminium a été l'occasion de recommander de reprendre l'évaluation des risques sanitaires afin d'éclaircir les différences entre les expositions mesurées et modélisées, et également d'évaluer les impacts des rejets non seulement sur la santé humaine mais également sur les écosystèmes, forts probables du fait d'effets avérés sur la faune domestique et la flore cultivée.

Le suivi des rejets prend une importance toute particulière et l'Autorité environnementale relève dès que nécessaire l'absence ou le périmètre trop restreint du dispositif de suivi, celui-ci devant s'étendre à toutes les mesures prises et tous les domaines à enjeu et sur la durée de l'activité. La nécessaire rigueur du suivi à effectuer est rappelée.

3.4.2. Cas des plans-programmes

3.4.2.1. Le bruit

La question du bruit est rarement traitée dans les PLU, sauf pour rappeler la catégorie des voiries dans l'état initial de l'environnement. En outre, certaines évaluations présentent des mesures qualifiées de réduction, mais dont l'efficacité n'est pas démontrée, telles que la création de haies qui ne peut avoir qu'un effet visuel mais ne peut atténuer le bruit.

3.4.2.2. Qualité de l'air et seuil OMS

La qualité de l'air est un des axes de réflexion indispensables des PCAET, que les Scot doivent prendre en compte. Jusqu'à maintenant, la plupart des plans d'actions des PCAET sur ce sujet ne sont pas très opérationnels et les calendriers de mise en œuvre sont peu détaillés.

L'article 85 de la loi LOM (d'orientation des mobilités) en matière d'évaluation environnementale avait renforcé les obligations des PCAET en matière de qualité de l'air et devrait conduire certains EPCI à revoir leur PCAET ou leur projet de PCAET (en cours d'élaboration voire d'approbation).

La MRAe note avec intérêt la publication récente du décret⁷⁶ no 2021-1783 du 24 décembre 2021 relatif au renforcement et à la mise à jour du plan d'action de réduction des polluants atmosphériques du plan climat-air-énergie territorial.

A titre d'information, le premier alinéa du 3° du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit l'obligation, pour la métropole de Lyon, les EPCI de plus de 100 000 habitants et ceux dont le territoire est couvert en tout ou partie d'un plan de protection de l'atmosphère, que le plan climat air énergie territorial définisse un plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux. Le troisième alinéa du 3° du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit que le plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques soit renforcé dans un délai de 18 mois, si les objectifs biennaux de ré-

76 https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=5p_yjguOzXFKkohTKVQqhigfuWplQPdW-zhI49svUoE=

duction des émissions de polluants atmosphériques ne sont pas atteints. C'est le cas par exemple pour le PCAET de l'ouest lyonnais.

Pour un dossier⁷⁷ de mise en compatibilité de PLUIH, il s'agissait d'une régularisation, la mise en compatibilité du PLUIH visait à autoriser une installation de stockage de déchets inertes (Isdi) effective depuis plus de dix ans sur une ancienne carrière. La démarche d'évaluation environnementale n'a pas pu être réalisée dans des conditions satisfaisantes, par construction, alors que les enjeux environnementaux (biodiversité, qualité des eaux, bruit, pollution de l'air, émissions de gaz à effet de serre) étaient forts.

Dans un dossier de révision de PLU d'une commune implantée dans un secteur de production viticole⁷⁸, le rapport de présentation n'évaluait pas l'exposition de la population aux risques sanitaires liés à l'utilisation de produits phytosanitaires par la viticulture, notamment s'agissant du changement de destination de l'un des deux anciens bâtiments agricoles prévu par le règlement graphique du PLU, au nord de la commune, situé au milieu d'exploitations viticoles. L'Autorité environnementale a recommandé d'évaluer les incidences de la révision du PLU sur la santé humaine, notamment du fait de la proximité des habitations et des vignes aussi bien que des voiries.

3.4.2.3. La qualité des eaux

Dans le cadre d'un dossier de mise en compatibilité de PLU pour l'extension d'une carrière⁷⁹, la MRAe a identifié dans le dossier les résultats des campagnes de surveillance 2018 et 2019 de la qualité des eaux de surface rejetées dans le milieu naturel et issues du bassin de décantation de la carrière. Le résultat 2019 des mesures de matières en suspension en sortie du bassin de décantation n'était pas conforme à la réglementation avec un résultat de 80 mg/l pour une valeur limite fixée à 30 mg/l, et ceci sans explication particulière. Aussi l'Autorité environnementale a-t-elle recommandé de préciser l'origine de cette non-conformité des eaux à la réglementation sur les rejets dans le milieu naturel et d'indiquer les mesures prises pour atteindre cette conformité en toute situation.

Dans un dossier d'élaboration de carte communale⁸⁰, afin de prendre en compte la protection des milieux naturels et la biodiversité, l'Autorité environnementale a recommandé de revoir le périmètre de la zone constructible du bourg en supprimant de cette enveloppe les parcelles identifiées comme une zone humide le long du ruisseau communal.

L'analyse des incidences notamment sur le sujet de la qualité des eaux, apparaît parfois approximative. Ainsi dans un dossier de révision de PLU⁸¹, il était reconnu que les eaux de pluie de la zone étaient « susceptibles d'alimenter » deux zones humides sur les trois identifiées. Sans étude plus approfondie relative à l'alimentation des zones de ce secteur, il n'était pas garanti que les mesures proposées de gestion des eaux de pluie dans le cadre de l'aménagement de l'emplacement réservé soient suffisantes. De plus, n'étaient pas davantage précisées les mesures retenues pour éviter un risque de pollution des zones humides voisines en raison de l'aménagement du parking de 100 places dans le cadre de l'extension d'une zone naturelle de loisirs. L'Autorité environnementale a donc recommandé de mettre en œuvre la séquence « éviter-réduire-compenser » au regard des incidences sur les enjeux écologiques de la commune.

Dans un autre dossier d'élaboration de PLU⁸², l'état initial concernant les eaux souterraines était de qualité, mais l'insuffisance identifiée concernait les règles prévues dans le cas de zones urbaines déjà existantes sur des secteurs de zone de sauvegarde des eaux souterraines et de zone de vigilance définis par un Sage. Sur ces espaces de conflit, il a été suggéré de prévoir des règles garantissant leur préservation, et notamment pour tous les projets de réhabilitation ou de construction en dents creuses, même si le dossier annonçait

77 [Mise en compatibilité du PLUIH de Vesancy \(01\)](#) avis du 11 mai 2021

78 [Révision du plan local d'urbanisme \(PLU\) de la commune d'Anse \(69\)](#) Avis du 13 avril 2021

79 [Mise en compatibilité, dans le cadre d'une déclaration de projet pour l'extension de la carrière « Sert du bois », du plan local d'urbanisme \(PLU\) de la commune de Solignac-sur-Loire \(43\)](#) Avis du 29 janvier 2021

80 [Révision n°2 de la carte communale \(CC\) de CAYROLS \(15\)](#) Avis du 1 mars 2021

81 [Révision du plan local d'urbanisme \(PLU\) de la commune déléguée Saint-Andéol-le-Château – commune nouvelle de Beauvallon \(69\)](#) Avis du 18 mars 2021

82 [Élaboration du PLUi Est des Vals du Dauphiné \(38\)](#) Avis du 17 août 2021

qu'aucun secteur de développement n'était prévu dans ces secteurs. Les espaces de conflits auraient pu être tramés au titre du L. 151-23 du code de l'urbanisme et réglementés de manière renforcée, en évitant au maximum toute possibilité d'atteinte à la qualité ou la quantité des eaux souterraines.

3.5. Quelques avis particuliers

3.5.1. Les avis pour ou de cadrage préalable :

La MRAe, comme toute autorité environnementale, ne peut, au vu de ses missions, accompagner les pétitionnaires dans la conception de leurs projets et de leur évaluation environnementale. Ceux-ci peuvent bénéficier de l'accompagnement des services instructeurs des autorisations (État, collectivités), au-delà de leurs propres conseils internes ou externes.

Les maîtres d'ouvrage des projets peuvent cependant solliciter les autorités compétentes pour autoriser leur projet pour disposer d'informations sur le champ et le degré de précision de l'étude d'impact à produire⁸³. Ces autorités doivent alors saisir l'autorité environnementale pour avis sur ce cadrage qu'elles doivent produire. Les personnes publiques responsables de l'élaboration d'un plan programme peuvent saisir directement l'autorité environnementale pour disposer d'éléments « sur l'ampleur et les précisions des études à fournir »⁸⁴. Ces informations constituent ce que l'on appelle, pour les projets comme les plans programmes, un « cadrage préalable ».

La MRAe a été saisie dans ce cadre pour cinq projets et un plan programme : [trois lignes de tramway de l'agglomération lyonnaise \(lignes T6N, T9 et T10\) portées par le Sytral, un aménagement urbain à Lyon 9^e \(« La Sauvegarde »\) porté par la Serl, des ouvrages hydrauliques dans le bassin versant du Garon \(69\), portés par le Smagga, et la révision du Sage du bassin de la Bourbre \(38\) portée par la Commission locale de l'eau.](#)

Ces projets et plan programme avaient tous en commun une complexité particulière : des infrastructures de transport d'une certaine ampleur, des aménagements constitués d'opérations diversifiées, des articulations nombreuses et complexes renvoyant à des enjeux spécifiques, et notamment à des problématiques aquatiques et de flux.

La MRAe, afin d'apporter au pétitionnaire des informations répondant le plus exactement possible à ses préoccupations, allant au-delà d'une lecture commentée des articles réglementaires sur le contenu d'un rapport environnemental par exemple, attend de sa part qu'il spécifie sa demande en formulant des questions, les plus précises possibles. Dans ses avis, après une première partie consacrée au contexte et au projet, la deuxième partie apporte les réponses aux questions posées puis, le cas échéant, une troisième partie traite des autres sujets sur lesquels il a semblé opportun d'attirer l'attention du pétitionnaire.

Les questions portent systématiquement sur le périmètre du projet. Elles portent ensuite régulièrement sur les enjeux environnementaux, l'aire d'étude ou les aires d'étude de l'évaluation à mener, la définition du scénario de référence « sans projet », le périmètre et le degré de précision des études thématiques (état initial, incidences) telles que le trafic, le bruit, la pollution de l'air. Sont évoquées aussi les références ou outils à utiliser, les effets cumulés et les solutions alternatives (ou scénarios ou variantes).

Ces avis sont fondés principalement sur les dossiers fournis par les pétitionnaires, dont la nature est très variable, de quelques dizaines de pages à des études d'impact quasiment complètes, études thématiques à l'appui. La définition des projets eux-mêmes peut être plus ou moins avancée. Sans prétendre à aucune exhaustivité, ils constituent cependant un guide et une certaine assurance pour le pétitionnaire dans la suite de ses démarches. L'Autorité environnementale, lorsqu'elle sera saisie dans le cadre de la demande d'autorisation ou de la démarche d'approbation, aura déjà connaissance du projet ou du plan programme et des enjeux associés.

⁸³ cf. article R.122-4 du code de l'environnement

⁸⁴ Cf. l'article R. 122-19 du code de l'environnement et le 3e alinea de l'article R. 104-19 du code de l'urbanisme

3.5.2. Les demandes sur la nécessité (ou non) d'actualiser une étude d'impact

La MRAe a été saisie deux fois sur la nécessité d'actualiser ou non une étude d'impact. Ce type de saisine est prévu par l'article R. 122-8 du code de l'environnement : « Lorsque le maître d'ouvrage interroge l'autorité environnementale sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact d'un projet ou sur le périmètre de l'actualisation, il lui transmet les éléments disponibles sur le projet. L'autorité environnementale dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. En l'absence de réponse dans ce délai, elle est réputée n'avoir aucune observation à formuler. ». Les maîtres d'ouvrage ont donc la possibilité de disposer d'une réponse de la MRAe sur laquelle ils peuvent se fonder .

La MRAe, au vu des caractéristiques des projets présentés, des nouvelles informations fournies par rapport aux saisines précédentes et des enjeux environnementaux, a répondu qu'une actualisation était nécessaire. Elle a étayé ses réponses, apportant aux maîtres d'ouvrage des éléments sur lesquels fonder l'actualisation nécessaire. Dans un cas, celui du [projet ClubMed à Tignes dans le secteur du Val Claret](#), le projet avait évolué suite à des études complémentaires ; dans l'autre, celui d'une [activité nautique sur la retenue d'altitude de Forcle à La Plagne](#), une nouvelle opération était projetée, à l'interface de deux projets, l'un réalisé, l'autre à venir.

3.5.3. Les régularisations

La MRAe a été saisie à huit reprises dans le cadre de régularisations administratives, pour quatre projets⁸⁵ (l'un ayant fait l'objet de deux saisines) et deux documents d'urbanisme⁸⁶. Pour les projets, il s'agit d'évolutions d'installations industrielles qui ont été engagées, voire terminées, sans les autorisations nécessaires. Ces évolutions peuvent nécessiter des travaux (extensions, nouvelles lignes de production) ou simplement consister en des évolutions de volumes de production ou de stockage. Pour les documents d'urbanisme, il s'agit de modifications du règlement graphique intervenant a posteriori de l'implantation d'installations de stockage de déchets inertes sur le territoire : des surfaces en zones naturelles, protégées pour certaines, sont transférées en zones autorisant les Isdi. L'autorité compétente engage alors, *a posteriori*, une démarche pour régulariser les situations constatées.

Dans un dossier de régularisation d'un projet déjà pour tout ou partie réalisé, il est fondamental de disposer dans l'étude d'impact d'une part de la description de l'état initial, avant que le projet ait été engagé, d'autre part de celle de l'état actuel (projet en partie réalisé ou totalement réalisé) et le cas échéant de celle de l'état futur après la mise en service totale du projet. L'évaluation des incidences doit être effectuée par rapport à l'état initial, avant démarrage du projet.

Il est également attendu que le dossier fournisse des éléments très concrets et documentés sur ce qui a pu être observé des incidences du projet pendant les périodes (passées) de travaux et de fonctionnement sans autorisation. Il s'agit non seulement des incidences en termes de nuisances vis-à-vis des riverains (bruit, vibrations, odeurs, poussières, autres effluents atmosphériques, paysage), mais également de tous les domaines de l'environnement (en particulier les eaux, leur quantité, qualité et leur traitement).

L'absence de descriptif précis de l'état d'avancement du projet et de son calendrier de mise en œuvre empêche d'évaluer la qualité de l'étude d'impact produite. Cette situation a été rencontrée pour le projet Oxo-na et celui de PEM alors que celui de Bernard Royal Dauphiné était relativement clair sur le sujet.

Le constat systématique dans ces situations est le suivant : la démarche d'évaluation environnementale, qui a pour objectif de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, a été, du fait de la chronologie du dossier, menée a posteriori et n'a donc pas pu être réalisée dans des conditions satisfaisantes, en l'absence d'un descriptif fidèle ou d'une reconstitution crédible de l'état initial. Les incidences du projet sont

85 [Extension de l'usine PEM à Siaux-Sainte-Marie \(43\)](#), [Extension et augmentation de capacité d'abattage et de découpe et conditionnement de volaille à Grâne \(26\)](#), [Construction d'un entrepôt de stockage d'eau de javel par la société Laboratoire Oxena à Portes-les-Valence \(26\)](#), [Extension d'activité de fabrication et stockage de peinture poudre d'Axalta Powder Coatings, à Savigneux \(42\)](#)

86 [Mise en compatibilité du PLUIH de Vesancy \(01\)](#), [Modification simplifiée n°2 du PLU de Sollières-Sardières à Val-Cenis \(73\)](#)

sous-évaluées, alors même que l'état actuel de l'environnement peut déjà être très dégradé du fait du projet.

3.5.4. Les avis successifs

Deux situations principalement conduisent la MRAe à délibérer un « 2^e avis » sur un projet : soit parce qu'elle est ressaisie dans le cadre d'une demande d'autorisation ultérieure du projet, par exemple une autorisation environnementale après une déclaration d'utilité publique ou un dossier de création de Zac, ou un permis de construire au sein d'une Zac créée⁸⁷, soit parce qu'elle est ressaisie d'un dossier modifié dans le cadre d'une demande d'autorisation identique ou équivalente, sans que le projet ait été encore autorisé⁸⁸.

Un deuxième avis n'est pas forcément autoportant ; il peut être nécessaire de se reporter à l'avis ou aux avis précédents, auxquels il se réfère alors explicitement, pour disposer d'une vision complète du projet et de son évolution.

L'avis s'attache à décrire les évolutions du projet et de l'étude d'impact ainsi que la façon dont ont été prises en compte les recommandations émises dans le premier avis. Au vu du dossier fourni, et en particulier des précisions potentielles apportées à la définition du projet et des éventuelles nouvelles études présentées, de nouveaux enjeux ou sujets d'observations peuvent émerger. Ils sont alors restitués dans l'avis.

Les études d'impact présentées sont dans la quasi-totalité⁸⁹ des cas complétées, répondant ainsi à une partie plus ou moins significative des recommandations du premier ou précédent avis de la MRAe.

L'analyse du dossier est toujours fortement facilitée lorsque les évolutions apportées au projet ou à l'étude d'impact y sont retracées et même identifiées de façon claire. Certains maîtres d'ouvrages ajoutent à l'étude d'impact une partie retraçant ces évolutions et leurs motivations et utilisent en outre un code couleur dans leur dossier permettant de les identifier dans les différentes pièces concernées.

3.5.4.1. Projets déjà autorisés

S'il s'agit d'un projet d'ampleur pouvant nécessiter d'autres autorisations ultérieures, la MRAe s'efforcera de hiérarchiser ses recommandations dans le temps, en distinguant les éléments à compléter « dès ce stade » ou « au plus tôt » de ceux qui pourront être à apporter « lors de la prochaine demande d'autorisation ».

Certains dossiers, comme celui d'Osterode, témoignent d'une prise en compte approfondie des recommandations de la MRAe.

3.5.4.2. Cas particulier des projets non encore autorisés

Dans cette situation, le précédent avis avait pu souligner les insuffisances de l'étude d'impact voir même recommander par exemple que « cette étude soit reprise, avant toute présentation au public, pour tenir compte de l'ensemble des observations [...] et qu'elle lui soit soumise à nouveau pour avis ». Le projet a pu être repris suite aux conclusions d'une commission d'enquête par exemple.

Les recommandations concernant la reprise du périmètre du projet et par conséquent de l'étude d'impact sont les moins suivies d'effet. Elles nécessitent en effet de reprendre de façon potentiellement significative certaines des études, telles que les inventaires biodiversité, et rencontrent également une incompréhension d'une partie des pétitionnaires⁹⁰. Dans certains cas, des efforts manifestes sont toutefois faits, pour ré-

87 [Aménagement du site Ostérode à Rillieux-la-Pape \(69\), Zac du parc d'activités économiques de la Dombes - Aménagement du lot F1 - présenté par la société JMG Partners sur la commune de Mionnay \(01\)](#)

88 [Télécabine débrayable de Super Venosc, aux Deux-Alpes \(38\), Remplacement du télésiège du Sairon sur la commune de Morillon \(2ème avis\) \(74\), Extension des activités d'abattage et de découpe de volailles à Grane \(26\) \(2e avis\), Réaménagement du secteur du Chalvet – télésiège Chalvet et piste des Campanules à Huez \(38\), Élaboration du plan "mobilité 2030 " du Grand Anecy \(74\), Élaboration du PLUI de la communauté de communes du pays entre Loire et Rhône \(42\), Élaboration de la carte communale de St-Pourçain-sur-Besbre \(03\)](#)

89 Sauf pour [la zone d'activités de Mionnay](#)

90 La Mrae se fonde pour cela sur l'analyse des mémoires en réponse à ses avis effectuée sur les avis délibéré de septembre 2020 à mai 2021.

pondre à cette recommandation, comme pour le remplacement du télésiège de Super Venosc. C'est le cas d'autres projets, en cours de redéfinition, et sur lesquels la Mrae n'a pas encore été ressaisie.

Dans la majeure partie des cas, les projets ont également évolué dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement : surfaces réduites, ampleur moindre, évolution des implantations ; c'est le cas en particulier du télésiège de Sairon à Morillon, du télésiège du Chalvet et de la piste des Campanules à Huez ou, dans une moindre mesure, de la carte communale de Saint-Pourçain-sur-Sioule. Ce n'est pas le cas cependant du PLUI entre Loire et Rhône ni de l'atelier de Grâne.

3.5.4.3. Cas particulier des dossiers complets non encore analysés

Une troisième situation conduit la Mrae à délibérer un 2^e avis : lorsqu'elle est ressaisie d'un dossier complet dans le cadre d'une même demande d'autorisation⁹¹.

Dans ce cas, le premier avis était réduit au constat que la MRAe n'avait pas été mise en situation de prendre connaissance des compléments au dossier adressés par le maître d'ouvrage en réponse à la demande des services instructeurs, et de produire et délibérer collégalement un avis au regard d'un dossier complet et régulier. En conséquence elle recommandait au service instructeur de la ressaisir dans les meilleurs délais, avant consultation du public, afin qu'elle puisse rendre un tel avis. Le « deuxième » avis correspond donc à un avis classique.

3.5.5. Les avis dont l'analyse du périmètre du projet constitue la recommandation principale :

La MRAe a, de façon régulière, confié au maître d'ouvrage le soin de confirmer ou de revoir le périmètre de son « projet » (et de reprendre l'évaluation environnementale sur le périmètre ainsi défini). La qualification de « projet » était à confirmer au regard de la définition en vigueur (cf. articles L. 122-1 et L. 122-1-1 du code de l'environnement). La MRAe a largement commenté cette définition dans ses rapports annuels antérieurs⁹².

Elle a suggéré pour cela au maître d'ouvrage de recourir à une analyse des liens fonctionnels existant entre les différentes opérations – réalisées, en cours ou projetées – auxquelles le dossier faisait référence ou dont la Mrae avait pu avoir connaissance et qui pouvait être fonctionnellement liées au « projet », objet de la demande d'autorisation sollicitée. Pour identifier les différentes opérations constitutives d'un projet d'ensemble (ou périmètre fonctionnel) elle a invité le maître d'ouvrage à appliquer le test du « centre de gravité », en référence à la note de la Commission européenne⁹³ concernant les travaux associés et accessoires, qui permet d'évaluer les liens fonctionnels entre différentes opérations.

Que ce soit dans la présentation du contexte ou du « milieu humain », des objectifs du « projet », de sa justification ou l'analyse des effets cumulés, l'étude d'impact et les autres pièces des dossiers mentionnent en effet de façon récurrente non seulement un certain nombre d'opérations, mais aussi des réflexions ou plans d'aménagement plus larges que le seul « projet », et dans lesquels ce dernier s'inscrit.

91 [Carrière à Cayres \(43\)](#), [production pharmaceutique par Fareva La Vallée à Saint-Germain-Laprade \(42\)](#), [parc éolien à Astet \(07\)](#), [carrière à Saint-Paulien \(43\)](#) et [fabrication de panneaux par Bacacier à Riom \(63\)](#)

92 Rapports annuels de la MRAe ARA : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/rapports-d-activite-r275.html>

93 Note de la Commission européenne ENV.A/SA/sb Ares (2011)33433 du 25 mars 2011, interprétative de la directive 85/337/EEC modifiée en ce qui concerne les travaux associés et accessoires : « Il convient de vérifier si ces travaux associés peuvent être considérés comme partie intégrante des travaux d'infrastructure principale. Cette vérification devrait être basée sur des facteurs objectifs tels que la finalité, les caractéristiques, la localisation de ces travaux associés et leurs liens avec l'intervention principale ». Cette même note préconise aussi, pour déterminer si de tels travaux associés peuvent être considérés comme partie intégrante de l'intervention principale au regard de l'évaluation environnementale, un test de vérification/évaluation dit « du centre de gravité » : « Ce test du centre de gravité devrait vérifier si ces travaux associés sont centraux ou périphériques par rapport aux travaux principaux et dans quelle mesure ils sont susceptibles de prédéterminer les conclusions de l'évaluation des impacts environnementaux »

Les projets en question sont essentiellement⁹⁴ ceux concernant des stations de montagne, nombreux en Auvergne-Rhône-Alpes : installations, aménagements de domaines skiables et de leurs abords, équipements publics, etc, même si de nombreux projets d'ICPE, en particulier de carrières sont encore concernés.

La définition du périmètre des projets s'avère dans ces situations potentiellement complexe, notamment, du fait des flux d'usagers et des connexions et circulations existant au sein d'un domaine skiable, des liens existant entre l'offre de logement et les activités (estivales et hivernales) en station, des équipements et services publics (transports, voiries, parkings, réseaux etc) nécessaires à l'accueil de ces activités et populations.

Évoquer ces sujets conduit à aborder à tout le moins le contenu des Scot, des PLU, les unités touristiques nouvelles (structurantes, locales ou indépendantes) et les conventions de délégation de service public (et les plans d'investissement associés). Ils concernent des maîtrises d'ouvrage multiples. Ces liens ont été esquissés par exemple dans l'[avis sur les Rosières à Villard-sur-Doron \(73\)](#), [Bataillette à Sainte-Foy-Tarentaise \(74\)](#).

Il est apparu nécessaire à la MRAe d'instaurer des échanges avec les élus des stations et leurs délégataires pour mieux comprendre le contexte d'intervention de chacun des acteurs, leurs attendus, expliquer ceux de l'Autorité environnementale et bâtir un référentiel commun.

Les dossiers témoignent de la prise en compte progressive de la notion de projet pour ce qui concerne le triptyque retenue d'eau - réseau d'enneigement - création ou remodelage de piste, de même que celui de remontée mécanique – extension du réseau d'enneigement-remodelage de piste. En revanche, le lien entre la modernisation des remontées, leur exploitation estivale et les activités qui pourront être développées en conséquence n'est pas effectué. Les liens entre nouvelles liaisons et développements immobiliers sont rares. Ceux entre la modernisation de liaisons structurantes et l'évolution de la pression de fréquentation sur le domaine et dans la station sont inexistantes, ou évalués à une échelle restrictive.

Les stations ou leurs délégataires se dotent d'observatoire de l'environnement (biodiversité et paysage essentiellement, ressource en eau parfois (Courchevel)) dont ils étendent progressivement les périmètres géographiques et thématiques au fur-et-à-mesure des inventaires et études réalisées, capitalisant ces données et les mettant à jour dans le cadre du suivi des mesures ERC rendues nécessaires. Ces démarches sont vertueuses et représentent une véritable valeur ajoutée. L'usage de ces éléments à titre de retour d'expérience de l'efficacité des mesures déjà prises, étayant le choix des mesures présentées à l'occasion de nouveaux projets, serait cependant à développer.

Ce sont ces sujets que la MRAe souhaite pouvoir approfondir à l'échelle régionale avec les acteurs intervenant dans ces projets et sur ces territoires : élus et délégataires notamment.

94 Certaines carrières sont également concernées ; tous les projets de parcs photovoltaïques sont en outre l'objet d'une recommandation qui devient générique d'inclure à leur périmètre (et donc celui de l'étude d'impact) le raccordement au réseau électrique national et le cas échéant les travaux nécessaires au niveau du poste (voire sa création). En l'état actuel des projets présentés, sans consommation d'électricité produite sur place, ce raccordement est indispensable à l'atteinte des objectifs des projets.