



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT D'ACTIVITÉ

MRAe

BRETAGNE

2023



Mission, composition et fonctionnement de la MRAe

La MRAe est une autorité indépendante dont les décisions et avis, délibérés collégalement, renseignent les responsables de plans-programmes, les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnaires (maire, président d'établissement public de coopération intercommunale, préfet) sur la qualité d'une évaluation environnementale ou d'une étude d'impact, ainsi que sur les suites à donner au regard des enjeux environnementaux et de ceux relatifs à la santé humaine. Ces avis et décisions servent également à informer et garantir la participation du public. La MRAe ne se prononce pas sur l'opportunité des plans-programmes ou projets, ses avis ne sont ni favorables, ni défavorables.

La composition de la MRAe Bretagne a sensiblement évolué en 2023. Depuis le 21 décembre 2023, elle est la suivante :

Membres de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Jean-Pierre GUELLEC, inspecteur général, président

Isabelle GRIFFE-LESIRE, inspectrice

Audrey JOLY, inspectrice

Sylvie PASTOL, inspectrice

Membres associés

Françoise BUREL, scientifique, écologue

Alain EVEN, ancien président du conseil économique, social et environnemental (CESER) de Bretagne

Chantal GASCUEL-ODOUX, scientifique, hydrologue-pédologue

Laurence HUBERT-MOY, scientifique, géographe spécialiste en télédétection

Assistante de la MRAe, chargée de la notification et de la publication des actes sur le site internet : Élisabeth BRUNISSO.



A noter que tous les membres participent à la MRAe Bretagne parallèlement à leurs autres activités.

La MRAe Bretagne s'appuie sur la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Bretagne (division évaluation environnementale) pour l'instruction des dossiers et la préparation des avis et des décisions. Les membres de la MRAe remercient l'équipe d'auditeurs qui accomplit avec rigueur et compétence un travail précieux et indispensable dans l'instruction des dossiers et la rédaction des projets d'avis.

En 2023, le cadre juridique de l'activité de la MRAe a été marquée, dans le champ de l'examen au cas par cas, par le plein exercice de sa compétence à émettre des avis conformes sur la plupart des projets d'évolution de documents d'urbanisme. L'exercice de cette compétence fait suite à l'entrée en vigueur à l'automne 2022 des dispositions prévues par le 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. Sur la base de ces avis conformes émis dans les deux mois qui suivent la saisine, les personnes publiques responsables prennent une décision motivée conforme à l'avis émis par l'autorité environnementale.

Le présent rapport d'activité a été délibéré collégalement lors de la réunion de la MRAe Bretagne du 12 septembre 2024. Il est disponible sur son site Internet (voir « Liens utiles »).

Les plans/programmes

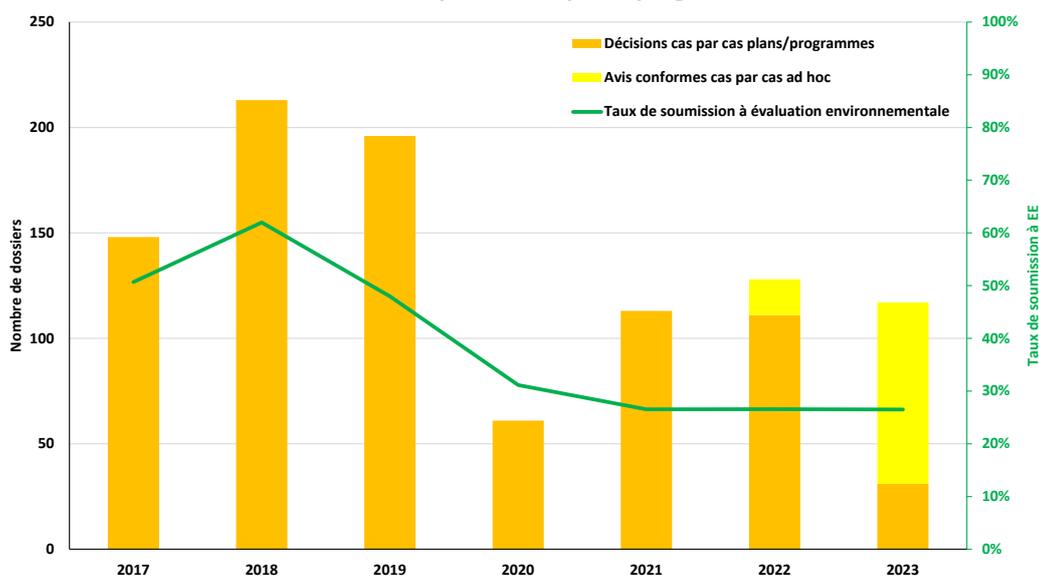
Les plans/programmes comprennent d'une part les documents d'urbanisme et, d'autre part les documents qui, dans un domaine particulier (eau, risques, déchets, patrimoine...), visent à planifier et à programmer un ensemble d'actions ou de projets sur un territoire. Ils sont énumérés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

1 – L'examen au cas par cas

Les plans/programmes concernés sont listés au II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. L'examen permet de déterminer, au regard des possibles impacts notables sur l'environnement, si une évaluation environnementale doit être réalisée. La **décision** est prise par la MRAe (« cas par cas plan/programme »).

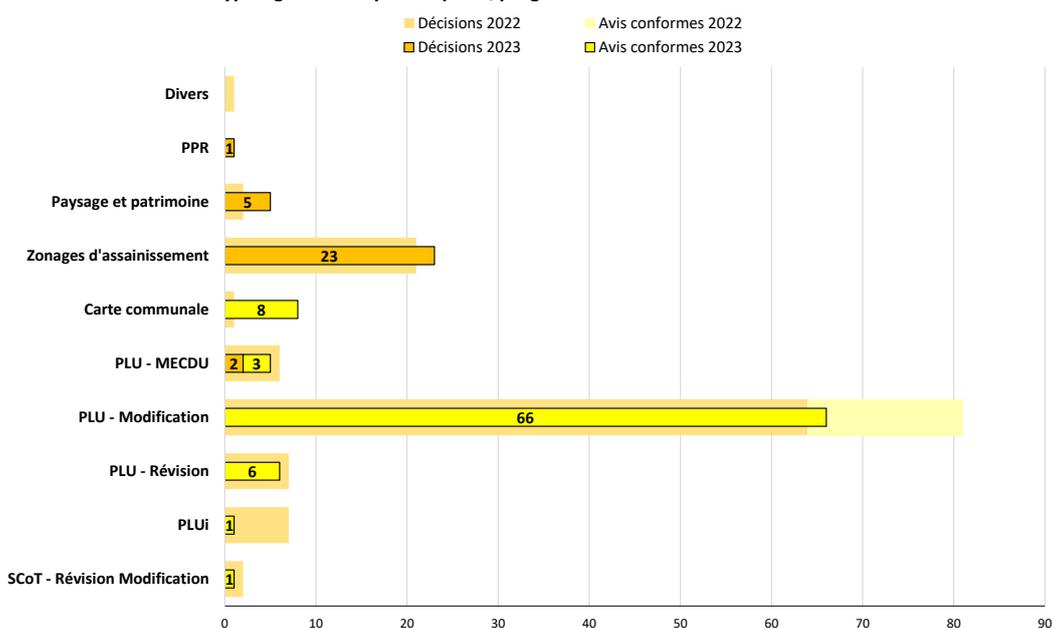
Depuis septembre 2022, et en vertu de l'article R. 104-33 du code de l'urbanisme, les personnes publiques responsables peuvent solliciter la MRAe pour **avis conforme** (« cas par cas ad hoc ») si elles estiment que l'évolution d'un document d'urbanisme n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette nouvelle procédure s'est partiellement substituée à la précédente.

Activités de la MRAe Bretagne 2017-2023
Examen au cas par cas des plans/programmes



Le nombre d'examens au cas par cas (86 avis conformes et 31 décisions) a baissé de 9 % en 2023 par rapport à 2022 pour revenir sensiblement au niveau de 2021. Le taux de soumission à évaluation environnementale reste stable entre 25 et 30 % des dossiers examinés.

Typologie des cas par cas plans/programmes examinés en 2022 et 2023

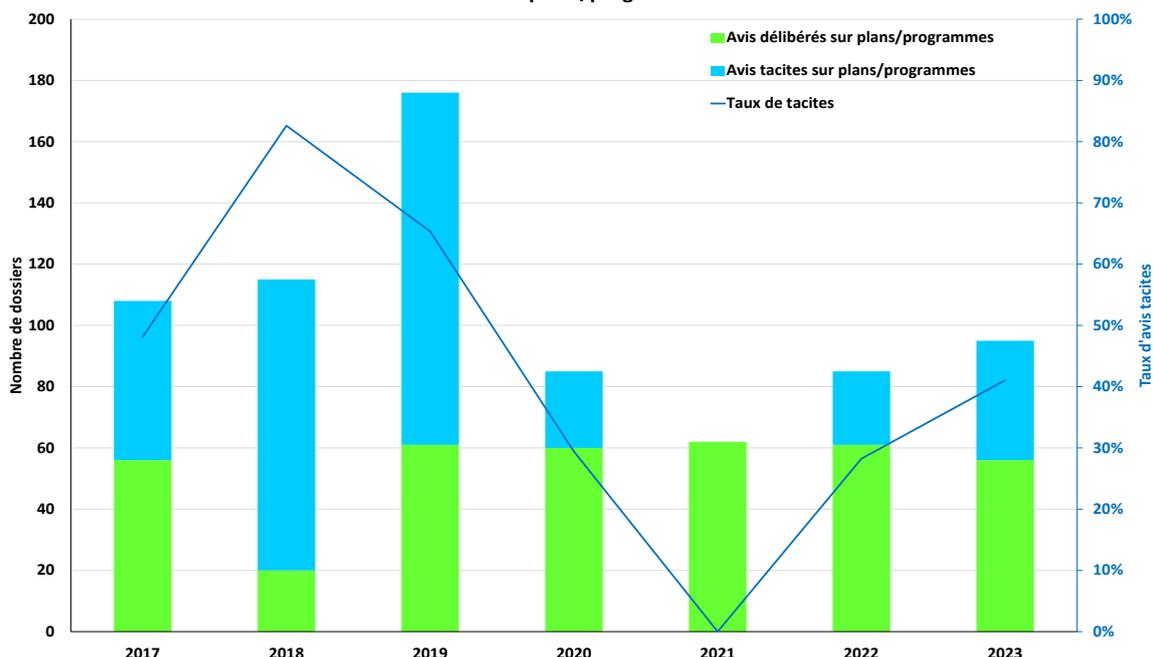


La baisse de 2023 est principalement due aux évolutions des plans locaux d'urbanisme (modifications, plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux) tandis que les dossiers relatifs aux cartes communales, au paysage et au patrimoine, et aux zonages d'assainissement ont été plus nombreux.

2 – Les avis sur les plans/programmes

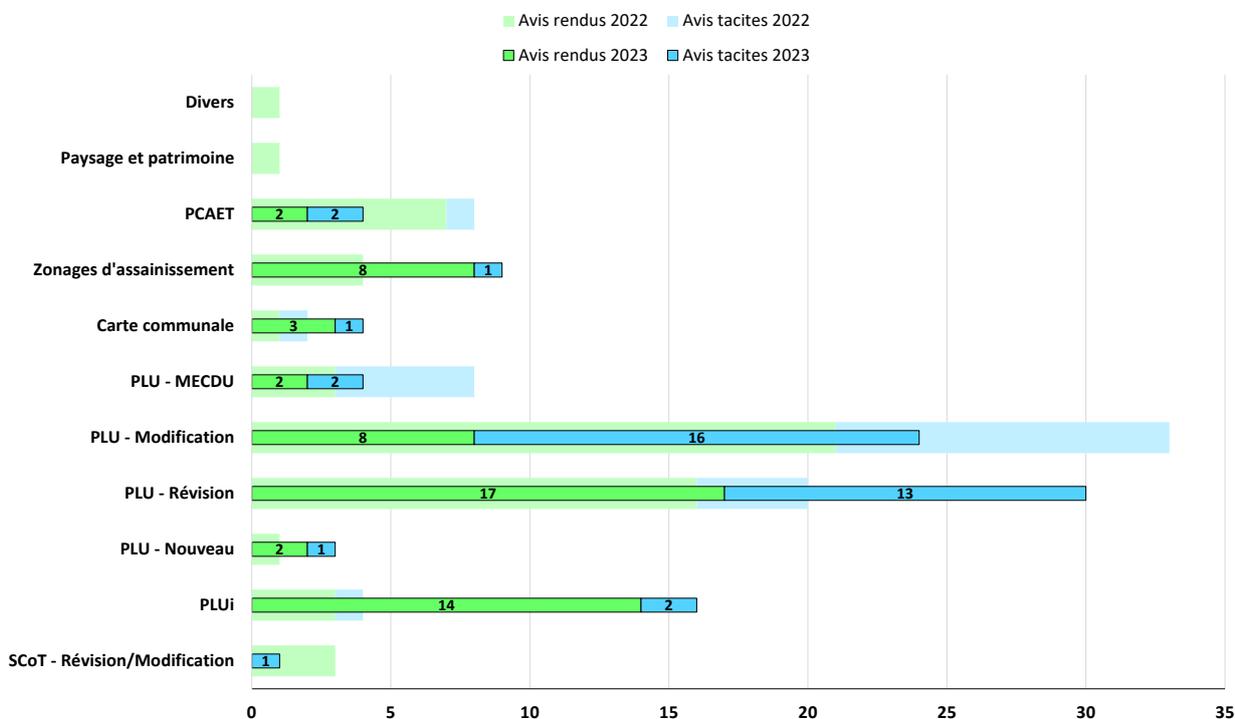
Les plans/programmes concernés sont listés au I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, ou font suite à une décision ou un avis conforme au cas par cas soumettant à soumission à évaluation environnementale. La MRAe établit collégalement un avis sur les dossiers présentés.

Activités de la MRAe Bretagne 2017-2023
Avis sur plans/programmes



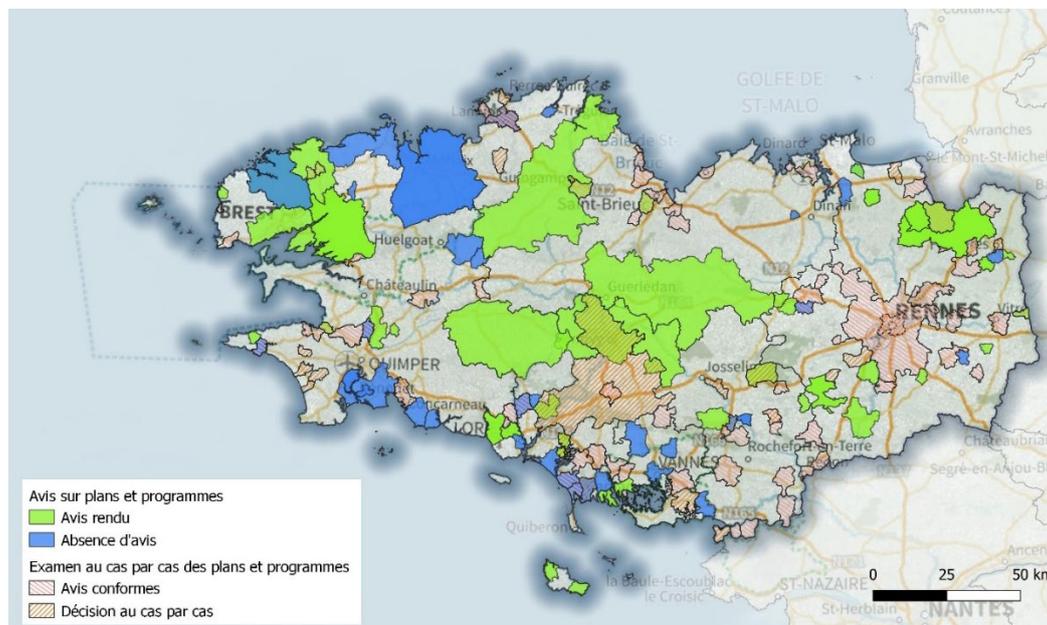
Le nombre de dossiers (95) reçus pour avis en 2023 a augmenté de 12% par rapport à 2022, dans un contexte de tension sur les moyens humains consacrés à la préparation des avis. Le taux de dossiers sur lesquels un avis n'a pu être émis a atteint dans ces conditions 40 %.

Typologie des plans/programmes reçus pour avis en 2022 et 2023



L'augmentation de 2023 est nette pour les zonages d'assainissement, les révisions de PLU et l'élaboration de PLU intercommunaux. A contrario, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), les mises en compatibilité de documents d'urbanisme (MECDU) et les modifications de PLU ont sensiblement baissé. Les avis tacites ont principalement porté sur les modifications et révisions de PLU présentant de moindres enjeux environnementaux.

3 – Répartition géographique des dossiers de plans/programmes



La localisation des plans/programmes (avis et cas par cas) reçus en 2023 montre une dispersion sur le territoire breton, avec toutefois une plus forte proportion de dossiers près du littoral.

4 – Principaux enseignements des dossiers de plans/programmes en 2023

En 2023, certaines recommandations ont été fréquemment formulées lors de l'examen des dossiers de plans/programmes, et constituent des pistes d'amélioration pour la qualité des dossiers :

Pour les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale (SCoT), PLU, cartes communales) :

- **L'absence de bilan chiffré du ou des précédents documents, ou du document en vigueur**, rend difficile l'appréciation de la réalité des besoins, des défauts à corriger ou des succès à consolider ;
- **Les hypothèses d'évolution de la population** correspondent le plus souvent à un objectif politique, non replacé dans le contexte intercommunal, modérément argumenté, et ne sont que rarement corrélées avec les données et projections de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ;
- **La détermination du besoin en logements** souffre souvent d'approximations, notamment lorsque le bilan n'a pas été effectué et/ou lorsqu'il s'agit de prendre en compte des programmes de logements en cours. La résorption des logements vacants en surnombre, de même que le développement des résidences secondaires, ne sont que trop rarement analysés et l'objet d'actions volontaristes ;
- **L'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser** (classées en 1AU et dans une moindre mesure en 2AU) semble souvent considérée comme un « droit acquis », alors que du point de vue de l'évaluation environnementale il faut prendre en compte l'état du site (urbanisé ou non) et les impacts de l'urbanisation ;
- **Les extensions de l'urbanisation en zone naturelle ou agricole** doivent résulter de l'analyse de solutions de substitution « raisonnées », être échelonnées dans le temps et conditionnées à un indicateur d'avancement ;
- **La recherche de sobriété foncière**, dans le cadre de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) et de préservation des sols, doit concerner la densité des logements mais doit aussi s'appliquer aux zones d'activités ;
- Il est parfois difficile de s'assurer de la **cohérence des dossiers** : les périodes de référence, les dates et origines des données utilisées, l'évolution des surfaces des zonages, les liens avec la disponibilité de la ressource en eau, la capacité de traitement des eaux usées (notamment lorsque la collectivité en a transféré la gestion) ou les mobilités (souvent négligées), sont autant de paramètres qui doivent s'harmoniser ;
- **Les réflexions et analyses à l'échelle intercommunale** sont indispensables pour de nombreuses thématiques (évolution de population, besoins en logements, mobilités, réseaux...) ;
- **L'état initial de l'environnement** souffre parfois de lacunes (zones humides...) et doit être récent ;
- **La prise en compte des enjeux environnementaux**, dans le contexte du changement climatique, doit conduire à s'interroger sur leur évolution à moyen/long terme et sur les conséquences en matière d'urbanisation ;
- **Les indicateurs de suivi** devraient davantage mesurer des résultats qualitatifs, et déclencher lorsque nécessaire des mesures correctrices.

Pour les zonages d'assainissement d'eaux usées et d'eaux pluviales :

- **La localisation des réseaux** est parfois incomplète, de même que l'inventaire des assainissements non collectifs ;
- **La capacité des milieux récepteurs** est trop souvent peu prise en considération et les effets de cumul négligés ;
- Dans bien des cas, il serait préférable d'**établir ces zonages en même temps que le document d'urbanisme** et à la même échelle, et non avant ou après.

Les projets

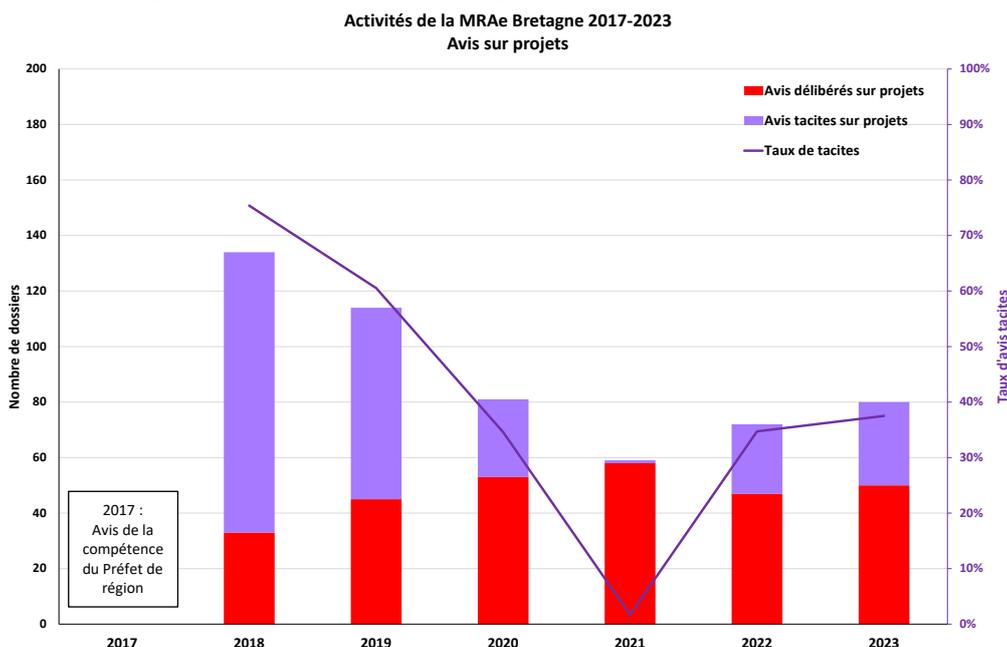
Les projets devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, sont énumérés dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

1 – L'examen au cas par cas

Le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement précise les critères et les seuils en deçà desquels les projets relèvent d'un examen au cas par cas. L'autorité en charge de l'examen et de la décision au cas par cas est principalement **le préfet de région** (cf. article R. 122-3, 3°) et non la MRAe Bretagne.

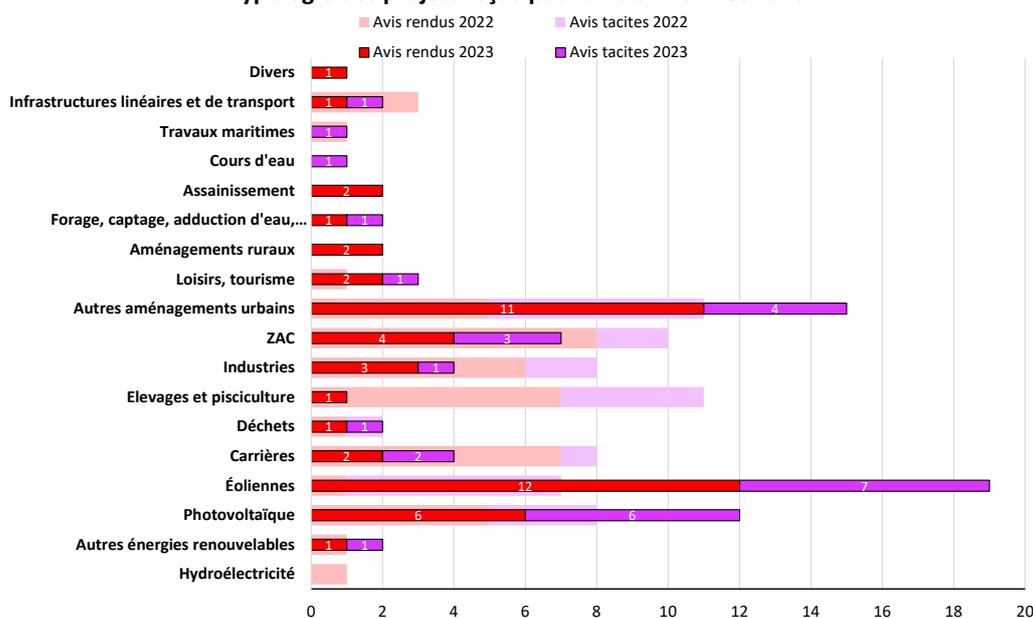
2 – Les avis sur les projets

Les projets concernés sont soit ceux directement soumis à évaluation environnementale dans le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, soit ceux ayant fait l'objet d'une décision de soumission au cas par cas. Comme pour les plans/programmes, la MRAe établit collégalement un avis sur les dossiers présentés.



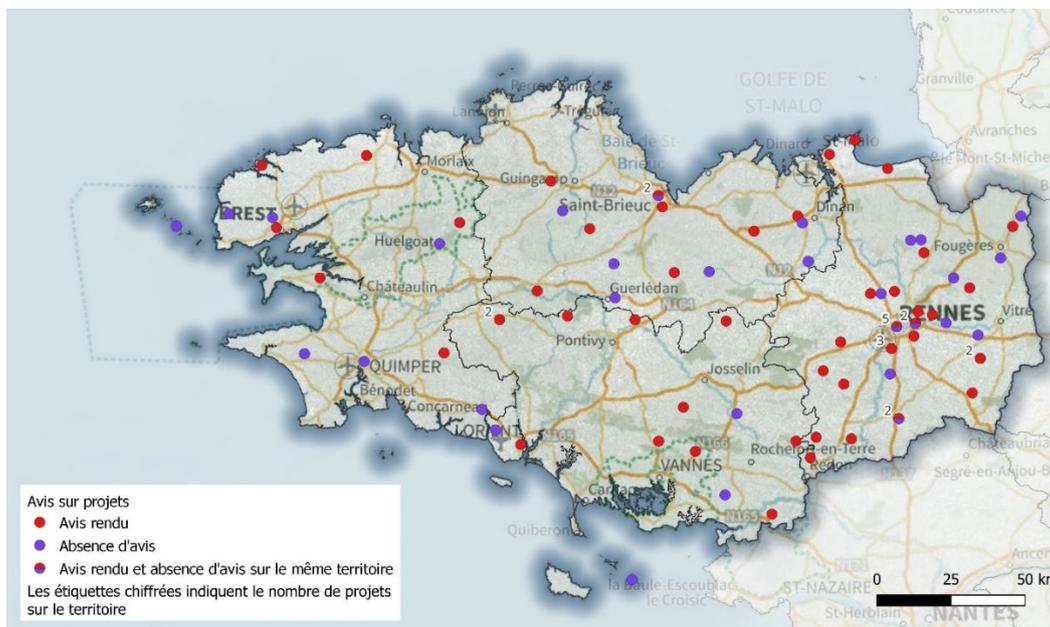
Le nombre de dossiers (80) reçus pour avis en 2023 a augmenté de 11% par rapport à 2022, dans un contexte de tension sur les moyens humains consacrés à la préparation des avis. Le taux de dossiers sur lesquels un avis n'a pu être émis a atteint dans ces conditions 38%, soit un taux voisin de celui constaté pour les plans/programmes.

Typologie des projets reçus pour avis en 2022 et 2023



L'augmentation observée en 2023 provient principalement des projets énergétiques (éolien, photovoltaïque) dont le nombre a doublé par rapport à 2022 et a surcompensé la baisse des projets industriels et des carrières (-50%), et surtout l'effondrement des dossiers d'élevage et de pisciculture (-90%). Le nombre de dossiers de zones d'aménagement concerté (ZAC) et autres aménagements urbains est par ailleurs resté stable.

3 – Répartition géographique des projets



La localisation des projets (soumis pour avis) reçus en 2023 montre une certaine dispersion sur le territoire breton, avec toutefois une plus forte concentration de dossiers en Ille-et-Vilaine et dans la métropole rennaise. Peu de projets sont situés sur le littoral, tandis que le centre de la Bretagne voit se développer des projets énergétiques (éoliens surtout).

4 – Principaux enseignements des dossiers de projets en 2023

En 2023, certaines recommandations ont été fréquemment formulées lors de l'examen des dossiers de projets et constituent des pistes d'amélioration pour la qualité des dossiers :

Pour les projets énergétiques (éolien, photovoltaïque) :

- **Le choix de localisation des projets** résulte presque systématiquement d'une opportunité foncière. **Ce choix devrait résulter d'une analyse multicritère de solutions alternatives**, *a minima* à une échelle intercommunale et en accord avec les orientations nationales, régionales (SRADDET¹) et territoriales (PCAET²), afin de justifier le projet et le choix de sa localisation, surtout s'il n'est pas celui de moindre impact environnemental ;
- **La description de l'état initial, parfois incomplète**, ne permet pas dès lors d'appliquer de façon satisfaisante la séquence éviter/réduire/compenser (ERC) pour la prise en compte des enjeux environnementaux ;
- **Le raccordement au réseau électrique**, dont la longueur dépasse pourtant fréquemment la dizaine de kilomètres, est rarement étudié dans les dossiers. L'étude d'impact doit comporter une évaluation des incidences des modalités de raccordement du projet au réseau électrique, conformément à l'approche « projet³ », et ce, dès le stade de la première autorisation sollicitée ;
- **Les bilans énergétiques et carbone** fournis se limitent pour la plupart à présenter le gain apporté en fonctionnement par l'énergie renouvelable décarbonée produite par le projet, alors qu'ils devraient prendre en compte la construction (matériaux, transport, phase chantier) et ses impacts (artificialisation du site et effets sur la biodiversité) sur la durée du cycle de vie du projet. Ce bilan carbone complet gagnerait à être comparé non seulement au scénario de référence mais aussi aux scénarios alternatifs envisagés.

Pour les projets d'aménagements urbains et de zones d'aménagement concerté (ZAC) :

- **Les études d'impact présentent parfois des variantes d'aménagement du site mais rarement un inventaire des sites alternatifs envisageables** notamment à l'échelle intercommunale. Or l'un des fondamentaux de la démarche d'évaluation environnementale est d'examiner différentes solutions envisageables répondant au besoin et de considérer leurs impacts respectifs sur l'environnement. L'étude d'impact doit donc être plus exhaustive quant à la justification des choix⁴. Pour les activités économiques en particulier, l'inventaire des sites à réhabiliter et des espaces encore disponibles ainsi que des possibilités de densification au sein des zones

¹ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

² Plan climat air énergie territorial

³ III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

⁴ Article R. 122-5 II 7° du code de l'environnement : « 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. »

- d'activités existantes de l'intercommunalité et dans les friches doit être présenté afin de limiter les consommations d'espaces naturels et agricoles ;
- Si les états initiaux sont globalement satisfaisants, **l'évaluation des incidences** reste très souvent insuffisante notamment en matière de biodiversité, de fonctionnalités des zones humides ou de nuisances sonores ;
 - Les projets de ZAC et d'aménagements urbains se caractérisent par une **consommation foncière significative**. Cette consommation affecte les fonctionnalités écologiques des sols, notamment en matière d'habitat pour la biodiversité, de gestion des eaux et de stockage de carbone. Ces dossiers ne comprennent aucune mesure destinée à compenser la **perte des fonctions environnementales (biologique, hydrique, climatique) des sols**.
 - Les **eaux pluviales** sont gérées, selon la nature des sols, par infiltration à la parcelle ou par régulation avant rejet au milieu naturel par l'intermédiaire de noues et de bassins de rétention. Parfois, les capacités d'infiltration des sols ne sont pas évaluées, ce qui rend cette solution sujette à caution ;
 - Pour les eaux usées, les effets du projet sur la qualité des milieux recevant les **eaux usées traitées** ne sont pas toujours évalués dans l'étude d'impact ;
 - L'analyse des incidences paysagères est en général incomplète. Les dossiers devraient comporter davantage de photomontages permettant de visualiser notamment la volumétrie du projet au sein du site et vu de l'extérieur. Des efforts doivent encore être fournis pour **limiter la banalisation des paysages** au sein des zones d'activités et des lotissements ;
 - En matière de **mobilité**, les impacts du trafic routier généré par le projet sont souvent insuffisamment évalués en termes d'émissions de polluants, de bruit, de congestion du trafic. Les projets situés dans des agglomérations importantes traitent néanmoins beaucoup mieux ces sujets ;
 - Les dossiers comportent encore des **lacunes importantes dans la prise en compte de la transition énergétique et du changement climatique**. Si l'étude obligatoire de développement des énergies renouvelables est effectivement fournie, elle ne débouche pas sur des engagements concrets du porteur de projet. De même, les dossiers comprennent rarement des mesures destinées à économiser l'eau ou des mesures permettant de réduire les consommations d'énergie. Seuls quelques dossiers présentent une approche bioclimatique pour l'implantation des futurs bâtiments ;
 - **L'approche des effets cumulés** des projets de ZAC ou d'aménagement urbain avec les nombreux autres projets d'urbanisation en cours sur le territoire doit être, par ailleurs, significativement renforcée.

Pour les projets nécessitant la mise en compatibilité d'un document d'urbanisme :

- Trop souvent les deux procédures sont effectuées séparément. Les articles L. 122-13 et L122-14 du code de l'environnement permettent de mettre en œuvre **une procédure commune d'évaluation environnementale**, permettant d'assurer une meilleure cohérence entre l'élaboration du projet et l'adaptation du document d'urbanisme, mais aussi une meilleure information du public via une enquête publique unique. Porteurs de projets et collectivités compétentes en matière d'urbanisme devraient recourir plus systématiquement à cette possibilité, qui par ailleurs réduit les délais et les coûts.

Liens utiles

[Site de la MRAe Bretagne](#)

[Synthèse annuelle 2023 de la conférence des autorités environnementales](#)

[Rapport annuel 2023 de l'Autorité environnementale](#)

[Institut national de la statistique et des études économiques](#)

[Portail de l'artificialisation des sols](#)

[Le portail DRIAS, les futurs du climat](#)

[Les zones exposées à l'élévation du niveau de la mer à marée haute par le BRGM](#)

[Géoportail](#)

[Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires](#)

[Haut conseil breton pour le climat](#)

[SIG Réseau zones humides \(reseau-zones-humides.org\)](#)