



Mission régionale d'autorité environnementale

MRAe Pays de la Loire

Rapport d'activité 2020

Juin 2021



1 Synthèse

Du fait du contexte post électoral pour les exécutifs communaux et intercommunaux et du ralentissement d'activité dû à la crise sanitaire, la MRAe a enregistré une diminution importante des saisines sur les plans-programmes en 2020 avec une baisse de 60 % des saisines pour examen au cas par cas (187 saisines en 2019 contre 74 en 2020) et de la moitié des saisines pour avis (97 saisines en 2019 contre 49 en 2020). Une grande majorité des saisines pour avis concernent les documents d'urbanisme avec une émergence des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) représentent le reste.

Le nombre d'avis sollicités sur les projets en 2020 s'élève à 70 ce qui correspond à une diminution de près de 30 % des demandes d'avis par rapport à ce qu'il était en 2019 (98). Les catégories de projets les plus présentés sont les aménagements urbains, les carrières et les parcs éoliens.

La MRAe Pays de la Loire reste très peu confrontée à des recours contentieux, à l'exception récente de la production d'avis en régularisation sous mandat du juge administratif pour certains dossiers ayant fait l'objet d'avis produits par le préfet de région avant la reprise des avis sur projets par la MRAe début 2018.

Pour l'élaboration de ses avis et décisions, la MRAe s'appuie sur une équipe dédiée au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Indépendante des autres missions de la DREAL, la division Évaluation Environnementale est placée sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe pour l'instruction des dossiers dont celle-ci est saisie. Cette même équipe travaille également pour le compte du préfet de région au titre de sa compétence d'autorité d'examen au cas par cas pour les projets.

Concernant cette activité sous l'autorité du préfet de région, le volume de dossiers à traiter n'a pas connu d'inflexion en 2020, restant au niveau élevé observé sur les deux années précédentes (327 dossiers dont 20 au titre de la loi ESSOC).

Par ailleurs, la crise sanitaire a conduit le gouvernement à prendre des dispositions transitoires de prolongation des délais d'instruction administrative au printemps 2020. Ces dispositions ont apporté un peu de facilité pour la maîtrise des calendriers de production des avis, mais se sont également traduites par quelques engorgements dans la gestion du plan de charge à la fin de l'été.

L'absence de visibilité quant au volume des saisines adressées à la MRAe et sa répartition sur l'année, conjuguée au volume des dossiers d'examen au cas par cas sur des projets, traités par la même équipe de la DREAL, implique par nature une gestion des dossiers à prioriser constamment avec la préoccupation de rester proportionnés et équitables dans les conclusions. Ces arbitrages sont partagés avec l'ensemble des membres de la MRAe dès que possible.

Ainsi en 2020, la MRAe aura traité une majorité de ses avis après délibération de ses membres et moyennant des taux d'absence d'avis en baisse (29% pour les plans/programmes et 37% pour les projets). Inversement, la majorité des décisions après examen au cas par cas pour les plans ou programmes sont arrêtées par délégation.

Une présentation de la MRAe Pays de la Loire et une analyse plus détaillée de son activité sont développées dans les pages suivantes. Le lecteur est invité à se référer au site Internet des MRAe pour accéder aux derniers textes réglementaires parus à l'été 2020 et au nouveau référentiel de fonctionnement de la MRAe :

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

2 Présentation de la MRAe Pays de la Loire

Comme toutes les missions régionales d'autorité environnementale, la MRAe Pays de la Loire est une formation du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Ses missions et son organisation sont définies par le code de l'environnement et par le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD ainsi que leurs textes d'application.

La mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire a accueilli un nouveau membre associé tout début 2020, Paul Fattal, professeur d'université à Nantes. Sa composition a été reconduite pour une durée de 3 ans par arrêté ministériel du 11 août 2020 :

- trois membres permanents du CGEDD : M. Daniel Favre (président), Mme Thérèse Perrin et M. Bernard Abrial ;
- trois membres associés : Mme Mireille Amat, MM. Vincent Degrotte et Paul Fattal.

2.1 Fonctionnement de la MRAe Pays de la Loire

2.1.1 Principes généraux à toutes les MRAe

Par leur collégialité, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, les MRAe veillent à écarter a priori toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Les dispositions suivantes permettent de garantir cet objectif :

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

Pour l'élaboration de leurs avis et décisions, les MRAe s'appuient sur des équipes dédiées au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui sont placées pour ces missions sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

Outre les compétences propres de la formation d'autorité environnementale du CGEDD, la ministre en charge de l'environnement peut décider de confier le traitement d'un dossier régional à l'Ae nationale en cas de complexité ou de sensibilité particulière. Le cas s'est présenté une fois en 2020 pour la MRAe Pays de la Loire.

2.1.2 Dispositions propres

En application du décret du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas et du décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD, modifié consécutivement, les modalités de fonctionnement de la MRAe ont été mises à jour dans le cadre :

- d'un règlement intérieur, adopté le 10 septembre 2020 ;
- d'une décision du 23 septembre 2020 portant exercice de la délégation, conformément à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 susvisé ;

En application du règlement intérieur, lorsqu'un membre de la MRAe estime être dans un cas de conflit d'intérêt potentiel pour un dossier, il en informe ses collègues préalablement et ne prend pas part à la délibération sur ce dossier. Cela s'est produit à trois reprises en 2020.

Les propositions d'avis et de décisions, dont les premières versions sont élaborées par la division évaluation environnementale de la DREAL (DEE), sont soumises à la consultation de tous les membres de la MRAe, et modifiées en fonction de leurs réactions ou propositions.

Pour les projets d'avis, le principe général est de statuer collégalement, la délégation de traitement par un seul membre devant rester l'exception. A contrario, pour les projets de décisions après examen au cas par cas pour les plans/programmes, le principe est le traitement par délégation par un des membres permanents du CGEDD et les projets de décisions de soumission à évaluation environnementale font en revanche systématiquement l'objet d'une consultation de l'ensemble des membres de la MRAe, voire d'une délibération collégiale.

Un coordonnateur est désigné au sein de la MRAe, pour chaque projet d'avis. Il est chargé de l'analyse du projet d'avis préparé par la DREAL au regard des éléments du dossier, de la consultation des autres membres et de la consolidation de leurs contributions. L'attribution des dossiers entre les membres de la MRAe résulte d'une décision collégiale, sur une base globalement équilibrée entre ses membres.

L'avis ainsi enrichi après un nouvel échange avec la DEE fait ensuite l'objet d'une discussion collégiale en session, qui permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires et de fournir progressivement des éléments de réponse stabilisés aux questions de principe ou particulières soulevées par le dossier. Selon le calendrier des séances collégiales, le traitement de certains projets d'avis peut se faire par correspondances électroniques entre les membres de la MRAe afin de respecter les délais réglementaires de production des avis.

Les avis et décisions délibérés sont notifiés aux pétitionnaires et mis en ligne sans délai sur le site :

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/pays-de-la-loire-r24.html>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions immédiatement après la tenue des sessions, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, contribuent à garantir l'indépendance et la crédibilité des MRAe.

2.1.3 Les relations avec la DREAL des Pays de la Loire

La MRAe bénéficie de l'appui technique des agents de la DEE de la DREAL. Cette mission est composée de sept chargés de mission, deux encadrants et deux assistantes. La convention régissant les conditions et modalités d'appui des services de la DREAL pour l'exécution de la mission d'autorité environnementale d'organisation entre la DREAL et la MRAe a été renouvelée le 13 janvier 2021.

Ces agents ne travaillent pas exclusivement pour la MRAe, puisqu'ils préparent également les décisions après examen au cas par cas des projets, qui relèvent de la compétence du préfet de région.

La DEE est aussi chargée d'apporter un appui aux porteurs de plans/programmes ou projets au titre de l'intégration environnementale ainsi que d'en faire la promotion auprès de tous les acteurs concernés (autorités réglementaires ou juridictionnelles, collectivités locales, organisations professionnelles, bureaux d'études, commissaires enquêteurs, associations) en association avec la MRAe. Toutefois, l'importance de la charge de travail d'instruction limite fortement le temps que la DREAL peut dégager pour apporter le conseil préalable d'intégration environnementale auprès des porteurs de projet.

En accord avec la MRAe, la DREAL a ainsi fait le choix de limiter les cadrages préalables formels et de privilégier des rencontres avec les porteurs pour échanger sur leurs dossiers. La mission pour l'autorité en charge du « cas par cas projet » ainsi que le rôle d'appui aux porteurs de projets représentent environ 30 % de l'activité de l'équipe.

Par ailleurs, la DEE gère les suites des publications de la MRAe (explications suite aux avis ou décisions, recours administratifs ou contentieux...) toujours sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe.

Dans le cadre de la préparation des projets d'avis ou de décision, la DEE effectue les consultations utiles, internes ou externes à la DREAL (services sectoriels de la DREAL, ARS, préfet de département...). Un premier tri est réalisé à réception des dossiers à l'attention des membres de la MRAe ; la DEE propose la suite à donner (avis explicite, ciblé, absence d'avis), l'arbitrage étant arrêté in fine par le président de la MRAe selon les enjeux et le calendrier des dossiers mais aussi la charge de travail pouvant être assurée par la DEE entre son activité pour la MRAe et celle pour l'autorité en charge des « cas par cas projet ».

L'essentiel du travail de la MRAe commence à la réception du projet d'avis ou de décision préparé par la DEE, la MRAe étant responsable de la fin de l'instruction et des notifications et publication de ses avis et décisions.

2.1.4 Les relations de la MRAe avec ses partenaires

La MRAe bénéficie du soutien du CGEDD au travers :

- de la mission d'inspection générale territoriale (MIGT) de Rennes pour la notification et la publication de ses avis et décisions après contrôle qualité, l'administration de sa plateforme collaborative permettant l'accès aux fonds de dossiers et le suivi du plan de charge, l'établissement de ses relevés de conclusions et la gestion des contrats des membres associés ;
- l'animation du réseau des MRAe en lien avec la formation d'autorité environnementale nationale du CGEDD et le commissariat général au développement durable du ministère de la transition écologique¹.

2.1.5 Le fonctionnement régulier de la MRAe

Les réunions collégiales de la MRAe sont en général bimensuelles tout en s'adaptant aux nécessités du plan de charge autant que possible. Y participent sans voix délibérative la responsable de la DEE ou son adjointe ainsi que la chargée de mission du CGEDD placée auprès des MRAe Pays de la Loire et Bretagne. Plus exceptionnellement, peuvent participer également les chargés de mission de la DEE selon les besoins d'approfondissement des membres de la MRAe sur certains dossiers particuliers.

Le calendrier des saisines dont fait l'objet la MRAe et les délais réglementaires de production des avis la conduit à devoir traiter certains dossiers sans attendre les séances collégiales. Dès lors, les échanges entre membres de la MRAe sont conduits par voie électronique sous le pilotage du coordonnateur désigné du dossier. L'avis ainsi délibéré est validé par le président ou un autre membre dans le cadre du dispositif de délégation arrêté (Cf §2.1.2).

¹ La conférence des autorités environnementales créée en août 2020 et présidée par le vice-président du CGEDD constitue le lieu principal de cette animation.

Par ailleurs, l'intensité du plan de charge peut dépasser par moment la capacité d'instruction de la division évaluation environnementale de la DREAL. Dans ces situations, le président est conduit à effectuer des arbitrages de priorités de traitement en fonction principalement des enjeux des dossiers en présence sur la base de notes d'enjeux établies par la DEE. Ces arbitrages sont partagés avec l'ensemble des membres de la MRAe dès que possible.

En 2020, la MRAe s'est réunie à 18 reprises en séances collégiales qui se sont tenues au 1^{er} trimestre en présentiel puis en visioconférence à partir du 26 mars en raison du contexte sanitaire.

La MRAe a examiné 75 dossiers de façon collégiale, dont 29 avis plans programmes, 15 décisions et 39 avis sur projets. Ont été traités par délégation : 6 avis plans programmes, 59 décisions et 5 avis sur projets, avec consultation électronique des membres pour les décisions et avis délégués.

Il convient de souligner la règle générale qu'est l'absence de visibilité quant au volume de dossiers et sa répartition sur l'année. Conjugée au volume des dossiers d'examen au cas par cas sur des projets traités par les mêmes équipes sous l'autorité du préfet de région, cette fatalité implique par nature une gestion des dossiers à prioriser constamment avec la préoccupation de rester proportionnés et équitables dans les conclusions.

Par ailleurs, la crise sanitaire a conduit le gouvernement à prendre des dispositions transitoires de prolongation des délais d'instruction administrative au printemps 2020. Ces dispositions ont apporté un peu de facilité pour la maîtrise des calendriers de production des avis mais se sont également traduites par quelques engorgements dans la gestion du plan de charge à la fin de l'été.

Enfin, en 2020, avec l'appui de la MIGT de Rennes :

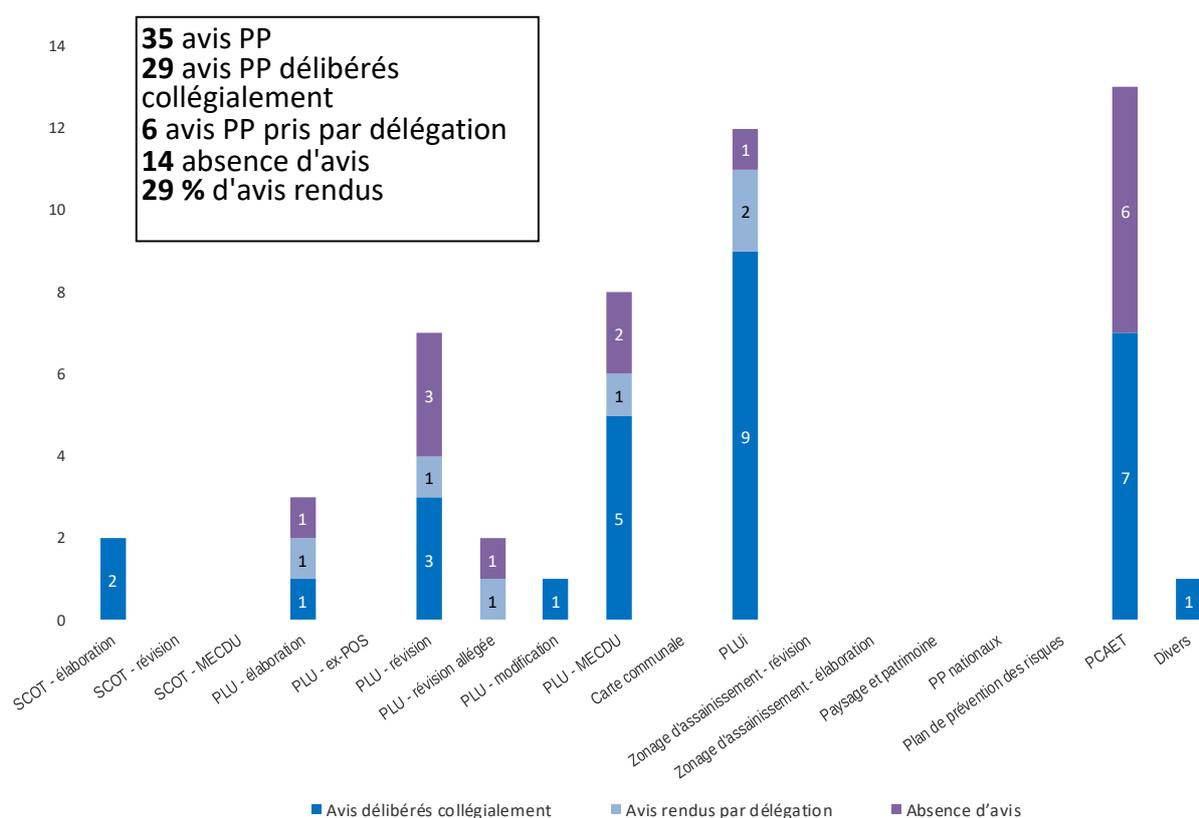
- la MRAe a mis en place une plateforme d'échange collaborative pour faciliter les échanges de documents entre l'équipe de la division évaluation environnementale de la DREAL et les membres de la MRAe et partager également les outils de suivi de l'activité ainsi que les documents de référence ;
- la MRAe a accueilli en stage de 3 mois une étudiante en master « droit de l'environnement » afin de mettre en place une démarche d'écoute des bénéficiaires des avis de la MRAe Pays de la Loire. Ce travail a conduit à l'élaboration de deux questionnaires l'un à destination des responsables de plans-programmes et des porteurs de projets qui feront l'objet d'une enquête au fil de l'eau, l'autre à destination des bénéficiaires récurrents de la MRAe comme les autorités préfectorales, les commissaires enquêteurs ou les bureaux d'études qui feront l'objet d'une enquête par campagne. Sur la base de ce travail, l'écoute externe sera lancée en 2021.

3 Activité de la MRAe sur les plans-programmes

Statistiques 2020

| | SCOT | | | PLU | | | | | CC | PLUi | Zonages d'assainissement | | Paysage et patrimoine | PP nationaux | PPR | PCAET | Divers | Total | |
|------------------|----------|-----------------|----------|----------|----------|----------|------------------|--------------|----------|----------|--------------------------|----------|-----------------------|--------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| | Nouveau | Révision Modif. | MECDU | Nouveau | ex-POS | Révision | Révision allégée | Modification | | | MECDU | Nouveau | | | | | | | Révision |
| Décisions | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 5 | 29 | 9 | 1 | 6 | 6 | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 74 |
| Délibéré | | | | | | 5 | 2 | 5 | 3 | | | | | | | | | | 15 |
| Délégué | | | | | | 2 | 3 | 24 | 6 | 1 | 6 | 6 | 9 | 1 | | | | 1 | 59 |
| Soumission | | | | | | 5 | 2 | 5 | 3 | | | | | | | | | | 15 |
| Avis | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 4 | 1 | 1 | 6 | 0 | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 35 |
| Délibéré | 2 | | | 1 | | 3 | | 1 | 5 | | 9 | | | | | | 7 | 1 | 29 |
| Délégué | | | | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | 2 | | | | | | | | 6 |
| Absence d'avis | | | | 1 | | 3 | 1 | | 2 | | 1 | | | | | | 6 | | 14 |

Plans - programmes : répartition des avis rendus en 2020



Du fait du contexte post électoral pour les exécutifs communaux et intercommunaux et du ralentissement d'activité dû à la crise sanitaire, la MRAe a enregistré une diminution importante des saisines sur les plans-programmes en 2020 avec une baisse de 60% des saisines pour examen au cas par cas (187 saisines en 2019 contre 74 en 2020) et de la moitié des saisines pour

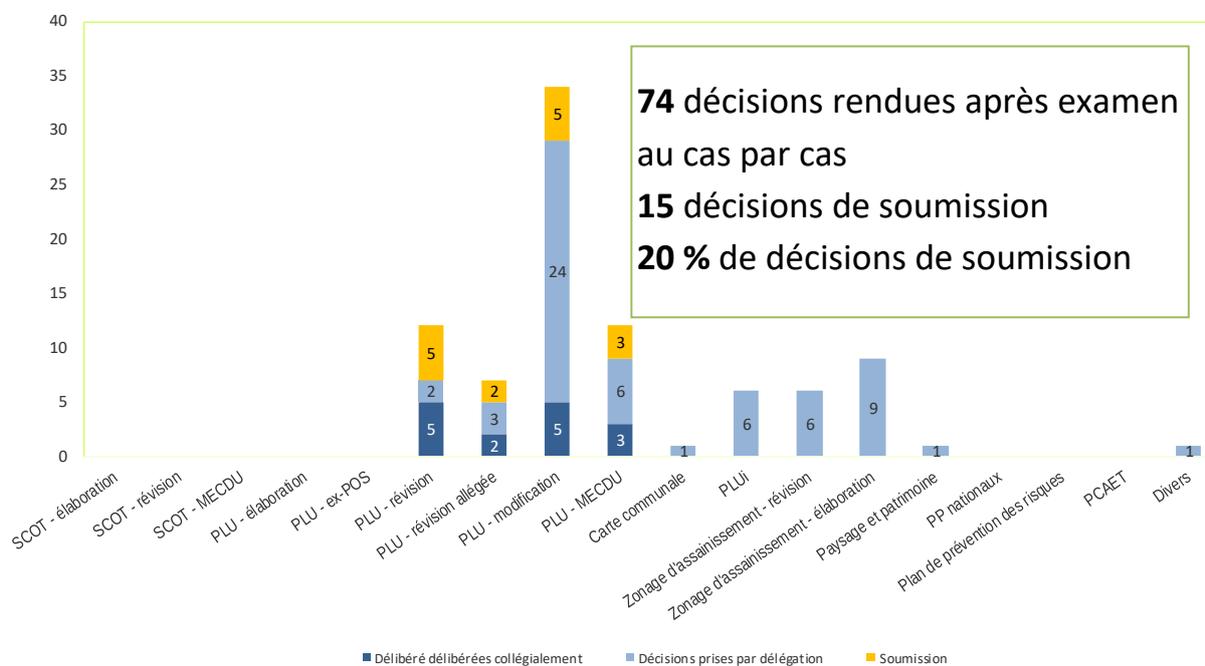
avis (97 saisines en 2019 contre 49 en 2020). Sur les 49 saisines pour avis, 35 ont fait l'objet d'un avis explicite et 14 d'une absence d'avis.

En retrouvant les niveaux des années 2017-2018, cette baisse des saisines a ainsi permis de diminuer de 20 points la proportion d'absence d'avis entre 2019 et 2020 pour revenir à un taux de 29% (48% en 2019).

Il convient donc de considérer l'année 2019 comme exceptionnelle pour l'activité sur les plans-programmes en raison principalement d'un afflux de projets de documents d'urbanisme en période pré-électorale.

Les décisions après examen au cas par cas de plans ou programmes présentent un taux de soumission d'un peu plus de 20% (8% en 2019) et n'ont fait l'objet d'aucun recours en 2020.

Plans - programmes : décisions rendues après examen au cas par cas en 2020



3-1 Analyse qualitative des examens au cas par cas

Une grande majorité des dossiers concernent l'élaboration ou l'évolution des documents d'urbanisme et les zonages d'assainissement représentent le reste.

Concernant les documents d'urbanisme, que les dossiers portent sur des évolutions générales ou plus ponctuelles motivées par l'accueil de projets particuliers, les principales motivations des décisions de soumettre à évaluation environnementale sont principalement :

- l'approfondissement de la connaissance des enjeux environnementaux, impacts potentiels sur la biodiversité ou les zones humides et l'application de la séquence Eviter-Réduire-Compenser ;
- la justification des choix en regard d'alternatives aux projets d'extension urbaine dans l'objectif d'une meilleure maîtrise de la consommation de nouveaux espaces ;
- la justification des réponses aux besoins d'accueil des activités économiques à une échelle plus large que la commune ;

- la prise en compte du changement climatique et de la vulnérabilité des territoires au regard notamment de l'artificialisation des sols, du modèle d'urbanisme adopté et des orientations en matières de mobilités ;
- la capacité des systèmes d'assainissement à traiter les extensions prévues.

Autant de points de vigilance assez récurrents que l'on retrouve logiquement dans les avis produits par la MRAe sur les projets de documents d'urbanisme.

Sauf exception, les zonages d'assainissement restent dispensés d'évaluation environnementale car l'enjeu porte davantage sur la bonne articulation avec le projet de développement de la collectivité organisé par son document d'urbanisme et l'organisation et la performance de son système d'assainissement. Cet enjeu de cohérence est donc renvoyé généralement à l'évaluation des projets de PLU(i) comme évoqué supra.

Globalement, le bilan 2019 confirme l'inquiétude exprimée en 2018. Au-delà d'une recherche d'optimisation de notre fonctionnement collectif notamment par une proportionnalité des avis plus ajustée aux enjeux, la nécessité de désengorger les DREAL et MRAE des dossiers de moindres enjeux s'avère urgente, ce qui passe notamment par une évolution des procédures liées aux zonages d'assainissement et une simplification et/ou des éclaircissements sur les procédures coordonnées ainsi que par l'entrée en vigueur rapide des textes annoncés en matière d'évaluation des documents d'urbanisme.

3-2 Analyse qualitative des avis

Là aussi, une grande majorité des dossiers concernent les documents d'urbanisme avec une émergence des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) représentent le reste.

En complément des éléments d'analyse qualitative développés dans le bilan annuel des autorités environnementales pour 2020, la MRAe Pays de la Loire souligne les points suivants.

Concernant les documents d'urbanisme, l'évaluation environnementale doit permettre la recherche maximale de l'évitement d'impacts négatifs futurs dans la plupart des champs de l'environnement, notamment par le juste dimensionnement des besoins, et la bonne localisation des réponses apportées. Elle doit aussi permettre de bien appréhender les impacts cumulés des futurs projets au travers des zonages et règlements (pour les PLU(i)), des orientations et des prescriptions associées (pour les SCoT). Et de mesurer le champ des impacts maximums tels qu'ils résulteraient des projets qui pourraient être autorisés en fonction de l'articulation des dispositions de zonage, de règlement écrit, et des orientations d'aménagement et de programmation pour les PLU(i), des documents d'orientations et d'objectifs pour les SCoT.

Plus particulièrement, le changement d'échelle des PLU intercommunaux apporte une vision plus globale du projet de territoire dans l'évaluation environnementale mais se traduit par une moindre précision dans l'analyse des impacts. A contrario, les projets de planification communaux apparaissent un peu « à l'étroit » pour raisonner sur les réponses aux besoins de développement de l'activité économique ou du logement surtout en communes rurales participant à un bassin de vie. La prise en compte du changement climatique et de la transition énergétique reste timidement abordée avec quelques principes ou intentions, mais peu d'applications opérationnelles.

Par ailleurs, la MRAe observe une inflexion positive sur l'approche de la consommation d'espaces agricoles ou naturels pour l'habitat mais beaucoup moins pour les activités économiques, certains dossiers témoignant d'une difficulté à réinterroger les choix passés.

Les PLUi restent encore assez souvent une juxtaposition de projets de développement communaux et ne vont pas jusqu'au bout de la réflexion collective sur la réponse aux besoins et la minimisation des impacts. Faute d'histoire racontée notamment sur les premiers efforts de mutualisation réalisés, la MRAe a du mal à apprécier la profondeur du travail collectif réalisé et tout se passe comme si la concurrence entre territoires pour être le plus attractif conduisait à maximiser l'offre (de zones d'activités en particulier).

En matière d'évolution des documents d'urbanisme, la mise en compatibilité (MEC) pour accueillir un projet spécifique constituent des cas particuliers dont les évaluations environnementales sont souvent mal traitées formellement. Les maîtres d'ouvrage et leur bureau d'études ont en effet une grande difficulté à distinguer les attendus de l'évaluation environnementale d'une telle évolution de document d'urbanisme découlant d'un projet (et ce qu'elle peut être amenée potentiellement à autoriser au-delà du seul projet), de l'évaluation du projet en tant que tel. De plus, les calendriers des études du projet qui rend nécessaire la MEC et celui de son évaluation environnementale ne s'articulent pas toujours bien ce qui peut dans certains cas amener la MRAe à s'exprimer sur la MEC avant d'avoir été saisie de l'évaluation environnementale du projet souvent plus complète. La MRAe rappelle la possibilité offerte par la réglementation en vigueur de conduire une procédure d'évaluation environnementale commune aux deux procédures (projet et mise en compatibilité du document d'urbanisme) afin d'en garantir la cohérence et de gagner du temps.

Ainsi, en 2020 en Pays de la Loire, la MRAe compte une seule procédure commune liée à une DUP pour le réaménagement d'une route départementale et deux autres cas dans lesquels la MRAe a fait le choix d'un avis unique « projet et évolution du document d'urbanisme » car les calendriers des saisines le permettaient (et ce bien que les pétitionnaires n'aient pas souhaité recourir à une procédure commune).

Pour les autres plans-programmes ayant une finalité « pro-environnement » (SRCE, SAGE, PPR, PCAET, etc), les objectifs poursuivis par l'évaluation environnementale relèvent avant tout :

- de la bonne identification d'effets négatifs possibles non souhaitables sur d'autres champs de l'environnement que celui qui est l'objet principal du PP (cf eau pour les SAGE, énergie climat pour PCAET par ex) et de leur bonne prise en compte (points de vigilance, conditionnalité...);
- de la démonstration d'un niveau d'ambition en adéquation avec les enjeux identifiés et avec les politiques nationales;
- de la démonstration que les mesures / actions/ outils envisagés sont à la hauteur des objectifs affichés, des résultats attendus.

Ainsi, la première génération de PCAET doit être considérée comme valant « tour de chauffe » en rapport avec les difficultés réelles de territorialisation des stratégies nationales relatives à la transition énergétique et de lutte contre le changement climatique. À ce titre, le SRADDET aurait vocation à aider les territoires dans cette déclinaison des politiques nationales (discussion et répartition des objectifs pour assurer le respect des objectifs nationaux).

La MRAe observe néanmoins :

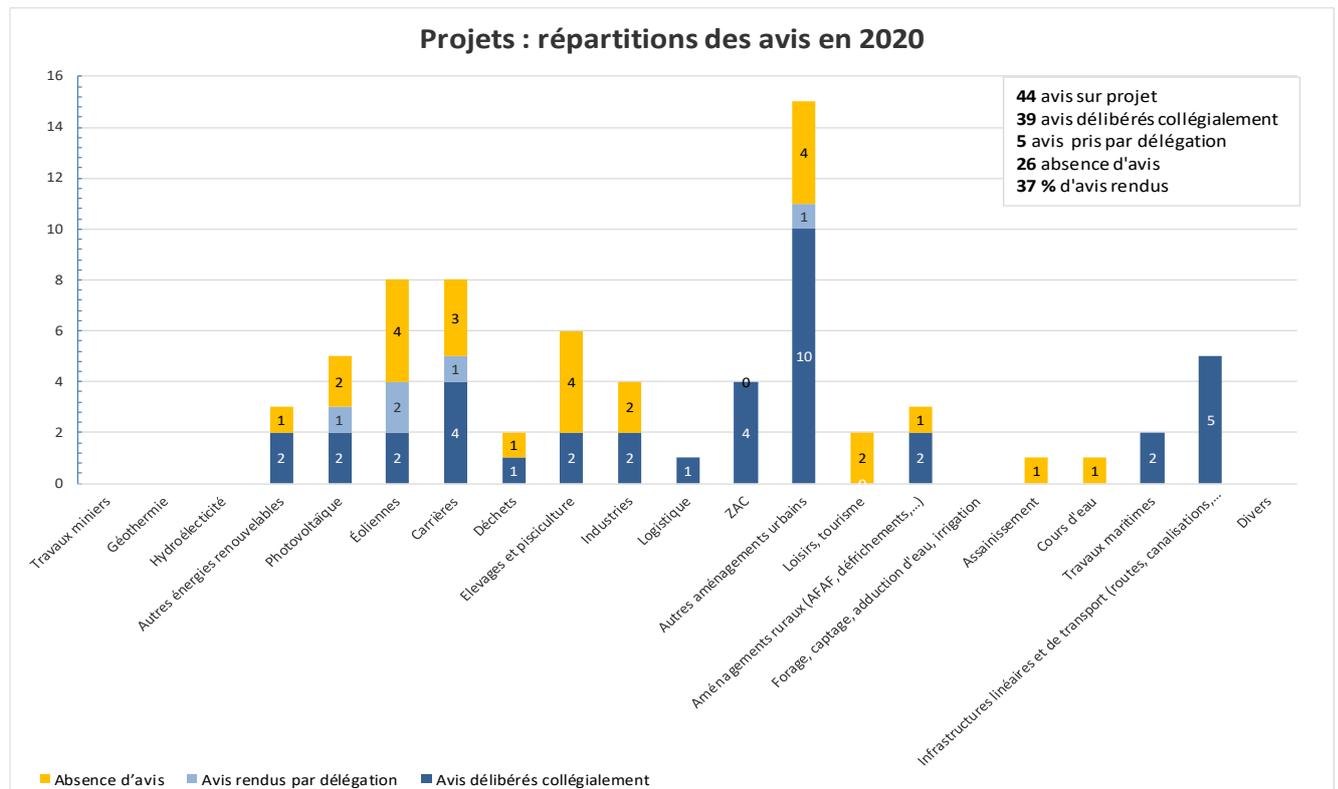
- des ambitions inégales selon la maturité du territoire sur ces sujets (territoires déjà pourvus d'un PCET ou d'une démarche globale telle qu'Agenda 21 par exemple),
- une articulation insuffisante avec les projets de territoires déclinés dans les documents d'urbanisme,

- un décalage entre un niveau d'ambition affiché et les actions envisagées qui doivent permettre de l'atteindre et des programmes d'actions qui n'impliquent pas toujours suffisamment les autres acteurs aux côtés des collectivités (acteurs économiques par exemple).

4 Activité de la MRAe sur les projets

Statistiques 2020

| | Autres enR | Centrales PV | Eoliennes | Carrières | Déchets | Elevages | Industries | Logistique | ZAC | Aménagements urbains | Loisirs | Aménagements ruraux | Assainissement | Cours d'eau | Tvx maritimes | Infrastructures | Total |
|----------------|------------|--------------|-----------|-----------|----------|----------|------------|------------|----------|----------------------|----------|---------------------|----------------|-------------|---------------|-----------------|-----------|
| Avis | 2 | 3 | 4 | 5 | 1 | 2 | 2 | 1 | 4 | 11 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 5 | 44 |
| Délibéré | 2 | 2 | 2 | 4 | 1 | 2 | 2 | 1 | 4 | 10 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 5 | 39 |
| Délégué | | 1 | 2 | 1 | | | | | | 1 | | | | | | | 5 |
| Absence d'avis | 1 | 2 | 4 | 3 | 1 | 4 | 2 | | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | | | 26 |



Le nombre d'avis sollicités sur les projets en 2020 s'élève à 70 ce qui correspond à une diminution de près de 30 % des demandes d'avis par rapport à ce qu'il était en 2019 (98). Les catégories de projets les plus présentées sont les aménagements urbains, les carrières et les éoliennes.

Le nombre d'absences d'avis sur projets, qui s'établit à 26, est en forte réduction par rapport à 2019 (62), en lien avec la baisse du nombre global de dossiers à traiter. Le taux d'absence d'avis sur projets baisse ainsi de 26 points par rapport à 2019 passant de 63 % en 2019 à 37 % en 2020.

4-1 Analyse qualitative des avis

En complément des éléments d'analyse qualitative développés dans le bilan annuel des autorités environnementales pour 2020, la MRAe Pays de la Loire souligne les points suivants.

En premier lieu, la question du périmètre du projet et de son évaluation environnementale reste un point sensible interrogé assez régulièrement par la MRAe : raccordement des projets EnR au

réseau électrique, avenir des sites commerciaux ou industriels abandonnés, projets d'aménagement par tranche, articulation avec le reste de la ville, plateforme logistique et activités de transports connexes, etc.

La prise en compte par les projets des prescriptions ou des efforts de prévention des impacts sur l'environnement déployés par les documents d'urbanisme ou de planification reste aussi largement perfectible alors qu'une partie du travail est fait, qui plus est à une échelle pertinente plus large que le seul projet concerné.

La justification de la consommation d'espace mérite souvent des approfondissements relativement aux choix en termes d'ampleur ou d'optimisation, l'examen des solutions alternatives étant souvent peu développé. Les questions d'adaptation au changement climatique en rapport à la vulnérabilité des projets ou de sobriété énergétique sont peu traitées. Si elles le sont, cela reste souvent au niveau des principes avec peu d'engagements opérationnels. Enfin, la démarche ERC n'est pas toujours bien restituée, tout particulièrement l'étape évitement, ce qui renvoie aux questions de justification des choix évoquées plus haut.

Concernant la biodiversité, le sujet des continuités écologiques est mieux traité qu'auparavant, probablement en lien avec le caractère bocager et le chevelu hydrographique de la région : connaissance et prise en compte ont progressé sur la dernière décennie.

En revanche, la MRAe observe des manquements persistants :

- la démonstration de la proportionnalité des prospections n'est pas toujours produite ;
- l'ancienneté des inventaires ou l'absence de réelle remise à jour quand la gestation d'un projet s'inscrit sur le temps long (cf « vieilles » ZAC ou suites de contentieux) restent problématiques ;
- les noms et compétences précises des BE dans ce domaine sont trop souvent omis ;
- la prise en compte de la vulnérabilité du territoire, face aux effets du changement climatique, y compris dans les mesures compensatoires proposées reste balbutiante (choix des essences à replanter, les effets du CC sur les ZH à recréer, etc..)

Enfin, sans surprise, les mesures compensatoires développées hors des périmètres des opérations génératrices restent souvent très précaires et susceptibles d'être balayées par une autre opération voisine à moyen terme. Le dispositif GéoMCE mis en place pour en garder la mémoire peine à être renseigné et consécutivement à alimenter les réactions adhoc des bureaux d'études et des services de contrôle...

4-2 L'activité d'examen au cas par cas pour les projets

Si cette activité n'est pas conduite sous l'autorité de la MRAe mais celle du préfet de région en général, elle reste néanmoins assurée en termes d'instruction par la même équipe DEE qui travaille pour la MRAe. Le régime réglementaire particulier de ces examens (le silence vaut soumission à évaluation environnementale) impose une vigilance prioritaire au traitement de ces dossiers dans la gestion du plan de charge des instructeurs.

En 2020, le volume de dossiers à traiter n'a pas connu d'inflexion en restant au niveau élevé observé sur les deux années précédentes (327 dossiers dont 20 au titre de la loi ESSOC²) avec un taux de soumission à la hausse (11% contre 7% en 2019).

Douze recours gracieux ont été enregistrés en 2020, dont deux recours à l'encontre de décisions de dispense d'étude d'impact. Sur les 12 recours, 6 décisions concernaient des projets

² La loi ESSOC du 10 août 2018 a rétabli la compétence des préfets de département pour statuer sur les examens au cas par cas des projets relevant d'une procédure de modification d'une autorisation réglementaire au titre des installations classées pour la protection de l'environnement ou de la loi sur l'eau.

d'ombrières photovoltaïques sur parcours d'élevage. « L'agrivoltaïsme » a en effet constitué une typologie de projet émergente en Pays de la Loire sollicitant un travail partenarial avec les différents services de l'État, tout comme la multiplication des projets de plantations d'arbres pour reboisement.

4-3 Contentieux

Jusqu'à présent, la MRAe Pays de la Loire n'est confrontée qu'à très peu de recours contentieux, à l'exception récente de la production d'avis en régularisation sous mandat du juge administratif pour certains dossiers ayant fait l'objet d'avis produits par le préfet de région avant la reprise des avis sur projets par la MRAe.

En effet, à la suite de l'annulation de l'article R. 122-6 du code l'environnement dans sa version issue du décret du 28 avril 2016 (CE 6 décembre 2017, n° 400559), les autorisations (permis de construire ou autorisation environnementale) délivrées au vu d'un avis rendu par une autorité ne présentant pas les garanties d'impartialité requises sont susceptibles d'être annulées.

Néanmoins, le Conseil d'État a précisé les modalités de régularisation de ces autorisations par le juge du plein contentieux de l'environnement, en application de l'article L. 181-18 du code l'environnement (CE, 27 septembre 2018, n° 420119).

D'emblée, il convient de rappeler que les dispositions de cet article sont semblables à celles de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, applicables aux autorisations d'urbanisme. Seules diffèrent les mesures de régularisation envisageables et la nature du contentieux.

5. Promotion de l'évaluation environnementale

La crise sanitaire a fortement contraint la réalisation du programme annuel d'actions établi entre DREAL et MRAe.

Ainsi, la tournée des services départementaux impliqués dans les processus d'évaluation environnementale, amorcée en février 2020, s'est limitée à 2 départements avant d'être suspendue. L'équipe de la DEE a participé également à la réunion annuelle organisée par la DREAL avec les associations de protection de l'environnement en fin d'année.

Par ailleurs, DREAL et MRAe ont participé à des réunions plus ponctuelles à l'occasion de projets complexes pour rappeler notamment les attendus de l'évaluation environnementale à la demande des porteurs de projets ou sur sollicitations des préfetures.