

03/12/2014

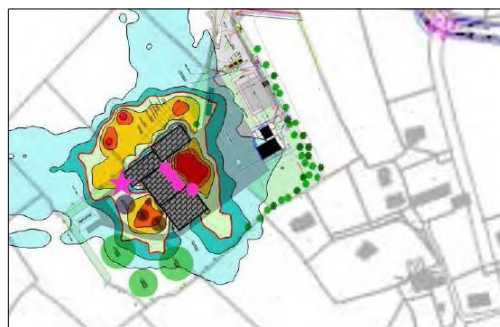
L'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, dite Autorité environnementale (Ae), rend un avis sur les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés faisant l'objet d'une étude d'impact, ainsi que sur les documents d'urbanisme et autres plans et programmes donnant lieu à une évaluation environnementale. Pour certaines catégories de projets (depuis 2012) et de plans et programmes (depuis 2013), l'obligation ou non de réaliser une étude d'impact ou une évaluation environnementale est décidée par l'Ae, après examen au cas par cas. La présente note rend compte de l'activité de l'Ae en Bretagne au cours de l'année 2013.

### I. L'exercice de l'Ae en Bretagne

#### Qui est l'Ae ?

Pour les projets, l'Autorité environnementale est le préfet de région, sauf lorsque l'autorisation ou l'approbation du projet relève d'une décision ministérielle (directement ou indirectement). Dans ce cas, l'Autorité environnementale est le ministre chargé de l'environnement ou bien la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Pour les plans et programmes, l'Autorité environnementale est, selon les cas, soit le préfet de département (plans locaux d'urbanisme, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, plans départementaux de gestion de déchets...), soit le préfet de région (cartes communales, programme régional d'action nitrate...). En 2013, par souci de cohérence à l'échelle régionale, le préfet de région Bretagne a fait usage de son droit d'évocation concernant l'exercice de l'Ae pour les SCoT (schémas de cohérence territoriaux), attribué a priori aux préfets de département.



Modélisation de dispersion des odeurs (extrait de l'étude d'impact du projet de méthanisation LIGER)

#### L'élaboration des avis et décisions de l'Ae

Sauf quand l'Autorité environnementale est exercée au niveau national, les avis de l'Ae et les décisions rendues après examen au cas par cas sont préparés par la DREAL, dont c'est l'une des missions réglementaires. Les avis sont élaborés après consultation de l'agence régionale de santé (ARS), du préfet de département au titre de ses attributions dans le domaine de l'environnement et, le cas échéant, du préfet maritime. L'ARS est également consultée à l'amont des décisions au cas par cas.

En Bretagne, le directeur de la DREAL bénéficie d'une délégation de signature :

- pour toutes les décisions au cas par cas,
- pour certains avis de l'Ae, lorsque celle-ci est le préfet de région<sup>1</sup>,

L'ensemble des avis et décisions de l'Ae est publié sur le site Internet de la DREAL, sauf les avis relevant des préfets de département qui sont mis en ligne par chaque préfecture.

### La promotion de l'évaluation environnementale

Au-delà de son rôle dans la préparation des avis et des décisions de l'Ae, la DREAL poursuit, au nom de l'Ae, un objectif d'information et de sensibilisation des acteurs du territoire à la démarche et aux principes de l'évaluation environnementale.

En 2013, la DREAL est ainsi intervenue régulièrement auprès des commissaires-enquêteurs lors de leurs journées de formation, ainsi qu'à deux reprises auprès des associations de protection de l'environnement.

Lors de l'examen au cas par cas des projets, plans et programmes, la DREAL, pour le compte de l'Ae, est en relation directe avec les porteurs de projets (sans l'intermédiaire de l'autorité décisionnaire à ce stade). La soumission à évaluation environnementale (étude d'impact, pour les projets) s'accompagne souvent d'une sollicitation de l'Ae en vue

d'un « cadrage préalable » pour cette évaluation. Plutôt qu'une réponse individuelle à ce type de sollicitation et sauf cas particulier, la DREAL tend à privilégier la réalisation de fiches de cadrage thématiques, par nature de projet. De telles fiches, finalisées en 2012 sur un ensemble de six thèmes, ont été mises à disposition sur le site Internet de la DREAL. D'autres sont en préparation (voir ci-après).

La DREAL anime par ailleurs un réseau régional de l'évaluation environnementale, qui rassemble les différents services de l'État (préfectures, DDTM, DD(CS)PP, ARS...) impliqués dans le suivi et la gestion administrative des projets, plans et programmes sur lesquels l'Ae est amenée à se prononcer. Plusieurs réunions de travail ont eu lieu dans le cadre de ce réseau, soit en plénière (à trois reprises), soit sous forme de groupes de travail thématiques et d'interventions ciblées,

dans le domaine de l'urbanisme (avec les DDTM) et des filières de l'élevage (avec les DD(CS)PP).

La DREAL participe enfin, au sein du ministère chargé de l'environnement, à un réseau de compétence national dédié à l'évaluation environnementale et animé par le commissariat général au développement durable (CGDD). Ce réseau s'est réuni à 5 reprises en 2013, sur un ou deux jours à chaque fois. La DREAL Bretagne est particulièrement impliquée dans le groupe de travail chargé du déploiement et de la maintenance de l'outil en ligne « Garantie », base nationale de suivi des avis et des décisions de l'Ae utilisée dans les différentes régions.

### Des moyens limités

Au total en 2013, près de 300 dossiers ont donné lieu à un avis de l'Ae. Les effectifs mobilisables par la DREAL pour la préparation de ces avis ne lui permettent pas de traiter

#### ENCADRÉ 1 : LE MÉTIER DE CHARGÉ D'ÉVALUATION POUR LE COMPTE DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation de la qualité des études environnementales (études d'impacts et évaluations environnementales) et de la manière dont les projets, plans et programmes intègrent les préoccupations d'environnement et de santé, demande une compétence mixte, à la fois sur les méthodes de l'évaluation et sur les domaines traités, en plus des capacités d'analyse et de synthèse nécessaires à la rédaction des avis. La fonction de chargé d'évaluation requiert donc, d'une part un minimum d'expérience (en matière d'évaluation environnementale et/ou dans un domaine particulier), d'autre part un temps et un effort de formation personnelle important. En DREAL Bretagne, compte tenu du champ d'intervention très large de l'Ae, la connaissance des différents domaines a été mutualisée, avec la désignation de chargés d'évaluation « référents » par domaine. L'élaboration des avis et décisions de l'Ae s'appuie par ailleurs, outre les contributions externes, sur les compétences spécialisées disponibles au sein de la DREAL, en matière de patrimoine naturel, de prévention des risques, de climat, d'énergie, d'aménagement et de logement...

<sup>1</sup> En 2013, 51 avis de l'Ae concernant des projets ont été signés directement par le préfet de région et 30 par le directeur de la DREAL.

l'ensemble de ces dossiers dans les délais réglementaires impartis et une partie d'entre eux fait donc l'objet d'une absence d'observation de l'Ae. La variabilité dans le rythme de réception des dossiers et la diversité des sujets abordés au regard des compétences propres à chaque chargé d'évaluation sont des contraintes supplémentaires. Ainsi, les dossiers de plans locaux d'urbanisme (PLU), particulièrement nombreux en 2013, sont parvenus à la DREAL majoritairement en période estivale (voir figure 1). La mise en place de l'examen au cas par cas, avec 228 décisions rendues en 2013, a occasionné une augmentation sensible de la charge de travail.

Cette situation a conduit la DREAL à se doter de règles et d'outils de gestion des dossiers reçus pour avis de l'Ae, de manière à traiter en priorité ceux dont les enjeux au plan environnemental apparaissent les plus importants en première analyse. La relative faiblesse des moyens disponibles limite par ailleurs le temps pouvant être consacré à l'organisation interne et à la formation des agents (cf. encadré 1), ainsi qu'à l'animation et à la promotion de l'évaluation environ-

nementale en externe. La DREAL a néanmoins été certifiée ISO 9001 (qualité) en mars 2013 pour l'ensemble de ses activités, y compris celle de préparation des avis et décisions de l'Ae.

## II. Les points marquants de l'activité de l'Ae en 2013

### L'entrée en vigueur de l'examen au cas par cas pour les plans et programmes

L'examen au cas par cas des plans et programmes est entré en vigueur début 2013, après celui des projets mi-2012. Les modalités précises de mise en œuvre diffèrent selon qu'il s'agit des documents d'urbanisme ou des autres plans et programmes, mais le principe est identique.

Au plan organisationnel, la mise en place du dispositif s'est faite sans difficulté particulière. La mobilisation des services de l'État a donné lieu à deux réunions dédiées du réseau régional de l'évaluation environnementale. Une information spécifique a été mise en ligne sur le site Internet de la DREAL pour guider les porteurs de projets dans la constitution de leur demande et

dans le déroulement de la procédure, en plus de la publication des demandes d'examen (sauf pour les documents d'urbanisme) et des décisions.

La logique de l'examen au cas par cas reste toutefois à mieux intégrer par les porteurs de projet. Ainsi, le fait qu'une évaluation environnementale soit demandée dès lors que le projet présente des enjeux notables au plan environnemental, même si ces enjeux ont été correctement pris en compte dans sa conception, n'est pas toujours compris. Or, l'étude d'impact ou le rapport environnemental permet d'asseoir la caractérisation de ces enjeux et la justification du caractère adapté et suffisant des mesures de précaution prévues, et d'acter l'engagement du porteur de projet dans la mise en œuvre et le suivi de ces mesures. Par ailleurs, la demande d'examen intervient encore souvent trop tardivement dans le calendrier d'élaboration et de réalisation du projet, conduisant parfois à remettre en cause ce calendrier.

Une lettre a été adressée en fin d'année par le préfet d'Ille-et-Vilaine aux maires de son département, en concertation avec la DREAL, pour leur indiquer les conditions de mise en œuvre de l'examen au cas par cas. Cet effort d'information et de pédagogie auprès des acteurs sera poursuivi en 2014.

### Les suites données à l'audit IGA-CGEDD

À la demande du préfet de région, l'exercice de l'Ae en Bretagne a donné lieu à un audit conjoint de l'Inspection générale de l'administration et du CGEDD. Dans leurs

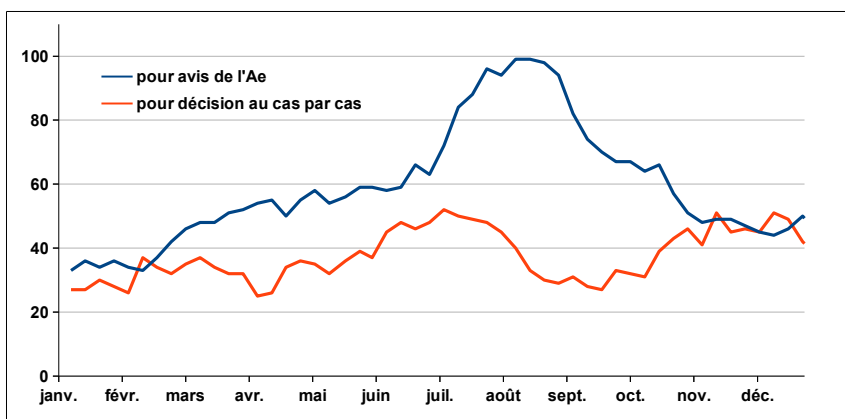


Figure 1: suivi du nombre de dossiers en cours d'instruction en 2013

conclusions, rendues au 1<sup>er</sup> trimestre 2013, les rapporteurs pointent :

- une assimilation encore insuffisante du rôle de l'Ae et de son intervention dans les procédures par les acteurs régionaux,
- le caractère globalement satisfaisant dans la forme et légitime sur le fond des projets d'avis préparés par la DREAL, sous réserve de points de vigilance concernant la rédaction et à la structure des avis,
- l'amélioration possible des processus relatifs à l'exercice de l'Ae en région Bretagne.

Le rapport d'audit formule ainsi un ensemble de recommandations adressées aux principaux acteurs du dispositif de l'Ae en région. Sur la base de ces recommandations, plusieurs priorités d'action ont été proposées par la DREAL et validées par le comité de l'administration régionale (CAR) en septembre 2013. Elles comprennent le renforcement du fonctionnement du réseau régional évoqué ci-avant, la construction d'un plan de valorisation de l'évaluation environnementale et la poursuite de la démarche d'amélioration des avis de l'Ae.

La révision des modalités d'exercice de l'Ae en Bretagne devrait donner lieu en 2014 à une nouvelle note du préfet de région, succédant à la précédente note datée du 8 juin 2011. L'objectif et les conditions de renforcement du fonctionnement en réseau devraient être précisés dans cette note.

## ENCADRÉ 2 : L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES ZONAGES COMMUNAUX D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES OU PLUVIALES

Les zonages d'assainissement représentent une proportion importante des demandes d'examen au cas par cas des plans et programmes. La saisine de l'Ae intervient souvent trop tardivement, considérant que la démarche d'évaluation environnementale, le cas échéant, doit intervenir en cours d'élaboration du document pour être pleinement profitable. Une fiche support destinée à faciliter les demandes d'examen, accompagnée d'une notice, a été élaborée au niveau national spécialement pour les zonages d'assainissement et est actuellement en phase de test et disponible sur le site Internet de la DREAL. Par ailleurs, l'intégration des enjeux environnementaux dans la réalisation de ces zonages apparaît globalement améliorable, notamment en ce qui concerne les rejets directs en temps de pluie. Ce constat motive l'élaboration, entreprise par la DREAL, de « points de repères » concernant spécifiquement l'évaluation environnementale de ces documents.

### La définition progressive d'un positionnement sur des questions juridiques et de doctrine

Les questions d'interprétation des textes issus de la réforme des études d'impact et de l'évaluation environnementale restent assez nombreuses. Elles portent sur l'identité de l'Ae (s'agissant notamment des programmes de travaux ou des aménagements en site classé), sur le périmètre des rubriques de soumission des projets à étude d'impact (véloroutes et ouvrages d'art, modifications de zones d'aménagement concertées...), sur les plans et programmes devant ou non faire l'objet d'une évaluation environnementale (modification des PLU...) et sur l'articulation des procédures entre l'avis de l'Ae, l'enquête publique et l'autorisation ou l'approbation du projet, plan ou programme. En l'absence de circulaires nationales d'application des nouveaux textes, les réponses à ces questions se dessinent progressivement. La DREAL a initié en 2013

une réflexion<sup>2</sup> sur l'application de la réforme aux procédures de création et de réalisation des zones d'aménagement concertées (ZAC).

L'expérience de l'Ae concernant la construction de serres agricoles, les zones de mouillage de bateaux, les zonages communaux d'assainissement des eaux usées ou pluviales, a donné lieu, par ailleurs, à la formalisation de « points de repère » destinés à mieux cerner et à améliorer l'évaluation environnementale de ces projets ou plans/programmes. Ces « points de repère » seront finalisés en 2014 en lien avec le réseau régional de l'évaluation environnementale et mis à disposition sur le site Internet de la DREAL, sur lequel figurent déjà les fiches de cadrage thématiques réalisées en 2012. D'autres « points de repère » sont en cours d'élaboration concernant les documents d'urbanisme, les opérations de dragage,

<sup>2</sup> Notamment sous forme d'un travail de stage, dans le cadre du master franco-tchèque « Administration et services publics » de l'université Rennes 1.

et les schémas d'assainissement (cf. encadré 2) et de gestion des eaux (SAGE), qu'il est prévu d'achever en 2014 également. Une démarche a été engagée aussi sur la qualité des études d'impacts des projets d'élevage, en lien avec les services d'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

### III. Les avis et décisions de l'Ae en Bretagne

#### L'examen au cas par cas

L'examen au cas par cas des projets s'est poursuivi en 2013 sans évolution notable par rapport à 2012. 129 décisions ont été rendues dans l'année, soit une moyenne de l'ordre de 11 par mois. Un nombre élevé de demandes reçues en février (22 demandes reçues en février, 6 en mars), associé au faible délai imparti à l'Ae pour se prononcer, a conduit à plusieurs décisions implicites d'obligation de réaliser une étude d'impact, qui ont fait l'objet pour la plupart d'une nouvelle décision après recours gracieux. Au total, 15 recours gracieux ont été traités en 2013, aboutissant soit au maintien de la décision, soit à l'acceptation du recours. Sur les 129 décisions rendues, 101 ont donné lieu à une dispense d'étude d'impact (en tenant compte des décisions ayant suivi une décision implicite), soit 78 %. La moitié des demandes d'examen concerne des projets d'urbanisme (lotissements, ZAC, permis de construire...). Les autres demandes se répartissent entre projets de défrichements, projets d'aménagement sur le littoral (en particulier les zones de mouillage collectives) et, dans une

moindre mesure, infrastructures routières.

L'examen au cas par cas des ICPE fait l'objet d'une procédure particulière, dite d'enregistrement, n'impliquant pas l'Ae.

Concernant les plans et programmes, sur 98 demandes traitées en 2013, 63 sont relatives à des zones communales d'assainissement des eaux usées ou pluviales et 25 à des PLU. Les quelques autres demandes portent sur des

cartes communales ou sur des plans de protection du patrimoine (AVAP, PSMV). Le taux de dispense d'évaluation environnementale avoisine 70 %, aussi bien pour les documents d'urbanisme que pour les autres plans et programmes.

L'obligation de réaliser une étude d'impact ou une évaluation environnementale concerne en 2013 une trentaine de projets et autant de plans et programmes, sur lesquels l'Ae a eu ou aura à formuler un avis.

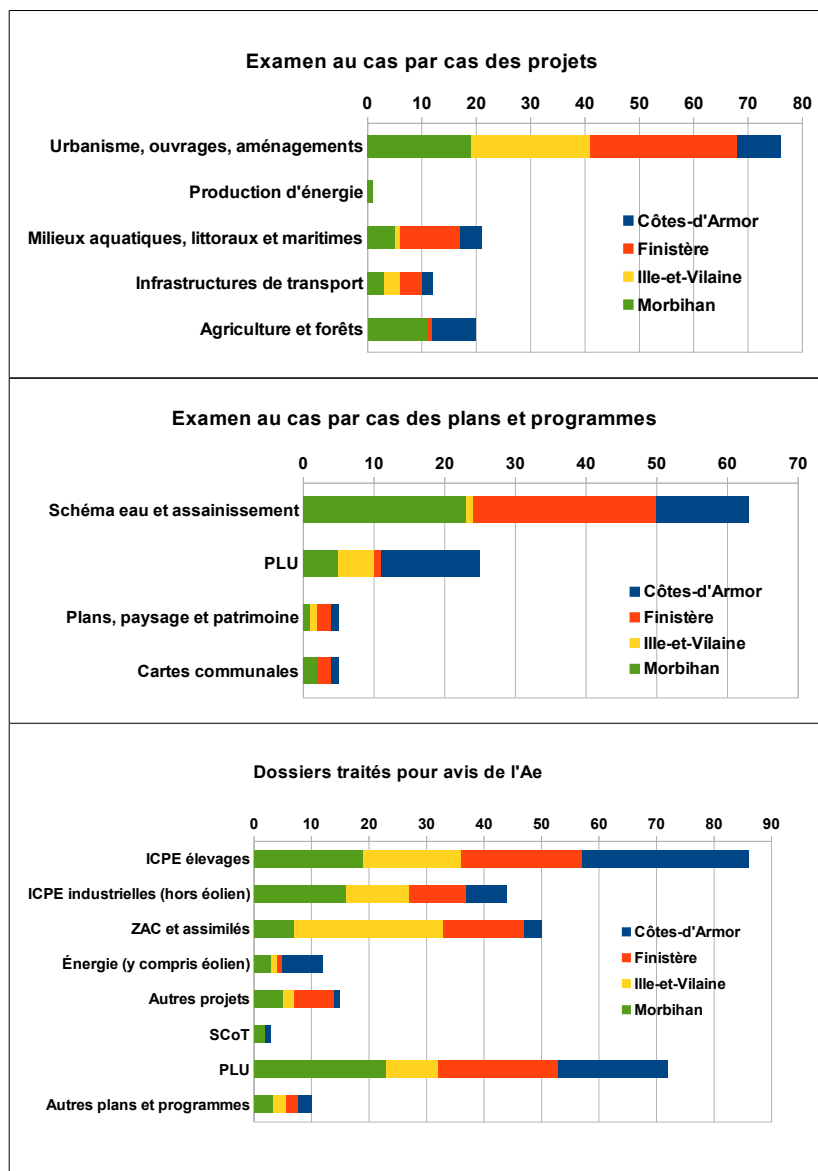


Figure 2 : Nombre de décisions et d'avis de l'Ae en 2013, par domaine et département

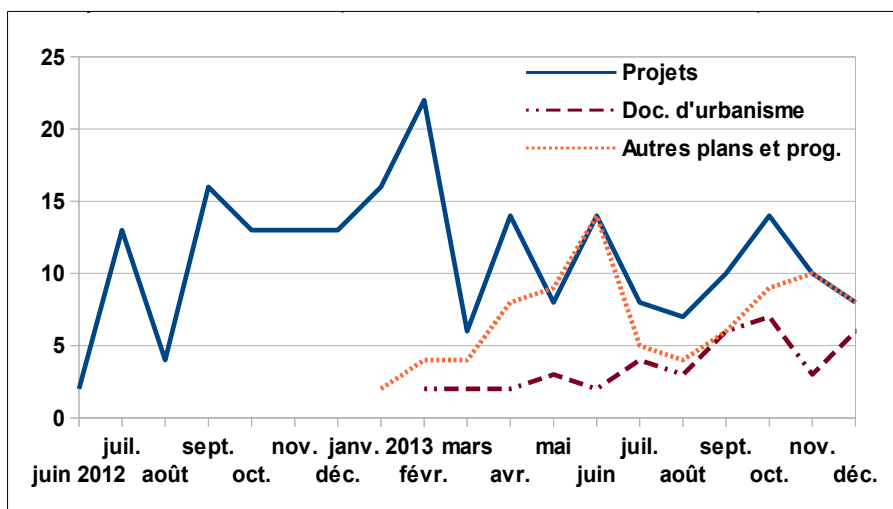


Figure 3: Nombre de demandes d'examen au cas par cas reçues par mois

### Les avis de l'Ae « locale »

En 2013 en Bretagne, l'Ae « locale » a été amenée à se prononcer sur 207 projets et 85 plans et programmes. Les ICPE soumises à autorisation, avec 135 dossiers, et les projets d'aménagement, au nombre de 50 dont 39 projets de ZAC, se partagent l'essentiel des avis émis sur les projets. Les 135 dossiers d'ICPE regroupent 86 élevages, 15 carrières, et divers autres types d'établissement (traitement des déchets, agroalimentaire...) dont 5 parcs éoliens comptés dans la catégorie « énergie ». Les autres catégories de projets sont surtout des installations de production d'énergie (parcs photovoltaïques), des stations d'épuration d'eaux usées et des infrastructures routières. Certains projets sont plus inhabituels, comme la construction d'un téléphérique à Brest pour la desserte du plateau des Capucins ou l'exploitation d'un gisement de sables coquilliers au large de l'île de Sein.

Parmi les plans et programmes examinés par l'Ae en 2013, sont à signaler 3 schémas de cohérence ter-

ritoriale (Arc Bretagne Sud et les Pays d'Auray et de Dinan), le PLU intercommunal de Brest, et 7 SAGE dont celui de la Vilaine portant sur six départements et deux régions. Les autres plans et programmes sont majoritairement des PLU.

Ces chiffres ne montrent pas d'évolution significative depuis 2012, sauf en ce qui concerne le nombre de PLU, dont l'augmentation observée ces dernières années se poursuit, avec 46 dossiers examinés en 2012 et 72 en 2013.

### Les avis et décisions de l'Ae « nationale »

La formation d'Autorité environnementale du CGEDD a rendu, en 2013, 8 avis et 9 décisions au cas par cas concernant le territoire breton, le plus souvent liés à des projets routiers ou ferroviaires ou ayant trait à l'énergie (maîtrise d'ouvrage du ministère chargé de l'environnement ou d'établissements sous tutelle). Ont notamment été soumis à l'Ae du CGEDD le projet de pôle d'échange multimodal de Rennes, 6 opérations d'aménagement foncier consécutives à la réalisation de la LGV Bretagne-Pays de la Loire, et sur le projet de mise à 2x2 voies de la RN 164 à Châteauneuf-du-Faou. L'Ae du CGEDD s'est aussi prononcée sur la réalisation de 5 zones de mouillage situées en partie en site classé et soumises à ce titre à autorisation ministérielle. La DREAL a été régulièrement consultée à l'amont de ces avis et décisions.

Le ministère chargé de l'environnement a émis, en tant qu'Ae, 1 avis en 2013 pour la Bretagne, relatif à un atelier ICPE exploité par le ministère de la Défense.

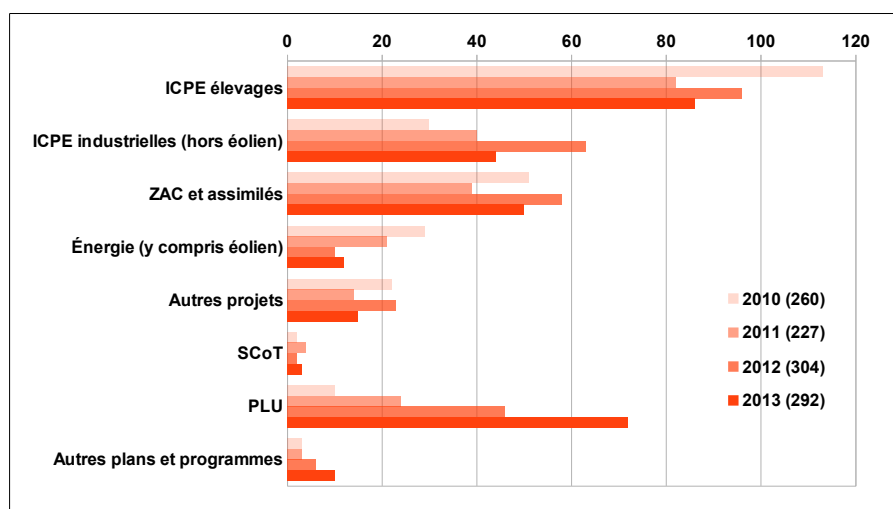


Figure 4 : Évolution annuelle par domaine du nombre de dossiers traités pour avis de l'Ae

### L'accompagnement « amont » et « aval » des projets

En dehors des démarches générales du type « fiches de cadrage » ou « points de repères », certains dossiers à enjeux ou résultant d'un examen au cas par cas font l'objet d'un accompagnement particulier de la DREAL au titre de l'Ae, généralement à l'amont de la réalisation de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale, et plus rarement suite à l'avis de l'Ae.

Parmi les projets ainsi suivis, figurent l'extension du polder de Brest, la construction de la centrale à cycle combiné gaz de Landivisiau, les SCoT du Pays de Rennes et d'Ouest-Cornouaille et le schéma régional de cohérence écologique. La DREAL, pour ce qui relève de l'Ae, prend soin cependant de ne pas s'immiscer dans la conception des projets et dans la réalisation des études environnementales, de façon à ne pas se trouver en position de juge et partie.

La DREAL est, par ailleurs, fréquemment sollicitée sur des questions d'ordre réglementaire, concernant l'interprétation des textes issus de la réforme des études d'impact et de l'évaluation environnementale.

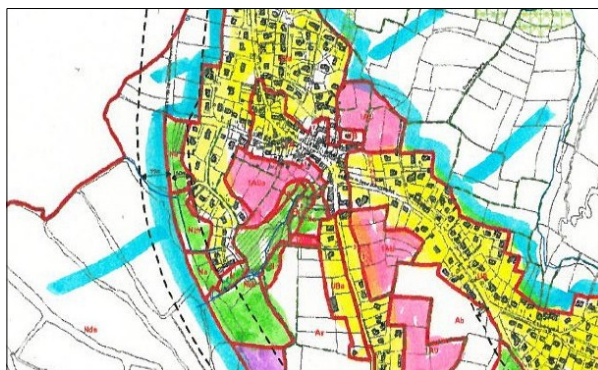


Figure 5 : Analyse d'un PLU - plan de zonage

### IV. Perspectives 2014

L'année 2014 sera consacrée à la mise en œuvre des priorités d'action définies suite à l'audit IGA-CGEDD, mentionnées précédemment. Celles-ci seront déclinées sous forme d'une « feuille de route » détaillée.

Les travaux consacrés à l'élaboration de doctrine, à la promotion de l'évaluation environnementale et à l'amélioration de pratiques seront poursuivis, avec un effort particulier de mise à disposition des informations utiles sur le site Internet de la DREAL. Le renouvellement des élus, suite aux élections municipales, pourra justifier l'organisation de réunions d'information sur les questions d'évaluation environnementale, à échelle départementale ou régionale.

En 2014, un site Internet sera mis en place au niveau national pour le dépôt et la gestion dématérialisée des demandes d'examen au cas par cas concernant les projets. La Bretagne fait partie des régions où ce dispositif sera expérimenté, dans un premier temps.



Figure 6 : Simulation paysagère pour l'implantation d'éoliennes en forêt de Lanouée (extrait de l'étude d'impact)

Direction Régionale  
de l'Environnement,  
de l'Aménagement  
et du Logement de Bretagne

Service Connaissance,  
Prospective et Évaluation  
Division Évaluation  
Environnementale

L'Armorique - 10 rue Maurice Fabre  
Atalante Champeaux CS 96515  
35065 Rennes Cedex

Tél. 02 99 33 42 92  
Fax. 02 99 33 43 35