

Echange avec les associations
Mission régionale d'autorité environnementale

26 octobre 2021

Associations présentes :

FNE Paris, FNE 78, Val d'Oise Environnement, Bien vivre à Vernouillet, Essonne Nature Environnement, SAVAREN, JADE, FNE 77, LPO Ile-de-France, ASA PNE, Comité J. Vilar (Argenteuil), Sud Environnement, APPEL+, Naturellement Nanterre, Romainville Sud, COLOS, UASPS.

Introduction de Luc Blanchard, co-président de FNE Ile-de-France : Luc Blanchard salue les liens de plus en plus forts avec la MRAE Ile-de-France et souligne l'utilité des avis et décisions de la MRAE Ile-de-France pour les associations.

Présentation de Philippe Schmit, président de la MRAE Ile-de-France : Philippe Schmit salue l'importance des associations dans le renforcement des missions de la MRAE.

Il revient sur son parcours, hors du circuit habituel : d'abord juriste et homme politique (maire de Longjumeau dans l'Essonne pendant 12 ans, conseiller départemental dans l'Essonne), puis DGS de petites communes dans les Yvelines, à défendre les petites communes face à Rambouillet ; puis à l'autorité environnementale du CGEDD entre 2010 et 2012, avant de partir à la commission nationale pour l'aménagement commercial (CNAC) pendant 9 ans, en Ile-de-France mais surtout en région. Enfin, il a été nommé à la présidence de la MRAE Ile-de-France en juin 2020.

Composition et activité de la MRAE Ile-de-France :

La MRAE est composée de 9 membres, répartis en 3 collèges : y figurent un juriste, un ingénieur général, un médecin de santé publique (ex-PNSE)... Il y a 3 membres permanents du CGEDD, un chargé de mission et plusieurs membres associés. Le service instructeur de la MRAE Ile-de-France est composé d'agents mis à disposition par la DRIEAT. La MRAE Ile-de-France a une autorité fonctionnelle sur ces agents.

L'année 2019 a été très dense en termes d'activité pour la MRAE, 2021 se place sur la même tendance.

Notamment, l'activité sur les cas par cas et les avis sur projet est considérable :

- + 200 décisions prises après examen au cas par cas depuis le 1^{er} janvier
Les articles R. 122-3 et suivants du code de l'environnement précisent les modalités et situations dans lesquelles la MRAE peut rendre des décisions (de soumettre ou non à évaluation environnementale) après examen au cas par cas
- 75 avis rendus concernant l'évaluation environnementale de projets depuis le début de l'année (15-20 pages, travail considérable d'analyse des évaluations environnementales des projets qui ont une incidence sur l'environnement)

NB : Pour tous les projets soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Il s'agit soit de l'Autorité environnementale du CGEDD soit de la MRAE régionale.

- Une 30aine d'avis rendus sur des projets de révision ou de modification d PLU depuis le début de l'année
- Les Missions régionales d'autorité environnementale sont compétentes pour rendre des avis concernant certains types de plans et programmes – les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales – et pour les projets ayant fait notamment l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public.

Des questions de déontologie se posent par rapport aux fonctions passées des membres de la MRAE. Cela conduit à une abstention de certains membres dans certains avis.

Problématiques soulevées :

➤ Les agents instructeurs sont normalement au nombre de seize, mais ils sont dans les faits beaucoup moins (12). La MRAE Ile-de-France pâtit de la réduction des effectifs, notamment en Ile-de-France : les services déconcentrés de l'Etat en Ile-de-France sont moins attractifs que les services centraux. Notamment, la MRAE Ile-de-France n'a pas d'assistante à temps plein – la précédente est décédée du covid-19 et n'a pas été remplacée... Les autorités environnementales sont de plus en plus dénuées de moyens. En 2022, le MTE subit encore une réduction d'emploi – de -500 postes.

➤ Le chef instructeur de la MRAE est aussi le chef instructeur du préfet, ce qui pose de forts problèmes d'indépendance.

➤ La DRIEAT et la MRAE ont un délai moyen de deux mois pour traiter les dossiers. Ils sont reçus par le pôle instructeur de la DRIEAT. La MRAE a en elle-même deux semaines pour instruire, plutôt en général une grosse semaine après réception de la proposition d'avis de la DRIEAT. L'avis est évalué par le membre désigné de la MRAE, qui le présente aux autres membres de la MRAE. Si les membres de la MRAE ne sont pas tous d'accord, une délibération a lieu – les séances de délibération ayant lieu tous les 15 jours. Les conditions de travail sont donc particulièrement délicates, si un dossier est reçu quelques jours avant la séance, le membre instructeur a très peu de temps pour le préparer avant la séance.

➤ Les contacts avec les maîtres d'ouvrage permettent d'orienter les projets favorablement pour l'environnement. Un cadrage préalable est ainsi prévu dans les textes et permet de s'accorder sur les enjeux du projet au moment du dépôt du dossier de demande d'autorisation environnementale. La DRIEAT tend à dissuader les maîtres d'ouvrage de faire la demande d'un cadrage préalable car celui-ci les contraint davantage dans leur délai d'instruction. Les services instructeurs préfèrent recourir à un cadrage informel et rapide qui permet d'obtenir les mêmes résultats sans recourir à une procédure formelle et contraignante. Beaucoup de maîtres d'ouvrages s'en tiennent aux impacts sur leur parcelle, et ne prennent pas la vision globale : transports, etc.

- La MRAE Ile-de-France s'interroge beaucoup sur l'utilité de ses avis :
- Elle reçoit très peu de mémoires en réponse, bien moins que ce que prévoit la loi
 - La DRIEAT n'étudie de toutes façons pas les mémoires en réponse
 - Les préfets ne transmettent pas les arrêtés dans lesquels ils sont censés tenir compte des avis de la MRAE
 - Sur certains avis, les maîtres d'ouvrage peuvent suivre 12 recommandations mineures, et ne suivre aucune des recommandations majeures. La question se pose de faire moins de recommandations ? ou deux niveaux de recommandations ?
 - Il n'y a pas de compteurs de lecture sur le site, la MRAE Ile-de-France ne sait pas si ses avis sont lus.

Nouveautés MRAE Ile-de-France :

➤ La MRAE Ile-de-France a lancé un travail de comparaison des travaux d'une MRAE à l'autre, car les pratiques sont très différentes. Elle a lancé deux groupes de travail, l'un sur les PLU-PLUi (ces derniers étant plus développés en province qu'en Ile-de-France – en Ile-de-France les PLUi sont dans des secteurs très urbains), afin d'étudier ce que l'on gagne, ce que l'on perd en termes de qualité entre les PLU et les PLUi. Notamment, la jurisprudence européenne considère « l'influence notable » de manière différente sur les grands territoires, elle est moins bien prise en compte dans les PLUi.

➤ La MRAE Ile-de-France produit désormais des notes, sur le bruit, sur les pollutions atmosphériques, sur les data centers, et bientôt sur les entrepôts logistiques.

Echanges avec les associations présentes :

Le problème des modifications successives des documents d'urbanisme - Francis Redon, Environnement 93 et FNE Ile-de-France : Le dossier de la carrière de gypse de Placoplâtre traîne depuis très longtemps. L'avis du Sage Marne Confluence est défavorable, nous sommes en attente d'un avis de la CNPN. Quel est l'avis de la MRAE sur ce sujet ?

De plus, le PLUI d'Est Ensemble a connu 2 modifications (dont 217 modifications dans la seconde), et a conduit au déclassement d'un espace naturel. Il nous apparaît comme un conglomerat de PLUs plutôt que comme un PLU bien étudié.

Philippe Schmit : Sur les Grandes carrières : on commence à être saturés des déchets du Grand Paris ; ils servent à combler des carrières, à créer des buttes pour aménager certains espaces naturels etc.

La MRAE Ile-de-France traque les modifications successives des documents d'urbanisme. Dans l'esprit de la Directive européenne, l'évaluation environnementale doit s'attacher à couvrir l'étude des effets cumulés d'un plan ou projet avec les autres alentours. Il est évident que les modifications successives dénaturent le projet initial. Les PLU subissent parfois 12 modifications, dont 6 similaires pour jouer la sécurité juridique : la MRAE doit en effet émettre 6 avis, un pour chaque modification... Dans le formulaire de saisine, nous avons fait rajouter dans la rubrique 5 la question « le PLU a-t-il précédemment été évalué ? Y a-t-il eu des modifications successives ? ».

Le problème de la mauvaise prise en compte de la qualité de l'air et du bruit - Jean-Pierre Grenier, Bien vivre à Vernouillet : Avec le CNPN, la MRAE Ile-de-France est l'institution la plus utile pour les associations environnementales. Le diagnostic du territoire est très utile. Si on prend l'ensemble des avis de la MRAE et des études des services de l'Etat, les projets devraient être tous arrêtés à cause de la pollution de l'air. Mais ils s'accumulent. La réduction des moyens de la MRAE semble clairement signifier une volonté de réduire son pouvoir. Au niveau départemental, les objectifs du plan climat ne sont pas du tout respectés. Il est donc impossible de les respecter au niveau régional et national. Les cabinets d'étude font mal leur boulot et vont dans le sens de leur client.

Philippe Schmit : Avant, dans nos avis, on s'en tenait aux valeurs limites nationales. Dorénavant, on fait figurer dans tous les avis les valeurs guides de l'OMS (NB : avant la nouvelle baisse des normes OMS en septembre). La MRAE attache une grande importance à la santé, comme en témoigne le recrutement d'un spécialiste de la santé environnement dans nos membres. Nous rencontrons cependant une difficulté méthodologique : la situation s'améliore globalement pour la pollution de l'air en Ile-de-France, mais comment évalue-t-on l'importance de l'arrivée des moteurs électriques dans le parc automobile ? On n'arrive pas à le modéliser à plus de trois ans. Le juge peut difficilement l'apprécier. Plusieurs thèses de doctorat sont en cours sur le sujet, nous espérons en obtenir des réponses.

Cependant, il faut préciser que la MRAE ne fait pas de contrôle de légalité : c'est le rôle du préfet. La MRAE évalue au regard de la santé.

On impose de plus en plus d'avoir une étude de la qualité de l'air basée sur le lieu, et de plus en plus d'imposer la même exigence sur les PLU. On applique la doctrine de la directive sur les projets impactant l'environnement : tout ce qui a été préalable à l'élaboration du projet doit servir pour bien réaliser le projet. Lien entre la directive projet et la directive plan-programme. Certaines communes témoignent d'une paresse financière et intellectuelle : il n'y a pas d'analyse de la qualité de l'air réalisée, elles s'en tiennent aux seules données disponibles sur le site de AIRPARIF.

Parmi les mauvais exemples, on peut citer récemment une opération de l'ANRU (censée donc être exemplaire) ; en réalité, cette opération majore la population exposée aux nuisances sonores. Comment donc faire comprendre aujourd'hui l'impossibilité de poursuivre ces projets ? Nous cherchons à prendre en compte les notions de bruit pour les 4 saisons (en été, fenêtre ouvertes), pour prendre en compte réellement la qualité de vie des gens et pas seulement des seuils administratifs.

Le problème du manque d'études épidémiologiques arrimées aux plans et projets - Christine Nedelec : Il faudrait mieux mobiliser Airparif, Bruiparif, l'Observatoire de la santé afin d'obtenir des études plus fines et localisées... Il n'y a pas d'étude épidémiologique en Ile-de-France.

Le problème de la mauvaise formation et information des élus - Marie-Paule Duflot, FNE77 : les élus sont très mal formés et informés dans le domaine scientifique, en particulier sur les risques sanitaires et environnementaux. En Seine-et-Marne, un projet d'arrêté préfectoral relatif à un entrepôt Seveso seuil haut prévoit d'autoriser le stockage de produits dangereux pour lesquels la règle de calcul SEVESO 3, dite « règle du cumul », indique un total représentant plus de 50 fois le seuil SEVESO Haut. Les pompiers disent bien qu'ils ne peuvent pas intervenir. FNE 77 a envoyé une alerte SEVESO seuil haut à tous les présidents de groupes parlementaires et les parlementaires de Seine-et-Marne pour leur demander de changer les seuils de SEVESO seuil haut dans la loi.

Philippe Schmit : Effectivement, les élus manquent de compétence en matière environnementale. Les groupes et entrepreneurs profitent de la méconnaissance des élus pour créer des projets parfois (ou non) contributeurs à la vitalité économique territoriale, mais surtout très impactant pour l'environnement.

La MRAE va dorénavant au contact des élus ; notamment pour les PCAET, elle rencontre systématiquement les élus. C'est malheureusement toujours trop tard, car la saisie a lieu après les délibérés. L'échange ne peut donc apporter qu'un changement à la marge, mais l'idée est de sensibiliser les élus. Souvent, les projets servent à combler les déficits des projets que les élus créent eux-mêmes. La MRAE écrit régulièrement aux porteurs de projets, par exemple dans le cas récent d'un data center non raccordé au réseau de chaleur pour réutiliser la chaleur fatale. La MRAE Ile-de-France assume un rôle pédagogique croissant. Cela ne fonctionne pas toujours : l'AMIF refuse une séance de travail en commun.

L'Autorité Environnementale du CGEDD a quant à elle l'obligation de rencontrer le maître d'ouvrage, ce qui est une très bonne chose – mais la MRAE Ile-de-France a beaucoup plus d'avis à rendre que l'AE, et des délais beaucoup plus courts, elle ne peut donc que rarement rencontrer les porteurs de projet.

Sur le sujet des entrepôts : le SDRIF est extrêmement permissif. De nombreux projets, parfois à l'initiative du conseil départemental, ne comportent aucune réflexion sur l'aménagement global, la prise en compte des transports, voire la prise en compte du SDRIF. La MRAE possède l'étude de risque, qui reste confidentielle, non accessible pour les associations. Les études de danger et leurs annexes sont rappelées dans l'avis et peuvent donc être demandées par les associations.

Récemment, la MRAE Ile-de-France a produit un document sur les data center (qui n'est pas encore publié). Au moment de la révision du SDRIF, il s'agit de mettre la région face à ses responsabilités : on ne peut pas mettre un entrepôt dans chaque commune. Il y a notamment un travail de pédagogie à faire auprès des bureaux d'étude.

La MRAE fera une contribution à la révision du SDRIF au titre de ses constats : on doit pouvoir construire des logements après avoir réglé le problème des logements vacants, en dehors des zones de multi-exposition.

Martine Lagain, Collectif J. Vilar, VOE (ex-professeure à l'université sur la question des risques naturels) : Argenteuil est la 3^e ville d'Ile-de-France, la plus grosse agglomération du Val d'Oise. Sur l'« Ile Héloïse », Fiminco souhaite depuis longtemps implanter un projet, qui a été mis de côté après la mobilisation des associations. Ce projet est sur un terrain communal, avec des platanes plus que centenaires, un paysage marqué par l'impressionnisme, à la tête du pont d'Argenteuil. Le sous-sol est formé d'alluvions, et donc compressible. L'Ile est

dans le lit majeur de la Seine, elle est inondée tous les ans. Mais pour le maire, ce n'est pas un problème. Il nie le risque, et ne prend en compte que le risque sécheresse ! L'adjointe chargée de l'urbanisme refuse de nous recevoir. Fiona Lazaar, la députée d'Argenteuil, nous soutient. L'avis de la MRAE a bien sûr été défavorable.

Philippe Schmit : Souvent, c'est un directeur des services techniques qui transmet les projets directement à la DRIEAT ou à la MRAE. L'élu politique n'est généralement pas au fait des enjeux techniques – tout cela reste entre technos. Les politiques ont-ils connaissance des avis ? Bien souvent ce n'est pas le cas. Dans le formulaire du cas par cas, la MRAE Ile-de-France demande désormais les coordonnées du maire et de l'élu responsable.

Le problème de la fonctionnalité écologique - Pierre Salmeron, Sud Environnement, Environnement 92, FNE Ile-de-France : Dans le cadre de notre projet Cartovégétation, on prend conscience qu'on ne peut pas traiter pareil les zones de végétation en milieu dense et en milieu non dense. Dans les zones carencées, il faut intervenir pour consolider les réseaux. Il faut également prévoir à l'avance des zones qui devront être renaturées. C'est d'autant plus important pour les EPCI autour de Paris.

Paris a un problème de reconnexion à la première ceinture verte : si les PLU de la première couronne densifient de manière non raisonnée, c'est Paris qui étouffera. Dans les zones carencées, les élus gommant la question des 10 m² d'espace vert par habitant en y incluant les zones forestières. Alors que dans la loi de 1973, le seuil était certes de 10m² d'espaces vert par habitants, mais il y avait un autre seuil de 25m² « d'espaces de fin de semaine » : soit les zones forestières. Les 10m² ne devraient pas compter les zones forestières.

Les PADD ont souvent comme premier objectif de favoriser le développement économique, au lieu de préserver l'environnement. On a donc des compromissions et des pertes de biodiversité. Dans les avis existants de la MRAE Ile-de-France, il y a peu de remarques sur les PADD. On gère les projets à partir des urgences économiques, on n'a pas suffisamment de moyens pour évaluer les PLUi. Les espèces ne fonctionnent pas comme les humains : les chemins ne constituent pas des corridors, il faut plusieurs ha tous les 3-4 km.

Philippe Schmitt : Vous posez justement la question de la fonctionnalité écologique. Les projets traitent des continuités écologiques de manière très superficielle. Une haie suffit pour le promoteur de projet à construire une continuité écologique. On ne peut pas se satisfaire de cela. Ils doivent nous démontrer que la fonctionnalité écologique est en effet maintenue. Un ancien membre de la MRAE était spécialiste des espèces (ex-ONF) ; avec son départ, on cherche à renforcer l'équipe de la MRAE avec un profil expert, reconnu.

La compétence « zone d'activités économiques » ne relève plus de la commune – c'est désormais un intérêt communautaire, donc de l'EPCI. Les EPCI se sont vu confier à compter du 1er janvier 2017 (article 64 de la loi NOTRe), toutes les Zones d'Activités de leur territoire, leur gestion étant unifiée au sein de la compétence obligatoire « développement économique ». L'EPCI devrait réaliser une appréciation de la vacance des locaux en son sein. Une disposition de la loi climat et résilience qui va entrer en vigueur impose d'évaluer la vacance dans la zone d'activité avant d'avoir l'autorisation d'implanter un nouvel entrepôt, ce qui donne des arguments supplémentaires pour dénoncer l'absurdité du projet. La compétence d'activité est une compétence d'EPCI, il faut donc raisonner directement les EPCI.

Le problème de l'instruction par la préfecture - Vincent Prévost, Romainville Sud : Nous sommes tous extrêmement attentifs à vos avis. Ce sont les rares avis sur lesquels nous appuyer dans notre travail associatif. Je relève malheureusement le déficit de moyens des administrations pour l'environnement et le manque de formation de nombreux agents et surtout, d'élus. Il y a un grave problème sur l'instruction des permis de construire en matière de lien entre le droit des sites et sols pollués et le droit de l'urbanisme. A Romainville par exemple, il y a un projet Fiminco. Sur celui-ci, nous n'avons pas eu de réponse de la MRAE. La préfecture ne travaille pas en bonne intelligence avec les associations s'il n'y a pas de plainte et une forte pression de la part des habitants, mais les habitants ne sont pas informés, ils ne peuvent donc pas se plaindre !

Philippe Schmit : La question est pendante de savoir si la MRAE doit aller voir chacun des préfets pour les sensibiliser à la réglementation environnementale. En effet, il y a des défaillances dans l'interprétation dans l'instruction des services départementaux sur nos avis. Les préfets ont reçu des consignes de favoriser la croissance économique et la production de logement au-delà du raisonnable. Les projets reçoivent donc des avis favorables de la préfecture car celles-ci ont reçu des directives du gouvernement. Or, il y a actuellement 498 000 logements vacants en Ile-de-France.

Il y a une interrogation sur la notion d'incidence notable évaluée par les préfets. Qu'est-ce que c'est ? Comment définir le caractère notable d'une incidence ? De nombreux projets évitent l'évaluation environnementale car le préfet estime qu'il n'a pas d'influence notable pour la santé humaine et l'environnement. Par exemple une grande partie des forages échappent désormais à l'évaluation environnementale par ce biais. C'est un problème de respect du droit européen par le droit français.

Comment être informés plus en amont des projets ? Claude Grajeon, Jade : Comment être informé plus en amont que par la MRAE des projets ? Quand elle rend ses avis, il est déjà trop tard. Pour faire un peu de provocation : la MRAE n'a aucun pouvoir ?

Philippe Schmit : les avis que nous rendons relèvent de la législation européenne ; la législation française a juste transposé cette obligation. Nos avis éclairent le maître d'ouvrage, l'autorité qui délivre l'autorisation et le public sur les incidences notables des projets. Ce sont les associations qui, par le contentieux, donnent le caractère contraignant aux avis.

Pour prendre connaissance des projets à venir plus en amont, vous pouvez consulter le site de la DRIEE (ce n'est pas encore sur le nouveau site de la DRIEAT) : vous y trouverez une liste des projets à l'instruction. En début de séance de la MRAE Ile-de-France, tous les 15 jours donc, nous listons les projets qui vont arriver et ceux sur lesquels il pourrait y avoir motif à avis. Vous pouvez donc vous référer aux CR de séance.

A noter - Bonnes pratiques pour les associations

➤ Bien lire les notes de bas de page. La MRAE Ile-de-France cite de nombreux documents administratifs dont les associations peuvent faire la demande dès lors qu'elles en ont connaissance (jurisprudence CADAR). Ex : une usine SAFRAN à Evry causait une pollution (chrome, mercure...) du sol, jusqu'à une nappe qui va de l'usine à un quartier d'habitation. Ces pollutions sont gravissimes, mais l'entreprise est sensible politiquement. Les élus connaissaient les risques. La communauté d'agglomération refusait de poser des capteurs. La MRAE Ile-de-France a réussi à obtenir des études pour prouver la pollution et les risques associés.

La MRAE possède notamment l'étude de risque, qui reste confidentielle, donc non accessible pour les associations. Les études de danger et leurs annexes sont rappelées dans l'avis et peuvent donc être demandées par les associations.

➤ Pour prendre connaissance des projets à venir plus en amont, les associations peuvent consulter le site de la DRIEE (ce n'est pas encore sur le nouveau site de la DRIEAT) : on y trouve une liste des projets à l'instruction.

Par ailleurs, en début de séance de la MRAE Ile-de-France, tous les 15 jours donc, elle liste les projets qui vont arriver et ceux sur lesquels il pourrait y avoir motif à avis. Les associations peuvent donc se référer aux CR de séance. Le PV de séance est en amont de l'avis, on peut encore intervenir.

➤ La MRAE Ile-de-France n'est pas autorisée à avoir un compte twitter. Mais Philippe Schmitt a créé un compte à son nom, pour amplifier encore la publicité des avis. Ne pas hésiter à les diffuser, les mettre sur les sites.

➤ Désormais, FNE Ile-de-France communique les projets qui lui semblent particulièrement problématiques, environ tous les 15j, dans sa lettre au réseau.

➤ Philippe Schmit et la MRAE Ile-de-France peuvent être contactés à cette adresse : philippe.schmit@developpement-durable.gouv.fr