

Fonctionnement de la MRAe en 2019

En termes de plan de charge, l'année 2019 montre de nouveau une importante progression du nombre de dossiers reçus pour avis ou décisions par la MRAe Occitanie : 328 sollicitations pour avis en 2019 (+23 %), dont 28,7 % d'avis tacites (taux identique à 2018), et 319 sollicitations pour décisions « cas par cas » plans et programmes (+13 %), soit 647 dossiers reçus en 2019 contre 549 en 2018 (+18 %)¹, ceci à moyens humains constants d'une année sur l'autre. La DREAL Occitanie compte 19,4 ETP fin 2019, pour un effectif cible de 22 ETP pour l'ensemble de l'activité autorité environnementale.

On peut noter que la jauge symbolique des 1 000 dossiers reçus par la DREAL a été dépassée en 2019, tous types de dossiers confondus.²

La MRAe s'est réunie en 21 séances, et la grande majorité des avis a été rendue de manière collégiale (recours exceptionnel à la délégation).

Le taux de décisions sur les cas par cas plans/programmes, menant à soumission à évaluation environnementale est de 9 % (11 % 2018). Quatre recours ont été enregistrés, tous examinés en séance collégiale.

Le nombre de demandes de cadrages préalables est en légère augmentation (une quarantaine), restant largement prédominant pour les projets (34). Les suites sont assurées par la DREAL, essentiellement sous forme d'échanges en réunion, et à ce titre ne donnent pas systématiquement lieu à rédaction et publication d'un avis, mais en général d'un compte-rendu transmis au demandeur.

Côté équipe de la MRAe Occitanie, la fin d'année s'est caractérisée par l'arrivée d'une chargée de mission (1^{er} décembre 2019, également vouée à intervenir en PACA et Corse), et l'année 2020 sera caractérisée par un changement de président et d'une partie des membres permanents et associés.

Analyse des avis et décisions de 2019

Activité relative aux plans et programmes

- **Typologie des dossiers évalués**

Un nombre de saisines pour avis « urbanisme et planification » en forte hausse

2019 est dans la continuité haussière de 2018 avec notamment une augmentation très significative :

- du nombre de SCOT : passant de 5 en 2018, à 16 en 2019 ;
- du nombre de PLU : +20 % par rapport à 2018 (88 en 2018 et 107 en 2019) tous types confondus et +30 % pour les élaborations seules (59 en 2019 et 45 en 2018), avec de nombreux dépôts avant l'été, dans un contexte pré-élections municipales, certes identifié et anticipé autant que de possible, mais complexe à gérer afin de maintenir un niveau « raisonnable » d'avis tacites (au final d'environ 42 % pour ce domaine) et un même niveau de qualité ; étant entendu que l'accélération des dépôts a eu pour conséquence une baisse de qualité de ces derniers, par manque de cadrage amont notamment, et une augmentation du nombre de recommandations de la MRAe, et partant, du temps consacré à chaque dossier...

1 A noter que l'on constate une baisse de 11 % des décisions pour cas par cas projets instruites pour le compte du préfet par la DREAL (365 contre 410 en 2018).

2 1 012 dossiers exactement, en intégrant les 365 dossiers cas par cas projets instruites pour le compte du préfet, autorité compétente pour les cas par cas projets.

Un dépôt record de PLU intercommunaux, avec 12 dossiers en 2019 contre 2 en 2018.

Un afflux de PCAET, avec 43 dossiers en 2019 contre 1 en 2018.

Un nombre de dossiers pour décisions au cas par cas qui reste très soutenu.

Pour les PLU, 216 décisions ont été produites, +3,3 % par rapport à 2018, les zonages d'assainissement étant l'autre domaine générant de nombreuses décisions : 65 en 2019 (stable).

- **Qualité des dossiers**

Des projections démographiques très, voire trop ambitieuses

Phénomène récurrent, les projections démographiques des documents d'urbanisme s'avèrent majoritairement très volontaristes et « ambitieuses » (voire démesurées) et très souvent décorrélées des tendances passées (au regard des données INSEE).

Comme justifications apportées, les collectivités affichent l'application des objectifs *plafond* des SCoT sans argument supplémentaire, ce qui semble très discutable, avec pour conséquence une consommation d'espace excessive et des incidences sur les secteurs à enjeux environnementaux, notamment en termes d'inondation et de feu de forêt (malgré les catastrophes récurrentes dans la Région sur ces sujets), ainsi que de biodiversité (peu d'inventaires naturalistes) ; les terres agricoles étant en général les grandes perdantes (consommation privilégiée pour l'habitat, équipements, infrastructures, mais aussi pour la compensation écologique et zones humides).

La MRAe a opéré sur ce sujet un certain durcissement, conformément à l'évolution de la politique nationale et régionale (circulaire de juillet 2019 sur la gestion économe de l'espace et les travaux en cours au niveau régional...), avec des recommandations visant à mieux demander de justifier les projections démographiques, mais aussi les densités prévues.

On notera toutefois une nuance positive pour la consommation d'espace à vocation d'habitat : quelques PLU commencent à « calmer le jeu » dans un esprit loi ALUR, et actent le ralentissement de la croissance démographique, jouent le jeu du réinvestissement urbain et présentent des extensions modérées voire nulles (quelques rares cas cette année), puis en proposent un phasage raisonné ou des conditions d'ouvertures des zones à urbaniser.

Une qualité toute relative des dossiers de PLUi...

Les PLUi entament une phase de croissance certaine, mais avec une diminution très nette de la qualité de l'évaluation environnementale, en raison de l'échelle des documents et des coûts d'études : au final les choix d'urbanisation sont encore moins expliqués que dans un PLU. Ceci apporte effectivement un gain de temps comme annoncé (révision/élaboration d'un seul dossier de PLUi au lieu de plusieurs PLU), mais reporte la question sur les projets d'aménagement ultérieurs, car il ne sera pas possible de considérer ces PLUi comme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale de qualité.

...et de PCAET

Nonobstant la jeunesse de l'outil, on ne note pas d'amélioration de leur qualité malgré la régularité des remarques et recommandations, alors qu'il s'agit souvent des mêmes bureaux d'études : l'exercice d'évaluation environnementale ne semble pas toujours compris, et les recommandations peu capitalisées.

L'essor peu coordonné du photovoltaïque

En termes de planification, on note une forte poussée du photovoltaïque au sol, avec une absence quasi systématique de coordination à l'échelle intercommunale par exemple, qui permettrait une évaluation environnementale à une échelle plus large, adaptée aux impacts prévisibles : chaque commune réserve un secteur dans l'intention d'avoir son parc, sans analyse des effets cumulés, et la somme des intentions est souvent supérieure aux orientations des SCoT (remarque également généralisable à l'éolien). À noter également un manque de cadre dans le choix du zonage : A indicé, N indicé, AU, voire pas de zonage spécifique (le photovoltaïque "disparaît" alors sur le plan).

L'adéquation besoin/ressources en eau, enjeu des années à venir

L'insuffisance fréquente de justifications de cette adéquation est à souligner, surtout au regard des effets cumulés (communes qui partagent une même ressource), des effets du changement climatique et du manque de compatibilité avec les orientations des SDAGE qui demandent à ce que les PLU respectent les objectifs cibles des PGRE en matière de rendement des réseaux d'adduction (75 % en général) avant de pouvoir développer leur urbanisation.

Le sujet « qualité de vie » reste trop survolé

L'insuffisante prise en compte des questions de pollutions atmosphériques, nuisances sonores, qualité et efficacité des déplacements, etc., pose problème au stade de la planification.

Activité relative aux projets

Les énergies renouvelables, une dynamique toujours soutenue

Malgré une baisse relative (35 dossiers en 2019, contre 47 en 2018), la dynamique se poursuit en termes de parcs photovoltaïques, avec de plus en plus de projets en secteurs naturels et agricoles (au-delà des "doctrines" nationales ou régionales³), ainsi que les premiers dossiers de parcs flottants en 2019 (notamment sur d'anciennes gravières présentant des enjeux naturalistes).

Pour les parcs éoliens, les demandes d'avis restent soutenues (13 en 2018, 10 en 2019 concentrées dans quatre départements sur 13, en particulier dans l'Aude et dans l'Hérault). On note le dépôt de dossiers sur des secteurs jusqu'alors vierges d'éoliennes.

Les projets d'aménagements en augmentation

Les dossiers d'aménagements (rubrique 39°) sont en augmentation, passant de 35 à 41 dossiers. C'est sur ce type de dossier que les avis tacites pour les projets ont été les plus importants (environ 33 %).

De manière générale, on note une non prise en compte des conséquences des effets du changement climatique. Remarque particulièrement valable pour les aménagements de montagne : absence de véritable analyse sur l'enneigement, la fonte précoce, la pérennité de certains aménagements, etc.

L'extension du métro toulousain

Parmi les dossiers emblématiques ou à forts enjeux, la MRAe Occitanie s'est prononcée sur la troisième ligne de métro de Toulouse, dossier complexe pour lequel le travail collaboratif, tant pour les agents de la DREAL que pour les membres de la MRAe, s'est avéré particulièrement important.

Le président de la MRAe Occitanie

Philippe Guillard

3 Doctrines recommandant en général en priorité l'équipement des secteurs anthropisés.