



RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025



MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

SOMMAIRE

Fonctionnement	4
A retenir pour 2025	5
Plans & programmes	8
Projets	13
Des sujets de préoccupations émergents ou récurrents	16
Zooms	19
Perspectives	21
Annexe	22

FONCTIONNEMENT



LES MEMBRES DE LA MRAe EN 2025

PRÉSIDENTE
Annie VIU

MEMBRES PERMANENTS
Christophe CONAN
Stéphane PELAT
Éric TANAYS
Florent TARRISSE

MEMBRES ASSOCIÉS
Philippe CHAMARET
Chimie de l'environnement
Yves GOUISSET
Hydrogéologie
Jean-Michel SALLES
Economie de l'environnement
Bertrand SCHATZ
Ecologie fonctionnelle

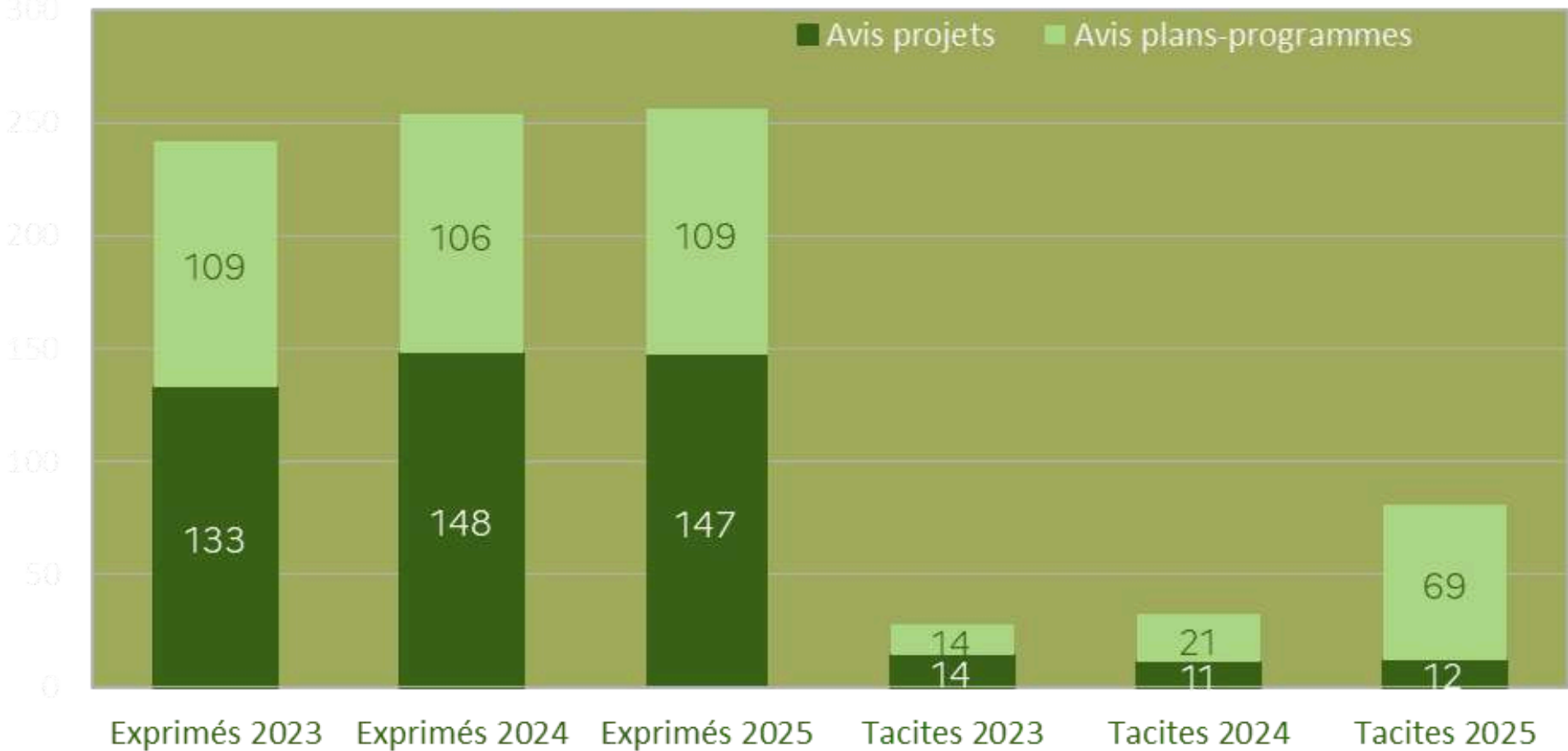
La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) est composée de membres permanents, inspecteurs à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et de membres associés. Tous sont désignés *intuitu personae* par le ministre chargé de l'environnement. Ils sont désignés en raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

Pour exercer ses missions, la MRAe s'appuie sur l'effectif des 22 agents du département Autorité environnementale (Ae), qui apportent leur appui technique pour l'instruction et sont mis à disposition par la Dreal dans le cadre de la convention entre la Dreal et la MRAe signée le 27 octobre 2020.

La MRAe s'est réunie 22 fois en 2025 (en mixte, présentiel et visioconférence). Compte tenu du nombre important de dossiers à instruire et des délais contraints pour produire les avis, les modalités de travail en réunion sont complétées par l'organisation d'une collégialité électronique ainsi que par le recours à la délégation pour les dossiers à enjeu faible ou devant être validés en urgence quels que soient les enjeux.

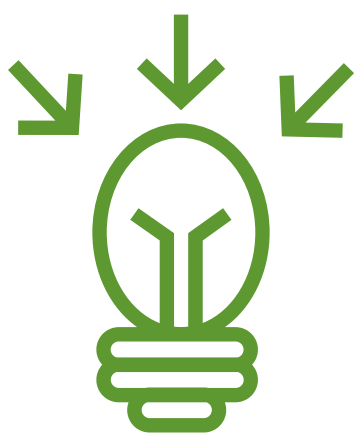
Les avis publiés sont le fruit d'un travail collectif entre la MRAe et le département Ae de la Dreal, ainsi que des échanges et contributions des services consultés (DDT, ARS, OFB...). Le fonctionnement adopté, fluide et robuste, est fondé sur des modalités optimisées d'organisation et sur des échanges nourris sur les sujets techniques afin de construire des positions partagées pouvant déboucher sur des éléments de doctrine.

AVIS EXPRIMÉS ET TACITES (NOMBRE D'AVIS 2023, 2024, 2025)
CUMUL PROJETS ET PLANS & PROGRAMMES





Fabienne Athanase, cheffe du département de l'autorité environnementale à la Dreal Occitanie, est décédée en novembre 2025. Elle a apporté son soutien aux équipes et a fait preuve d'un remarquable dévouement jusqu'aux derniers jours. Cela a été un grand traumatisme et une grande tristesse pour les équipes de la Dreal et pour les membres de la MRAe.



À RETENIR POUR 2025

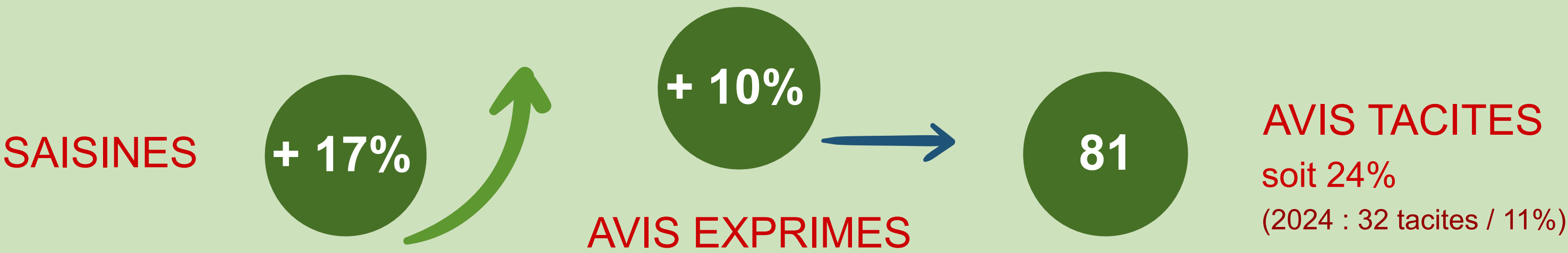
Faits marquants

- ➔ L'année, précédant les élections municipales, se caractérise par une augmentation très importante des saisines, en particulier au deuxième semestre. La MRAe n'a pas pu suivre cette envolée et le nombre d'avis exprimés en 2025 est resté stable. Il résulte de cette situation une augmentation très nette du nombre d'avis tacites (81 soit 24% des saisines, pour 32 soit 11% en 2024).
- ➔ Le développement des énergies renouvelables concerne quasi exclusivement l'installation de centrales photovoltaïques (102 sur 103 saisines).
- ➔ La qualité des dossiers d'évaluation environnementale est toujours très hétérogène et la MRAe a été amenée dans certains cas à demander qu'un nouveau dossier lui soit présenté.
- ➔ Face au plan de charge et à la situation des équipes (mobilités, absences), les méthodes de travail ont été ajustées en privilégiant les dossiers à forts enjeux et en formulant des avis ciblés voire sans observation pour les dossiers à enjeux les plus faibles.
- ➔ De nouveaux outils ont été déployés dans le courant de l'année 2025, dont NOVAE pour la dématérialisation des procédures via le téléportail public evaluation-environnementalite.gouv.fr et le suivi des dossiers

Quelques chiffres

DANS UN CONTEXTE D'UN NOMBRE IMPORTANT DE SAISINES, STABILITE DU NOMBRE D'AVIS
EXPRIMES MAIS AUGMENTATION TRES SIGNIFICATIVE DU NOMBRE DE TACITES

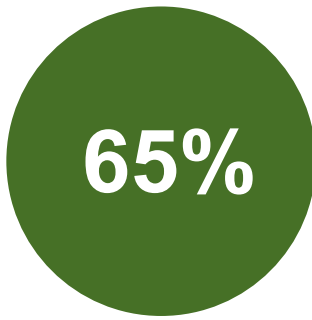
AVIS PROJETS & PLANS/ PROGRAMMES



des avis plans et programmes concernent
des mises en compatibilité de PLU(i)



83%



65%



des avis concernent les EnR
(surtout parcs photovoltaïque)

CAS PAR CAS PLANS & PROGRAMMES



5%

de soumissions

2024 : 11%

SEMINAIRE Dreal / MRAe Occitanie

14 octobre 2025 – TOULOUSE (31)

Comme chaque année, la MRAe Occitanie et les équipes de la Dreal se sont retrouvées une journée entière pour resserrer les liens et prendre du recul sur les pratiques des deux collectifs.

Ce séminaire, tenu au sein de la nouvelle cité administrative de Toulouse le 14 octobre 2025, se place dans un contexte de forte augmentation des charges de travail, lié à la hausse continue du nombre de saisines depuis plusieurs années et accentué par le flux de dossiers de planification déposés par les collectivités l'année précédant les élections municipales. L'année 2025 est également marquée par un collectif Dreal fragilisé par des départs, problèmes de santé, absences et devant s'adapter à un nouvel outil d'instruction (NOVAE).

Dans ce climat perturbé, les agents de la Dreal et les membres de la MRAe ont partagé leurs préoccupations sur les conditions de travail pour proposer des pistes d'amélioration. Le CVRH de Toulouse, sollicité pour accompagner l'organisation de la journée, a apporté son savoir-faire et proposé des techniques d'animation pour faciliter les échanges.

Les débats, organisés en alternance entre réunion plénière et ateliers, ont eu pour objet :

- ➔ de présenter l'outil NOVAE, d'échanger sur les meilleures façons d'utiliser ses fonctionnalités, et d'adapter en conséquence la note d'organisation des modalités d'échange entre la Dreal et la MRAe Occitanie pour la validation des avis et décisions de la compétence de la MRAe Occitanie;
- ➔ de réinterroger les modalités d'organisation et de traitement des dossiers, pour identifier les difficultés et les irritants, dégager des pistes de progrès, et renforcer les liens au sein du collectif.

De nombreuses idées ont pu émerger, qui ont été exploitées pour dégager les pistes de progrès à même de soulager les équipes.

La journée a été vécue de manière très positive par l'ensemble du collectif, chacun appréciant de pouvoir s'exprimer librement et de confronter son ressenti à celui des autres. Les chargés de mission de la Dreal et les membres de la MRAe ont apprécié d'avoir l'occasion de se retrouver en présentiel et de partager des valeurs et les priorités.

Un déjeuner offert par la Dreal a contribué à la réussite de cette rencontre.





PLANS & PROGRAMMES

Les Avis

UNE STABILITE DU NOMBRE D'AVIS EXPRIMES, LA HAUSSE IMPORTANTE DES SAISINES POUR DES DOCUMENTS D'URBANISME N'AYANT PU ÊTRE ABSORBEE, DANS UN CONTEXTE DE FRAGILISATION DES EQUIPES

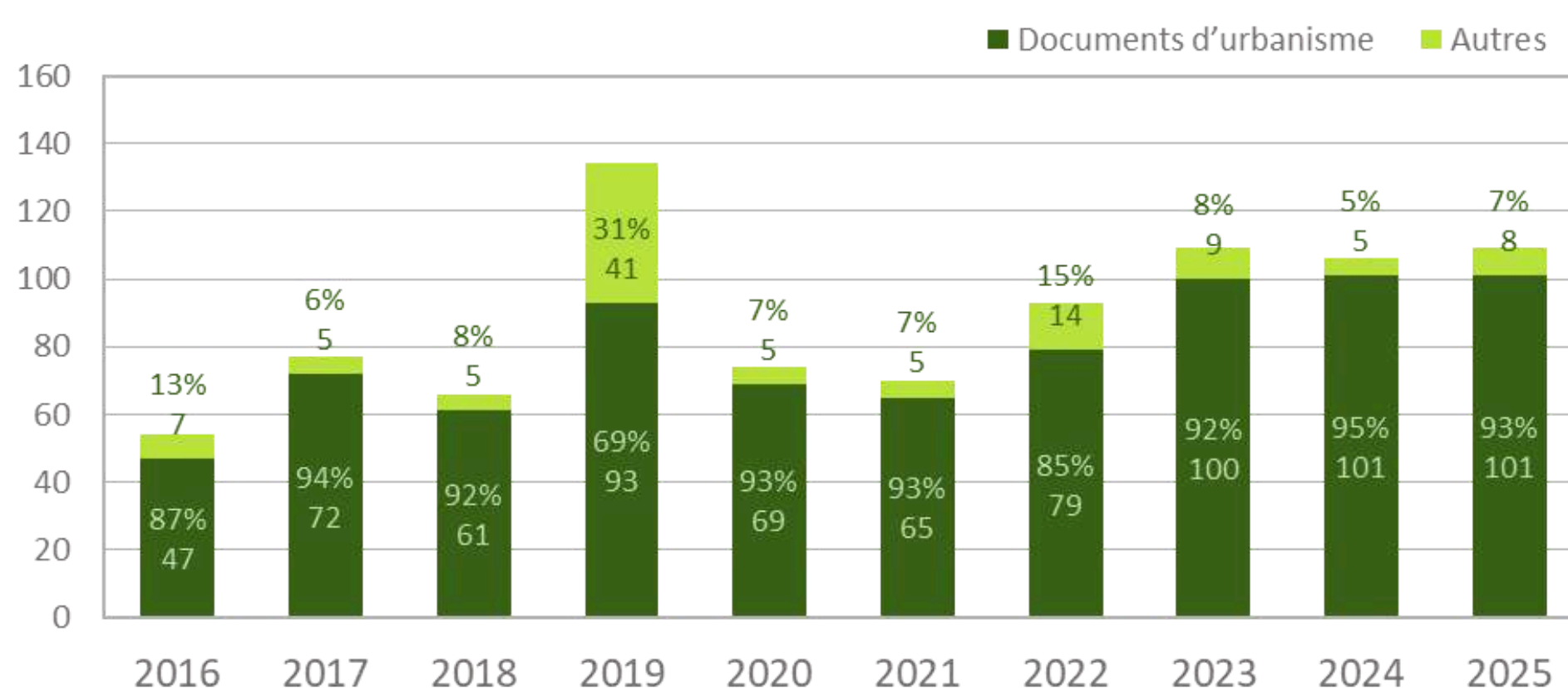
	Nombre de saisines*						Nombre d'avis exprimés					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Élaboration PLU	22	14	21	22	20	30	22	13	17	19	16	14
Elaboration PLUi	9	7	6	11	15	10	9	7	6	11	14	10
Révisions PLU(i)	16	23	25	29	38	74	16	23	24	27	29	41
Modifications PLU(i)	3	6	8	12	14	19	3	5	7	11	12	5
MEC PLU(i)	8	10	21	33	26	24	8	10	16	24	23	21
Cartes communales	5	6	6	5	4	4	5	6	3	5	4	2
SCoT (élaboration et évolution)	6	1	6	3	4	8	6	1	6	3	3	8
PCAET	5	3	11	6	2	5	5	3	11	6	2	4
Divers (PDM, paysages, risques...)	-	1	2	-	3	1	-	1	2	-	2	1
Zonages d'assainissement	-	1	1	3	1	3	-	1	1	3	1	3
Total	74	72	107	123	127	178	74	70	93	109	106	109
Evolution année N vs année N-1	-38%	-3%	48%	15%	3%	40%	-45%	-6%	33%	17%	-3%	3%

* hors retraits

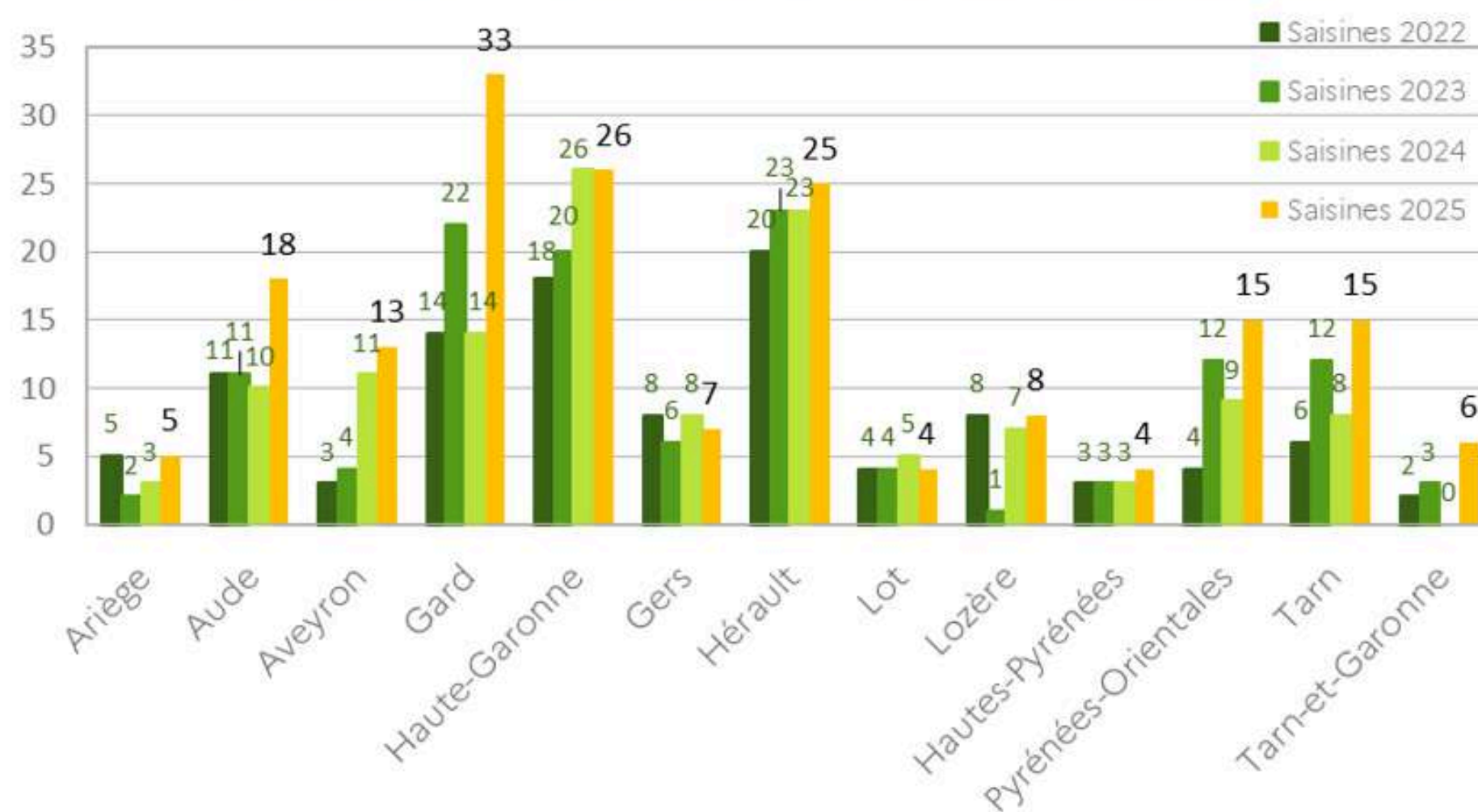
AVIS PLANS & PROGRAMMES (EVOLUTION 2016-2025)



RÉPARTITION DES AVIS PLANS & PROGRAMMES (EVOLUTION 2016-2025)



SAISINES PAR DÉPARTEMENT (EVOLUTION 2022-2025)



Constats sur les avis plans et programmes



A l'approche des élections municipales, les saisines pour avis sur les documents d'urbanisme sont en nette augmentation par rapport à 2024 (+40 %). Cette forte charge n'a pu être absorbée que grâce à un nombre plus élevé d'avis tacites (39 % en 2025 contre 16% en 2024). Le nombre d'avis exprimés est resté équivalent à celui de 2024, confirmant que les équipes, saturées, n'ont plus de marge de manœuvre pour faire face à des pics conjoncturels.



Une très forte majorité des saisines (93% en 2025, comme en 2023 et 2024) concerne toujours les procédures sur PLU et PLUi. L'année 2025 est particulièrement marquée par une forte augmentation des saisines pour avis sur des révisions de PLU ou PLUi (74 saisines en 2025 contre 38 en 2024 et moins de 30 les années précédentes) ainsi que sur des élaborations de PLU (30 contre 20 en 2024). Cette hausse, attendue, s'explique en majorité par une volonté des collectivités de faire aboutir ces projets au long cours avant les élections municipales de 2026



Le nombre des saisines est toujours significatif pour les mises en compatibilité (MEC) de document d'urbanisme (entre 21 et 33 saisines par an depuis 2022). Dans la grande majorité des cas, les procédures PLU et projet sont dissociées, malgré les conseils des DDT(M) et de la MRAe, alors qu'une procédure commune facilite l'analyse des impacts et le choix des mesures ERC.



Comme les années précédentes, les avis tacites sont ciblés sur les dossiers de moindre enjeu. La forte charge a contraint la MRAe à délivrer des avis sans observation, y compris sur des dossiers importants, dans les périodes de pointe. Le principe d'avis courts introduit en 2024, ciblés sur les messages principaux, a été appliqué mais n'a pas suffi face aux pics d'activités.



La reprise attendue de la dynamique sur les PCAET s'est confirmée avec 5 dossiers en 2025 contre 2 en 2024. Elle devrait se poursuivre, compte tenu des dates d'échéance de ces documents dont nombre d'entre eux devront être révisés 2026.



Aucun cadrage préalable formel au sens de l'article R. 104-19 du code de l'urbanisme n'a pu être mis en œuvre, malgré des avantages réels tant pour le porteur du projet que pour la MRAe. Les équipes de la Dreal, parfois avec des membres de la MRAe, continuent toutefois de conseiller les collectivités qui le souhaitent en amont du dépôt de leur dossier.



80 % des demandes d'avis sur des documents d'urbanisme proviennent des départements littoraux (Aude, Gard, Hérault et Pyrénées Orientales), de la Haute Garonne et du Tarn. Le Gard, la Haute Garonne et l'Hérault, les plus peuplés, représentent plus de la moitié des procédures de révision.



78 % des avis exprimés ont été validés de manière collégiale par la MRAe. Les autres, qui concernent principalement des évolutions de PLU et présentent généralement des enjeux plus faibles, l'ont été par délégation à un membre de la MRAe, conformément aux règles de délégation internes (décision du 07 janvier 2022).



Les “cas par cas” plans et programmes

EVOLUTION DU NOMBRE DE SASINES ET DU TAUX DE SOUMISSION A EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

	Nombre de saisines**						Nombre de soumissions à EE*	Taux de soumission
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025	2025
Élaboration PLU(i)	2	6	5	2	-	1	-	0%
Révisions PLU(i)	19	19	31	33	54	19	2	11%
Modifications PLU(i)	75	126	190	139	156	140	10	7%
MEC PLU(i)	6	16	16	15	19	27	-	-
Cartes communales	4	5	10	5	4	9	1	11%
Zonages d'assainissement	44	82	48	39	45	89	3	3%
Zonages patrimoine (AVAP, PVAP, PSMV)	5	3	3	3	4	9	-	-
PPRn+t	-	-	3	11	7	13	-	-
Autre (PCAET, S3REnR, SCoT, ...)	-	-	2	-	3	1	1	100%
Total	155	257	308	247	292	308	17	6%
Evolution année N vs année N-1	-52%	65%	20%	-20%	18,00%	5%	s.o	s.o

** hors retraits

* EE : évaluation environnementale

SAINSINES ET SOUMISSIONS CAS PAR CAS PLANS & PROGRAMMES (EVOLUTION 2016-2025)

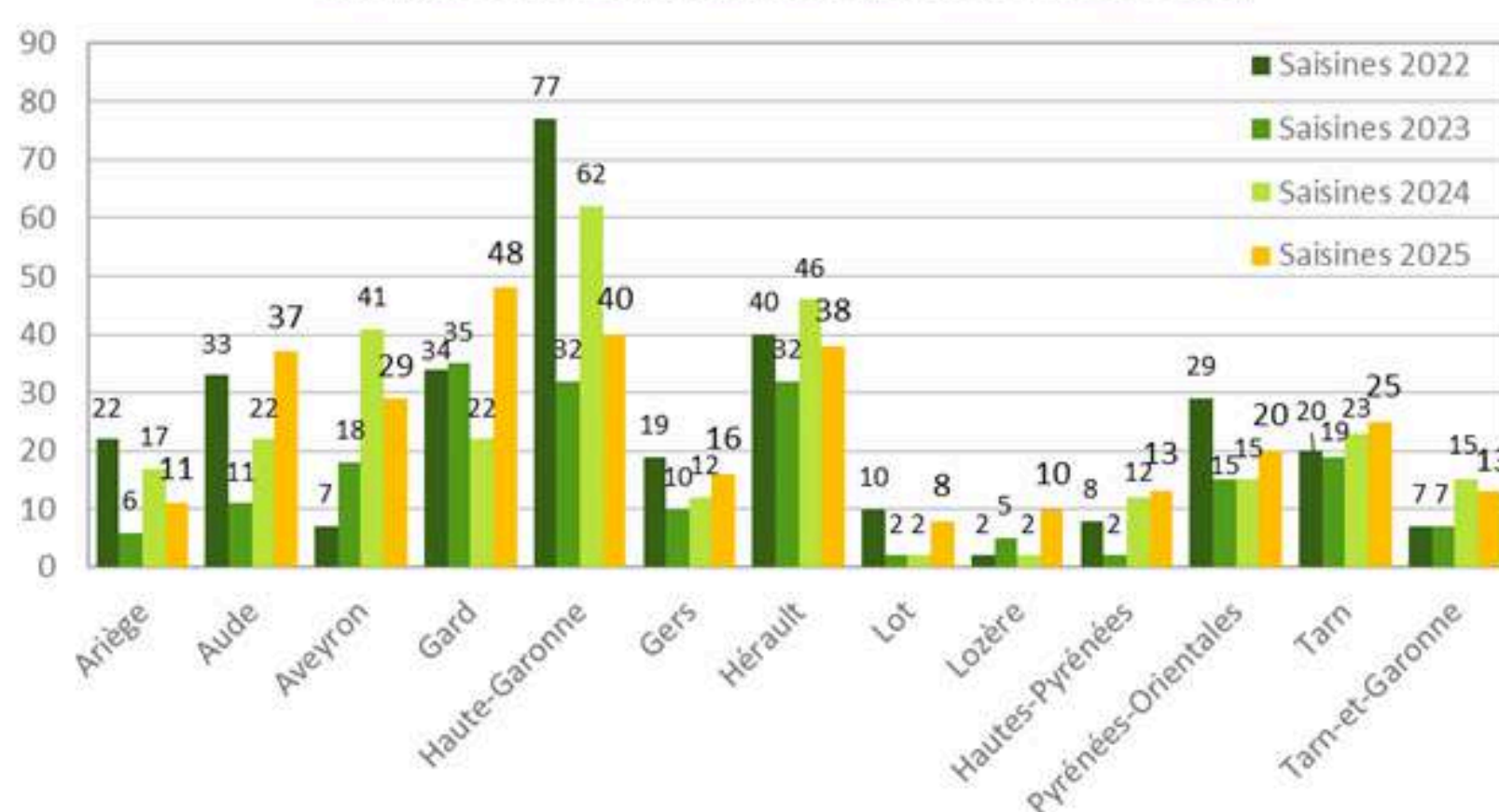


RÉPARTITION DES SAISINES (EVOLUTION 2016-2025)



➔ Les saisines de la MRAe pour avis conforme sur les procédures de planification (PLU/PLUi ou SCoT) ont sensiblement baissé en 2025 (-16 %). En revanche, les autres saisines pour décisions au cas par cas sur des plans ou programmes ont quasiment doublé (119 au lieu de 66 en 2024).

SAISINES PAR DÉPARTEMENT (EVOLUTION 2022-2025)



➔ Les évolutions de documents d'urbanisme représentent au total 186 saisines dont 180 au titre de la procédure « *ad-hoc* » instituée fin 2022 et 8 au titre du « *droit commun* » (dont 2 pour des modifications de documents arrêtés antérieurement au 1er septembre 2022, date d'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2021 en application de la loi dite ASAP, et 6 pour des mises en compatibilité de documents d'urbanisme).

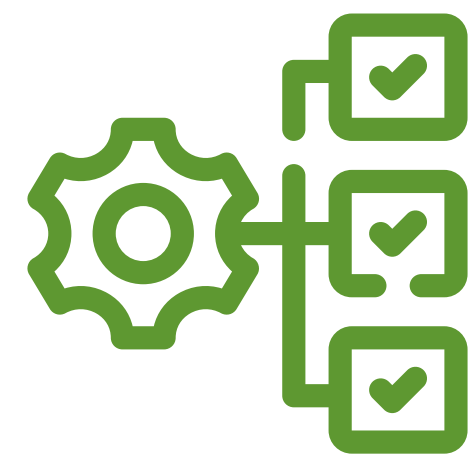
➔ 17 demandes d'examen au cas par cas ont conduit à soumettre à évaluation environnementale, après recours éventuel, soit un taux de 5 % en 2025 tous dossiers confondus, en nette diminution par rapport à 2024 (11 %).

➔ Les révisions (en grande majorité selon la procédure « *allégée* ») sont en proportion les plus soumises à évaluation environnementale (26 %), contre 7 % pour les modifications.

➔ La MRAe a reçu 9 recours gracieux en 2025 (3 en 2024). Elle a finalement maintenu la décision de soumission ou un avis conforme de soumission pour 4 d'entre eux.

➔ Le Gard (48 dossiers), la Haute-Garonne (40) et l'Hérault (38) sont les départements où ont été déposées le plus de demandes d'examen au cas par cas : ce sont aussi les départements les plus peuplés.

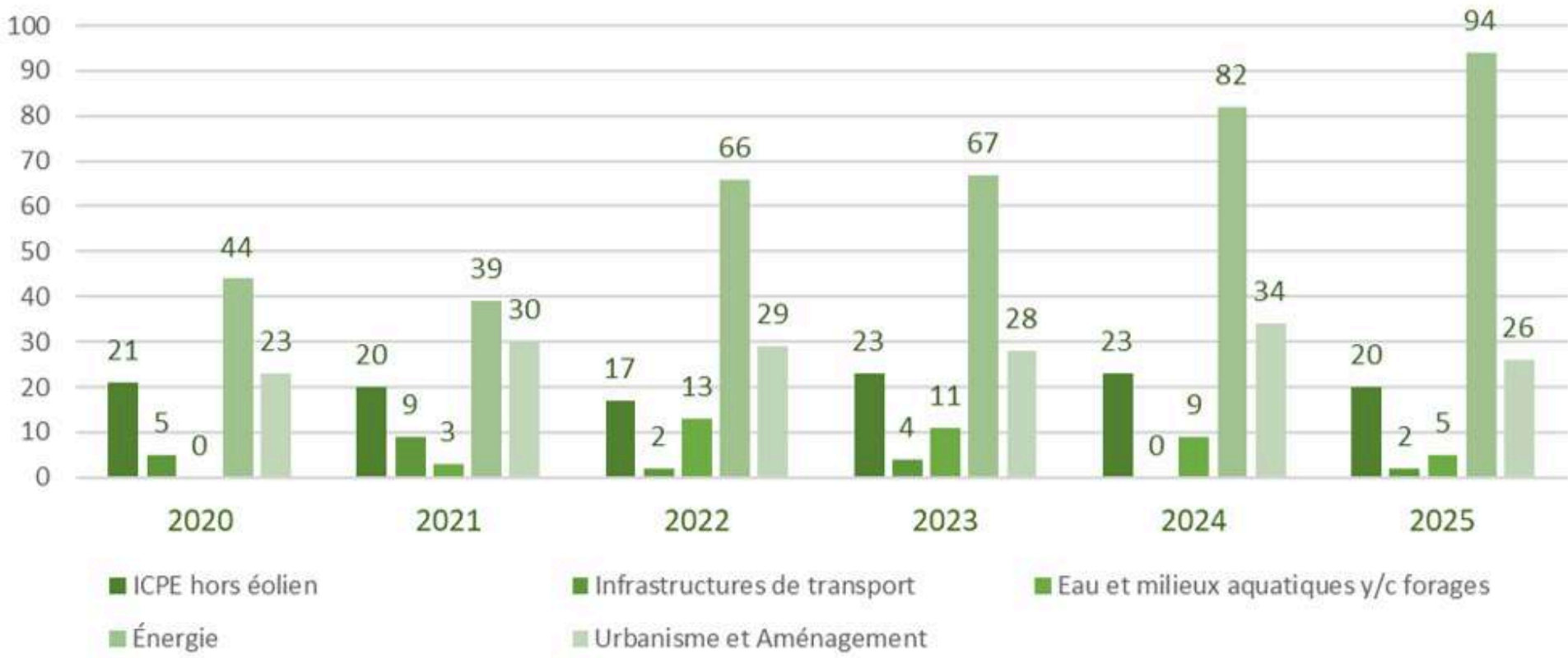
➔ L'ensemble des décisions et avis conformes a été validé par délégation par un membre permanent de la MRAe.



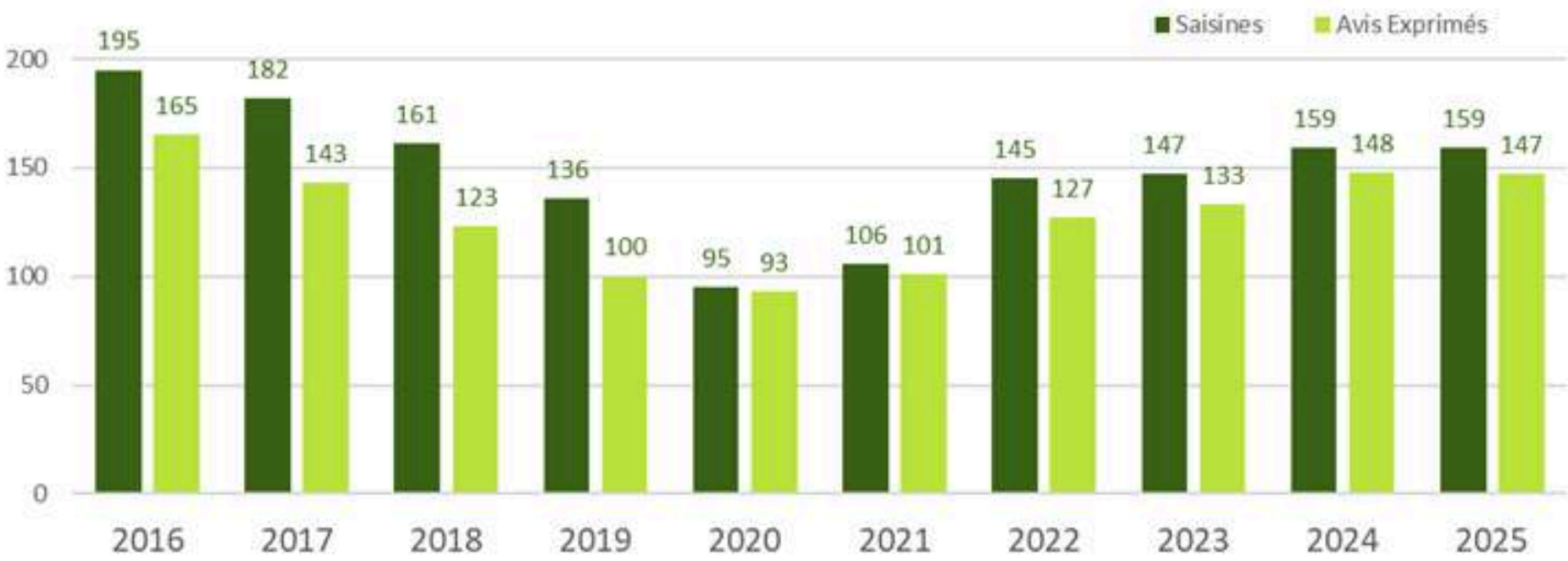
Principaux chiffres

	Nombre de saisines*						Nombre d'avis exprimés					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ICPE hors éolien	21	22	20	24	23	20	21	20	17	23	23	20
Infrastructures de transport	5	9	2	4	1	2	5	9	2	4	0	2
Eau et milieux aquatiques y/c forages	0	3	14	12	9	5	0	3	13	11	9	5
Énergie	44	42	71	69	89	103	44	39	66	67	82	94
Urbanisme et Aménagement	25	30	38	38	37	29	23	30	29	28	34	26
Total	95	106	146	147	159	159	93	101	127	133	148	147
Evolution année N vs année N-1	-	11,60%	38%	0,70%	8,20%	-	-	8,60%	25,70%	4,70%	11,20%	-0.7 %
* hors retraits												

Répartition des avis exprimés par
catégorie de projet de 2020 à 2025

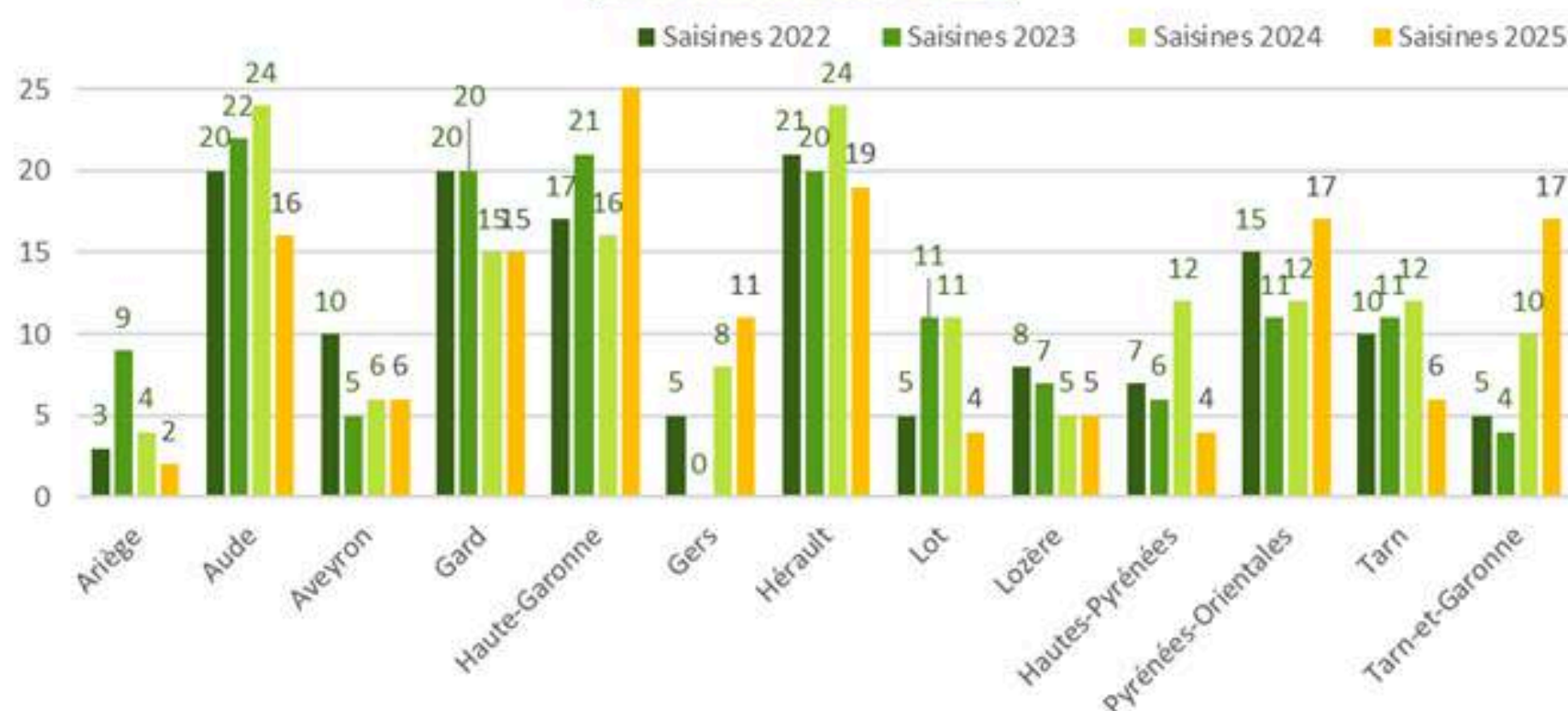


AVIS PROJETS (EVOLUTION 2016-2025)



SAISINES PAR DÉPARTEMENT

(EVOLUTION 2022-2025)



Les constats sur les avis projets

- ➔ Le nombre de saisines et d'avis sur projets est stable entre 2024 et 2025 avec 159 saisines et 148 avis exprimés.
- ➔ Les demandes d'avis sur projet concernent très majoritairement les projets de production d'énergie renouvelable (65 %), et plus particulièrement ceux de parcs photovoltaïques (PV) soumis à étude d'impact (systématique ou après examen au cas par cas) : 102 projets PV sur 103 saisines. Les projets agrivoltaïques ou de parcs photovoltaïques en zones agricoles prennent une part de plus en plus importante, en lien avec la loi APER du 10 mars 2023. Cela a conduit la MRAe à se doter d'une ligne de conduite pour distinguer les modalités d'instruction en fonction du caractère confirmé ou pas de l'agrivoltaïsme.
- ➔ Le nombre d'avis sans observation dans les délais (« *tacites* ») est de 12, soit un taux de 7 % (identique en 2024). La MRAe a augmenté le nombre d'avis courts, ciblés sur les messages principaux, lorsque cela s'est révélé pertinent, afin de contenir le taux d'avis tacites.
- ➔ Sur les 147 avis sur projets, 129 dossiers ont été validés de manière collégiale par la MRAe. Les autres, présentant généralement des enjeux plus faibles, l'ont été par délégation à un membre de la MRAe, conformément aux règles de délégation interne (décision du 07 janvier 2022).
- ➔ Comme les années précédentes, aucun « *cadrage préalable* », au sens du code de l'environnement, n'a été sollicité par les maîtres d'ouvrage. Le service de la Dreal en appui à la MRAe a toutefois pu avoir des échanges en amont avec les services instructeurs sur plus de 100 projets.
- ➔ La Haute-Garonne est le département où il y a eu le plus de saisines (37), suivi par les quatre départements littoraux et le Tarn et Garonne (entre 15 et 20 projets chacun).

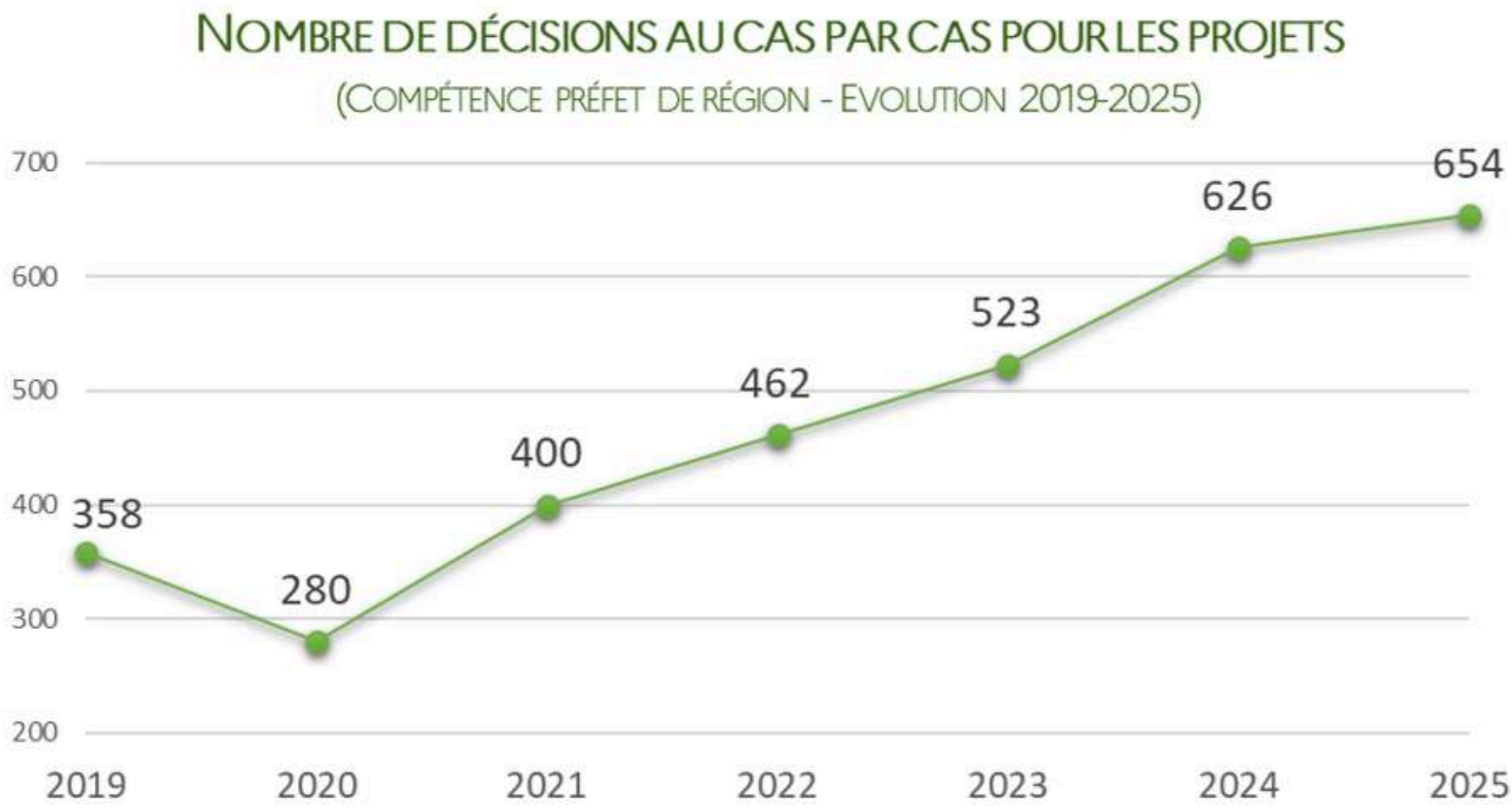


LES “CAS PAR CAS” PROJETS

Les projets examinés au cas par cas (articles R. 122-2 et suivants du code de l’environnement) en vue d’une soumission à étude d’impact sont préparés par le département autorité environnementale de la Dreal et proposés au préfet de région, qui prend la décision finale. Bien que cette activité ne relève pas de la compétence de la MRAe, elle a un impact sur le plan de charge global, en modifiant l’équilibre des missions du pôle d’appui de la Dreal, les mêmes agents étant en charge des avis et des décisions.

En 2025, la progression du nombre de saisines se poursuit (+4,5 % par rapport à 2024), après une année fortement en hausse (+20 % entre 2023 et 2024), confirmant une dynamique d’augmentation qui s’inscrit dans le temps.

Le préfet de région a pris 23 décisions de soumission à étude d’impact en 2025 (3,5 %), en baisse par rapport à 2024 (5,2 %), La MRAe relève que le taux en Occitanie se situe bien en-deçà de ceux des autres régions (pouvant aller jusqu’à 20 %).





DES SUJETS DE PREOCCUPATIONS EMERGENTS OU RECURRENTS

QUELQUES SUJETS QUI ONT FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIERE

Développement des territoires et disponibilité de la ressource en eau :

UNE REALITE TROP SOUVENT IGNOREE



Rivière Viaur dans l'Aveyron – Crédits Damien Carles - TERRA

Les conséquences du changement climatique sur le cycle de l'eau sont d'ores et déjà bien visibles et documentées. La ressource en eau, de qualité et en quantité suffisantes, indispensable aux différents usages anthropiques et au fonctionnement des milieux aquatiques, continue de diminuer.

Cette réduction de la ressource, qui s'aggraverait, particulièrement en période estivale, impacte fortement la gestion des territoires.

Face à cette situation, il est nécessaire d'anticiper, d'adapter et de planifier, notamment pour ne pas développer des usages qui ne seront pas soutenables à moyen et long termes. Pour cela les acteurs et utilisateurs de l'eau, ainsi que les collectivités en charge de la planification sur les territoires, doivent s'appuyer sur des données/projections caractérisant les impacts du changement climatique sur la ressource en eau (nappes et cours d'eau) dans les territoires.

Le projet Explore2^[1], piloté par l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et l'office international de l'eau (OiEau) est mis à leur disposition afin de comprendre les projections hydroclimatiques et exploiter ces données pour une meilleure adaptation de la gestion de l'eau, sachant que les différentes projections s'accordent toutes sur une baisse des cumuls dans le sud-est et près des Pyrénées.

Ces projections hydroclimatiques sont intégrées dans la révision des schémas directeurs d'aménagement de gestion des eaux (SDAGE), les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), les plans climat air énergie territoriaux (PCAET), et sont utiles pour l'élaboration des SCoT et PLU(i), afin d'éviter que les perspectives d'extension urbaine ne se heurtent à une insuffisance de la ressource en eau.

En Occitanie, les départements de l'Aude et des Pyrénées Orientales ont connu pendant quatre années consécutives une sécheresse intense ; l'année 2023 établit un record avec un déficit de pluviométrie de 11 mois sur 12 par rapport à une année normale, dont sept mois à plus de 50 % de déficit, entraînant la mise à sec de cours d'eau, des nappes à des niveaux historiquement bas et un déficit d'eau pouvant atteindre 90 % dans les sols. Jusqu'à la fin de l'année 2025, l'état des ressources est resté préoccupant sur la plus grande partie de ces deux départements.

Les effets attendus du changement climatique et la nécessité de sécuriser l'alimentation en eau pour les différents usages ont conduit à l'élaboration de plans d'actions pour adapter les territoires à la raréfaction de la ressource en eau, en optimisant les usages et en donnant la priorité à l'eau potable et le soutien au milieu tout en recherchant des solutions pour la résilience des activités agricoles.

Dans les Pyrénées-Orientales, le plan vise en outre à apporter des solutions durables et à disposer d'une sorte de démonstrateur des processus et des solutions d'adaptation. Ces programmes préconisent la mise en exploitation de nouvelles ressources (réutilisation des eaux issues des stations d'épuration des eaux usées du littoral, ressources de substitution dans le karst, interconnexions et fiabilisation des réseaux...), tout en incitant à un usage plus économe.

Or la MRAe constate des plans/programmes et des projets qui n'intègrent encore pas suffisamment la contrainte du changement climatique. De fait, si la question des économies d'eau est évoquée via l'amélioration de l'efficacité des réseaux et des canaux et les interconnexions, les projets des territoires se contentent souvent de proposer une augmentation des prélèvements ou un recours à de nouvelles ressources sans proposer une véritable adaptation du territoire à la diminution connue de cette ressource. En termes de développement de l'urbanisme, la MRAe constate l'absence de prise en compte de la diminution des ressources en eau dans les projections d'accueil de population. À l'inverse, des projets d'augmentation de production d'eau potable peuvent être dimensionnés pour couvrir voire excéder des accroissements de population qui ne sont pas complètement justifiés, pouvant conduire à une offre supérieure aux besoins. Dans le domaine agricole, la nécessité d'adapter les modes et les choix de culture au changement climatique n'est jamais investiguée. De fait, la justification que le projet présenté constitue bien la meilleure solution au regard de la vulnérabilité des ressources en eau ne figure que rarement dans les évaluations environnementales.

Ainsi, dans de nombreux cas, la MRAe a recommandé de réexaminer le projet à la lumière de données actualisées relatives à la disponibilité de la ressource en eau, en tenant compte des effets du réchauffement climatique, du plan national Eau et des prélèvements opérés par les collectivités et les différents acteurs économiques sur la même ressource, de manière à garantir un équilibre à l'échelle des sous-bassins versants. Le bilan besoins/ressources doit être complété afin de refléter la consommation réelle observée et les perspectives d'évolution démographique de l'ensemble des utilisateurs de la ressource, dans une optique de gestion durable et partagée de celle-ci.

[1] L'ensemble des données produites dans le cadre d'Explore2 ainsi que des documents d'accompagnement sont mis à disposition sur un portail de services hydroclimatiques dédié à l'eau, baptisé DRIAS-eau, les futurs de l'eau.

Le développement des projets dits “AGRIVOLTAÏQUES”

UNE RÉALITÉ POUR CONSOLIDER UNE ACTIVITE AGRICOLE OU UNE OPPORTUNITÉ POUR ALLER À L'ENCONTRE DES RECOMMANDATIONS NATIONALES ET RÉGIONALES QUI DEMANDENT D'ÉVITER LES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (ENAF)

La MRAe a produit 93 avis (dont 9 tacites) en 2025 concernant des projets photovoltaïques. Le nombre de ces avis est en constante augmentation depuis la création de la MRAe, et la recherche de foncier disponible est un enjeu majeur pour les développeurs. Par ailleurs, la solution de facilité et/ou la diminution des terrains adaptés à ces projets photovoltaïques conduisent les porteurs à identifier des secteurs, au-delà des sites dégradés ou anthropisés rendus prioritaires par les textes nationaux et régionaux. De ce fait, de nombreux projets sont situés sur des terrains agricoles (25 avis en 2025).

Dans le cas du foncier agricole, la loi APER du 10 mars 2023 définit deux dispositifs différents : l'agrivoltaïsme et le photovoltaïque sur espaces agricoles.

L'agrivoltaïsme est défini comme apportant un service direct à la parcelle agricole, l'activité agricole doit être significative et rester l'activité principale.

Pour la production de ses avis, la MRAe considère qu'il ne lui appartient pas de vérifier le respect des critères pour répondre à la définition de l'agrivoltaïsme : c'est l'avis conforme de la CDPENAF qui est déterminant.

En cas d'avis conforme négatif de la CDPENAF, le permis de construire ne peut être délivré et aucun avis de la MRAe ne sera produit.

En cas d'avis conforme positif (avec ou sans réserve) de la CDPENAF, la recherche de sites anthropisés ou dégradés de taille et de caractéristiques techniques équivalente au projet à l'échelle intercommunale ou communale n'est pas demandée. La MRAe attend néanmoins que le porteur de projet justifie l'implantation en démontrant que le site choisi est bien celui de moindre impact environnemental à l'échelle de l'exploitation.

Elle recommande également de prendre en compte dans l'étude d'impact les incidences environnementales de l'activité agricole sur la parcelle à équiper en PV, en particulier dans le cas de changement de pratiques.

Dans les autres cas, le projet doit seulement être compatible avec la vocation agricole ou pastorale de la zone.

La CDPENAF émet un avis simple.

Pour la MRAe, en se positionnant sur des terrains naturels, agricoles et forestiers, le projet va à l'encontre des priorités nationales qui privilégient l'installation de photovoltaïque au sol sur des terrains dégradés ou anthropisés.

La MRAe analyse le dossier et recommande la recherche, à l'échelle territoriale pertinente, de sites dégradés ou anthropisés et, à défaut, de justifier que le site retenu est celui de moindre impact environnemental.

Dans un contexte général qui rappelle la nécessité de développer l'autonomie énergétique, le photovoltaïsme constitue une solution des plus rapides pour installer de nouvelles capacités de production d'électricité. La MRAe s'efforce toutefois de rappeler les principes nationaux et régionaux, notamment pour la préservation du foncier agricole, en prenant en compte les incidences sur le paysage, la qualité des sols et la biodiversité. La recherche de sites dégradés et anthropisés est essentielle dans le déroulement de la séquence « *Eviter, Réduire, Compenser* », et l'utilisation abusive de la qualification de projet « *agrivoltaïque* », désormais bien encadrée par la loi, ne peut pas servir de prétexte pour s'étendre sur le foncier agricole.





Risques naturels et recomposition spatiale, l'exemple du SCoT du bassin de Thau et du PLUi de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM)



Vue du littoral de Frontignan prise par drone le 20 décembre 2019

Face aux risques naturels et à la nécessité d'adapter le développement des territoires aux effets du changement climatique, la recomposition spatiale constitue un outil pertinent, encore trop peu mobilisé.

En Occitanie, la zone littorale connaît une croissance démographique soutenue, alors qu'elle est confrontée à l'intensification des risques naturels : inondations, érosion à l'origine du recul du trait de côte, submersion marine, ainsi qu'à la raréfaction de la ressource en eau du fait de périodes de sécheresse extrêmes de plus en plus fréquentes, et de la remontée du biseau salé dans les aquifères littoraux. Dans ce contexte, les collectivités, confrontées à des enjeux se révélant contradictoires, construisent leurs documents d'urbanisme pour satisfaire avant tout les besoins de logements ou d'aménagements. Les documents d'urbanisme doivent pour autant mettre ces besoins en perspective avec les tensions sur les milieux naturels, la ressource en eau et les risques naturels, et ainsi proposer des modèles d'aménagement et de développement intégrant les conséquences du changement climatique.

L'échelle du SCoT ou du PLUi est particulièrement pertinente pour envisager des stratégies de relocalisation en rétro-littoral des principales activités et infrastructures, afin d'alléger les contraintes et d'éviter d'augmenter la vulnérabilité sur les zones maritimes.

Des éléments de connaissance sont disponibles pour caractériser les phénomènes et des observatoires locaux confortent les données nationales concernant le recul du trait de côte (observatoire de la côte sableuse catalane Obscat, observatoire départemental du littoral de l'Hérault...). Le plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée, les plans de prévention du risque inondation (PPRI), les territoires à risque important d'inondation (TRI) et les cartes d'aléas fournissent des éléments précis pour caractériser le risque d'inondation.

Néanmoins, ces données ne sont pas toujours valorisées dans les réflexions territoriales pour fonder des stratégies à moyen et long termes et on constate une inadéquation persistante entre l'identification des enjeux et les prescriptions.

Deux documents d'urbanisme concernant des secteurs littoraux, examinés par la MRAe en 2025, illustrent ce constat. Les diagnostics, ambitions et stratégies affichées évoquent la transition écologique, la résilience climatique, sans conduire pour autant à une limitation des constructions en zones menacées.

Pour le PLUi de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM), la MRAe a recommandé de retirer des secteurs d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) en zone inondable et de pleinement justifier l'articulation du projet de PLUi-D avec la loi Littoral, les dispositions du SDAGE, des SAGE, du PGRI et du SRADDET.

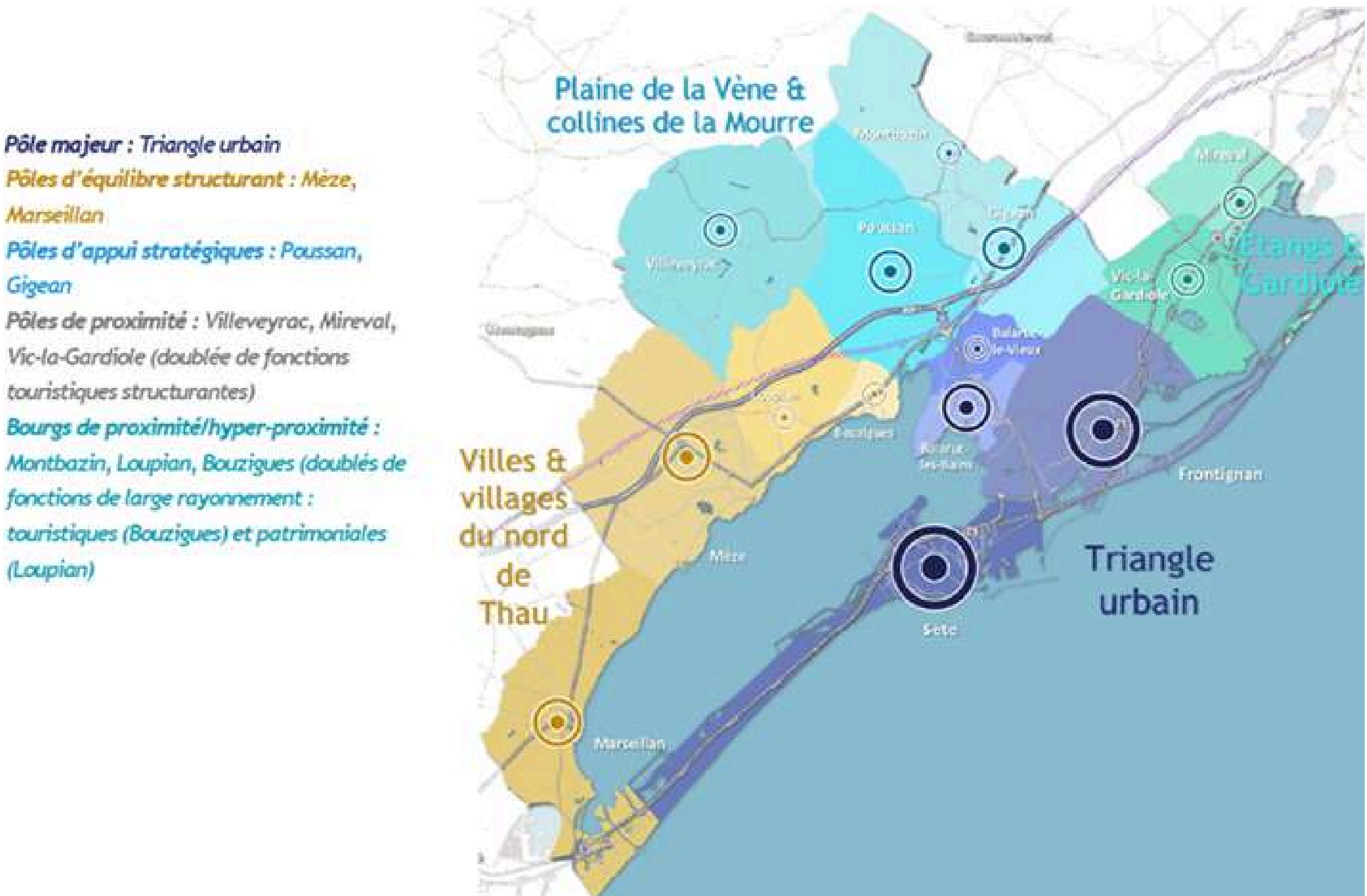
En ce qui concerne le SCoT du bassin de Thau, le développement est recentré sur le « *triangle urbain* » Sète–Frontignan–Balaruc (cf. carte de l'armature territoriale), zone pourtant déjà fortement exposée aux risques liés à la montée des eaux. Il prévoit des extensions des zones de développement dans des secteurs à aléas, parfois forts (inondation, submersion) et l'urbanisation des secteurs sensibles, notamment des zones humides potentielles, alors que celles-ci ont vocation à contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique.

Ces choix d'urbanisation ne sont pas questionnés dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique, prenant en compte les effets attendus du changement climatique et les travaux en cours, initiés par l'État dans le cadre du projet partenarial d'aménagement (PPA) « *recomposition spatiale* », sont ignorés.

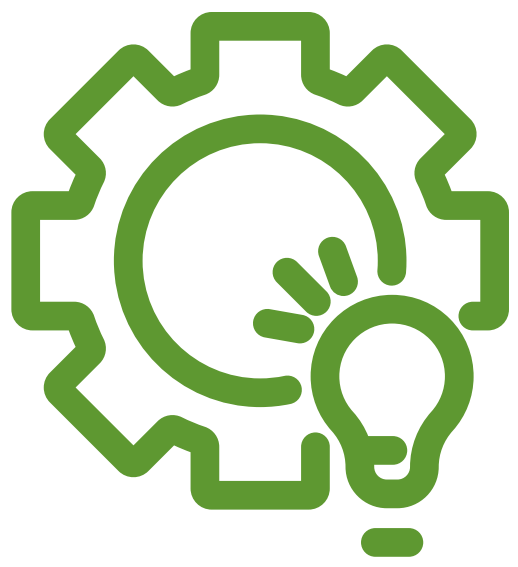
Aussi, la MRAe recommande de justifier l'armature territoriale et la localisation préférentielle des secteurs de développement au regard des effets sur l'environnement, en particulier de la vulnérabilité du territoire au changement climatique.

La MRAe recommande notamment de prendre en compte le risque inondation au titre des enjeux environnementaux, dans un contexte d'aggravation prévisible lié au changement climatique, et de renforcer les dispositions applicables aux futurs documents d'urbanisme sur la prise en compte du risque inondation, en prévoyant de préserver strictement les champs d'expansion de crues en dehors des secteurs urbanisés, et de réduire la vulnérabilité de toute zone urbanisée.

Au-delà de ces constats, c'est le principe même d'une recomposition spatiale à l'échelle d'un territoire, fondée sur l'identification objective des enjeux, qui doit être débattu par l'ensemble des acteurs d'un territoire, pour une mise en œuvre opérationnelle.



Carte de l'armature territoriale - PAS



PERSPECTIVES

Année post-électorale, 2026 semble retrouver un rythme « *normal* » pour le dépôt de dossiers, que ce soit en termes de décisions au cas par cas ou en termes de demande d'avis. Cela va permettre de retrouver un nombre raisonnable d'avis sans observation et de redonner du souffle aux équipes de la DREAL et à la communauté MRAe.

La composition de la MRAe est appelée à évoluer. Un nouveau recrutement de membre associé, prévu début septembre, permettra de rééquilibrer la parité et l'origine géographique, en intégrant une universitaire toulousaine, en remplacement d'un montpelliérain. Parmi les membres permanents, un départ à la retraite va donner lieu à un appel à candidature avant la fin de l'année. Enfin, il est prévu le renouvellement de la présidence au 1^{er} juillet 2026. Ces mouvements, qui s'effectueront dans la continuité, sont essentiels pour maintenir une dynamique et la motivation dans des contextes qui évoluent :

- ➔ une réflexion est nécessaire sur nos méthodes de travail face au défi que constituent l'utilisation de l'intelligence artificielle et l'évolution des outils numériques ;
- ➔ s'il fait débat, l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) reste inscrit dans la loi. Il convient de rester vigilant sur cette thématique, encore insuffisamment prise en compte par les collectivités pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Pour encourager les collectivités à rejoindre une trajectoire de sobriété foncière acceptable, la MRAe maintiendra ses recommandations sur ce sujet crucial, au regard des enjeux de paysage, de maintien des sols, de lutte contre les inondations et bien entendu de biodiversité.

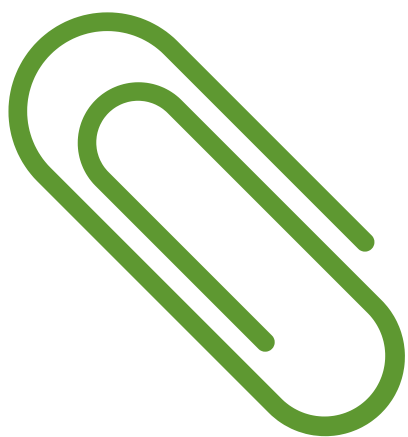
L'objectif des membres de la MRAe Occitanie et de l'équipe d'appui Dreal est d'ores et déjà d'accompagner les porteurs de projets et de plans/programmes, en leur précisant les fondamentaux pour mieux intégrer les enjeux environnementaux dès l'amont. Pour ce faire, la MRAe assume de donner la priorité aux dossiers à enjeux forts en privilégiant un avis sans observation pour les dossiers à enjeux plus limités.

Dans la mesure des moyens disponibles, la MRAe Occitanie consolidera plus encore cette approche d'accompagnement amont en 2026 ainsi que celle visant le ciblage des avis produits sur les enjeux clés pour améliorer la qualité des projets et des plans/programmes. Elle améliorera encore la qualité des documents de référence pour en faciliter le partage avec les porteurs de projets et de plans/programmes ainsi qu'avec le public.



MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE



ANNEXE

Glossaire

Acronyme	Signification
Loi APER	Loi d'accélération pour la production d'énergies renouvelables
Loi ASAP	Loi d'accélération et de simplification de l'action publique
AVAP	aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
ARS	agence régionale de santé
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CVRH	centre de valorisation des ressources humaines
DDT(M)	direction départementale des territoires (et de la mer)
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENAF	espaces naturels, agricoles et forestiers
EnR	énergie renouvelable
ERC	éviter-réduire-compenser
ICPE	installation classée pour la protection de l'environnement
INRAE	institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
MEC	mise en compatibilité
MRAe	mission régionale d'autorité environnementale
OAP	orientation d'aménagement et de programmation
OFB	office français de la biodiversité
PLU(i)	plan local d'urbanisme (intercommunal)

Acronyme	Signification
PGRI	plan de gestion du risque d'inondation
PPRI	plan de prévention du risque inondation
PSMV	plan de sauvegarde et de mise en valeur
PTGE	projets de territoire pour la gestion de l'eau
PVAP	plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine
SCoT	schéma de cohérence territoriale
ONG	organisation non gouvernementale
PCAET	plan climat-air-énergie territorial
PDM	plan de mobilité
PMM	Perpignan Méditerranée Métropole
PPA	projet partenarial d'aménagement
PRPGD	plan régional de prévention et de gestion des déchets
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SRADDET	schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TRI	territoire à risque important d'inondation
ZAC	zone d'aménagement concerté

Éditeur :
MRAe Occitanie
Directrice de publication :
Annie VIU
Coordination :
Cécile DASSONVILLE / Stéphane PELAT
Conception graphique :
Camille PELAT / Iléna GELY / Stéphane PELAT

Contact :
MRAe Occitanie
Cité administrative :
MIGT de Toulouse
Bureau E1-071
1 place Emile Blouin
31000 Toulouse
Courriel :
ae.dreal-occitanie@developpementdurable.
gouv.fr

Site internet :

<https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/presentation-de-la-mrae-occitanie-a51.html>