



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission d'autorité environnementale

Provence Alpes Cote d'Azur

**Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable**

Bilan annuel d'activité 2021

MRAe

Mission d'autorité environnementale

Rapport d'activités 2021 - MRAe PACA

1 Avis sur les plans et programmes

Principales caractéristiques de l'activité 2021

	Nombre saisines	Avis avec observations	Avis sans observation (tacites)
PLU Ex POS et ex RNU	7	7	0
Révisions PLU	18	18	0
Modifications PLU	16	15	1
Modification PLUi	1	1	0
PLU (MEC)	14	12	2
SCoT	1	1	0
PCAET	2	2	0
Zonage d'assainissement	1	1	0
PDESI	1	1	0
S3RENr (Adaptation et révision)	2	2	0
Schéma cynégétique	1	0	1
PDPFCI	1	1	0
Plan de transition juste (lié à PO Européen)	1	1	0
CC	1	1	0
Total	67	63	4

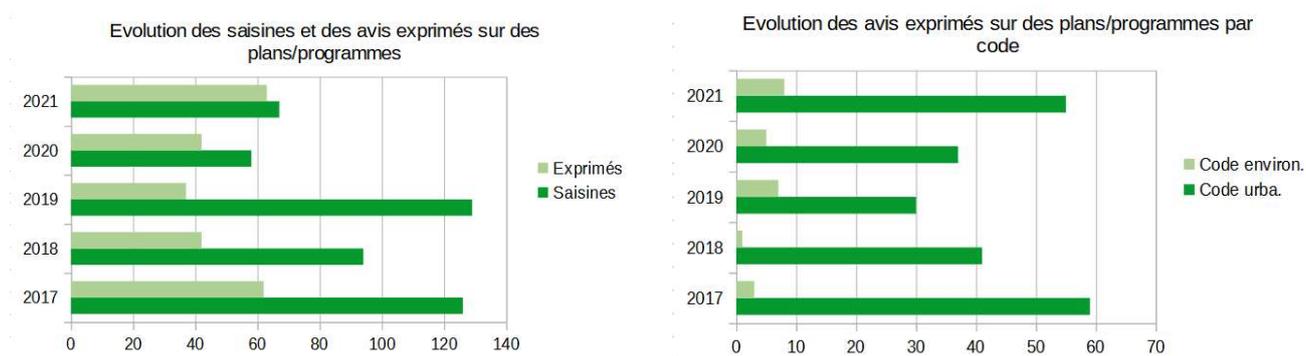
Points saillants

- **Une augmentation du nombre d'avis exprimés de 50 %** : 63 en 2021 contre 42 en 2020. Le taux d'avis tacites en plan-programme en 2021 est en très forte baisse : 6 % en 2021 contre 28 % en 2020 et 71 % en 2019.
- **Une légère hausse du nombre de saisines par rapport à 2020** : 67 saisines au lieu de 58 en 2020, soit + 16 %, mais toujours en deçà de 2019 (129). Ce maintien du nombre de saisine à un niveau bas est probablement dû au contexte sanitaire (COVID) et aux suites des élections municipales de 2020. Néanmoins, 2019 avait connu un pic de saisine par rapport à 2018 (94). La moyenne 2018-2021 s'établit à 87 saisines.
- **Les avis complexes** : l'adaptation, puis la révision du S3RENr PACA suite au cadrage par l'Ae CGEDD en 2020 sur les effets indirects du schéma par les centrales solaires au sol dans une région avec des enjeux nombreux de biodiversité et paysage.

Cadrages préalables

Malgré le contexte sanitaire, 4 cadrages préalables informels ont ainsi été réalisés en 2021 (identique à 2020).

Comparaison de l'activité 2021 par rapport aux années précédentes pour les avis :



2 Décisions sur les plans et programmes

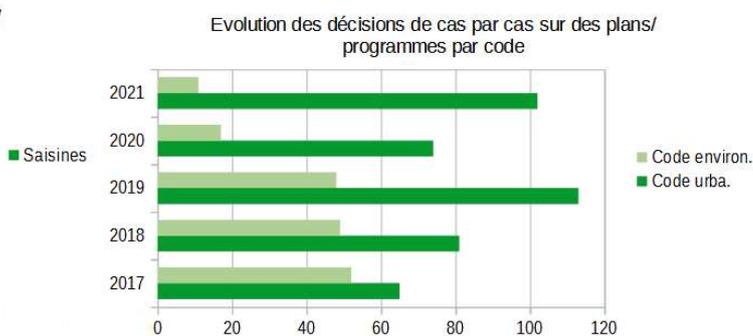
Principales caractéristiques de l'activité 2021

	Nombre de demandes	Décision de soumission
SCOT	1	0
Nouveau PLU	3	1
Modifications de PLU	70	4
PLU (MEC)	11	3
Révision de PLU	11	1
Modification PLUi	2	1
MEC PLUi	2	1
Zonage d'assainissement	10	0
UTN	1	1
Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine	1	0
Total	112	12

- **Une augmentation du nombre de demandes d'examen au cas par cas** de 23 % par rapport à 2020 : 112 dossiers comparés respectivement aux 91 de 2020 et aux 162 de 2019. La moyenne 2018-2020 est de 124 demandes annuelles.
- **90 % des décisions rendues au titre du code de l'urbanisme** (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel), dont les 2/3 pour les seules modifications de PLU.
- **Baisse des demandes relatives au code de l'environnement** : 11 en 2021 contre 17 en 2020. Elles représentent 10 % des décisions, la quasi-totalité portant sur des zonages d'assainissement des eaux usées et/ou des eaux pluviales.

- **Taux de soumission** : il est de 11 % contre 16 % en 2020 et 15 % en 2019.
- **Les décisions complexes** :
 - la modification d'un PLUi de la Métropole Nice cote d'Azur (06) comprenant plus de 100 modifications,
 - une UTN (Unité touristique nouvelle) pour la création d'un centre de vacances sur la commune de Sauze-le-lac (05).
- **Les recours** : 3 recours gracieux ont été déposés auprès de la MRAe, sur une MEC-DP de PLU, une modification de PLU et une autre sur une modification de SCoT. Seule la deuxième a été retirée suite aux nouveaux éléments apportés.
- Les décisions après examen au cas par cas sont systématiquement rendues par délégation.

Comparaison de l'activité 2021 par rapport aux années précédentes



3 Avis sur les projets

Principales caractéristiques de l'activité 2021

	Nombre de saisines	Avis avec observations	Avis sans observation (tacites)
Énergies renouvelables - Hydroélectricité	1	1	0
Énergies renouvelables - Photovoltaïques	11	11	0
ICPE - Carrières	1	1	0
ICPE - Déchets	3	3	0
ICPE - Industries	8	8	0
Aménagements - Logistique	6	6	0
Aménagements - ZAC	3	3	0
Aménagements – Autres aménagements urbains	15	13	2
Aménagements – Loisirs, tourisme	10	10	0
Aménagements – Aménagements ruraux	9	9	0
IOTA – Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	1	1	0

	Nombre de saisines	Avis avec observations	Avis sans observation (tacites)
IOTA – Cours d'eau	4	3	1
Infrastructures – Travaux maritimes	4	4	0
Infrastructures – Infrastructures linéaires et de transport	2	2	0
Total	78	75	3

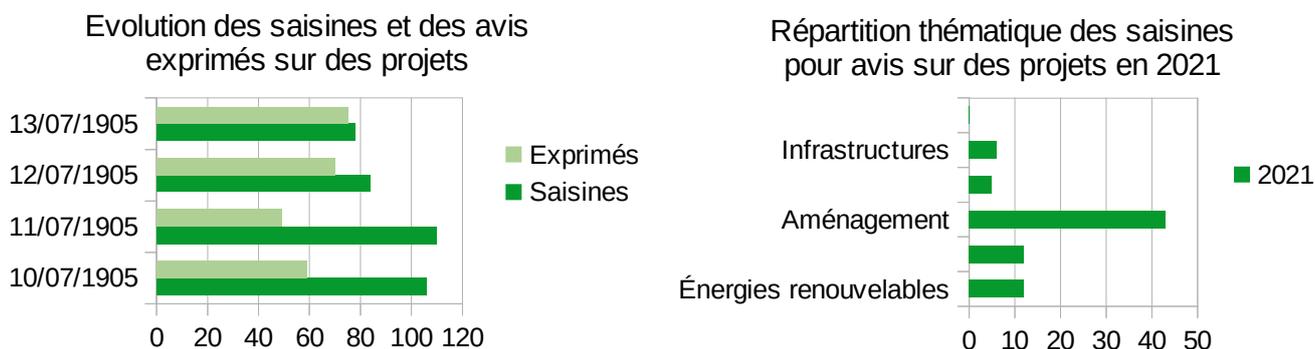
Points saillants

- **Une baisse du nombre d'avis tacite** : sur un total de 78 demandes d'avis, la MRAe a exprimé 75 avis, dont la quasi-totalité a été délibérée collégalement et 1 a été rendu par délégation à un membre permanent. 4 % du total des demandes n'ont donc pas fait l'objet d'un avis de la MRAe (contre 17 % en 2020).
- **Un maintien du nombre de saisines par rapport à 2020** : 78 contre 84 en 2020 (110 saisines en 2019).
- **Les domaines des opérations d'aménagements** (23 dont 13 pour loisirs et tourisme) et **des installations photovoltaïques** (11) continuent de prédominer dans l'activité. On peut noter une hausse de saisines pour des projets ICPE (12 contre 8 en 2020), une augmentation sur les projets logistiques (6 saisines contre 3 en 2020), et une baisse pour les projets d'infrastructures (6 contre 9 en 2020).
- **Quelques dossiers marquants** :
 - Plusieurs saisines concomitantes au titre de différentes procédures de demandes d'autorisations concernant un même projet sont arrivées en simultané de la part de plusieurs autorités compétentes : cette pratique, de plus en plus répandue, portée par l'UEE auprès des services instructeurs des demandes d'autorisations permet à la MRAe d'exprimer des avis « multi-saisines », améliorant ainsi la vision d'ensemble des enjeux des différentes opérations d'un même projet et rendant les avis de la MRAe plus autoportants.
 - Deux avis rendus sur des projets ICPE particulièrement stratégiques en terme de gestion des déchets des ménages et des entreprises en région : les extensions des installations de stockage de déchets non dangereux de Septèmes-les-Vallons (13) et d'Aix-en-Provence (13).
 - Deux avis rendus suite à un jugement du Tribunal Administratif de Marseille dans le cadre de contentieux portant sur la bioraffinerie TOTAL à Châteauneuf-Les-Martigues (13) et sur une centrale d'enrobage à Signes (83).

Cadrages préalables

12 cadrages préalables informels ont ainsi été réalisés en 2021 contre 24 en 2020.

Comparaison de l'activité 2021 par rapport aux années précédentes pour les avis :



4 Décisions sur les projets

375 demandes d'examen au cas par cas projet ont été traitées. 62 ont été soumises à étude d'impact. Après 12 recours, ce nombre s'abaisse à 54 soit un taux de soumission final de 14 %.

Après une chute du nombre de demandes en 2020 (300) le niveau d'activité est remonté à celui de 2019 (378) et 2017 (377).

Le second semestre 2021 est marqué par l'arrivée de nombreux projets d'ombrières photovoltaïques sur des terrains agricoles.

5 Fonctionnement de la MRAe et MRAe/DREAL

Modalités de validation et délibération

- **20 commissions** ont été tenues en 2021, pour la plupart en visioconférence en raison du contexte sanitaire.
- **Collégialité** : deux avis seulement ont été rendus par délégation à un membre permanent.
- **Evolution réglementaire** : le décret portant réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est enfin paru le 13 octobre 2021. Les difficultés d'application de ce décret ont nécessité de nombreux échanges et éclairages chronophages entre la DREAL, les DDT-M et les collectivités territoriales.

Points saillants communs aux différents avis

- **La notion de périmètre de projet** est encore très souvent mal comprise et pénalise les évaluations environnementales dans la prise en compte des enjeux environnementaux.
- **Les effets cumulés** sont aussi mal traités quel que soit le type de dossier, plan et programme ou projet.

Contacts extérieurs

La DREAL a organisé une journée du réseau Evaluation environnementale à destination des DDT-M et deux rencontres avec les services départementaux ont eu lieu (DDTM 06 et DDTM 83). Ces rencontres

sont essentielles pour améliorer en continu l'efficacité des échanges et les relations entre la DREAL et les services contributeurs. Elles doivent aussi permettre de consolider l'accompagnement des pétitionnaires par les DDT-M sur l'évaluation environnementale, dans le cadre de leur rôle de « porte d'entrée unique » des territoires.

Sur l'activité et l'organisation

- Le travail volontariste de simplification des avis a continué en 2021. Associé à un effort significatif dans l'organisation du travail, il a permis d'obtenir une production brute d'avis exprimés plus importante en 2021 qu'en 2020, ramenant le taux d'avis tacites, en baisse pour la troisième année consécutive, à 5 %. C'est ainsi que 138 dossiers ont été examinés par les agents de la DREAL contre 112 en 2020.
- L'unité Évaluation environnementale s'est vue dotée du renfort d'un agent de catégorie B au 1er avril 2021 et du recrutement d'un autre agent de catégorie B suite à mutation. Affectés à l'instruction des cas par cas projets, leur arrivée a permis de libérer du temps de travail de personnes plus expérimentées, affectées à cette mission, au profit de l'instruction d'avis sur projets. Ce transfert de mission a néanmoins nécessité de la part de l'encadrement un investissement lourd en compagnonnage pour ces agents, mais aussi pour les nouveaux arrivants (renfort et renouvellement de poste), dans une période de télétravail renforcé.
- Sur ce dernier point, on constate que l'équipe s'est habituée à travailler en distanciel et de façon dématérialisée, mais que l'efficacité est moindre (les échanges sont moins fluides et les accès au réseau sont parfois difficiles).
- On peut aussi souligner pour 2021 la baisse des sollicitations en matière de cadrages préalables informels par rapport aux années précédentes. Cela a permis d'investir sur la conception de formations sur mesure à destination de l'équipe (sur le paysage par exemple), et sur une information à la fois large et ciblée à destination des DDT(M).

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEINS DEPUIS 2018

Catégorie	EFFECTIF ETP			
	2021	2020	2019	2018
A/A+	9,7	9,4	8,4	8,6
B/B+	4,5	3,8	4	4
C	1	1	1	1
Total	15,2	14,2	13,4	13,6

6 Vision thématique Transverse

Vulnérabilité au changement climatique

La MRAe pose la question du risque de **tension sur la ressource en eau** à travers les avis portant sur des projets situés en station de ski et très souvent sur les élaborations ou évolutions de PLU. De nombreuses évaluations environnementales soit ne démontrent pas la disponibilité de la ressource, soit ne se posent pas la question de l'adéquation entre la disponibilité de cette ressource et le besoin en eau potable pour l'accueil de population future ou en période de pointe liée à l'attraction touristique du territoire.

Dans ce contexte, l'état initial des évaluations environnementales n'apporte pas la connaissance suffisante sur la vulnérabilité des masses d'eau souterraines et superficielles, présentes au droit des projets ou des secteurs d'urbanisation prévus. Les liens avec les documents cadre sur l'eau (SDAGE Rhône-Méditerranée et SAGE) ne sont pas assez approfondis.

Les effets du changement climatique sont encore insuffisamment pris compte dans les stratégies des collectivités territoriales. **L'évolution du trait de côte et les risques liés à la montée du niveau de la mer** sont en effet mal appréhendés en PACA par les collectivités territoriales concernées, qui ont plutôt tendance à subir les événements par la mise en œuvre de travaux itératifs.

En région PACA, les étés secs et chauds sont propices aux feux de forêt et à leur propagation (incendie de la plaine des Maures par exemple en 2021). La tempête Alex illustre quant à elle l'augmentation de la **fréquence des événements extrêmes** en matière d'inondation. Sur ce thème, la MRAe constate régulièrement que le développement de secteurs d'urbanisation dans des zones à risque dans un contexte de changement climatique, n'est pas suffisamment expliqué et argumenté et souffre d'absence d'analyse d'autres localisations où la population, les utilisateurs de la zone et les biens seraient moins exposés. Il est notamment souvent observé le développement de secteurs d'habitation ou d'activités au plus près des massifs boisés. La MRAe recommande régulièrement de préciser la prise en compte du risque incendie (subi et induit) par les secteurs de projet.

Les études d'impact des projets situés dans les domaines skiables, ne présentent pas d'évolution probable des conditions climatiques et de leurs conséquences à moyen et long terme. Le [projet de téléphérique à la Grave \(05\)](#) est un exemple emblématique du maintien et du développement d'activités sur des espaces skiables, sans que la question de la vulnérabilité au regard des risques liés au réchauffement climatique ne soit traité à la hauteur des enjeux en présence.

Les plans et programmes qui devraient impulser des actions dans ce domaine manquent encore d'ambition. Ainsi, les deux PCAET examinés par la MRAe PACA en 2021 portent sur des territoires de montagne ([PCAET Briançonnais](#) et [PCAET Gap-Tallard](#)). Or, les deux évaluations environnementales ne proposent aucune action relative à la vulnérabilité aux risques naturels alors que cet enjeu est bien identifié au niveau des diagnostics.

Enfin, la MRAe PACA a émis deux avis sur des dossiers atypiques :

- le [projet de plan de transition juste](#) établi par le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont les objectifs sont d'atténuer les effets négatifs de la transition climatique, en soutenant les territoires les plus touchés et les travailleurs concernés ;
- le [projet de reconversion de la plateforme de raffinage de la Mède](#) (du pétrole vers les biocarburants) dans le cadre d'une procédure contentieuse, le tribunal ayant demandé au préfet de régulariser les vices de procédure tenant notamment à l'insuffisance de l'étude d'impact sur les effets du projet sur le climat.

Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUi)

Seulement deux PLUi ont été approuvés en région PACA :

- le PLUi de la Métropole Aix-Marseille-Provence : en 2021 la MRAe a émis un avis sur la modification n°2 et n'a pas soumis à évaluation la modification simplifiée n°1 suite à une demande de cas par cas ;
- le PLUi de la Métropole Nice-Côte-d'Azur qui a fait l'objet de demandes d'examen au cas par cas : en 2021, la MRAe a été saisie sur deux mises en compatibilité : l'une pour un collège sur la commune de Levens (06) soumise à évaluation environnementale, et l'autre sur la commune de la

Trinité (06) pour des logements sociaux non soumise. Enfin, elle a été saisie sur la modification n°1 portant sur plusieurs communes et a soumis le projet pour des raisons liées à la biodiversité et au paysage.

La région PACA est faiblement dotée en PLUi : l'absence de PLUi sur la Métropole de Toulon-Provence-Méditerranée est représentative de cette particularité. De même, la métropole Aix-Marseille-Provence comporte 6 territoires, mais un seul est couvert par un PLUi en 2021 (Marseille-Provence).

Carrières

En 2021, la MRAe a examiné un dossier de demande de cas par cas en plan et programme liée à la reconversion d'une carrière en une installation de stockage de déchets inertes. Elle a soumis ce dossier à évaluation environnementale.

Par ailleurs, la MRAe a émis un avis sur deux mises en compatibilité de PLU, l'une liée à l'extension d'une carrière et l'autre liée à l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol d'une ancienne carrière.

Dans ces avis, la MRAe a relevé que le point de vue adopté dans la rédaction des dossiers est rarement celui de la commune. Il s'agit plutôt du point de vue du promoteur du projet. En effet, le dossier de modification du PLU prend souvent à son compte, sans réflexion d'évaluation de niveau planification, des conditions d'exploitation qui relèvent en fait du dossier de demande d'autorisation de la carrière à venir.

Concernant les anciennes carrières qui sont réutilisées pour installer des parcs photovoltaïques, la MRAe note qu'elles sont considérées à tort comme des zones anthropisées, alors que très souvent le milieu a été recolonisé et que la biodiversité y présente un enjeu important. L'exemple [de l'avis sur la MEC-DP de Bédouin \(84\)](#) (cf ci-dessus) est caractéristique : le milieu naturel de cette carrière est si exceptionnel qu'il a fait l'objet de publication scientifique.

De plus, d'un point de vue réglementaire, la cessation d'activité d'une carrière ou d'une partie de celle-ci est normalement assortie d'une obligation de renaturation qui n'est pas évoquée dans le projet de centrale solaire, donnant ainsi l'impression d'exonérer l'exploitant de la carrière de ses obligations de remise en état.

Enfin la MRAe précise que le schéma régional des carrières est toujours en cours d'élaboration.

Projets photovoltaïques et foncier agricole

La région PACA n'est pas en proie à une déprise des terres agricoles au profit d'installations de parcs photovoltaïques.

Concernant l'agrivoltaïsme, le développement de projets d'ombrières sur cultures ne fait que débuter, comparativement à d'autres régions déjà plus concernées, souvent sous forme d'expérimentations et à petite échelle. En effet beaucoup de projets d'irrigations, rarement soumis à étude d'impact, sont encore mis en œuvre pour les cultures nourricières, pour lesquelles la protection apportée par les ombrières ne se justifie pas. Ainsi la MRAe n'a pas encore été saisie pour avis sur ce type de projets.

La MRAe note en revanche la constance du nombre de projets implantés en plein milieu naturel, sans aucune planification. Des défrichements sur des dizaines d'hectares de forêts (projets sur les communes de [Flayosc](#) et de [Vins-sur-Caramy](#) dans le Var par exemple) sont régulièrement présentés à la MRAe à ces fins, en zone naturelle présentant des statuts de protection relatifs à la biodiversité.

La MRAe se satisfait toutefois :

- de compter au second semestre 2021, des saisines pour avis sur des projets dans des sites déjà anthropisés tels qu'une ancienne décharge non autorisée (projet sur la commune de [Mallemort](#) (13)) ou des anciens terrains militaires désaffectés comme à [Saint-Christol](#) (84) ;
- de constater qu'un certain nombre de projets d'aménagements propose des panneaux photovoltaïques en toiture.