



Mission régionale d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de
la communauté de communes Alpes Provence Verdon (04)

N° MRAe
2023APACA30/3450

PRÉAMBULE

La MRAe PACA, s'est réunie le 13 juillet 2023 à Marseille. L'ordre du jour comportait notamment, l'avis sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Alpes Provence Verdon (04).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Philippe Guillard, Marc Challéat et Jacques Daligaux.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par les arrêtés du 11 août 2020 et du 6 avril 2021 chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par le président de la communauté de communes Alpes Provence Verdon pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 avril 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R104-23 du Code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 25 avril 2023 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 22 mai 2023.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public. Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document.

Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

SYNTHÈSE

Le territoire de la communauté de communes Alpes Provence Verdon situé dans le département des Alpes de Haute-Provence comprend 41 communes et compte une population de 11 422 habitants sur une superficie de 1 718 km².

Le projet de SCoT retient un taux moyen de croissance démographique de 0,64 % par an et prévoit, à l'horizon 2043, d'accueillir 1 600 habitants supplémentaires. Le besoin est estimé à 1 160 nouveaux logements. La consommation foncière en extension de l'enveloppe urbaine s'élève à 49 ha (26 ha pour de l'habitat, 18 ha pour les activités économiques, agricoles et les installations d'énergie renouvelable et 5 ha pour les équipements touristiques).

La MRAe est saisie pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.

La méthodologie choisie pour élaborer cette évaluation ne permet pas à la MRAe de se prononcer sur cette prise en compte.

Le dossier n'explique pas sur quelles bases le choix de ne retenir que 49 ha en extension sur les 1 560 ha potentiels a été effectué, au regard des incidences environnementales.

La démarche d'évaluation environnementale aurait pu être l'occasion dès le SCoT de mettre en œuvre une première démarche d'évitement stratégique des zones à enjeux, quitte à ce que cette démarche soit ensuite affinée au niveau des plans locaux d'urbanisme.

La MRAe recommande donc de reprendre l'évaluation environnementale et de la transcrire dans le rapport environnemental, en expliquant le choix retenu.

Les compléments attendus sont substantiels et justifieraient, qu'une fois repris et avant l'enquête publique, le dossier soit de nouveau soumis à l'avis de la MRAe.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
SYNTHÈSE.....	3
AVIS.....	5
1. Contexte et objectifs du plan.....	5
2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	6
3. Qualité du dossier.....	7
3.1. L'évaluation environnementale.....	7
3.1.1. <i>État initial de l'environnement et identification des enjeux</i>	7
3.1.2. <i>Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence ERC</i>	8
3.2. Explication des choix retenus.....	9
3.3. Articulation avec les plans et programmes de rang supérieur.....	9
3.4. Indicateurs de suivi.....	10

AVIS

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes : un projet d'aménagement stratégique (PAS), un document d'orientation et d'objectifs (DOO), des annexes comportant le rapport environnemental en vertu des dispositions des articles R141-9 et R104-18 du Code de l'urbanisme.

1. Contexte et objectifs du plan

En application du schéma départemental de coopération intercommunale arrêté le 3 octobre 2016 par le préfet des Alpes de Haute Provence, les cinq communautés de communes du Moyen Verdon, du Teillon, du Haut Verdon Val d'Allos, de Terres de Lumière et du Pays d'Entrevaux ont fusionné le 1er janvier 2017 pour former la Communauté de communes Alpes Provence Verdon (CCAPV) qui compte 41 communes¹.



Figure 1: territoire de la CCAPV. Source : projet d'aménagement stratégique

La CCAPV dénombre 11 422 habitants en 2019 sur une superficie de 1 718 km², ce qui représente le quart de la superficie du département pour seulement 7 % de sa population.

1 Allons, Allos, Angles, Annot, Barrême, Beauvezer, Blieux, Braux, Castellane, Castellet-lès-Sausses, Val-de-Chalvagne, Chaudon-Norante, Clumanc, Colmars, Demandolx, Entreaux, Le Fugeret, La Garde, Lambruisse, Méailles, Moriez, La Mure-Argens, La Palud-sur-Verdon, Peyroules, La Rochette, Rougon, Saint-André-les-Alpes, Saint-Benoît, Saint-Jacques, Saint-Julien-du-Verdon, Saint-Lions, Saint-Pierre, Sausses, Senez, Solelhas, Tartonne, Thorame-Basse, Thorame-Haute, Ubraye, Vergons, Villars-Colmars.

Son territoire, de caractère rural, est organisé autour des vallées du Verdon, de sa source au Grand Canyon, de l'Asse, de la Vaire et du Haut Var, avec pour principaux bourgs centres Allos, Annot, Barrême, Castellane, Saint-André-les-Alpes et Entrevaux. Il est traversé par la RN 202 et la RD 4085, aussi appelée route Napoléon.

Plusieurs communes font partie de la réserve naturelle géologique de Haute Provence, du parc naturel régional du Verdon ou du parc national du Mercantour.

La CCAPV a arrêté le projet de SCoT par délibération du conseil communautaire en date du 5 avril 2023.

Le projet d'aménagement stratégique définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire. Il affiche notamment la volonté de « *structurer le territoire et son développement autour de l'armature de ses espaces naturels et remarquables* », « *valoriser les ressources naturelles locales dans le cadre d'une transition climatique et énergétique* » et « *promouvoir des modes d'aménager moins consommateurs d'espaces* ».

Le document d'orientation et d'objectifs comporte un ensemble structuré de 97 orientations pour protéger et valoriser les ressources, développer l'offre de logements, d'équipements et de services, faciliter les mobilités et orienter l'aménagement du territoire concernant le commerce (y compris la logistique associée) et l'artisanat.

Le projet de SCoT vise notamment, à l'horizon 2043, à :

- accueillir 1 600 habitants supplémentaires de 2023 à 2043 en retenant un taux moyen de croissance démographique de 0,64 % par an ;
- produire 1 160 nouveaux logements, 75 % en densification (la superficie du foncier n'est pas précisée) et 25 % sur un foncier de 26 ha en extension de l'urbanisation ;
- développer les activités économiques, agricoles et les énergies renouvelables sur un foncier de 18 ha et les équipements touristiques sur 5 ha, en extension ;
- atteindre un objectif de production d'énergies renouvelables d'environ 880 GWh/an.

2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation quantitative et qualitative de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels dans un contexte de vulnérabilité et d'adaptation du territoire au changement climatique ;
- la réduction de la consommation énergétique et le développement des énergies renouvelables.

3. Qualité du dossier

3.1. L'évaluation environnementale

3.1.1. État initial de l'environnement et identification des enjeux

L'état initial de l'environnement dresse, pour chaque thématique environnementale, un état des lieux du territoire basé sur les éléments de connaissance tels que les périmètres d'intérêt écologique (ZNIEFF, parc national du Mercantour, sites Natura 2000...) ou l'atlas des paysages des Alpes-de-Haute-Provence pour les paysages et le patrimoine. Il débouche sur un bilan des enjeux environnementaux du territoire hiérarchisés (pages 167 et 168 annexe 2), « *découlant autant de l'analyse de l'état initial de l'environnement [...] que des discussions avec les élus du territoire* » et des leviers d'actions du SCoT.

L'état initial de l'environnement n'expose pas « *les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable* » par la mise en œuvre du schéma, en raison de l'absence de territorialisation des secteurs de projets (cf. *infra*), comme requis par l'article R104-18 2° du Code de l'urbanisme.

La MRAe rappelle que le « *guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* » du Commissariat général au développement durable de novembre 2019 indique dans la fiche n°12 relative aux SCoT : « *même si le SCoT ne localise pas précisément le développement futur, l'évaluation doit être territorialisée, en fonction de la localisation des enjeux environnementaux, les incidences potentielles n'étant pas identiques sur tout le territoire et les mesures qui en découlent pouvant être adaptées aux différentes situations* ».

Concernant la biodiversité par exemple, la communauté de communes n'a pas réalisé un pré-diagnostic écologique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, sur la base d'une analyse bibliographique (bases de données SILENE...), pour identifier les habitats naturels, leurs fonctionnalités et les espèces patrimoniales de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir. Cette étape aurait permis de déterminer si des prospections naturalistes étaient nécessaires pour apprécier les enjeux écologiques et d'adapter l'analyse de l'état initial au niveau d'enjeu des secteurs concernés.

De même, concernant les continuités écologiques, l'état initial est incomplet dans la mesure où il n'explique pas comment est déclinée la trame verte et bleue définie par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) au niveau intercommunal. Il manque des cartes permettant d'identifier l'ensemble des zones de conflits et obstacles qui perturbent leur fonctionnalité.

Le bilan des enjeux présente de nombreuses insuffisances :

- la formulation des enjeux est faite sous la forme d'objectifs génériques (« *sécuriser la préservation du patrimoine naturel et des continuités écologiques sur les secteurs potentiels de projet* », « *sécuriser les ressources en eau potable en lien avec les évolutions climatiques* »...) et non sous la forme d'enjeux permettant de dégager une vision stratégique et transversale de la situation environnementale du territoire (forces, faiblesses, éléments de valeur, contraintes et pressions) ;
- aucune cartographie ne traduit, à des échelles adaptées pour appréhender le territoire dans sa globalité, mais aussi rendre compte des spécificités plus locales, la territorialisation et le croisement des différents enjeux, ainsi que les interactions avec les territoires voisins ;

- la hiérarchisation des enjeux (« *sensibilité* » notée de 1 à 4) repose sur des critères qui ne sont pas explicités. Les écarts importants constatés sur la thématique du foncier (sensibilité faible selon l'état initial et prioritaire pour les élus) ne sont pas expliqués.

3.1.2. Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence ERC

Le dossier comprend une première analyse des incidences des prescriptions du document d'orientation et d'objectifs sur l'environnement, qui repose sur une notation des ambitions du DOO pour chaque thématique et un système de pondération.

Il comporte une seconde analyse qui repose sur une évaluation du pourcentage des « *secteurs susceptibles d'être impactés (SSEI)* » (1 560 ha en extension et 75 ha en densification) croisant les zones à enjeux.

Cependant, aucune des deux analyses ne caractérise, ni ne quantifie dans la mesure du possible et ne localise les incidences prévisibles du schéma sur les différentes composantes environnementales du territoire.

Le dossier n'explique pas comment le choix a été réalisé de ne retenir que 49 ha en extension sur les 1 560 ha potentiels .

Concernant les incidences des SSEI sur le milieu naturel par exemple, le dossier indique simplement : « *le développement et l'intensification de l'urbanisation sont susceptibles d'impacter des secteurs à enjeux de continuité [...] ainsi que des périmètres de richesse écologique [...]. Signalons que le développement urbain n'est pas interdit par la législation au sein d'un PNR [parc naturel régional], d'un site Natura 2000, d'une aire d'adhésion d'un PN [parc national] et d'une ZNIEFF* ».

Alors qu'il était attendu une caractérisation des incidences au regard de l'état initial, au moins pour les principaux secteurs de projets, le rapport de présentation présente uniquement des bilans, par exemple pour les incidences sur les milieux naturels des pôles principaux :

Tableau 7 : incidences sur les continuités écologiques des SSEI en extension et en densification des pôles principaux

Type	Part des SSEI en extension des pôles principaux (%)	Part des SSEI en densification des pôles principaux (%)
Corridors écologiques		
Corridor de principe	3 %	7%
Corridor à enjeux potentiels	4 %	13%
Réservoirs de biodiversité		
Agricoles	2 %	0,00%
Forestiers	27 %	0,00%
Ouverts	5 %	0,00%
Zones humides	10 %	8,53%

Figure 2 : incidences des SSEI sur la trame verte et bleue. Source : rapport environnemental.

Par ailleurs, le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 indique que « pour les projets localisés au sein ou aux abords immédiats d'un site Natura 2000, une étude Natura 2000 approfondie devra être réalisée et des mesures adaptées seront proposées afin d'éviter toute incidence significative sur le réseau Natura 2000 ».

Le dossier prévoit des mesures génériques, par exemple en faveur du milieu naturel :

- « mesure ERC : éviter les secteurs concernés par les inventaires ZNIEFF. Sinon, adapter le projet à la préservation des espèces déterminantes probables ou inventoriées du site ou des sites concernés.
- « comme indiqué dans le DOO : la préservation des sites Natura 2000 doit être assurée au regard des objectifs de conservation qui s'y appliquent ».

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale ne doit pas se contenter de renvoyer aux études ultérieures ; son rôle est d'évaluer les incidences et d'éviter les secteurs à enjeux.

La MRAe recommande de reprendre l'évaluation environnementale du projet d'élaboration de SCoT, en caractérisant et en spatialisant les enjeux du territoire au niveau de chaque secteur de projet, en démontrant la prise en compte de ces enjeux dans les choix retenus, en procédant à une analyse des incidences du projet sur l'environnement et en transcrivant, dans le projet de SCoT, les mesures d'évitement et de réduction retenues.

3.2. Explication des choix retenus

D'une manière générale, les hypothèses retenues ne sont pas justifiées (1 160 logements pour l'accueil de nouveaux habitants, un besoin de foncier résidentiel de 26 ha en extension).

Il en est de même pour les objectifs de production d'énergies renouvelables de « 665 GWh/an » et de « 880 GWh/an » fixés par le DOO aux horizons 2030 et 2043. Ceux-ci ne sont pas déclinés par famille (énergie solaire photovoltaïque, énergie éolienne terrestre, biomasse, énergie hydraulique...), ni justifiés au regard du foncier alloué : 18 ha sont prévus pour le développement des activités économiques, agricoles et des installations d'énergies renouvelables, ce qui paraît une surface très faible au regard des objectifs affichés.

Par ailleurs, le dossier n'explique pas, à l'échelle des secteurs de projet, les choix d'aménagement retenus et ne présente pas les solutions de substitution qui auraient dû permettre de démontrer l'intégration de mesures d'évitement et de réduction tout au long de l'élaboration du projet de SCoT.

La MRAe recommande de justifier les objectifs et hypothèses retenus (besoin en logements, foncier résidentiel, production d'énergies renouvelables...). La MRAe recommande également de compléter le dossier par la présentation des solutions de substitution et l'explication des choix retenus, à l'échelle des secteurs de projet.

3.3. Articulation avec les plans et programmes de rang supérieur

Le projet de SCoT doit être compatible avec les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône Méditerranée, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE Verdon), les chartes du parc national du Mercantour et du parc naturel

régional du Verdon et le projet de schéma régional des carrières PACA. Il doit prendre en compte les objectifs du SRADDET.

La disposition 7-05 du SDAGE Rhône Méditerranée intitulée « *rendre compatibles les politiques d'aménagement du territoire et les usages avec la disponibilité de la ressource* » indique que « *les SCoT [...] doivent être compatibles avec l'objectif d'atteindre et de préserver l'équilibre quantitatif de la ressource en eau. Ils tiennent compte pour cela des objectifs fixés par le PGRE² et veillent à l'adéquation besoin-ressource (volumes prélevables par usage, débit objectif d'étiage et niveau piézométrique d'alerte notamment).* »

Le dossier ne justifie pas, à l'aide de données chiffrées, l'adéquation entre la disponibilité de la ressource en eau potable et l'estimation des besoins futurs liés aux projets d'habitat³ et de développement économique (non évalués) sur le territoire de la communauté de communes. Cette absence d'analyse constitue une lacune dans un contexte de changement climatique (un plan de gestion de la ressource en eau du bassin versant de l'Asse a été approuvé par arrêté préfectoral en date du 22 mai 2015⁴ ; la préfecture des Alpes-de-Haute-Provence a placé le bassin versant du Var en état d'alerte sécheresse et les autres bassins versants du département en état de vigilance par [arrêté préfectoral en date du 17 mai 2023](#)).

La MRAe recommande de justifier l'adéquation entre la disponibilité de la ressource en eau potable et l'estimation des besoins futurs sur le territoire de la communauté de communes, en conformité avec la disposition 7-05 du SDAGE Rhône Méditerranée.

Par ailleurs, le rapport environnemental n'analyse pas la compatibilité du projet de SCoT avec le PGRI du bassin Rhône Méditerranée et le projet de schéma régional des carrières PACA.

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental par l'analyse de l'articulation du projet de SCoT avec le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône Méditerranée et le projet de schéma régional des carrières PACA.

3.4. Indicateurs de suivi

Les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma sont définis.

Cependant, les indicateurs ne sont pas assortis d'un état de référence, ni d'une valeur cible.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi du schéma afin de le rendre pleinement opérationnel (état de référence, valeur cible).

2 Plan de gestion de la ressource en eau.

3 « *L'accueil de 75 nouveaux habitants par an entraînera un besoin supplémentaire de 34 650 m³/an d'eau pour les besoins en eau potable* » (cf. annexe p507).

4 « *Le Plan de gestion de la ressource en eau (PGRE) de l'Asse a été révisé en 2018, il définit les règles de partage de l'eau inter usages et des actions concrètes d'économies d'eau* » (cf. p86 annexe 2).