



Mission régionale d'autorité environnementale

Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le Plan local d'urbanisme (PLU) d'Esparron-de-
Verdon (04)**

**n° sasive 2017-1437
n° MRAe 2017APACA19**

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires.

Elle donne lieu à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales du plan par le responsable de ce dernier et vise à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Elle vise à permettre d'améliorer la conception du plan et la participation du public à l'élaboration des décisions.

La prise en compte de l'environnement par le plan et programme et la qualité du rapport sur ses incidences environnementales donnent lieu à un avis d'une autorité environnementale : la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe).

La MRAe s'appuie sur la DREAL pour élaborer son avis et dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine pour formuler son avis pour lequel elle consulte notamment l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25, l'avis est également publié sur le site de la MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr> et de la DREAL : <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/avis-de-l-autorite-environnementale-r2082.html>

Enfin, le responsable du plan rendra compte, notamment à l'autorité environnementale, lors de l'approbation du plan de la manière dont il prend en considération cet avis.

Sommaire de l'avis

Préambule.....	2
Synthèse de l'avis.....	4
Avis.....	5
1. Contexte, présentation du plan et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et objectifs du plan.....	5
1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae).....	6
1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales.....	6
2. Analyse des impacts du projet et des mesures de réduction de ces impacts.....	6
2.1. Sur la consommation d'espace.....	7
2.1.1. Perspectives démographiques et besoins en logements.....	7
2.1.2. Mobilisation du foncier.....	7
2.2. Sur la biodiversité.....	8
2.3. Sur le paysage.....	10
2.4. Sur l'eau et les risques.....	11

Synthèse de l'avis

La commune d'Esparron-de-Verdon s'étend sur 3 650 hectares et se caractérise par deux entités paysagères : le plateau de Valensole et les gorges du Verdon. Le Plan d'occupation des sols de la commune a été approuvé en 2001 et annulé en 2005 ; depuis le territoire communal est soumis au RNU¹. Le projet de PLU, prescrit en 2005, a été arrêté le 12 août 2013.

Le rapport sur les incidences environnementales présenté n'est pas complet, repose parfois sur des études datées et manque de clarté. Il en résulte un important défaut de lisibilité du projet d'aménagement et de l'analyse de ses incidences.

L'analyse de l'état initial est peu détaillée et l'analyse des incidences reste extrêmement succincte et non justifiée. Le rapport n'est pas proportionné aux enjeux, notamment de biodiversité et de paysage, pourtant majeurs sur ce territoire ; l'analyse des incidences au titre du réseau Natura 2000 étant particulièrement lacunaire

La commune compte 420 habitants et envisage un « *développement mesuré pour atteindre 600 à 650 habitants* ». Elle prévoit la construction de plus d'un logement par nouvel habitant (242), impliquant la consommation d'une enveloppe foncière de 20 ha sur 20 ans. Or le rapport n'évalue pas les capacités résiduelles des zones urbaines actuelles, n'explique pas clairement les besoins fonciers, ne s'inscrit pas dans une démarche d'évitement et de réduction des effets du plan, et n'expose pas les caractéristiques des zones impactées par la mise en œuvre du PLU .

En outre, malgré une urbanisation globalement planifiée en continuité des villages d'Esparron et d'Albosc, certains choix conduisent à la création de noyaux d'urbanisation nouveaux à forts impacts paysagers et environnementaux, notamment dans les secteurs de Sainte Magdeleine, La Grangeonne et du site d'activité des Fourches ; et ce sans justification convaincante ni présentation de solutions alternatives.

Recommandation principale :

- ***Reprendre le rapport sur les incidences environnementales de manière proportionnée aux enjeux, en structurant l'analyse de l'état initial, présentant les zones impactées, justifiant le choix de ces zones, détaillant l'analyse des incidences et proposant des mesures de suivi du plan.***

¹ Règlement national d'urbanisme

Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- rapport sur les incidences environnementales (RIE),
- projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- orientations d'aménagement et de programmation (OAP),
- règlement,
- plan de zonage,
- annexes.

1. Contexte, présentation du plan et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et objectifs du plan

La commune d'Esparron-de-Verdon, issue de la fusion des communes d'Esparron (à l'ouest) et Albiosc (à l'est) en 1973, s'étend sur 3 650 hectares. Elle se situe sur deux entités paysagères marquantes : le plateau de Valensole et les gorges du Verdon, et fait partie du Parc naturel régional du Verdon.

Le Plan d'occupation des sols de la commune d'Esparron-de-Verdon a été approuvé en 2001 et annulé en 2005. Depuis le territoire communal est soumis au RNU². L'élaboration d'un PLU a été prescrite en 2005. Le projet de PLU, objet du présent avis, a été arrêté le 12 août 2013.

La commune d'Esparron-de-Verdon appartient à la Communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon formée de 26 communes et regroupant environ 60 600 habitants. Elle est incluse dans le périmètre du SCoT³ de la région de Manosque approuvé en 2012.

La commune compte environ 420 résidents permanents, mais la population peut s'élever à 4 500 habitants en été, compte tenu de l'attractivité saisonnière du lac d'Esparron. La population permanente est répartie entre :

- le chef-lieu, Esparron ;
- le village d'Albiosc, dans la partie est du vallon du Sorbiou ;
- quelques hameaux (Pardigon, Bellioux, La Bastide Neuve) et des implantations isolées dans les vallons ;
- un secteur d'habitat diffus récent aux Plêches.

Le projet est construit autour de la volonté communale de « *grandir, autour du village d'Esparron, avec un objectif de développement mesuré pour atteindre 600 à 650 habitants* ». Le PADD affiche une volonté de développer la commune tout en luttant contre l'étalement urbain et en préservant les caractéristiques écologiques et paysagères du territoire.

² Règlement national d'urbanisme

³ Schéma de cohérence territoriale

1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)

Esparron-de-Verdon dispose d'un patrimoine naturel riche. Le territoire, majoritairement boisé, compte également d'importantes terres agricoles. Les enjeux relatifs à la biodiversité et au paysage sont majeurs.

Au regard de ce contexte, l'autorité environnementale attend du PLU une maîtrise et une justification de la consommation de l'espace et des mesures de préservation des espaces naturels et agricoles.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport sur les incidences environnementales n'est pas complet et manque de clarté.

La présentation du RIE est très confuse :

- Le chapitre relatif à l'état initial manque de précision malgré son important volume et les enjeux relatifs à la biodiversité et au paysage, pourtant majeurs, ne sont que brièvement exposés. Aucune synthèse des enjeux n'est présentée au sein du RIE ; seuls des éléments cartographiques faisant apparaître quelques secteurs à protéger sont proposés dans le PADD. Les zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du PLU ne sont ni définies ni présentées.
- Le chapitre sur la justification des choix propose une analyse du territoire par secteur. On y retrouve de façon peu appropriée des éléments relatifs à l'état initial, notamment au sujet de la biodiversité, mais également des éléments d'analyse des incidences, spécifiquement pour le volet paysage. Ce chapitre ne répond pas aux attentes, à savoir : la justification de secteurs de développement retenus pour leur moindre impact sur l'environnement.
- L'analyse des impacts est présentée de façon extrêmement succincte (cinq pages) sous la forme de tableaux rappelant trop succinctement les enjeux de chaque secteur et qualifiant, sans justification, le niveau d'incidence (faible, modéré ou forte). Le RIE est complété par une évaluation annexe des incidences Natura 2000 dont le niveau de précision est supérieur. Celle-ci étant spécifique au volet Natura 2000, elle ne couvre pas l'ensemble des champs attendus dans le RIE.

Le projet d'aménagement n'est pas exposé au sein du RIE. Aucune carte de superposition du PLU avec l'enveloppe urbaine actuelle ne permet de déterminer les secteurs impactés par la mise en œuvre du document d'urbanisme.

Le résumé non technique n'est pas présenté. Aucun dispositif de suivi n'est défini.

Il résulte du manque de précision du RIE un défaut de lisibilité du projet d'aménagement retenu et de l'analyse de ses incidences.

Recommandation 1 : Reprendre le rapport sur les incidences environnementales en structurant l'analyse de l'état initial, présentant les zones impactées, justifiant le choix de ces zones, détaillant l'analyse des incidences et proposant des mesures de suivi du plan.

2. Analyse des impacts du projet et des mesures de réduction de ces impacts

Le présent chapitre de l'avis n'a pas vocation à être exhaustif mais procède à la lecture critique du dossier pour les champs de l'environnement les plus impactés par la mise en œuvre du plan :

2.1. Sur la consommation d'espace

2.1.1. Perspectives démographiques et besoins en logements

Le parc de logements est marqué par une prédominance des résidences secondaires (60% des 565 logements actuels) . Parmi les résidences principales, on compte seulement 11 % de logements collectifs.

La commune prévoit la construction de 242 logements sur 20 ans pour répondre à ses objectifs de croissance démographique : 180 à 230 habitants supplémentaires sur 20 ans, portant la population permanente de 450 à 600-650 habitants. . La justification de ces chiffres n'est pas apportée, alors qu'ils impliquent la construction de plus d'un logement par nouvel habitant ; très au delà donc des ratios habituels

Par ailleurs, le RIE ne précise pas le nombre de logements éventuellement prévus pour l'accueil touristique.

Recommandation 2 : Justifier le nombre de logements à construire au regard des hypothèses de perspectives démographiques pour la population permanente et l'accueil touristique.

2.1.2. Mobilisation du foncier

Le RIE propose un tableau récapitulatif des surfaces de chaque zone du PLU :

- zones U : 27 ha,
- zones AU : 56 ha,
- zones A : 744 ha,
- zones N : 2 827 ha.

Sur le plan quantitatif, l'exposé du projet souffre de plusieurs lacunes. En premier lieu, l'analyse de la consommation des espaces naturels et forestiers depuis une décennie est très insuffisante (p.82 du rapport de présentation). En second lieu, l'évaluation des capacités d'accueil résiduelles des zones urbaines, estimée à 39 logements, n'est pas expliquée (p.150 à 152 du Rapport de présentation). En troisième lieu, il n'y a pas de tableau d'évolution des superficies des zones entre le dernier POS et l'actuel projet de PLU. Au final donc les éléments fournis ne permettent pas d'évaluer les dynamiques du territoire, ni les besoins fonciers, ni plus précisément la consommation d'espace permise par le projet de PLU. On notera enfin que le PADD prévoit une enveloppe de 20 ha, projetés sur 20 ans, pour répondre à l'accueil des 242 logements. Or cette échéance est trop lointaine et nécessiterait donc que le document pose des jalons intermédiaires (au moins à mi-parcours) afin d'évaluer l'atteinte de cet objectif, en termes de logements réalisés et de foncier consommé.

Sur le plan spatial, deux choix cruciaux quant à l'évolution future de la commune sont insuffisamment explicités :

1 - Une consommation de 6ha pour 47 logements est envisagée dans le secteur de Sainte Magdeleine/La Grangeonne. Il s'agit d'un important étalement urbain en discontinuité de l'enveloppe principale d'habitation. Or sa localisation, alors même que le projet déroge à la loi Montagne, est mal justifiée ; si ce n'est par l'existence d'un « *site actuellement incertain* » qu'il conviendrait de restructurer (p.111 et suivantes du rapport de présentation). Or il s'agit d'un secteur peu mité, cultivé ou cultivable, dont la reconversion en zone naturelle ou agricole pourrait être

envisagée. D'autant que, mal raccordé au village, le projet nécessitera un élargissement et une extension du réseau viaire (Emplacement Réserve 3-18).

2- Le projet de zone d'activités économiques dans le secteur des Fourches porte sur 2,8 ha, en discontinuité du bâti existant. Là encore, le choix est peu explicité en termes de besoins, au regard des difficultés de desserte, de son impact paysager, de l'absence de réseau d'assainissement et du risque élevé d'incendies.

Concernant les zonages proposés, le choix d'un « pastillage » systématique en zones A et N altère la lisibilité du projet de PLU (p.158 et suivantes du rapport de présentation). Il existe ainsi 3 zones *Ncriques* pour l'accueil des usagers du lac, 80 zones *Nhi* et 72 zones *Nhm* entérinant l'existence des constructions isolées, 9 zones *Nh* ou *Ne* correspondant notamment aux hameaux, 7 zones *Ncl* pour les campings. Par ailleurs, le rapport n'indiquant pas leurs limites sur fonds de photographie aérienne, il s'avère impossible d'en apprécier la pertinence et de mesurer le risque d'urbanisation abusive.

Enfin, le rapport ne mentionne pas les préconisations du SCoT en termes de perspectives de construction de logements et de mobilisation de foncier. Il précise que la compatibilité du PLU avec le SCoT est établie mais sans la justifier.

Recommandation 3 : Quantifier le foncier à mobiliser sous 10 ans pour la construction de logements. Justifier le besoin en foncier pour les activités économiques au regard des besoins estimés. Justifier le recours à l'aménagement des secteurs de Sainte Magdeleine, La Grangeonne et des Fourches qui génèrent un important étalement urbain en discontinuité de l'existant, au regard de solutions alternatives. Démontrer la compatibilité des choix du PLU avec le SCoT.

Recommandation 4 :

2.2. Sur la biodiversité

La commune d'Esparron-de-Verdon abrite un riche patrimoine écologique, tel qu'en atteste le nombre important de zones d'inventaires et de protection (quatre sites Natura 2000, six ZNIEFF⁴, un arrêté préfectoral de protection de biotope). Le territoire compte 2 370 ha de forêts soit 70 % de sa surface. La vocation agricole est également bien marquée sur les zones de plateau largement déboisées, utilisées principalement pour la culture de céréales, de colza et de lavandin.

⁴ Zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique

Le RIE valorise le patrimoine communal en exploitant les données du Parc naturel régional du Verdon et relève notamment la présence de :

- un secteur de reproduction de l'Outarde canepetière, dans l'est de la commune, sur le plateau de Valensole, milieu réputé de rareté forte,
- une colonie de 35 Petits rhinolophes dans le village d'Albosc, dont la présence est liée aux haies arbustives et aux pentes boisées, ainsi qu'à la possibilité de trouver des gîtes dans des bâtiments isolés ou abandonnés,
- des habitats d'intérêt communautaire : des chênaies mésoméditerranéennes à supraméditerranéennes de Chêne vert, des chênaies mixtes de Chêne pubescent et de Chêne vert ainsi que des fourrés de Génévrier de Phénicie,
- deux zones humides dans la partie aval du ravin de Bellieux : la zone humide du Mazet (1,78 ha) et la zone humide de Chantabrie (1,86 ha).

Le RIE propose une analyse succincte et peu détaillée au regard des enjeux de biodiversité (moins de 40 pages). Il dresse une cartographie sommaire des enjeux et liste des recommandations mais en quelques lignes ; recommandations dont beaucoup ne sont pas traduites dans l'actuel projet de PLU.

Il est complété par une évaluation environnementale sur les incidences Natura 2000. Bien que ce second document soit plus étoffé, il ne traite que des incidences sur les sites Natura 2000, ne couvre pas l'ensemble des champs attendus au sein d'un rapport sur les incidences environnementales, et conclut sans véritable démonstration à l'absence d'effets résiduels sur les habitats et les espèces ; y compris pour l'importante population de chiroptères.

De plus, l'inventaire bibliographique manque d'exhaustivité et la base de données officielle SILENE⁵ fait apparaître un nombre important d'espèces protégées non inventoriées au sein du RIE. Il n'est pas complété par des inventaires de terrains, dont la réalisation, *a minima* sur les zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du PLU, permettrait de préciser les enjeux.

Enfin, le RIE en date de 2013 et le volet évaluation environnementale sur les incidences Natura 2000 remis en 2009, mériteraient d'être actualisés.

Recommandation 5 : Actualiser et développer l'analyse de l'état initial sur la biodiversité à l'échelle de la commune, en complétant les données du Parc naturel régional du Verdon par une analyse bibliographique plus détaillée et en réalisant des inventaires de terrain a minima sur les zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du PLU.

Le RIE ne propose pas d'analyse des continuités écologiques à l'échelle de la commune. Il ne fait pas non plus référence à au Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE). Une carte représentant les corridors écologiques à une échelle très large est certes présentée au sein du rapport mais elle mériterait d'être détaillée à l'échelle de la commune afin d'être exploitable et transposable concrètement dans les zonages et/ou le règlement.

⁵ Système d'information et de localisation des espèces natives et envahissantes

La bonne articulation avec le SRCE⁶ n'est pas décrite. Il en est de même avec le SDAGE⁷ 2016-2021 et le SAGE⁸ du Verdon.

Recommandation 6 : Décrire la bonne articulation du PLU avec le SRCE, le SDAGE et le SAGE.

Le rapport propose quelques mesures d'accompagnement ou d'atténuation, telles que « *maintenir et restaurer les corridors écologiques* » ou « *conserver une zone de 50 m plantée* ». Certaines mesures sont reprises dans les OAP⁹ mais le très faible niveau de détail de l'état initial ne permet pas de vérifier l'adéquation des mesures proposées avec les caractéristiques du territoire.

Aussi, la majorité des propositions de mesures de l'évaluation environnementale sur les incidences Natura 2000 restent de simples préconisations. Il est par exemple préconisé que les milieux naturels soient expertisés avant tout aménagement. Ce niveau d'expertise est impératif et mériterait d'être réalisé dès l'élaboration du PLU afin que les incidences de sa mise en œuvre et ses éventuels effets cumulés puissent être évalués convenablement au sein du RIE.

Recommandation 7 : Développer une analyse des incidences proportionnée aux enjeux de façon à définir, dès le stade de l'élaboration du PLU, les impacts des zones d'aménagement et permettre d'évaluer les incidences globales du PLU sur la biodiversité.

2.3. Sur le paysage

La commune d'Esparron-de-Verdon est à la croisée de deux entités paysagères remarquables : le plateau de Valensole et les basses gorges du Verdon. Son relief marqué induit une diversité des vues et des perceptions du territoire. La commune dispose également d'un patrimoine architectural important avec notamment un château au donjon carré du XIII^e siècle, classé monument historique.

Les enjeux paysagers développés au sein du RIE sont ceux identifiés dans l'atlas des paysages des Alpes de Haute Provence ou dans la charte du Parc naturel régional du Verdon. Aucune analyse à l'échelle communale n'est développée. Compte tenu de la diversité des perceptions paysagères annoncée dans l'état initial, un reportage photo accompagné d'éléments cartographiques permettant de définir les points de vue remarquables mériterait d'être présenté.

Une analyse des incidences est proposée pour certains projets d'extension urbaine. Une photographie en vue rapprochée ou éloignée est présentée. Mais ces vues sont trop peu nombreuses, leur choix n'est pas explicité et l'analyse ne s'appuie pas sur des photomontages. Il est donc difficile de conclure, comme le RIE, à des impacts faibles à modérés. D'autant que par leur localisation et leur ampleur, certains projets seront inévitablement fortement perçus (Les Fourches, Sainte-Magdeleine/Grangeonne). Enfin, le secteur La Monge, en greffe urbaine, ne fait pas l'objet d'une analyse de ses possibles incidences paysagères.

⁶ Schéma Régional de Cohérence Ecologique

⁷ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

⁸ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

⁹ Orientation d'aménagement et de programmation

Recommandation 8 : Identifier les points de vue remarquables de la commune. Analyser l'incidence de la mise en œuvre du PLU sur ces points de vue en proposant par exemple des illustrations projetant les aménagements autorisés par le plan.

2.4. Sur l'eau et les risques

La commune a adopté un schéma directeur d'assainissement en 2004. La station d'épuration du village d'Esparron est dimensionnée à 1 800 Equivalent Habitants et permet de répondre aux besoins des habitants permanents et des raccordements ultérieurs de différents campings ; le RIE ne contenant aucune information sur la temporalité et le calibrage des raccordements de campings. Les eaux usées du hameau d'Albiosc sont acheminées vers une station d'épuration obsolète qui ne permet pas d'envisager l'extension du hameau à ce jour. Aussi, près de 900 habitants ont recours à l'assainissement non collectif et certaines non-conformités sont relevées. Pour autant, alors que ces habitations sont en amont du lac pour la plupart, aucune étude des dysfonctionnements n'est jointe au diagnostic, aucune garantie sur la bonne aptitude des sols concernés par l'assainissement autonome n'est apportée, et aucune incidence des choix du PLU sur la ressource en eau n'est réalisée. .

La source du Réal alimentant la commune en eau présente un dépassement des critères de qualité en ce qui concerne les pesticides. L'arrêté préfectoral du 25 octobre 2015 impose un programme de travaux dans un délai de trois ans afin de distribuer une eau de qualité conforme. Afin d'éviter tout risque sanitaire, il est recommandé que toutes les constructions nouvelles soient alimentées par le réseau public.

Recommandation 9 : Justifier l'adéquation entre l'ouverture à l'urbanisation permise par le PLU, les systèmes d'assainissement et le réseau public d'eau potable.

La commune est soumise à de nombreux risques naturels : inondations, feu de forêts, mouvement de terrain et séisme. Un PPRN a été approuvé en 2013 dont la prise en compte n'est pas explicitée au sein du RIE.

Recommandation 10 : Justifier de la bonne prise en compte du PPRN par le PLU.