



Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur
le schéma de cohérence territoriale (Scot) Provence
Méditerranée révisé (83)**

n° saisine 2019 - 2122

n° 2019APACA09

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de PACA, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 12 mars 2019, à Marseille. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma de cohérence territoriale (Scot) Provence Méditerranée révisé (83).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Jacques Daligaux, Jeanne Garric, Jean-Pierre Viguié et Éric Vindimian

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 syndicat mixte Scot Provence Méditerranée pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 décembre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté par courriel du 02 janvier 2019 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 21 janvier 2019.

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](#) et sur le [site de la Dreal](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Sommaire de l'avis

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis.....	2
Synthèse de l'avis.....	4
Avis.....	6
1.Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du Scot.....	6
1.1.Contexte et objectifs du plan.....	6
1.2.Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale (Ae).....	7
1.3.Qualité de la démarche environnementale et de l'information du public.....	7
2.Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	8
2.1.Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace.....	8
2.1.1.Evolution de la consommation d'espace (passée et future).....	8
2.1.2.Adéquation entre les besoins annoncés et les surfaces mobilisées.....	10
2.2.Sur la préservation de l'espace agricole.....	10
2.3.Sur les milieux naturels et la biodiversité.....	11
2.3.1.Espaces naturels remarquables (dont sites Natura 2000) - Espèces protégées.....	11
2.3.2.Continuités écologiques.....	12
2.4.Sur le paysage.....	13
2.5.Sur les risques naturels.....	13
2.6.Sur l'énergie, la mobilité, la qualité de l'air et la lutte contre le changement climatique (dont émission GES).....	14
2.6.1.Sur la cohérence urbanisme-transports et émission de gaz à effet de serre.....	14
2.6.2.Sur la promotion des énergies renouvelables.....	15
2.7.Sur l'espace littoral.....	15

Synthèse de l'avis

Le territoire Provence Méditerranée est caractérisé par un fort contraste géographique et fonctionnel entre la frange littorale fortement peuplée et urbanisée, notamment dans l'aire urbaine de Toulon, et l'arrière-pays montagneux où dominent les espaces naturels de grande qualité écologique et paysagère. L'évolution démographique et économique soutenue est source d'atteintes potentielles à une riche biodiversité à la fois terrestre et marine.

Le Scot Provence Méditerranée prévoit à l'horizon 2030 l'accueil d'environ 30 000 nouveaux habitants, la production d'environ 42 000 logements, et la création d'environ 12 000 emplois. Cet objectif (habitat et activités) nécessite une consommation d'espaces naturels et agricoles (hors enveloppe urbaine) estimée à environ 1 000 hectares sur 12 années.

L'évaluation des incidences présente un caractère succinct et général, insuffisamment spatialisé pour la quasi-totalité des enjeux environnementaux du Scot. La consommation d'espaces naturels et agricoles n'est pas suffisamment détaillée, tant pour l'évaluation de l'artificialisation passée que pour le calcul du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis, ou encore pour le besoin de foncier en extension de l'enveloppe urbaine.

L'absence d'identification et de localisation précise des secteurs du territoire notablement touchés par le Scot ne permet pas d'évaluer de façon pertinente les effets du plan sur les enjeux essentiels que sont la préservation du paysage, des continuités écologiques et de la biodiversité, notamment au niveau des sites Natura 2000 du territoire. L'évaluation environnementale du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), censée apporter un focus sur l'espace littoral, souffre des mêmes insuffisances que celles signalées ci-dessus pour le reste du Scot.

Recommandations principales

- **Identifier et localiser précisément par des cartes à une échelle convenable l'ensemble des secteurs du territoire de Provence Méditerranée notablement touchés par le Scot. Les superposer aux cartes d'enjeux environnementaux afin de pouvoir évaluer de façon pertinente leurs incidences sur l'environnement.**
- **Préciser les modalités de calcul du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis demandé par l'article L .151-4 du code de l'urbanisme, notamment pour la détermination et la localisation de l'enveloppe urbaine de référence, et pour le calcul du nombre de logements réalisables sur celle-ci.**
- **Compléter l'identification des secteurs écologiques sensibles du territoire et analyser de façon précise les incidences potentielles du Scot sur toutes les zones susceptibles d'être touchées de manière significative. Définir en conséquence les prescriptions adaptées pour garantir l'enjeu de préservation de la biodiversité.**
- **Fournir une évaluation des incidences Natura 2000 conforme aux exigences réglementaires et correctement ciblée sur les habitats et espèces indicatrices, et sur les objectifs de conservation des sites concernés ; préciser de manière conclusive le niveau d'incidences du Scot sur Natura 2000 à l'issue de cette analyse.**
- **Préciser les effets des secteurs de projet du Scot sur la trame verte et bleue de Provence Méditerranée, et les mesures de réduction d'incidences éventuellement nécessaires.**
- **Préciser la trajectoire des émissions de GES au regard des engagements internationaux de la France et justifier les écarts entre les émissions prévues par le Scot et cette trajectoire.**
- **Analyser de façon détaillée et argumentée les effets de toutes les mesures du SMVM sur les six enjeux représentatifs de la sensibilité environnementale de l'espace littoral Provence Méditerranée ; préciser les mesures de réduction d'incidences éventuellement nécessaires.**

Avis

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

- rapport de présentation (RP) comportant deux fascicules, valant rapport sur les incidences environnementales (RIE),
- projet d'aménagement et de développement durables (PADD),
- document d'orientations et d'objectifs (DOO),
- documents graphiques,
- chapitre individualisé du Scot valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)¹.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du Scot

1.1. Contexte et objectifs du plan

Le Scot (7) Provence Méditerranée couvre quatre établissements publics intercommunaux (EPCI)² de la partie ouest du département du Var regroupant 31 communes, et totalisant 564 106 habitants (donnée 2015) sur un territoire d'environ 124 460 ha.

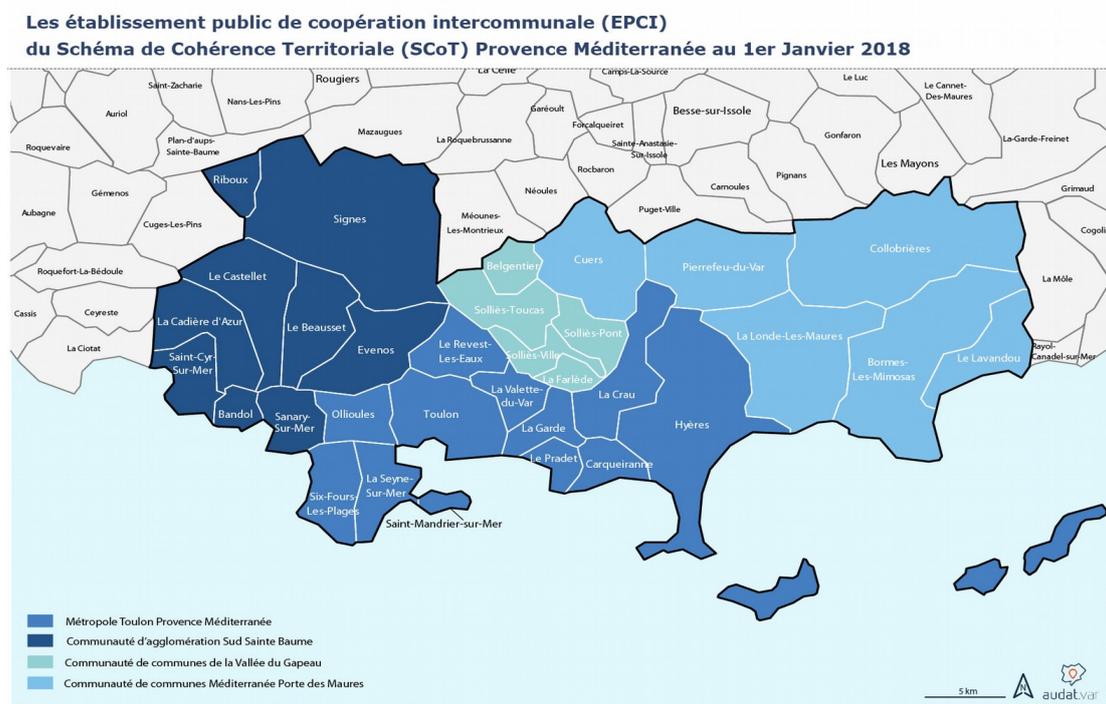


Figure 1– carte des quatre EPCI et des 31 communes du Scot Provence Méditerranée - Source internet

- ¹ Le chapitre individualisé du Scot valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) est également appelé de façon simplifiée « volet littoral et maritime du Scot ».
- ² Les quatre EPCI couverts par le Scot sont : la métropole Toulon Provence Méditerranée (TPM), la communauté de communes Vallée du Gapeau (CCVDG), la communauté de communes Sud Sainte-Baume (CCSSB), et la communauté de communes Méditerranée Porte des Maures (CCMPM).

La révision du Scot Provence Méditerranée (appelée aussi « Scot 2 » dans le rapport de présentation) a été arrêtée le 26 octobre 2018 en remplacement du Scot Provence Méditerranée (appelé aussi « Scot 1 » dans le rapport de présentation) approuvé le 16 octobre 2010.

Selon le rapport de présentation, les objectifs de la révision portent notamment sur la réalisation du « volet littoral et maritime », l'intégration de la commune de Cuers, l'évaluation du Scot existant et son adaptation aux évolutions réglementaires. Conformément aux dispositions de l'article R. 141-5 du code de l'environnement, le Scot Provence Méditerranée comporte un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer « *traduisant les orientations fondamentales d'aménagement, de protection et de mise en valeur de l'espace littoral terrestre et marin du territoire Provence Méditerranée* ». De façon plus précise, le Scot révisé prévoit à l'horizon 2030 au terme d'une période de 12 ans, l'accueil d'environ 30 000 nouveaux habitants (+0,4% par an), la production d'environ 42 000 logements, et la création d'environ 12 000 emplois. Le nombre de logements créés, notablement supérieur au nombre de nouveaux habitants, suppose un mode d'occupation des logements (desserrement des ménages, résidences secondaires) qui n'est ni explicité ni détaillé dans le dossier.

Recommandation 1 : Justifier le nombre de logements nécessaires au regard des perspectives démographiques et de leur mode d'occupation notamment. Préciser la répartition des logements nouvellement créés entre habitations principales et résidences secondaires en lien avec la stratégie d'aménagement du Scot à l'horizon 2030.

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

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, l'autorité environnementale identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles,
- le respect de la biodiversité (terrestre et marine), des continuités écologiques, et du paysage notamment sur le littoral, dans un contexte de fort développement urbain, démographique et économique,
- la prise en compte des risques naturels, notamment d'inondation, de submersion marine et d'incendie de forêt sur les reliefs,
- la limitation de la pollution de l'air et des eaux (terrestres et marines), et des émissions de gaz à effet de serre liés à l'organisation des déplacements et des extensions de l'urbanisation, en favorisant une mobilité durable.

1.3. Qualité de la démarche environnementale et de l'information du public

Le manque d'identification précise des secteurs de projet touchés de manière notable par le Scot représente une forte lacune dans l'analyse des incidences du plan sur l'environnement.

D'une façon générale, l'évaluation des incidences du Scot sur l'environnement, notamment écologique et paysager, est succincte et générale ; elle est insuffisamment ciblée sur les spécificités des thématiques environnementales et des parties du territoire potentiellement concernées. Les cartes figurant dans le rapport de présentation et dans l'annexe graphique du DOO sont dans l'ensemble peu exploitables en raison d'une échelle trop petite.

L'évaluation environnementale du Scot consiste, sur la quasi-totalité des enjeux environnementaux, en une analyse *a posteriori* des orientations du Scot. Aucune « *solution de substitution raisonnable* » telle que prévue à l'article R. 122-20 du code de l'environnement ne semble avoir été

étudiée. Au lieu d'être inscrite dans une démarche de niveau stratégique visant à éviter, réduire voire compenser les impacts, l'évaluation environnementale est réalisée une fois que les choix sont faits et n'apporte pas de valeur ajoutée au processus d'élaboration du Scot.

Recommandation 2 : Présenter les solutions de substitution envisagées et les raisons des choix opérés, au regard des impacts environnementaux qui ont conduit aux orientations retenues pour le Scot.

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

L'évaluation environnementale du Scot sur l'espace littoral est analysée dans la rubrique 2.7. Sur l'espace littoral du présent avis.

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

2.1.1. Evolution de la consommation d'espace (passée et future)

La présence de plusieurs pôles urbains majeurs, dont l'aire urbaine de Toulon³ et l'aéroport d'Hyères « *Le Palyvestre* », sur un territoire particulièrement attractif riverain de la Méditerranée, suscite une dynamique urbaine potentiellement déstabilisatrice des espaces naturels ou agricoles. Ceux-ci sont en effet principalement affectés par la poussée du front bâti sur la périphérie des agglomérations et par la prolifération de l'habitat diffus sur les reliefs collinaires notamment littoraux et sur les plaines agricoles résiduelles. L'urbanisation, concentrée essentiellement sur la frange littorale et dans la dépression permienne⁴ des Maures entre Toulon et Cuers, laisse place aux espaces naturels et agricoles sur environ 80% de la surface du territoire dans un arrière-pays au relief accidenté, occupé majoritairement par les massifs des Maures et de la Sainte-Baume dans l'ensemble peu marqués par l'activité humaine.

L'historique de la mutation des sols sur le territoire Provence Méditerranée repose sur trois estimations de la consommation passée d'espaces naturels et agricoles : 374 ha par an sur la période 1972-2003 dans le cadre d'une étude concernant le Scot 1 (approuvé le 16 octobre 2010) ; 164 ha par an sur la période 2003-2014 dans le cadre d'une étude concernant le Scot 2 (arrêté le 26 octobre 2018) alors que l'objectif initial du Scot 1 prévoyait une consommation de 104 ha par an sur cette même période, et enfin le bilan intermédiaire du Scot 1 faisant ressortir en 2015 un dépassement d'environ 10 % de la consommation d'espace sur les « *sites d'extension prioritaires*⁵ » par rapport aux prévisions initiales dudit Scot. Il est indiqué que l'analyse de la consommation d'espaces sur 2014-2018 n'a pas pu être réalisée au motif allégué du « *manque de données disponibles concernant cette période* ».

Seules quelques indications sont fournies sur la nature et la localisation des espaces consommés dans le passé : essentiellement en plaine, en dehors du périmètre de TPM, au détriment des

³ Selon l'INSEE : « *une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité centre) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne péri-urbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* ». L'aire urbaine de Toulon, forte de plus de 600 000 habitants, se classe en 3^{ème} position dans la région PACA. (source rapport de présentation)

⁴ La dépression permienne des Maures est une vallée creusée par l'érosion entre la Provence cristalline (massif des Maures) au sud et la Provence calcaire au nord, selon un arc qui va de Toulon à Saint-Raphaël.

⁵ Les « *sites d'extension prioritaires* » du Scot 1, d'une surface totale de 1 042 ha correspondent à l'ensemble des secteurs à urbaniser d'une superficie individuelle supérieure à 5 ha.

terres agricoles. Toutefois, la localisation de ces surfaces consommées par rapport au tissu urbain constitué (dents creuses par exemple) n'est pas précisée.

Au final, ces données incomplètes, peu précises, non actualisées, en décalage constant par rapport à la période de référence et aux prévisions initiales des deux Scot qu'elles sont censées illustrer, ne permettent pas de rendre compte valablement de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du Scot révisé (26 octobre 2018) telle que prévue par la réglementation en vigueur. Pour les mêmes raisons, ces études peu précises ne sauraient constituer un référentiel pertinent pour apprécier l'inflexion en matière d'artificialisation des sols induite par le Scot sur la période 2018-2030. La consommation d'espace sur 2003-2014, considérée de façon inappropriée comme la « période des 10 dernières années », est estimée dans le rapport de présentation à 164 ha par an, dont 105ha pour les espaces agricoles et 59 ha pour les espaces naturels et forestiers.

Recommandation 3 : Fournir une analyse fiable et actualisée permettant à la fois une évaluation précise de la consommation d'espace sur les 10 années passées, et la mesure des effets du Scot à l'horizon 2030.

Les perspectives d'évolution du Scot pour les 12 années de la période de référence 2018-2030 (+ 30 000 habitants, + 42 000 logements, + 12 000 emplois) induisent un besoin en foncier constructible estimé dans le rapport de présentation à 82 ha par an, soit un total de 984 ha pour les 12 années du Scot, localisés dans les « zones urbanisables » comprises dans « l'enveloppe urbaine projetée », dédiés à part égale (400 ha pour chacune) au résidentiel et aux zones d'activités, et à hauteur de 184 ha pour les équipements.

Le rapport de présentation fait référence de façon très générale à un « potentiel urbanisable » d'environ 1 000 ha, mobilisable au sein des « enveloppes urbaines projetées à l'horizon 2030 », et correspondant à la « partie non consommée des sites d'extension prioritaires du Scot 1 ». Selon les explications fournies par le dossier, ces « enveloppes urbaines », d'une surface totale d'environ 22 000 ha (20 % de la surface totale de Provence Méditerranée) recouvrent « l'ensemble des espaces urbanisés et des espaces urbanisables situés en dehors des espaces préservés par le réseau vert, bleu et jaune du Scot ». Les éléments constitutifs de « l'enveloppe urbaine » sont listés de façon exhaustive. Les quatre sites d'accueil préférentiel du développement économique sont également identifiés.

Toutefois, ces différents secteurs (enveloppes urbaines, sites d'extension prioritaires) ne sont pas figurés sur des documents graphiques de façon appropriée, permettant de les positionner par rapport à l'occupation des sols, notamment l'urbanisation existante. Seule la carte « schéma illustratif de l'accueil du développement futur » les présente, mais reste un document peu exploitable en raison de son échelle trop petite. La délimitation des 1 000 ha de « potentiel urbanisable » est laissée à l'appréciation des communes en fonction de leurs besoins en logements, zones d'activité et équipements. Par ailleurs, le rapport de présentation ne permet pas d'apprécier en quoi ces différents secteurs sont représentatifs de l'ensemble des secteurs de projets du Scot tels que projets routiers, réseaux de transport, hameaux nouveaux, travaux sur le littoral. En conséquence, cette démarche très générale et empreinte d'imprécision apparaît peu conforme au code de l'urbanisme (article R. 151-3) qui demande « d'exposer, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ».

Recommandation 4 : Identifier et localiser précisément par des cartes à une échelle convenable l'ensemble des secteurs du territoire de Provence Méditerranée notablement tou-

chés par le Scot. Les superposer aux cartes d'enjeux environnementaux afin de pouvoir évaluer de façon pertinente leurs incidences sur l'environnement.

2.1.2. Adéquation entre les besoins annoncés et les surfaces mobilisées

Le nombre de 28 000 logements (soit environ les 2/3 des 42 000 nouveaux logements prévus en 2030) constructibles dans le tissu urbain existant est annoncé sans justification. L'enveloppe urbaine de référence n'est pas délimitée et cartographiée avec précision (voir supra). Le dossier se contente de lister les « 16 principaux sites de densification et de mutation identifiés à l'échelle du Scot » sans les cartographier ni préciser leur potentiel effectif en matière de densification ou de mutation. D'une façon générale, le manque de rigueur et de précision de la méthode employée ne conduit pas à une vision claire des mécanismes de constructibilité au sein de l'enveloppe urbaine existante, mis en œuvre par le Scot.

Recommandation 5 : Préciser les modalités de calcul du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis demandé par l'article L .151-4 du code de l'urbanisme, notamment pour la détermination et la localisation de l'enveloppe urbaine de référence, et pour le calcul du nombre de logements réalisables sur celle-ci.

La consommation d'espace prévue par le Scot (82 ha par an) en extension de l'urbanisation est réduite significativement par rapport à la période précédente (164 ha par an, voir supra). Toutefois, ces données sont avancées sans justification au regard des besoins du Scot. Concernant l'habitat, la fiabilité du chiffre de 14 000 logements⁶ à réaliser en extension est affaiblie par l'imprécision concernant les 28 000 logements constructibles sur l'existant (voir supra). L'appréciation de la répartition de l'accroissement de l'urbanisation du Scot entre intérieur et extérieur de l'enveloppe urbaine est rendue délicate par l'imprécision de la terminologie utilisée, notamment la notion d'« enveloppes urbaines projetées à l'horizon 2030 » comprenant à la fois des espaces urbanisés et des espaces urbanisables. L'absence d'indication concernant les modalités de répartition du potentiel d'extension urbaine (habitat et activités) par communes rend très délicate l'application opérationnelle de cette mesure.

Recommandation 6 : Préciser la répartition du potentiel d'extension urbaine par communes du territoire Provence Méditerranée.

2.2. Sur la préservation de l'espace agricole

L'agriculture, malgré un recul notable au cours des dernières décennies, est encore très présente sur environ 18 940 ha (15 % du territoire du Scot, donnée 2014) de terroirs, dédiés essentiellement à une production horticole et surtout viticole illustrée par plusieurs AOC⁷. Les espaces agricoles fortement sollicités par l'extension de l'urbanisation, notamment sur la périphérie des agglomérations, représentent près des deux-tiers (64 %) de la consommation d'espace sur la période 2003-2014. La richesse du patrimoine agricole de Provence Méditerranée et sa fragilisation par la pression urbaine, notamment sous l'effet de conurbation dans l'aire toulonnaise, sont bien mises en évidence dans le dossier.

Pourtant, la préservation des terres agricoles est dans l'ensemble peu développée dans le dossier au regard de l'importance signalée de l'enjeu. Le Scot prévoit une consommation de terres

⁶ Objectif de production de logements (42 000) diminué du nombre de logements constructibles sur l'existant (18 000)

⁷ Appellation d'origine contrôlée

agricoles d'environ 510 ha (51 % de la consommation totale d'espace) à l'horizon 2030. Au-delà de cette indication quantitative, l'analyse des incidences présente un caractère général qui ne permet pas d'évaluer de façon précise la localisation et l'intérêt des espaces agricoles potentiellement affectés. La principale disposition du Scot concerne l'identification d'un espace agricole protégé au titre de la « *trame jaune* ⁸ » du territoire. Les 46 secteurs constitutifs de cette « *trame jaune* » sont listés *in extenso* et représentés sur la carte du « *schéma illustratif de l'accueil du développement futur* ». Toutefois, l'échelle réduite de ce document graphique ne permet pas sa prise en compte efficace par les documents d'urbanisme de rang inférieur qui d'une façon générale supportent l'essentiel des modalités de préservation de l'espace agricole au titre des « *orientations générales et orientations particulières* » formulées par le DOO. Les critères de sélection des espaces agricoles protégés par le Scot, ainsi que les dispositions de la loi Littoral en matière de préservation des espaces agricoles sur Provence Méditerranée sont peu explicités, en dehors de la mention de « *l'ajout de deux coupures agro-naturelles* ⁹ confortant la rupture dans le continuum urbain ». ».

Recommandation 7 : Analyser de façon plus précise les incidences potentielles du Scot sur les espaces agricoles du territoire, au regard de l'enjeu de limitation de l'étalement urbain, et de l'obligation de compatibilité avec la loi Littoral. Traduire dans le Scot les prescriptions nécessaires pour garantir la préservation de ces espaces à enjeux.

2.3. Sur les milieux naturels et la biodiversité

2.3.1. Espaces naturels remarquables (dont sites Natura 2000) - Espèces protégées

Le territoire Provence Méditerranée, particulièrement riche sur le plan environnemental, tant sur le littoral que dans les massifs de l'arrière-pays, est concerné par 87 Znieff(11) terrestres, 36 Znieff marines, 11 sites Natura 2000 (3) terrestres ou maritimes, une cinquantaine de zones humides, cinq arrêtés de protection du biotope, trois réserves naturelles, un parc naturel national, un parc naturel régional, 80 espaces naturels sensibles(2), et 21 sites du conservatoire du littoral. La moitié Est du territoire est concernée à des degrés de sensibilité divers par le plan national d'actions (PNA) de la tortue d'Hermann. Ces secteurs naturels d'intérêt écologique reconnu sont identifiés, décrits et cartographiés, sauf les zones humides.

Dans le dossier, la caractérisation du potentiel écologique du territoire, basée de façon restrictive sur la seule prise en compte des zonages écologiques « à statut » (Znieff, Natura 2000...), suppose implicitement l'absence d'enjeu de biodiversité en dehors de ces périmètres remarquables. Une approche bibliographique (base de données Silene¹⁰ notamment) plus large est nécessaire pour caractériser plus finement les enjeux patrimoniaux sur l'ensemble des secteurs potentiellement affectés. Aucune réalisation d'investigation écologique de terrain n'est mentionnée dans le dossier. La cartographie produite ne permet pas une localisation précise des zones de conflit potentiel entre secteurs de projet du Scot et espaces naturels remarquables, ce qui constitue un manque.

⁸ Espaces agricoles faisant partie du réseau de continuités écologiques du territoire.

⁹ Une coupure entre La Farlède et Solliès-Pont et une autre entre le village de Saint-Cyr-sur-Mer et la plaine du Castellet.

¹⁰ Système d'information et de localisation des espèces natives et envahissantes

Les insuffisances du diagnostic initial fragilisent inévitablement l'évaluation des incidences qui se limite à une analyse sommaire au caractère général, axée essentiellement sur la préservation de la trame verte, bleue et jaune et des grands périmètres de protection du territoire, tous situés d'après le rapport de présentation, hors des espaces urbanisables du Scot. Les deux orientations (26 et 34) du DOO qui ont pour but de favoriser la prise en compte de la nature en ville doivent avoir un caractère prescriptif plus affirmé pour être pleinement prises en compte par les documents d'urbanisme locaux.

Recommandation 8 : Compléter l'identification des secteurs écologiques sensibles du territoire et analyser de façon précise les incidences potentielles du Scot sur toutes les zones susceptibles d'être touchées de manière significative. Définir en conséquence les prescriptions adaptées pour garantir l'enjeu de préservation de la biodiversité.

Une évaluation des incidences Natura 2000 a été réalisée pour les onze sites Natura 2000 (neuf ZSC(3) et trois ZPS(3))¹¹ totalisant 32 300 ha (26 %) du territoire Provence Méditerranée. L'étude souligne de façon générale la préservation des sites Natura 2000 du territoire en raison de leur intégration dans la trame verte, bleue et jaune (réservoirs et corridors), de la localisation exclusive des projets d'infrastructures de transport dans le tissu urbain, et des coupures d'urbanisation mises en place au titre de la loi Littoral. Sur un plan plus particulier, elle attire l'attention sur l'opération portuaire des Bormettes dont l'évaluation précise des incidences sur les deux sites Natura 2000 « salins d'Hyères et des Pesquiers » (ZPS) et « rade d'Hyères » (ZSC) est reportée sur l'étude d'impact du projet. Au final, cette analyse sommaire, peu territorialisée, peu ciblée sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 et sur les objectifs de conservation des sites mentionnés dans les documents d'objectifs (Docob)(1), ne saurait tenir lieu, même au stade amont de l'élaboration d'un Scot, d'étude d'incidences Natura 2000 telle que prévue par la réglementation en vigueur (articles R. 414-19 et R. 414-23 du code de l'environnement)..

Recommandation 9 : Fournir une évaluation des incidences Natura 2000 conforme aux exigences réglementaires et correctement ciblée sur les habitats et espèces indicatrices, et sur les objectifs de conservation des sites concernés ; préciser de manière conclusive le niveau d'incidences du Scot sur Natura 2000 à l'issue de cette analyse.

2.3.2. Continuités écologiques

La préservation des continuités écologiques est un enjeu majeur de l'élaboration du Scot. Le territoire de Provence Méditerranée est encadré par des espaces naturels (littoral, massifs collinaires) de grande qualité écologique entre lesquels les déplacements des espèces biologiques, souvent dégradés par une forte présence de l'urbanisation, surtout dans la partie centrale du territoire occupée par l'agglomération toulonnaise, doivent être préservés, voire améliorés.

La thématique des continuités écologiques est abordée de façon détaillée dans le dossier. Le rapport de présentation rappelle les objectifs du SRCE(9) assignés à la trame verte et bleue régionale sur le territoire du Scot. Une étude écologique spécifique, exposée partiellement dans le dossier, conduit à une caractérisation des continuités écologiques du Scot, illustrée par un « schéma illustratif du réseau vert, bleu et jaune » figurant dans l'annexe graphique du DOO.

¹¹ Le site Natura 2000 du Mont Caume relève à la fois de la « directive habitats » (ZSC) et de la « directive oiseaux » (ZPS)

Toutefois l'échelle réduite de cette carte rend difficile sa prise en compte par les PLU qui auront la charge de l'adapter au niveau local conformément aux dispositions du DOO. Par ailleurs, les écarts éventuels, ajouts ou retraits, de la TVB(10) du Scot par rapport à celle du SRCE ne sont pas indiqués explicitement dans le rapport de présentation.

Recommandation 10 : Préciser la prise en compte par le réseau de continuités écologiques du Scot, de la trame verte et bleue régionale du SRCE et justifier les écarts éventuels avec celle-ci.

Là encore, l'analyse des incidences sur le réseau de continuités écologiques du territoire présente un caractère général, sans référence précise aux secteurs de projet du Scot. Les principales mesures de protection portent sur les orientations du DOO en matière de préservation des grands ensembles naturels remarquables (voir supra 2.3.1 Espaces naturels remarquables), de prise en compte de la nature en ville, et des coupures d'urbanisation de la loi Littoral.

Recommandation 11 : Préciser les effets des secteurs de projet du Scot sur la trame verte et bleue de Provence Méditerranée, et les mesures de réduction d'incidences éventuellement nécessaires.

2.4. Sur le paysage

La préservation du paysage face à la forte pression urbaine est un enjeu important sur le territoire de Provence Méditerranée dont 15 communes sur 31 sont soumises aux dispositions de la loi Littoral et qui est concerné par le parc national de Port Cros, le parc naturel régional de la Sainte-Baume, neuf sites classés et 21 sites inscrits. Le rapport de présentation décrit de façon détaillée les huit ensembles paysagers du territoire. Les principaux secteurs paysagers sensibles (espaces agricoles, piémonts des massifs, littoral et îles) du territoire sont identifiés et localisés.

Les incidences potentielles sur le paysage sont analysées de façon relativement détaillée. Au niveau des grandes orientations, Le DOO (orientations et annexe graphique) décline la mise en œuvre de la loi Littoral (voir infra 2.9 Sur L'espace littoral), identifie 14 « coupures agro-naturelles », 22 « sites d'intérêt paysager spécifique », et encourage la prise en compte du paysage dans les OAP des PLU. De façon plus particulière, les incidences des espaces urbanisables du Scot les plus dommageables au paysage sont également analysées.

2.5. Sur les risques naturels

Le risque d'inondation particulièrement élevé en bordure des cours d'eau (la Reppe, le Grand Valat, le Las, l'Eygoutier) et sur toute la zone côtière entre Hyères et la Londe-les-Maures, identifié et cartographié, est pris en compte dans le Scot.

Selon le rapport de présentation, toutes les zones urbanisables du Scot, à l'exception du site des Grands Ponts à Bandol, sont situés en dehors des zones inconstructibles des PPRi(6). Les principales mesures préventives retranscrites dans le DOO portent sur l'obligation faite aux PLU de réaliser un diagnostic des zones à risque non couvertes par un PPRi (orientation 39.A), et d'intégrer des études spécifiques au ruissellement dans les orientations d'aménagement et de programmation (orientation 39.A). L'élaboration d'une stratégie globale sur les secteurs exposés au risque de submersion marine est obligatoire au titre de la mesure 40 du volet littoral du Scot.

2.6. Sur l'énergie, la mobilité, la qualité de l'air et la lutte contre le changement climatique (dont émission GES)

2.6.1. Sur la cohérence urbanisme-transport et émission de gaz à effet de serre

Le territoire Provence Méditerranée, bien que « *situé à l'écart du grand axe autoroutier A8/E80 de transit européen* », bénéficie d'une bonne desserte routière, ferroviaire, aéroportuaire, et maritime. Le renforcement de la cohérence entre la localisation des projets d'urbanisme (habitat, activités équipements) et le réseau de transport en commun est un levier important de limitation de l'usage de la voiture individuelle qui est actuellement le mode de déplacement privilégié sur ce territoire, marqué par une concentration des transports en commun dans le cœur d'agglomération et une faible présence des modes actifs de déplacement (voies piétonnes et pistes cyclables).

Les espaces urbanisables du Scot en prise directe avec les gares ferroviaires, les lignes de bus à haut niveau de service et les centres-villes équipés sont identifiés et cartographiés. Le DOO comporte plusieurs orientations favorables à la cohérence entre projets d'urbanisme et transports collectifs, en matière d'implantation préférentielle des « *grands aménagements les plus générateurs de déplacement* », et des activités économiques, des commerces et des pôles tertiaires d'intérêt métropolitain en liaison piétonne aisée avec une gare ou une ligne structurante de transports en commun. Il prévoit également une densité minimale 70 logements à l'hectare dans les espaces desservis par le réseau structurant de transports en commun projeté par le Scot. En revanche aucune disposition n'est prévue en vue de restreindre l'offre en stationnement dans ces mêmes secteurs de bonne desserte.

Recommandation 12 : Préciser l'articulation du Scot avec le plan de déplacements urbains (PDU) de Toulon Provence Méditerranée.

L'évaluation environnementale évalue les émissions de gaz à effet de serre dans l'état initial à 2 millions de tonnes équivalent CO₂, les émissions par habitant sont estimées à 3,5 tonnes, ce qui paraît faible par rapport à la moyenne nationale qui était de 6,3 tonnes en 2016. L'apport du Scot est estimé à -0,16 tEqCO₂/hab¹² à l'horizon 2030 par rapport à la situation actuelle. Ce résultat est très éloigné de la trajectoire prévue pour la réduction des émissions de GES de la France, qui vise la neutralité carbone en 2050, soit à peu près une division par deux en 2030.

Recommandation 13 : Préciser la trajectoire des émissions de GES au regard des engagements internationaux de la France et justifier les écarts entre les émissions prévues par le Scot et cette trajectoire.

Le dossier n'aborde pas les questions relatives à la qualité de l'air et les impacts sanitaires associés. Ces incidences sont fortement liées aux choix d'urbanisation, aux modes de transport mis en place, et aux choix modaux des habitants. Il importe donc de décrire la qualité de l'air à l'état initial et d'inclure un volet qualité de l'air et risques sanitaires dans l'analyse des incidences du Scot.

¹² Le dossier indique une évolution des émissions de GES annuelles par *nouvel* habitant (en tonnes eq CO₂), RP tome 2, p.45)

Recommandation 14 : Reprendre l'évaluation des incidences environnementales en incluant un volet qualité de l'air et risques sanitaires, et prévoir, le cas échéant, des mesures d'évitement et de réduction de ces incidences.

2.6.2. Sur la promotion des énergies renouvelables

Outre la limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES), la production d'énergie renouvelable contribue à réduire la vulnérabilité électrique du territoire de Provence Méditerranée largement dépendant de l'approvisionnement extérieur¹³. Les principales sources actuelles d'énergie renouvelable sont la valorisation des déchets et le photovoltaïque.

Le DOO (orientation 38) fixe un objectif de multiplication par trois de la part des énergies renouvelables dans la consommation totale du territoire à l'horizon 2030, tout en privilégiant l'installation des équipements producteurs dans les secteurs déjà anthropisés afin de préserver les espaces agricoles et naturels (orientation 38.B).

Au-delà de ces dispositions pertinentes, le Scot ne prévoit pas de modalités d'encadrement des projets de production d'énergies renouvelables dans le cadre d'une approche globale territorialisée précisant la localisation préférentielle des installations photovoltaïques et le cas échéant éoliennes à l'échelle du territoire de Provence Méditerranée en lien avec les enjeux de préservation du patrimoine agricole, naturel et paysager.

La contribution de l'augmentation de la production d'énergie renouvelable, tout comme celle d'ailleurs de l'habitat, du tertiaire et des transports, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) est évaluée par comparaison avec le scénario tendanciel (c'est-à-dire en l'absence de mise en œuvre du Scot) et non par rapport à un « état zéro » représentatif de la situation actuelle. Ce mode de calcul inapproprié ne permet pas d'apprécier valablement la contribution du Scot au respect des engagements internationaux de la France au titre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)(8) prévoyant notamment la neutralité carbone(4) en 2050 avec un palier intermédiaire de -20% en 2020.

2.7. Sur l'espace littoral

Le territoire Provence Méditerranée, possède un linéaire côtier d'environ 300 km très découpé alternant côtes rocheuses et basses terres de très grande qualité écologique et paysagère. Quinze communes littorales sur les 31 du Scot occupent un « territoire de projet » divisé en quatre bassins, fortement urbanisés, et caractérisés par une grande diversité d'usages¹⁴ potentiellement conflictuels. Dans ce contexte éminemment sensible, la préservation de l'espace côtier encore marqué par une forte naturalité de part et d'autre de la petite rade de Toulon est un enjeu de première importance.

C'est notamment la finalité du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) qui « traduit les orientations fondamentales d'aménagement, de protection et de mise en valeur de l'espace littoral terrestre et marin », dans le cadre d'une gestion intégrée de l'interface terre-mer jusqu'à une distance de trois milles des côtes. Le SMVM de Provence Méditerranée comporte 16 orientations stratégiques déclinées par un programme de 42 mesures.

¹³ La production actuelle d'énergie renouvelable représente environ 50% de la production énergétique locale, et 3,6% de la consommation locale

¹⁴ Installations industrialo-portuaires (Toulon-La Seyne-sur-Mer), transport maritime (local et international, frêt et passagers, croisières), nautisme et plaisance, activités balnéaires, pêche et cultures marines, recherche et développement (marine nationale, IFREMER), énergies marines renouvelables,...

Le périmètre du « volet littoral et maritime du Scot Provence Méditerranée ¹⁵ » est identifié et décrit de façon détaillée dans ses composantes physique, naturelle et socio-économique. Les enjeux environnementaux spécifiques (biodiversité, trame verte et bleue, paysage, qualité des eaux, submersion marine et érosion du trait de côte) du littoral sont identifiés et cartographiés dans les parties « description de la situation existante » et « état initial de l'environnement » du rapport de présentation. Toutefois une démarche plus aboutie d'analyse de l'existant basée sur le rapprochement des zones de sensibilité environnementale¹⁶ avec la cartographie des principaux usages anthropiques¹⁷ du littoral, permettrait une visualisation synthétique des zones de tension du territoire facilitant la caractérisation de l'existant et l'évaluation des incidences environnementales du SMVM.

L'analyse des incidences présente un caractère succinct et général alors qu'elle devrait être centrée sur la spécificité des aménagements du Scot (urbanisme, zones de mouillage plaisance et croisières, extensions et infrastructures portuaires, hameaux nouveaux intégrés à l'environnement....) et sur la sensibilité environnementale des espaces touchés. Pour chacun des six enjeux¹⁸ retenus pour le littoral, l'étude après un bref rappel des secteurs concernés, consiste essentiellement à extraire du programme de mesures du SMVM les seules dispositions favorables à la thématique environnementale examinée. L'analyse globale du programme de mesures est succincte et peu argumentée. Cette approche tronquée ne saurait rendre compte de façon pertinente de toute la diversité des effets du SMVM. En effet, parmi les 42 mesures du schéma, certaines apparaissent dédiées explicitement à la protection du milieu marin, donc *a priori* entièrement favorables à l'environnement, alors que d'autres plus nuancées ont pour but d'encadrer l'activité anthropique et le développement économique et touristique, et donc susceptibles d'incidences positives ou négatives sur le milieu naturel, qu'il est nécessaire d'examiner.

Recommandation 15 : Analyser de façon détaillée et argumentée les effets de toutes les mesures du SMVM sur les six enjeux représentatifs de la sensibilité environnementale de l'espace littoral Provence Méditerranée ; préciser les mesures de réduction d'incidences éventuellement nécessaires.

L'encadrement par la loi Littoral de l'extension de l'urbanisation (habitat, activités équipements) sur le périmètre du SMVM ne fait pas l'objet d'une déclinaison spécifique plus détaillée que celle relative à l'ensemble du territoire du Scot (voir supra 2.4. sur le Paysage). En particulier, les perceptions de la bande côtière depuis la mer sont peu étudiées.

Recommandation 16 : Préciser les modalités d'application de la loi Littoral sur le périmètre du SMVM.

L'étude d'incidences Natura 2000 conclut à l'absence d'incidence du SMVM sur Natura 2000 sous réserve de l'analyse appropriée des incidences potentielles du projet d'extension du port Miramar à La-Londe-Les-Maures au stade de l'étude d'incidences du projet. L'analyse présentée souffre des mêmes lacunes que celles mentionnées ci-avant dans la mesure où l'argumentaire repose sur

¹⁵ Autre appellation du schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

¹⁶ Érosion et submersion marine, biodiversité et richesse écologique, paysage, qualité des masses d'eau côtières et des sédiments marins.

¹⁷ Usages des espaces (maritimes et terrestres) du littoral, exploitation des ressources marines, activités de sports et loisirs nautiques, ports de plaisance, urbanisme, flottes de pêche.

¹⁸ Érosion côtière et submersion marine, biodiversité terrestre et marine, paysage littoral, production d'énergies renouvelables marines, qualité des eaux, réduction des émissions de polluants atmosphériques.

les seules mesures favorables du SMVM. L'Autorité environnementale ne peut donc pas souscrire à cette conclusion sur l'absence d'incidence.

Recommandation 17 : Fournir une évaluation des incidences Natura 2000 de l'ensemble des mesures du SMVM, ciblée sur les spécificités des sites concernés ; préciser le niveau d'incidences du SMVM sur Natura 2000 à l'issue de cette analyse.

Glossaire

Acronyme	Nom	Commentaire
1. Docob	Document d'objectif	Le DOCOB constitue un document de diagnostic et d'orientation pour la gestion des sites Natura 2000. Il fixe des objectifs de protection de la nature conformément à des textes relatifs à la protection et la gestion des milieux naturels. Il peut également proposer des objectifs destinés à assurer la « sauvegarde des activités économiques, sociales et culturelles qui s'exercent sur le site » .
2. ENS	Espaces naturels sensibles	Les Espaces Naturels Sensibles ont pour objectif de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ; mais également d'aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.
3.	Natura 2000	Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).
4.	Neutralité carbone	En sciences du climat la neutralité carbone à l'intérieur d'un périmètre donné, est un état d'équilibre à atteindre entre les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine et leur retrait de l'atmosphère par l'homme ou de son fait. La différence entre les gaz émis et extraits étant alors égale à zéro, la neutralité carbone est également désignée par l'expression « <i>zéro émissions nettes</i> ». Sur le plan politique la neutralité carbone est un engagement formel de la France à l'horizon 2050, précisé par la stratégie nationale bas carbone que les plans et programmes doivent prendre en compte.
5. PLU	Plan local d'urbanisme	En France, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme au niveau communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Le PLU est régi par les dispositions du code de l'urbanisme, essentiellement aux articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants.
6. PPRI	Plan de prévention du risque inondation	Un plan de prévention du risque inondation est un document émanant de l'autorité publique, destiné à évaluer les zones pouvant subir des inondations et proposant des dispositions techniques, juridiques et humaines pour y faire face.
7. Scot	Schéma de cohérence territoriale	Le Scot est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, il remplace l'ancien schéma directeur.
8. SNBC	Stratégie nationale bas carbone	La « Stratégie nationale bas carbone » publiée en novembre 2015 est une feuille de route pour la France. Elle vise la transition énergétique vers une économie et une société « décarbonée », c'est-à-dire ne faisant plus appel aux énergies fossiles de manière à réduire ou supprimer la contribution de la France au changement climatique. Le pays doit tendre vers la neutralité carbone en 2050
9. SRCE	Schéma régional de cohérence écologique	Élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'État. Il vise à la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Il a vocation à être intégré dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. (cf. L371-3 du code de l'environnement)
10. TVB	Trame verte en bleue	La trame verte et bleue est une mesure phare du Grenelle de l'environnement qui porte l'ambition d'enrayer le déclin de la biodiversité au travers de la préservation et de la restauration des continuités écologiques. Elle vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent, à l'échelle du territoire national, pour permettre aux espèces animales et végétales, de circuler, de s'alimenter, de se reproduire, de se reposer... En d'autres termes, d'assurer leur survie, et permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'homme leurs services. [site internet du Ministère de l'écologie]
11. Znieff	Zone naturelle d'intérêt floristique et faunistique	L'inventaire des Znieff est un programme d'inventaire naturaliste et scientifique lancé en 1982 par le ministère chargé de l'environnement et confirmé par la loi du 12 juillet 1983 dite Loi Bouchardeau. La désignation d'une Znieff repose surtout sur la présence d'espèces ou d'associations d'espèces à fort intérêt patrimonial. La présence d'au moins une population d'une espèce déterminante permet de définir une Znieff.