



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

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

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi) du Moyen-Verdon (04)

**N° MRAe
2021APACA2/2994**

Avis du 13 janvier 2022 sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Moyen-Verdon
(04)

PRÉAMBULE

La MRAe PACA, s'est réunie le 13 janvier 2022. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Moyen-Verdon (04).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Jean-François Desbouis, Marc Challéat, Sandrine Arbizzi, , Jean-Michel Palette, Frédéric Atger 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 la communauté de communes Alpes Provence Verdon pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 octobre 2021.

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 28 octobre 2021 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 3 décembre 2021.

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 n'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.

SYNTHÈSE

Le territoire de l'ancienne communauté de communes du Moyen-Verdon, situé au sud-est du département des Alpes de Haute-Provence (04), comprend 19 communes et compte une population d'environ 5 300 habitants sur une superficie de 780 km². Il est compris dans le périmètre de la nouvelle communauté de communes Alpes Provence Verdon (CCAPV), dépourvue de SCoT à l'heure actuelle. Le présent projet de PLU intercommunal a été élaboré à la suite d'une délibération de l'ancienne communauté de communes, avant sa dissolution en 2016.

Le projet de PLUi retient un taux moyen de croissance démographique de 0,38 % par an et prévoit, à l'horizon 2030, d'accueillir 260 habitants supplémentaires. Le besoin en logements est estimé à 879 (dont 335 résidences secondaires). La consommation foncière s'élève à près de 50 ha dont 34,77 ha en dehors des enveloppes urbaines (29,40 ha pour de l'habitat, 2,06 ha pour les équipements et 3,31 ha pour l'activité économique).

Le projet de PLUi comprend 51 opérations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles encadrant la totalité des secteurs de projet et quatre OAP thématiques. Il compte également 56 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) et 222 emplacements réservés.

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 PLUi du Moyen-Verdon. Toutefois, le peu d'éléments contenus dans le dossier ne permet pas à la MRAe de se prononcer sur cette prise en compte.

La MRAe recommande donc de reprendre l'ensemble de l'évaluation environnementale et de la transcrire dans le rapport de présentation, en expliquant les choix d'aménagement effectués, notamment s'agissant de projets spécifiques tels que l'implantation de parcs photovoltaïques qui représentent une superficie d'environ 208 ha. La MRAe recommande également de reprendre l'analyse des incidences sur l'environnement et de transcrire, dans le projet de PLUi, les mesures d'évitement et de réduction retenues.

Les compléments attendus sont substantiels, ce qui implique en toute logique 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
1.1. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	6
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	7
2.1. Qualité de la démarche.....	7
2.1.1. <i>État initial et identification des enjeux</i>	7
2.1.2. <i>Analyse des incidences et mise en œuvre de la séquence ERC</i>	7
2.2. Explication des choix retenus et solutions de substitution.....	8
2.3. Compatibilité avec le SRADDET.....	9

AVIS

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

- rapport de présentation (RP) valant 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 et objectifs du plan

L'ancienne communauté de communes du Moyen-Verdon, située au sud-est du département des Alpes de Haute-Provence (04), comprend 19 communes¹ et compte une population de 5 304 habitants (recensement INSEE 2013 – 5270 habitants en 2017 selon le dossier) sur une superficie de 780 km². Le territoire du Moyen-Verdon est compris dans le périmètre de la nouvelle communauté de communes Alpes Provence Verdon (CCAPV), dépourvue de SCoT à l'heure actuelle.

Toutes les communes sont soumises aux dispositions de la loi montagne (la commune de La Palud-sur-Verdon est également concernée par la loi littoral) et neuf d'entre elles sont incluses dans le périmètre du parc naturel régional du Verdon².

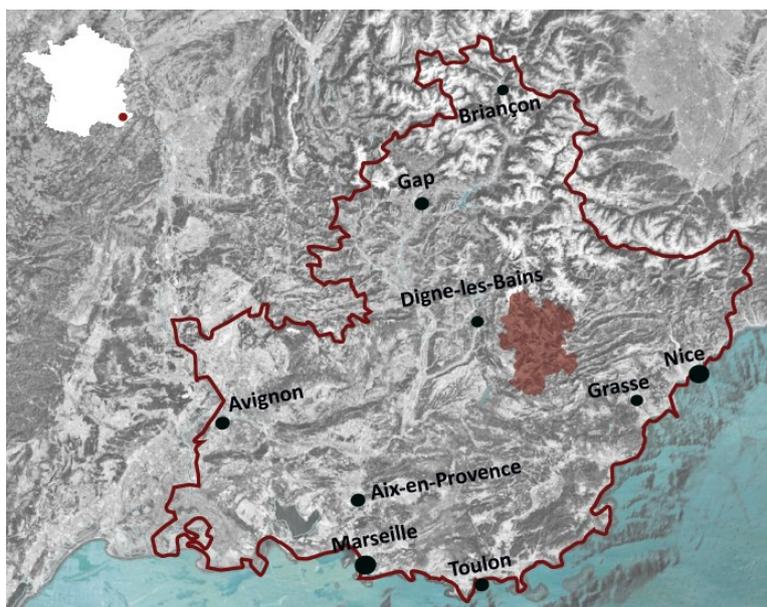


Figure 1: Plan de situation de la communauté de communes du Moyen-Verdon (source : page 12 du volume 1 du rapport de présentation)

Situé à l'extrémité sud du massif des Alpes, le territoire du Moyen-Verdon connaît un relief de moyenne montagne. Il se caractérise par sa ruralité et sa faible densité démographique, l'attrait touristique des Gorges du Verdon ayant pour effet d'augmenter fortement sa population en été. Le territoire est marqué par la présence de nombreux cours d'eau, notamment les Asses et le Verdon, et comprend un lac artificiel, le lac du Castillon.

1 Allons, Angles, Barrême, Blioux, Castellane, Chaudon-Norante, Clumanc, La Garde, Lambuisse, Moriez, La Mure-Argens, La Palud-sur-Verdon, Rougon, Saint-André-les-Alpes, Saint-Jacques, Saint-Julien-du-Verdon, Saint-Lions, Senez et Tartonne.

2 Allons, Angles, Blioux, Castellane, La Garde, La Palud-sur-Verdon, Rougon, Saint-André-les-Alpes, Saint-Julien-du-Verdon.

Par délibération du 16 décembre 2015 (donc avant la dissolution de la communauté de communes le 31/12/2016), le conseil communautaire a prescrit l'élaboration du PLU intercommunal.

Le projet de PLUi retient un taux moyen de croissance démographique de 0,38 % par an et prévoit, à l'horizon 2030, d'accueillir 260 habitants supplémentaires. Le besoin en logements est estimé à 879 (dont 335 résidences secondaires). La consommation foncière du projet de PLUi s'élève à près de 50 ha dont 34,77 ha en dehors des enveloppes urbaines (29,40 ha pour de l'habitat, 2,06 ha pour les équipements et 3,31 ha pour l'activité économique).

Le projet identifie les trois communes de Castellane, Saint-André-les-Alpes et Barrême comme « pôles principaux » de développement, destinés à accueillir, avec le « village autonome³ » de la Palud-sur-Verdon, 60 % de la production de logements.

Le projet de PLUi comprend notamment :

- 51 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles encadrant la totalité des secteurs de projet (situés en zones U et 1AU et réparties sur 17 des 19 communes composant le territoire) et quatre OAP thématiques⁴. Il s'agit notamment de l'OAP « Opération Grand Site » qui concerne plusieurs sites touristiques localisés le long des Gorges du Verdon, dont les objectifs sont principalement de gérer les flux touristiques et d'aménager les sites concernés.
- 56 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL)⁵ dont 14 sont concernés par une OAP sectorielle, trois par une OAP thématique (Opération Grand Site) et quatre STECAL prévoient l'implantation de parcs photovoltaïques dont la superficie totale s'élève à 207,80 ha.
- 222 emplacements réservés, pour une superficie totale de 117,23 ha, répartis sur la quasi-totalité des communes (excepté Tartonne).

Le territoire est exposé à plusieurs risques naturels ; seule la commune de Castellane dispose d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé le 27 octobre 2005 et modifié par arrêté préfectoral du 18 décembre 2019.

1.1. 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 consommation d'espace et la lutte contre l'étalement urbain ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques (trames verte, bleue et noire) ;
- la préservation des paysages, liée notamment à la présence du grand site classé des gorges du Verdon ;
- la prise en compte des risques naturels, notamment des risques d'inondation et d'incendie de forêt ;
- la préservation des ressources en eau, notamment l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées.

3 Selon le dossier, dans le cadre de la définition des typologies de communes, ce terme désigne un village qui « *génère davantage d'activité et de flux* » que les villages saisonniers (Rougou et Saint-Julien-du-Verdon) qui sont marqués par un tourisme très important.

4 OAP Densification : maîtrise et anticipation, OAP Opération Grand Site : gestion durable à l'échelle de la vallée du Verdon, OAP Commerce et économie : stratégie territoriale, OAP Agriculture : évolution des pratiques et intégration paysagère.

5 Sur ces 56 STECAL, 21 concernent des « *secteurs d'évolution du tourisme* » occupés par des camping existants, et 18 des « *secteurs d'équipement d'intérêt collectif* » occupés par des équipements existants.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1. Qualité de la démarche

Le dossier présente des insuffisances notables d'ordre méthodologique, détaillées ci-dessous, qui nécessitent de revoir en profondeur la démarche d'évaluation environnementale.

2.1.1. État initial et identification des enjeux

Le dossier comporte une première partie intitulée « *diagnostic territorial et état initial de l'environnement* » qui donne, pour chaque thématique environnementale, un état des lieux du territoire basé sur les différents éléments de connaissance tels que les périmètres de protection et d'inventaire pour le milieu naturel (sites Natura 2000, ZNIEFF...) ou l'atlas des paysages des Hautes-Alpes pour le patrimoine paysager. La synthèse, présente à l'issue du développement de chaque thématique environnementale, consiste en un résumé des éléments présentés, assorti de constats génériques. La MRAe constate que les enjeux ne sont pas hiérarchisés et sont uniquement énoncés dans le résumé non technique.

L'état initial relatif à chaque thématique environnementale a principalement un caractère descriptif, présentant une photographie du territoire. Il ne comporte pas l'analyse indispensable des données recueillies, au regard des perspectives d'évolution ou des pressions exercées sur l'environnement.

Par conséquent, l'état initial de l'environnement contenu dans dossier ne remplit pas sa fonction qui est de permettre la formulation d'enjeux hiérarchisés et territorialisés.

Ainsi, concernant les milieux naturels, l'état initial ne comprend pas, sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, au moins un pré-diagnostic écologique issu d'une analyse bibliographique (bases de données SILENE, présence de plans nationaux d'actions en faveur d'espèces protégées...) et présentant les habitats naturels, leurs fonctionnalités et les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir. Cette étape aurait permis de déterminer si des prospections naturalistes sont nécessaires pour apprécier les enjeux écologiques et adapter l'analyse de l'état initial de l'environnement au niveau d'enjeu des secteurs considérés.

De même, concernant les fonctionnalités écologiques, l'état initial est incomplet dans la mesure où il n'affine pas 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 de localiser les réservoirs de biodiversité, les trames noire, verte et bleue ainsi que les obstacles ou fragilités potentiels.

Le rapport de présentation n'établit pas la démonstration de la prise en compte des enjeux environnementaux dans les choix d'urbanisation du PLUi. Cette observation s'applique à l'enjeu de biodiversité, mais également à l'ensemble des enjeux présents sur le territoire intercommunal, ce qui constitue une lacune importante de la démarche d'évaluation environnementale.

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

Le rapport de présentation comporte une partie relative à l'analyse des incidences du PLUi sur l'environnement qui repose sur une approche en trois étapes, pour chaque thématique environnementale :

- bref rappel de l'état initial et qualification de l'enjeu (faible, moyen ou fort),

- évaluation des incidences envisagées,
- proposition de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

La MRAe constate que l'analyse des incidences présente un caractère trop général et se résume le plus souvent à une succession d'affirmations non étayées. Au regard des lacunes relevées au paragraphe précédent s'agissant de l'état initial, l'analyse des incidences du projet de PLUi manque de pertinence, car elle ne repose pas sur une analyse croisée entre les secteurs de développement futur et les secteurs à enjeux. Il manque notamment des cartes superposant les enjeux et les secteurs d'aménagement futurs, utiles pour illustrer a minima l'analyse des incidences.

Par ailleurs, les mesures proposées ont également un caractère général qui ne permet pas d'en apprécier le bien-fondé et la pertinence au regard des enjeux en présence. De plus, leur transcription n'est pas assurée dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou le règlement du PLUi.

Il est par exemple indiqué que « *les secteurs de projet du PLUi peuvent faire l'objet d'une accentuation des risques de ruissellement, dépendamment de la zone dans laquelle ils se situent* » (p. 399 du tome I du volume 2 du rapport de présentation) pour lesquels il est préconisé des mesures d'évitement et de compensation. Or ces secteurs ne sont pas identifiés et les mesures spécifiques à chaque secteur ne sont pas détaillées.

La MRAe constate que le dossier s'apparente à une superposition de projets communaux. Le dossier ne démontre la mise en œuvre d'une démarche itérative d'évaluation environnementale pour ajuster le projet de territoire au regard des enjeux et des incidences identifiés.

Par conséquent, les lacunes de l'évaluation environnementale ne permettent pas à la MRAe de se prononcer sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi du Moyen-Verdon.

La MRAe recommande de reprendre l'ensemble de l'évaluation environnementale du projet d'élaboration du PLUi, en caractérisant et spatialisant les enjeux du territoire, 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 PLUi, les mesures d'évitement et de réduction retenues.

2.2. Explication des choix retenus et solutions de substitution

D'une manière générale, le dossier n'explique pas les choix d'aménagement retenus et ne présente pas les solutions de substitution⁶ qui auraient dû permettre de démontrer l'intégration de mesures d'évitement et de réduction tout au long de l'élaboration du PLUi.

Ces éléments d'explication sont d'autant plus nécessaires concernant des projets spécifiques d'aménagement prévus par le projet de PLUi, à savoir l'implantation de quatre parcs photovoltaïques en zones naturelles (STECAL Npv) sur les communes de Castellane, Tartonne et la Mure-Argens, pour une superficie totale de plus de 200 ha.

La MRAe recommande de compléter le dossier par la présentation des solutions de substitution et l'explication des choix retenus dans le cadre de l'élaboration du PLUi, pour

6 Art. R 151-3 4° du code de l'urbanisme : « le rapport de présentation (...) Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan »

l'ensemble des secteurs de projet du PLUi, notamment concernant les secteurs d'implantation des quatre parcs photovoltaïques.

Choix du scénario démographique et définition du besoin en logements

Le dossier définit un taux de croissance démographique de 0,38 % en moyenne annuelle, conforme aux tendances passées, impliquant l'accueil de 260 habitants supplémentaires à horizon 2030. Il estime un besoin de 879 nouveaux logements, ce nombre étant obtenu en additionnant les éléments suivants :

- 224 logements au titre du renouvellement du parc,
- 131 logements pour tenir compte du desserrement des ménages (taux moyen de 1,8 personne par ménage),
- 45 logements au titre de la prise en compte de la vacance,
- 144 logements pour accueillir la nouvelle population
- 335 résidences secondaires.

Pour la MRAe, la méthodologie appliquée pour déterminer le besoin en logements est difficilement compréhensible, en particulier concernant la prise en compte des logements issus du renouvellement du parc et de la résorption de la vacance.

La MRAe recommande d'explicitier la méthodologie appliquée pour déterminer le besoin en logements au regard du nombre d'habitants à accueillir à horizon 2030.

2.3. Compatibilité avec le SRADDET

Le dossier comprend un chapitre étudiant la compatibilité du PLUi avec le SRADDET. En l'absence de SCoT, le PLUi doit en effet être compatible avec les règles du SRADDET et doit prendre en compte ses objectifs.

Le PLUi du Moyen-Verdon est notamment concerné par la règle n°LD2-OBJ47 A du SRADDET qui demande de « *déterminer des objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, à l'échelle du SCoT, ou à défaut du PLU, divisant au moins par 2 le rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers à l'horizon 2030* ».

Le rapport de présentation fait état d'une consommation foncière annuelle de 5,6 ha entre 2007 et 2017. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi fixe une consommation maximale d'espaces agricoles, forestiers et naturels de 60 ha (habitat, équipements et économie) à horizon 2030 (soit 4,6 ha en moyenne annuelle), la consommation d'espaces en extension des zones urbanisées projetée dans le rapport de présentation étant de 3,11 ha annuel.

Pour la MRAe, la compatibilité entre le PLUi et le SRADDET manque de justification dans la mesure où le respect de la règle n°LD2-OBJ47 A limiterait la consommation foncière pour l'habitat et l'économie à 2,8 ha à l'échéance du plan.

La MRAe recommande de compléter les explications permettant de justifier la compatibilité du projet de PLUi avec le SRADDET au titre de la consommation d'espace et de la lutte contre l'étalement urbain.