

**Enquête publique relative au Schéma  
Régional d'Aménagement de  
Développement Durable et d'Égalité des  
Territoires (SRADDET) de la région  
Provence Alpes Côte d'Azur**

**Conclusions motivées et avis  
de la commission d'enquête**

# **Enquête publique relative au Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) de la région Provence Alpes Côte d'Azur**

**Arrêté N° 2019 - 20 du 23 janvier 2019 de Monsieur le Président de la Région Provence Alpes Côte d'Azur**

## **Conclusions motivées et avis de la commission d'enquête**

Désignés par décision N° E18000112 / 13 de Madame la Présidente du tribunal administratif de Marseille, pour former une commission d'enquête, nous soussignés :

Monsieur Daniel MAROGER  
Monsieur Claude PELLISSIER  
Madame Michelle TEYSSIER  
Monsieur Bernard NICOLAS  
Monsieur Patrice CONEDERA  
Monsieur Christian GUICHARD  
Madame Anne RENAULT

Membres titulaires de la commission d'enquête, dont la présidence est assurée par Monsieur Daniel MAROGER, développons ci-après nos conclusions, la motivation de celles-ci ainsi que l'avis en découlant, à l'issue de la procédure d'enquête publique relative au Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) de la région Provence Alpes Côte d'Azur.

### **I - Préambule :**

Selon la définition qui en est faite par les dictionnaires, un schéma est essentiellement destiné « à faire comprendre ».

Le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires destiné à faire comprendre les orientations régionales projetées pour les 30 ans à venir, organise par ailleurs à l'aide de règles, les dispositions à intégrer dans les documents de planification de rang inférieur, pour atteindre les objectifs que les enjeux et orientations révèlent.

Si le SRADDET a l'avantage de réunir à l'intérieur d'un document unique par l'intégration de schémas et plans spécifiques, les domaines interdépendants dans la conception d'un aménagement durable, il affiche en revanche une faiblesse dans la conciliation des échelles territoriales avec les ambitions affichées.

La Région Provence Alpes Côte d'Azur comme les autres Régions administratives d'ailleurs, est une mosaïque de terroirs dont le développement durable ne peut être réduit à l'application de règles de portée générale. Ce manque de souplesse dans la traduction de la doctrine par le SRADDET appelle à être réduit, pour coller à la réalité des terroirs et répondre utilement aux enjeux.

Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises dans notre rapport sur le déroulement de l'enquête, l'absence d'une véritable participation du public à la finalisation d'un schéma scellant la destinée des 6 départements formant la région est regrettable, il n'est pas exclu que la complexité du dossier ait joué un rôle favorisant le désintéressement du public.

Par ailleurs, si l'information faite a visé de nombreuses cibles, comme l'atteste sur 70 pages le bilan de l'information transmis par le Maître d'Ouvrage à la commission d'enquête, force est de constater que le relais médiatique n'a pas fonctionné.

Si le public au sens le plus large du terme ne s'est pas montré participatif, l'apport contributif des collectivités territoriales a été en revanche important dans l'ensemble des domaines et souvent très détaillé. Il en est de même pour les associations dont les contributions révèlent une parfaite connaissance des documents mis à la disposition du public.

La complexité du dossier, notamment les articulations entre les enjeux transversaux, les éléments de rupture, les lignes directrices, sans oublier les axes, a été déroutante pour la commission d'enquête dont les membres ont dû faire quelques exercices d'application pour s'appropriier le concept.

La traduction par le fascicule des règles est souvent ambiguë faute de distinction entre, ce qui résulte d'une règle au sens normatif du terme, et ce qui résulte d'une ambition ou d'un objectif sans contrainte normative.

Par ailleurs, en reprenant tout ou partie des éléments d'ores et déjà prévus par un dispositif législatif ou règlementaire alors qu'un simple rappel serait suffisant, certaines règles sont redondantes, parfois la règle SRADDET peut paraître plus restrictive que le dispositif législatif ou règlementaire de référence, nonobstant l'emploi de l'infinitif présent du verbe favoriser.

Ceci étant exposé la commission d'enquête considère :

- que le projet de SRADDET répond aux 11 domaines obligatoires,
- que les dispositions envisagées vont dans le sens des ambitions et objectifs en prenant bien en compte les différents enjeux majeurs, notamment les enjeux environnementaux les plus prégnants, ceux ayant un impact sur la santé publique.

Cette considération de la commission d'enquête sur les grandes lignes du projet n'exclut pas, la prise en compte des observations faites par le public (au sens le plus large du terme), dès lors que celles-ci découlent d'une logique constructive ou porte sur des oublis et imprécisions, la réalisation des modifications envisagées dans le mémoire en réponse au procès verbal de synthèse, la stricte prise en compte des « réserves » assortissant **l'avis favorable** de la commission d'enquête et la prise en compte de ses recommandations.

## **II - Considérations générales**

### **Relativement à la « co-construction » du projet arrêté**

Le projet de schéma qui nous est présenté résulte d'un important travail de compilation de données suivi de consultations qui se sont déroulées en trois temps :

- un premier temps consacré à la définition des objectifs,
- un second temps consacré à l'établissement et à la rédaction des règles
- et enfin un troisième temps, celui qui vient de se dérouler, et dont l'objet est de se prononcer sur le projet arrêté.

Ces trois consultations ont réuni, en nombre et en qualité variables, de nombreux élus et techniciens que le dossier désigne sous l'appellation générique des « acteurs du territoire ».

Et puis il y a la population, que l'on ne désigne pas sous l'appellation de « spectateurs » bien qu'il se fut agi du seul terme qui lui soit réellement approprié.

En effet, la consultation « amont », limitée à une présentation numérisée sur le site internet de la Région, n'a réuni en tout et pour tout, du 5 septembre au 5 décembre 2017, que 6 avis de la part d'une population, faut-il le rappeler, de 5 millions de personnes.

Quant à la consultation « aval » dont nous venons d'être les témoins, les 58 permanences et les 6 réunions publiques n'ont pas totalisé plus de 100 personnes.

Bien que le minimum légal ait été assuré, serait-ce faire offense à la Région que d'affirmer, en le lui reprochant, d'avoir négligé l'avis de la population ? Négligence d'autant plus fautive qu'elle semble être parfaitement assumée si l'on veut bien retenir que la commission d'enquête avait, avec insistance, demandé à ce qu'une très large information soit diffusée sur les médias « grand public » pour informer, mais surtout expliquer l'objet et la portée d'un document d'une exceptionnelle densité et rare complexité !

Et pourtant, au sens juridique actuellement admis, il s'agit bien d'un document susceptible de porter gravement atteinte à l'environnement pris dans son acception la plus large. Depuis le Rapport Brundtland, publié en 1987 et jusqu'aux dernières dispositions législatives et réglementaires, tous les textes font obligation d'intégrer cette approche environnementale par l'exigence d'une réelle et sérieuse sensibilisation du public.

L'« explication » de la Région selon laquelle « *les observations issues de l'enquête publique révèlent pour certaines une méconnaissance du droit de l'urbanisme et du document SRADDET* », ne traduit pas une volonté d'élever le niveau de connaissance par une action pédagogique simple, qu'il lui appartient d'initier.

Par contre, elle témoigne de l'option parfaitement ressentie d'une co-construction conduite « *entre-soi* ».

Cette exigence n'a pas été respectée.

Loin de mettre en doute la compétence des « acteurs » associés au projet de schéma, non plus que la qualité du travail fourni, il ne serait pas étonnant que cette faute ne cause de sérieux embarras dans sa mise en application, peut-être même avant qu'il ne soit longtemps.

Sans parler, bien évidemment, de la réaction de la centaine « d'acteurs du territoire » qui, bien que « co-constructeurs » du projet arrêté n'y retrouvent que peu, et parfois pas, les contributions défendues lors des ateliers et autres séminaires préparatoires. ...

### **Relativement au contenu**

Pénétrer un tel document, et l'assimiler en quelques semaines, a constitué pour les membres de la commission une gageure.

L'étude des 5.200 pages – annexes comprises – que comporte le dossier aurait nécessité, ne fut-ce que pour harmoniser et formaliser les sentiments individuels qui se dégagent des quelques avis qui nous sont remontés et des considérations qu'elle a fait naître, quelques semaines supplémentaires.

Elles ne nous ont pas été accordées.

L'impression générale qui se dégage chez nombre de personnes tient à un contenu foisonnant autant qu'ambitieux dont il était semble-t-il écrit, qu'il devait être approuvé dans un délai respectueux de contraintes courtes fixées, de toute évidence, pour stimuler beaucoup plus que pour contraindre.

La commission, par définition novice pour ce genre de dossier, a donc très normalement cherché à se documenter auprès d'autres Régions.

Il en est ressorti que Provence Alpes Côte d'Azur « *fait la course en tête !* » aussi bien par le nombre d'objectifs et de règles que par l'urgence attachée à réaliser son SRADDET.

### **III - Conclusions :**

Le SRADDET étant un document d'une grande complexité, la commission d'enquête a souhaité simplifier la présentation de ses conclusions, en reprenant prioritairement les 11 domaines obligatoires.

Bien que sur les 11 domaines obligatoires certains soient moins prépondérants voire effacés, cette présentation a l'avantage de révéler l'importance des règles ayant un impact direct sur les documents directeurs d'urbanisme de rang inférieur, car le fil conducteur de l'aménagement du territoire passe obligatoirement par la planification urbaine.

Or les règles de cette planification sont difficilement transposables d'un terroir à un autre. Cette enquête publique a eu l'avantage de mettre en exergue la différence de perception en fonction des situations géographiques ou de l'importance des agglomérations, tout en démontrant que la ruralité devait être entendue et comprise par un schéma d'obédience métropolitaine.

## ➤ Ensemble des domaines :

### **Le caractère « métropolitain » du SRADDET**

#### **La commission note que :**

Le document est trop centré sur les métropoles et ne tient que trop peu compte de la diversité et des particularités des territoires composant l'entité régionale, notamment les zones rurales et alpines.

### **Remarques d'ordre général sur les territoires Alpins**

#### **La commission note que :**

Les nombreux avis et observations exprimés exposant la position des collectivités territoriales des départements alpins, reflètent l'énorme distance d'appréciation entre les centralités métropolitaines et les zones rurales et montagnardes.

La commission partage cette analyse et considère que le SRADDET doit être mieux adapté aux spécificités de ces territoires (stations de ski, tourisme saisonnier (...)).

### **Gouvernance**

#### **La commission souligne que :**

Le mode de gouvernance envisagé ne semble pas en l'état réalisable compte tenu de la multiplicité des instances inscrites dans le document et de l'absence de représentativité des différents territoires couverts par le SRADDET.

De plus, la réponse de la Région, est insatisfaisante, compte tenu de l'absence d'anticipation sur ce point capital.

La commission regrette de ne pouvoir se prononcer dans ses conclusions à ce sujet.

### **Remarques diverses**

#### **La commission précise que :**

Les demandes de complétions, de réécritures de paragraphes (centralité, porte d'entrée ...) devront être examinées pour pouvoir être suivies d'effet.

## ➤ Domaine « habitat »

**LD3-Obj 59, 60, 61, 62, 63 - LD2-Obj 35 et 36.**

#### **La commission relève que :**

- La rénovation et la réhabilitation du parc de logements anciens, construits selon des normes datant de plus de 45 ans, n'apparaissent pas comme prioritaires et est abordée uniquement sous l'angle énergétique.

Seules les réhabilitations énergétiques et la « production » sont privilégiées.

- La règle de 50% de production de logements « abordables » ne paraît pas en l'état applicable compte tenu de l'absence de maîtrise du foncier de la part des collectivités, et l'absence de politique foncière contenue dans le SRADDET.

- L'emploi du terme « *en priorité* » dans les trois niveaux de centralité, semble exclure les zones rurales où la production de logements abordables est pourtant nécessaire.

**La commission fait observer :**

La problématique de rénovation et de réhabilitation de logements est abordée de manière incomplète, compte tenu du fait que seul le domaine énergétique en constitue le fondement.

- **La commission émet la réserve suivante :**

**Intégrer au projet de SRADDET une règle complémentaire tendant à inciter les EPCI à lancer des PLH spécifiques « amélioration et réhabilitation du parc existant public et privé » selon les dispositions de l'article L.302-1 du CCH, en coopération avec l'État et l'ADEME, notamment par le biais des dispositifs du service public des EIE (Espaces-Info-Energie) dont sont habituellement partenaires les Régions et de la « Convention Etat-Région-ADEME ».**

- **Domaines : « gestion économique de l'espace, intermodalité et développement des transports, pollution de l'air »**

**Objectif 5 : Définir et déployer la stratégie régionale d'aménagement économique**  
**Règle LD1-OBJ 5A/B/C**

**La commission fait observer :**

**Concernant le rôle de la Technopole de Sophia Antipolis**

Si la Région indique dans son mémoire en réponse (page 35) que la Technopole figure effectivement sur la carte de l'« excellence économique » (page 125 du rapport), c'est en tant qu'« espace d'appui au développement économique ». Mais sans préciser que ce n'est pas en qualité d'« espace à fort potentiel pour le développement économique » comme l'est la « Plaine du Var », aujourd'hui Métropole Nice Côte d'Azur.

La différence d'appréciation, et donc d'objectif, n'a pas échappé à la CASA qui, en sa qualité de PPA, l'a sévèrement dénoncé dans sa délibération du 11 février 2019. On s'explique mal, en effet, que la Technopole, constitutive, avec la conurbation Antibes, Cannes et Grasse, d'une « centralité métropolitaine » qui, sans en avoir le statut légal, ne soit pas associée à l'objectif 27 au même titre que l'est la centralité d'Avignon.

Il y a de plus, pour l'essentiel, une incohérence fondamentale avec les dispositions de la DTA du 06 qui traitent à égalité des « secteurs stratégiques de la Basse Vallée du Var et de Sophia Antipolis » (pages 111 à 113), ce qui semble avoir échappé à la vigilance de la DDTM du 06 si l'on en croit les termes de la lettre de Monsieur le Préfet de Région du 13 mai 2019.

- **La commission émet la réserve suivante :**

**Reconsidérer le rôle reconnu à la Technopole, dans le sens d'une conformité du SRADDET avec la DTA.**

**Objectif 1 : Conforter les portes d'entrée du territoire régional**

**La commission fait également observer sur ce point :**

**Concernant le rôle de l'Aéroport Cannes-Mandelieu :**

Second aéroport de France pour l'aviation d'affaires, cet aéroport est l'entrée privilégiée des hommes d'affaires en provenance de l'Italie au premier chef mais également des principaux pays européens.

Il apparaît anormal qu'il ne soit pas retenu pour bénéficier du dispositif destiné à « mettre en place une stratégie spécifique » alors que l'est le petit aérodrome de St Tropez-La-Mole (page 107 du Rapport) dont l'infrastructure sommaire permet tout juste d'accueillir les appareils de la « jet set ».

Il y a de plus, pour l'essentiel, une incohérence de plus avec les dispositions de la DTA 06 qui, dans le chapitre « conforter le rôle et la place des aéroports » le classe (page 39) en « aéroport ... complément indissociable de celui de Nice-Côte d'Azur ».

Il représente le principal pôle d'accueil de l'activité « aviation d'affaires » de l'Est du département du Var jusqu'à la Ligurie. Plusieurs objectifs doivent permettre d'intensifier son rôle moteur de création d'entreprises aéronautiques ».

- **La commission d'enquête émet la réserve suivante :**  
**Reconsidérer le rôle reconnu à l'aéroport Cannes Mandelieu en adéquation avec son positionnement par la DTA des Alpes Maritimes.**

#### **Objectif 64 : Déployer les potentialités des établissements de formation**

##### **La commission relève que :**

Le SRADDET semble ne pas prendre la juste mesure du dynamisme de l'économie et de la maîtrise de l'emploi.

Ces derniers, passent, pour une part essentielle, par la volonté de s'attaquer avec détermination à la formation professionnelle.

Puissant vecteur prouvé d'ascension sociale, une part de la jeunesse ne ressent ni un goût pour un enseignement général ni n'en éprouve la capacité. Elle ne trouve pas l'offre de formation susceptible de lui convenir et de répondre à l'attente de secteurs entiers de la production ou des services en manque de collaborateurs.

La formation et l'élévation du niveau de qualification demeurent un enjeu majeur pour la Région, qui doit intégrer par ailleurs la chute des emplois dans l'industrie, dans l'agricole ou l'agroalimentaire.

Même s'il s'agit d'une responsabilité partagée entre l'Education Nationale, les syndicats et les organismes professionnels divers, il n'apparaît pas que la Région bénéficie d'une compétence spécifique en la matière, à savoir : définir une politique régionale dans le domaine de la Formation Professionnelle et d'en assurer la mise en œuvre.

##### **La commission émet le souhait :**

Que cette compétence soit affirmée, au besoin par une règle spécifique puisque cet objectif n'en comporte pas.



➤ **Domaines « équilibre des territoires, gestion économe de l'espace »**

**Règle LD3 Obj 52**

**La commission relève sur ce point que :**

Le SRADDET devrait être plus explicite s'agissant d'une moyenne régionale (bien que déclinée par espaces).

Par ailleurs, cet objectif moyen de croissance régional ne tient pas compte des flux migratoires internes à la région, ce qui est normal dès lors qu'il s'agit d'une progression démographique mesurée à l'échelle régionale.

Or, rien ne précise que pour pouvoir évaluer cette croissance démographique les flux migratoires devront être distingués entre ceux qui sont internes à la région et ceux impliquant d'autres régions.

Des disparités entre territoires pouvant exister en fonction de l'attractivité ou d'autres éléments préférentiels, il est impératif de bien distinguer la progression démographique régionale due au solde naturel, la progression ou la diminution de cette démographie due aux flux migratoires extra régionaux, et d'exclure de ce décompte les mouvements migratoires internes à la région.

**La commission recommande :**

De supprimer le terme « *dérogation* » pour ne pas donner un caractère impératif à la règle.

➤ **Domaine « gestion économe de l'espace »**

**Règle LD2-Obj 47A**

En transformant l'ambition de l'objectif 47 en simple donnée chiffrée, le SRADDET remplace certaines règles du Code de l'Urbanisme, par une règle impérative inéquitable pour l'ensemble des territoires, et de nature à fragiliser les documents directeurs d'urbanisme de rang inférieur.

Si la gestion économe de l'espace fait partie des objectifs à poursuivre dont la démonstration n'est plus à faire à la lumière des effets néfastes de l'étalement urbain au regard : de la biodiversité, de la pollution de l'air, du changement climatique, de la quasi obligation d'utiliser un moyen de locomotion individuel pour se déplacer, (pour ne citer que les principaux), les outils offerts par le Code de l'Urbanisme sont en revanche suffisants pour y parvenir s'ils sont parfaitement utilisés.

Le Code de l'Urbanisme offre la possibilité de gérer économiquement l'espace au titre des SCoT et PLU, comme le précise d'ailleurs l'article L .141-3 dont nous reproduisons des extraits à titre d'exemple « *Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation ..... Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.* »

Il ressort des dispositions contenues dans la règle du SRADDET susvisée, qu'elle ne prend pas suffisamment en compte les disparités et évolutions des différents territoires.

**Ce constat conduit la commission d'enquête à faire la réserve suivante :**

- *Considérant que la gestion économe de l'espace est un des enjeux majeurs du schéma, que la consommation excessive constatée par le bilan historique, notamment le ratio espace consommé par rapport à la progression démographique, doit être neutralisée et réduite ;*
- *Considérant l'ambition régionale de réduction de 50 % de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers affichés par le schéma à l'horizon 2030 ;*
- *Considérant que l'application des dispositions du Code de l'Urbanisme est de nature à assurer la gestion économe de l'espace prévue par le schéma ;*
- *Considérant que la rédaction de la règle LD2-OBJ47A projetée introduit un paramètre impératif pouvant faire obstacle aux modulations résultant des règles du Code de l'Urbanisme ;*
- *Considérant que la Région a, par ailleurs, déjà proposé dans ses réponses aux observations, communiquées à la commission une nouvelle rédaction de ladite règle permettant de corriger les écueils relevés ;*

La commission conditionne son avis favorable à la **rectification** de la règle LD2-OBJ47A, telle que proposée par la Région, dans sa réponse aux observations :

**« Règle d'application régionale : pour les territoires, sera prise en compte, la consommation foncière nulle ou trop faible constatée sur la période de référence, et pour lesquels une consommation raisonnée pourra être justifiée ».**

**D'ajouter, au sein même de la règle :**

Un alinéa supplémentaire, pour les territoires ayant eu une consommation excessive de foncier, sur la même période, ainsi rédigé : **« pour l'application de cette règle, seront pris en compte, les territoires dont la consommation foncière constatée sur la période de référence est excessive, au regard de la progression démographique, et pour lesquels une consommation foncière raisonnée devra être justifiée ».**

**Règle LD2 OBJ 47B**

**La commission note que :**

- L'implantation dans le prolongement de l'urbanisation existante est requise par les règles spécifiques des lois « montagne » et « littoral ».
- Le terme utilisé par le SRADDET « implantation », lequel se rapporte d'avantage, aux constructions, prête à confusion.
- La portée générale à cette règle du SRADDET peut faire obstacle à des projets d'aménagement adaptés à la configuration des lieux.
- Si la lutte contre le « mitage » et « l'étalement urbain » requiert une certaine concentration des zones urbaines ou à urbaniser, il ne faut pas prendre le risque de faire obstacle à l'urbanisation discontinue offrant l'avantage d'aérer le tissu urbain.
- En imposant une « implantation » dans le prolongement de l'urbanisation existante, ce dispositif impératif de la règle n'est pas adapté à la diversité présentée par les 6 départements formant la région.

- Diversité et « compacité » des formes urbaines, cette règle de portée générale n'est pas adaptée à la différence de morphologie urbaine entre les métropoles, les villes importantes, les agglomérations moyennes, les petites villes et les secteurs ruraux.
- La lutte contre l'étalement urbain par une densification adaptée, ne requiert pas la même « compacité » pour faire face à la progression démographique d'une ville de 100.000 habitants ou de 10.000 habitants ; d'ailleurs le « rapport » du SRADDET page 265 vise 4 typologies urbaines différentes :
  - Centre agglomération (plus de 120 logements à l'hectare)
  - Centre ville (70 logements à l'hectare)
  - Périurbain dense (30 logements à l'hectare)
  - Périurbain peu dense (20 logements à l'hectare).
- La stricte préservation des sites NATURA 2000 est prévue par la loi, la commission tient à le rappeler.

**Ce constat conduit la commission d'enquête à faire la réserve suivante :**

**La commission conditionne son avis favorable à la rectification de la règle LD2-OBJ47B par le remplacement de « implantation » par « urbanisation » et l'ajout de « prioritairement » soit : « urbanisation prioritairement dans le prolongement de l'urbanisation existante ».**

**Doit également être ajouté à cette règle : « ne pas privilégier l'urbanisation linéaire en bord de route ».**

Par ailleurs, sans qu'il s'agisse d'une réserve **la commission recommande** de remplacer « diversité et compacité des zones urbaines » par « diversité et densification adaptée des zones urbaines ».

#### **Règle LD2-OBJ 49A/B**

**La commission émet la réserve suivante :**

**Le SRADDET doit ajouter dans la rédaction de la règle susvisée, le point suivant : la compensation de consommation de terres agricoles doit se faire, à valeur agronomique équivalente.**

#### **Obj 49 A : "Zéro" perte de surfaces agricoles équipées à l'irrigation**

**La commission recommande :**

D'explicitier cette définition et la repenser.

Certaines surfaces sont de façon traditionnelle équipées depuis plusieurs décennies, voire siècles, de canaux d'irrigation gravitaires desservant les parcelles agricoles quelle que soit leur valeur agronomique, sans qu'à l'époque on ait envisagé une possible raréfaction de la ressource en eau.

D'autres, sont de façon plus récente, équipés d'un véritable système d'irrigation (la plupart du temps sous pression) afin de diminuer les pertes par évaporation ou infiltration.

En général compte tenu du coût d'investissement, la valeur pédologique de leurs sols est un critère d'équipement.

La règle se justifie tout à fait pour ce dernier type de foncier, beaucoup moins pour le premier, d'autant qu'il n'est pas fait mention de critère de qualité agronomique des surfaces concernées.

Le "zéro" perte devrait aussi concerner les terres de qualité, irrigables ou non.

Il convient parallèlement d'envisager une future modification des usages agricoles, vers une pratique de cultures extensives, plus rustiques, peu gourmandes en eau et peut être aussi en qualité pédologique.

➤ **Domaine « lutte contre le changement climatique »**

**LD1 Obj 3, 9, 10A/B/C, 14, 15, 19,**

**LD2 Obj 47, 48, 49, 50, 51,**

**LD3 Obj 60, 64,**

**Sur ce domaine, la commission d'enquête formule la recommandation suivante :**

La solidarité doit s'exercer de manière réciproque (amont-aval/aval-amont) quant à la ressource en eau disponible, ainsi que pour les eaux de ruissellement et les crues des cours d'eaux.

La solidarité « aval/amont » devrait, dès lors, être intégrée dans la règle LD1 Obj10A de la manière suivante :

*« S'assurer de la disponibilité de la diversité en eau à moyen et long terme en amont du projet [remplacer amont par « dès le début des études »] de planification (...) intégrant la solidarité amont/aval et aval/amont à l'échelle des bassins (...) ».*

**La commission relève également que :**

Chaque territoire devra se mettre en conformité avec les PPRI qui lui sont applicables. En l'absence de tels documents, devra être prise en compte la connaissance du risque (Doctrine, cartes TRI, ...).

➤ **Domaine « implantation d'infrastructures d'intérêt régional »**

**LD1 Obj 1, 4, 6**

**LD2 Obj 44, 45,**

**LD3 Obj 64.**

**La commission formule sur ce point les remarques suivantes :**

La compétence transport, relevant en propre de la Région, il conviendrait que celle-ci intègre les nombreuses observations formulées en la matière (transports routiers et ferroviaires, formulées notamment dans les départements 04, 05 et 06).

Le SRADDET n'aborde pas ou peu les transports fluviaux, maritimes et aériens, pourtant très présents sur son territoire.

➤ **Domaine « protection et restauration de la biodiversité »**

**LD1 Obj 10A/B, 13, 14A/B, 15, 16A/B, 19C**

**LD2 Obj 37, 47A/B, 48, 49B, 50A/B/C/D**

**La commission formule sur ce point, les remarques suivantes :**

Les sites Natura2000 doivent être protégés, comme le requiert la Directive Habitat.

L'impact du développement urbain est néfaste pour ces zones, c'est pourquoi il convient d'envisager, en fonction des circonstances locales, une zone neutre à l'approche de ceux-ci.

Néanmoins, comme le souligne à juste titre la Région dans son mémoire en réponse, cette zone neutre de 300 m n'est pas inscrite dans la règle pour permettre certaines adaptations dans les cas les plus critiques.

**Obj 50C - Restaurer les fonctionnalités naturelles des cours d'eau**

**La commission note que :**

Le SRADDET n'a pas cartographié les zones humides, très nombreuses, dispersées, et de petite taille à l'échelle régionale, à l'exception des cours d'eau linéaires.

**La commission formule la recommandation suivante :**

Joindre en annexe l'Atlas des zones humides PACA, et surtout, dans les modalités de mise en œuvre de la règle Obj 50C, d'inciter les SCoT et PLU à les intégrer dans leurs documents à des échelles adaptées à ceux-ci.

Bien qu'il ne s'agisse que d'un simple exemple, concernant un secteur de la Métropole Aix-Marseille Provence, le SRADDET ne fait pas état de la présence du fleuve côtier urbain d'environ 17 kilomètres « Caravelle Aygalades » et de sa protection.

➤ **Domaine « intermodalité et développement des transports »**

**LD1 Obj 3, 22A/B,**

**LD2 Obj 42**

**La commission formule les remarques suivantes :**

Les choix opérés par le SRADDET en matière ferroviaire, semblent relever des seuls choix émanant de la politique régionale.

En l'espèce ils ne semblent pas tenir compte des intérêts propres à chaque territoire, et se trouvent donc, notamment, en contradiction avec les orientations environnementales opérées par le Plan Climat ou par les divers documents qui y sont intégrés (SRCAE, SRCE).

Ce choix est également en opposition avec les problématiques d'intermodalité qu'il aborde en son sein, lesquelles visent, entre autres, le désenclavement des territoires ruraux et alpins.

Les études sur les tunnels de Montgenèvre et Des Echelles, ne sont pas prises en compte par le SRADDET.

**La commission fait observer :**

Que la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) du département des Alpes Maritimes présente page 38 un document graphique relatif aux « *échanges intermodaux dans le Sud Est et l'Italie* », au sein duquel figure le principe d'une liaison ferroviaire de continuité entre Briançon et l'Italie.

Que la DTA du département des Bouches-du-Rhône positionne bien les gares dont certaines ne sont pas reprises par le SRADDET.

**La commission fait observer :**

L'intermodalité inter régionale n'est pas évoquée par le SRADDET, notamment le Gard au sein de l'espace Rhodanien

➤ **Domaine « prévention et gestion des déchets »**

La commission renvoi sur ce point aux conclusions de la commission d'enquête du PRPGD.

➤ **Domaine « équilibre des territoires »**

LD1 Obj 4, LD1 Obj 9, 11, 17, 20

LD2 Obj 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34

**Obj 17 - Identités paysagères et cadre de vie**

**La commission souligne que :**

Le paysage, composante transversale que l'on retrouve dans tous les milieux, ne fait l'objet d'aucune déclinaison ni règle de l'objectif 17 dans le SRADDET.

Paradoxalement souvent cité dans le rapport d'objectifs, pour les espaces anthropisés il est timidement évoqué dans 5 règles seulement, 5B, 11A, 19B, 37 et 47B.

**La commission recommande :**

La mise en place d'une règle incitant les aménageurs, à prendre en compte cette dimension dans leurs démarches de projets et imaginer des espaces contemporains de qualité.

L'objectif pourrait aussi développer le paysage du "quotidien", au-delà du paysage "emblématique", comme souhaité par les Parcs Naturels, organismes très sensibilisés sur ce thème.

A défaut de règle spécifique, les points clés de l'objectif 17 devraient être largement repris dans les modalités des règles 11A & B, 12A à C, 19A à C et 37, et un lien fort établi entre les deux objectifs 11 et 17.

**LD3 Obj 52, 53, 55, 57, 63, 64, 65, 67 : le tourisme**

**La commission souligne que :**

Le SRADDET occulte la problématique majeure du territoire régional, qu'est le tourisme, dans ses différentes composantes (montagne, mer, culture, « tourisme vert », patrimoine, sportif, événementiel (...)).

Il est important de noter que certaines parties de l'espace régional vivent principalement dudit tourisme (espace alpin, littoral, Provence et son arrière-pays).

➤ **Domaine « désenclavement des territoires ruraux »**

LD1 Obj12,

LD3 Obj54, 56, 58.

**La commission propose la recommandation suivante :**

Etablir des plans de déplacements ruraux, sur le modèle des PDU et conformément aux observations formulées par le PNR du Verdon.

➤ **Domaine « habitat »**

LD3 Obj59, 60, 61, 62, 63

LD2 Obj 35 et 36.

**S'agissant de la LD3 OBJ 59**

**La commission propose la recommandation suivante :**

Intégrer dans le SRADDET, la définition de la région quant au concept de « logement abordable ».

**La commission relève également que :**

La règle de 50% de production de logements « abordables » ne paraît pas en l'état applicable compte tenu de l'absence de maîtrise du foncier de la part des collectivités, et l'absence de politique foncière contenue dans le SRADDET.

L'emploi du terme « *en priorité* » dans les trois niveaux de centralité, semble exclure les zones rurales où la production de logements abordables est nécessaire.

**Elle note également :**

Qu'il conviendrait de favoriser un vrai urbanisme rural, via des rénovations et des extensions, villageoises de qualité afin d'encourager la venue de nouveaux habitants dans ces secteurs.

➤ **Domaine « maîtrise et valorisation de l'énergie »**

LD1 Obj 12A/B, LD1 Obj 19A/B/C, LD1 Obj 22B

Le SRADDET, se donne comme objectifs au travers de ces règles d'améliorer la performance de la chaîne logistique, d'assurer un mix énergétique, et de promouvoir les TCSP.

**Energies renouvelable : solaire, éolien, hydroélectricité, innovation. (obj19)**

Les mesures développées par les règles de cet objectif concernent souvent le seul aspect économique. Il est essentiel que l'arbitrage de ces mesures soit fait avec les enjeux prioritaires environnementaux (sites, paysage, biodiversité)

**La commission recommande de rappeler :**

- la nécessité de respecter les paysages et la biodiversité dans chacune des règles, et pas seulement pour l'éolien terrestre (Règle LD-Obj 19B) ;

- que certains territoires sont couverts par un dispositif de gestion qui définit des stratégies d'implantation qui s'imposent aux SCoT et PLU ;
- la nécessité d'éviter la consommation ou l'artificialisation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, et donner la priorité (le terme devant être laissé en l'état dans le document) à une mise en œuvre sur des espaces déjà artificialisés (toitures, parkings, entrepôts...);
- Eolien : le SRADDET devrait davantage se positionner sur ce point ;
- d'assurer un pourcentage minimum de parcs de logements éco responsables. Cet objectif ne peut, en l'état, être atteint du fait de l'absence de mesures incitatives concrètes de la Région et des autres collectivités territoriales couvertes par le document.

### ➤ Généralités :

#### **Croisement du SRADDET avec les Directives Territoriales d'Aménagement des départements des Alpes Maritimes et des Bouches-du-Rhône :**

Un croisement attentif entre ces 2 directives territoriales et le SRADDET s'impose pour définir les mises en concordance à faire.

Par ailleurs, ces directives territoriales n'étant pas récentes (12 ans pour celle du 13, bientôt 16 ans pour celle du 06), un bilan pourrait être envisagé, afin de l'inclure dans le SRADDET au titre des outils d'amélioration d'expérience.

Ces deux documents ayant des visions croisées leur prise en compte permettrait d'établir un bilan pédagogique dont le SRADDET pourrait bénéficier dans le cadre de l'application de ces dispositions.

#### **La commission d'enquête recommande :**

Que le SRADDET soit croisé avec les deux Directives Territoriales en vigueur sur le territoire régional.

#### **Absence de prise en compte de l'état et des perspectives de l'économie maritime et fluviale :**

#### **La commission d'enquête fait observer :**

Que le volet maritime, littoral et fluvial sont quasiment absents du SRADDET.

La région dispose de trois ports maritimes de commerce, de nombreux ports dédiés à la plaisance, de structures de maintenance « grande plaisance », de ports fluviaux et fluviaux maritimes, de ports de pêche (activité en déclin).

Aussi, bien que les activités maritimes et fluviales représentent un poids économique important et génèrent des milliers d'emplois directs et induits, le SRADDET n'aborde l'espace maritime que par l'objectif 9 très peu développé.

L'intermodalité des déplacements ignore les navettes maritimes dont certaines sont saisonnières, mais d'autres fonctionnent toute l'année.



Enfin l'insertion d'une carte complémentaire traduisant la conjonction des flux économiques, mer, fleuve, route, rail, aurait l'avantage de mettre en exergue l'importance des volets maritimes et fluviaux.

**La commission d'enquête recommande :**

D'introduire un volet maritime et fluvial dans le SRADDET.

**Absence de règle spécifique pour la protection la conservation et le développement de l'agriculture péri urbaine :**

**La commission d'enquête fait observer :**

Que si le SRADDET demande à soutenir et développer l'agriculture péri urbaine, rien en revanche ne vient étayer ce soutien par des dispositions contenues dans une règle.

Or, au-delà du fait que l'agriculture péri urbaine aère les agglomérations, contribue à l'alimentation des nappes, et maintien des espaces participant à la biodiversité, ces terres maintenues en production, font également obstacle à un étalement urbain souvent motivé par des friches possiblement convertibles.

Le respect de l'intégrité de la zone agricole devrait être mis en évidence dans la règle complémentaire.

**La commission d'enquête recommande :**

De compléter le dispositif LD2-OBJ 49 par une règle « C » pour les terres agricoles des secteurs métropolitains ou sous influence métropolitaine.

**Objectif 10 :**

En ce qui concerne le problème des eaux pluviales, cet objectif devrait être plus précis au sujet des dispositions du code de l'urbanisme relatives au ratio d'imperméabilisation, facteur d'étalement urbain. Il est fréquent, en effet, que les règlements de PLU requièrent une surface d'espace non imperméabilisé exagérée, pour imposer indirectement des grandes surfaces de parcelles constructibles.

La doctrine étant de ne pas renvoyer l'excédent dans le milieu naturel après aménagement et urbanisation, un débit instantané supérieur à celui reçu avant l'artificialisation, d'autres solutions peuvent être envisagées notamment le stockage de l'excédent avec vidange en fuite ou différée.

Par ailleurs, il faut privilégier les espaces verts publics pour créer des surfaces de percolation en lieu et place des ratios d'imperméabilisation des parcelles individuelles, pour lutter contre l'étalement urbain.

**La commission d'enquête recommande :**

De revoir les règles de l'objectif 10 à l'effet d'introduire des dispositions limitatives faisant obstacle à l'étalement urbain.

**Adaptations d'ores et déjà envisagées par le Maître d'Ouvrage :**

**La commission d'enquête prend acte :**

- d'une part, de l'ensemble des adaptations et corrections clairement identifiées dans la réponse du Maître d'Ouvrage au procès-verbal de synthèse des observations orales et écrites,

- d'autre part, de la lettre de Monsieur le Directeur Général de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, adressée à Monsieur le Président du Syndicat Mixte du SCoT de l'Ouest des Alpes Maritimes (courrier produit en annexe du rapport sur le déroulement de l'enquête), énumérant les modifications devant être apportées au SRADDET suite à la réunion de travail du 25 mars 2019, étant ici précisé que cette réunion était extérieure à la procédure d'enquête publique.

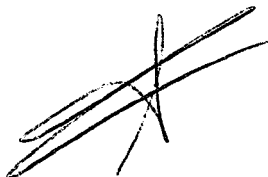
### Avis de la commission d'enquête

**Au terme de ses conclusions à la majorité de ses membres, la commission d'enquête émet un avis favorable, assorti des réserves émises indissociables de cet avis.**

Fait à Aix en Provence le 24 mai 2019,

Le collège des commissaires enquêteurs formant la commission d'enquête,

Anne RENAULT,



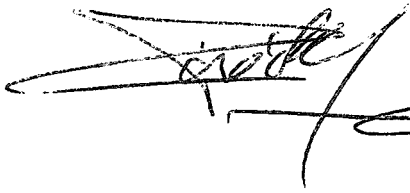
Bernard NICOLAS,



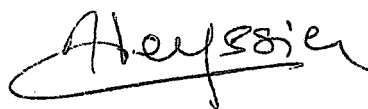
Claude PELLISSIER,



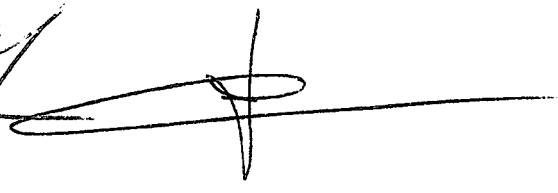
Patrice CONEDERA,



Michelle TEYSSIER,



Christian GUICHARD,



Daniel MAROGER,  
Président de la Commission d'Enquête

