

PREFET DES BOUCHES du RHONE

*Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de Provence-Alpes-Côte d'Azur*

*Service Territoires Evaluations Logement
Aménagement Connaissances*

Unité Politique des Territoires

Marseille, le 10 AVR. 2012

Le Préfet des Bouches du Rhône

à

Monsieur le Président
de la Communauté Urbaine Marseille Provence Metropole
A l'attention de
Monsieur le directeur de l'Urbanisme et du Foncier
Le Pharo
58 Bd Charles Livon
13007 Marseille

Objet: SCOT-MPM - Avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement

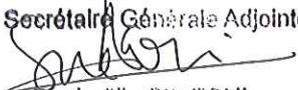
Réf: votre saisine du 10 janvier 2012

Le SCOT de MPM est soumis à évaluation environnementale (cf. L. 121-10 du CU)

Vous trouverez ci-joint l'avis de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement .

Cet avis devra être mis à la disposition du public dans le cadre de l'enquête publique. Il sera également mis en ligne sur le site internet de la préfecture et sur celui de la DREAL.

En outre, vous voudrez bien me transmettre, avec copie à la DREAL, les indications relatives à la manière dont il a été tenu compte de cet avis lors de l'approbation du SCOT (cf: L 121-14 du CU).

Pour le Préfet
La Secrétaire Générale Adjointe

Raphaëlle SIMEONI



PREFET DES BOUCHES-DU-RHONE

SCOT DE MPM AVIS DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE DE L'ETAT COMPÉTENTE EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE (L121-12 DU CODE DE L'URBANISME)

Le SCOT de Marseille Provence Métropole est soumis à une évaluation environnementale au titre du L121-10 du code de l'urbanisme et donne lieu au présent avis de «l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière environnementale (L 121-12 du CU)».

L'évaluation environnementale présentée est incluse dans le rapport de présentation.
D'après les termes de l'article R.122-2 du code l'urbanisme, le rapport de présentation :

- expose le diagnostic et décrit l'articulation du plan avec les autres documents avec lesquels il doit être compatible ;
- analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;
- analyse les incidences notables de la mise en œuvre du plan et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, et en particulier sur les sites du réseau Natura 2000 ;
- explique les choix retenus et le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées ;
- présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ainsi que des éléments sur l'analyse des résultats de son application au plus tard dans un délai de dix ans à compter de son approbation ;
- comprend un résumé non technique.

Il convient de rappeler à titre liminaire, que l'évaluation environnementale du document d'urbanisme ne se substitue pas à étude d'impact ou aux autorisations nécessaires pour les aménagements envisagés par le SCOT lui-même. Elle vise à informer le public et représente une première approche pour assurer une bonne prise en compte de l'environnement par le projet d'aménagement du territoire.

Généralités et contexte

Le SCOT de Marseille Provence Métropole sera mis en application notamment par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Son élaboration est nourrie par des documents thématiques sur les déplacements (PDU¹), le logement (PLH²), la ressource en eau (SDAGE³). Certains de ces documents et notamment le PDU devront être rendus compatibles avec le SCOT lors de leur prochaine révision. Enfin le SCOT lui-même doit être compatible avec la DTA⁴ des Bouches du Rhône et s'articuler avec l'ensemble des plans et programmes soumis à évaluation environnementale⁵.

Le SCOT est réalisé à l'initiative des collectivités locales sur le territoire de l'agglomération marseillaise. Il travaille sur une hypothèse de construction de 80 000 logements nouveaux pour accueillir 100 000 nouveaux habitants. Il affiche une ambition environnementale forte, tant en ce qui concerne les espaces naturels, la préservation des terres agricoles que les objectifs de la lutte contre le changement climatique.

Dans cette perspective, le PADD⁶ du SCOT de MPM⁷ se donne notamment pour objectif « d'inverser la tendance au tout voiture » et « d'être à la hauteur d'un cadre de vie exceptionnel ». Il vise à promouvoir un développement urbain économe en espace et affirme que « le renouvellement urbain, associé à la densification et à l'intensification urbaines, devient un principe intangible dans l'organisation du territoire communautaire ». Il vise également « l'exemplarité environnementale sur tous les plans : mer, littoral, énergie, urbanisme et construction, etc. ».

Le PADD met donc en avant une politique privilégiant l'économie d'espace et la desserte en transport en commun et précise de ce point de vue: « Certains espaces nécessitent une vigilance accrue, notamment les espaces de frange entre espaces urbains, espaces agricoles, naturels et forestiers. »

Le DOG⁸, document opposable du SCOT a pour fonction de traduire concrètement ces objectifs , en terme de préconisations ou de recommandations et au delà, à l'aide de chiffrage ou de cartographies.

L'avis de l'AE appuie son analyse essentiellement sur le rapport de présentation qui contient l'EE⁹ et sur le DOG qui contient les prescriptions qui s'imposent aux documents « inférieurs », dont le PLU¹⁰ à l'échelle des communes.

Il se compose des chapitres suivants:

- articulation du SCOT avec d'autres documents de planification
- qualité de l'évaluation environnementale
- prise en compte de l'environnement par le SCOT

¹ Plan de Déplacements Urbains

² Programme Local de l'Habitat

³ Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

⁴ Directive Territoriale d'Aménagement

⁵ Cf : L122-4 du code de l'environnement

⁶ Projet d'aménagement et de développement durable

⁷ Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »

⁸ Document d'orientations générales

⁹ Evaluation Environnementale

¹⁰ Plan local d'urbanisme

Avis de l'AE sur l'articulation du SCOT avec les autres documents

Le SCOT dans son rapport de présentation, livret n°2, rend compte de son articulation avec les documents avec lesquels il doit être compatible (DTA, SDAGE...).

La bonne articulation du SCOT avec la DTA est argumentée au niveau des grands objectifs. Elle aurait gagné en lisibilité avec une cartographie démontrant cette cohérence sur le territoire de la communauté urbaine, en insérant par exemple :

- une carte superposant les zones de protection identifiées par le SCOT et les zones à enjeux représentées dans la carte d'orientations de la DTA tout particulièrement :
 - les espaces naturels, sites, milieux et paysages à forte valeur patrimoniale
 - les espaces naturels et forestiers sensibles
- un état des grands axes de transports collectifs réalisés ou projetés par le SCOT au regard de la représentation de l'armature du réseau de Transport en commun dans cette même carte d'orientations de la DTA .
- une carte faisant apparaître les éventuelles évolutions introduites par le SCOT en terme de délimitation des espaces remarquables ou de coupures d'urbanisation par rapport à celles qui sont représentées dans la carte de la DTA intitulée « modalités d'application de la loi littorale ».

En outre **les évolutions que représentent les orientations du SCOT par rapport au PDU en cours ne sont pas exposées** alors que cela aurait pu illustrer la volonté exprimée par le PADD « d'inverser la tendance au tout voiture ». En outre cela aurait pu fournir quelques axes pour l'élaboration en cours d'un nouveau PDU qui devra être compatible avec les ambitions du SCOT.

Les questions de l'articulation du SCOT avec le SDAGE¹¹ et le PEDMA¹² seront traitées dans les chapitres thématiques consacrés à l'eau et aux déchets

Enfin le projet de charte du Parc National des Calanques a donné lieu à des observations de l'Autorité Environnementale qui ont été rendues publiques¹³. Elles indiquaient notamment :

- que les conditions de préservation de sites reconnus par la charte comme de valeur exceptionnelle et cependant situés hors coeur de parc, la calanque de Port-Miou par exemple, peuvent s'avérer difficiles dans les limites actuellement envisagées ;
- que la qualité des eaux littorales est essentielle, pour un parc dont la majeure partie de l'aire est maritime, dans un contexte où subsistent certains rejets en mer.

Le livret n°2 consacré à la bonne articulation entre les documents aurait pu renvoyer à quelques préconisations du SCOT pour prendre en compte ces observations.

¹¹ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

¹² Plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés

¹³ http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007940-01_avis-delibere-ae.pdf

Avis de l'AE sur la qualité de l'évaluation environnementale

Ce chapitre traite de l'état initial de l'environnement (EIE) et de l'analyse des incidences par thème et par territoire de projet présentés par le SCOT.

L'état initial de l'environnement (Rapport de présentation, livret n °3) est de bonne qualité. Complété par le diagnostic (Rapport de présentation, livret n °1), il donne une vision pertinente et hiérarchisée des enjeux environnementaux sur le territoire de MPM.

Il présente notamment des cartes du territoire rendant compte des réseaux hydrographiques, de la consommation d'espace, des protections du paysage (sites classés) et de la biodiversité (continuités écologiques, ZNIEFF¹⁴, réseau Natura 2000,..), des nuisances (bruit), des pollutions (air, eau,...).

Certaines de ces données collectées antérieurement à l'arrêt du SCOT sont toutefois à actualiser. Cela concerne par exemple le réseau Natura 2000 (les pSIC n'existent plus et sont aujourd'hui des SIC¹⁵) ou le chapitre sur les déchets qui traite de l'état d'avancement du centre de traitement multi-filières implanté à Fos.

L'analyse des incidences (Rapport de présentation, livret n °4), en revanche, reste, pour l'essentiel, à un niveau très général. Elle tend à rendre compte du caractère positif des grands objectifs du SCOT mais ne quantifie pas les évolutions et les inflexions que représentent les prescriptions opposables du DOG. A titre d'exemple, elle met en avant l'absence de consommation d'espace prévue par le SCOT. En réalité l'urbanisation de zones actuellement non bâties est avalisée par le SCOT et représente environ 350 hectares. Il s'agirait plutôt de rendre compte des effets de cette urbanisation future.

L'analyse des incidences met également en avant « la réduction du trafic automobile et le développement des transports collectifs et des modes doux » sans évaluer les effets du programme routier important évoqué par le SCOT.

Certes, l'analyse des incidences révèle un certain nombre d'impacts environnementaux potentiels à travers ce qu'elle appelle les « points de vigilance » et avance un certain nombre d'indicateurs de suivi intéressants pour les actions du SCOT mais, pour l'essentiel, elle évalue davantage les intentions du PADD que les préconisations du DOG, passant ainsi en partie à côté de son objet. Elle ne comporte par ailleurs aucune carte (sauf pour ce qui concerne son chapitre consacré à Natura 2000) permettant de localiser les incidences éventuelles du SCOT.

En outre, rien n'indique que les indicateurs de suivi proposés dans cette analyse des incidences seront intégrés au dispositif de suivi du SCOT présenté dans le livret n°6 du rapport de présentation.

a) Sur le changement climatique, la qualité de l'air et le bruit lié aux transports

Le SCOT indique que les territoires littoraux comme MPM vont probablement subir une montée des eaux, estimée entre 30 cm et 1 mètre d'ici 2100, liée au changement climatique. Les sources de ce réchauffement sont essentiellement les énergies fossiles et la circulation automobile.

Sur le plan de l'énergie, l'état initial met en avant les perspectives de développement des énergies renouvelables ou de réseaux de chaleur et de rafraîchissement (p45). Cela ne donne pas lieu à un chiffrage ou à une localisation. Le DOG émet quelques recommandations en la matière. Le chapitre 5.3.1.3 pourrait exprimer davantage d'exigences relatives aux constructions existantes et aux opérations d'ensemble (développement des réseaux de chaleur par exemple).

¹⁴ Zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique

¹⁵ Site d'intérêt communautaire

L'essentiel des possibilités d'intervention du SCoT en matière d'économie d'énergie réside toutefois dans la manière dont sont abordées les questions de transport et de mobilité, d'étalement urbain et de densification, rejoignant là d'autres enjeux majeurs du territoire, tels que la qualité de l'air ou la consommation des sols.

Sur le plan de la circulation automobile, le Plan de Déplacements Urbains de la CU MPM¹⁶ (2006) est en cours de révision. Il met en avant la nécessité de limiter la place de l'automobile. L'état initial de l'environnement aborde peu cette question mais le diagnostic indique que le nombre de déplacements en automobile ne cesse de croître. L'envahissement des centres-villes par la circulation et le stationnement a des conséquences sur la santé et sur la qualité de l'espace public. Ce même diagnostic constate que entre 1960 et 2000, la part des transports en commun est restée globalement stable. C'est donc bien la marche à pied (- 42 %) et surtout le vélo (- 66 %) qui ont reculé.

A l'échelle de MPM, mais aussi de l'aire métropolitaine, **la qualité de l'air est insuffisante**. Les émissions du trafic routier contribuent pour une large part à cette pollution atmosphérique. La mise en place à titre expérimental d'une ZAPA¹⁷ n'est pas évoquée par le SCOT alors qu'elle constitue une des mesures à même de répondre efficacement à la problématique de pollution urbaine en permettant d'interdire l'accès du centre urbain aux véhicules les plus polluants.

L'analyse des incidences prend acte du programme routier du SCOT mais ne présente aucune donnée sur ses effets possibles en termes de qualité de l'air, d'émission de gaz à effet de serre ou de nuisances. Elle avance en revanche, sans pour autant le démontrer, dans son chapitre sur les nuisances liées au bruit : « La politique volontariste du SCOT est de nature à réduire le trafic automobile général de transports ».

Cette faiblesse de l'analyse est d'autant plus préjudiciable que la pollution de l'air comme le bruit sont des nuisances fortement ressenties par les citoyens. 38% de la population est exposée à des niveaux sonores considérés comme élevés dont l'origine est principalement routière.

b) Sur la biodiversité

MPM se caractérise par une grande diversité de milieux et d'habitats naturels ainsi que par la présence d'espèces rares et endémiques. Les inventaires scientifiques ZNIEFF¹⁸ et le réseau Natura 2000 en témoignent. Les continuités et corridors écologiques qui garantissent la fonctionnalité écologique du territoire sont représentés en p 24 de l'état initial de l'environnement.

L'analyse des incidences ne rend pas compte des éventuelles superpositions entre les périmètres de valeur écologique (ZNIEFF, corridors écologiques, coeur de nature...) et les projets d'artificialisation du territoire à travers une carte qui permettrait de les visualiser. Elle assure que le SCOT « interdit toute urbanisation à l'intérieur des coeurs de nature » en « interdisant la destruction, la dégradation ou la fragmentation de leurs milieux ». Pourtant, le SCOT autorise, dans certains de ces coeurs de nature, notamment des voiries structurantes, des voiries liées au développement de sites et certains équipements. La pérennité de ces coeurs de nature ne semble donc pas garantie dans ces conditions.

Une étude a été menée pour l'identification des continuités écologiques (Bureaux d'étude Biotopie et Asconit). Un certain nombre d'espaces à enjeux de cette étude ne sont pas relevés dans le diagnostic du SCoT (p24 de l'état initial) et dans le DOG. Des espaces définis comme prioritaires par cette même étude ont été intégrés dans la carte p42 du DOG comme des espaces "d'interface", dans lesquels il est à supposer qu'il y aura des insertions de projets. Ainsi, par

¹⁶ Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole

¹⁷ Zones d'actions prioritaires pour l'air

¹⁸ Ces inventaires scientifiques ne sont pas une protection juridique. Ils constituent un indicateur des milieux et de la biodiversité présente sur le territoire. Ils permettent d'aider à la décision en matière d'aménagement.

exemple, les zones à enjeu n° 45 et 13 délimitant des espaces faisant le lien avec l'Huveaune ne sont plus visualisés. Ces choix ne sont ni expliqués ni justifiés.

Les incidences propres aux sites Natura 2000 font l'objet d'un chapitre particulier (chapitre 4 de l'analyse des incidences). L'analyse conclut à l'absence d'incidences notables sur Natura 2000 de chacun des territoires de projet du SCOT. Compte tenu des imprécisions sur la nature des projets au sein de ces territoires, cette conclusion s'apparente davantage à une affirmation qu'à une démonstration. Ceci est particulièrement net pour le projet d'extension de l'aéroport comme pour la liaison prévue à l'ouest de Saint Victoret (cf carte p 115 du DOG) compte tenu de la proximité des zones concernées avec le site Natura 2000 "Marais et zones humides liés à l'étang de Berre".

Plus globalement, le territoire du SCOT est concerné par 3 sites Natura 2000, il s'agit du SIC «Côte bleue marine» et des ZPS «Falaises de Niolon» et «Plateau de l'Arbois». **L'étude d'incidence ne rend compte ni des pressions éventuelles sur ces sites (existence de projets, emplacements réservés, règlements de zone,...) ni des protections réglementaires que préconise le SCOT.** Il n'existe pas de cartes superposant ces diverses données.

Le SCOT affirme cependant que ces sites sont « non impactés, principalement de par leur éloignement, par les incidences des territoires de projet et des centralités ». La démonstration est incomplète dans la mesure où les incidences sur Natura 2000 peuvent être dues à d'autres facteurs tels que l'urbanisation diffuse, les projets d'infrastructures et d'équipements divers, etc....

c) Sur la consommation d'espace et la préservation des espaces naturels

La tache urbaine a progressé de 7% entre 1988 et 2006 soit une moyenne de 200 hectares par an. Ceci est lié à une faible densité de l'urbanisation.

Selon l'analyse des incidences, « Le SCOT marque un tournant dans le mode d'urbanisation et la consommation d'espace sur le territoire de Marseille Provence Métropole. Il fixe en effet, au travers d'un grand nombre de prescriptions [...] une tache urbaine hors de laquelle toute urbanisation est impossible ». Ce terme de tache urbaine prête à confusion puisqu'elle intègre des espaces naturels considérés comme constructibles par les POS et PLU. La tache urbaine définie ainsi et avalisée par le SCOT risque de correspondre à un élargissement significatif (350 Ha) de l'enveloppe urbaine existante. Faute de cartographie et de localisation, il n'est pas possible de visualiser quelle est la répartition proposée par le SCOT des zones périurbaines ou d'habitat diffus entre celles qui sont considérées comme ayant un caractère de zones naturelles ou un caractère de zone à urbaniser.

En l'absence de clarifications, l'affirmation du SCOT selon laquelle hors de la tache urbaine « toute urbanisation est impossible » peut induire en erreur. **Cette affirmation tend également à occulter le fait que de nombreux équipements sont autorisés par le SCOT en dehors même de cette tache urbaine et jusqu'au sein des coeurs de nature.**

d) Sur le paysage et la loi littorale

L'extension de l'urbanisation et le mitage ont entraîné une banalisation des paysages. La valeur paysagère de MPM reste importante et se traduit notamment par douze sites classés qui se répartissent sur les communes de Marseille, Cassis et La Ciotat. Certains sont urbains comme le Vieux-Port à Marseille. Les plus vastes sont des espaces naturels tels que le massif des calanques et le Cap Canaille et le Bec de l'Aigle (y compris l'île Verte). A l'ouest de MPM, le classement d'une partie de la Côte Bleue est en projet. Ce dispositif devrait être complété par le projet de Parc National des Calanques qui vise à assurer une meilleure protection du paysage et de la biodiversité.

Une carte des sites classés ou autres sites emblématiques à protéger strictement et un exposé des modalités réglementaires préconisées par le SCOT pour assurer cette protection serait utile pour une bonne information du public.

En ce qui concerne la protection du littoral, le SCoT aurait pu utiliser la possibilité offerte de traduire les principes posés par la DTA et la loi littoral à l'échelle de l'intercommunalité en proposant une représentation plus fine et éventuellement plus large que celle inscrite dans la DTA des espaces remarquables du littoral.

Concernant les coupures d'urbanisation au titre de la loi littorale, le DOG en identifie seulement deux au niveau de sa façade méditerranéenne (cartes p117).

e) Sur la gestion et la qualité des eaux

MPM dispose de 100 km de littoral marin, de Sausset-les-Pins à La Ciotat, des étangs de Berre et de Bolmon. Elle dispose également d'outils de gestion des espaces littoraux et marins : le Parc Marin de la Côte Bleue, les projets de plan de gestion pour la rade de Marseille et de Parc National des Calanques. Le territoire est parcouru par des ruisseaux, parfois oubliés et artificialisés comme l'Huveaune, le Jarret ou les Ayyalades.

Ces eaux de surface (cours d'eau, littoral, étangs) sont polluées notamment par les eaux de ruissellement ou d'assainissement.

Les eaux du littoral peuvent être impactées par le ruissellement pluvial, par les cours d'eau pollués, en particulier l'Huveaune et la Cadière, par les dispositifs d'assainissement non collectifs défectueux, mais aussi par les activités portuaires, rejets industriels, déballastages et dégazages sauvages en mer. On peut ainsi noter que près de 50% des sites de baignade sont de "qualité moyenne" avec un risque de déclassement pour certaines plages lié à de nouvelles exigences réglementaires.

L'amélioration des capacités de traitement des eaux est donc un enjeu important. Sur le territoire de MPM, l'assainissement est principalement collectif. Le territoire possède un parc de dix stations d'épuration qui peut être saturé ponctuellement lorsqu'il absorbe une partie des eaux pluviales faute de réseaux séparatifs sur certaines zones. L'assainissement autonome tend à être de plus en plus limité mais peut être facteur de pollutions diffuses. Le Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC) est chargé de contrôler la conception et la bonne exécution des installations d'assainissement non collectif.

L'analyse des incidences indique que le SCOT prévoit notamment l'amélioration des réseaux d'assainissement impactant le littoral. Elle ne donne pas d'appréciation sur la bonne adéquation entre l'urbanisation et les capacités d'assainissement collectif aux normes. Elle ne rend pas compte non plus du bilan des SPANC et des perspectives de mises aux normes de l'assainissement non collectif.

Les effluents issus du traitement des eaux usées sont rejetés dans le milieu naturel, le plus souvent sur le littoral marin ou lacustre. Cette situation se pose en particulier à Marseille : le point de rejet de la station se situe dans la calanque de Cortiou, dans la zone de coeur marin du futur Parc National des Calanques. L'analyse des incidences annonce une réduction des impacts des rejets en mer des émissaires de Cortiou mais sans en préciser l'échéance.

f) Déchets

En 2009, 689 283 tonnes de déchets ont été générées, soit une moyenne de 663 kg par habitant. La collecte sélective ne concerne encore que 36,7% des déchets ménagers et assimilés (2009) alors que la moyenne française est de 45%. L'augmentation démographique projetée va générer une augmentation des déchets ménagers ainsi qu'une augmentation des déchets issus du BTP. **L'analyse des incidences ne précise pas les objectifs de MPM en terme de collecte sélective.**

Un centre de traitement multi-filières est implanté à Fos. Depuis mars 2010, le décharge de la Crau a officiellement fermé ses portes.

Depuis l'été 2009, le CET¹⁹ de Septèmes accueille une partie des déchets des Alpes-Maritimes, à la suite de la fermeture anticipée du CET de la Glacière. Cette prise en charge aurait pu mériter un

¹⁹ Centre d'enfouissement technique

éclairage notamment au regard de sa compatibilité avec les PEDMA²⁰ des Bouches du Rhône et des Alpes Maritimes.

g)Risques

Les communes de Marseille Provence Métropole sont affectées par des risques naturels majeurs. Sur les 18 communes de MPM, il existe 87 situations particulières de risques majeurs, qui doivent faire l'objet de PPR²¹. A l'heure actuelle, seuls 16 PPR naturels ont été approuvés et 15 prescrits. Indépendamment des PPR, des éléments de connaissance existent comme par exemple l'atlas des zones inondables.

Afin de réduire le décalage entre l'état des risques et leur prise en compte dans les règlements des documents d'urbanisme, une carte, à une échelle permettant de localiser les zones exposées aux risques, notamment au risque inondation, devrait figurer dans le rapport de présentation.

Cette carte permettrait d'assurer une bonne information du public et aurait vocation à représenter l'ensemble des zones exposées au delà des seules «zones rouge» des PER pour fournir une vision globale. **Elle permettrait de rendre compte plus clairement de l'adéquation des préconisations du SCOT aux différents niveaux de risque.**

Par ailleurs le SCOT ne fait pas apparaître les zones d'expansion de crue à créer ou à protéger de l'artificialisation et de l'imperméabilisation.

h)Les territoires de projet

Six territoires de projet donnent lieu à une analyse spécifique de leurs incidences potentielles. D'une manière générale les incidences des orientations sur ces six territoires de projets font l'objet d'une première approche relativement sommaire. L'analyse précise des incidences est renvoyée aux documents de rang « inférieurs » qu'il s'agisse des PLU ou des études d'impact des projets. Ainsi la faisabilité de certaines de ces orientations au regard de la réglementation de l'environnement n'est pas garantie au stade du SCOT MPM.

A titre d'exemple deux de ces territoires de projet sont abordés ci-dessous :

-La Façade maritime Nord

L'analyse des incidences indique que l'«amélioration de l'accessibilité » prévue au droit de la plage des Corbières pour rejoindre l'A55 ainsi que **la création d'une voie pour améliorer l'accessibilité entre l'A55 et l'A7 pose des problèmes d'environnement.** Elle donne des indications précieuses sur les mesures d'atténuation à envisager. L'analyse concrète de ces incidences et des mesures d'atténuation est cependant renvoyée aux études d'impact des projets concernés.

- La Plaine de Châteauneuf

Ce projet de territoire entraîne une consommation des sols et l'urbanisation d'espaces naturels. Il inclut également, outre des projets d'extension portuaire, le projet d'extension de l'aéroport. La liaison prévue à l'ouest de Saint Victoret se rajoute à cet ensemble de projets dans une zone sensible sur le plan environnementale(cf carte p 115 du DOG). Ces projets cumulés auront pour conséquence l'artificialisation d'espaces naturels en bordure de l'étang de Bolmon, milieu rare et fragile, concerné par un site Natura 2000. Ils auront également un impact paysager à proximité d'un Espace Proche du Rivage (EPR), au titre de la loi Littoral. Les incidences sur Natura 2000 de ces projets cumulés sont abordées (p86 de l'analyse des incidences) mais l'analyse reste sommaire.

L'évaluation des impacts est renvoyée aux PLU et aux études d'impact des projets concernés alors qu'une analyse globale serait plus opérante d'autant plus que la DTA indique que les espaces naturels qui subsistent autour de l'étang de Bolmon doivent être préservés.

²⁰ Plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés

²¹ Plan de prévention des risques

Avis de l'AE sur la prise en compte de l'environnement par le SCOT

Le DOG, document opposable, met en avant des prescriptions qui s'imposent aux documents de rang « inférieur » (PLU, PDU, PLH,...). Ces prescriptions et les cartes qui les accompagnent reflètent les modalités concrètes de prise en compte par le SCOT de l'environnement. Ce chapitre vise à évaluer les garanties qu'apportent ces prescriptions au regard de l'environnement.

Le DOG est écrit avec un souci de clarté et présente de manière pédagogique, pour chaque orientation, ses prescriptions et ses recommandations.

Il comporte des orientations fortes. Il affiche notamment sa volonté de mettre un coup d'arrêt à l'urbanisation des zones agricoles et impose de « maintenir au minimum la surface agricole telle qu'inscrite dans les PLU à la date d'approbation du SCOT²² »(p48).

Cependant **toutes les prescriptions sont loin d'exprimer ce degré de détermination**. Bon nombre d'entre elles affichent des objectifs de protection sans préciser leurs déclinaisons règlementaires et donc laissent aux PLU le soin de déterminer le niveau de préservation souhaité.

Certaines de ces prescriptions sont analysées ci-dessous par grandes orientations :

a) Sur le changement climatique, la qualité de l'air et le bruit lié aux transports

Le SCOT ne semble pas amorcer une inflexion à la hauteur des enjeux exprimés dans le diagnostic et le PADD sur ce thème. Il met simultanément en avant un programme de développement des transports en commun et un programme routier important (cf notamment les cartes des territoires de projet au chapitre 6 du DOG). Ce programme routier (échangeurs, liaisons diverses,...) se traduit par des prescriptions aux PLU pour réserver les espaces nécessaires à sa réalisation. Il est présenté comme étant de nature à :

- limiter les nuisances par un allègement de la circulation en zone dense.
- favoriser les dessertes en transport en commun ou le développement des modes doux.

Cependant, il est aussi de nature à favoriser le développement de l'automobile. Cela semble être le cas notamment pour la liaison esquissée p 121 du SCOT entre l'A55 et l'Estaque. L'inscription de cette liaison semble entrer en contradiction avec la volonté de limitation de la place de la voiture, de préservation de ce secteur ainsi qu'avec la vocation du réseau autoroutier qui ne peut prendre à sa charge la fonction de desserte locale.

Les préconisations du SCOT ne marquent pas une priorité claire -par exemple à travers un échancier- pour les infrastructures permettant le développement des TC. Il ne présente pas non plus un plan ou un schéma de développement des modes doux. Celui ci aurait pu faire l'objet de développements plus importants sur ses principes, voire d'une cartographie.

Ceci est d'autant plus dommageable que de telles préconisations seraient de nature à nourrir le PDU en cours d'élaboration.

A la page 73 du DOG, dans la logique du renforcement de l'urbanisation autour du réseau de pôles d'échanges multimodaux, le SCOT pourrait proposer une méthodologie commune à mettre en œuvre en amont de la définition de ces projets de développement dans les PLU. Le SCOT indique en effet que ces pôles d'échanges ont une fonction stratégique. Ils ont des usages multiples et sont des lieux privilégiés de déplacements mais aussi de densification, de renouvellement urbain et de mixité fonctionnelle.

²² Cette prescription, toutefois, ne revient pas sur les terres agricoles cultivées ou en friche déjà classées comme constructibles par les PLU. Elle est également relativisée par une autre prescription qui fait état d'autorisations exceptionnelles d'urbanisation des zones agricoles(p48)

Dans le chapitre 4.2.3.2, le DOG décrit les fonctions des boulevards urbains multimodaux existants ou à créer, représentés sur la carte 4.2.3. Le rôle de ces boulevards est essentiel dans la mise en œuvre de nouvelles pratiques de mobilité. Aussi est-il nécessaire d'affirmer clairement qu'ils doivent être d'abord orientés au service du développement des TCSP²³ et des modes doux.

Le DOG prescrit également l'« adaptation » des règles de stationnement dans les opérations desservies par les TCSP là où pourrait être plus clairement écrit « limitation ».

L'autorité environnementale recommande d'apporter des précisions sur les effets possibles du SCOT en terme de qualité de l'air. Il existe sur ce thème un enjeu de santé publique mais aussi un enjeu financier puisqu'il est l'objet d'un contentieux porté par la commission européenne à l'encontre de la France.

L'autorité environnementale regrette que la priorité aux transports en commun et aux modes doux ne trouve pas de traduction concrète, en terme d'échéancier dans le SCOT.

L'autorité environnementale recommande :

-d'assurer l'adéquation entre urbanisation et desserte en TC et de subordonner la mise en œuvre des éléments du programme routier à l'objectif de réduction de la pollution de l'air et de préservation des coeurs de nature. Cette recommandation s'applique notamment à la liaison esquissée p 121 du SCOT entre l'A55 et l'Estaque.

-d'orienter les liaisons nouvelles envisagées, visant à décongestionner les zones denses, dans la perspective d'une répartition des déplacements favorables aux modes alternatifs à la voiture.

-de définir la méthodologie à mettre en place pour les pôles d'échanges multimodaux de manière à assurer au mieux leur fonction stratégique.

b) Sur la consommation d'espace et la préservation des espaces naturels et de la biodiversité

Dans sa volonté de gestion économe de l'espace et de renforcement de la constructibilité de la trame urbaine, le SCOT appelle, à juste titre, à une hiérarchisation de la densité urbaine et des centralités. Cependant, les objectifs de densité minimale au niveau des centralités et le long des axes de déplacement ne sont pas chiffrés par les diverses préconisations (p80 et 81) et restent au niveau de l'incitation pour les PLU.

Le SCOT avalise la possibilité d'artificialiser les zones non bâties dès lors qu'elle sont définies comme urbanisables par les PLU ou POS. Il n'interdit pas l'augmentation de l'artificialisation des petits fonds (0 à 10 m) qui sont des zones de richesse biologique mais recommande simplement de la limiter. Cette limitation n'est pas chiffrée. De ce point de vue, il conviendrait d'apprécier les effets cumulés des projets de développements portuaires et balnéaires sur le littoral et le milieu marin.

Le DOG, dans ses prescriptions aux PLU (p 36 du DOG) distingue assez curieusement les « coeurs de nature terrestre » des « autres coeurs de nature » qui ne sont pas définis clairement. Il autorise dans ces derniers voiries et équipements divers qui, cumulés, sont de nature à obérer le caractère naturel de ces zones.

Il renvoie aux PLU le soin d'évaluer les incidences des projets cités dans le SCOT alors que, contrairement aux PLU, le SCOT est à la bonne échelle pour traiter des effets cumulés des projets sur les continuités écologiques.

Pour ce qui concerne ces mêmes continuités écologiques, le DOG demande aux PLU d'identifier les grandes liaisons et de « prendre en compte » la fonctionnalité des liaisons locales (p38) ou encore de « respecter la perméabilité écologique des zones d'interface » sans préciser quelles sont les obligations réglementaires garantissant la prise en compte de ces préconisations.

²³ Transports en commun en site propre

Le territoire du SCOT est concerné par 3 sites Natura 2000. Le DOG ne précise pas les mesures réglementaires prises pour assurer l'absence d'incidences dommageables sur ces sites. Aucune carte n'indique si les sites Natura 2000 sont en coeur de nature dit « terrestre » à forte protection ou dans les autres « coeurs de nature » dans lesquels voiries et équipements sont autorisés (p 36 du DOG). Dans le deuxième cas, les risques d'incidences notables liés aux effets cumulés de ces opérations autorisées seraient réels.

Une cartographie superposant ces sites Natura 2000 et les préconisations du SCOT permettrait une meilleure appréhension des mesures de protection adoptées en ce domaine.

L'autorité environnementale regrette que la volonté de gestion économe du sol ne se traduise pas par des préconisations en terme de densité ou de formes urbaines dans les centralités, qui auraient constitué l'aboutissement logique des objectifs généraux exprimés dans le PADD en terme d'économie d'espace.

L'autorité environnementale recommande la plus grande rigueur dans les termes employés pour une bonne lisibilité du document par le public. Ainsi la « tache urbaine » n'a pas vocation à inclure des zones naturelles non enclavées dans l'urbanisation existante.

L'autorité environnementale recommande :

-d'évaluer l'augmentation de l'artificialisation des petits fonds (0 à 10 m) qui sont des zones de richesse biologique.

-de revoir les règles qui s'appliquent au coeurs de nature. En effet la fonctionnalité écologique des coeurs de nature n'est pas assurée si le SCOT autorise leur fragmentation.

-d'assurer une bonne adéquation entre la réglementation concernant Natura 2000 et les protections réglementaires mises en place par le SCOT.

c) Sur le Paysage

Les types d'aménagement autorisés par le DOG (pages 26, 27 et 33) ne pourront l'être en site classé qu'à la stricte condition qu'ils soient compatibles avec la préservation du caractère naturel de ces sites (Calanques, Cap Canaille-Bec de l'Aigle et Nerthe si le classement de ce dernier est confirmé).

Il en est de même pour les nouveaux équipements DFCI²⁴ (pages 36 et 37 du DOG) ou les autres équipements évoqués page 54 du DOG, qui devront être mûrement réfléchis en privilégiant d'une part l'optimisation des équipements déjà existants sur les massifs et d'autre part la mise en sécurité des zones à risques au niveau des interfaces entre les zones urbanisées et les zones naturelles. Dans les zones à risque incendie élevé, il serait préférable d'interdire toutes les nouvelles constructions plutôt que de les réglementer (pages 51 du DOG) pour éviter les impacts paysagers récurrents.

En outre, sur la carte "Territoire de projet - Bd urbain sud", la localisation de la porte du Parc National des Calanques à l'ouest est située à l'intérieur du massif. La véritable porte paraît pourtant être la limite du site classé (Mont Rose). Ce site classé pourrait, à l'occasion de la création du Parc National des Calanques, bénéficier de protections imposées par le SCOT d'autant plus qu'il peut avoir également une fonction de coupure d'urbanisation ou tenir lieu de trame verte à reconstituer.

Enfin, le développement d'un pôle touristique est mentionné sur le cordon du Jaï. La spécificité et la sensibilité paysagère et environnementale de cette zone rendent nécessaire l'élaboration de prescriptions plus précises.

L'autorité environnementale recommande de porter un plus grand soin aux politiques de protection des sites classés et des paysages emblématiques notamment par une réflexion en amont sur la localisation des emplacements réservés ou les dispositifs de lutte contre l'incendie.

²⁴ Défense des forêts contre l'incendie

d) Sur la gestion et la qualité des eaux

Le DOG propose de protéger les ripisylves mais n'impose pas de modalités de protection réglementaire avec par exemple une bande minimum de protection des rives à respecter.

Le SCOT propose de « Préserver de toute urbanisation les zones humides, les zones naturelles d'expansion des crues et les zones d'infiltration existantes » mais sans les localiser ou les cartographier.

Il ne semble pas que le SCOT préconise de limiter ou éviter une urbanisation qui ne serait pas en adéquation avec les capacités d'assainissement aux normes.

A la page 30 (partie 2.1.4, 1er §), il convient de souligner le problème d'eutrophisation (problème de nutriments: phosphore, nitrates) qui touche les étangs de Berre, de Bolmon et de Vaïne.

Dans cette même partie, il manque un volet relatif à la maîtrise des rejets polluants liés au ruissellement des eaux pluviales. Le SCOT pourrait préconiser l'élaboration et la mise à jour de schémas directeurs de gestion des eaux pluviales sur les communes dont le ruissellement est susceptible d'impacter la zone lacustre.

A la page 39, le DOG répond à certains objectifs du SDAGE. Il aurait pu préciser les outils réglementaires à utiliser afin :

- de restaurer la continuité biologique des cours d'eau (Cadière)
- de restaurer les berges des cours d'eau (Raumartin)
- de réduire les flux de pollutions par des substances dangereuses (Cadière et Raumartin)
- de réduire les flux de pollutions liés au ruissellement des eaux pluviales (Huveaune)

En outre le SCOT a vocation à être compatible avec la charte du futur Parc des Calanques qui rappelle l'objectif « restaurer le milieu marin dégradé par les rejets de Cortiou pour atteindre les objectifs DCE²⁵ de retour au bon état écologique ».

L'autorité environnementale recommande de présenter un échéancier :

- pour le contrôle du bon fonctionnement des installations autonomes.
- pour la mise aux normes, si nécessaire, des stations d'épuration.
- pour la mise en oeuvre des schémas de gestion des eaux pluviales.

L'autorité environnementale recommande une plus grande précision pour garantir la bonne adéquation de l'urbanisation aux capacités d'assainissement et l'établissement de préconisations sur :

- le raccordement des nouvelles constructions au réseau public en zone urbaine ou à urbaniser
- l'interdiction de constructions en assainissement non collectif dans les secteurs où l'aptitude des sols est défavorable.

e) Sur les territoires de projet et le Grand Port Maritime de Marseille

Le chapitre 6 du DOG présente des approches territoriales sur des sites à enjeux. Il a l'avantage de présenter une série de cartes qui rendent compte d'une vision et de projets sur les territoires de projet. Ce chapitre 6 précise qu'il ne « comporte ni prescriptions ni recommandations mais des orientations générales ». Cette rédaction induit une confusion sur la portée de ces approches territoriales et doit être revue puisque selon le code de l'urbanisme les orientations du DOG sont par nature prescriptives.

Malgré les précautions prises, il est difficile de considérer que les différents schémas d'organisation proposés par ces cartographies le sont uniquement à titre informatif. Les cartes présentées, en effet, localisent et représentent des prescriptions exposées dans les 5 chapitres précédents.

²⁵ Directive Cadre sur l'Eau

La question des limites données à l'extension urbaine, enjeu primordial du ScoT, n'est pas traitée alors qu'elle revêt une importance particulière sur plusieurs de ces territoires de projet. La visibilité du potentiel mobilisable pour le développement urbain souffre du maintien de zones blanches sur les cartes, parfois étendues, pour lesquelles aucune orientation n'est définie. La question du devenir de ces zones, en interface avec les coeurs de nature, est pourtant essentielle, et le ScoT, conformément aux orientations de la DTA sur les zones d'habitat diffus, doit guider le choix des collectivités entre maintien d'un caractère naturel dominant, sans droit à construire supplémentaire, ou évolution vers une densification et une intégration à l'espace urbain organisé.

Considérant le territoire portuaire, le SCOT met en avant la valorisation de l'interface Ville Port et les synergies entre le port et l'économie urbaine. Les conséquences de ces orientations sur l'environnement et les territoires limitrophes sont toutefois peu évoquées. Le SCOT lie la création de nouveaux sites de stockage à la création de l'échangeur du Jas de Rhodes (p14 du DOG) sans en détailler les incidences. Cette question de la stratégie foncière et des besoins des opérateurs en terme de développement et de zones logistiques mériterait, au delà des recommandations formulées par le DOG en page 14, des développements argumentés sur les choix, les localisations et les priorités.

En voici quelques exemples :

Le Grand Port Maritime de Marseille prévoit de concentrer l'accueil de l'ensemble des passagers piétons à la Joliette. Ce projet semble pertinent mais implique de soigner la connexion piéton/transports en commun à la Joliette. Concernant la desserte ferroviaire du port, l'adaptation du faisceau d'Arenc doit non seulement permettre d'absorber l'augmentation du fret, comme l'indique le SCOT, mais doit aussi garantir le développement des circulations TER (voie littorale). Concernant les zones logistiques, l'opportunité et la faisabilité d'un pôle conteneur dans les anciennes carrières de la Nerthe doivent être argumentées et justifiées au regard de l'environnement.

L'autorité environnementale recommande :

- d'affirmer clairement le caractère prescriptif des cartes présentées dans le chapitre 6 du DOG vis à vis des documents de rang inférieur et des PLU en particulier.
- de préciser le devenir des zones blanches de ces cartes et au delà, la politique du SCOT sur les zones d'habitat diffus.
- de préciser les conséquences, notamment environnementales, du projet stratégique du Grand Port Maritime de Marseille

Conclusion

Les responsables du SCOT précisent en introduction du chapitre sur l'analyse des incidences: « Dans le présent document, afin de ne pas alourdir le propos, seuls les résultats de l'évaluation environnementale du DOG sont présentés ». Ils ajoutent « Les imprécisions liées au document d'orientations générales sont issues de la volonté des élus de MPM de réaliser un SCOT et plus particulièrement un DOG peu prescriptif afin de laisser aux documents de rang inférieur et notamment aux PLU des possibilités de mise en oeuvre précise. De ce fait, le degré de précision de l'évaluation environnementale s'est ajusté au degré de précision des documents de référence, au premier rang desquels le DOG ».

L'autorité environnementale prend acte de cette volonté.

Elle observe cependant que :

- les prescriptions du SCOT et leurs déclinaisons territoriales et cartographiées, mais aussi règlementaires sont insuffisamment précises pour évaluer la bonne prise en compte des objectifs environnementaux.

- le SCOT avale sans réellement les justifier, une série de projets susceptibles d'impacts significatifs sur l'environnement. Il s'agit notamment :

- des projets d'urbanisation de zones naturelles ou agricoles autorisés par les PLU ou POS.

- des projets d'équipements ou d'infrastructures portés par divers acteurs du territoire.

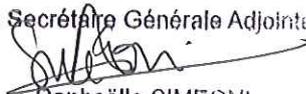
Elle constate que les effets concrets du SCOT sur l'environnement seront à mesurer à l'aune de la volonté des responsables des documents « inférieurs », notamment PLU ou PDU de traduire les orientations du SCOT à leur échelle. L'évaluation environnementale de ces documents devra donc être l'objet d'une attention particulière.

Elle recommande

- **de rééquilibrer le SCOT pour assurer sa cohérence interne.** Ses objectifs ambitieux affirmés dans le PADD devraient se traduire par des prescriptions fortes du DOG garantissant le non gaspillage des ressources foncières et la prise en compte de la qualité de l'air qui pose, sur le territoire du SCOT, un problème de santé publique.

- d'améliorer la clarté des documents, en particulier la cartographie sur les zones de tension entre les projets et les enjeux environnementaux. L'évaluation environnementale vise, en effet, à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions.

10 AVR. 2012

Pour le Préfet
La Secrétaire Générale Adjointe

Raphaëlle SIMEONI