



**Autorité environnementale**

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale  
sur le plan local d’urbanisme métropolitain de  
Nice (06)**

**n°Ae : 2019-21**

Avis délibéré n° 2019-21 adopté lors de la séance du 3 avril 2019

---

## ***Préambule relatif à l'élaboration de l'avis***

*L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 3 avril 2019, à La Défense. L'ordre du jour comportait l'avis sur le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) de Nice (06).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Thérèse Perrin, Annie Viu, Michel Vuillot, Véronique Wormser*

*En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.*

*Étaient absents : Sophie Fonquernie, Serge Muller, Eric Vindimian*

\* \*

*La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Provence-Alpes-Côte d'Azur a été saisie pour avis par la Métropole Nice Côte d'Azur, le dossier ayant été reçu le 22 janvier 2019.*

*Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, la Dreal en a accusé réception le 30 janvier 2019. Par décision motivée du 6 février 2019, l'Ae s'est saisie de cet avis, en vertu des dispositions de l'article R.104-21 précité. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.*

*Conformément aux dispositions de ce même article, la DREAL a consulté par courrier en date du 30 janvier 2019, le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis sa contribution à la métropole en date du 31 août 2018 sur l'avant-projet.*

*Le préfet du département des Alpes-Maritimes a communiqué à l'Ae le 26 mars 2019 l'avis de l'État sur le PLUm arrêté.*

*Sur le rapport de Nathalie Bertrand et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.*

**Pour chaque plan et programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique 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 le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.**

**Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.**

---

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

# Synthèse de l'avis

Le projet de plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) de Nice concerne 49 communes, initialement dans quatre groupements de communes. Son élaboration a été prescrite en 2014, à la suite de la transformation de la communauté d'agglomération en métropole. La métropole a privilégié l'élaboration d'un PLUm avant de finaliser le projet de schéma de cohérence territoriale. Elle a également fait le choix d'intégrer au PLUm la révision du plan de déplacements urbains (PDU) en vigueur.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du PLUm sont :

- la réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et leur connectivité en articulation avec les espaces agricoles, en particulier ceux de la basse vallée du Var et du parc national du Mercantour ;
- la prévention des risques naturels (inondation, incendie de forêt, séismes, mouvements de terrain, avalanches) et la réduction de la vulnérabilité du bâti et des activités existants ;
- la valorisation des sites et paysages remarquables ;
- la réduction du déficit de ressources et des émissions de gaz à effet de serre à court, moyen et long termes, par des orientations ambitieuses de maîtrise de la demande, notamment des consommations énergétiques, et par la réservation d'espace pour les installations et équipements nécessaires ;
- la réduction des nuisances et des risques sanitaires associés, liés aux déplacements.

L'avancée la plus importante du PLUm est la mise en conformité et la rationalisation des zonages au sein d'un document d'urbanisme unique, ayant notamment conduit à renoncer à certaines orientations d'aménagement et de programmation antérieures. Le PLUm entérine la réduction de plus de 700 hectares de zones U ou AU, prévoit la préservation de 1 080 ha d'espaces agricoles ainsi que la renaturation de plusieurs secteurs initialement classés en zone urbanisée ou à urbaniser.

Si certains volets du rapport de présentation sont de bonne qualité et complets, l'évaluation environnementale ne présente pas l'analyse des solutions de substitution raisonnables et la justification des choix réalisés, notamment au regard de leurs incidences sur l'environnement.

Du fait de plusieurs défauts ou erreurs majeurs, de nombreuses estimations des impacts ne sont pas exploitables. Même dans des cas d'impacts avérés, l'évaluation environnementale ne propose pas de mesure de réduction et, si nécessaire, de compensation. Par conséquent, l'absence d'effet significatif sur le site Natura 2000 de la basse vallée du Var, la diminution de la circulation automobile et de ses effets sanitaires ainsi que l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ne sont pas démontrées.

L'Ae recommande principalement :

- de compléter le rapport de présentation par un descriptif, pour chaque commune et pour chaque orientation d'aménagement et de programmation, de l'état initial des espaces (zonage et usage), de la projection des consommations envisagées par le PLUm et des modifications de zonage, permettant de décomposer de façon transparente les évolutions apportées par le PLUm ;
- de reprendre l'évaluation environnementale dans son intégralité, afin d'évaluer les impacts de l'ensemble des dispositions du PLUm, y compris ceux des projets du PDU et des travaux de consolidation des digues du Var, et de démontrer la diminution de la circulation automobile et de ses effets sanitaires, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 ;
- d'éviter, dans l'ensemble de la métropole, toute urbanisation dans les zones d'aléa fort ou très fort du scénario moyen du territoire à risque important d'inondation Nice Côte d'Azur, de proposer des mesures de réduction de la vulnérabilité de l'ensemble des territoires de la métropole d'ores et déjà exposés, et de démontrer la compatibilité du PLUm avec le plan de gestion du risque d'inondations Rhône- Méditerranée ;

- de proposer, pour la basse vallée du Var, une stratégie équilibrée et durable alliant développement économique, soutien à l'activité agricole et préservation des principaux enjeux environnementaux, permettant à ce territoire d'être moins vulnérable aux risques naturels ;
- de préciser les sites qui pourraient accueillir sur le territoire de la métropole des projets de carrières, d'installations de gestion de déchets et de production d'énergie et d'inscrire ces réflexions dans une trajectoire de moyen et long terme visant à réduire, pour ces ressources, la dépendance de la métropole vis-à-vis de territoires voisins.

L'ensemble des recommandations figure dans l'avis détaillé.

# Sommaire

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Contexte, présentation du PLUm et enjeux environnementaux.....   | 6  |
| 1.1   | Contexte .....   | 6  |
| 1.2   | Procédures .....   | 8  |
| 1.3   | Présentation du projet d'aménagement et de développement durable.....  | 9  |
| 1.4   | Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae.....   | 10 |
| 2     | Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale ..... | 11 |
| 2.1   | Diagnostic socio-économique et spatial. Hypothèses retenues par le PLUi .....  | 11 |
| 2.1.1 | Démographie .....  | 11 |
| 2.1.2 | Logements .....  | 12 |
| 2.1.3 | Activités économiques .....  | 12 |
| 2.1.4 | Mobilités .....  | 13 |
| 2.1.5 | Consommation d'espace.....   | 13 |
| 2.2   | Articulation avec les autres plans et programmes .....   | 14 |
| 2.3   | État initial de l'environnement et caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées .....   | 16 |
| 2.3.1 | Territoire physique.....   | 16 |
| 2.3.2 | Biodiversité et milieux naturels .....   | 16 |
| 2.3.3 | Risques naturels et technologiques .....   | 18 |
| 2.3.4 | Paysages .....   | 20 |
| 2.3.5 | Ressources (eaux, énergie, matériaux, déchets...)  | 20 |
| 2.3.6 | Émissions de gaz à effet de serre.....   | 23 |
| 2.3.7 | Santé environnement .....  | 23 |
| 2.3.8 | Enjeux environnementaux territorialisés .....  | 25 |
| 2.4   | Perspectives d'évolution prévisible de l'environnement.....  | 25 |
| 2.5   | Mobilités .....  | 26 |
| 2.5.1 | Diagnostic.....  | 26 |
| 2.5.2 | Programme d'orientation et d'actions (POA) .....   | 27 |
| 2.6   | Explication des choix retenus au regard des objectifs de préservation de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables .....             | 28 |
| 2.6.1 | PADD. Consommation d'espace .....  | 28 |
| 2.6.2 | Orientations d'aménagement et de programmation .....   | 29 |
| 2.6.3 | Règlement.....   | 32 |
| 2.6.4 | Plan de déplacements urbains .....   | 32 |
| 2.7   | Incidences probables notables du PLUm et mesures pour les éviter, les réduire voire les compenser .....  | 32 |
| 2.8   | Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000. Analyse des impacts cumulés du PLUm .....   | 37 |
| 2.9   | Dispositif et indicateurs de suivi des mesures du PLUm et de ses effets .....  | 39 |
| 2.10  | Résumé non technique .....   | 39 |
| 3     | Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUm .....   | 40 |
| 3.1   | La maîtrise de l'artificialisation des espaces agro-naturels et de la consommation d'espaces .....   | 40 |
| 3.2   | L'amélioration de la résilience de la métropole.....   | 41 |
| 3.3   | Cas particulier de la basse vallée du Var .....  | 42 |
| 3.4   | La réduction du déficit de ressources (matériaux, énergie, etc.) et la planification des équipements nécessaires .....                                   | 43 |



Elle concerne 49 communes regroupant environ 540 000 habitants (2011). Plus de 80 % de la population habite dans la zone littorale artificialisée, près de 90 000 habitants dans le Moyen Pays et 12 000 dans le Haut Pays. La population a diminué entre 2006 et 2012 d'environ 0,1 % par an<sup>3</sup>.

Selon certaines pièces du dossier, la surface de la métropole, d'environ 133 000 ha<sup>4</sup> se décompose en 114 000 ha de milieux naturels, 5 000 ha de milieux agricoles et 14 000 ha de milieux artificialisés. Du fait de son appartenance au bassin méditerranéen, lequel fait partie des 34 points chauds<sup>5</sup> mondiaux de biodiversité, la métropole a une responsabilité majeure dans la préservation de certains habitats naturels et espèces remarquables. Son attractivité est également liée à une grande richesse de paysages naturels et urbains mondialement connus. La métropole porte actuellement la candidature de La Promenade des Anglais et des quartiers situés au nord de Nice à l'inscription au Patrimoine mondial de l'UNESCO<sup>6</sup>.

Les deux principales portes d'entrée de la métropole sont les infrastructures littorales et l'aéroport, deuxième aéroport international de France. Selon le dossier, le transport ferroviaire est handicapé par un réseau ferré vieillissant et le relief contraint les déplacements.

L'économie est essentiellement présente (voir § 2.1.3), en particulier touristique sur le littoral et dans les secteurs de montagne. Malgré la protection qu'apporte la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes-Maritimes<sup>7</sup>, le foncier et l'activité agricoles diminuent régulièrement. Le dossier relève à la fois l'importance du secteur de l'artisanat, le maintien de plusieurs activités industrielles, mais aussi un déficit d'infrastructures universitaires et l'absence d'un grand équipement culturel d'envergure internationale.

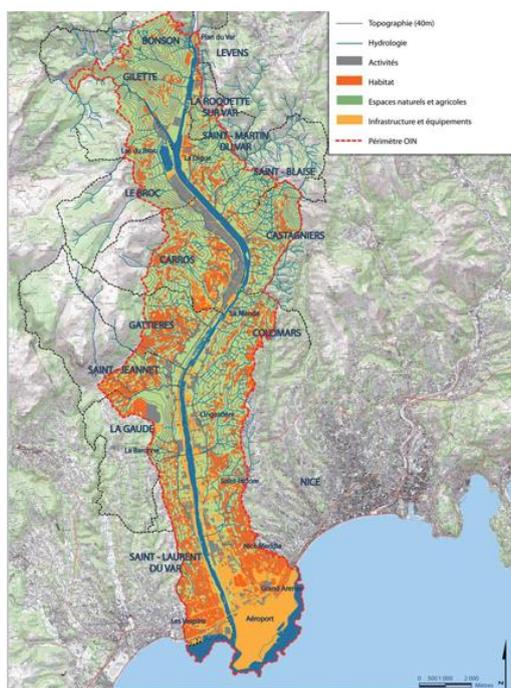


Figure 2 : périmètre et espaces de l'opération d'intérêt national de la Plaine du Var. Source : [site internet de l'établissement public d'aménagement](#)

<sup>3</sup> Selon l'Insee, la population s'élevait, en 2010, à 538 291 habitants ; en 2016, à 538 769. Elle est donc restée stable pendant toute cette période, mais inférieure à la population indiquée par le diagnostic.

<sup>4</sup> Les tableaux fournis dans plusieurs pièces du dossier comportent des chiffres tous différents, sans précision de leur année de référence. Selon la métropole, la différence avec la superficie totale de 146 294 ha correspondrait à la surface de six communes régies par le règlement national d'urbanisme, pour lesquelles ne sont pas fournies les surfaces des nouveaux zonages.

<sup>5</sup> Un point chaud de biodiversité (ou zone critique de biodiversité), est une zone biogéographique, terrestre ou marine, possédant une grande richesse de biodiversité particulièrement menacée par l'activité humaine. Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/Point\\_chaud\\_de\\_biodiversité](https://fr.wikipedia.org/wiki/Point_chaud_de_biodiversité)

<sup>6</sup> Le parc national du Mercantour et le parc italien Alpi Maritimi y sont également inscrits.

<sup>7</sup> [Décret d'approbation n° 2003-1169 du 2 décembre 2003](#)

C'est dans ce contexte qu'a été créée, le 7 mars 2008, une opération d'intérêt national (OIN)<sup>8</sup> sur la Plaine du Var, plaine alluviale sur laquelle convergent la plupart des enjeux stratégiques du territoire : économie (nouvelles technologies, industrie, commerce, agriculture), environnement, transports. Cette opération couvre une superficie de 10 000 ha, et concerne 116 000 habitants et près de 10 000 entreprises sur 15 communes.

La métropole est entourée de cinq territoires voisins avec lesquels elle partage de nombreux enjeux économiques, démographiques et d'accès au logement.

Alors qu'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) avait été prescrit une première fois le 13 juin 2006, puis étendu sur le même périmètre, et de nouveau prescrit le 13 novembre 2013 après la création de la métropole, son élaboration a été suspendue en 2014. Le dossier y fait peu référence.

***L'Ae recommande, pour la complète information du public, de rappeler l'articulation entre le projet de SCoT et le projet de PLUm et d'explicitier les raisons ayant conduit à élaborer le PLUm en priorité.***

Selon le diagnostic territorial, « le PLU métropolitain doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (article L. 121-1 du code de l'urbanisme) ».

Le Conseil de Métropole a prescrit l'élaboration du PLUm par délibération du 15 décembre 2014. Cette délibération précise que le PLUm portera sur l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception du secteur sauvegardé du Vieux Nice, et qu'il tiendra lieu de plan de déplacements urbains (PDU).

## ***1.2 Procédures***

Le PLUm est constitué des documents prévus aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme<sup>9</sup>.

Le PLUm ayant vocation à valoir PDU, le dossier comporte également un programme d'orientations et d'actions (POA) qui comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique des transports et des déplacements.

L'évaluation environnementale du PLUm est réalisée en application des articles L. 122-4 et suivants et R. 122-17 du code de l'environnement<sup>10</sup>. En application des articles L. 104-4 et suivants et R. 151-3 du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale du PLU est contenue dans le rapport de présentation, qui comporte une évaluation de ses incidences sur les sites Natura 2000<sup>11</sup>.

Le président de la métropole a adressé à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour avis de l'autorité

---

<sup>8</sup> Opération d'urbanisme à laquelle s'applique un régime juridique particulier en raison de son intérêt majeur. L'État conserve dans ces zones la maîtrise de la politique d'urbanisme (wikipédia).

<sup>9</sup> Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les objectifs des politiques publiques de l'aménagement du territoire ; orientations d'aménagement et de programmation qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ; règlement qui délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N), et fixe les règles générales d'urbanisation ; rapport de présentation, qui explique les choix effectués notamment en matière de consommation d'espace, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis.

<sup>10</sup> Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

<sup>11</sup> Code de l'environnement, articles L. 414-4 et R. 414-19 à 26.

environnementale, le projet de PLUm arrêté. En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, eu égard à la complexité du dossier et à ses enjeux environnementaux, et par [décision du 6 février 2019](#), l'Ae s'en est saisie. L'enquête publique est prévue à l'été 2019. La consultation formelle des 49 communes de la métropole est en cours.

### ***1.3 Présentation du projet d'aménagement et de développement durable de la métropole de Nice.***

Le projet de PADD, validé le 15 février 2017, est structuré autour de trois axes : « *l'ambition d'un développement économique métropolitain, dynamique et créateur d'emplois* », « *l'ambition de la qualité du cadre de vie* », « *l'ambition d'un développement qualitatif, solidaire et équilibré* ».

En matière de développement économique, les orientations générales du PADD visent la création d'emplois par le maintien et la création d'entreprises sur le territoire, le développement de l'offre d'accueil touristique en montagne et des activités liées à la mer, de l'aménagement numérique du territoire, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des zones d'activités dont l'opération d'intérêt national de la plaine du Var.

Ces orientations générales sont déclinées par un ensemble d'actions, générales et spécifiques. Parmi les plus importantes, on peut notamment relever : « *identifier de nouveaux espaces qui pourront servir aux développements de nouvelles zones d'activités économiques pour assurer la croissance d'une métropole durable (par exemple au niveau du secteur des Iscles de Saint-Laurent-du-Var)* » ; poursuivre le développement de la desserte en transports en commun (tramway, notamment) et, à proximité, des nouveaux quartiers à mixité fonctionnelle ; « *permettre la réalisation de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA)* » ; « *augmenter la capacité du tourisme d'affaires et de congrès en réalisant notamment un nouveau parc des expositions à dimension internationale sur le site du Grand Arénas, proche du pôle d'échanges multimodal de Saint-Augustin et de l'aéroport* », l'ensemble de ces opérations devant contribuer, selon ce qui a été indiqué aux rapporteurs, à créer une nouvelle centralité métropolitaine au voisinage des principales infrastructures de transport, ces opérations étant rendues possibles par le départ du marché d'intérêt national, précédemment situé au nord de l'aéroport.

Elle prévoit également de protéger des terres agricoles, de développer plusieurs unités touristiques nouvelles dans les secteurs de montagne, ainsi qu'un nouveau port métropolitain entre Saint-Laurent-du-Var et Cagnes-sur-Mer. Néanmoins, la création d'unités touristiques nouvelles (UTN) importantes n'est désormais possible<sup>12</sup> que dans le cadre d'un SCoT. Par ailleurs, le PLUm ne traite pas des espaces marins.

Concernant la qualité du cadre de vie le PADD souhaite préserver les paysages, les continuités écologiques et la biodiversité, améliorer le cadre de vie et la santé des habitants et contribuer à la transition énergétique.

Cette orientation est déclinée principalement par des actions générales. Elle cible néanmoins plusieurs dispositions des lois littoral et montagne et secteurs paysagers sensibles. Elle fixe également comme objectif de réduire de 20 % en 10 ans les consommations énergétiques et d'atteindre une proportion de 20 % de production d'énergie renouvelable. L'Ae observe que la trajectoire énergétique est plus ambitieuse que celle du projet de programmation pluriannuelle de

---

<sup>12</sup> Suite à la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016

l'énergie (-12 % en 2028) mais qu'en revanche la part de l'énergie renouvelable est en retrait, l'objectif national étant de 32 % en 2030.

En termes de solidarité territoriale il s'agit de renforcer l'offre de transports en commun et les mobilités actives et de développer un réseau de commerces et de services sur l'ensemble du territoire.

Cette orientation rappelle notamment la plus grande partie des actions du plan de déplacement urbain, ainsi qu'un ensemble d'autres actions de portée générale.

Le PADD choisit un scénario de croissance démographique de + 0,15 %/an (population cible de 552 500 habitants en 2030), légèrement supérieur au scénario haut de l'Insee (+ 0,13 %), nettement plus élevé que le scénario moyen (- 0,1 %) et en rupture avec l'évolution récente. Ceci se traduit d'ici à 2030 par un besoin de 16 000 à 20 000 logements dans la plaine du Var et 10 000 logements sur le reste du territoire ainsi que par la création de 40 000 à 50 000 emplois<sup>13</sup>.

Pour atteindre un objectif de 27 000 logements, le PADD s'appuie sur l'hypothèse de la mobilisation de 110 ha de zones à urbaniser, de 10 ha d'espaces agricoles et 30 ha d'espaces naturels. Le besoin d'espace pour les activités économiques est identifié « à 250 à 300 hectares d'espaces supplémentaires ». Sur la base d'un total de 400 à 450 ha, le taux de consommation d'espace serait de 30 à 35 hectares par an, hors infrastructures de transport.

#### ***1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae***

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU métropolitain de Nice sont :

- la réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels et leur connectivité, notamment le maintien d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels en articulation avec les espaces agricoles, et la préservation et la reconquête de milieux fragiles d'importance écologique majeure, en particulier ceux de la basse vallée du Var et du parc national du Mercantour ;
- la prévention des risques naturels (inondation, incendie de forêt, séismes, mouvements de terrain, avalanches) et la réduction de la vulnérabilité du bâti et des activités existants ;
- la valorisation des sites et paysages remarquables, en particulier les secteurs susceptibles d'être inscrits au Patrimoine mondial de l'Unesco et les coteaux surplombant la vallée du Var ;
- la réduction du déficit de ressources et des émissions de gaz à effet de serre à court, moyen et long termes, par des orientations ambitieuses de maîtrise de la demande, notamment des consommations énergétiques et par la réservation d'espace pour les installations et équipements nécessaires ;
- la réduction des nuisances (bruit et pollution de l'air) et des risques sanitaires associés, liés aux déplacements.

Par ailleurs, les orientations du PLUm ne pourront être pleinement efficaces que si elles sont partagées et mises en cohérence avec les documents d'urbanisme des territoires voisins, tout particulièrement ceux du Pays des Paillons, de Sophia-Antipolis et de Monaco.

---

<sup>13</sup> Le PADD fait également l'hypothèse de la création de 1 000 emplois par an à Monaco au cours de la période, induisant également des besoins de logement en France.

## 2 Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation comprend un diagnostic territorial annexé à des « *conclusions du diagnostic et consommation de l'espace* », une analyse de l'état initial de l'environnement, des cartes de synthèse des enjeux environnementaux et des enjeux agricoles, une justification des choix retenus, une « évaluation environnementale », valant analyse des incidences prévisibles et des mesures envisagées pour les éviter, les réduire et si possible les compenser, et des annexes.

Le rapport de présentation est inégal. Plusieurs volets du diagnostic sont complets et les OAP sectorielles sont présentées avec soin. En revanche, certaines thématiques environnementales sont traitées de façon trop rapide, y compris dans l'analyse de l'état initial, ne permettant pas de fonder la démarche d'évaluation environnementale sur des informations suffisantes pour hiérarchiser et territorialiser les enjeux et appréhender correctement les impacts du PLUm. La plupart des documents reposent sur des données trop anciennes. L'ensemble du dossier aurait donc dû faire l'objet d'une mise à jour et d'une relecture attentive. Alors que ce devrait être un document essentiel pour l'élaboration d'un document d'urbanisme aussi complexe, l'évaluation environnementale n'est pas conduite selon les principes précisés par la réglementation, guidés par la démarche « éviter, réduire, compenser ». Ce volet du rapport de présentation n'est donc pas d'une grande utilité pour évaluer les impacts du PLUm.

### ***2.1 Diagnostic socio-économique et spatial. Hypothèses retenues par le PLUi***

La principale difficulté pour l'établissement du diagnostic socio-économique et spatial est liée au périmètre de la métropole qui recoupe deux bassins de vie sans les couvrir entièrement, selon le recensement de la population de l'Insee en 2009 : Nice (comportant quatre intercommunalités hors PLUm, notamment l'ouest du département des Alpes-Maritimes) et Puget-Théniers (regroupant la partie est du Haut pays et débordant du périmètre étudié). Ainsi, tant l'analyse de la situation actuelle que celle des besoins du territoire sont nécessairement partielles, compte-tenu des interactions fortes avec les territoires voisins pour de nombreux enjeux.

***De même que le dossier le fait pour les flux de déplacements avec les pôles d'emplois extérieurs – Sophia-Antipolis à l'ouest et Monaco à l'est –, l'Ae recommande que le diagnostic territorial prenne en compte plus systématiquement les relations fonctionnelles du territoire de la métropole avec les territoires voisins relevant des mêmes bassins de vie.***

#### **2.1.1 Démographie**

La population de la métropole est concentrée sur la partie littorale. Les plus gros pôles urbains sont Nice, Saint Laurent du Var et Cagnes-sur-Mer. Ce territoire connaît depuis le milieu des années 2000 une inflexion de son attractivité et un solde migratoire négatif qui explique une décroissance démographique régulière. Cette baisse d'attractivité est plus importante que dans les métropoles comparables. L'évolution démographique présente de fortes disparités spatiales entre le littoral (-1,5 %), le Moyen pays (3,6 %), et le Haut pays (6,3 %). Le Moyen pays, soumis à une dynamique de périurbanisation, accueille 8 fois plus de ménages en provenance du littoral que le Haut Pays.

Plusieurs fragilités caractérisent le territoire de la métropole : une population vieillissante et plus âgée que la moyenne (21,8 % de plus de 65 ans en 2010, pour seulement 14 % dans des territoires

comparables), une disparité sociale forte avec une population à bas revenu atteignant en 2011 presque 21 % de la population active du territoire (taux de pauvreté de 17 % alors que pour la France, ce taux est de 15 %), enfin une cherté du foncier qui explique en partie le report des mouvements internes au territoire sur le Moyen et Haut pays, la zone littorale captant l'essentiel des hauts revenus.

Dans ce contexte, l'hypothèse d'un taux de croissance démographique supérieur à la valeur haute de l'Insee pour la métropole apparaît trop optimiste, même si le pari de la diversification de l'activité économique peut expliquer cet espoir.

### 2.1.2 Logements

Le marché du logement est un marché tendu, peu accessible aux revenus les plus modestes en particulier dans la zone littorale. Le Moyen pays y joue un rôle de territoire de « desserrement » et d'accueil des familles. Ce marché est fragilisé par la forte concurrence des résidences secondaires (15 % du parc global, 55 % dans le Haut Pays, 13 % sur le littoral) reflétant le profil touristique de la métropole. Ce contexte favorise ainsi la spéculation, réduisant l'offre foncière disponible. Le parc de logements est par ailleurs marqué par un taux de vacance important (entre 9 % en 2013 et 11 % en 2012 selon les sources) imputé pour partie à un habitat souvent vétuste, en mal de rénovation.

La métropole affiche une forte volonté politique de rattrapage du nombre de logements sociaux (11 % en 2014) qui demeure faible malgré une progression significative opérée dans les plans locaux de l'habitat de 2002 à 2013 ; neuf communes ont fait l'objet d'un constat de carence – dont deux avec des taux voisins de 2 %. Son ambition va également à un rééquilibrage territorial en particulier dans le Moyen Pays. La mobilisation du foncier est restée jusqu'à aujourd'hui un frein à l'augmentation du logement social. Plusieurs orientations d'aménagement et de programmation, notamment dans la plaine du Var, visent à réduire ce déficit.

### 2.1.3 Activités économiques

La métropole est dominée par une économie présentielle (76 % des emplois, fondés sur le tourisme, les services à la personne, le commerce), et une économie de transfert avec un emploi public important (3<sup>e</sup> pôle d'emplois du territoire à l'image de l'ensemble de PACA). Très sensible à la conjoncture (concurrence sur les destinations touristiques, réduction des transferts publics et sociaux), cette économie concentre ses emplois sur Nice (68 %) et Cagnes-sur-Mer, Saint Laurent du Var et Carros (18 % à elles trois). Le profil de ces pôles urbains est relativement différent, Carros se distinguant par une présence plus importante secteur secondaire.

La métropole peine par ailleurs à affirmer ses fonctions métropolitaines avec un taux de cadres supérieurs nettement plus réduit que la moyenne nationale et une offre en enseignement supérieur insuffisante. Ce contexte de fragilité économique conduit la métropole, dans le cadre de son PLUm, à envisager une stratégie de diversification et de « *renouveau économique du territoire métropolitain* » avec l'OIN de la plaine du Var, fondée sur un projet d'ÉcoVallée sur la croissance verte, un développement du tourisme d'affaire, une économie à forte valeur ajoutée (concept de « smart city » et thématique « numérique et santé »).

***L'Ae recommande de présenter une analyse comparative de la stratégie et de l'évolution des pôles d'activité extérieurs à la Métropole pour pouvoir apprécier la viabilité des développements proposés sur son territoire, en particulier de l'OIN, et par conséquent du foncier nécessaire à la réalisation du projet économique.***

L'agriculture métropolitaine est considérée dans le PLUm, comme un double enjeu pour l'activité économique et pour sa dimension paysagère. Elle présente deux atouts majeurs : la proximité d'un bassin de chalandise à fort pouvoir d'achat, un climat favorable à une diversité de productions dont certaines en appellations d'origine protégée ou sous signe de qualité. Les exploitations sont à dominante maraîchère dans la partie littorale, à arboriculture fruitière dans le Moyen pays et dédiées à l'élevage extensif dans le Haut pays. La plaine du Var dispose des terres les plus fertiles et constitue un espace à enjeu. Cependant, cette activité est en déclin (division par 3 du nombre d'exploitations entre 1988 et 2010) : elle est fragilisée par l'érosion des terres agricoles et la spéculation foncière qui rendent cet outil de production inaccessible à l'installation. L'absence d'organisation de filière ou de groupement de producteurs freine la valorisation de la production. Enfin, l'enfrichement des terres, lié à la baisse du nombre d'exploitants, aux stratégies d'anticipation de l'urbanisation des propriétaires fonciers et à la fragmentation du foncier du Haut pays, sont autant de contraintes.

#### **2.1.4 Mobilités**

Ce volet est traité dans une autre partie du présent avis, dans la présentation du programme d'orientation et d'actions du plan de déplacement urbain.

#### **2.1.5 Consommation d'espace**

Le rythme de consommation et d'artificialisation des terres agricoles et naturelles a été extrêmement soutenu ces dernières années malgré une légère baisse, entre 290 et 210 ha/an entre 1990 et 2009. 35 % de la surface agricole utile (SAU) a été perdue entre 1988 et 2010, 17 % entre 2000 et 2010. Cette évolution a été cependant inégale selon les secteurs et les communes : le Moyen pays a été particulièrement touché avec une réduction de la SAU de presque 79 % entre 1988 et 2010 (en particulier à Vence, Carros, Gattières et dans les communes situées à l'Est). Le territoire a connu depuis 2009 un ralentissement de la consommation des sols (40 ha/an entre 2009 et 2014, données Majic<sup>14</sup>, alors que la population stagne). Cette valeur n'intègre cependant pas les infrastructures et autres espaces réservés (cette information n'est pas fournie dans le dossier)<sup>15</sup>.

***L'Ae recommande de fournir un bilan précis de l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers due à l'urbanisation ainsi qu'aux infrastructures, a minima pour la période de référence utilisée par le dossier.***

Le diagnostic ne fournit que des chiffres consolidés à l'échelle de la métropole et au niveau des grands territoires, alors que, pour permettre l'analyse des incidences environnementales à l'échelle des différents milieux, il est indispensable de disposer, pour chaque commune et pour chaque OAP, d'un descriptif de l'état initial des espaces, de la projection des consommations envisagées par le PLUm et des modifications de zonage, permettant de décomposer de façon transparente à une échelle suffisamment fine les évolutions apportées par le PLUm. En particulier, il serait important de disposer d'une image plus claire des zones U, AU et NB actuellement sous occupation précaire agricole et de la nature des espaces « re-naturés » (localisation et qualité agronomique) pour pouvoir estimer le bilan des espaces restant à l'avenir cultivables.

Les rapporteurs ont été informés que des modifications supplémentaires ont été discutées entre l'État et la métropole postérieurement au PLUm arrêté. Il est crucial, tant pour la complète

---

<sup>14</sup> Fichiers fonciers dont les données sont issues de la mise à Jour des Informations Cadastreales de la Direction Générale des Finances Publiques. Cette base de données renseigne sur les parcelles, les locaux et leurs propriétaires.

<sup>15</sup> Selon le code de l'urbanisme (article L. 151-4), ces informations devraient être fournies pour les « dix années précédant l'arrêt du projet de plan ».

information du public au moment de l'enquête publique que pour la validité de l'évaluation environnementale, que ces données soient clairement présentées dans le dossier. En dépit de leur demande, ces éléments n'ont pas été communiqués aux rapporteurs pour l'instruction du présent avis.

***L'Ae recommande de compléter le rapport de présentation, pour chaque commune et pour chaque OAP :***

- ***par un descriptif de l'état initial des espaces (zonage et usage), de la projection des consommations envisagées par le PLUm et des modifications de zonage, permettant de décomposer de façon transparente à une échelle suffisamment fine les évolutions apportées par le PLUm,***
- ***par une carte ou un tableau précisant la répartition des réserves foncières en cohérence avec les orientations et les surfaces identifiées par le PADD,***
- ***par des informations sur la qualité agronomique des sols susceptibles d'être urbanisés et de ceux rendus à l'agriculture.***

La forêt occupe une part importante du territoire métropolitain, estimée en 2006 à 47 % de sa surface (Occsols, 2006). Bien que présente dans 44 communes de la métropole, elle est principalement située dans l'espace alpin (voir 2.2.5 Paysage). La gestion durable de la forêt est identifiée comme un enjeu par la métropole « dans le cadre de la politique de développement de la filière bois de Nice Côte d'Azur » (Rapport de présentation, tome II). Cependant, le suivi de la consommation des surfaces forestières est peu précis, traité dans la catégorie « forêts et milieux semi-naturels » du MOS<sup>16</sup> (2004, 2014) et donc difficilement interprétable au titre des seuls espaces forestiers. Il est cependant à noter que 336 ha ont été consommés dans cette catégorie en 10 ans, essentiellement sur le littoral et les vallées (50 %), les collines (22 %), les plateaux et Baous (17 %).

***L'Ae recommande, au vu de l'importance attachée par la métropole à la forêt, un suivi plus spécifique de la consommation des espaces forestiers dans les communes les plus concernées.***

## ***2.2 Articulation avec les autres plans et programmes***

Selon l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Ce volet du dossier ne reprend pas l'ensemble des plans auxquels cet article fait référence.

Pour la plupart des plans présentés, il décrit leurs orientations ou dispositions sans démontrer que le PLUm est compatible avec eux ou les prend en compte selon le cas. Le tome III du rapport de présentation (« *Justification des choix du PLUm* ») fournit quelques éléments d'analyse pour les lois montagne et littoral<sup>17</sup>, la DTA des Alpes-Maritimes et l'OIN de la plaine du Var. Le tome IV (« *Évaluation environnementale* ») procède à une analyse partielle pour le Sdage Rhône-Méditerranée, le Sage « nappe et basse vallée du Var », le plan de gestion des risques d'inondation, la charte du parc national du Mercantour, la charte du PNR des Préalpes d'Azur et le schéma régional de cohérence écologique.

<sup>16</sup> Base de données relative au mode d'occupation des sols

<sup>17</sup> La terminologie y est d'ailleurs maladroite, puisque ce volet parle de « prise en compte » de la loi montagne et de la loi littoral, alors que le PLUm doit être compatible

Selon l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, « *en l'absence de schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme [...] est compatible, s'il y a lieu, avec les plans et programmes mentionnés à l'article L. 131-1* ». Pour le PLUm de Nice, sont ainsi concernés :

- la DTA des Alpes-Maritimes ;
- les « *dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne* » ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles sont précisées pour le territoire concerné par la directive territoriale d'aménagement ;
- les chartes du parc national du Mercantour et du parc naturel régional des Préalpes du Sud ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la nappe et la basse vallée du Var ;
- le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée ;
- le plan d'exposition au bruit de l'aéroport Nice Côte d'Azur.

Selon le même article, le PLUm doit prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le PLUm doit également être compatible avec le plan local de l'habitat.

En outre, contrairement à ce que mentionne le document, lorsqu'un plan local d'urbanisme tient lieu de plan de déplacements urbains, il doit être compatible avec, et pas seulement prendre en compte, le schéma régional climat-air-énergie et tout plan de protection de l'atmosphère qui couvre tout ou partie du territoire.

Le PLUm doit par ailleurs prendre en compte ou en considération d'autres plans ou programmes. L'opération d'intérêt national est mentionnée dans le sommaire comme un document avec lequel le PLUm doit être compatible, alors que, comme le rappelle d'ailleurs le texte, le PLUm doit seulement la prendre en compte.

Sans démonstration, la compatibilité avec la loi montagne, la DTA des Alpes-Maritimes et le PGRI Rhône-Méditerranée n'est pas *a priori* garantie. Le présent avis l'illustre ci-après sur plusieurs exemples.

***L'Ae recommande de recenser de façon méthodique et rigoureuse l'ensemble des plans avec lesquels le PLUm doit être compatible et de démontrer la compatibilité de ses zonages, de ses règles et de chaque OAP avec ces plans.***

Les documents d'urbanisme des territoires voisins ne sont pas présentés ; la cohérence entre leurs zonages et règlements avec ceux proposés pour le PLUm non plus. De plus, si les sites Natura 2000 du périmètre métropolitain peuvent se prolonger sur les territoires limitrophes à la métropole, rien n'est dit cependant sur la continuité écologique – ou au contraire sur les coupures de corridors – par-delà ses limites. En particulier, l'identification de corridors majeurs du SRCE, qui aurait permis de situer les continuités spatiales trans-territoriales, n'est pas faite.

***L'Ae recommande d'analyser l'articulation du PLUm avec les documents d'urbanisme des territoires voisins et d'identifier les éventuelles incohérences à corriger.***

## ***2.3 État initial de l'environnement et caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées***

Ce tome est très incomplet et n'a visiblement pas été mis à jour depuis longtemps, les données fournies étant souvent très anciennes, le document faisant en outre fréquemment référence à des évolutions attendues en 2015 ou après, attestant de son élaboration probable vers 2014.

### **2.3.1 Territoire physique**

Le territoire de la métropole a une configuration géographique très spécifique, entre un littoral au sud doté d'un climat méditerranéen doux (voire climat littoral en bordure côtière), et un espace montagnard au nord – le massif du Mercantour – culminant à plus de 3 000 mètres, au climat alpestre au-delà de 800 mètres d'altitude. En aval du massif du Mercantour se situent les Préalpes calcaires, constituées d'un ensemble de moyennes montagnes qui dominent la plaine du Var, avec à l'ouest de hautes falaises (les Baous) et à l'est les collines de Nice. Au sud du territoire se situent une grande baie d'Antibes à Nice (littoral méditerranéen occidental) et les corniches de la Riviera du Cap de Nice jusqu'au Cap d'Ail (littoral oriental). Une formation géologique complexe est à l'origine de la topographie de ce territoire, entre socle rocheux métamorphique, couverture sédimentaire calcaire et nappes alluviales.

Ce territoire est découpé par de nombreux cours d'eau. Le plus important est le Var, dont le bassin versant comprend trois vallées principales (la basse vallée du Var, la vallée de la Tinée et la vallée de la Vésubie au nord-est). Les formations calcaires et marno-calcaires présentent des aquifères importants.

### **2.3.2 Biodiversité et milieux naturels**

Le territoire de la métropole constitue un carrefour biogéographique, point de rencontre entre des influences alpines et méditerranéennes. La diversité de ses facteurs climatiques, de ses substrats et de sa géomorphologie fait de son patrimoine naturel l'un des plus riches de France métropolitaine. L'état initial de l'environnement recense de nombreux sites reconnus pour leur intérêt en matière de biodiversité :

- 14 sites Natura 2000, comprenant 3 zones de protection spéciale (ZPS) issues de la directive « Oiseaux »<sup>18</sup> et 13 zones spéciales de conservation (ZSC) relevant de la directive « Habitats » (dont deux sur des territoires communs et deux autres comportent des parties marines). Ils couvrent 34 % du territoire de la métropole ;
- des sites naturels protégés :
  - le Mercantour classé en parc national depuis 1979 ;
  - le parc naturel régional (PNR) des Préalpes d'Azur situé entre les vallées de la Siagne, du Loup, de la Cagne, de l'Estéron et du Var, qui concerne six sites Natura 2000 et un arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB) ;
  - quatre arrêtés préfectoraux de protection de biotope : le bec de l'Estéron, les vallons de Saint Pancrace de Magnan, de Lingostière et des Vallières sur 122 ha des communes de Nice et de Colomars, les vallons obscurs sur six communes de la rive gauche du Var et les falaises de la Riviera sur six secteurs du littoral. Tous ces sites accueillent de nombreuses espèces végétales. Les falaises de la Riviera protègent également certaines espèces faunistiques protégées (Lézard Ocellé, Tichodrome échelette, Monticole bleu) ;

---

<sup>18</sup> Notamment deux vastes secteurs (le Mercantour et les Pré-Alpes de Grasse), mais aussi la basse vallée du Var, correspondant au linéaire du fleuve (sur 642 ha)

- des périmètres d'inventaires (Zones naturelles d'Inventaire faunistique et Floristique, ZNIEFF) qui n'introduisent pas de régime de protection réglementaire particulier mais dont le caractère d'inventaire scientifique peut constituer un élément d'expertise. 40 % du territoire de la métropole est identifié au titre des inventaires terrestres soit 28 ZNIEFF de type I et 20 de type II, six ZNIEFF marines ont été délimitées en bordure littorale de la métropole.

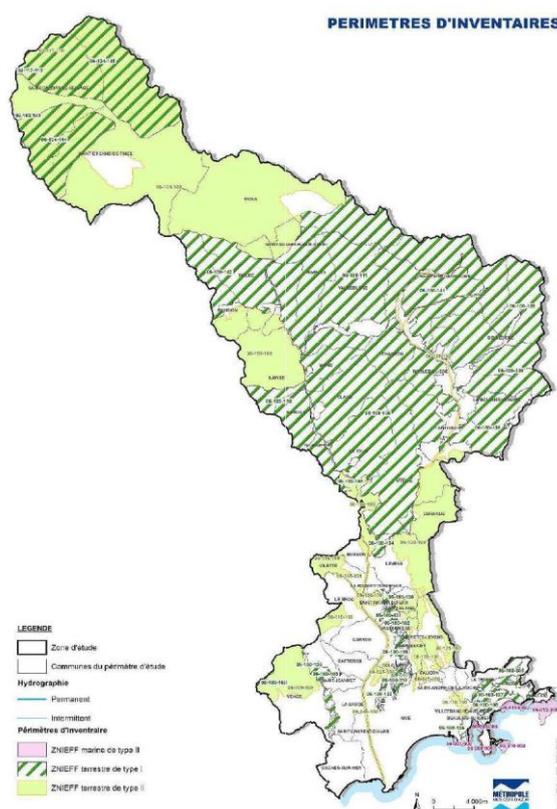


Figure 3 : Périmètres d'inventaires. Source : état initial de l'environnement

Une part de la protection de ces espaces à enjeux s'appuie sur une maîtrise foncière (acquisition) développée par différents organismes. Ainsi, le Conservatoire des espaces naturels Provence-Alpes-Côte-D'azur (CEN-PACA) a acquis sur le territoire de la métropole l'observatoire de Nice Mont-Gros (29 ha d'écosystèmes forestiers) ; le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dispose de deux sites remarquables de 24 ha et 10 ha dont la gestion est confiée aux communes de Nice et Villefranche-sur-Mer. Enfin le Département des Alpes-Maritimes gère aujourd'hui au sein de la métropole sept espaces naturels sensibles<sup>19</sup>.

Un inventaire des zones humides a été réalisé par le CEN PACA et le département des Alpes-Maritimes (version finale en 2015). Ainsi, 305 zones humides de plus de 1 ha étaient recensées sur la métropole, couvrant 3 688 ha répartis sur 44 communes.

<sup>19</sup> Lac du Broc, le Vinaigrier, le parc départemental d'Estienne d'Orves, le vallon des Tenchuarades (Cagnes-sur-Mer), les rives du Var (642 ha), le Plan de Noves (Vence), le parc naturel départemental des Rives du Loup

Le territoire de la métropole contribue par ailleurs au plan national d'action de l'Aigle de Bonelli, classé en danger d'extinction par l'UICN (2008). Néanmoins, l'état initial ne mentionne pas les autres plans nationaux d'action qui le concernent (Vipère d'Orsini, Léopard ocellé, Gypaète barbu, chiroptères, etc).

Une étude spécifique sur les continuités écologiques a été réalisée pour la métropole et la partie « verte » de la trame verte et bleue (TVB) est présentée dans le diagnostic territorial. La méthodologie d'identification des corridors écologiques est de qualité, clairement exposée (données mobilisées, trames paysagères, simulation de déplacement d'espèces). L'atlas cartographique proposé donne à voir les réservoirs de biodiversité. Il situe les corridors écologiques, les obstacles qui peuvent les contraindre (effet de coupure) et les points de fragilité qui réduisent leurs fonctionnalités. Les zones de tension les plus fortes entre fonctionnalités écologiques et développement du territoire ont été identifiées dans le Moyen pays et la frange Nord de la bande littorale. Sans surprise, la plaine du Var concentre des obstacles forts aux continuités écologiques (urbanisation, infrastructures, digues, etc.). La préservation des coteaux de l'urbanisation est identifiée pour son importance dans le maintien de la liaison avec les zones humides de la vallée au même titre sur les espaces agricoles et sur les friches. Elle fait l'objet d'une OAP thématique (OAP Collines). La « réussite des opérations de la plaine du Var dans l'ambition de compatibilité écologique du développement » est relevée dans le diagnostic territorial comme un enjeu central au maintien des continuités écologiques dans la plaine du Var. L'Ae remarque que ni le diagnostic territorial ni l'état des lieux ne positionnent le territoire de la métropole clairement sur l'une des cartes du SRCE, distinguant ce qui relève de la remise en état de corridors et de réservoirs de biodiversité (altérés par le contexte urbain) ou de leur préservation.

Par ailleurs, toutes les informations données ne sont consolidées, ni dans la présentation des OAP ni dans leur évaluation environnementale. Par exemple, les continuités écologiques majeures à préserver des ruptures liées à l'urbanisation et au développement ne sont pas clairement représentées dans l'OAP Collines, particulièrement concernée. Elles ne font pas l'objet d'une hiérarchisation : seuls figurent actuellement dans l'atlas l'ensemble des corridors et la présence de certaines espèces protégées dans la plaine du Var.

#### **L'Ae recommande :**

- ***de compléter le diagnostic et l'analyse de l'état initial, en resituant les continuités écologiques du PLUm dans le cadre du SRCE, en explicitant clairement ce qui relève de la restauration et ce qui s'apparente à la préservation, en donnant les moyens pour y arriver et les priorités retenues ;***
- ***de mieux délimiter les proximités immédiates, voire les chevauchements, entre les orientations d'aménagement et de programmation et les sites et périmètres d'intérêt environnemental (réservoirs de biodiversité SRCE, ZNIEFF, APPB, PNA, etc.) ;***
- ***de hiérarchiser les corridors écologiques dans la cartographie.***

#### **2.3.3 Risques majeurs**

Le territoire de la métropole est concerné par la quasi-totalité des risques naturels. Alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour son avenir et pour les choix d'urbanisation du PLUm, les éléments présentés dans le dossier sont incomplets, voire peuvent induire le lecteur en erreur.

### *Inondations et submersions marines*

L'analyse de l'état initial ne comporte que quelques informations partielles (notamment sous forme de cartes), qui ne présentent pas complètement les enjeux réels de ce risque sur l'ensemble du territoire de la métropole. Les zonages du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la basse vallée du Var approuvé le 17 avril 2011 ne sont pas rappelés dans l'analyse de l'état initial – mais cette servitude est reprise strictement dans le règlement du PLUm. L'Ae considère d'ailleurs que les dispositions du PPRI sont discutables car il transpose au Var, rivière à crue rapide, la « doctrine Rhône » conçue pour des cours d'eau à crue lente, qui ouvre la possibilité de construction derrière des digues résistantes à l'aléa de référence et non détruites par l'aléa exceptionnel. Des travaux de protection des enjeux existants ont été réalisés ou sont engagés pour protéger les secteurs d'ores et déjà urbanisés. Le PPRI donne l'illusion trompeuse que les digues protègent les espaces concernés, alors que, même consolidées, elles n'assurent qu'une protection partielle.

Le dossier fait référence aux cartographies des aléas du territoire à risque important d'inondation de Nice/Cannes/Mandelieu arrêtées par le préfet de bassin le 20 décembre 2013 en application de la directive inondation : il reprend un zonage de la probabilité des crues, sans rappeler la gravité de l'aléa, information déterminante pour les choix d'aménagement. Les cartes de la basse vallée du Var sont annexées à la fin du présent avis<sup>20</sup>. La présentation de ce type de cartes est indispensable à une complète information du public pour tous les cours d'eau de la métropole, également la Cagne et le Paillon.

***L'Ae recommande de présenter, dans l'analyse de l'état initial, les cartographies de l'aléa moyen et de l'aléa exceptionnel du territoire à risque important d'inondation de Nice/Cannes/Mandelieu qui concernent la métropole.***

Le risque de submersion marine est présenté de façon très succincte en quelques lignes. Des cartes des niveaux marins ont été communiquées aux rapporteurs après leur visite.

***Comme pour les autres aléas, l'Ae recommande de présenter dans le dossier une carte synthétique de l'aléa de submersion marine.***

### *Séismes*

Cette question est évoquée en un alinéa et un tableau qui liste les plans de prévention des risques (PPR) de séisme approuvés, sans en décrire le contenu. Le préfet des Alpes-Maritimes a approuvé le 28 janvier 2019 le PPR de la commune de Nice. Il n'est donc pas encore pris en compte par le PLUm. Selon l'article L. 562-4 du code de l'environnement, c'est une servitude d'utilité publique qui doit être annexée au PLUm. L'Ae rappelle que la mise en conformité du PLUm est nécessaire lorsque ces documents divergent, pour rendre cohérentes les règles d'occupation du sol, et qu'elle doit intervenir à la première révision des documents d'urbanisme concernés. Comme pour le risque d'inondation, compte tenu de la gravité potentielle de ce risque pour la métropole<sup>21</sup>, il serait important de présenter les principales caractéristiques de l'aléa sismique sur le territoire de la métropole.

***L'Ae recommande de présenter, dans l'analyse de l'état initial, les caractéristiques de l'aléa sismique, en particulier le PPR « séismes » de Nice, et de modifier le PLUm en cas de dispositions divergentes avec ce PPR récemment approuvé.***

<sup>20</sup> Elles sont accessibles sur le site <http://www.rhone-mediterranee.eafrance.fr/gestion/inondations/cartes/nice.php>

<sup>21</sup> Dans de nombreux secteurs, du fait de leur caractéristique géologique, et en particulier sur la basse vallée du Var (en particulier le secteur aéroportuaire), l'aléa sismique est susceptible d'être significativement amplifié par la nature du sous-sol (« effets de site lithologique »). Voir <http://www.planseisme.fr/Complement-explications-effets-de-site.html>

Le risque de tsunami devrait également être évoqué et caractérisé.

#### *Autres risques*

Des informations sont fournies pour les autres types de risques naturels : les zonages d'aléa sont fournis pour les feux de forêt, les mouvements de terrain, le retrait-gonflement des argiles et le risque d'avalanche ; la localisation des cavités et mouvements de terrain plus localisés est également fournie.

Peu d'installations industrielles à risque sont recensées (3 le long du Var, proche de la confluence avec l'Estéron, dont une sur la zone industrielle de Carros).

#### **2.3.4 Paysages**

Le territoire de la métropole s'inscrit dans les entités de l'atlas départemental des paysages caractérisées par une diversité géomorphologique, géologique, altitudinale et climatique. Toutefois, il peut être lu aussi au travers de son profil environnemental selon sept unités éco-géographiques : la basse vallée du Var, les contreforts du Plan de Noves, les Baous à l'ouest, les corniches du Var, les collines de Nice, et la vallée de la Banquière de part et d'autre du Var, les corniches de la Riviera sur le littoral à l'est, la vallée de la haute Tinée, la vallée de la haute Vésubie et le secteur, central, des gorges : Mescla, Défilé de Chaudan, gorges de la Vésubie, Estéron.

Le paysage naturel composé par ces unités est riche d'une grande variété de reliefs allant de la montagne à la mer. Il est également caractérisé par des sites culturels singuliers tels que les villages perchés ou les paysages en terrasses cultivées (en particulier les contreforts des Baous). Elles constituent un paysage d'oliveraies, de vergers et de vignobles (AOC de Bellet (viticulture) ou AOC huiles et olives de Nice) et constituent un facteur d'unité paysagère du territoire.

Le territoire de la métropole est également caractérisé par un important couvert forestier (80 000 ha, soit 33 % de la forêt départementale, selon l'inventaire forestier national de 2010) principalement concentré sur les parties montagneuses de la métropole. L'espace forestier alpin et préalpin est constitué par la Haute Tinée et les alpes niçoises aux taux de boisement respectifs de 40 % et 60 % (essentiellement composé de conifères) et les Pré-Alpes niçoises avec un taux de boisement de 61 % sur les petits massifs montagneux bordant la rive gauche des gorges de la Vésubie (sapinières et pessières<sup>22</sup> en mélange avec des feuillus, chênes pubescents et verts, châtaigniers et charmes-houblon).

La qualité écologique de l'espace montagnard contraste avec un littoral très urbanisé. L'existence de parcs, national et régional, et d'espaces naturels sensibles, la présence de dispositifs de protection (sites classés et inscrits – Baous, Cap Ferrat, Saint-Martin Vésubie, etc. –, sites Natura 2000, etc.) conforte ce caractère de grands espaces aux portes de l'agglomération niçoise. Enfin, le climat méditerranéen et l'opportunité de développement de villégiatures a fait de la métropole un « haut lieu » de l'art des jardins, inscrits dans les règlements des zones urbanisées. L'importation de plantes exotiques venues du monde entier caractéristiques de la ville littorale, du pays des collines et du pied des Baous.

#### **2.3.5 Ressources (eaux, énergie, matériaux, déchets...)**

Dans l'ensemble, les chapitres du dossier relatifs aux ressources sont très insuffisamment quantifiés : il n'est alors que très rarement possible de préciser, même sous forme d'ordres de grandeur, les besoins et les ressources actuels, le diagnostic constatant, pour la plupart des

<sup>22</sup> Plantation ou forêt naturelle peuplée d'épicéas

ressources dans l'état initial, la nécessité de faire appel aux territoires voisins. Seule l'OAP thématique « climat, air, énergie, eau » comporte des informations complémentaires en matière d'énergie. À l'inverse, dans certains cas (l'eau notamment), la métropole approvisionne des territoires voisins (Monaco notamment) sans aucune précision sur leurs besoins ni sur les volumes apportés.

***L'Ae recommande, pour toutes les ressources (eau, énergie, matériaux, production et gestion des déchets), de fournir les données les plus récentes concernant leur production et leur consommation ou leur gestion par la métropole, ainsi que les importations et les exportations depuis ou vers les autres territoires afin de pouvoir apprécier le degré de dépendance de la métropole à leur endroit et les effets liés à leur transport.***

### Eau

Les bassins versants du Var et de ses affluents (la Tinée et la Vésubie) couvrent la plus grande partie du territoire de la métropole. Le Paillon et la Cagne sont les deux autres principaux cours d'eau. L'essentiel du réseau hydrographique est de type torrentiel montagnoux ou torrentiel méditerranéen.

Les différentes sources d'eau, souterraine ou superficielle, sont présentées. Les données concernant les volumes prélevés sont beaucoup trop anciennes (2000 et 2001) pour pouvoir être représentatives de l'état initial. Celui-ci ne mentionne pas spécifiquement de masse d'eau souterraine pouvant constituer une réserve stratégique.

En 2011, 43,7 millions de m<sup>3</sup> d'eau potable auraient été consommés, provenant principalement des eaux de la Vésubie, captées à Saint-Jean-la-Rivière sur la commune d'Utelle. L'ouest de la métropole est alimenté à partir d'autres aquifères sur les territoires de Cagnes-sur-mer et Saint-Laurent-du-Var. Le dossier signale une légère progression de ces consommations.

86 % des eaux usées sont gérées par des équipements d'assainissement collectif (15 stations d'épuration représentant 940 000 équivalent habitants). Les eaux traitées des stations d'épuration littorales sont rejetées au large de la côte. Plusieurs travaux de mise en conformité<sup>23</sup> des stations d'épuration sont décrits : sur un total d'environ 680 millions d'euros, environ 165 restent à réaliser d'ici à 2025. Les plus gros travaux de mise en conformité concernent les communes de l'ouest de la métropole (Vence, Cagnes-sur-mer, Saint-Laurent-du-Var). D'autres travaux importants sont prévus sur les réseaux (115 millions d'euros entre 2010 et 2030). La principale sensibilité relevée par le dossier concerne le renforcement attendu de la réglementation relative à la qualité des eaux de baignade ; deux plages de Saint-Laurent-du-Var, sous l'influence de l'embouchure du Var ont une qualité mauvaise pour cet usage ; une plage de Cagnes-sur-mer est interdite à la baignade jusqu'en 2020.

Les seuils et barrages répartis tout au long des cours d'eau constituent la principale cause de l'état écologique moyen de la plupart des masses d'eau. Un programme de suppression de certains de ces seuils est engagé sur le Var. L'objectif de bon état est différé à 2021. L'état chimique est plus souvent moyen, voire mauvais sur le Paillon, du fait de certains rejets ponctuels ; l'objectif de bon état est, dans la plupart des cas, différé à 2021. Le dossier signale quelques dégradations constatées récemment.

---

<sup>23</sup> Taux de conformité de 91,5 % en 2011

## Énergie

Les consommations d'énergie primaire et finale sont évaluées, pour 2010, à 1 318 000 et 941 000 tep<sup>24</sup>, soit approximativement 2,3 et 1,7 tep par habitant, ratios inférieurs aux moyennes françaises. Compte tenu de la structure de l'économie régionale, elles sont principalement dues aux transports, puis au logement.

La métropole comme tout l'est de la région PACA se trouve à l'extrémité des réseaux d'alimentation en énergie<sup>25</sup>. Elle produit 28 % de son électricité, intégralement d'origine renouvelable (hydroélectricité, principalement) et 8 % de ses besoins en chauffage. L'analyse de l'état initial signale un potentiel en énergies renouvelables très important, mais inexploité (aucun parc éolien, très peu d'installations solaires thermiques ou photovoltaïques). Des cartes des différents potentiels sont présentées, mais aucune étude ne semble avoir été conduite pour quantifier les développements possibles, puis pour identifier les voies de concrétisation, alors même qu'en plus des disponibilités en énergie hydroélectrique, la métropole jouit d'un des niveaux d'ensoleillement les plus favorables de la France métropolitaine. Le PLUm pourrait s'appuyer sur les travaux conduits dans le cadre de l'élaboration du schéma régional climat air énergie, puis du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région PACA.

***L'Ae recommande de conduire une étude permettant de quantifier les potentiels d'énergie renouvelable mobilisables sur le territoire de la métropole.***

## Bois

La ressource forestière est abondante, concentrée sur les parties montagneuses de l'agglomération, surtout composée de conifères. Bien que peu exploitée, 20 400 m<sup>3</sup> sont fournis chaque année à destination principalement du bois d'œuvre (32 000 tonnes en 2011 selon Agreste, enquête de branche) et du bois énergie, encore modeste (5 107 tonnes de plaquettes et 163 tonnes de granulés) mais confronté à une demande en croissance. Le massif Vesubie-Roya-Tinée a été classé en tête des massifs de PACA pour lesquels un soutien de la production est nécessaire dans le cadre du PDRN<sup>26</sup> 2012-2016. Un projet de charte forestière de ce territoire fixe des objectifs ambitieux pour l'essor de la filière bois de la métropole tant sur l'offre (développement de l'exploitation et la régénération de peuplements) que sur la demande (développement de débouchés sur l'espace métropolitain).

## Matériaux

Ce volet est très succinct, puisqu'il se limite à rappeler les carrières en exploitation sur le territoire de la métropole, sans même faire référence à leur production, ni aux volumes consommés, recyclés ou importés. Selon le dossier, une seule carrière de roche calcaire serait encore en exploitation après 2017, jusqu'à 2036. Il débouche très vite sur la conclusion que « *l'approvisionnement en matériaux de construction est aujourd'hui tributaire des territoires voisins (voire d'autres départements)* ».

## Déchets

Le taux de production d'ordures ménagères par habitant est d'environ 410 kg/par an par habitant. Ce taux est très supérieur à la moyenne nationale et est caractéristique des secteurs à forte

---

<sup>24</sup> Tonne équivalent pétrole

<sup>25</sup> C'est non seulement vrai pour l'électricité, mais également pour le gaz et les produits pétroliers.

<sup>26</sup> Plan de développement rural national

fréquentation touristique. 65 % de ces déchets, de même que des boues de stations d'épuration, font l'objet d'une valorisation énergétique dans une usine à Nice (quartier de l'Ariane) (312 000 tonnes en 2013). C'est la principale source de chaleur produite par la métropole.

Contrairement au titre de la partie 9.8.3 (« une forte autonomie de traitement »), s'il rappelle l'ensemble des équipements de tri et de valorisation dont la métropole dispose, le dossier rappelle qu' « en décembre 2010, le département des Alpes-Maritimes estimait que la priorité n°1 pour les EPCI et les entreprises des Alpes-Maritimes est de trouver une solution pour le traitement d'environ 270 000 t/an de déchets ultimes, pour les prochaines années, dans l'attente de la création d'un ou plusieurs autres sites de traitement » ; « l'urgence est donc l'aboutissement de la démarche de recherche de sites favorables pour l'enfouissement et dans l'identification du (ou des) maître(s) d'ouvrage ». Neuf ans après, le dossier n'évoque pas de nouvelle piste pour répondre à cette question : la conclusion selon laquelle « les déchets font l'objet d'une forte valorisation mais des solutions pour le stockage sont à trouver à l'échelle départementale » n'est pas satisfaisante, compte tenu du poids relatif de la métropole dans le département et de l'objectif fixé par l'article L. 541-1 du code de l'environnement « d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume ».

Par ailleurs, la Région PACA élabore un projet de plan régional et de prévention et de gestion des déchets. Ce plan a fait l'objet d'un avis<sup>27</sup> de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de PACA délibéré le 17 janvier 2019. Même si ce plan n'est pas encore arrêté, il serait utile de rappeler les dispositions qui concernent la métropole, notamment en matière de gestion des flux de déchets et, en tenant compte de l'avis de la MRAe, d'apporter des précisions sur les impacts environnementaux identifiés et les mesures ERC à mettre en œuvre à l'échelle de la métropole.

***L'Ae recommande d'évoquer les orientations connues du projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets, les perspectives nécessaires à court, moyen et long termes pour les différents flux de déchets et de prendre en compte les recommandations de la MRAe concernant la métropole.***

### **2.3.6 Émissions de gaz à effet de serre**

Les émissions de gaz à effet de serre sont évaluées à 3,3 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> pour l'année 2013, soit environ 6,1 tonnes par habitant. Le dossier y inclut les émissions indirectes liées à l'alimentation. Les transports constituent la principale source d'émissions (36 %), les bâtiments constituent le deuxième poste émetteur (26 %), l'alimentation étant à un niveau similaire.

### **2.3.7 Santé environnement**

Les transports constituent de loin la principale cause de nuisances sonores et de pollution atmosphérique. Par conséquent, les secteurs les plus exposés sont ceux situés à proximité des infrastructures de transport.

La bande littorale présente un bruit de fond relativement élevé (les indices journaliers de qualité de l'air sont moyens à médiocre 50 % du temps) : le nombre de jours d'indice « médiocre » sur certains secteurs de la promenade des Anglais est de 6 % ; pour les particules, sur l'ensemble de la promenade, l'indice est mauvais 13 % du temps.

---

<sup>27</sup> [Avis délibéré n° 2059 du 17 janvier 2019 sur le plan régional de prévention et de gestion des déchets](#)

Cette présentation reste également imprécise, faute de rappeler les références réglementaires. En particulier, le dossier omet de signaler que Nice est une des agglomérations visées par le contentieux de la Commission européenne à l'encontre de l'État français pour non-conformité vis-à-vis des directives sur la qualité de l'air<sup>28</sup>. Par ailleurs, elle ne permet pas de localiser les secteurs et de quantifier les populations exposées. Il importe notamment de localiser les établissements sensibles comme les écoles, les crèches et les établissements de soins au regard des concentrations de polluants atmosphériques dépassant les objectifs de qualité de l'Organisation mondiale de la santé.

***L'Ae recommande de compléter la présentation sur la qualité de l'air par un rappel de la réglementation et des dépassements actuellement constatés, ainsi que par la présentation des secteurs les plus exposés.***

Les nuisances sonores sont également les plus importantes à proximité de l'aéroport, d'une voie ferrée et des principales voiries routières. 13 % des habitants de la métropole sont soumis à un niveau sonore supérieur à 68 dB(A)<sup>29</sup>, 10 % en raison du bruit routier. L'aéroport fait l'objet d'un plan d'exposition au bruit, qui contraint l'urbanisation du sud-est de l'OIN.

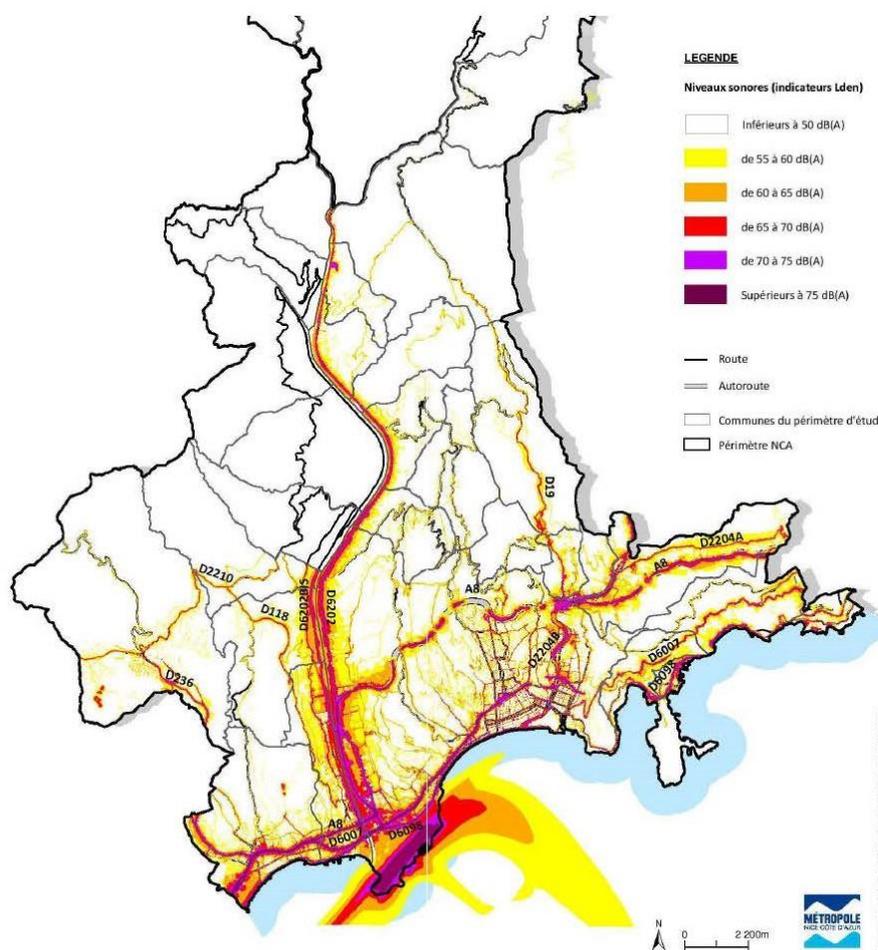


Figure 4 : extrait de la carte d'exposition au bruit global. Source : dossier

Le dossier fait référence très succinctement à un plan bruit, dont « la mise à jour prochaine est prévue en 2015 et illustrera le nouveau plan de prévention du bruit dans l'environnement 2015-

<sup>28</sup> Ayant par ailleurs fait l'objet d'un arrêt du 12 juillet 2017 du Conseil d'État enjoignant à l'État de prendre des mesures pour permettre de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et particules fines sous les valeurs limites autorisées par les textes

<sup>29</sup> Niveau Lden d'exposition sur 24 heures

2020 ». Aucun rappel n'est fait concernant les points noirs de bruit, l'exposition au bruit des établissements sensibles, ni les mesures actuellement prévues pour réduire cette exposition.

***L'Ae recommande de mettre à jour le volet bruit du dossier en tenant compte des données les plus récentes, et de le compléter par des informations sur les secteurs les plus exposés (points noirs de bruit, établissements sensibles) et sur les actions d'amélioration en cours.***

### 2.3.8 Enjeux environnementaux territorialisés

L'analyse de l'état initial produit une analyse territorialisée sur les sept unités biogéographiques du profil environnemental. Elle indique que cette approche a contribué à l'identification et à la hiérarchisation des enjeux environnementaux de l'ensemble de l'agglomération. Certains enjeux environnementaux n'y sont parfois pas repris, ce qui peut fausser l'objectif poursuivi de hiérarchiser l'ensemble des enjeux environnementaux<sup>30</sup>.

Il ressort de deux tableaux de synthèse que la basse vallée du Var et les corniches du Var, les collines de Nice et la vallée de La Banquière sont concernées par la « présence forte » de nombreuses contraintes et menaces. Les vallées de la haute Tinée et de la haute Vésubie présentent elles aussi de fortes potentialités, les pressions et les menaces étant néanmoins moins fortes.

## 2.4 Perspectives d'évolution prévisible de l'environnement

Cette analyse s'appuie, de façon peu compréhensible, sur l'hypothèse d'une croissance démographique du territoire supérieure aux scénarios de l'INSEE, contrairement au constat dressé par le diagnostic. Pour autant, ce tassement démographique constaté s'accompagne de la poursuite d'une consommation d'espace importante, au détriment des espaces agricoles et naturels. Par ailleurs, l'ensemble du raisonnement fait l'hypothèse d'une croissance des besoins en eau, en matériaux et de la production de déchets à l'horizon 2030 sur la base d'évolutions démographiques sans rapport – très supérieures – avec le scénario d'évolution du PADD, sans même faire une analyse des évolutions constatées sur la décennie 2010<sup>31</sup>. L'Ae souligne en particulier que le scénario tendanciel devrait s'aligner sur le scénario moyen de l'Insee<sup>32</sup>. Le scénario volontariste du PLUm, en rupture forte par rapport au scénario moyen de l'Insee, et ses impacts devront alors être évalués par rapport à ce scénario tendanciel. Ce volet est par conséquent inexploitable.

***L'Ae recommande de reprendre l'analyse de l'évolution prévisible de l'environnement en se référant aux évolutions constatées au cours de la décennie 2010, notamment au scénario moyen de l'Insee concernant la démographie, ainsi qu'aux consommations des différentes ressources constatées au cours des dernières années.***

Ce volet décrit par ailleurs de façon qualitative les principaux effets attendus du changement climatique. Le scénario tendanciel conduit à s'interroger sur le maintien de l'activité agricole résiduelle du territoire et par conséquent sur le devenir des espaces agricoles.

<sup>30</sup> Par exemple, dans la carte des « pressions, menaces et risques sur l'environnement » de la basse vallée du Var, tous les risques naturels sont représentés sauf le risque sismique. La qualité de l'air n'est mentionnée dans aucune carte. Seul les aménagements hydrauliques existants sont représentés comme un « atout environnemental » au titre des ressources énergétiques ; les secteurs les plus propices aux autres énergies renouvelables ne sont pas non plus représentés.

<sup>31</sup> Par exemple, l'analyse pour les déchets indique que « malgré une baisse sensible de la production de déchets depuis plusieurs années sur le département de l'ordre de 6 %, les projections démographiques envisagent à échéance 2030 environ 150 000 habitants supplémentaires. Cet accroissement démographique engendra des volumes plus importants de l'ordre de 54 300 tonnes malgré les objectifs de baisse de - 52 kg par habitant pour 2020 ».

<sup>32</sup> La population ayant diminué au cours de la décennie 2010, selon les statistiques officielles de l'Insee

## 2.5 Mobilités

### 2.5.1 Diagnostic

Le diagnostic territorial établit le bilan du précédent plan de déplacements urbains approuvé en janvier 2008. Il est présenté comme mitigé, en dépit de plusieurs actions structurantes réussies : mise en service d'une première ligne de tramway, requalification du bord de mer et apaisement de la circulation entre Cagnes-sur-mer et Nice, création de la RM6202bis (voie routière sur la rive droite du Var) et aménagement des giratoires sur la RM6202 (symétrique sur la rive gauche), requalification de la voie Mathis (voie rapide parallèle à la Promenade des Anglais, en retrait du littoral), élargissement de la route de Grenoble avec l'accès à l'A8, développement d'un réseau cyclable et mise en place d'un système de vélos en libre-service. En revanche, les objectifs n'ont pas été atteints pour l'amélioration de la vitesse commerciale et la régularité des bus, la fiabilité et la régularité des trains, les actions relatives au transport de marchandises ou à l'évolution des comportements.

La voiture reste le mode de déplacement dominant (46 % du nombre de déplacements) même s'il est en légère diminution entre 1997 et 2009, suivi de la marche à pied (38 %), constant. Les transports en commun ont légèrement progressé de 8 à 10 %. Les deux-roues motorisés constituent un mode de transport important, mais le vélo demeure marginal. La logistique dépend quasi-exclusivement du mode routier.

Carte 52 : Flux des « écrans » d'accès au Littoral et au Moyen-Pays

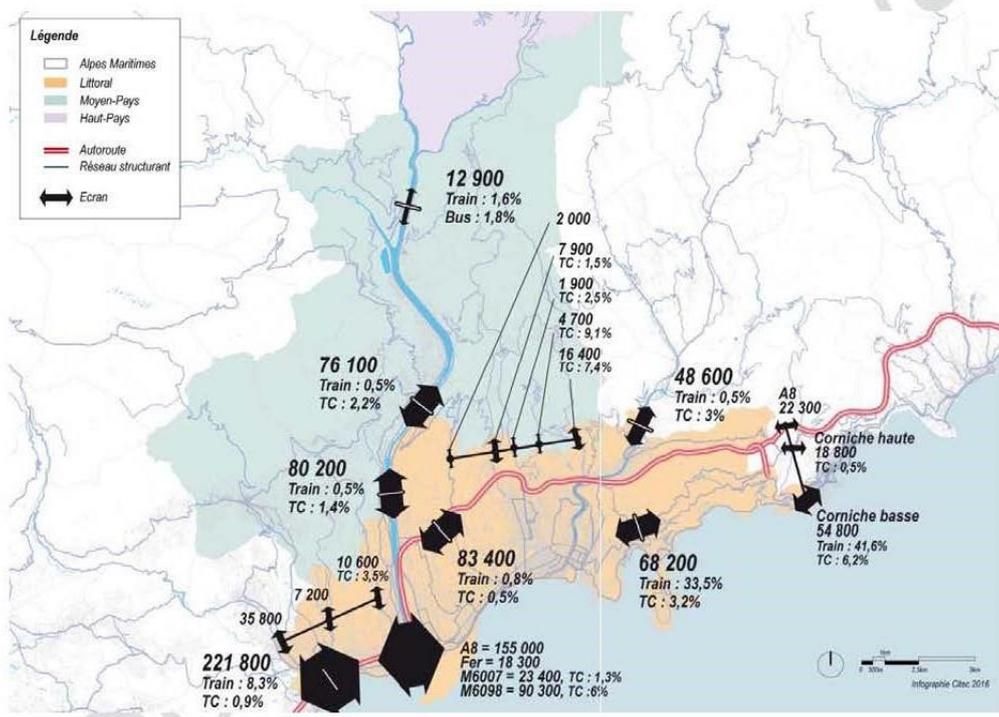


Figure 5 : Flux de déplacement aux principaux points d'accès à la métropole. Source : dossier

La géomorphologie du territoire joue un rôle déterminant dans les besoins de déplacement : le taux de motorisation est élevé dans le Moyen et le Haut Pays et les distances parcourues y sont plus importantes, l'autoroute A8 constitue la principale voie de transit est-ouest, mais aussi de desserte de tout le littoral, le pont sur le Var constituant le principal nœud routier. Tous les axes littoraux sont saturés.

Les échanges avec les territoires voisins ont également augmenté fortement entre 1998 et 2009 (+ 32 % avec Menton, + 40 % avec Monaco, + 28 % avec Cannes et Mandelieu). Le TER permet de relier les principales villes littorales entre Fréjus et Vintimille, la section entre Nice et Monaco étant la plus chargée de la région PACA. Le dossier indique que la principale entrave à la performance de la ligne littorale actuelle est sa fiabilité. En revanche, le Haut et le Moyen pays sont peu desservis par les transports en commun, principalement par des bus et des cars.

Les évolutions entre 1998 et 2009 font également ressortir la progression de la multimodalité.

Le nombre d'accidents tous modes confondus s'est réduit régulièrement jusqu'en 2013, suivi d'un pallier en 2014 ; la gravité des accidents sur piétons progresse régulièrement depuis 2010. Comme pour les autres volets, les données fournies sont trop anciennes.

## 2.5.2 Programme d'orientation et d'actions (POA)

Le POA comporte 5 orientations<sup>33</sup> et 28 actions. Les actions sont réparties sur quatre phases : avant l'arrivée du tram T2, à la mise en service du tram T2, avant les travaux de la ligne nouvelle (voie ferrée) Provence Côte d'Azur (LNPCA)<sup>34</sup> et après 2030. Sont annexées plusieurs études décrivant les alternatives envisagées pour quelques actions : mise en œuvre des conditions optimales d'accès aux gares, mise en accessibilité aux personnes à mobilité réduite, franchissement du Var par la ligne 2 du tramway, développement des réseaux cyclables, logistique urbaine, étude préliminaire de transports par câble pour relier la vallée du Var aux collines, mais aussi pour la traversée du Var.

Les principaux projets envisagés sont :

### En phase 1

- réalisation d'un réseau de pistes cyclables dans la basse plaine du Var ;
- prolongement de la ligne T2 du tramway jusqu'à l'aéroport ;

### En phase 2

- début de la réalisation du tramway T3 ;
- création d'un pôle d'échange multimodal (Nice – Saint-Augustin) à proximité de l'aéroport au cœur des projets urbains de l'opération d'intérêt national ;
- amélioration de plusieurs transports en communs (lignes de bus, ligne des Chemins de fer de Provence vers le nord de la vallée du Var) ;
- tarification intégrée tous modes ;
- aménagement de la M6202 bis, en lien avec l'implantation du MIN à La Gaude ;
- raccordement routier entre la voie Mathis et l'A8 (« sortie ouest de la voie Mathis ») ;
- mise en œuvre de bornes de recharge électrique ;

### En phase 3

- prolongement du tramway T2 jusqu'à la mairie de Saint-Laurent-du-Var avec un nouveau pont sur le Var, réservé aux transports publics et aux modes doux ;
- construction du tramway T3 en rive gauche de la vallée du Var jusqu'à Lingostière ;
- création d'une liaison par câble entre La Gaude et Lingostière, au-dessus du Var ;
- adaptation des gares de Cagnes-sur-Mer et de Saint-Laurent-du-Var, notamment en prévision des travaux de la LNPCA.

<sup>33</sup> Fiabiliser l'offre ferroviaire à partir des ressources existantes, revoir le partage de l'espace public, simplifier l'accessibilité aux transports en commun et renforcer l'offre existante, favoriser et promouvoir l'usage des modes doux, fiabiliser les conditions de circulation routière sur la métropole et réduire leur impact environnemental

<sup>34</sup> Les composantes de la LNPCA ne sont quasiment pas décrites. L'avis de l'État du 26 mars 2019 signale par ailleurs que « l'indication de l'arrivée de la LNPCA ne correspond pas aux tracés actuellement envisagés ».

- travaux significatifs sur la M6202 bis : nouvel échangeur de La Baronne, élargissement du pont pour disposer d'un raccordement direct sur l'autoroute A8 et un demi-échangeur en rive droite.

## ***2.6 Explication des choix retenus au regard des objectifs de préservation de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables***

Le volet III du rapport de présentation (« *Justification des choix du PLUm* ») a vocation à répondre aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme relatives à l'évaluation environnementale des PLU, ainsi qu'à celles de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme qui concernent plus la cohérence interne du plan au titre du code de l'urbanisme. L'Ae signale également que, pour un PLU valant PDU, ce volet doit expliciter les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du PDU, « *chaque hypothèse faisant mention des avantages et des inconvénients qu'elle présente* », ainsi que « *l'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement* ».

De façon générale, ce volet, d'une structure très complexe, ne permet pas de comprendre l'évolution de la démarche ayant conduit aux différents choix proposés dans le PLUm et le PDU. Alors que, selon les informations communiquées aux rapporteurs, le PLUm a fait l'objet de nombreuses itérations entre la métropole et l'État, concrétisées après plusieurs réunions de la commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ayant conduit à une évolution positive des projets de zonage, plus protectrice pour les espaces agricoles et naturels, ce volet ne rend pas compte de ce cheminement, ne faisant référence qu'à quelques étapes, sans pouvoir faire un lien clair entre la situation antérieure et celle une fois le PLUm arrêté.

La plupart des choix ne sont pas comparés avec des solutions de substitution raisonnables, en particulier au regard des objectifs de protection de l'environnement.

L'analyse qui suit s'appuie sur les informations transmises aux rapporteurs après leur visite, elles permettent en partie de compléter celles de ce volet.

### **2.6.1 PADD. Consommation d'espace**

Les objectifs de production de logement sont liés à la fois aux besoins découlant de l'hypothèse de croissance démographique et à la nécessité de rattrapage de production de logement social, tout particulièrement dans les communes sur la rive droite de la vallée du Var<sup>35</sup>. Cet objectif présente donc une forte dimension sociale.

La métropole a transmis aux rapporteurs une note analysant les capacités de densification résiduelle des zones urbanisées. L'évaluation actuelle d'une capacité de 4 000 logements semble *a priori* très prudente, ce chiffre résultant de l'analyse détaillée réalisée par la métropole, mais après abattement forfaitaire de 30 % dans l'attente de la concrétisation des différentes opérations.

De même que le dossier ne comporte pas, à ce stade, la comparaison détaillée des zonages et de l'usage des différents espaces, il ne permet pas de comprendre les motivations qui ont conduit à modifier les zonages antérieurs, que ce soit les reclassements d'espaces urbains ou à urbaniser en espaces naturels ou agricoles, ou à l'inverse les nouveaux espaces à urbaniser. Le document fait référence à un arrêté préfectoral du 23 février 2018, portant dérogation au principe d'urbanisation limitée, le territoire n'étant pas couvert par un SCoT (article L. 142-4 du code de l'urbanisme). Il

---

<sup>35</sup> Il est probable que l'hypothèse d'une croissance démographique selon le scénario moyen de l'Insee rendrait ce dernier objectif encore plus difficile à atteindre.

présente cet arrêté comme une autorisation déjà accordée d'ouverture à l'urbanisation de 310 ha (par rapport à une demande initiale de 483 ha), sans le mettre en perspective de l'évolution globale des zonages et sans expliquer les motifs qui ont conduit à retenir ces nouvelles extensions. Dans son courrier au président de la métropole du 12 février 2018, le préfet des Alpes-Maritimes avait pourtant clairement explicité que *« l'évaluation environnementale doit permettre d'apprécier la différence entre l'enveloppe des zones déjà urbanisées et celles ouvertes à l'urbanisation dans le cadre du PLUM. Les besoins en matière de consommation de foncier agricole ou naturel devront être expliqués et cohérents avec les perspectives de développement. À ce titre, il est indispensable de montrer l'effort porté dans le cadre du PLUM pour réduire le stock des zones U et AU des anciens documents d'urbanisme, en particulier sur les zones à enjeux agricoles ou de biodiversité »*. Dans un courrier complémentaire du directeur départemental des territoires et de la mer du 17 septembre 2018, celui-ci renouvelait la même demande, en précisant qu'elle devait être intégrée dans le projet de PLUM arrêté par le conseil métropolitain, en tenant compte d'une demande du préfet de restituer 750 ha de zones U sur 1 220 ha non encore occupés. Si un dernier courrier du préfet de janvier 2019 semble constater que ce serait le cas dans le dernier projet de PLUM, le dossier dont a été saisie l'Ae ne comporte pas d'informations détaillées permettant de décomposer ces surfaces<sup>36</sup>.

Par ailleurs, le dossier ne comporte aucune justification pour la consommation pourtant très importante de foncier pour les activités économiques. De même, seul un chiffre global est fourni concernant le foncier nécessaire aux emplacements réservés et aux infrastructures, sans aucune justification.

***L'Ae recommande de compléter le volet III de l'étude d'impact pour :***

- ***détailler par commune la différence entre l'enveloppe des zones urbanisées aujourd'hui et celles caractérisées comme ouvertes à l'urbanisation dans le PLUM,***
- ***justifier les besoins de consommation d'espace pour les activités économiques et pour les infrastructures ou, à défaut, de les réduire.***

## **2.6.2 Orientations d'aménagement et de programmation**

Le PLUM comporte 33 OAP sectorielles et 4 OAP thématiques (Collines, Mobilité, Commerce, Climat air énergie eau). Le volet III n'aborde leur justification que sous l'angle de leur cohérence avec les orientations et les objectifs du PADD, alors que pour chaque OAP devraient être présentées les solutions de substitution raisonnables aux choix proposés et la comparaison des différentes options au regard de leurs impacts sur l'environnement. En dépit du titre de la partie V du volet IV (*« évaluation environnementale »*)<sup>37</sup>, ceci n'est pas traité non plus dans l'évaluation environnementale. Ces OAP encadrent les autorisations d'urbanisme ; l'absence de cette analyse constitue une carence majeure de l'évaluation environnementale.

***OAP sectorielles (y compris une OAP valant unité touristique nouvelle (UTN))***

Chacune des OAP sectorielles est précisément présentée. Parmi les 33 OAP, une OAP nouvelle, « Plaine du Var », inclut cinq OAP existantes reconduites. Une proportion importante d'OAP figurait dans les documents d'urbanisme préexistants. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, l'élaboration du PLUM n'a pas conduit à questionner la pertinence de celles qui ont été maintenues, alors qu'elles n'apparaissent pas pleinement compatibles avec l'enjeu de

<sup>36</sup> La DDTM a transmis aux rapporteurs des cartes par commune établissant la correspondance entre les zonages actuels et ceux du PLUM finalement arrêté.

<sup>37</sup> *« Caractéristique et évaluation des incidences dans les zones revêtant une importance pour l'environnement et solutions de substitution raisonnables envisagées (analyse des sites susceptibles d'être touchés) »*

préservation des continuités écologiques<sup>38</sup>. Certaines d'entre elles ont été actualisées, sans que les caractéristiques de cette actualisation ni ses motivations ne soient développées. Si certaines OAP anciennes sont porteuses d'un projet formalisé y compris dans la prise en compte de continuités paysagères, d'autres établissent visiblement des réserves foncières « *pour répondre aux besoins en logements et en hébergements exprimés par la commune* », dans des zones naturelles à intérêt écologique<sup>39</sup> qui pourraient, au vu des espèces présentes, constituer des espaces de compensation dont la destruction serait difficile à compenser.

Les motivations des OAP nouvelles, quelle que soit leur nature, notamment environnementale, sont présentées. Le volet IV (« évaluation environnementale du PLUm ») présente de façon détaillée le contexte environnemental de chaque OAP, sans pour autant justifier le choix de leur localisation comme cela est requis dans une évaluation environnementale.

La métropole a communiqué aux rapporteurs, suite à leur visite, des éléments de motivation complémentaires, en particulier au regard des enjeux environnementaux, qui ne répondent que partiellement à cette attente.

#### *OAP Plaine du Var – Nice*

Les orientations de l'opération d'intérêt national de la plaine du Var ont été définies dans un projet stratégique et opérationnel (PSO) délibéré le 9 juillet 2015. Ce PSO a fait l'objet d'un contentieux pour n'avoir pas fait l'objet d'une évaluation environnementale, ni d'une évaluation d'incidences Natura 2000. Par sa [décision du 22 juin 2018](#), la cour administrative d'appel de Marseille a annulé la décision du tribunal administratif qui avait annulé cette délibération, au motif que « Le projet stratégique et opérationnel ne permet pas, par lui-même, la prescription et la réalisation des opérations d'aménagements, qui sont subordonnées à leur traduction préalable dans les documents d'urbanisme des collectivités qu'elles concernent et aux autorisations d'aménager et de construire prises par les autorités compétentes ».

Cette OAP ne reprend que les OAP antérieures sur la commune de Nice<sup>40</sup>, certaines en partie réalisées. Elle ne couvre donc pas l'intégralité du PSO : d'autres OAP figurent également dans le projet de PLUm, dans les communes de Saint-Laurent-du-Var, La Gaude, Gattières, Saint-Jeanet et Carros. Néanmoins, plusieurs autres opérations du PSO ne font pas l'objet d'OAP, sans que les raisons en soient explicitées : les Iscles, à Saint-Laurent du Var, pour laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a indiqué à plusieurs reprises à la métropole que le zonage prévu par le PLUm n'est pas conforme à la loi littoral et à la loi montagne ; le Quartier de la Digue, à Saint-Martin du Var.

Pour quelques OAP importantes (déménagement du MIN à La Gaude, par exemple), les compléments adressés aux rapporteurs indiquent les différentes alternatives étudiées et précisent les arguments qui ont conduit à privilégier le site proposé. Néanmoins, ces argumentaires restent le plus souvent succincts et, dans plusieurs cas, ne paraissent pas *a priori* compatibles avec différents enjeux environnementaux (protection des espaces naturels ou agricoles prévue par les lois montagne et littoral, déclinées par la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes) ou ne motivent pas des choix d'implantations présentant des impacts significatifs ou des risques majeurs. Ce raisonnement s'applique aux OAP existantes tout autant qu'aux OAP nouvelles.

<sup>38</sup> Par exemple, celle du Plan de l'Esteron sur la commune de Le Broc, au cœur de la continuité Mercantour-Méditerranée. Le dessin de l'OAP est alors très complexe pour essayer d'assurer cette compatibilité.

<sup>39</sup> Par exemple, l'OAP Saint-Germain sud et La Pinée

<sup>40</sup> Les Combes / Lingostière, Saint-Isidore, Grand Stade, Les Arboras, Méridia, Saint-Augustin Nord

C'est notamment le cas pour plusieurs OAP en secteur agricole et naturel qui dérogent au principe d'urbanisation en continuité du bâti des lois montagne et littoral. Cette dérogation est envisagée au nom de leur contribution à la mise en œuvre du projet intercommunal ou de projets communaux (à titre d'exemples, Plan de l'Esteron (Le Broc)<sup>41</sup>, Les Bréguières (Gattières), Les Castellans (Le Broc)). Elle l'est également au titre des ouvertures à l'urbanisation de l'OIN dans des espaces agricoles que la DTA des Alpes-Marlimes identifie pour leur importance économique et la nécessaire garantie d'affectation agricole de ces sols (Les Iscles à Saint-Laurent du Var). C'est aussi le cas de plusieurs OAP compatibles avec le PPRI de la basse vallée du Var, mais qui prévoient une occupation humaine permanente, voire des habitations, dans des secteurs d'aléa fort et même très fort du scénario moyen du TRI (Nice Arenas, Saint-Laurent du Var – Les Vespins, Colomars – La Manda).

Au regard des motivations retenues par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel s'agissant de l'OIN de la Plaine du Var, l'évaluation environnementale du PLUm ne peut pas faire l'économie de l'analyse prescrite par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

#### *Autres OAP*

Le raisonnement conduit pour l'OAP de la Plaine du Var est transposable à la plupart des autres OAP sectorielles, même si elles sont de dimension réduite et plus ponctuelles. Par exemple, l'OAP de La Pointe à Saint-André de la Roche devrait être plus explicitement justifiée, alors qu'il s'agit d'un secteur particulièrement exposé au bruit et à la pollution atmosphérique, près d'un nœud routier le long de l'autoroute A8.

Par ailleurs, certaines orientations du PADD ne sont pas spécifiquement déclinées par une OAP (nouveau port métropolitain sur Cagnes – Saint-Laurent du Var, notamment).

Le projet de PLUm comporte une seule OAP valant UTN (refuge de Longon à Roure) qui n'appelle pas de commentaire.

***L'Ae recommande, pour toutes les OAP sectorielles, qu'elles soient reconduites, actualisées ou nouvelles, de compléter l'évaluation environnementale par une présentation des solutions de substitution raisonnables et une justification des choix entre les différentes alternatives, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement (R. 151-3 4° du code de l'urbanisme).***

#### *OAP thématiques*

Ces OAP restent principalement qualitatives, seules quelques dispositions faisant l'objet d'une traduction concrète<sup>42</sup>. Les orientations environnementales sont *a priori* vertueuses, mais l'analyse des solutions de substitution raisonnables et les choix que fait le PLUm sont le plus souvent imprécis, en particulier en ce qui concerne les objectifs à atteindre, et donc sans discussion de leur cible à l'horizon 2030. De façon peu compréhensible, l'OAP Énergie ne reprend pas le cadre de référence pour la qualité environnementale élaboré par l'EPA de la plaine du Var, alors que c'est ce cadre auquel se réfèrent les mesures d'évitement et de réduction de quelques OAP. On peut s'interroger sur la portée de l'OAP Mobilité, la métropole ayant choisi l'option d'un PLU valant PDU.

---

<sup>41</sup> Dont l'évaluation environnementale confirme qu'elle est « en rupture avec le tissu urbain » en zone couverte par la loi montagne

<sup>42</sup> Par exemple : « Des sites de localisation préférentielle ont été identifiés dans l'OAP Commerce. Le développement de l'offre commerciale métropolitaine devra se faire préférentiellement à l'échelle des sites, en minimisant autant que possible les consommations d'espace. Dans ce cadre, en dehors des pôles existants, les surfaces de vente créées ne devront pas proposer une surface de plus de 1 000 m<sup>2</sup> ».

### 2.6.3 Règlement

Cette partie est mieux expliquée : en particulier, elle permet de comprendre que l'élaboration du PLUm a eu pour principal effet positif d'harmoniser les règlements sur l'ensemble du territoire de la métropole et de revoir les zonages préexistants ou de créer des zonages adaptés dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme.

Néanmoins, plusieurs règlements n'apparaissent pas conformes aux dispositions du code de l'urbanisme. La direction départementale des territoires et de la mer a en particulier signalé que les parcs photovoltaïques constituent une urbanisation, qui ne peut donc pas affecter des espaces naturels même indicés Npv et qui, en conséquence, ne peut pas être positionné en discontinuité de l'urbanisation existante en zone littorale ou de montagne. Dans le même esprit, plusieurs autres zones naturelles indicées concernent des équipements ou autorisent des dispositions constructives incompatibles avec le statut d'espaces naturels (campings, carrières etc.). Sur d'autres secteurs, les règlements ne prennent pas correctement en compte les risques naturels (mouvements de terrain à Roquebillière, incendies de forêt à Aspremont)<sup>43</sup>.

Les continuités écologiques à restaurer ne sont pas correctement retranscrites dans les documents réglementaires.

### 2.6.4 Plan de déplacements urbains

Le chapitre 13 du tome III est consacré aux « *justifications des dispositions relatives à la politique des transports et des déplacements* ». En réalité, il reprend la synthèse des orientations et des actions du PDU, sans discuter des alternatives étudiées et sans motiver les choix proposés.

Cette discussion apparaît nécessaire au moins pour les projets susceptibles de présenter les impacts environnementaux les plus importants, d'autant plus que le PDU fournit plusieurs études exploratoires qui attestent que plusieurs variantes ont été étudiées. C'est tout particulièrement le cas pour tous les projets de franchissement du Var (T2, M6202 bis, liaison par câble La Gaude – Lingostière) susceptibles de générer de nombreux impacts négatifs tant sur les milieux naturels et sur les paysages de la vallée et des coteaux niçois, qu'en termes de nuisances induites, mais aussi pour tous les projets routiers se raccordant à l'A8, la DTA des Alpes–Maritimes n'envisageant des nouveaux échangeurs, que « *si un développement sensible de l'offre de transport permet de retrouver et de garantir durablement au trafic de transit sur l'A8 des conditions de fluidité et de sécurité satisfaisantes* »<sup>44</sup>.

***L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale du plan de déplacements urbains par une présentation des solutions de substitution raisonnables et une justification des choix entre les différentes alternatives, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement (R. 122–20 3° et 4° du code de l'environnement). L'Ae recommande aussi de démontrer la compatibilité du PDU, comme volet du PLUm, avec la DTA des Alpes–Maritimes.***

## ***2.7 Incidences probables notables du PLUm et mesures pour les éviter, les réduire voire les compenser***

Le rapport environnemental d'un plan aussi complexe qu'un PLU métropolitain valant plan de déplacements urbains est cruciale, dans la mesure où il a vocation d'une part à rendre compte de

<sup>43</sup> Ils maintiennent « constructibles » des secteurs urbanisés exposés à un aléa « mouvement de terrain » fort.

<sup>44</sup> Dans un contexte où la DTA prévoyait également le principe d'une infrastructure nouvelle ou d'un élargissement de l'autoroute A8. Cette hypothèse étant désormais abandonnée, tout nouveau diffuseur ne peut donc qu'accroître la saturation d'ores et déjà constatée.

la démarche « éviter, réduire, compenser » des différentes dispositions du plan, y compris de ses projets les plus structurants, mais aussi à apporter une analyse d'ensemble des impacts de toutes ses dispositions, en faisant ressortir les impacts bruts, directs et indirects, puis les impacts nets tenant compte des mesures prévues à court, moyen et long terme.

La démarche présentée dans le volet IV présente des carences sérieuses qui ne permettent pas de dégager de tels résultats, même approximativement.

- Contrairement à la quasi-totalité des dossiers dont l'Ae est saisie, l'évaluation environnementale ne fournit pas une évaluation de l'ensemble des impacts du PLUm pour chaque enjeu environnemental. Ni les impacts bruts, ni les impacts résiduels ne sont présentés.
- Le plan même du rapport témoigne d'une approche segmentée, sans proposer une appréciation d'ensemble crédible des impacts du plan :
  - une première partie (« motifs des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire et national ») constitue de fait l'analyse de l'articulation avec les autres plans/programmes environnementaux. Pour chacune de leur disposition, l'évaluation environnementale ne prévoit que des « outils de prise en compte », alors qu'elle devrait analyser la compatibilité du PLUm (Cf § 2.2.1) ;
  - les parties suivantes procèdent successivement à l'évaluation des incidences du PADD, des « dispositions réglementaires, OAP et choix stratégiques d'aménagement », du volet déplacement, puis dans les secteurs de chaque OAP ;
  - seuls deux volets comportent une approche globale, mais incomplète (voir § 2.6) : incidences Natura 2000 et incidences sur la vallée du Var ;
- L'évaluation environnementale ne commence pas par définir un scénario de référence crédible, alors qu'il s'agit d'un préalable indispensable pour en évaluer les impacts spécifiques :
  - comme argumenté dans la partie § 2.2.10, il n'est pas cohérent avec le scénario moyen de décroissance démographique, et ne tient pas compte des taux de consommation les plus récents des espaces et des différentes ressources ;
  - un scénario de référence n'est explicitement défini que pour les infrastructures. Néanmoins, le choix de ce scénario de référence n'est pas argumenté. Or, l'Ae constate qu'il n'est pas cohérent avec le PDU, puisqu'il inclut tous les aménagements routiers, y compris plusieurs aménagements programmés dans le PDU<sup>45</sup> (et même certains dans la phase 3<sup>46</sup>). Cette présentation a pour effet d'imputer toutes les incidences négatives au scénario de référence et de n'afficher que des effets positifs du PLUm par rapport à ce scénario. Cette erreur méthodologique invalide l'évaluation du plan en matière de trafics et de rejets atmosphériques ;
- L'ensemble du document comporte de nombreuses mentions surprenantes, peu voire pas étayées :
  - certaines données apparaissent injustifiées : les émissions de véhicules reposent sur l'hypothèse d'une émission moyenne de « 223 g CO<sub>2</sub>/km (Étude Jourard) » sans préciser l'année de référence<sup>47</sup> ;

<sup>45</sup> Sortie ouest de la voie Mathis et divers échangeurs sur l'A8

<sup>46</sup> C'est le cas du projet « M6202 bis, raccordement A8 avec doublement du pont »

<sup>47</sup> En 2016, cette valeur moyenne s'élevait à 172 g CO<sub>2</sub>/km. Voir <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-11/datalab-42-rapport-comptes-transports-2017-aout2018.pdf>

- « la démarche Ecovallée Qualité de la plaine du Var permet de réduire la demande en énergie et d'augmenter la production d'énergie renouvelable », sans mention ni prescription particulière sur ce point dans l'OAP sectorielle correspondante ;
- la production supplémentaire de déchets est calculée « à l'horizon 2024 », ce qui ne correspond pas à l'échéance du PLUm ;
- l'affirmation d'une baisse sensible de la consommation d'espace n'est pas avérée, faute d'avoir pris en compte celle liée aux infrastructures ;
- La démarche n'est pas méthodique. La présentation qui en est faite est inédite, puisqu'elle aborde quelques aspects sous la forme de « questions/réponses » ponctuelles, n'abordant alors que très partiellement chacun des enjeux, sans pouvoir faire ressortir les impacts bruts totaux vis-à-vis de l'enjeu considéré dans son ensemble et, a fortiori, sans déboucher sur des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation<sup>48</sup>.

Seule l'analyse de chaque OAP sectorielle est détaillée au regard des différents enjeux environnementaux et comporte la définition de mesures adaptées.

Le rapport environnemental (tome IV) est émaillé d'erreurs qui révèlent l'absence de relecture du document.

L'évaluation environnementale est par conséquent largement inexploitable pour évaluer les impacts environnementaux du PLUm dans son ensemble.

***L'Ae recommande de reprendre l'évaluation environnementale dans son intégralité, selon une méthodologie conforme aux règles de base de la démarche « éviter, réduire, compenser ».***

Dès lors, l'Ae relève plusieurs points importants nécessitant *a minima* d'être pris en considération :

- à la question importante « *Quelles sont les incidences spécifiques du PDU sur la biodiversité ?* », le rapport environnemental reconnaît que « *plusieurs projets pourront avoir des incidences moins négligeables*<sup>49</sup> » et cite tout particulièrement l'ensemble des infrastructures prévues dans la vallée du Var. La fin de la réponse atteste de nombreux impacts pour le milieu aquatique, l'avifaune, le développement de l'urbanisation – et indique par ailleurs que les phases de chantier des projets d'infrastructures peuvent favoriser le développement d'espèces végétales envahissantes. La seule mesure de réduction mentionnée porte sur la réduction des éclairages, qui ne semble pas à la hauteur de l'impact. Le secteur du Bec de l'Esteron est présenté comme une compensation mutualisée sans lien entre les espèces affectées par les infrastructures et les objectifs recherchés pour cette mesure de compensation. Cette question est complétée ci-après dans le volet relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000.
- en ce qui concerne la **vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques et des nuisances**, à la question « *les OAP font-elles apparaître les zones de risque ou de nuisances par lesquelles elles sont concernées ?* », le rapport environnemental apporte une réponse très partielle. « *Les OAP ne font apparaître graphiquement et directement aucune zone de risque*

<sup>48</sup> Par exemple, l'analyse thématique des impacts du plan sur la biodiversité, après un rappel des enjeux, déroule une succession de questions : « *le zonage comporte-t-il des zones U et AU anciennement naturelles ou agricoles ? le zonage présente-t-il des emplacements réservés visant la réalisation de nouvelles infrastructures consommatrices d'espace et potentiellement fragmentantes ? le zonage identifie-t-il des zones de renouvellement urbain ? les zones AU se situent-elles en continuité du tissu urbain constitué ? comment les espaces d'importances pour la biodiversité sont-ils protégés ?* » auxquelles l'évaluation environnementale se limite à n'apporter que quelques éléments de réponse, dont très peu s'apparentent à des mesures ERC.

<sup>49</sup> En référence à : « *La plupart des actions du PDU portent sur des secteurs déjà urbanisés sur lesquels la sensibilité des milieux naturels est assez faible. Parmi les aménagements prévus, une grande part d'entre eux s'inscrit sur des axes déjà existants et vise et à les réaménager* ».

ou de nuisances. Elles exposent cependant les dispositions et mesures prises en connaissance de ces risques et nuisances. C'est notamment le cas des parcs paysagers, des bandes enherbées ou encore des franges végétalisées, préconisées par les OAP dans un objectif de réduction de l'exposition aux risques et nuisances ». Des zonages de plusieurs risques sont représentés dans le rapport environnemental mais, alors que le diagnostic faisait référence aux cartographies du TRI les plus récentes, ces cartographies ne sont pas reprises dans le rapport environnemental. Le zonage du PPR Séismes, approuvé le 28 janvier 2019, n'est donc pas repris non plus. Par conséquent, indépendamment de la constructibilité des parcelles, cette analyse ne permet pas réellement de prendre en compte la gravité des aléas et la vulnérabilité des développements prévus : la colonne « mesures d'évitement et de réduction » de la plupart des OAP est alors renseignée par la mention « sans objet », y compris lorsque les impacts pressentis sont précisément spécifiés<sup>50</sup>, alors qu'ils devraient faire l'objet de mesures de réduction de la vulnérabilité.

L'OAP « Les Vespins » en est l'exemple le plus illustratif : largement située en zone d'aléa très fort selon la cartographie du TRI, le rapport environnemental identifie logiquement une exposition potentielle à un aléa inondation par débordement du Var, amplifié par les flux de ruissellement supplémentaire liés aux nouvelles imperméabilisations du sol. En dépit d'un tel danger, le rapport environnemental considère les mesures d'évitement ou de réduction comme sans objet<sup>51</sup>.

***L'Ae recommande de prendre en compte, dans l'évaluation environnementale, les zonages les plus récents de tous les risques naturels et de prévoir systématiquement des mesures d'évitement et, dans les opérations de requalification urbaine, de réduction de l'exposition des populations aux risques.***

Il a par ailleurs été indiqué aux rapporteurs que, pour mieux protéger les populations exposées aux risques d'inondation sur la basse vallée du Var, des travaux avaient d'ores et déjà été réalisés sur les digues en rive droite et que d'autres travaux auraient vocation à être réalisés en rive gauche, sur un linéaire important. Néanmoins, ces travaux prévus par un plan d'actions de protection contre les inondations (PAPI de la basse vallée du Var) ne sont ni évoqués ni décrits dans le dossier, alors qu'ils sont susceptibles d'affecter fortement des milieux aquatiques et naturels sensibles et de constituer des nouvelles barrières aux continuités écologiques déjà affectées. Dès lors qu'ils ont été rendus nécessaires, suite aux décisions déjà prises d'urbaniser la rive gauche du Var, ils doivent être pris en compte dans le projet de PLUm et dans l'évaluation de ses impacts.

***L'Ae recommande de présenter les travaux de protection contre les inondations, prévus par le PAPI du Var, et de les prendre en compte dans l'évaluation environnementale du PLUm.***

Sur le même thème, à la question « *quelles sont les incidences du PDU sur les risques ?* », le rapport environnemental répond « en partie » avec l'explication suivante : « *la création de nouveaux aménagements et de nouvelles infrastructures augmente tout de même le risque d'inondation du fait d'une imperméabilisation des sols plus importante* » et ne prévoit pas de mesure.

- la modélisation des **déplacements** repose sur une hypothèse de croissance démographique de 10 % entre 2015 et 2030 – au lieu de 2,2 % hypothèse du scénario du PADD – ce qui obère les résultats de la modélisation des trafics et, en conséquence, du bruit et de la qualité de l'air.

<sup>50</sup> Cf OAP du Plan de l'Esteron, notamment

<sup>51</sup> Le projet de décret relatif aux plans de prévention des risques des risques concernant les aléas « débordement de cours d'eau et submersion marine » n'envisage la constructibilité dans des zones urbanisées exposées à un aléa fort, que dans le cadre d'opérations de requalification urbaine permettant de réduire la vulnérabilité.

L'Ae ne peut, faute d'une modélisation fiable par rapport au scénario de référence, souscrire à la conclusion de cette partie selon laquelle « *les actions prévues par le PDU inversent la tendance de croissance du trafic routier* ». Pour la même raison, le dossier n'apporte pas la démonstration de la diminution du trafic automobile<sup>52</sup>. Les émissions de gaz à effet de serre liées aux transports augmentent d'environ 554 000 tonnes équivalent CO<sub>2</sub> en 2015 à environ 590 000 tonnes en 2030<sup>53</sup>. L'atteinte de l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre fixé par le PLUm n'est pas démontrée, pas plus que la compatibilité du PLUm et du PDU avec la trajectoire définie pour atteindre, à l'horizon 2050, la neutralité carbone de la France ;

- en ce qui concerne la **qualité de l'air**, deux questions (« *Les règles du PLUm garantissent-elles le stationnement pour les modes doux ?* », « *Les règles du PLUm encourage-t-elles la limitation du nombre de places de stationnement pour les automobiles dans les zones d'activité ou d'équipement à proximité d'une desserte performante en transports collectifs* » (voir pages 78 et 80-81)) sont soulevées deux fois ; le rapport environnemental leur apporte deux réponses significativement différentes (par exemple, concernant le nombre de places de stationnement en fonction de la surface de plancher). Aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est prévue, faute pour le dossier d'avoir précisé les secteurs exposés à des concentrations excessives de polluants. Pourtant, toutes les personnes rencontrées lors de la visite des rapporteurs semblaient s'accorder sur la logique consistant à réduire la vitesse sur la section de l'autoroute A8 dans la basse vallée du Var, la seule sur laquelle la limitation de vitesse est fixée à 110 km/h, alors qu'elle est fixée à 90 km/h sur les tronçons adjacents ;

***L'Ae recommande d'inclure l'évaluation des réductions de limitation de vitesse sur les secteurs les plus pollués, comme mesure de réduction des rejets de polluants atmosphériques.***

- pour l'évaluation des incidences sur les **consommations d'énergie** et la **production de déchets**, la plupart des OAP sectorielles concluent à une augmentation. La colonne « mesures d'évitement ou de réduction » comporte invariablement la mention « sans objet » pour les déchets. Seules quelques OAP de la plaine du Var – mais pas Nice Méridia, Saint-Isidore, Parc des Sports-Arboras, Les Vespins... – font référence au cadre de référence pour la qualité environnementale élaboré par l'EPA. L'OAP thématique Énergie propose des orientations intéressantes, mais dont la déclinaison opérationnelle n'est pour l'instant pas assurée.

***Au vu de l'absence de mesures d'évitement et de réduction, l'Ae recommande de prévoir une OAP thématique spécifique en matière de déchets, comportant des mesures d'évitement et de réduction applicables à l'ensemble des projets du PLUm.***

***L'Ae recommande par ailleurs, en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, de prévoir une application systématique des orientations de l'OAP Énergie et du cadre de référence de l'OIN, ainsi que la définition de mesures d'évitement, de réduction et de compensation dans les différentes OAP.***

#### *Mesures de compensation*

Le PLUm réserve 20 ha pour un site de compensation d'habitats d'Alpiste aquatica et d'Orchis au Bec de l'Esteron. Cet espace, initialement dédié au développement économique, constitue une zone de compensation mutualisée dont la gestion, encore en discussion, pourrait être associée à

<sup>52</sup> Cf. article L. 1214-2 4° du code des transports

<sup>53</sup> Compte tenu de la critique du scénario de référence, la comparaison du scénario de projet ne peut être faite que par rapport à l'état initial.

une pratique agricole compatible. Une zone plus ponctuelle de compensation dédiée à une OAP particulière (commune de la Tour-sur-Tinée, secteur « La Condamine ») est proposée en bordure de la Tinée (classée en Na au PLUm).

En revanche, alors que le diagnostic initial du territoire a mis en évidence le caractère dégradé de certains corridors écologiques, les continuités à restaurer ne sont pas retranscrites dans les cartes et les règlements, l'évaluation environnementale ne prévoit pas de mesures de restauration, en compensation des continuités affectées par le PLUm.

***L'Ae recommande de recenser les continuités écologiques affectées par le PLUm et de prévoir, en compensation, un programme de restauration du bon état des continuités écologiques.***

## 2.8 Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000. Analyse des impacts cumulés du PLUm

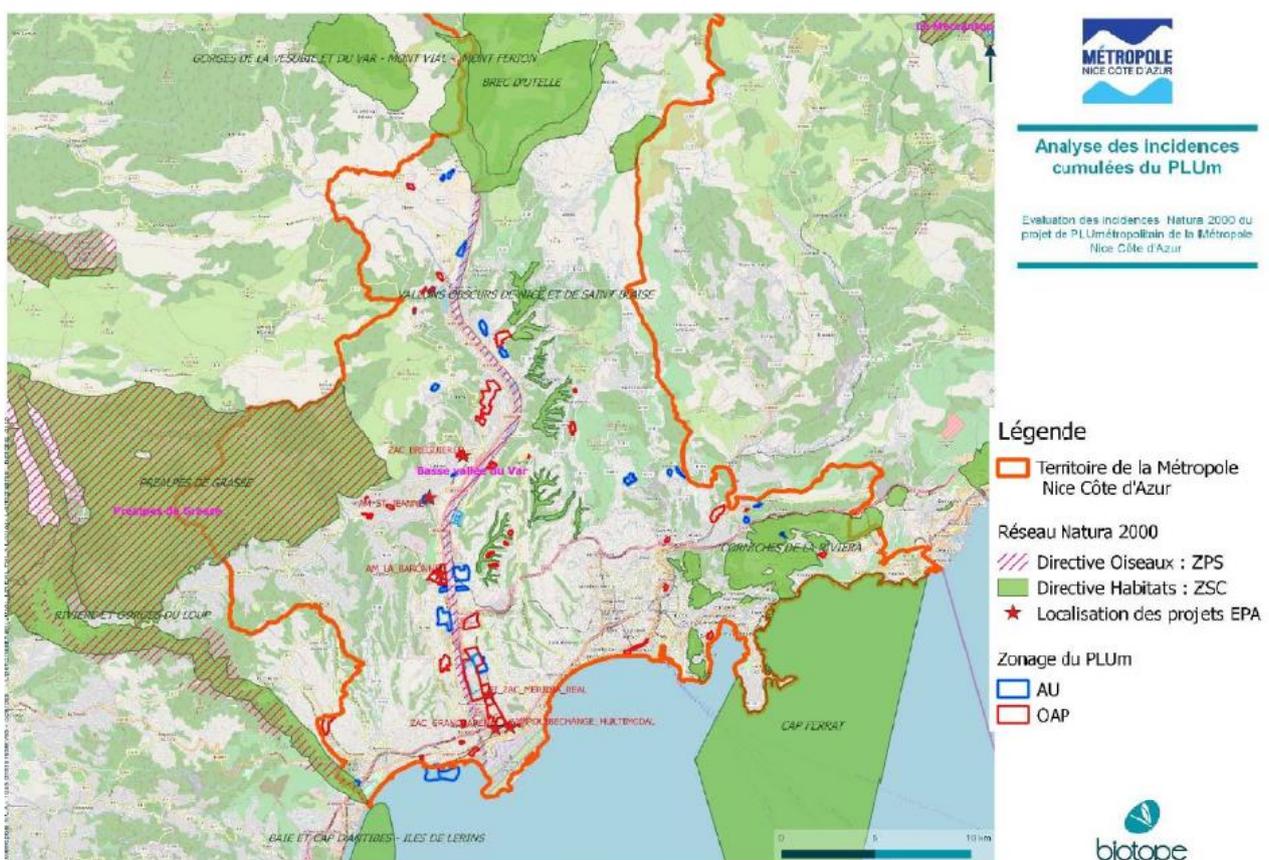


Figure 6 : Analyse des incidences cumulées du PLUm. Source : évaluation environnementale

Pour les sites qui ne seraient touchés ni par une OAP ni par des emplacements réservés, l'évaluation postule qu'aucune incidence négative notable ne sera à prévoir dès lors que ces sites sont majoritairement zonés Nb et « sur-zonés » TVB. Néanmoins, le zonage Nb (espace naturel) prévoit des « autorisations d'extension mesurée des habitations » qui, selon le règlement général de la zone Nb et ses déclinaisons spécifiques prévues pour certaines communes, permet les extensions de constructions existantes limitées à 30 % de la surface existante, pouvant aller de 30 m<sup>2</sup> (Haut pays) à 250 m<sup>2</sup> au sol de surface totale de plancher (pour les communes les plus urbaines). Les règlements de ces zones devraient faire référence aux documents d'objectifs Natura 2000.

Cinq autres sites affectés par des emplacements réservés (agrandissement de routes, aménagement de carrefour, création de parkings, etc.) font l'objet d'une évaluation plus détaillée, en référence aux orientations de leur document d'objectifs. Les nombreuses zones classées Nb (voire U) laissent la place à la même interrogation, compte-tenu de la proximité de zones urbaines et des impacts négatifs potentiels sur les biotopes sensibles, sous-estimés dans le document. Certains sites étroits (Cf vallons obscurs de Nice et de Saint-Blaise) pourraient être plus significativement affectés.

***L'Ae recommande d'approfondir l'évaluation des extensions de construction en zone Nb sur les sites Natura 2000.***

La basse vallée du Var fait l'objet d'une évaluation spécifique. Elle « *constitue la plus importante zone humide littorale de la Côte-d'Azur* » ; « *elle constitue un site important d'hivernage pour certaines espèces d'oiseaux, notamment la Mouette mélanocéphale. Plus de 150 espèces d'oiseaux fréquentent le site, dont 36 espèces sont d'intérêt communautaire* ». Parmi les objectifs du document d'objectifs, figurent « *maintenir et renforcer la mosaïque d'habitats de l'ensemble du site (roselières, vasières, ripisylve...)* ; *garantir les conditions de tranquillité nécessaires au bon déroulement du cycle biologique des espèces à très fort et fort enjeu, notamment à l'embouchure* ; *maintenir et renforcer la fonction de corridor dans l'axe de la vallée et la connectivité avec les espaces naturels et agricoles environnants* ». La suppression progressive des seuils sur le Var est favorable à la renaturation du site et conforme au document d'objectifs.

L'évaluation d'incidences ne porte que sur les OAP. Pour plusieurs d'entre elles, elle identifie des incidences potentielles de perte d'habitat de chasse des oiseaux « *à relativiser au regard des surfaces concernées et de la disponibilité d'habitats favorables alentours* ». C'est notamment le cas pour les OAP du secteur de La Baronne à La Gaude, des Bréguières à Gattières. Elle conclut : « *De manière globale, au regard du contexte très urbanisé de la vallée du Var, les incidences pressenties sur les espèces et habitats d'intérêts communautaires est faible* ». Aucune mesure particulière d'évitement ou de réduction n'est prévue. L'analyse des « *effets cumulés sur le site Natura 2000* » est largement redondante avec cette analyse « individuelle », puisque n'y sont mentionnés que des projets connus au sein d'une des OAP de l'OIN. En revanche, aucune des infrastructures de transport, pourtant prévue au PDU, n'est incluse dans cette analyse – voir analyse page 33 du présent avis –, non plus que les travaux prévus de consolidation de certaines digues dont la réalisation est prévue d'ici à 2030<sup>54</sup> ; à ce stade, aucune mesure d'évitement ou de réduction n'a donc été définie. Faute d'une évaluation des incidences prenant en compte l'ensemble des urbanisations et travaux sur la basse vallée du Var, cette évaluation est incomplète et ne peut, en l'état, conclure à l'absence d'incidences significatives sur le site « basse vallée du Var ».

***L'Ae recommande de :***

- ***reprenre l'évaluation d'incidences Natura 2000 de la basse vallée du Var en prenant en compte la totalité des dispositions du PLUm susceptibles de l'affecter, en particulier les infrastructures de transport programmées par le PDU et les travaux de protection projetés dans le programme d'actions de prévention des inondations,***

---

<sup>54</sup> Voir courrier de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement PACA au directeur du SMIAGE Maralpin, maître d'ouvrage de ces travaux. « *L'affirmation selon laquelle il serait impossible de compenser la suppression de 14 km de ripisylve n'est pas recevable. La compensation est donc un impératif* ». Si cet impact était confirmé, ces travaux ne seraient pas *a priori* compatibles avec le troisième objectif du Docob rappelé à l'alinéa précédent.

- *démontrer l'absence d'incidence significative du PLUm sur ce site, la compatibilité de ses dispositions aux objectifs du site et le cas échéant de prévoir des mesures d'évitement et de réduction,*
- *ou à défaut d'appliquer les dispositions de l'article R. 414-23 III et IV.*

## **2.9 Dispositif et indicateurs de suivi des mesures du PLUm et de ses effets**

Le tableau de bord de suivi des effets du PLUm se révèle peu précis. Ainsi, l'outil de suivi-évaluation est envisagé par un choix d'indicateurs « *basé sur les données et chiffres clés figurant dans l'état initial de l'environnement et sur les outils mis en place par le PLUm* », méthode qui garantirait « *la définition d'indicateurs accessibles, pertinents avec les projets et dont le nombre est restreint* ». Or, trois éléments amènent à modérer ce propos : les indicateurs sociaux, économiques, environnementaux et spatiaux de l'état initial sont assez nombreux, certains peuvent poser des problèmes de temporalité pour un pas de temps d'évaluation annoncé de 9 ans, d'autres demanderaient à être considérés, voire hiérarchisés au regard de l'importance de l'enjeu (le taux de création d'emplois par exemple, non évoqué dans l'état initial).

Le suivi des résultats est évoqué une seconde fois dans le document de façon un peu plus précise, au nom de cinq dimensions environnementales du PLUm (TVB et consommation d'espace, qualité de l'air / gaz à effet de serre / énergie, gestion de l'eau et des déchets, vulnérabilité des personnes et des biens vis-à-vis des risques, paysage et patrimoine). Certains de ces indicateurs présentent peu de rapport avec les enjeux ou les dispositions du PLUm<sup>55</sup>. S'ils sont chiffrés à un instant « 0 » en nombre et valeur, si une fréquence de collecte est donnée (de 1 à 10 ans), rien n'est cependant dit sur les objectifs fixés à moyen terme. Enfin, il semble difficile de suivre une incidence environnementale sans que soit évoqué le lien aux autres dimensions du développement durable. Ainsi, à titre d'exemple, il est fort peu probable que la consommation d'espace soit maintenue à moyen ou long terme sans projet agricole fort... Des indicateurs socio-économiques sur le nombre d'installations d'agriculteurs, le résultat économique de filières, ou encore l'évolution des prix fonciers sont alors indispensables pour pouvoir en juger.

***L'Ae recommande d'établir un tableau de bord avec des indicateurs représentatifs des enjeux et des dispositions du PLUm, hiérarchisés, couvrant les quatre dimensions sociale, environnementale, spatiale et économique, et fixant des cibles chiffrées à l'échéance du PLUm, ainsi que des valeurs intermédiaires.***

## **2.10 Résumé non technique**

Le résumé non technique est sans rapport avec l'évaluation environnementale. Par exemple, la présentation des évolutions démographiques dans l'état initial concerne la population départementale et ce qui suit est en décalage important par rapport au PLUm et au dossier<sup>56</sup>. Il renvoie fréquemment à la lecture des autres tomes : il n'est donc pas autoportant.

Surtout, il donne une image qui ne correspond pas au contenu du plan : « *Il est possible de signaler ici les points forts du PLUm pour la compatibilité et le prise en compte des plans et programmes et des objectifs environnementaux : mise en place de prescriptions spécifiques TVB dans le règlement [ce qui ne vaut pas pour les continuités à restaurer], des actions importantes sur*

<sup>55</sup> Les indicateurs de vulnérabilité sont uniquement des « nombres de PPR » par type de risques naturels, qui sont des plans approuvés par l'État. De même, pour les sites inscrits et les sites classés.

<sup>56</sup> « *La croissance démographique du territoire entraîne une hausse de la pression foncière et le développement de l'urbanisation diffuse, qui affecte surtout la bande côtière et les secteurs du piémont* »

*la protection des cours d'eau qui ont le double objectif de limiter le risque inondation et de préserver la fonctionnalité écologique »* alors que le dossier ne prend pas en compte les travaux envisagés sur la rive gauche qui affecterait cette fonctionnalité.

Peu de « mesures » qui y sont reprises correspondent à des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

*L'Ae recommande de réécrire le résumé non technique en cohérence avec le dossier présenté.*

### **3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUm**

Le diagnostic du rapport de présentation illustre factuellement les principaux défis auxquels la métropole de Nice est confrontée : stagnation démographique, en partie liée à plusieurs handicaps structurels (accessibilité, topographie, rareté du foncier), perte d'attractivité en dépit d'une renommée internationale, dégradation du cadre de vie liée à un étalement urbain encore soutenu et à ses conséquences sur la fragilisation des milieux agricoles et naturels.

Au cœur de la métropole, la basse vallée du Var est le lieu de toutes les contradictions : milieu écologique exceptionnel, fertilité agricole, réservoir pour l'alimentation de la métropole en eau potable, exposée à plusieurs risques majeurs (crue rapide, séisme, mouvements de terrain), ainsi qu'à l'accumulation de nuisances (air et bruit) du fait de la concentration des principales infrastructures de transport.

Dans ce contexte, la création de l'OIN en 2008 correspond à la volonté de structurer la métropole autour d'une nouvelle centralité, plus accessible par tous les modes de transport. Le PLUm s'inscrit dans la continuité de cette volonté : la plupart des extensions d'urbanisation et des créations d'emploi sont projetées dans le périmètre de l'OIN, et notamment en rive gauche sur la commune de Nice.

Le dossier présenté à l'Ae ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure le PLUm améliorera la situation initiale et relèvera les défis rappelés plus haut. La démarche semble être le résultat d'un dialogue itératif entre la métropole et l'État, l'approbation du PLUm nécessitant l'avis favorable de toutes les communes, sans que la démarche d'évaluation environnementale y ait réellement contribué. La mauvaise qualité de l'évaluation environnementale prive le maître d'ouvrage des bases objectives nécessaires pour caler le scénario tendanciel, pour évaluer les impacts du PLUm et pour définir des mesures appropriées permettant d'éviter, de réduire et de compenser les incidences significatives pourtant nombreuses. L'Ae se trouve de ce fait dans l'impossibilité de juger de la bonne prise en compte de l'environnement et d'éclairer le public à ce propos. Le PLUm définissant le cadre de la plupart des dispositions du projet stratégique et opérationnel de l'OIN, le même raisonnement est applicable à ce dernier.

#### ***3.1 La maîtrise de l'artificialisation des espaces agro-naturels et de la consommation d'espaces***

L'avancée la plus importante du PLUm est la mise en conformité et la rationalisation des zonages au sein d'un document d'urbanisme unique, ayant notamment conduit à renoncer à certaines OAP antérieures et, dans la plupart des communes, à reclasser des espaces en zones initialement urbanisée (U) ou à urbaniser (AU) en espaces naturels ou agricoles. Ainsi, le PLUm entérine la

réduction de plusieurs centaines d'hectares de zones U ou AU<sup>57</sup>. Compte-tenu des modifications les plus récentes apportées au dossier, il est important que celui-ci tienne pleinement compte des recommandations formulées au § 2.1.5.

La suppression de certaines OAP antérieures constitue intrinsèquement une mesure d'évitement, de plusieurs types d'impact (pour les milieux naturels et les continuités écologiques par exemple). De même, le PLUm prévoit la protection de 1 080 hectares d'espaces agricoles, notamment au moyen de « zones agricoles protégées » dans le périmètre de l'OIN, ce qui témoigne d'une certaine volonté de prendre en compte l'enjeu de cette activité pour l'avenir de la métropole. La réservation de plusieurs dizaines d'hectares pour certains espaces naturels présentant des enjeux forts (Bec de l'Esteron, coulée verte en rive gauche du Var à Nice...) constitue un exemple concret de projet de renaturation, qui permet d'accompagner l'évolution du zonage.

Il n'en reste pas moins que certains zonages ou règlements restent encore à affiner, notamment pour garantir la compatibilité avec les lois montagne et littoral et la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, pour respecter le principe de continuité des extensions avec les urbanisations existantes et le maintien d'« entités agricoles et naturelles d'intérêt ». Ceci pourrait conduire à réinterroger leur pertinence ou à les délimiter plus finement (« éviter »), appliquant ainsi la logique d'évitement de la démarche « éviter, réduire, compenser ».

***L'Ae recommande d'achever la démarche ERC pour les zonages et les OAP qui ne seraient pas conformes aux lois montagne, littoral ou à la DTA des Alpes-Maritimes.***

Le reclassement de certains espaces en espaces agricoles laisse incertaine la réponse à la question de leur usage futur, au regard du constat porté par le diagnostic territorial sur l'activité agricole dans le territoire métropolitain. Celui-ci souligne en particulier la fragilité économique de ce secteur, compte-tenu du coût du foncier et de son accessibilité, mais également de l'usage fréquemment non agricole de ces espaces. L'évolution constatée de l'urbanisme au cours des dernières décennies démontre qu'une politique agricole volontariste serait de nature à consolider durablement la vocation agricole de ces espaces, à l'image d'autres métropoles.

### ***3.2 L'amélioration de la résilience de la métropole***

Alors que la métropole est physiquement exposée à de nombreux risques naturels, cet enjeu environnemental apparaît peu structurant pour la démarche d'aménagement portée par le PLUm. En particulier, alors que le plan de gestion des risques d'inondation Rhône-Méditerranée prévoit de « mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés aux inondations », d'« augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques »<sup>58</sup>, d'« améliorer la résilience des territoires exposés »<sup>59</sup>, non seulement le projet de PLUm ne prévoit quasiment aucune déclinaison des objectifs du PGRI, mais de nombreuses extensions d'urbanisation restent envisagées dans des zones inondables, les aménagements de certaines OAP étant envisagés dans des zones d'aléa fort et même très fort<sup>60</sup>, ce qui pourrait conduire à s'interroger sur la

<sup>57</sup> Environ 870 ha selon les derniers éléments transmis aux rapporteurs

<sup>58</sup> Qu'elles soient protégées ou non par des digues

<sup>59</sup> Avec plusieurs objectifs : éviter d'aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones à risque, valoriser les zones inondables et les espaces littoraux naturels, renforcer la prise en compte du risque dans les projets d'aménagement, préserver les champs d'expansion des crues, éviter les remblais en zone inondable, gérer la ripisylve en tenant compte des incidences sur l'écoulement des crues et la qualité des milieux, traiter de l'érosion littorale dans les stratégies locales exposées à un risque important d'érosion, limiter la création de nouveaux ouvrages de protection aux secteurs à risque fort et présentant des enjeux importants, limiter l'exposition des enjeux protégés

<sup>60</sup> C'est notamment pour cette raison que l'avis de l'État du 26 mars 2019 demande de supprimer l'OAP Anatole France, qui prévoit des logements en secteur d'aléa fort de la vallée du Paillon.

compatibilité du projet de PLUm avec le PGRI. En particulier, la démonstration devrait être apportée qu'il n'existe pas d'implantation alternative ou que l'alternative présenterait trop d'inconvénients, notamment pour l'environnement et, si c'est le cas, de prévoir des mesures de réduction de la vulnérabilité dont il est démontré qu'elles protègent les populations et les biens. L'esprit de ces dispositions est non seulement d'éviter d'exposer des nouvelles populations à ces risques, mais aussi de réduire l'exposition des populations existantes, question sur laquelle le projet de PLUm reste silencieux.

***L'Ae recommande :***

- ***d'éviter toute urbanisation dans les zones d'aléa fort ou très fort du scénario moyen du TRI et de conditionner les autres urbanisations à des mesures d'évitement ou de réduction de l'exposition à des crues rapides,***
- ***pour l'ensemble des territoires de la métropole d'ores et déjà exposés, de proposer des mesures de réduction de leur vulnérabilité, soit par le biais des plans de prévention des risques, soit par une OAP thématique du PLUm.***

### ***3.3 Cas particulier de la basse vallée du Var***

Porteuse de développements stratégiques pour la métropole, la basse vallée du Var cumule les opportunités, les contraintes et les menaces, comme en atteste le diagnostic territorial. La création de l'OIN vise à initier ou accompagner ces développements. En revanche, son projet stratégique et opérationnel ne traite pas explicitement les contraintes et les menaces. À la lumière des considérants du contentieux relatif à ce plan, le PLUm devient de fait le document principal qui a vocation à assurer la cohérence entre les différents enjeux du territoire.

À ce stade, le dossier ne résout pas les tensions et contradictions de ce territoire. Plusieurs défauts de l'évaluation environnementale en manifestent les symptômes : en particulier, le fait de ne pas aborder la question des incidences sur les milieux naturels et sur le site Natura 2000 de la basse vallée du Var, des infrastructures et travaux programmés dans le PDU ou nécessaires pour assurer la protection du territoire contre les inondations laisse entière la question de leur compatibilité.

Le choix et le dessin de la plupart des OAP démontrent, à quelques exceptions près, le souci d'éviter l'urbanisation dans les zones soumises aux aléas les plus forts. Pour autant, le plan de prévention des risques d'inondation ne tient pas pleinement compte de la gravité de l'aléa<sup>61</sup>. Comme pour les autres territoires de la métropole, l'absence de disposition visant à réduire la vulnérabilité des urbanisations existantes, mais aussi des extensions envisagées, est préoccupante : outre l'augmentation globale de l'exposition de la population au risque, elle expose donc ce territoire stratégique à des catastrophes majeures qui pourraient durablement affecter la métropole. Par exemple, au regard de l'importance de l'aéroport et de l'autoroute A8 comme « portes d'entrée » du territoire et dans une moindre mesure des voiries qui traversent le Var, l'absence de mention et en conséquence de mesure pour réduire leur vulnérabilité aux séismes conduit à s'interroger sur la pleine prise en compte des « contraintes et menaces » dans la stratégie de développement et d'aménagement de la plaine du Var.

Ainsi, de façon plus générale, au-delà d'une démarche de prise en compte des contraintes et de protection de certains espaces, le PLUm ne pallie pas l'absence de démarche intégrée permettant

---

<sup>61</sup> Engager la révision du PPRI dans les meilleurs délais permettrait de prendre en compte les aléas du TRI et de se conformer au cadre défini par le projet de décret, en préparation, ayant vocation à définir un cadre national homogène pour ce type de plan.

au mieux la réalisation durable des ambitions du territoire. Plusieurs volets mériteraient en particulier d'être consolidés :

- sur le plan environnemental, la métropole s'est engagée à mettre en place un observatoire de la biodiversité. Il s'agit d'une initiative importante pour assurer le suivi des indicateurs environnementaux, mais aussi pour développer une gestion vertueuse des espaces naturels ;
- le raisonnement conduit au § 3.1 devrait également mener à porter un projet agricole volontariste à l'échelle de la basse vallée ;
- les paysages des coteaux ont été fortement affectés par l'extension historique de l'urbanisation jusqu'à Carros. Le grand paysage, combinant un paysage de vallée mixte (agricole, naturel, urbain), de villages perchés et, en arrière-plan, de montagnes pourrait lui aussi être fortement affecté par certaines urbanisations et par les infrastructures du PDU. Cette question est partiellement traitée dans l'OAP Collines, mais n'est que très partiellement déclinée à l'échelle d'ensemble de la vallée.

***L'Ae recommande à la métropole de proposer, pour la basse vallée du Var, une stratégie équilibrée et durable alliant développement économique, soutien à l'activité agricole, préservation des principaux enjeux environnementaux (en particulier le site Natura 2000) et réduction de la vulnérabilité à tous les risques naturels, en complétant le PLUm sur certains volets ou en engageant des actions d'accompagnement.***

### ***3.4 La réduction du déficit de ressources (matériaux, énergie, etc.) et la planification des équipements nécessaires***

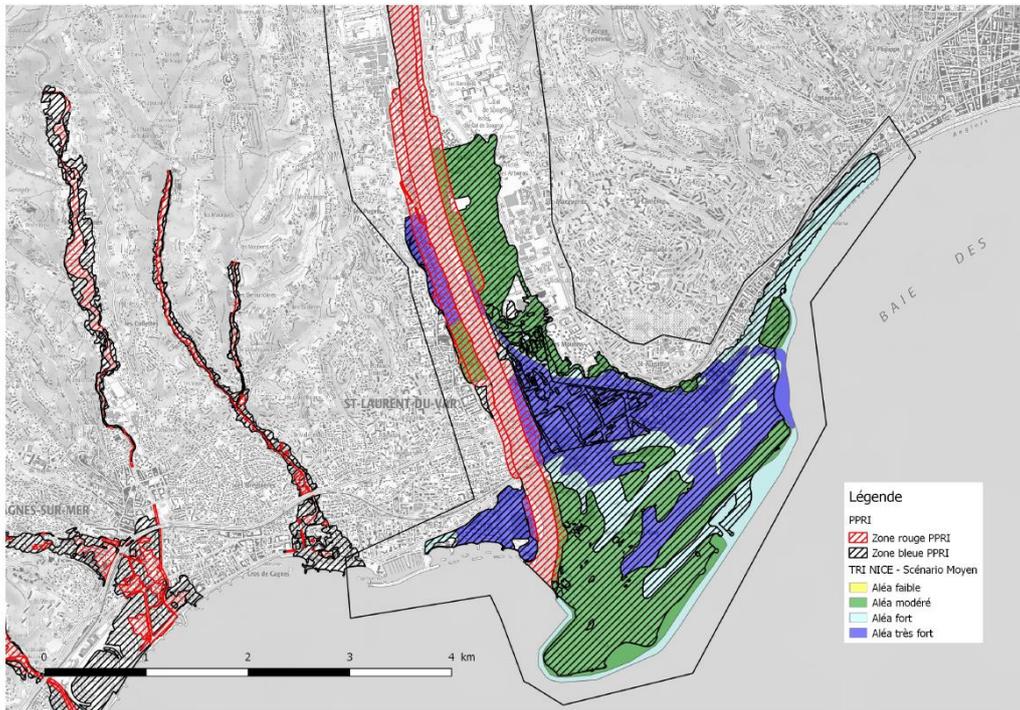
Quoiqu'incomplet sur ce point, le diagnostic démontre que le territoire de la métropole est d'ores et déjà déficitaire pour la plupart des ressources nécessaires à son fonctionnement. Le volet « eau » n'aborde pas la question des ressources stratégiques en eau. L'avis de l'État du 26 mars 2019 demande de « mieux préciser la volonté de maîtrise de la consommation d'eau potable » et de « traduire par l'inscription d'emplacements réservés appropriés » plusieurs projets stratégiques pour la ressource en eau, définis dans le règlement du Sage de la vallée du Var.

Dans le silence de l'évaluation environnementale, plusieurs avis et contributions confirment la prise en compte insuffisante des mesures de maîtrise des consommations, mais aussi et surtout, l'absence de réservation d'espaces pour tous les installations et équipements nécessaires. À ce stade, le PLUm ne modifierait que marginalement l'évolution actuelle conduisant, hormis pour l'eau, à reporter sur les territoires voisins la création de ces installations et équipements, ainsi que les impacts, nuisances et risques correspondants et les impacts liés au transport de ces différentes ressources. Même si le territoire de la métropole peut difficilement, à court terme, assurer son autosuffisance, tout particulièrement en matière d'énergie, la transition pourra difficilement être amorcée si le PLUm ne le prévoit pas.

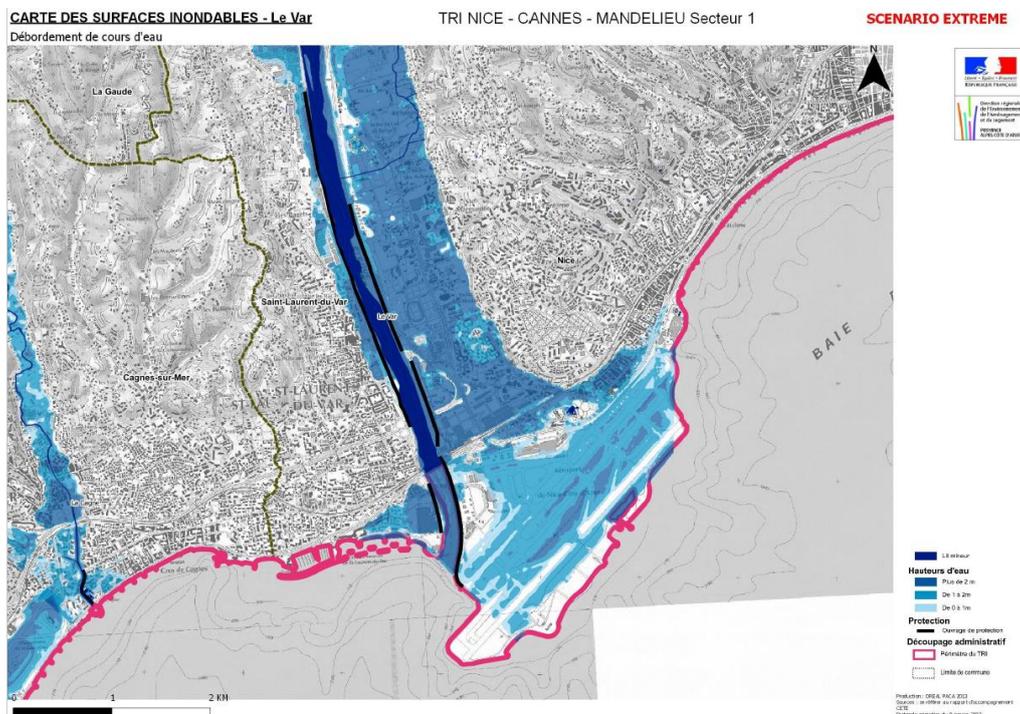
***L'Ae recommande de préciser les sites qui pourraient accueillir des projets de carrières, d'installations de gestion de déchets et de production d'énergie sur le territoire de la métropole et d'inscrire ces réflexions dans une trajectoire de moyen et long terme visant à réduire la dépendance de la métropole vis-à-vis de territoires voisins.***

## Annexe I

### Superposition des zonages du PPRI et du scénario moyen du TRI<sup>62</sup> de Nice



Il ressort de cette superposition que des secteurs importants, en zone bleue du PPRI, sont exposés à un aléa fort et même très fort (hauteurs d'eau supérieure à 1 mètre ou vitesse de coulement supérieure à 1 m/s) dans le scénario moyen du TRI.



Dans le scénario extrême, la hauteur d'eau sur l'ensemble de la rive gauche de la vallée du Var est supérieure à 2 mètres, de même qu'à l'embouchure en rive droite.

<sup>62</sup> Cartographies du territoire à risque d'inondation arrêtées le 20 décembre 2013