

**AVIS DE LA COMMISSION « ESPACES ET URBANISME »  
DU COMITE DU MASSIF DES ALPES**

**relatif à la modification du Schéma régional d'aménagement,  
de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)  
de la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur**

La commission « Espaces et urbanisme » du Comité de massif des Alpes, réunie le 1<sup>er</sup> octobre 2024,

VU :

- l'article 11 de la loi Montagne du 28/12/2016 « *Le comité de massif est associé à l'élaboration des SRADDET dans les conditions prévues au I de l'article L. 4251-5 du CGCT* » ;
- l'article L.4251-5 du CGCT « *I. – Sont associés à l'élaboration du projet de schéma : ... 10° Le cas échéant, les comités de massif ...* »
- l'article L.4251-6 du CGCT « *I. – Le projet de schéma est arrêté par le conseil régional. Il est soumis pour avis : 1° Aux personnes et organismes prévus aux 3° à 6° du I de l'article L. 4251-5 ...* »
- l'article 13 de la loi Montagne du 28/12/2016 « *Les SRADDET ... prennent en compte les Schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif* » ;
- l'article 5 du règlement intérieur du Comité de massif des Alpes « *Le Comité de massif délègue à la Commission permanente les avis relatifs aux schémas régionaux (dont les SRADDET) .... Le Comité de massif est simplement informé des avis rendus* » ;
- la résolution de la commission permanente du massif des Alpes en date du 30 mai 2022 visant à émettre un avis sur les deux projets de modification des SRADDET des régions alpines et confiant à la commission Espaces & Urbanisme la préparation des avis ;

CONSIDERANT :

- la saisine du Comité de Massif par la Région Sud Provence-Alpes Côte d'Azur sur le projet de modification du SRADDET par courrier en date du 12 juillet 2024 ;
- la résolution de la commission permanente du 30 mai 2022 appelant les deux Régions à mener dans les instances du comité de massif des Alpes un travail interrégional dans le cadre de la modification de leur SRADDET ;
- la présentation en commission Espaces & Urbanisme du comité de massif des Alpes du 16 mars 2023 des deux projets de SRADDET en cours de modification ;
- que le projet de modification du SRADDET s'inscrit dans les orientations du Schéma Interrégional du Massif des Alpes (SIMA) adopté en 2013 et mis à jour en 2020.
- que les secteurs de montagne présentent des enjeux spécifiques dans les thématiques portées par le SRADDET, dont plusieurs figurent dans le périmètre de la présente modification :

- l'enjeu de sobriété foncière, qui s'exprime particulièrement en montagne par l'équilibre à rechercher entre d'une part le besoin de logements (permanents, saisonniers, touristiques), services, équipements, infrastructures et d'autre part la rareté du foncier liée à la topographie contrainte, l'exposition à des risques naturels multiples, la forte présence de zones naturelles, agricoles, forestières, pastorales ;
- la qualité exceptionnelle de la biodiversité et la sensibilité de la ressource en eau ;
- les risques naturels de plus en plus prégnants dans l'aménagement des territoires de montagne ;
- les enjeux de diversification de l'économie – tourisme, agriculture, industrie, ... pour une montagne habitée, ainsi que le rôle accru des petites centralités en zones rurales de montagne.

#### **SALUE :**

La **méthode** développée par la Région pour traiter de façon solidaire les enjeux d'équilibre territorial et de sobriété foncière.

En effet le projet soutient les territoires ruraux en prévoyant « *un bonus de 20 % de l'enveloppe foncière potentiellement consommable au bénéfice des 52 centralités locales des espaces ruraux ou d'équilibre régional identifiées dans le SRADDET* », dont 27 centralités pour l'Espace Alpin. Ce choix permet de soutenir le développement des petites villes et bourgs centre, dont le modèle d'urbanisation se prête moins à la densification que dans les villes et métropoles. Cet enjeu est particulièrement important pour les **petites centralités alpines**, au rôle structurant pour les territoires de montagne.

La méthode retenue pour la période 2021-2030 permet également de **conjuguer équité territoriale et diversité**, conformément à l'une des lignes directrices du rapport d'objectif : équité territoriale avec l'effort de 50% de réduction de la consommation foncière par rapport à la consommation de la décennie précédente appliquée aux 4 espaces du SRADDET (alpin, azuréen, provençal et rhodanien) ; diversité au sein de ces espaces, avec une gradation des niveaux d'effort distingués à l'échelle des SCOT (poursuivre, renforcer, intensifier), sur la base de la comparaison des trajectoires passées évaluées à l'aide d'indicateurs d'efficacité foncière (ha consommés par habitant /emploi / logement supplémentaire). Ces critères permettent de reconnaître des spécificités territoriales, dont celles de la montagne, et d'éviter ainsi d'édicter des règles trop uniformes qui seraient allées contre le principe et le besoin de différenciation.

Le SRADDET modifié intègre plusieurs principes majeurs de **préservation de la ressource en eau et de la biodiversité, dans le contexte de changement climatique** : la condition d'adéquation entre besoin et ressource pour les projets de développement et d'urbanisation nouvelle, en anticipant les effets du changement climatique, l'attention à porter à la multifonctionnalité des milieux, le recours préférentiel aux solutions fondées sur la nature dans l'adaptation du territoire face aux risques naturels et dans les projets d'aménagement notamment afin de limiter l'imperméabilisation des sols. La commission rappelle que la Région Sud est très active en matière de **prévention des risques naturels sur le territoire alpin**, soutenant de nombreuses démarches volontaristes de gestion intégrée des risques naturels (GIRN) portées par les territoires. Elle souligne l'intérêt pour ces territoires engagés dans les démarches de GIRN, d'être confortés par des documents de cadrage tels que le SRADDET.

La commission salue aussi l'excellent dispositif de **concertation** qui a accompagné la procédure de modification du SRADDET, dans le cadre des Instances territoriales de dialogue, approfondi dans chacun des 4 espaces infrarégionaux, et des ateliers de concertation thématiques dédiés à la montagne, en articulation avec les travaux de la conférence régionale des SCOT.

## EMET :

Les **observations et recommandations** suivantes sur les thèmes traités dans le projet de modification.

- **Gestion économe de l'espace et lutte contre l'artificialisation des sols**

A titre pédagogique, la commission recommande que le SRADDET modifié rappelle clairement que les enveloppes foncières ne sont pas des droits à consommer mais des **enveloppes maximales**.

Elle insiste sur l'effort à poursuivre pour accompagner la sobriété foncière d'une **démarche qualitative** de renouvellement et de requalification paysagère et architecturale du bâti existant, ainsi que des aménagements futurs : nouvelles formes villageoises ou urbaines en s'inspirant du bâti vernaculaire, espaces publics de qualité, reconquête des locaux vacants, des friches, ... ainsi que le renforcement de solutions de mobilités décarbonées, pour le maintien d'une armature territoriale forte favorisant la vie à l'année pour tous dans les territoires de montagne.

L'**indicateur d'efficacité foncière** se base sur des dynamiques passées qui ont tendance à récompenser ceux qui ont fait le moins d'effort et à sanctionner ceux qui en ont fait le plus (qui verront leur capacité de développement plus réduite que la première catégorie). Les PNR de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur préconisent la mise en place d'une « bonification supplémentaire » à définir à l'échelle de chaque SCOT.

La commission alerte sur le fait que cet exercice de planification intervient à mi-parcours, avec le risque que certains secteurs dépassent leur « quota » compte-tenu la **trajectoire déjà engagée**.

- **Préservation de la ressource en eau et de la biodiversité**

La commission suggère que le SRADDET souligne les nécessaires **solidarités amont-aval**, tel que mentionné dans le SIMA « *La pérennité de la ressource en eau est une des conditions de base pour la poursuite du développement et de la croissance démographique. L'eau n'est pas simplement une ressource pour les habitants et les activités. Elle contribue également à la qualité des paysages, des milieux naturels et de la biodiversité : en particulier, en zone de montagne via les réservoirs biologiques dans les têtes de bassins versants et les milieux aquatiques associés (zones humides notamment).* »

- **Stratégie régionale aéroportuaire**

Dans le contexte de prise en compte des enjeux de changement climatique par le SRADDET, et d'élaboration du Plan d'adaptation au changement climatique du massif des Alpes, la commission regrette que le SRADDET ne prévoie que le **maintien des infrastructures aéroportuaires, sans perspective de réduction du trafic** hors service d'intérêt général (vols sanitaires et de sécurité civile). La présence en nombre d'aérodromes de taille relativement importante, dont celui de Gap-Tallard, conduit en effet à une activité importante de vols motorisés, professionnels ou de loisirs, causant des nuisances et des pollutions importantes à leur voisinage et dans les montagnes avec multiplication des vols découvertes, associés à des émissions de GES conséquentes.

Le SRADDET devrait proposer des préconisations, en accord avec le SIMA qui indique dans les « enjeux et les orientations stratégiques » de son Chapitre 1A sur « Préserver la qualité de l'espace » que « *le développement des loisirs motorisés est contradictoire avec les efforts effectués pour valoriser le paysage et le milieu naturel* ».

- **Continuité interrégionale et inter-SCOT alpins**

Tel qu'indiqué dans l'avis du comité de massif du 24 juin 2019 sur le projet d'élaboration du SRADDET et rappelé dans la résolution de la commission permanente du 30 mai 2022, la prise en compte des enjeux de massif nécessite de considérer les dynamiques à l'œuvre dans l'ensemble du territoire alpin, sans se limiter à l'enveloppe régionale. Celles-ci sont partagées entre les deux Régions alpines françaises dans le cadre des instances de massif (comité de massif des Alpes) et entre les régions et pays euro-alpins dans le cadre des coopérations transfrontalières (Suera, Convention alpine).

Cette **continuité** est essentielle pour l'harmonisation des choix opérés et pour les continuités géographiques (continuités écologiques, mobilités, ...). Cette vigilance d'échelle vise aussi à s'assurer qu'il n'y ait pas (trop) de différences de traitement dans les deux SRADDET alpins qui soient susceptibles de générer des effets d'opportunité d'implantation et de concurrence territoriale.

Le SRADDET en vigueur prend déjà en compte le respect des continuités interrégionales, notamment l'harmonisation des Trames Verte et Bleue avec les Régions voisines, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie pour la France, Piémont et Ligurie pour l'Italie. Il mentionne notamment pour aider à cette harmonisation sur la partie alpine du territoire, les travaux menés dans le cadre du projet européen INTERREG ALCOTRA Biodiv'Connect.

**Pour le foncier**, le projet de SRADDET indique dans son rapport d'objectifs que dans le cas des SCoT interrégionaux (pour les Alpes, Vaison-Ventoux, Arc Comtat Ventoux, Sisteronais-Buëch et Rhône Provence Baronnies), « *le niveau d'effort attendu sur 2021-2030 et le mécanisme d'équilibrage territorial définis ci-avant s'appliquent uniquement à la partie de leur territoire située en région Provence-Alpes-Côte d'Azur* ».

Pour aller plus loin, afin de faciliter le dialogue et la planification territoriale à cette échelle géographique alpine interrégionale, et atténuer les différences de situations ou de choix entre les deux Régions, notamment pour les **SCOT interrégionaux** et les **SCOT mitoyens**, les **modalités de suivi** du SRADDET pourraient utilement **promouvoir les démarches d'inter-SCOT alpins** s'appuyant sur les réseaux existants ou à construire.

En particulier la commission s'étonne que les PNR ne soient pas présents dans les **conférences régionales de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols** introduite par la loi du 20 juillet 2023. Elle insiste sur l'intérêt de les associer à cette gouvernance, compte-tenu du rôle spécifique des PNR dans l'aménagement du territoire, de leur antériorité dans ce domaine, et de leur périmètre interSCOT et interrégional (3 des 4 SCOT énumérés plus haut concernent le PNR des Baronnies provençales). Il conviendrait que la Région Sud s'engage à mener un **dialogue interrégional spécifiquement sur cette question de la consommation foncière** afin que les SCOT et la charte du Parc puissent prendre des dispositions cohérentes à l'échelle de leurs territoires respectifs.

#### **FORMULE EN COMPLEMENT :**

Les observations suivantes sur des thèmes que la commission recommande d'ajouter ou de renforcer dans le projet de modification ou lors d'une prochaine évolution du SRADDET.

- **Biodiversité et impact des énergies renouvelables**

Le sujet des énergies renouvelables doit faire l'objet d'une deuxième modification à venir du SRADDET, une fois parus les décrets d'application de la loi Climat & Résilience dédiés à ce thème. Toutefois, dès à

présent, la commission recommande qu'une attention soit portée à la conciliation des enjeux de préservation de la biodiversité et de développement des énergies renouvelables, tel que le demande la motion adoptée en séance plénière du comité de massif des Alpes du 9 octobre 2024, en particulier :

- rappeler que les énergies renouvelables viennent en substitution d'énergies existantes et non en production supplémentaire, et que l'engagement dans une trajectoire de réduction des consommations énergétiques est un préalable à la production d'énergies renouvelables,
- donner en complément de la réglementation, des règles plus prescriptives sur l'agrivoltaïsme (définir des règles et des moyens pour que la vocation agricole des sols soit préservée dans le cas de projets agrivoltaïques) et les parcs photovoltaïques au sol en faveur de la préservation des paysages, de la biodiversité, du pastoralisme, des forêts,
- compléter par des règles de prudence sur la biomasse (étude préalable des gisements pour ne pas excéder la capacité de renouvellement des boisements), et sur le biogaz en lien avec l'économie circulaire (privilégier sa production à partir de ressources autres que forestières ou agricoles),
- prendre en compte l'effet de cumul des projets sur les plans paysager, environnemental et agricole.

- **Jeux Olympiques et Paralympiques hiver 2030**

Le SRADDET modifié n'évoque pas les JOP hiver 2030, alors que ceux-ci s'inscrivent dans sa temporalité. Les membres de la commission ont bien noté que ceux-ci ont peu ou pas d'impact sur la constructibilité dans les zones alpines de la Région Sud et qu'ils s'inscriront dans la réglementation en vigueur, la loi olympique ne créant pas de droit supplémentaire sur l'urbanisme, excepté les délais de livraison des ouvrages.

Toutefois, et dans l'attente d'éléments plus élaborés qui seront produits par le groupe de travail dédié aux JOP d'hiver 2030 installé par le Comité de Massif des Alpes, la commission suggère dès à présent :

- que le projet de SRADDET intègre **pour la partie de l'espace alpin concerné par les JOP des règles ou prescriptions territorialisées sur l'adéquation avec les ressources** : sobriété en consommation de foncier pour les ouvrages olympiques (équipements sportifs, hébergements, infrastructures), avec optimisation de la réutilisation des bâtis et infrastructures existants, point de vigilance sur la ressource en eau, compte tenu des épisodes de sécheresse des dernières années.
- que la Région tire profit de **l'opportunité des JOP pour accélérer des mutations** en cours (politiques vertueuses de mobilité décarbonée, de sobriété dans l'utilisation des ressources, ...).

En conclusion, la commission souligne la qualité du document, en particulier la méthode et le dispositif de concertation mis en œuvre sur ce SRADDET. Ceux-ci pourraient utilement être élargis à l'ensemble du massif alpin. Elle souhaite que le présent avis soit joint à l'Enquête Publique.

