



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

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

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur la révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de
Gap (05)

**N° MRAe
2021APACA44/2939**

PRÉAMBULE

Conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 15 avril 2021), cet avis sur le révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme (PLU) de Gap (05). a été adopté le 5 octobre 2021 en « collégialité électronique » par Frédéric Atger et Jean-François Desbouis, membres de la MRAe.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par les arrêtés du 11 août 2020 et du 6 avril 2021 chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par la commune de Gap pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19/07/2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 26/07/2021 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution datée du 24/08/2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public. Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document.

Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#) et sur le [site de la DREAL](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

SYNTHÈSE

La commune de Gap, située dans le département des Hautes-Alpes, compte une population de 40 559 habitants (recensement INSEE 2018) sur une superficie de 11 040 ha. La commune est comprise dans le périmètre du SCoT de l'Aire gapençaise approuvé le 13/12/2013.

Le PLU révisé modifie le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et retient un taux moyen de croissance démographique de 0,8 % au lieu de 1,1 % dans le PLU approuvé en 2018. Il prévoit, à l'horizon 2032, d'accueillir près de 6 500 habitants supplémentaires, induisant la production d'environ 5 700 logements.

Parallèlement, il prévoit la création ou l'extension de zones urbaines sur des petites surfaces, à destination d'habitat et d'activités, en continuité ou en discontinuité de l'enveloppe urbaine.

La MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et du paysage.

En premier lieu, la MRAe n'identifie pas dans le dossier, les objectifs stratégiques qui sous-tendent les 31 modifications de cette révision allégée. En outre, le dossier n'explique pas les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

La MRAe souligne par ailleurs les éléments suivants :

- le taux de croissance démographique retenu (0,8 %) est supérieur aux données les plus récentes de l'INSEE (0,2 % entre 2013 et 2018), sans explication ;
- le calcul du besoin en logements n'est pas explicité ;
- la différence importante entre la baisse du nombre de logements et la baisse du nombre d'habitants n'est pas expliquée ;
- il ressort des pièces du dossier que la commune dispose d'un foncier libre suffisant au sein des « dents creuses » en zone urbaine et des zones à urbaniser, ainsi que par la mobilisation des logements vacants, pour permettre la réalisation des 5 700 logements prévus ;
- l'absence d'inventaires naturalistes, au moins sur les secteurs de projet les plus susceptibles d'affecter les espaces naturels proches de périmètres d'intérêt écologique, constitue une fragilité de l'évaluation des incidences du PLU sur le milieu naturel et le réseau Natura 2000.

La MRAe recommande également de prévoir des mesures pour éviter ou réduire les conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU révisé sur le paysage, en particulier sur les secteurs de Charance et de la Garde ; à défaut, de revoir les choix retenus.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
SYNTHÈSE.....	3
Avis.....	5
1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité de l'évaluation environnementale.....	5
1.1. Contexte et objectifs du plan.....	5
1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	6
1.3. Qualité de l'évaluation environnementale.....	6
1.3.1. <i>Explication des choix retenus.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Articulation avec les documents supérieurs.....</i>	<i>7</i>
1.3.3. <i>Qualité de la démarche.....</i>	<i>7</i>
2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	7
2.1. Besoins fonciers et la gestion économe de l'espace.....	7
2.1.1. <i>Perspectives d'évolution de la population et besoins en logements.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>Gisements fonciers situés au sein du tissu urbain déjà constitué.....</i>	<i>8</i>
2.2. Paysage.....	8
2.3. Biodiversité (dont Natura 2000).....	9
2.3.1. <i>Habitats, espèces, continuités écologiques.....</i>	<i>9</i>
2.3.2. <i>Étude des incidences Natura 2000.....</i>	<i>10</i>

AVIS

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité de l'évaluation environnementale

1.1. Contexte et objectifs du plan

La commune de Gap, située dans le département des Hautes-Alpes, compte une population de 40 559 habitants (recensement INSEE 2018) sur une superficie de 11 040 ha. La commune est comprise dans le périmètre du SCoT¹ de l'Aire gapençaise approuvé le 13/12/2013.

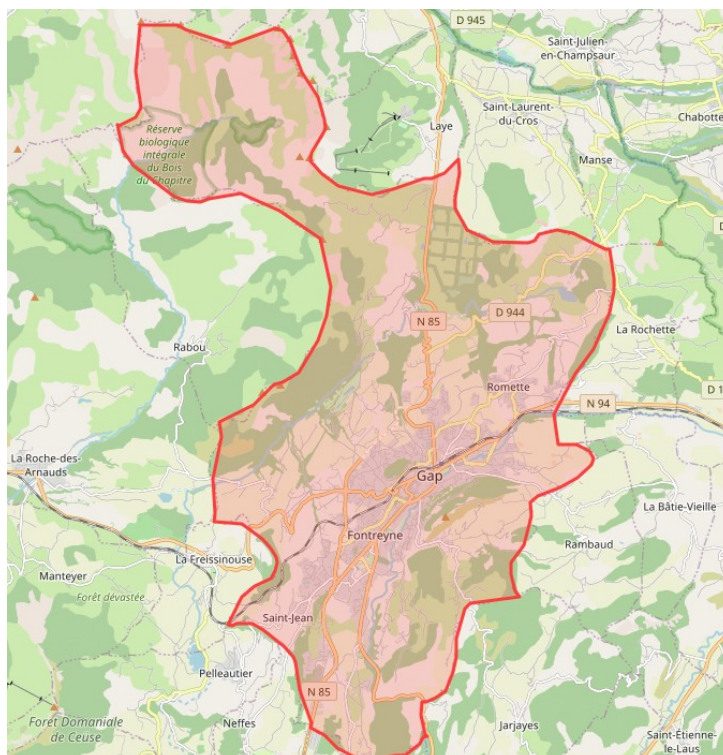


Figure 1: délimitation du territoire de la commune de Gap. Source : [Batrame](#).

À ce jour, la commune est couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 02/02/2018, qui a fait l'objet d'un [avis de la MRAe en date du 27/04/2017](#). Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU en vigueur prévoyait la réalisation d'environ 6 200 logements à l'horizon 2032, afin d'accueillir près de 10 000 habitants supplémentaires², selon l'hypothèse d'un taux de croissance annuel moyen d'environ 1,1 %.

Par décision en date du 25/06/2021, le conseil municipal de la ville de Gap a décidé d'arrêter le projet de révision allégée n°1 du PLU.

1 Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. Il est régi principalement par les articles L.131-1 à L.131-3, L. 141-1 à L. 143-50 et R. 141-1 à R. 143-16 du code de l'urbanisme.

2 9 634 habitants supplémentaires entre 2013 et 2032.

A titre principal, le projet de révision allégée du PLU modifie le PADD et retient, sur une période qui n'est pas précisée, un taux moyen de croissance démographique de 0,8 % par an. Ce taux de croissance semble correspondre à une période de 19 ans, comprise entre 2013 et 2032, alors que le PADD fait référence à la période de 16 ans s'achevant en 2032.

La MRAe recommande de préciser la période prise en compte pour l'élaboration du projet de territoire traduit dans le PADD.

Le projet de révision prévoit d'accueillir près de 6 500 habitants supplémentaires à l'horizon 2032, induisant la production de 5 700 logements, soit, par rapport à l'objectif du PLU approuvé en 2018, une baisse de 35 % du nombre d'habitants supplémentaires et de 8 % du nombre de logements supplémentaires (calcul effectué par la MRAe).

Parallèlement, le PLU révisé prévoit, sans que le dossier ne précise s'il existe un lien avec les modifications du PADD, la création ou l'extension de zones urbaines sur des petites surfaces :

- à destination d'habitat, sans précision du nombre de logements :
 - en continuité de l'enveloppe urbaine : zone UD Haute Tourronde (0,1 ha) ;
 - en discontinuité de l'enveloppe urbaine : zone UC Hauts de Varsie, zones UD Charance et la Garde, zones UH Charance et Meyères, zones 1AUc Chaudefeuille et Chapelet, représentant une superficie totale d'environ 2,6 ha ;
- à destination d'activités :
 - en continuité de l'enveloppe urbaine : zone UE_q Moulin du Pré et zone UG Belle Aureille, représentant une superficie totale de 2,9 ha ;
 - en discontinuité de l'enveloppe urbaine : zone UE_a Lachaup (2,6 ha).

Concernant les discontinuités mentionnées ci-dessus, selon le dossier au titre de la loi Montagne, « 8 secteurs ouverts à l'urbanisation ont fait l'objet d'une demande de dérogation à la constructibilité en discontinuité de l'urbanisation existante ».

Enfin, le PLU révisé modifie certaines orientations d'aménagement et de programmation (OAP) existantes et en crée une ; il projette également de mettre à jour certaines dispositions du règlement et de préciser certaines notions ou dispositions afin d'en clarifier le sens³.

1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques et du paysage.

1.3. Qualité de l'évaluation environnementale

1.3.1. Explication des choix retenus

L'explication des choix retenus (au chapitre 4) est thématique et lacunaire (une page). Elle ne répond pas aux exigences réglementaires qui disposent que « le rapport de présentation explique les choix

3 Par exemple, il s'agit de préciser la définition de l'habitat intermédiaire, d'un mur de soutènement...

retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement » (cf. article L151-4 du code de l'urbanisme).

La MRAe n'identifie pas dans le dossier, les objectifs stratégiques qui sous-tendent les 31 modifications.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation du PLU révisé, afin d'expliquer les choix retenus pour établir les modifications du PADD, des OAP et du règlement graphique.

1.3.2. Articulation avec les documents supérieurs

Le dossier présente l'articulation du PLU révisé avec la loi Montagne n°85-30 du 9 janvier 1985, le SRADDET⁴ PACA, le SCoT de l'aire gapençaise et le PCET des Hautes-Alpes. Il ne présente pas la prise en compte par le PLU du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Gap-Tallard-Durance arrêté le 18 mars 2021 et qui a reçu un [avis de la MRAe en date du 27 juillet 2021](#).

La MRAe recommande de présenter l'articulation du PLU révisé avec le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Gap-Tallard-Durance.

1.3.3. Qualité de la démarche

Pour la MRAe, même si les 31 modifications concernent effectivement des petites surfaces, cela ne justifie pas la qualité insuffisante de la démarche (cf. les différentes lacunes relevées dans cet avis) qui nuit à la bonne appréhension des incidences de cette révision alléguée sur l'environnement.

L'absence de règlement graphique ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble de la délimitation du zonage sur le territoire communal.

La MRAe recommande de compléter le dossier par le règlement graphique du PLU révisé.

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

2.1. Besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

2.1.1. Perspectives d'évolution de la population et besoins en logements

Le scénario d'évolution de la croissance démographique retenu à l'horizon du PLU révisé est de 0,8 % en moyenne annuelle. Le PADD indique que ce taux correspond « à la moyenne enregistrée sur les deux dernières périodes INSEE (1999/2013) », alors que les données les plus récentes de l'INSEE donnent un taux annuel moyen de variation de population de 0,2 % entre 2013 et 2018. Le choix fait par la commune de considérer une période antérieure à 2013 plutôt que les données récentes n'est pas justifié.

⁴ Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document de planification qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire. Il intègre plusieurs schémas régionaux thématiques préexistants : schéma régional de cohérence (SRCE), schéma régional de l'air, de l'énergie et du climat (SRCAE)... Il est régi principalement par les articles L. 4251-1 à L. 4251-11 et R. 4251-1 à R. 4251-17 du code général des collectivités territoriales.

La MRAe recommande de justifier l'hypothèse démographique retenue.

La justification du besoin en logements (5 700 au total) n'est pas détaillée dans le dossier. Elle semble provenir de l'application du taux de croissance démographique, sans prendre en compte d'autres critères. Il manque notamment une analyse des phénomènes de desserrement (définition de la taille moyenne des ménages) et du rythme de construction observé depuis 2018 (date de l'approbation du PLU). La MRAe constate que la commune retient un ratio de 1,1 habitant par logement (5 700 logements pour 6 500 habitants), sans qu'aucune explication ne soit fournie. La MRAe relève également que la baisse du nombre d'habitants, par rapport à l'objectif du PLU approuvé en 2018 (- 35 %), est très éloignée de celle du nombre de logements (- 8 %), sans explication.

La MRAe recommande de détailler le calcul du besoin en logements et d'expliquer pourquoi la baisse du nombre de logements n'est pas proportionnée à la baisse du nombre d'habitants.

2.1.2. Gisements fonciers situés au sein du tissu urbain déjà constitué

Le PLU révisé affiche l'objectif « *de densifier les espaces bâtis et ceux à bâtir avec une moyenne d'environ 25 logements par hectare sur l'ensemble de la commune contre 18 sur la période précédente* », conformément aux objectifs du SCoT. Il estime, sans justifier ces chiffres, que la surface nette disponible en « dents creuses » en zone urbaine « *permet l'accueil d'environ 2 600 logements* » et que la surface nette des zones à urbaniser « *permet l'accueil d'environ 3 000 logements* », soit 5 600 logements au total.

Par ailleurs, l'expression des besoins en logements ne tient pas compte des logements vacants qui représentent un gisement supplémentaire de 1 786 logements disponibles, comme le soulignait l'[avis de la MRAe en date du 27/04/2017](#).

Compte-tenu de ce qui précède, il semble que les besoins en logements (5 700 au total) puissent être totalement satisfaits au sein des « dents creuses » en zone urbaine et des zones à urbaniser, ainsi qu'en mobilisant les logements vacants, la résorption d'une partie de la vacance permettant certainement de récupérer la centaine de logements manquants.

Dès lors, les besoins en foncier résidentiel et la consommation d'espaces agricoles ou naturels, en discontinuité de l'enveloppe urbaine essentiellement, ne sont pas justifiés.

La MRAe recommande de revoir l'expression des besoins en logements, au regard notamment de la vacance du parc de logement actuel, et par la suite, des besoins en foncier résidentiel.

2.2. Paysage

L'analyse paysagère du dossier s'appuie sur des reportages photographiques réalisés depuis les secteurs d'urbanisation modifiés ou créés.

Pour la MRAe, le PLU révisé a des incidences notables sur le paysage au moins sur trois secteurs :

- la modification du zonage sur le secteur de Charance (modification n°5) – passant d'une zone agricole Ac⁵ cohérente avec la zone Ap⁶ contiguë et correspondant aux alentours immédiats du parc et du château de Charance – à une zone urbaine UD, est susceptible d'altérer la qualité des abords de ces monuments historiques ;

5 Les zones «Ac» identifient les espaces agricoles en fonction de leur potentiel agro-économique où les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole sont autorisées sous conditions.

6 Les zones «Ap» identifient les espaces agricoles à forte valeur paysagère.

- la modification du zonage (zone agricole Ap en zone urbaine UH) sur le secteur de Charance (modification n°1) est susceptible d'altérer la « forte valeur paysagère » reconnue de ce secteur dans le PLU en vigueur ;
- la modification du zonage (zone agricole Ac en zone urbaine UD) sur le secteur de la Garde (modification n°21), entame la coupure verte qui existe de part et d'autre de la route d'accès, et étale la tâche urbaine en accentuant l'habitat individuel dispersé.

Cependant, le PLU révisé ne prévoit aucune mesure pour éviter ou réduire les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur le paysage dans ces secteurs.

La MRAe recommande de prévoir des mesures pour éviter ou réduire les conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU révisé sur le paysage, en particulier sur les secteurs de Charance (modifications 1 et 5) et de la Garde (modification n°21) ; à défaut, de revoir les choix retenus.

La modification du zonage (zone agricole Ac en zone urbaine UE_a) sur le secteur de Lachaup (modification n°2), autorise l'implantation de nouvelles activités économiques. Le dossier ne présente aucune mesure paysagère assurant la continuité du tissu urbain existant. La mise en place de mesures (palette limitée de couleurs, règlement homogénéisant les clôtures et les portails, règlement d'enseignes) permettrait d'assurer une intégration de ce nouveau secteur économique en continuité de la zone d'activités existante de Châteauvieux.

Par ailleurs, la modification du zonage (zone agricole Ac en zone à urbaniser 1AUc) sur le secteur de Chaudefeuille (modification n°13), autorise un développement de l'habitat. Le dossier ne présente aucune mesure paysagère permettant de préserver la qualité des perspectives. La mise en place de mesures (règles d'intégration paysagère des projets), permettrait de garantir une harmonie d'ensemble avec les zones pavillonnaires existantes et de préserver la qualité des abords du Pont de Selle, élément à caractère patrimonial.

La MRAe recommande de prévoir des mesures afin d'assurer une intégration paysagère de la zone UE_a sur le secteur de Lachaup (modification n°2) et de la zone 1AUc sur le secteur de Chaudefeuille (modification n°13).

2.3. Biodiversité (dont Natura 2000)

2.3.1. Habitats, espèces, continuités écologiques

Le rapport de présentation indique (p. 161) que « sur les 12 secteurs ouverts à l'urbanisation aucune espèce protégée n'a été observée ». Cependant, cette affirmation ne repose sur aucune analyse bibliographique (données SILENE⁷ ou autres). Aucune prospection de terrain n'a été réalisée sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, même sur les quelques-uns situés à proximité de périmètres d'intérêt écologique⁸. Il s'agit notamment des extensions des zones UH sur le secteur des Meyères et UD sur le secteur de la Garde (figure 2 ci-dessous), et de la création d'une zone UD sur le secteur de Charance.

⁷ SILENE est la plateforme régionale du Système d'Information de l'Inventaire du Patrimoine naturel (SINP).

⁸ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 « Dévès de Rabou - montagne de Charance », ZNIEFF de type 2 « Dévoluy méridional : massif de Bure - Gleize – vallée de Chaudun - Charance », zone spéciale de conservation (ZSC) « Dévoluy - Durbon - Charance - Champsaur ».



Figure 2: Exemple du secteur de La Garde (en bleu, la trame bleue) source : dossier

La MRAe recommande d'effectuer une analyse bibliographique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation et de réaliser des prospections de terrain au moins sur les secteurs des Meyères, de la Garde et de Charance, situés à proximité de périmètres d'intérêt écologique.

L'absence d'état initial ne permet pas d'évaluer les effets de l'ouverture à l'urbanisation sur le milieu naturel et les continuités écologiques, ni de proposer de mesures adaptées.

La MRAe recommande d'évaluer les effets de l'ouverture à l'urbanisation sur le milieu naturel et les continuités écologiques, au regard des données bibliographiques et des résultats de prospections de terrain (à réaliser), et de proposer, si nécessaire, des mesures d'évitement ou de réduction de ces effets.

2.3.2. Étude des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 est très générale et uniquement qualitative. Le dossier estime que les effets directs de l'ouverture à l'urbanisation sont « réduit[s] » et que les effets indirects (éclairage nocturne, bruit, dérangement, perturbation des déplacements des espèces mobiles sur la commune, augmentation de la fréquentation...) sont « modéré[s] ». Cependant, comme indiqué précédemment, cette évaluation ne repose sur aucune analyse bibliographique (formulaire standard de données, document d'objectifs). Aucune prospection de terrain n'a été réalisée sur les secteurs ouverts à l'urbanisation et situés à proximité (entre 50 et 250 m) de la zone spéciale de conservation (ZSC) « Dévoluy - Durbon - Charance - Champsaur ». Il s'agit notamment des extensions des zones UH sur

le secteur des Meyères et UD sur le secteur de la Garde, et de la création d'une zone UD sur le secteur de Charance.

Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 conclut que « *l'ouverture à l'urbanisation projetée par la révision allégée ne remet pas en cause la protection et la conservation des espèces d'intérêt communautaire ayant conduit à la désignation des sites Natura 2000* », sans aucune démonstration.

La MRAe recommande de reprendre l'évaluation des incidences Natura 2000 sur les secteurs des Meyères, de la Garde et de Charance, sur la base d'un inventaire des espèces d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation de la ZSC « Dévoluy - Durbon - Charance - Champsaur » (à réaliser).