



Mission régionale d'autorité environnementale

Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le Plan local d'urbanisme (PLU) de Lapalud (84)**

**n° saisine 2017-1383
n° MRAe 2017APACA9**

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée par le responsable du plan, elle vise à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le décret n°216-519 du 28 avril 2016 porte réforme de l'autorité environnementale et prévoit la création des missions régionales de l'autorité environnementale (MRAe). L'arrêté ministériel du 12 mai 2016, publié le 19 mai 2016, porte nomination des membres de la MRAe de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

À compter de la signature de l'arrêté de nomination, le 12 mai 2016, la MRAe de PACA exerce les attributions de l'autorité environnementale fixées à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme.

La mission régionale de l'autorité environnementale dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine en DREAL, pour formuler l'avis de l'autorité environnementale.

Conformément aux dispositions prévues par l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale a consulté l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis porte sur la qualité du rapport sur les incidences environnementales présentés par le responsable du plan et sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan et la participation du public à l'élaboration des décisions.

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25, l'avis est également publié sur le site de la MRAe: <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr> et de la DREAL : <http://www2.dreal-paca.application.i2/avis-de-l-autorite-environnementale-r2082.html>

Enfin, le responsable du plan rendra compte, notamment à l'autorité environnementale, lors de l'approbation du plan, de la manière dont il prend en considération cet avis.

Sommaire de l'avis

Préambule.....	2
Avis.....	5
1. Procédure.....	5
2. Présentation du dossier.....	5
2.1. Contexte.....	5
2.2. Objectifs.....	6
3. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae).....	6
4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le dossier.....	6
4.1. Contenu général du dossier, caractère complet du rapport sur les incidences environnementales (RIE) et résumé non technique.....	6
4.2. Présentation du plan et articulation avec les autres plans et programmes concernés.....	6
4.3. État initial de l'environnement (EIE).....	7
4.3.1. <i>Contexte démographique et logements</i>	7
4.3.2. <i>Économie</i>	7
4.3.3. <i>Patrimoine naturel</i>	7
4.3.4. <i>Paysage</i>	8
4.3.5. <i>Risques</i>	8
4.3.6. <i>Secteurs susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du PLU</i>	8
4.4. Justification des choix.....	8
4.5. Effets du plan sur l'environnement.....	9
4.5.1. <i>Consommation de l'espace</i>	9
4.5.2. <i>Espaces naturels</i>	10
4.5.3. <i>Paysage</i>	10
4.5.4. <i>Espaces agricoles</i>	10
4.5.5. <i>Risques</i>	10
4.5.6. <i>Alimentation en eau potable</i>	11
4.6. Analyse du dispositif de suivi.....	11
5. Conclusion.....	11

Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- rapport sur les incidences environnementales (RIE),
- projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- orientations d'aménagement et de programmation (OAP),
- plans de zonage,
- règlement,
- annexes.

1. Procédure

Conformément aux dispositions prévues par les articles L.104-1 et suivants, R.104-1 et suivants du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale a été saisie le 12/12/2016 pour avis sur le projet de Plan local d'urbanisme (PLU) de Lapalud (84).

L'élaboration du Plan local d'urbanisme (PLU) de Lapalud (84) entre dans le champ d'application des procédures d'urbanisme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre de l'article R.104-9 du code de l'urbanisme.

2. Présentation du dossier

2.1. Contexte

La commune de Lapalud, située dans le département du Vaucluse, compte une population de 3 966 habitants (donnée de 2012) sur une superficie de 1737 hectares (ha). Située au nord du département, Lapalud est limitrophe de trois autres départements (l'Ardèche, la Drôme et le Gard) dans la plaine alluviale du Rhône.

La commune appartient à la Communauté de Communes Rhône Lez Provence (CCRLP), qui compte 24 560 habitants résidant cinq communes.

Le territoire de Lapalud se caractérise par de très larges plaines agricoles et un fort potentiel écologique, avec notamment la ripisylve et les boisements humides en bordure du Rhône, à l'ouest de la commune.

Les zones urbanisées représentent aujourd'hui moins de 9 % du territoire et sont principalement contenues entre la RN7 à l'ouest et la voie ferrée à l'est. Elles s'organisent autour du centre ancien et se développent sous la forme d'un habitat de type pavillonnaire.

L'urbanisation de Lapalud est régie par le Plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1993. Depuis, ce POS a évolué à travers différentes modifications. Le conseil municipal a prescrit la révision du POS valant élaboration du PLU en décembre 2009. Le projet de PLU, objet du présent avis, a été arrêté le 30 novembre 2016.

2.2. Objectifs

L'objectif démographique de la commune est d'accueillir 400 habitants supplémentaires d'ici dix ans. La collectivité estime que cette perspective requiert la construction de 145 nouveaux logements.

La commune de Lapalud a opté pour un projet de développement s'articulant autour de quatre grands axes :

- « conforter et structurer le développement résidentiel,
- recomposer l'agglomération,
- développer et diversifier une vie économique locale,
- protéger les richesses du territoire ».

3. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)

L'urbanisation de Lapalud s'est développée sous la forme d'habitat de type pavillonnaire diffus, fortement consommateur d'espace.

L'autorité environnementale attend que soient clairement justifiés les choix en matière d'urbanisation au regard de cet historique de consommation d'espace, des besoins de développement et des enjeux de préservation des espaces agricoles et naturels.

4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le dossier

Le présent chapitre de l'avis procède à la lecture critique du dossier et formule des recommandations.

4.1. Contenu général du dossier, caractère complet du rapport sur les incidences environnementales (RIE) et résumé non technique

Le RIE est complet et structuré, tant sur le fond que sur la forme. Il propose des éléments cartographiques clairs qui illustrent parfaitement les évolutions entre le POS et le projet de PLU. Le résumé non technique est clair.

L'Ae a noté le volume important d'informations relatives à l'état initial mais regrette que l'évaluation environnementale soit plus succincte et laisse apparaître plusieurs lacunes détaillées au chapitre 4.5 infra.

4.2. Présentation du plan et articulation avec les autres plans et programmes concernés

Le RIE énonce les plans et programmes avec lesquels le PLU doit être articulé, et notamment :

- le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud Drôme, Sud-Est Ardèche et Haut Vaucluse, dont seul le périmètre est à ce jour défini,
- le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône Méditerranée 2016-2021,
- le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) PACA.

Le RIE propose un chapitre spécifique à l'articulation avec les documents supra-communaux. Il rappelle, pour le Sdage et le SRCE, leurs orientations fondamentales et développe leur prise en compte dans le PLU. L'articulation entre les éléments cartographiques du SRCE et du PLU manque cependant de précision, ce point est développé au paragraphe 4.3.3.

4.3. État initial de l'environnement (EIE)

4.3.1. Contexte démographique et logements

La commune de Lapalud a connu une croissance importante depuis les années 70 jusqu'en 2012 (3 966 habitants) avec un taux moyen de + 1,2 % par an. Cependant, depuis trois ans, une décroissance est relevée (- 3,9%) avec une population estimée à 3 810 habitants en 2015.

En 2012, la commune comptait 1 718 logements, dont 90 % de résidences principales, 3 % de résidences secondaires et 7 % de logements vacants. Le parc résidentiel est en constante augmentation, et a plus que doublé depuis 1968. Il est pour plus de 75 % composé de maisons individuelles mais avec une part grandissante de logements collectifs.

4.3.2. Économie

La commune de Lapalud compte trois zones économiques extérieures au centre urbain : la zone d'activités (ZA) de l'Enclos, la ZA les Planières et la ZA des Massigas. Les commerces et services de proximité du tissu urbain sont en baisse. D'importantes zones d'activités sont présentes sur les territoires voisins (ZA Notre Dame de Mondragon et ZAC de Bollène) et complètent l'offre communale. Elles représentent un important bassin d'emploi et d'économie, et à ce jour, près de 78 % des actifs de Lapalud travaillent en dehors de leur commune.

L'agriculture est un secteur dynamique et la surface agricole utile (SAU) des exploitations a augmenté de 67 ha depuis 2000, bien que le nombre d'exploitants ait diminué de 67 % sur la même période. Les terres labourables occupent plus de 95 % de la SAU.

4.3.3. Patrimoine naturel

La commune se situe sur un site naturel riche. Le territoire est concerné par plusieurs périmètres de protection et d'inventaires, notamment deux Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et un site Natura 2000 qui concernent les ripisylves et les boisements en bordures du Rhône. Le RIE permet également d'identifier :

- d'importantes zones humides liées à la présence de cours d'eau, mares et plans d'eau,
- la présence d'une digue, à l'est du Rhône, fortement boisée, qu'il convient de valoriser,
- un inventaire de biodiversité révélant d'importants enjeux liés à la présence d'espèces protégées (mammifères, oiseaux, reptiles et amphibiens).

Le RIE présente le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) PACA. Il propose une cartographie à une échelle peu lisible sans déclinaison au niveau local.

Il est cependant à noter que le PADD présente une carte (carte n°1) illustrant la protection des richesses du territoire communal qui valorise les perméabilités et les ripisylves à préserver. Le niveau de détail du rapport de présentation ne permet pas de faire le lien avec cette carte.

Recommandation 1 : fournir une cartographie de la trame verte et bleue plus précise et lisible, par superposition, avec, par exemple, une photographie aérienne.

4.3.4. Paysage

Le RIE propose une étude paysagère qui valorise les trois grandes identités du paysage communal :

- l'urbanisation groupée,
- les forêts et boisements,
- la plaine à caractère agricole.

L'étude permet d'identifier des boisements et alignements d'arbres remarquables, au sein de l'enveloppe urbaine, qu'il convient de préserver, mais ne valorise pas les points de vue remarquables depuis ou vers le territoire communal, ni les secteurs sensibles d'un point de vue paysager.

4.3.5. Risques

Le territoire de Lapalud est concerné par plusieurs risques naturels : inondation, feu de forêt, sismique, retrait gonflement d'argile, ainsi que des risques technologiques.

Le principal risque est le risque inondation. La commune est couverte par un Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). Celui-ci est en cours de révision depuis 2002. La grande majorité du territoire est en zone rouge, inconstructible.

4.3.6. Secteurs susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du PLU

Le RIE ne propose pas d'analyse des zones susceptibles d'être touchées par des aménagements. Il mériterait de présenter les zones impactées par la mise en œuvre du PLU, notamment les zones 1AU, 2AU, 2AUe et les nouvelles UE, avec leurs caractéristiques écologiques, agricoles et paysagères, ainsi que leur sensibilité aux risques naturels.

Recommandation 2 : Développer l'analyse de l'état initial des zones susceptibles d'être touchées par des aménagements.

4.4. Justification des choix

L'objectif démographique de la commune est d'accueillir 400 habitants supplémentaires d'ici 10 ans, soit une croissance de 1 % par an.

L'accueil de 400 habitants et le desserrement des ménages induisent un besoin de 245 logements supplémentaires. Le RIE prévoit :

- la création de 60 logements en densification du tissu urbain existant (division parcellaires et comblement de dents creuses),
- la réalisation de 20 logements par réhabilitation d'une friche industrielle,
- la remise sur le marché d'une vingtaine de logements vacants.

Il en résulte un besoin de création de 145 logements supplémentaires. Le PADD préconise une densité de l'ordre de 20 logements par hectare, ce qui impliquerait un besoin foncier de l'ordre de 7,25 ha pour répondre aux objectifs démographiques du PLU.

Le projet de PLU ne détaille pas la surface des zones 1AU et 2AU projetées.

Recommandation 3 : Chiffrer et justifier la surface de foncier mobilisée et, si nécessaire, l'adapter aux objectifs démographiques et de densités fixés par le PADD.

Le projet de PLU prévoit une importante extension des zones à vocation économique (zone UE à l'ouest de la RN7, au sud et au nord-est de la commune et zone 2AUe au sud-est de l'enveloppe urbaine), sans justification, ni évaluation précise des besoins.

Il aurait été cependant utile, afin de justifier pleinement les choix d'aménagements au regard de leur impact sur l'environnement, que des scénarios alternatifs soient exposés, notamment concernant la localisation et la surface de ces zones.

Recommandation 4 : Justifier la mobilisation de foncier pour les zones économiques au regard de leur impact sur l'environnement.

Le projet de PLU propose une réduction importante de l'enveloppe urbaine par rapport à celle du POS, notamment dans le secteur en frange de la voie ferrée. 47 hectares de zones d'extension à vocation d'habitat au POS sont classées en zone agricole au projet de PLU. L'autorité environnementale relève positivement la diminution importante de l'emprise à vocation d'habitat qui traduit le souhait de la commune de maîtriser l'étalement urbain.

Plusieurs zones, aujourd'hui vierges de tout aménagement, vont cependant être impactées par la mise en œuvre du PLU : 1AU, 2AU, UE et 2AUe. Le RIE propose un chapitre dédié au parti d'aménagement qui explicite clairement le choix des zones retenues, au regard du fonctionnement urbain de la commune. Cependant, le projet de PLU ne propose pas d'analyse comparative entre les secteurs retenus et d'autres solutions de substitutions, notamment au regard de l'impact sur l'environnement et l'agriculture.

Recommandation 5 : Justifier le choix des secteurs retenus, en tenant compte de leurs impacts sur les espaces naturels et agricoles, par une analyse comparative avec des solutions de substitutions.

4.5. Effets du plan sur l'environnement

4.5.1. Consommation de l'espace

Conformément aux objectifs du PADD, le PLU propose une importante réduction de l'enveloppe urbaine à vocation d'habitat, notamment le long de la voie ferrée. Plusieurs zones NA et NB du POS (47 ha) sont classées en zone agricole au sein du PLU.

Parallèlement à la diminution de l'enveloppe urbaine à vocation d'habitat, le PLU propose l'évolution de zones NA du POS en zones UE et 2AUe. Les éléments cartographiques disponibles semblent indiquer que les terrains concernés par ces modifications sont majoritairement vierges de tout aménagement. Il en est de même pour la zone 1AUr destinée à la production d'électricité à partir de l'énergie solaire. Le manque de précision de l'état initial ne permet pas d'apprécier les incidences du PLU sur ces secteurs.

Le RIE propose, au sein du chapitre dédié à l'évaluation des incidences sur l'environnement, une analyse de l'impact global du PLU sur l'environnement, mais ne détaille pas les incidences sur les secteurs spécifiquement impactés : zones 1AU, 1AUr, 2AU, 2AUe et nouvelles zones UE.

Recommandation 6 : Approfondir l'évaluation environnementale sur les secteurs spécifiquement impactés par la mise en œuvre du PLU.

4.5.2. Espaces naturels

L'évaluation environnementale analyse l'incidence du PLU sur les espaces naturels. Le PLU classe en zone N l'ensemble des secteurs sensibles d'un point de vue écologique identifiés dans l'état initial du RIE (ripisylves, zones humides, etc...) et propose plusieurs protections en espaces boisés classés (EBC).

Le PLU énonce également certaines mesures de réduction des impacts sur les espaces naturels au travers des OAP et des protections reportées sur le plan de zonage au titre des articles L.151-19 et L.151-23 du code de l'urbanisme.

L'OAP du secteur 1AU et les protections reportées sur le plan de zonage pour les zones 1AU, 2AU et 2AUe ont principalement pour vocation de protéger des éléments boisés à valeur écologique et paysagère.

L'OAP du secteur 1AUr destiné à la production d'électricité à partir de l'énergie solaire impose la préservation du corridor écologique correspondant au cours d'eau la Mayre Boucharde, identifié dans l'état initial et le PADD.

4.5.3. Paysage

Bien que le PLU propose des mesures de protection des éléments paysagers tels que les haies remarquables, il n'évalue pas l'incidence du PLU sur le paysage. Cette analyse mériterait d'être effectuée pour les secteurs susceptibles d'aménagements dans le PLU, et principalement le secteur 1AUr destiné à la production d'électricité à partir de l'énergie solaire.

Recommandation 7 : Développer l'analyse des incidences du PLU sur le paysage, notamment pour le secteur 1AUr.

4.5.4. Espaces agricoles

Le PLU propose une diminution importante des espaces à vocation d'habitat au bénéfice de zones agricoles. Parallèlement, les zones 1AU, 2AU, 2AUe et UE semblent impacter des terres agricoles. Le faible niveau de précision de l'état initial ne permet pas de connaître la valeur agronomique des sols concernés ni donc de définir l'impact du PLU dans ce domaine.

Recommandation 8 : Réaliser l'analyse des incidences du PLU sur l'utilisation des terres de qualité, à l'échelle des zones impactées, et a minima à l'échelle communale.

4.5.5. Risques

L'évaluation environnementale propose une carte de superposition des zones soumises aux risques naturels avec les zones d'extension urbaine. Elle valorise ainsi la bonne prise en compte des risques naturels, notamment inondation, par le PLU.

4.5.6. Alimentation en eau potable

Le règlement du PLU prévoit qu'en l'absence de réseau public, l'alimentation en eau peut être réalisée par captage, forage ou puits privés dans la zone Ne. Cette zone autorise des constructions liées au tourisme, aux loisirs et à la restauration qui sont des établissements recevant du public.

Pour les zones A et N, afin de limiter les risques sanitaires liés aux captages privés par une information adaptée, l'autorité environnementale suggère de modifier l'article 4. selon les recommandations de l'ARS.

4.6. Analyse du dispositif de suivi

L'évaluation des incidences définit un plan de suivi bien construit et cohérent avec les thématiques que la collectivité souhaite suivre, les indicateurs correspondants, les sources et la fréquence de renseignement.

5. Conclusion

Le rapport sur les incidences environnementales, clair et structuré, illustre bien le projet urbain de la commune de Lapalud et les évolutions entre le POS et le PLU. Néanmoins il ne permet pas d'analyser finement les impacts potentiels sur l'environnement et de justifier ces évolutions. Le PLU, conformément à son PADD, ambitionne de modérer la consommation foncière et propose une réduction des zones urbaines à vocation d'habitat.

Toutefois, pour que cet objectif soit vraiment atteint, des précisions devront être apportées pour justifier le besoin en foncier dévolu au logement au regard des densités par hectare affichées dans le PADD. Le niveau de précision de l'état initial devra être amélioré afin d'évaluer de façon satisfaisante les incidences du PLU sur les espaces naturels, l'agriculture et le paysage.

Liste des recommandations

Recommandation 1 : Fournir une cartographie de la trame verte et bleue plus précise et lisible, par superposition, avec, par exemple, une photographie aérienne.

Recommandation 2 : Développer l'analyse de l'état initial des zones susceptibles d'être touchées par des aménagements.

Recommandation 3 : Chiffrer et justifier la surface de foncier mobilisée et, si nécessaire, l'adapter aux objectifs démographiques et de densités fixés par le PADD.

Recommandation 4 : Justifier la mobilisation de foncier pour les zones économiques au regard de leur impact sur l'environnement.

Recommandation 5 : Justifier le choix des secteurs retenus, en tenant compte de leurs impacts sur les espaces naturels et agricoles, par une analyse comparative avec des solutions de substitutions.

Recommandation 6 : Approfondir l'évaluation environnementale sur les secteurs spécifiquement impactés par la mise en œuvre du PLU.

Recommandation 7 : Développer l'analyse des incidences du PLU sur le paysage, notamment pour le secteur 1AUr.

Recommandation 8 : Réaliser l'analyse des incidences du PLU sur l'utilisation des terres de qualité, à l'échelle des zones impactées, et a minima à l'échelle communale.