



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 Gap (05)**

**n° saisine 2017-1481
n° MRAe 2017APACA23**

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires.

Elle donne lieu à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales du plan par le responsable de ce dernier et a pour objectif de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

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

Suivant la réglementation européenne l'avis d'une Autorité environnementale, en l'occurrence la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) de la région Provence Alpes Côte d'Azur, apprécie la prise en compte de l'environnement par le plan et programme et la qualité du rapport sur ses incidences environnementales. Cet avis n'est ni favorable ni défavorable à la réalisation du plan ou du programme.

La MRAe s'appuie sur la DREAL pour élaborer son avis et dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine, pour formuler son avis pour lequel elle consulte notamment l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique. Pour la complète information du public, une bonne pratique consiste à produire un mémoire en réponse dans lequel le responsable du plan indique comment il entend prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale. 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.

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

Sommaire de l'avis

| | |
|--|----|
| Préambule..... | 2 |
| Synthèse de l'avis..... | 4 |
| Avis..... | 5 |
| 1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU..... | 5 |
| 1.1. Contexte et objectifs du plan..... | 5 |
| 1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)..... | 6 |
| 1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales..... | 6 |
| 1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU..... | 6 |
| 2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan..... | 6 |
| 2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace..... | 7 |
| 2.2. Sur la biodiversité..... | 8 |
| 2.3. Sur le paysage..... | 9 |
| 2.4. Sur les risques..... | 10 |
| 2.5. Sur l'eau potable et l'assainissement..... | 11 |

Synthèse de l'avis

La commune de Gap s'étend sur 11 000 ha et compte plus de 40 000 habitants. Elle s'inscrit dans un espace naturel remarquable entre le massif du Dévoluy, le massif des Écrins et la vallée de la Durance. La commune est organisée autour d'un noyau ancien et son développement s'est effectué en « *tache d'huile* » jusque dans les années 1980. L'urbanisation s'est ensuite poursuivie de manière très diffuse, engendrant une consommation foncière conséquente.

Le projet de PLU envisage un développement selon le rythme moyen de croissance démographique enregistré depuis 50 ans (+ 10 000 habitants à l'horizon 2032)..

Le PLU envisage la création de 6 200 logements d'ici 2032. Cette estimation ne semble pas tenir compte de la vacance des logements et mérite d'être justifiée.

Le PLU propose une diminution de l'enveloppe urbaine (– 136 ha de zones U et AU) par rapport au POS. Un panel important d'outils de protection de la trame verte et bleue et du paysage est mobilisé : zonages spécifiques, protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, et orientations d'aménagement et de programmation (OAP) « *générales* ».

Cependant une part importante de zones AU concerne des espaces naturels et agricoles non artificialisés, souvent en continuité de hameaux, dont l'aménagement est lourdement impactant sur la biodiversité et le paysage. Peu approfondie, l'analyse de l'état initial de l'environnement ne permet pas de mesurer suffisamment précisément cet impact.

Aucune analyse de scénarios alternatifs ne permet de garantir que les choix retenus sont de moindre impact pour l'environnement et l'opportunité du développement des hameaux mériterait d'être réévaluée au regard des incidences sur la biodiversité et le paysage.

Par ailleurs, certains secteurs stratégiques de développement en continuité du noyau urbain principal ou le long des axes stratégiques sont identifiés et leurs objectifs de densités mériteraient d'être revus à la hausse de façon à limiter l'étalement urbain.

Recommandations principales :

- ***Justifier le foncier à mobiliser pour satisfaire les besoins de développement de la commune, en visant des objectifs de densité plus élevés dans les secteurs stratégiques de développement afin de limiter l'étalement urbain et les impacts environnementaux***
- ***Reprendre l'analyse de l'état initial des secteurs susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du PLU, et justifier le choix des secteurs destinés au développement de l'urbanisation de la commune.***

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),
- règlement,
- plan de zonage,
- annexes.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU

1.1. Contexte et objectifs du plan

La commune de Gap, 11 000 ha et plus de 40 000 habitants, s'inscrit dans un espace naturel remarquable entre le massif du Dévoluy, le massif des Écrins et la vallée de la Durance.

Sa situation géographique lui confère un rôle majeur dans les liaisons entre les Alpes du Nord, le territoire Rhône-Alpes et la Côte d'Azur, et fait de Gap un axe de transit.

La commune est organisée autour d'un noyau ancien hérité du bourg fortifié du Moyen Âge. Le développement s'est ensuite effectué en « *tache d'huile* » autour du noyau urbain jusque dans les années 1980. L'urbanisation s'est ensuite poursuivie de manière très diffuse, engendrant une consommation foncière conséquente.

Gap appartient au périmètre de l'aire gapençaise dont le SCoT¹ a été approuvé en décembre 2013.

Par délibération du conseil municipal du 31 octobre 2008, la révision du POS² et sa transformation en plan local d'urbanisme a été prescrite.

Le projet de PLU, objet du présent avis, a pour objectif de conforter son rôle de capitale « *attractive et rayonnante* » des Alpes du Sud, tout en préservant son cadre de vie et notamment la qualité écologique et paysagère du territoire « *garante de l'identité gapençaise* ».

¹ Schéma de cohérence territoriale

² Plan d'occupation des sols

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

Gap dispose d'un patrimoine naturel et paysager riche, mais son territoire est marqué par un étalement urbain peu maîtrisé.

Au regard de ce contexte, l'autorité environnementale attend du PLU une maîtrise et une justification de la consommation de l'espace et des mesures de préservation des espaces naturels et à enjeux paysagers.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport sur les incidences environnementales est complet et structuré. L'exposé de l'évolution entre le POS et le PLU manque cependant de lisibilité et les zones susceptibles d'être touchées ne sont pas clairement présentées.

Dans l'ensemble, l'état initial de l'environnement manque de précision et les éléments fournis ne permettent pas d'identifier avec un degré de détail suffisant les zones à enjeux. Les zones impactées par la mise en œuvre du PLU sont seulement identifiables au sein du Tome 3, dédié aux OAP. Le document ne permet pas de savoir si les 41 OAP de secteurs proposés couvrent l'ensemble des zones affectées.

Les cartes fournies au sein du chapitre sur la justification des choix ou encore celui de l'évaluation environnementale sont présentées à une échelle peu appropriée, assorties de légendes complexes et peu lisibles.

1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU

Le Tome 1.2 du RIE relatif à la justification des choix rappelle et détaille les orientations du PADD et précise les différents zonages retenus au sein du projet de PLU. L'exposé des raisons du choix du point de vue de l'environnement n'est pas effectuée, ce qui contrevient à l'article L.104-4 du code de l'urbanisme³.

Recommandation 1 : Justifier la localisation, du point de vue de l'environnement, des zones d'aménagement du PLU dans l'analyse de solutions de substitution.

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

Le présent chapitre de l'avis n'a pas vocation à être exhaustif mais procède à la lecture critique du dossier pour les champs de l'environnement les plus impactés par la mise en œuvre du plan.

³ L'article L.104-4 du code de l'urbanisme prévoit que l'étude d'impact : « Expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu »

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

La commune de Gap, dont la population actuelle est de 41 000 habitants, a connu une croissance démographique continue depuis 1968, avec un taux moyen de croissance de 1,14%.

Entre 2003 et 2013, 230 ha ont été consommés, dont 153 ha pour le logement (+ 2 728 logements en 10 ans). En 2013, le parc était réparti de la façon suivante : 88 % résidences principales, 4 % résidences secondaires et 9 % logements vacants. 33 % des habitations sont individuelles et le taux de densité par rapport à la surface artificialisée est assez faible : de l'ordre de 18 logements par hectare.

Selon l'hypothèse d'un taux de croissance annuel moyen d'environ 1,1 %, correspondant à la moyenne enregistrée depuis 1968, le PLU prévoit l'accueil de 10 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2032.

Afin de répondre au besoin de desserrement des ménages et à l'accueil des habitants supplémentaires, le PLU prévoit la création de 6 200 logements d'ici 2032. Cette estimation, peu justifiée, ne semble pas tenir compte de la vacance des logements. Or cette vacance, évaluée à 9 %, a augmenté ces dernières années et concerne environ 1 950 logements, principalement des appartements, alors qu'ils pourraient contribuer au desserrement des ménages. De plus, l'estimation de besoin de logements supplémentaires dépasse les objectifs définis par le SCoT pour la ville de Gap : 5 680 logements sur la période 2016-2032. Le RIE présente la volonté d'une majoration de 10 % des objectifs fixés par le SCoT.

Recommandation 2 : Justifier l'estimation du nombre de logements à construire au regard de projections démographiques compatibles avec le SCoT, des hypothèses de desserrement de ménages et de la vacance actuelle du parc de logements.

Le PLU propose une étude de densification identifiant le foncier disponible au sein des espaces bâtis et révèle 106,6 ha « mutables » et 154,2 ha en « dents creuses ». Compte tenu de la complexité des opérations en tissu urbain, des « coefficients de probabilité » de réalisation sont appliquées, respectivement de 30 % et 50 % et conduisent à une enveloppe globale de 109,4 ha de surface « nette » mobilisable dans le tissu bâti. Avec un objectif de densité de 24 logements à l'hectare, plus de 2 00 logements pourront être construits dans l'enveloppe urbaine actuelle.

Le PLU identifie également 184,9 ha de zones à urbaniser en extension. Un taux surfacique de construction de logements de 75 % est appliqué pour exclure les espaces affectés à l'aménagement de voirie et aux équipements. Il en résulte une surface de 140,4 ha « nette » pour la construction de 3 593 logements. Le RIE affiche une densité de 26 logements à l'hectare représentant une inflexion significative par rapport à la densité globale actuelle de 18 logements par hectare. Cependant, ces deux densités ne sont pas comparables : la première se réfère à la surface « nette » (surface de voirie et équipement exclu) et la seconde se réfère à la totalité de la surface artificialisée. La densité moyenne des zones à urbaniser affichée est donc surévaluée, la création de 3 593 logements sur une surface artificialisée de 189,3 ha équivalant à une densité brute de 19 logements par hectare.

Globalement, la création de 2 621 logements dans l'enveloppe bâtie (190,4 ha) et de 3 593 logements en extension (189,3 ha) conduisent à une densité moyenne de 21 logements par hectare.

L'inflexion de la densité n'est ainsi pas significativement différente de la densité actuelle, contrairement à ce qui est annoncé au sein du PADD.

Concernant les zones à vocation d'activité, 40,6 ha sont mobilisés dont 22,2 ha en zone urbaines et 18,4 ha en zones de développement futur. Le RIE ne justifie cependant pas la mobilisation du foncier au regard des besoins exprimés ou estimés.

Le bilan entre le POS et le PLU est alors le suivant :

- Zones U : + 468 ha,
- Zones AU : – 604 ha,
- Zones A et N : + 136ha.

Bien que l'enveloppe urbaine soit globalement diminuée (– 136 ha de zones U et AU), une part importante de zones AU concerne des espaces naturels et agricoles non artificialisés en continuité des hameaux, dont l'aménagement prévu induit des impacts lourds sur la biodiversité et le paysage. Ces éléments seront développés dans les paragraphes suivants.

Afin de limiter l'étalement urbain, le mitage du territoire et le développement des hameaux, la densité de certaines opérations urbaines en continuité de l'existant ou le long des axes stratégiques devrait être revue à la hausse. Cela concerne notamment le secteur Plan de Gap (OAP 12) mais aussi les secteurs Polyclinique (OAP 16), Aurouze (OAP 17), Charance (OAP 18), Eyssagnières (OAP 23 et 24), Pic Ponçon (OAP 25) ou encore Beauregard (OAP 36).

Recommandation 3 : Justifier le foncier à mobiliser pour satisfaire les besoins de développement de la commune, en visant des objectifs de densité plus élevés dans les secteurs stratégiques de développement afin de limiter l'étalement urbain et les impacts environnementaux.

2.2. Sur la biodiversité

Près de 80 % du territoire communal est constitué d'espaces naturels ou agricoles et la présence d'importantes zones d'inventaire et de protection témoigne de la richesse du territoire : cinq ZNIEFF⁴, deux sites Natura 2000 (une ZPS⁵ et une ZSC⁶). S'ajoutent également 49 zones humides, et 47 espèces protégées au niveau communautaire, national et régional.

L'état initial valorise une situation de « *carrefour biologique* » et propose une cartographie des corridors écologiques dont l'articulation avec le SRCE⁷ n'est cependant pas explicitée. Il conviendra que le RIE rende compte de l'articulation du PLU avec le SRCE, y compris par illustrations graphiques.

Concernant les zones non ouvertes à l'urbanisation, le chapitre relatif à la justification des choix propose des cartes permettant d'identifier les secteurs à enjeux. Ces éléments cartographiques

⁴ Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

⁵ Zone de protection spéciale

⁶ Zone spéciale de conservation

⁷ Schéma régional de cohérence écologique

valorisent le panel important d'outils de protection de la biodiversité mobilisés par le PLU, et notamment :

- le recours à un zonage N mais aussi Ae, spécifiques aux éléments écologiques à préserver,
- des protections spécifiques de la trame verte et bleue, au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme pour :
 - les bordures, cours d'eau et plaine alluviale,
 - les zones humides,
 - les corridors,
 - les haies.

En revanche, concernant les zones d'aménagement du PLU, aucun inventaire floristique et faunistique ni analyse des habitats naturels des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du PLU ne sont proposés. Les éléments fournis par l'analyse de l'état initial ne permettent donc pas d'identifier avec un degré de détail suffisant les zones à enjeux au sein de ces secteurs. Ainsi l'extension conséquente de hameaux isolés en secteurs sensibles n'est pas suffisamment justifiée au regard de ses impacts potentiels sur l'environnement.

Recommandation 4 : Affiner l'analyse des habitats et espèces devant figurer dans l'état initial des secteurs susceptibles d'être touchés par la mise en œuvre du PLU.

Il conviendrait ainsi de réévaluer l'opportunité de l'aménagement de certains secteurs qui présentent de forts enjeux en termes de biodiversité : Fareaux (OAP 1), Chauvet (OAP 2), Basset (OAP 3), La Descente (OAP 10), Villarobert (OAP11), Charance (OAP 14), La Garde (OAP 20), Haute Touronde (OAP 29), Lacadup (OAP30), Villard (OAP 31), Les Hauts de Ste Margeurite (OAP 34), Ste Marguerite (OAP 35) et encore St Mens (OAP 40).

Le RIE sans mesurer suffisamment précisément l'impact de ces extensions le considère comme négligeable, les emprises concernées étant considérées comme « *marginales* » au regard des périmètres des zones d'inventaires ou de protection concernés (ZNIEFF, zones humides etc). Ce raisonnement ne peut constituer en soi une évaluation environnementale satisfaisante.

Recommandation 5 : Reprendre l'analyse de l'état initial des secteurs susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du PLU, et justifier le choix des secteurs destinés au développement de l'urbanisation de la commune.

2.3. Sur le paysage

Le paysage du territoire communal est très diversifié, compte tenu de l'image urbaine forte et d'un cadre naturel et rural très présent au travers des secteurs boisés et agricoles.

Quatre grands types de paysages sont présents :

- les paysages de rivières et torrents,
- les paysages naturels et végétalisés,
- les paysages agricoles,
- le paysage bâti urbain, péri-urbain et rural (hameaux),

Gap s'articule autour de 2 axes routiers majeurs (RN85 et RN94).

Les enjeux liés au paysage sont davantage perceptibles dans le chapitre dédié à la justification des choix et les OAP que dans celui relatif à l'état initial.

Le PLU prend des mesures pertinentes pour la protection du paysage :

- le recours à un zonage N mais aussi Ap spécifique aux éléments paysagers à préserver,
- l'utilisation d'OAP transversales dites « *générales* » définissant :
 - l'habitat et notamment la qualité architecturale et paysagère des projets,
 - la préservation et la valorisation du patrimoine bâti permettant d'orienter les interventions dans le cadre de réhabilitations ou d'extensions, l'homogénéité des ensembles urbains ou encore la protection du patrimoine : patrimoine industriel, patrimoine rural et « petit patrimoine » (fontaines, lavoirs, chapelles...).

Cependant, la mise en œuvre du PLU affectera significativement certaines perceptions paysagères, peu mises en valeur au sein de l'état initial. L'aménagement des secteurs suivants engendrerait un impact visuel lourd qui n'est pas correctement décrit : Chauvet (OAP 2), Basset (OAP 3), Romettes-Mondons (OAP6), Romettes-Bourg (OAP 7), Chapelet (OAP 9), Charance (OAP14), Lachaup (OAP 30), et encore St Mens (OAP 40).

Malgré l'aménagement de ces secteurs, le RIE conclut à des incidences très positives sur les paysages, à la fois urbains et naturels, en s'appuyant sur les dispositions pré-citées (zonage et OAP) ce qui est *a minima* sous évalué et insuffisamment décrit.

Recommandation 6 : Reprendre l'analyse paysagère des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du PLU. Dans les secteurs concernés par des impacts visuels lourds, proposer des mesures d'atténuation, voire des solutions de substitution

2.4. Sur les risques

Le territoire de Gap est soumis à de nombreux risques naturels, notamment :

- avalanche,
- glissement de terrain,
- chute de pierres et de blocs,
- ravinement,
- crue torrentielle,
- inondation,
- incendie,
- sismicité.

Un plan de prévention des risques naturels (PPR multirisques) a été adopté en novembre 2007. L'état initial propose une cartographie du PPR rappelant les zones non constructibles (zones rouges) et les zones constructibles sous conditions (zones bleues).

L'évaluation environnementale précise que le projet de PLU a intégré l'interdiction de nouveaux logements en zone rouge du PPR. Seuls certains équipements, infrastructures publiques, sportives ou de loisirs et infrastructures liées à l'exploitation agricole ou forestière y sont autorisés.

Le RIE pourrait utilement présenter une superposition de la carte du PPR avec le zonage du PLU permettant d'illustrer et de confirmer les conclusions de l'évaluation environnementale.

Recommandation 7 : Proposer une superposition de la carte du PPR avec le zonage du PLU, afin de visualiser les équipements qui seront installés en zone inondable et de confirmer l'absence de possibilité de construction de logements en zone rouge du PPR.

2.5. Sur l'eau potable et l'assainissement

L'état initial rappelle les ressources en eau potable de la commune de Gap : Canal de Gap, sources de Bayard, sources de Charance et la Roche des Arnaud. Le rapport évalue l'augmentation des besoins en alimentation d'eau potable liée à l'accueil de 10 000 habitants supplémentaires, et précise que les capacités actuelles de distribution sont suffisantes pour satisfaire les besoins liés à l'évolution démographique.

Le RIE ne fait pas un état initial de l'assainissement sur le territoire de Gap. L'évaluation environnementale précise que « *les extensions en continuité de l'existant permettront de limiter les extensions de réseau* ». Cependant, de nombreuses extensions de hameaux sont prévues et la présence de réseaux dans ces secteurs n'est pas renseignée. En outre, le règlement prévoit pour l'ensemble des zones U et AU que « *en l'absence d'un réseau collectif, toute opération devra disposer d'une installation d'assainissement non collectif conforme à la réglementation en vigueur et mise en œuvre selon les prescriptions du Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC) ou de la Police de l'Eau* ».

Il convient de présenter les secteurs d'assainissement collectif et les secteurs d'assainissement non collectif, ainsi que les cartes d'aptitude des sols pour cette seconde catégorie. Le RIE ne justifie pas de l'adéquation entre le développement urbain et les aptitudes des sols en secteur d'assainissement non collectif, ainsi que l'absence de risques de pollution.

Recommandation 8 : Justifier l'adéquation entre les différentes zones ouvertes à l'urbanisation et les systèmes d'assainissement collectif et non collectif.

Le RIE présente le SDAGE⁸ Rhône Méditerranée Corse et le SAGE⁹ Drac-Amont mais ne traite pas de l'articulation du PLU avec ces documents.

⁸ Schéma directeur d'assainissement et de gestion des eaux

⁹ Schéma d'assainissement et de gestion des eaux