



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 Péone-Valberg
(06)**

n° saisine 2017-1560
n° MRAe 2017APACA37

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).....	5
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.....	7
2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	7
2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace.....	7
2.2. Sur la biodiversité.....	8
2.3. Sur les risques naturels.....	8

Synthèse de l'avis

Péone est une commune de 1 003 habitants (2013) du Haut-Pays des Alpes-Maritimes, composée d'un noyau villageois médiéval et de la station de sports d'hiver de Valberg, qui influence fortement sa dynamique territoriale.

Actuellement soumise au règlement national d'urbanisme (RNU), la commune a élaboré un projet de PLU

dans l'objectif d'encadrer son développement et de protéger son environnement remarquable.

La démarche d'évaluation environnementale a permis de bien identifier les enjeux présents sur le territoire communal et de mettre en évidence les incidences globalement positives du projet de PLU. Toutefois, le rapport et ses illustrations comportent de nombreuses erreurs et incohérences, qui nuisent à la lisibilité d'ensemble du document et à la crédibilité de la démarche environnementale dans son ensemble.

Le présent avis de l'autorité environnementale, ciblé sur les seuls enjeux de consommation d'espaces, de préservation de la biodiversité et de prise en compte des risques naturels, invite le maître d'ouvrage à se prononcer précisément sur les perspectives démographiques retenues, ainsi que les besoins fonciers nécessaires, à l'échelle du territoire communal et du site Le Falot en particulier.

Par ailleurs, une protection renforcée des zones humides et des espaces naturels du domaine skiable mérite d'être traduite dans le règlement du projet de PLU.

Recommandations principales :

- ***Assurer une correction rigoureuse du rapport de présentation, préciser le résumé non technique et améliorer la lisibilité du zonage réglementaire par une échelle et un mode de représentation adaptés.***
- ***Préciser les projections démographiques retenues à l'horizon 2030, et les besoins en logements associés, en termes de résidences principales et touristiques.***

Avis

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

- rapport de présentation (RP) valant 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

Péone est une commune du Haut-Pays des Alpes-Maritimes (06), qui compte une population de 1 003 habitants (2013) sur une superficie d'environ 4 860 ha. Son territoire accueille la station de sports d'hiver de Valberg, partagée avec la commune de Guillaumes. Péone fait partie de la communauté de communes Alpes d'Azur.

La commune est actuellement soumise au règlement national d'urbanisme (RNU¹). Afin d'accompagner la transition de la station de ski vers une « station de montagne » et de développer l'offre touristique hivernale et estivale, Péone a élaboré un projet de PLU visant à encadrer son développement et à protéger son environnement remarquable.

L'urbanisation de Péone est concentrée dans le village, les hameaux et la station de Valberg. La commune présente des secteurs d'urbanisation diffuse dans la vallée du Tuébi. Le PADD affirme en particulier l'objectif de maîtriser l'extension du centre ancien de Péone et de renforcer le rayonnement de la station de Valberg.

Le projet de PLU prévoit l'ouverture à l'urbanisation de deux secteurs en discontinuité de l'enveloppe urbaine existante, sur une surface de 4,8 ha :

- le site de Garibeuil, afin d'accueillir un restaurant d'altitude, sur un replat qui surplombe le cœur de la station (280 m² de surface de plancher),
- le site Le Falot, pour développer l'offre de logements pour les actifs locaux et saisonniers à proximité des commerces existants. Ce secteur projette d'accueillir 50 logements et une résidence de tourisme au pied du domaine skiable de Valberg.

Le rapport de présentation indique que le domaine skiable n'a pas vocation à se développer.

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

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan, l'autorité environnementale identifie les enjeux suivants :

- la préservation des espaces naturels et agricoles, par une consommation maîtrisée de l'espace, en particulier dans un contexte de vacance des logements de 4% ;
- la valorisation des continuités écologiques et la préservation de la biodiversité, sur ce territoire d'une grande richesse en limite du cœur du parc national du Mercantour (PNM) ;

¹ Le RNU, qui s'applique en l'absence de document d'urbanisme, restreint la possibilité de construire aux zones contiguës avec l'urbanisation existante.

- la prise en compte des risques naturels (avalanche, inondation et crues torrentielles, mouvements de terrain, séisme) dans les choix des secteurs d'urbanisation ;
- la valorisation et la préservation des identités paysagères du territoire communal, et leur prise en compte dans les projets d'ouverture à l'urbanisation ;
- la prise en compte des enjeux de déplacements, notamment dans la perspective d'une augmentation de la fréquentation touristique.

Le présent avis de l'Ae, sur ce dossier, ne prétend pas à l'exhaustivité sur tous les champs de l'environnement, et est ciblé sur les trois enjeux suivants : la consommation d'espaces, la préservation de la biodiversité et la prise en compte des risques naturels.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport et ses illustrations comportent de nombreuses erreurs (y compris sur le nom de la commune), des incohérences et des redondances, qui nuisent d'une part à la lisibilité d'ensemble du document et d'autre part à la crédibilité de la démarche environnementale.

Comme rappelé dans le préambule du présent avis, l'avis de l'Autorité environnementale est émis par la MRAe et non pas par le Préfet (p.7, RP). Par ailleurs, certaines références aux codes de l'urbanisme et de l'environnement ne sont pas à jour et fournissent des informations erronées aux citoyens.

Le zonage réglementaire est peu lisible, du fait de l'échelle de la cartographie (la pièce 4a présente l'ensemble de la commune sur un simple format A3) et des choix sémiologiques, qui induisent notamment :

- une possible confusion entre les zonages rouges et bleus des PPR² inondation et PPR mouvement de terrain, et les emplacements réservés (ER)³ pour les voiries et équipements publics,
- des difficultés de différenciation entre les espaces boisés classés (EBC) et les « éléments de paysage », tout deux représentés sur fond vert avec des trames similaires. Il conviendrait par ailleurs de préciser explicitement dans la légende que ces éléments de paysage sont identifiés au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

Le résumé non technique est clair, mais se trouve à tort dans l'intitulé de chapitre « indicateurs de suivi » (p.317 et suivantes, RP). Il mériterait de rappeler les objectifs du PLU et les choix effectués pour les atteindre.

Recommandation 1 : Assurer une correction rigoureuse du rapport de présentation, préciser le résumé non technique et améliorer la lisibilité du zonage réglementaire par une échelle et mode de représentation adaptés.

Le rapport liste les plans et programmes avec lesquels le projet de PLU doit s'articuler.. Il présente l'analyse de leur bonne prise en compte dans la justification des choix retenus (p.216, RP).

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

Le rapport a bien identifié et hiérarchisé les enjeux environnementaux du territoire, et expose l'analyse des zones susceptibles d'être affectées par le projet de PLU. Le « scénario au fil de l'eau » met en évidence les incidences majoritairement positives du projet de PLU sur le territoire de Péone, par rapport au RNU qui s'applique actuellement.

² Plan de prévention des risques

³ Emplacement réservé

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

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

Selon le rapport, la consommation d'espaces s'élève à 4 ha entre 1998 et 2014, pour la construction d'environ 360 logements. Les résidences secondaires représentent 78 % du parc de logement. Les résidences principales qui représentent 18 % ont tendance à augmenter. La commune connaît en effet depuis 1982 une dynamique migratoire positive, attirant de jeunes ménages sur son territoire. L'augmentation annuelle de la population s'élève à 3,5 % sur la période 2008-2013.

La commune retient l'hypothèse d'une croissance démographique de 2,9 % en intégrant la dynamique touristique. D'après le PADD, elle projette d'accueillir 1 404 habitants à l'horizon 2030, soit 401 habitants supplémentaires, nécessitant environ 180 nouveaux logements. Les perspectives démographiques ainsi que les besoins en logements associés divergent cependant selon les pièces du dossier (entre 401 et 623 habitants ; jusqu'à 196 logements). De la même façon, le potentiel de logements sur le site Le Falot varie entre 40 et 70 logements selon les sources (RP, OAP 2). Il convient donc de mettre en cohérence les différents documents du dossier.

Recommandation 2 : Mettre en cohérence les prévisions démographiques à l'horizon 2030 et les besoins en logements inscrits au sein des différentes pièces du projet de PLU.

Le rapport expose l'analyse des capacités d'accueil du territoire communal, et le potentiel de densification en zone urbaine. La présentation de l'analyse par secteur, synthétique et illustrée, est appréciable (p.155, RP), mais le potentiel de logements mériterait d'être présenté après application du « coefficient de rétention foncière »⁴ (entre 50 % et 75 %). Le rapport conclut sur une estimation de 153 à 274 logements, dont la construction serait rendue possible par le projet de PLU.

Si le rapport a bien identifié l'enjeu de rénovation des logements vacants, il ne les intègre pas dans l'analyse des capacités d'accueil de la nouvelle population. Les logements vacants restent nombreux - une centaine dans le noyau villageois de Péone (UA) - malgré leur nette régression depuis ces dernières décennies.

Recommandation 3 : Justifier le nombre de résidences principales à construire pour les actifs de la commune au regard des hypothèses d'évolutions démographiques et des logements vacants. Expliciter le besoin de nouvelles résidences touristiques.

2.2. Sur la biodiversité

Le caractère naturel prédomine sur le territoire communal, couvert à 77 % par des forêts, des milieux à végétation arbustive et herbacée, des espaces ouverts, des roches nues et des éboulis. Le projet de PLU présente un zonage classant à plus de 99 % le territoire communal en zones naturelles (N) et agricoles (A).

Les corridors écologiques et les composantes de trame verte et bleue (TVB) sont identifiés dans l'état initial de l'environnement, mais leur précision est insuffisante pour assurer une meilleure lisibilité (p.139, RP).

⁴ Le coefficient de rétention foncière représente le pourcentage de logements susceptibles de ne pas être réalisés.

La partie nord de la commune s'inscrit dans le cœur du parc national du Mercantour. Ces espaces remarquables, également identifiés dans la directive territoriale d'aménagement, mériteraient d'être protégés par un zonage N spécifique.

Le projet de PLU a identifié et protégé certains espaces du patrimoine paysager, architectural et écologique au titre des articles L.151-19 et L.151-23 du code de l'urbanisme. Ceux-ci restent cependant peu nombreux.

Les zones humides de la commune ne sont pas identifiées, ni localisées et doivent être protégées. (dont les cinq zones humides dont la MRAe a connaissance: le Tuébi, la ripisylve du Tuébi, le bas marais et le petit lac de Fronzal, le vallon de la Roya, le bois de la Maure).

Recommandation 4 : Identifier et localiser les zones humides de la commune et traduire leur protection dans le règlement du projet de PLU.

Le rapport de présentation indique que le domaine skiable n'a pas vocation à se développer. Le règlement de la zone dédiée, indiquée Nsk, n'offre cependant pas une protection suffisante à ces espaces naturels, en autorisant notamment « les constructions et installations liées et nécessaires à la gestion et au fonctionnement de la station de ski de Valberg (remontées mécaniques, abris, refuge, poste de secours, garage, plans d'eau, bassins, restaurant) »

Recommandation 5 : Renforcer la protection des espaces naturels fréquentés pour l'activité touristique en limitant la constructibilité en zone Nsk aux équipements nécessaires à l'exploitation du domaine skiable.

Le rapport a identifié les enjeux du maintien de l'agro-pastoralisme, dont le rôle est prépondérant pour la préservation des espaces naturels et des paysages. Le règlement prévoit une occupation et utilisation des sols pour ce type d'activité sur le domaine skiable.

2.3. Sur les risques naturels

L'analyse des perspectives d'évolution de l'urbanisation de la commune comporte un certain nombre d'incohérences dans l'appréciation du niveau de risque de mouvement de terrain, en particulier sur les secteurs de Settene et La Para, où le rapport affiche une sous-évaluation des risques d'effondrement et de chutes de blocs (p. 163 à 166, RP). La cartographie et le texte associé devront être mis en cohérence.

L'emplacement réservé 10 prévoit la « création d'une aire de jeux et de loisirs à Valberg » (2760 m²) en zone rouge du plan de prévention des risques de mouvement de terrain.

Recommandation 6 : Analyser les solutions de substitution pour la localisation du projet d'aire de jeux de Valberg (ER 10), afin de garantir la sécurité des personnes et des biens.

Le projet de PLU a fait le choix de retranscrire les zonages des PPR dans le zonage réglementaire du projet de PLU, ce qui permet une meilleure lisibilité pour le public. Néanmoins les choix de représentation cartographique peuvent induire des erreurs d'interprétation, et doivent être modifiés. Le recours à un zonage spécifique est également possible.