



Mission régionale d'autorité environnementale
Région Nouvelle-Aquitaine

Handwritten initials: "V. A." with a checkmark.

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
Gartempe-Saint-Pardoux (Creuse)**

N° MRAe : 2019ANA175

Dossier PP-2019-8433

Porteur du Plan : Communauté de communes Gartempe Saint-Pardoux

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 13 juin 2019

Date d'avis de l'Agence régionale de santé : 12 août 2019.

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

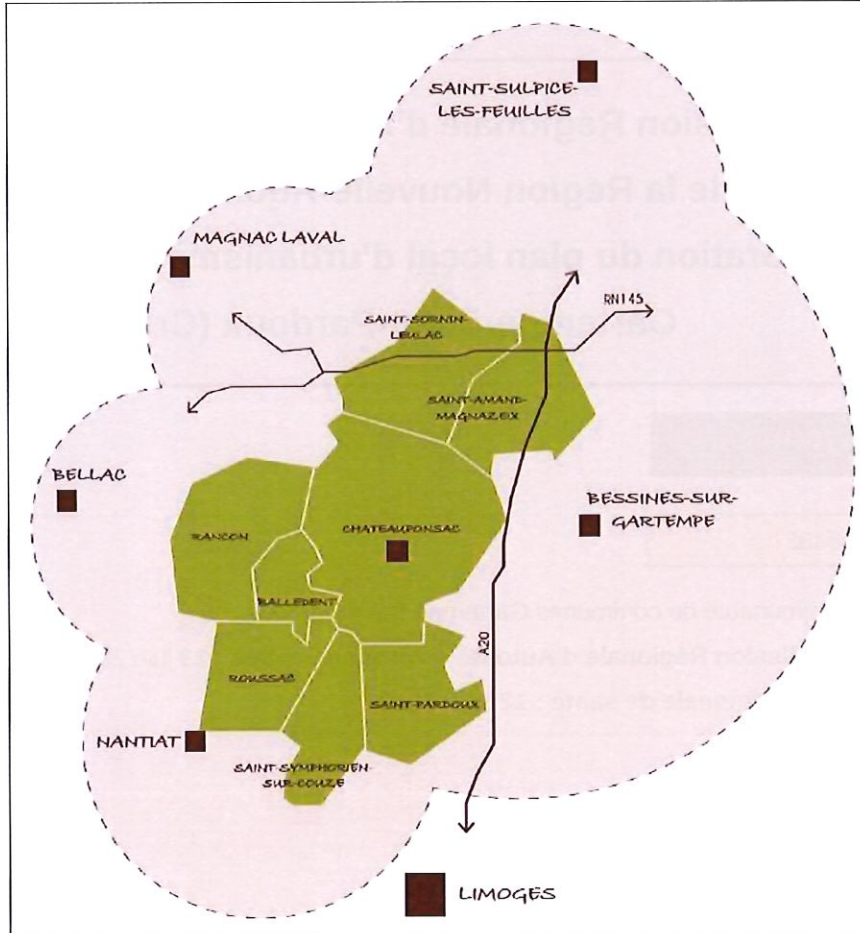
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 10 septembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

Le délégué cité 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

La communauté de communes Gartempe Saint-Pardoux est composée de huit communes (Chateauponsac, Ralledent, Rancon, Roussac, Saint-Amand-Magnazeix, Saint Pardoux, Saint-Sornin-Leulac et Saint-Symphorien-sur-Couze). Elle est située dans le département de la Haute-Vienne, au voisinage de celui de la Creuse. D'une superficie de 246 km², cette inter-communalité comptait, selon l'INSEE¹, 5 242 habitants en 2016.



Périmètre de la communauté de communes Gartempe Saint-Pardoux (source : Rapport de présentation, diagnostic, p.4)

Le territoire intercommunal comprenant pour partie un site Natura 2000, l'élaboration du PLUi a fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux dispositions des articles R.104-9 et suivants du Code de l'urbanisme. Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les incidences négatives. La procédure afférente est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

Le projet de PLUi Gartempe Saint-Pardoux arrêté fait l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation du PLUi répond sur la forme aux exigences des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du code de l'urbanisme.

1 Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

A. Diagnostic socio-économique

1. Démographie et logement

La MRAe souligne que le diagnostic socio-économique est fondé sur des données relativement anciennes, puisqu'issues des études de l'INSEE publiées en 2016 et relatives à l'année 2013. Il aurait été opportun d'actualiser ces données, dans un souci de meilleure information du public. Toutefois, les tendances connues entre 2013 et 2016, poursuivant celles connues précédemment, ce défaut d'actualité ne nuit pas à la bonne compréhension des dynamiques à l'œuvre au sein du territoire intercommunal.

Le diagnostic fait ainsi état d'une perte globale de plus de 2 000 habitants entre 1968 et 2016, soit une perte de 30 % de la population intercommunale. Mis à part une légère croissance entre 1999 et 2008, la communauté de communes connaît une décroissance constante et accueille 5 242 habitants en 2016.

Cette tendance est due à un solde naturel constamment négatif, le solde migratoire étant positif depuis 1990.

La composition de la population évolue également. Ainsi, la taille moyenne diminue pour atteindre 2,11 personnes par ménage et la pyramide des âges marque un vieillissement de la population (37 % de plus de 60 ans en 2016).

Le parc de logements a observé une certaine croissance entre 1968 et 2016, passant de 2 902 à 3 831 logements. Toutefois, cette augmentation s'est principalement réalisée au bénéfice des résidences secondaires (+ 450 résidences secondaires sur la période soit + 221 %) et du fait du développement de la vacance (+ 240 logements vacants soit + 86 %), alors que le parc de résidences principales n'a que peu augmenté (+ 240 résidences principales, soit +10 % en près de 50 ans).

2. Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers et étude du potentiel de densification du territoire

a. Analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au cours des dix dernières années

Le document ne contient pas une analyse suffisante de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers. La MRAe souligne que le seul travail fourni dans le rapport de présentation consiste à comparer la tâche urbaine de 2004 avec celle de 2014, sans pour autant préciser la méthode de définition de cette tâche, ni apporter de précisions tant sur la nature des espaces consommés que de la destination faite de ces espaces. L'apport de compléments importants à ces égards, ainsi que la présentation de cette analyse sur une période plus récente constituent des facteurs importants d'amélioration du document.

Le rapport de présentation permet donc uniquement de déterminer une progression de 41,5 ha de la tâche urbaine entre 2004 et 2014.

La MRAe considère qu'il y a lieu d'apporter d'importants compléments au rapport de présentation afin de permettre de bénéficier d'une information complète en la matière, permettant notamment d'apprécier les efforts de modération de la consommation d'espace portés par le projet de PLUi.

b. Étude du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis

Le projet contient une étude du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis, qu'il définit selon une méthode exposée sommairement dans le rapport de présentation. Les capacités de densification au sein de l'enveloppe urbaine sont calculées en intégrant une évaluation multi-critères du potentiel de mobilisation des différents espaces. Cette analyse aboutit à une estimation des capacités de densification réparties en trois niveaux de difficulté de mobilisation : forte, moyenne et faible, illustrée par de très nombreuses cartographies locales.

La MRAe note tout d'abord qu'il aurait été opportun de préciser la méthode retenue pour la définition de l'enveloppe bâtie, qui présente parfois un caractère extensif. Il aurait également été utile d'apporter des éclaircissements sur les critères analysés et la manière dont leur agrégation justifie d'un classement dans l'une ou l'autre des catégories de difficulté de mobilisation.

En outre, si le rapport de présentation indique clairement le potentiel présentant la plus faible difficulté de mobilisation (29,4 ha), il aurait pu être utile de le faire également pour les deux autres niveaux.

Enfin, alors que le dossier indique² qu'un des critères de l'évaluation de la difficulté de mobilisation est

2 Pièce 1.3 – Cahier foncier – p.3

constitué par « le phénomène de rétention », le rapport de présentation applique un coefficient de rétention foncière estimé à 30 %, sans justification particulière, ramenant ainsi à environ 20 ha les capacités de densifications et de mutation des espaces bâtis du territoire.

La MRAe estime qu'il convient d'apporter d'importants compléments, notamment en termes méthodologiques, pour s'assurer d'une prise en compte suffisante des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis dans la définition du projet intercommunal.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement

1. Milieu physique

Le sous-sol du territoire intercommunal est principalement constitué de roches cristallines, principalement des granites et des roches métamorphiques. Le relief général est modéré et présente des altitudes comprises entre 240 et 475 m.

Le réseau hydrographique est dense, composé de cinq cours d'eau et d'un lac³ et est inclus au sein du périmètre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) « Loire Bretagne ».

Le rapport de présentation indique que, dans l'ensemble, la qualité des eaux de surface du territoire est moyenne à bonne en ce qui concerne les états écologique et chimique. En matière d'eau souterraine, l'intercommunalité est concernée par une unique masse d'eau, *Massif Central Bassin Versant Gartempe*, qui présente un bon état chimique. Il aurait été utile d'indiquer l'état quantitatif de cette masse d'eau.

2. Milieu naturel

La qualité du patrimoine naturel du territoire est attestée par la présence de différentes mesures d'inventaire et de protections réglementaires :

- un site Natura 2000 : *Vallée de la Gartempe sur l'ensemble de son cours et affluents* ;
- sept zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique : *Sites à chauve-souris de l'église de Saint-Sornin-Leulac, Vallée de la Semme au Moulin d'Hervaud, Lande de Cherugat, Vallée de la Gartempe à Chateauponsac, Landes et étangs de Villemedeix et Bramefan, Vallée de la Gartempe sur l'ensemble de son cours, Monts d'Ambazac et vallée de la Couze* ;
- neuf sites gérés par le conservatoire des espaces naturels du Limousin ;
- un arrêté préfectoral de protection de biotope sur la Gartempe, entre le barrage d'Étrangleloup à Chateauponsac et Bussière-Poitevine.

La MRAe souligne que l'analyse de l'état initial de l'environnement aurait utilement pu comporter une carte de synthèse de ces espaces afin d'illustrer leur répartition géographique. En outre, il aurait été utile de dégager et hiérarchiser les enjeux environnementaux liés aux différents milieux présents sur le territoire afin de s'assurer de leur bonne prise en compte par le projet de PLUi.

En ce qui concerne la trame verte et bleue (TVB), le rapport de présentation contient des éléments issus du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Limousin, approuvé le 2 décembre 2015, mais ne présente pas la manière dont ces informations ont été déclinées et affinées à l'échelle du projet de PLUi au sein du document. Il conviendrait donc de compléter le rapport de présentation en ce sens, les seules données du SRCE ne permettant pas d'identifier clairement la TVB de l'intercommunalité.

Le territoire abrite également de très nombreuses zones humides potentielles, identifiées dans le cadre d'une étude nationale⁴. Le rapport de présentation aurait pu apporter davantage de précisions et de déclinaisons locales à cette pré-identification, afin de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de ces choix dans la définition du projet de PLUi.

La MRAe recommande de préciser l'analyse de l'état initial de l'environnement avec des informations permettant de garantir la bonne information du public et s'assurer d'une prise en compte satisfaisante des enjeux environnementaux dans la définition et la mise en œuvre ultérieure du projet.

3. Ressource en eau potable et gestion des eaux usées

Le rapport de présentation contient des informations très sommaires quant à l'alimentation du territoire en

3 *La Gartempe, la Semme, la Brame, la Couze, la Bazine et le lac de Saint-Pardoux.*

4 *Étude INRA et Agrocampus Ouest, rapport de présentation p.82*

eau potable et à la gestion des eaux usées.

Si le document dresse la liste des captages destinés à l'alimentation en eau potable présents sur le territoire, il ne donne aucune information sur les volumes prélevés, les volumes autorisés, la ressource au sein de laquelle ils s'alimentent ou encore la qualité du réseau de distribution. **En l'état il est impossible de se prononcer sur la soutenabilité des développements envisagés au regard de la capacité à alimenter la population en eau potable.**

En ce qui concerne la gestion des eaux usées, le document se limite à fournir une liste des dix-huit stations d'épuration existantes, en indiquant leur capacité théorique de traitement et la charge entrante en 2015. Si une cartographie indique la localisation approximative des stations ainsi que leur conformité en équipement et performance⁵ à une date indéterminée, aucun développement n'est consacré à leur capacité actuelle à gérer et traiter les effluents, ou encore la capacité disponible en termes de raccordements. **L'absence de description du réseau de collecte des eaux usées ne permet pas de déterminer son état et les éventuelles difficultés qu'il pourrait rencontrer.** En outre, si le rapport de présentation indique une non-conformité de deux stations, aucune information n'est fournie quant à l'éventuelle mise aux normes de ces équipements, aux délais afférents ainsi qu'aux solutions de gestion transitoire à cet égard. Aucune description de la gestion des eaux pluviales n'est fournie.

En matière d'**assainissement non collectif**, le rapport de présentation permet de déterminer la présence de 450 installations de ce type, pour lesquelles un contrôle a été effectué sur 358 d'entre elles. Le rapport de présentation indique que 176 sont jugées « non acceptables », sans pour autant apporter d'éléments permettant d'identifier la nature des difficultés rencontrées (vétusté des installations, difficultés d'implantation au regard de contraintes topographiques, etc..).

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport de présentation avec des informations précises et détaillées sur la ressource en eau potable, sa disponibilité et sa suffisance au regard des besoins prévus par le développement intercommunal, ainsi que sur tous les modes de gestion des eaux usées et pluviales.

C. Projet intercommunal

1. Scénarios de développement

Le PLUi Gartempe Saint-PARDoux a pour objectif d'encadrer le développement de l'intercommunalité à l'horizon 2030. Le rapport de présentation contient un exposé sommaire des trois scénarios de développement étudiés fondés sur trois projections de taux de variation annuels moyens :

- un scénario « dynamique », avec une croissance annuelle moyenne de +0,34 %, fondé sur des effets attendus de la proximité de l'autoroute A20 ;
- un scénario de stabilisation de la population, avec une croissance annuelle moyenne de +0,05 %;
- un scénario tendanciel, où la dynamique en cours sur le territoire se maintiendrait, avec un taux de croissance annuel moyen de -0,13 %.

Le rapport de présentation n'étudie pas plus finement ces scénarios, leurs atouts, leurs faiblesses ainsi que leurs incidences environnementales prévisibles.

Le choix opéré par l'intercommunalité est ainsi, sans le justifier, celui du scénario le plus dynamique.

La MRAe recommande de compléter les descriptifs des différents scénarios et de fournir les informations permettant de déterminer les incidences environnementales de chacun, ainsi que de motiver les raisons du choix de ce scénario à cet égard.

2. Développement démographique, construction de logements et consommation d'espace envisagée

a. Projet démographique

Le projet de PLUi est d'atteindre environ 5 410 habitants d'ici 2030, soit une croissance annuelle moyenne de la population de +0,34 % par an. Cet objectif implique l'accueil d'environ 150 habitants supplémentaires d'ici 2030. Alors que le diagnostic indique que la population intercommunale a diminué, que ce soit sur une tendance longue ou sur la période la plus récente, aucun élément ne vient expliquer comment et pourquoi la

5 Deux stations sont indiquées comme non-conformes mais aucun élément ne permet de les identifier précisément, ni expliquer les dysfonctionnements identifiés.

tendance connue va totalement s'inverser et aboutir avec une croissance démographique importante, retrouvant le niveau connu sur la seule période de croissance démographique, soit entre 1999 et 2008.

La MRAe estime, qu'en l'état, les justifications du projet démographique sont très insuffisantes et que le rapport de présentation doit être complété avec les éléments permettant de comprendre le projet intercommunal.

b. Construction de logement, densités envisagées et consommation d'espace

Pour permettre l'accueil de la population envisagée, le PLUi détermine un besoin de 243 logements à réaliser entre 2019 et 2030. Ce projet intègre une part de logements issus du renouvellement urbain (24 logements), de remobilisation des logements vacants (24 logements) et une croissance du nombre de résidences secondaires (24 logements), ramenant ainsi l'objectif de réalisation de logements à 220 logements, soit 20 logements par an. L'augmentation prévue du nombre de résidences principales est donc d'environ 200 unités, soit une augmentation quasi équivalente à celle connue entre 1990 et 2016.

La MRAe recommande d'apporter des explications plus précises quant aux options retenues en matière de création de logements et de mieux justifier les objectifs du PLUi en la matière.

Le PLUi dégage un besoin de mobilisation de 23 ha de surfaces pour répondre aux objectifs de développement de la population. Cet accueil de logement et la consommation d'espace induite sont également réparties selon trois niveaux de polarités :

- 45 % pour le pôle principal de Chateauponsac, soit 100 logements et environ 8,5 ha de surfaces (densité de 12 logements par hectare) ;
- 30 % pour les pôles secondaires de Saint-Sornin-Leulac et Saint-Pardoux, soit 65 logements et 7,5 ha (densité de 9 logements par hectare)
- 25 % pour les cinq communes restantes, soit 55 logements et 7 ha (densité de 8 logements par hectare).

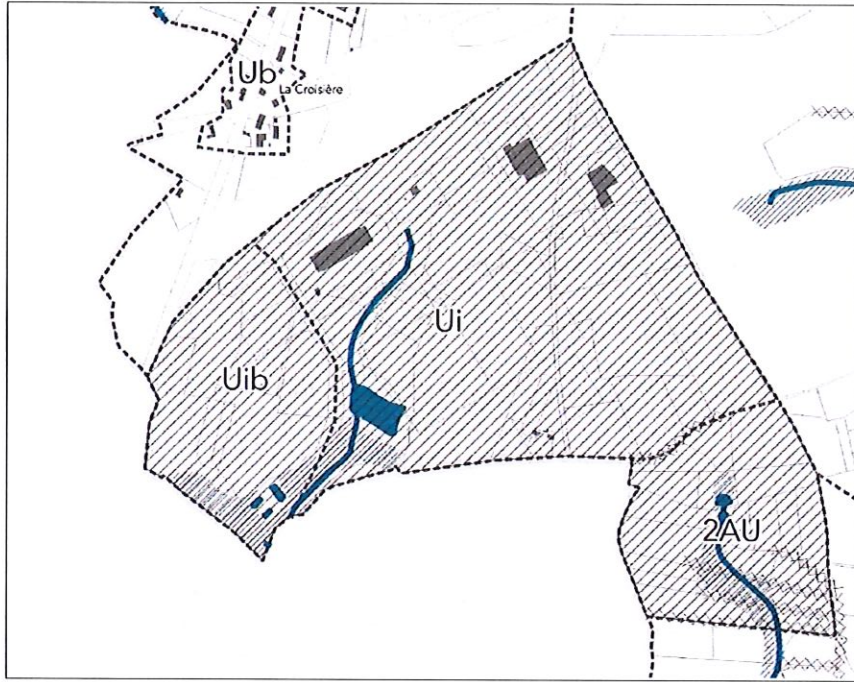
La MRAe s'interroge sur la ventilation opérée entre les besoins en surfaces extensives et les capacités d'accueil au sein des espaces bâtis, présentée selon un ratio de 48,5 % (105 logements) en densification et 51,5 % (115 logements) en extension.

En effet, le rapport de présentation mettait en avant une capacité de près de 30 ha de constructibilité au sein des espaces urbanisés, ramenés à environ 20 ha par le biais de l'utilisation d'un coefficient minorant (remarque précédente supra). Alors que le PLUi indique un objectif maximal de consommation de 23 ha de surfaces à destination d'habitat, le projet déployé permet la mobilisation des 30 ha identifiés au sein des espaces urbanisés, ainsi que de 19,2 ha de zones à urbaniser à court (11,9 ha de zones 1AU) ou long terme (7,3 ha de zones 2AU). En l'état, le projet permettrait la mobilisation de 49,2 ha de surfaces à vocation d'habitat et n'apparaît pas contribuer aux objectifs nationaux de modération de la consommation des espaces.

c. Développement des activités économiques et consommation d'espace induite

Le PLUi prévoit le développement de deux zones d'activités économiques sur les communes de Chateauponsac et Saint-Sornin-Leulac, afin de permettre le développement d'activités économiques, principalement commerciales ou artisanales, de proximité, sur une surface d'environ 11 ha, dont 6 ha de développement futur 2AU.

Le projet identifie également 68,82 ha de zone 2AU destinée à répondre « aux besoins d'extension » de la zone intercommunale et interdépartementale de « La Croisière ». La MRAe note qu'aucune explication suffisante n'est apportée sur cette zone et son développement. Au regard de son importance, il aurait été utile de justifier le besoin d'une telle surface, d'indiquer le phasage dans le temps de son ouverture à l'urbanisation, ainsi que de démontrer la nécessité de prévoir une surface aussi importante, particulièrement au regard des surfaces déjà affectées à cette zone sur le territoire voisin du pays sostranien (commune de Saint-Maurice-la-Souterraine), ainsi que de la faible mobilisation actuelle des surfaces.



Extrait du projet de PLUi du Pays Sostranien, avec l'occupation actuelle de la zone Ui (4 bâtiments), son extension immédiate (zone Uib) et le secteur de développement futur (zone 2AU)



Photo aérienne de la zone de la Croisière sur la commune de Saint-Maurice-la-Souterraine (Source : Google Earth)

La MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter d'importants compléments sur la nécessité de prévoir une telle surface pour le développement de cette zone.

d. Consommation d'espace et prise en compte des documents d'ordre supérieur

La MRAe rappelle que le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Une actualisation du PLUi sera éventuellement nécessaire dans les trois ans après approbation du SRADDET si le document est approuvé postérieurement au SRADDET. Si le document est approuvé antérieurement à l'approbation du SRADDET, il devra être actualisé lors de sa première révision.

D. Prise en compte de l'environnement par le projet

1. Choix des secteurs ouverts à l'urbanisation

Le PLUi ne présente aucune analyse environnementale des secteurs ouverts à l'urbanisation ce qui ne permet pas de s'assurer de la mise en œuvre d'une démarche d'évitement des incidences sur l'environnement. Cette analyse devrait concerner l'ensemble des secteurs d'urbanisation du territoire intercommunal, à court comme à long terme. Les choix opérés au sein du PLUi revêtent à cet égard une importance stratégique dans la mise en œuvre d'une démarche d'évitement des incidences, qui ne pourront ensuite plus qu'être réduites dans le cadre des phases opérationnelles du développement.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en intégrant une analyse des différentes zones ouvertes à l'urbanisation, que ce soit pour le développement de l'habitat ou des activités économiques, afin que ces éléments participent à la démonstration de la mise en œuvre d'une démarche d'évitement des incidences sur l'environnement, qui n'apparaît pas clairement dans le projet à son stade actuel.

2. Évaluation des incidences Natura 2000

La MRAe souligne que l'analyse des incidences Natura 2000 du dossier (rapport de présentation) est largement insuffisante. En effet, celle-ci se contente de références imprécises telle « la zone Natura 2000 a principalement été classée en zone naturelle N »⁶, et d'indications imprécises sur les incidences potentielles telle « le développement [des zones à urbaniser] peut constituer un impact potentiel sur la vallée de la Gartempe et de la Couze, par des rejets d'eaux usées dans la rivière ». En outre, le dossier renvoie aux futurs dossiers d'évaluation des incidences Natura 2000 des projets qui seront mis en œuvre pour parfaire la démarche d'analyse des incidences, obérant ainsi une partie du travail devant être effectué dans le cadre du PLUi.

Enfin, le site Natura 2000 présent sur le territoire intercommunal comprend une partie, sur la commune de Saint-Sornin-Leulac, liée à la présence avérée de gîtes à chiroptères, pour lesquels aucune évaluation des incidences n'est réalisée, que ce soit au regard des impacts directs ou indirects. Il conviendrait à ce sujet d'évaluer l'incidence du choix et de ses conséquences d'autoriser l'implantation d'aérogénérateurs sur l'ensemble des secteurs agricoles et naturels du territoire.

3. Préservation des zones humides

Le document graphique transpose les informations sur les zones humides potentielles du territoire, telles qu'identifiées dans l'analyse de l'état initial de l'environnement.

Ces secteurs font l'objet de protections spéciales, rappelées au sein du règlement écrit de chaque zone, visant à préserver ces espaces sensibles de toute atteinte directe. En outre, le rapport de présentation contient plusieurs cartographies relatives aux secteurs ouverts à l'urbanisation et aux zones humides, permettant de s'assurer de l'absence d'incidences directes de l'urbanisation à vocation d'habitat sur ces milieux.

Il conviendrait d'opérer la même démarche pour les surfaces à vocation d'accueil d'activités économiques, afin de s'assurer de leur bonne prise en compte, par l'ensemble du PLUi.

4. Protection des captages d'eau potable

Alors que le rapport de présentation rappelle l'existence de captages d'eau potable sur le territoire, faisant

⁶ Rapport de présentation, p.168

chacun l'objet d'un arrêté de déclaration d'utilité publique, les dispositions visant à assurer la sécurité de ces dispositifs n'est pas pleinement assurée. Il conviendrait d'intégrer les périmètres de protection rapprochés de ces ouvrages au sein de secteurs de stricte inconstructibilité (en dehors des constructions directement liée à la protection ou production de la ressource en eau potable).

III. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de PLUi Gartempe Saint-Pardoux vise à encadrer le développement de l'intercommunalité à l'horizon 2030. L'objectif est d'atteindre une population d'environ 5 400 habitants, nécessitant la réalisation de 220 logements et la mobilisation de 130 ha, dont 63 ha pour la seule réalisation de la zone d'activité économique de « La Croisière ».

La MRAe estime que le rapport de présentation du PLUi ne permet pas de justifier les options retenues, que ce soit dans les choix de développement comme dans les incidences de la mise en œuvre du projet sur l'environnement.

L'analyse de l'état initial mériterait d'être complétée, à de nombreux égards, par des informations précises permettant d'apporter la démonstration d'une prise en compte de l'environnement à un niveau suffisant, et d'une modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par le projet de PLUi.

En l'état, le rapport de présentation ne permet pas de s'assurer de la mise en œuvre d'une démarche suffisante d'évitement et de réduction des incidences sur l'environnement, que ce soit dans la définition du projet intercommunal ou dans les choix opérés pour sa mise en œuvre.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 10 septembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON