



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de Montlieu-la-Garde (Charente-Maritime)**

n°MRAe 2016ANA47

PP-2016-682

Porteur du Plan : Commune de Montlieu-la-Garde

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 21 septembre 2016

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 22 septembre 2016

Préambule.

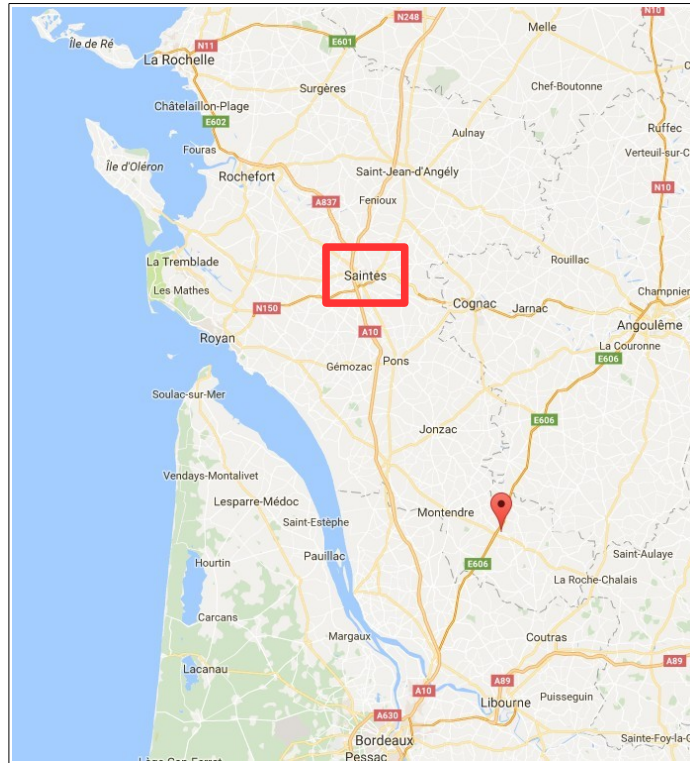
Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement 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 aux règles de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

I Contexte et objectifs généraux du projet.

La commune de Montlieu-la-Garde est située dans le département de la Charente-Maritime, à la limite du département de la Gironde. Elle est située à environ 60 km de la métropole bordelaise, 80 km de Saintes et 140 km de La Rochelle. La commune, issue de la fusion des communes de Montlieu et Lagarde en 1965, présente une superficie de 31,6 km² et comptait 1324 habitants en 2013.



Localisation de la commune (Source : Google Map)

La commune dispose actuellement d'une carte communale, approuvée le 8 août 2008. Elle a cependant fait le choix d'engager l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme (PLU), objet du présent avis, dès le mois de mai 2009.

Le débat au conseil municipal portant sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) étant postérieur au 1^{er} février 2013, le PLU est soumis aux dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme issues du décret du 28 août 2012. La commune comprenant pour partie les sites Natura 2000 (FR5400437) « *Landes de Montendre* », (FR5402008) « *Haute vallée de la Seugne en amont de Pons et ses affluents* » et (FR5402010) « *Vallée du Lary et du Palais* » l'élaboration du PLU est soumise de manière obligatoire à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

En tant que procédure, cette démarche s'accompagne de la production d'un rapport environnemental inclus dans le rapport de présentation du PLU et d'un avis d'Autorité environnementale porté à la connaissance du public.

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

A Remarque générale.

Le rapport de présentation du PLU de Montlieu-la-Garde répond dans l'ensemble aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme, **à l'exception de l'évaluation des incidences Natura 2000 exigée par le Code l'urbanisme et qu'il sera impératif de produire.**

En outre, dans un souci de meilleure accessibilité du dossier au public, le rapport de présentation mériterait d'être illustré de manière plus pertinente, notamment au regard des échelles retenues, qui ne permettent souvent pas de bénéficier d'une information facilement utilisable pour comprendre le projet de PLU.

B Diagnostic, projet communal et consommation d'espace induite.

L'Autorité environnementale souligne que les données fournies dans le diagnostic et indiquées comme issues des études de l'INSEE de 1999 et 2012, présentent une certaine différence avec les dernières informations disponibles de la même source, comme le montre notamment les deux tableaux qui suivent.

Année	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013
Population	1469	1317	1289	1326	1275	1330	1324

(Source : INSEE)

Année	1968	1975	1982	1990	1999	2009	2013
Population	1469	1317	1289	1326	1275	1341	1365

(Source : Rapport de présentation)

Ce différentiel interroge au regard des tendances qu'il implique : diminution de la population selon l'INSEE entre 2008 et 2013, croissance de 2009 à 2013 selon le rapport de présentation. Il conviendrait donc d'actualiser le rapport de présentation avec les dernières informations disponibles afin de pouvoir appuyer les choix réalisés au regard des tendances effectives du territoire.

Nonobstant cette remarque, les données de l'INSEE mettent en avant le faible dynamisme démographique de la commune dont la population connaît une alternance de phases de croissance (1982-1990, 1999-2008) et de décroissance (1968-1982, 1990-1999 et 2008-2013) qui ont entraîné un lent déclin de la population, celle-ci ayant diminué de 145 individus entre 1968 et 2013 (- 8%), du fait d'un solde naturel constamment négatif, par opposition au solde migratoire qui reste faiblement positif.

En ce qui concerne la composition des ménages, la commune est affectée par la tendance nationale à la diminution de la taille moyenne des ménages, celle-ci étant passée de 2,9 personnes par ménage en 1968 à 2,2 en 2013, avec une très faible variation depuis 1999, où elle était de 2,25.

Les évolutions démographiques ont également eu une incidence sur les évolutions du parc de logements, qui ont, en conséquence, connu des alternances de croissance et de diminution, y compris en ce qui concerne le nombre de résidences principales. Entre 1968 et 2013, celles-ci ont augmenté d'environ 20 %, passant de 423 en 1968 (pour un parc total de 507 logements) à 512 en 2013 (pour un parc total de 604 logements).

La commune est également marquée par un important phénomène de vacance, qui diminue depuis 1990, où il concernait 81 logements soit 14,5 % de vacance, mais qui reste toutefois important, puisque 61 logements étaient vacants en 2013, soit un taux légèrement supérieur à 10 %.

En ce qui concerne la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers lors de la dernière décennie, le rapport de présentation indique que 8,88 ha ont été consommés entre 2005 et 2014 pour la réalisation de 39 logements¹, représentant une moyenne de 2279 m² par logement niveau qui apparaît particulièrement élevé. Toutefois, aucune information liée à la consommation d'espace pour la réalisation de bâtiments économiques n'est présente, alors que le rapport indique que la zone d'activité communautaire du Milan, créée en 1995, a été comblée lors de la décennie précédente. Il conviendrait donc de compléter les informations contenues dans le dossier afin que le public puisse bénéficier de la meilleure information en la matière. Ces éléments sont d'autant plus importants qu'ils permettent de mieux apprécier les objectifs retenus par la commune pour établir le projet de PLU.

En ce qui concerne le projet communal, le rapport de présentation établit une estimation des « besoins » de la commune en matière d'espaces urbanisables sans pour autant relier ces objectifs au projet communal. Ils sont ainsi estimés selon deux fourchettes, l'une basée sur une projection de construction de six logements par an, avec une base de 700 m² par logement (portée à 840 m² pour tenir compte des voiries et réseaux divers), et l'autre fondée sur un accueil démographique de 1 % par an, mettant en œuvre une densité de l'ordre de dix logements par hectare.

L'Autorité environnementale note, en premier lieu, qu'aucune des deux hypothèses de travail n'est appuyée par des éléments de tendance issus du diagnostic socio-démographique. En effet, la tendance passée en matière de rythme de construction était de 3,9 logements par an (2005-2014) et le taux annuel moyen de croissance de la population était de + 0,2 % entre 1999 et 2013. Aucun élément ne vient étayer les choix opérés dans le cadre du PLU, étant entendu par ailleurs que les deux « fourchettes » ne sont pas basées sur le même objectif de densité (10 logements par hectare pour l'une, 12 pour l'autre), et ne permettent pas la comparaison en termes d'objectifs de modération de la consommation d'espace induite par les deux hypothèses.

De plus, les deux fourchettes utilisées aboutissent à définir un besoin foncier pour le développement de l'habitat estimé entre 5,04 et 6,37 ha, surfaces elles-mêmes majorées d'un coefficient de rétention foncière de 2, portant ces besoins entre 10 et 13 ha. Le PLU indique que ces surfaces permettraient la réalisation de 60 à 64 logements et l'accueil d'environ 140 habitants supplémentaires.

La traduction de ces besoins, dans le projet de PLU arrêté, a conduit à identifier 13,87 ha de surfaces

¹ Les éléments contenus dans le rapport permettent de déduire ce chiffre, sans qu'il ne l'indique toutefois clairement.

mobilisables à vocation d'habitat, permettant la construction de 131 logements et l'accueil de 301 habitants supplémentaires – ramenés à 76 logements et 175 habitants supplémentaires par l'utilisation du coefficient de rétention foncière.

Enfin, il est noté qu'aucun élément ne vient préciser les besoins liés au développement des activités sur le territoire communal, alors que le projet communal prévoit 6,67 ha de surfaces à cette fin. Il conviendrait donc de compléter le rapport de présentation pour justifier ces hypothèses.

L'Autorité environnementale souligne que les potentialités offertes par le PLU arrêté sont supérieures aux besoins identifiés, tant en termes de surfaces, que de constructions ou d'accueil de population du fait de l'utilisation d'un coefficient de rétention foncière amenant à doubler les surfaces constructibles, sans que ce coefficient n'ait fait l'objet d'explications précises permettant d'en justifier l'utilisation. Au surplus, elle note également, qu'en l'état, le rapport de présentation ne permet pas de justifier les besoins liés au projet de la commune. Le projet communal ne semble bâti que sur des objectifs de construction et de consommation d'espace et non sur des scénarios étayés par les éléments principaux du diagnostic, notamment démographiques, économiques ou liés à la capacité des équipements communaux.

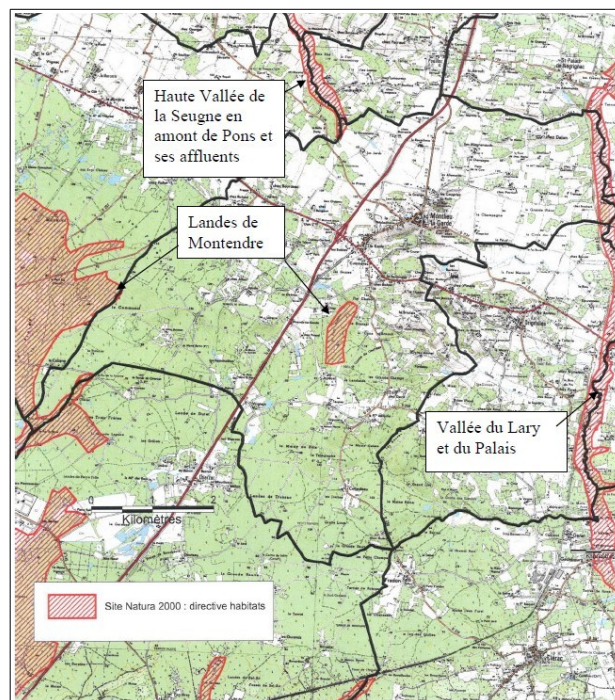
À cet égard, et au regard des surfaces ouvertes à l'urbanisation, il n'apparaît pas possible d'affirmer que le projet de PLU participe à la mise en œuvre des politiques nationales en matière de modération de la consommation d'espace, malgré la réduction des surfaces constructibles de près de 65,25 ha par rapport à la carte communale en vigueur.

C Analyse de l'état initial de l'environnement et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

La commune de Montlieu-la-Garde présente une forte diversité topographique, caractérisée par une grande variation de niveaux et de reliefs, et une altitude comprise entre 60 et 142 m.

Cette particularité est accentuée par la présence de quatre bassins versants au sein du territoire communal : le Lary à l'Est, la Seugne au Nord-Ouest, la Livenne à l'Ouest et la Coudrelle au Sud.

L'analyse de l'état initial de l'environnement fait apparaître un enjeu lié à la présence importante des différents milieux aquatiques et humides sur le territoire. Cette sensibilité est attestée par la présence de trois sites Natura 2000 liés aux milieux hydrographiques ou humides ainsi que par l'existence de six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)². A ce titre, il conviendrait de compléter le rapport de présentation au regard de la ZNIEFF des Landes de Montendre, pour laquelle aucune information n'est rappelée.



Localisation des sites Natura 2000 (Source : Rapport de présentation)

² Celles-ci se décomposent en trois zones de type I (Vallée de la Font Blanche, les Ragoulis et Haute Vallée de la Saye) et trois zones de type II (Landes de Montendre, Haute Vallée de la Seugne et Vallée du Palais et du Lary).

L'Autorité environnementale signale, qu'en ce qui concerne la trame verte et bleue, seuls quelques éléments issus du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) du Poitou-Charentes, approuvé en novembre 2015, ont été intégrés au sein du rapport de présentation permettant de mettre en avant l'importance des vallées du Lary, de la Seugne, de la Livenne et de la Coudrelle à l'échelle régionale. Toutefois, aucun élément ne vient apporter de précision en ce qui concerne la caractérisation des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques d'échelle plus locale.

En ce qui concerne les entités naturelles, l'analyse de l'état initial indique que la commune est composée de trois grands ensembles que sont les vallées humides, les boisements de Champagne, sur la partie Nord, et les boisements de la Double, sur la partie Sud. Ces trois types de milieux façonnent notamment les quatre grandes entités paysagères que sont les vallons humides, la plaine agricole au nord, le massif boisé au sud et les vallonnements mixtes qui opèrent la transition entre les deux précédents.

En matière de risques naturels, la commune est principalement affectée par le risque lié aux feux de forêt, par le risque lié aux ruissellements, ainsi que par celui de retraits et gonflements des argiles. Le rapport de présentation aurait utilement pu être complété par des cartographies plus précises de ces différents risques, celles présentées l'étant à une échelle peu opérante pour la compréhension du dossier.

En outre, il apparaît hautement souhaitable de compléter le rapport de présentation avec des données liées aux différents enjeux environnementaux des secteurs de développement retenus, particulièrement ceux destinés au développement des activités, puisque ceux destinés à l'accueil d'habitations sont globalement localisés en intensification ou extension des bourgs constitués de Montlieu ou de la Garde. En l'état, aucune information à caractère environnemental n'est disponible pour l'intégralité de ces secteurs, ce qui ne permet pas de s'assurer de la mise en œuvre d'un projet de moindre impact environnemental.

De manière générale, l'Autorité environnementale estime, d'une part, que l'analyse de l'état initial de l'environnement aurait mérité d'être étayée par des analyses des différents enjeux existant sur le territoire au regard des différentes thématiques environnementales et, d'autre part, que le rapport de présentation aurait mérité de s'appuyer sur une cartographie de synthèse, à une échelle lisible, de l'ensemble de ces enjeux – et notamment des risques naturels - au regard des choix opérés en matière de développement de l'urbanisation.

En ce qui concerne le développement des carrières existantes sur la commune, le projet de PLU classe deux vastes secteurs dans une zone dénommée « Npr », permettant l'exploitation des sols et des sous-sols. Si le premier secteur, à l'ouest de la commune, est constitué autour des deux carrières en activité et dispose de données permettant de supposer des faibles enjeux environnementaux, la création d'un vaste secteur Npr au sud de la commune, sur des espaces actuellement naturels et totalement déconnectés des sites existants, mériterait d'être présentée et argumentée dans le document. En l'état, le choix de permettre l'exploitation du sol et du sous-sol, en l'absence de tout élément permettant tant d'en apprécier le besoin que d'en évaluer l'impact potentiel sur l'environnement, n'apparaît pas participer à la mise en œuvre d'une démarche de moindre impact environnemental.



Zonage Npr permettant l'exploitation du sol et du sous-sol et photo aérienne du secteur (Source:Google Earth)

Enfin, les indicateurs retenus afin d'éclairer la commune et le public sur les effets de la mise en œuvre du

PLU mériteraient d'être complétés avec les informations essentielles liées à leur mobilisation : personne-ressource pour fournir l'information, fréquence de retour ou encore état initial de l'indicateur. En l'état, les indicateurs n'apparaissent pas suffisamment mobilisables pour en permettre la bonne utilisation.

III Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale.

Le projet de PLU de Montlieu-la-Garde a pour ambition d'encadrer le développement de la commune à l'horizon 2026. Toutefois, en l'état, le rapport de présentation ne permet pas de comprendre la manière dont a été établi le projet communal, qui n'apparaît fondé que sur un objectif de consommation d'espace ou de construction.

Si la commune a opéré une importante réduction des surfaces constructibles au regard de la carte communale en vigueur, les besoins estimés en matière d'espaces constructibles pour la prochaine décennie n'apparaissent ainsi pas suffisamment justifiés et pourraient s'avérer inopérants pour permettre la mise en œuvre d'un projet de modération de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

En outre, les informations issues de l'analyse de l'état initial de l'environnement ne sont pas assez précises et ne permettent pas de bénéficier d'une connaissance satisfaisante des enjeux environnementaux caractéristiques de la commune et de la manière dont le projet de PLU en a tenu compte dans son élaboration.

L'évaluation des incidences Natura 2000, conforme aux exigences réglementaires, est à ce titre particulièrement attendue dans le contexte de cette commune. On rappellera qu'il s'agit d'une exigence réglementaire nécessaire à la légalité du PLU.

En conclusion, l'Autorité environnementale estime que le projet de PLU de Montlieu-la-Garde, dans son état actuel, ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de l'environnement et de la mise en œuvre d'un projet de moindre impact environnemental.

Le Président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Dupin', written over a horizontal line.

Frédéric DUPIN