



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine sur le projet de
révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Trélissac (Dordogne)**

n°MRAe 2017ANA125

PP-2017-5015

Porteur de la procédure : Commune de Trélissac

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 22 juin 2017

Date d'avis de l'Agence régionale de santé : 26 juillet 2017

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 internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 20 septembre 2017 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Freddie-Jeanne RICHARD.

Chacun des membres délibérants cités 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.

Étaient absents ou excusés : Hugues AYPHASSORHO, Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE, Jessica MAKOWIAK.

I Contexte et objectifs généraux du projet

La commune de Trélissac est située dans le département de la Dordogne, à proximité immédiate de

Périgueux. Elle présente une superficie de 24 km² et comptait, selon l'INSEE, 6 732 habitants en 2014. La commune appartient à la Communauté d'agglomération du Grand Périgueux qui a engagé l'élaboration d'un PLU intercommunal le 26 novembre 2015. Elle a en outre engagé l'élaboration d'un PLH en cours d'élaboration.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) prévoit l'accueil de 1 100 à 1 200 habitants supplémentaires à l'horizon 2025, avec une mobilisation de 60 à 75 ha pour l'habitat et aucun nouveau besoin d'espaces pour le développement des activités économiques.



Localisation de la commune (Source : Google Earth)

La commune de Trélassac dispose d'un PLU approuvé le 20 décembre 2010, dont elle a engagé la révision le 21 mars 2013. Le débat du conseil municipal portant sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), réalisé le 17 décembre 2015, étant ainsi 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.

Le territoire communal ne présentant aucun des éléments justifiant d'une évaluation environnementale systématique, la commune a donc sollicité un examen au cas par cas de son projet afin de déterminer la nécessité de réaliser une évaluation environnementale à l'occasion de cette procédure. Par décision du 15 mars 2016, l'Autorité environnementale a estimé nécessaire de procéder à la réalisation d'une évaluation environnementale au regard des éléments fournis par la commune et notamment :

- du besoin de justifier de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers deux à trois fois plus importante que celle connue lors de la décennie précédente ;
- de la nécessité d'évaluer les conséquences sur l'environnement du développement d'une trentaine de secteurs dispersés sur l'ensemble du territoire communal et relevant de l'assainissement non-collectif ;
- de la localisation de certains secteurs de développement dans ou à proximité de zones humides.

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.

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

Le rapport de présentation répond aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

A Remarques générales

Le rapport de présentation contient une partie intitulée « Évaluation environnementale » qui comprend de nombreux développements déjà présents dans d'autres parties du document, notamment au sein de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Il est rappelé que l'évaluation environnementale est une démarche transversale et itérative devant normalement être intégrée à l'ensemble du rapport de présentation et n'a pas vocation à constituer une pièce à part, qui viendrait signaler une démarche parallèle à celle de la révision du PLU.

Le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Le résumé non technique contenu dans le dossier ne présente pas clairement le projet

communal, ce qui ne lui permet pas de remplir pleinement son rôle. Ainsi, il devrait être amélioré pour rendre le dossier accessible et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

B Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

1 Diagnostic socio-économique et analyse de la consommation d'espace

L'Autorité environnementale souligne l'obsolescence des données du diagnostic socio-économique. En effet, la quasi-intégralité des dernières informations renseignées, que ce soit en termes de population ou de logement, sont celles de l'INSEE pour 2011. Ce manque d'actualité des données pénalise le document et la compréhension du projet communal. Le projet ayant été arrêté le 27 mars 2017, il aurait été opportun d'actualiser les données en apportant celles disponibles en juin 2016 et relatives à l'année 2013.

En effet, comme le montrent les chiffres de l'INSEE pour 2014, les dynamiques démographiques et constructives de la commune ont connu un certain ralentissement depuis 2011, voire une inversion de tendance. Ces éléments factuels auraient dû constituer le socle pour établir le projet communal et envisager le développement de la commune à l'horizon du PLU.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation avec les données les plus récentes disponibles, afin de permettre au public d'en bénéficier et d'éclairer les choix opérés par la municipalité en conséquence.

Les données liées à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont présentées de manière « brute » pour la période 2001-2013 et de manière simplifiée pour 2004-2014. Le rapport de présentation indique ainsi que la consommation d'espace, entre 2001 et 2013, pour le développement de l'habitat, est estimée à 61,09 ha, et qu'elle était de 48 ha entre 2004 et 2014, permettant la réalisation de 221 logements. L'Autorité environnementale relève que ces densités sont particulièrement faibles y compris en référence aux densités observées en zones rurales.

Toutefois les données contenues dans le rapport de présentation ne font état que de la consommation d'espace à vocation d'habitat alors que toutes les utilisations d'espaces auraient dû être présentées.

L'Autorité environnementale recommande d'apporter les développements et compléments nécessaires au rapport de présentation en matière d'information sur la consommation d'espace, notamment au regard du développement des activités économiques.

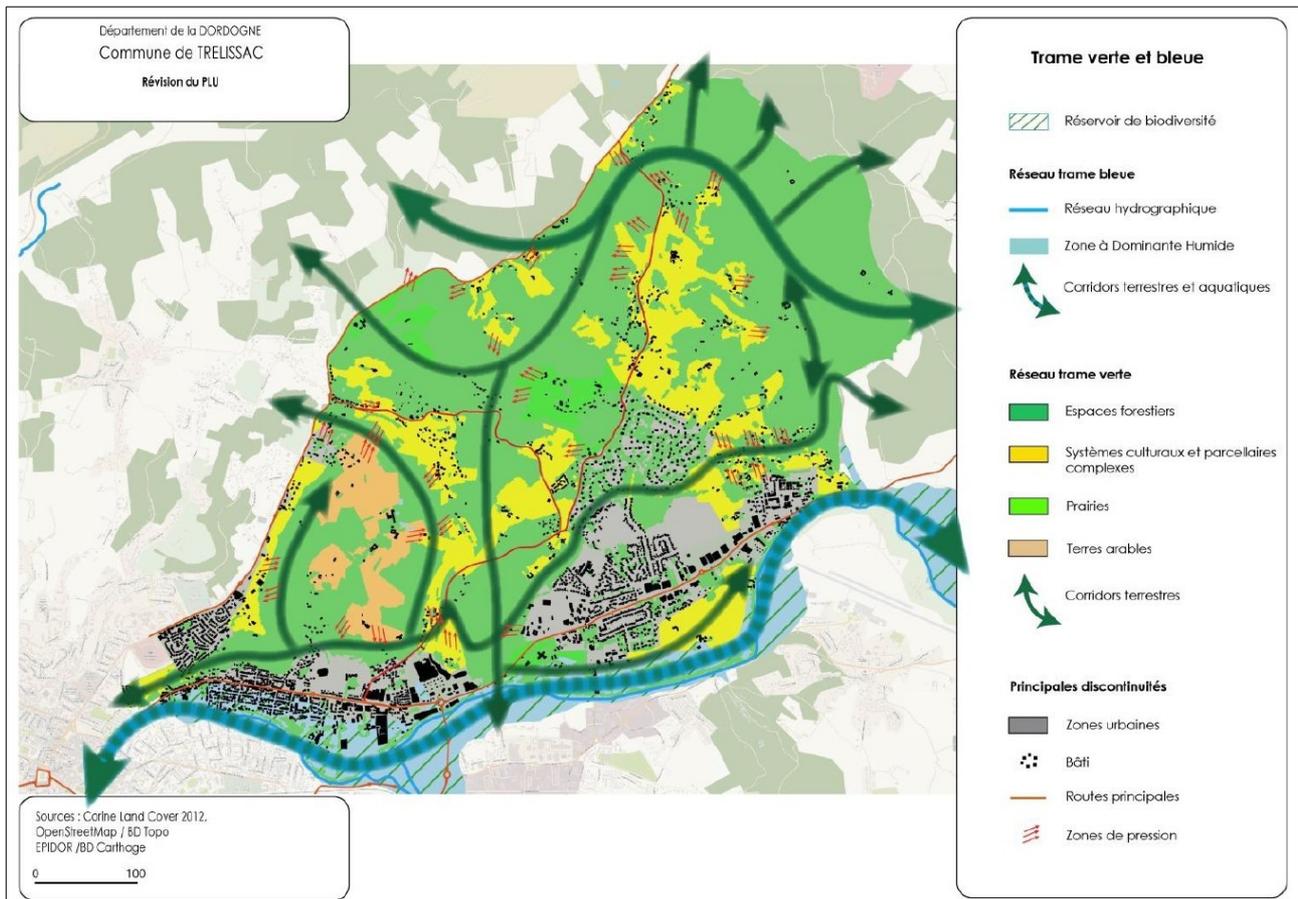
2 Analyse de l'état initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement est présentée de manière satisfaisante, même si la production de synthèses cartographiées des différents enjeux naturels présents sur la commune aurait utilement pu venir en complément des informations fournies, afin d'en faciliter l'appréhension par le public.

La description des différents milieux naturels donne une vision claire du patrimoine naturel de la commune, constitué principalement par l'Isle et les zones humides proches, ainsi que par un important couvert boisé (40 % de la surface communale) dominé par les feuillus.

Le rapport de présentation opère une déclinaison du schéma régional de cohérence écologique de la région Aquitaine¹ ainsi qu'une définition locale de la trame verte et bleue sur laquelle il est identifié une pression importante du fait du développement de l'urbanisation, notamment des nombreuses entités urbaines existantes.

¹ Ce schéma a été annulé par décision du tribunal administratif de Bordeaux en date du 13 juin 2017. Il conviendrait de supprimer les mentions qui y sont faites dans le document et d'indiquer la source, ainsi que la méthode utilisée, pour établir la trame verte et bleue d'importance supra-communale au sein du rapport de présentation.



Cartographie de la trame verte et bleue, les flèches rouges indiquant des secteurs de pression particulière
(Source : Rapport de présentation)

En ce qui concerne la gestion des eaux usées, la commune dispose d'un important réseau d'assainissement collectif relié aux stations d'épuration de Trélissac, qui collecte 80 % des effluents, et de Saltgourde, située à Marsac-sur-l'Isle, qui traite les 20 % restants. Le rapport de présentation contient les informations suffisantes en ce qui concerne la station communale, qui dispose d'une importante capacité de traitement (10 000 équivalents habitants dont seuls 40 % sont utilisés) et de bons rendements épuratoires, mais ne présente pas d'information sur celle de Saltgourde. Il conviendrait donc de compléter le rapport de présentation. Le réseau d'assainissement collectif présent sur la commune dessert l'essentiel du tissu aggloméré de la vallée de la Dordogne, ainsi que le secteur des Maravals.

L'ensemble de secteurs de hameaux, dispersé sur toute la moitié Nord de la commune, relève de l'assainissement non-collectif, pour lequel le rapport de présentation fait état de contraintes géologiques (sols argileux) ou topographiques (déclivité des terrains) entraînant d'importantes difficultés pour la mise en œuvre de tels dispositifs, mais n'apporte aucune précision, à l'échelle de la commune, sur l'état de fonctionnement de ces systèmes.

C Projet communal et prise en compte de l'environnement

1 Projet démographique

Le rapport de présentation ne contient pas les explications nécessaires pour comprendre la manière dont le projet a été établi. En effet, les données sont anciennes et le projet n'est exposé qu'une fois dans le rapport de présentation, sans faire l'objet d'aucune justification ou explication, ni d'étude de différents scénarios potentiels. L'objectif d'une croissance annuelle de 1,5 % est ainsi seulement affirmé dans le PADD et décliné dans le dossier, sans que des éléments du diagnostic socio-économique ou de prospective ne viennent l'expliquer. Au regard des données de l'INSEE disponibles au moment de l'étude, le taux de variation annuel moyen était de +0,8 % par an entre 1999 et 2009 et de -0,6 % entre 2009 et 2014, soit un taux nettement inférieur à l'évolution envisagée, qui devrait donc être particulièrement justifiée.

L'Autorité environnementale relève que la très importante inversion de tendance de la démographie

communale n'est étayée par aucune justification et fait douter de la solidité du projet communal.

2 Projet en matière de logement

Afin d'accompagner ce développement de population, la commune envisage, au sein du PADD, la construction de 850 à 1050 logements et un besoin foncier compris entre 60 et 75 ha. Toutefois, l'ensemble des pièces du document présente des divergences et des erreurs qui ne permettent pas d'apprécier pleinement la manière dont cet objectif a été établi.

Ainsi, les développements relatifs aux « *besoins en logements pour assurer le maintien de la population d'ici 2025* » présentent en particulier les erreurs suivantes :

- le taux de renouvellement du parc, de 0,45 % par an entre 1999 et 2011, passerait à 0,5 %. Les calculs fournis ensuite font état d'un taux de 0,4 % et d'un besoin total lié à ce phénomène de 202 logements ;
- la commune intègre un « besoin en logements vacants », en souhaitant connaître un taux de vacance de l'ordre de 5 % afin de bénéficier d'un marché immobilier relativement fluide. Les calculs contenus dans ces développements sont incohérents et aboutissent à la nécessité de « trouver entre 30 et 49 logements vacants », alors que le tableau de synthèse indique qu'au contraire ces logements constituent un « surplus » venant donc en réduction des besoins. Si l'intégration d'un objectif de résorption de la vacance est utile au regard de l'importance du phénomène sur la commune², il n'est absolument pas constitutif d'un « besoin lié au maintien de la population » mais devrait plutôt être intégré au sein des objectifs généraux de production de logements ;
- le rapport de présentation indique qu'aucune résidence secondaire ne devrait être créée et qu'ainsi aucun besoin n'y est lié. Toutefois le tableau de synthèse des besoins indique la nécessité de produire 29 logements à ce titre, en contradiction avec l'affirmation précédente. En outre la même remarque que précédemment peut être faite sur le fait d'inclure les résidences secondaires dans les besoins liés au seul maintien de la population ;
- la conclusion de cette partie indique que les besoins totaux en la matière sont de l'ordre de 318 à 491 logements nécessaires entre 2014 et 2025 pour maintenir la population. Toutefois, le PLU opère un calcul erroné en indiquant que cet objectif implique une production annuelle moyenne de « 22 à 35 logements » en la matière, alors que celle-ci est plutôt située entre 29 et 45.

Enfin, le besoin total en logements exprimé au sein du PADD ne fait l'objet d'aucune explication et le rapport de présentation, dans son « *récapitulatif des objectifs* », indique un besoin total de « *580 à 610 logements dont 1/3 sert au maintien* »³, ce qui ne correspond pas aux développements précédents.

L'Autorité environnementale considère que les approximations, erreurs ou incohérences du dossier doivent être corrigées afin de permettre une information correcte du public.

3 Projet en matière de consommation d'espace et densités envisagées

Le PADD indique que la mise en œuvre du projet de PLU consommera « 0 ha/an » d'espaces en extension de l'urbanisation puisqu'il s'agit « d'une reconduction partielle des surfaces ouvertes du PLU de 2000 ». S'il est noté que le projet de PLU vient en réduction, d'environ 80 ha, des surfaces mobilisables au sein du PLU en vigueur, il apparaît trompeur pour le public d'indiquer que le projet ne consommera aucun espace naturel, agricole ou forestier, dans le cadre de sa mise en œuvre.

En effet, pour permettre la réalisation des logements nécessaires au développement communal, le PADD envisage de mobiliser entre 60 et 75 ha de foncier à vocation d'habitat. Ces besoins seraient partagés entre renouvellement urbain (17 à 30 ha) et extension spatiale⁴ (44 à 46 ha).

Toutefois, le PADD indique ensuite que le projet de PLU prévoit « environ 100 ha » à mobiliser répartis, pour environ 40 ha, au sein des zones urbaines (U) – dont 20 ha au sein des zones de hameaux (UD) – et, pour 60 ha, au sein des zones à urbaniser⁴ (AU). De façon incohérente, le PADD identifie un besoin et conclut immédiatement à son dépassement dans d'importantes proportions (de 33 à 66%).

En outre, la traduction du projet présente une importante disparité avec les objectifs affichés. Ainsi, le rapport de présentation indique que les capacités offertes par le projet de PLU sont de 124 ha, soit près du double des besoins minimum identifiés au sein du PADD, en réalité 136ha en intégrant les 12 ha de « réserves »

² Les statistiques de l'INSEE indiquent qu'en 2014 la commune comptait 330 logements vacants, soit 9 % du parc total, en très nette augmentation par rapport à 2009 où ce phénomène concernait 176 logements, soit 5,14 % du parc.

³ Rapport de présentation volume2 page 26

⁴ PADD, p.13

classés au sein d'une zone 2AU et non comptabilisés. Le PLU estime également que les surfaces réellement mobilisables ne représenteront que 70,9 ha du fait de l'utilisation d'un taux de rétention foncière de 30 % pour les zones U et d'un coefficient de minoration de 30 % pour l'implantation des voiries et réseaux divers pour les zones AU, sans qu'aucune explication ne vienne justifier la manière dont ces taux ont été fixés.

La commune de Trélissac est sujette aux dispositions issues de l'article 55 de la loi « Solidarité et renouvellement urbain », impliquant la nécessité de disposer d'un nombre de logements sociaux équivalent à 20 % du parc total au moins. Le rapport de présentation indique que le taux communal au 1^{er} janvier 2016 de 6,74 %. La commune n'ayant pas mis en œuvre de façon suffisante les actions de nature à augmenter le parc de logement publics, elle a été déclarée en situation de carence par décision du préfet. Pour y remédier, des secteurs font l'objet de mesures de préemption foncière pour favoriser la production de logements sociaux au sein d'espaces constructibles.

Afin d'accompagner le rattrapage nécessaire en la matière, le projet de PLU développe deux hypothèses de production de logements sociaux, une y affectant 25 % des surfaces des secteurs UB et AU, l'autre y affectant 50 %.

La commune retient la première hypothèse et estime à 864 le nombre de logements réalisables, dont 318 logements sociaux, au sein des 124 ha mobilisables. Au regard des dernières informations de l'INSEE, cela permettrait à la commune d'atteindre 13 % des logements sociaux.

En matière de densité de l'urbanisation, la commune envisage 20 logements par hectare pour l'ensemble des programmes de logements sociaux, et des densités variant de 1,7 logement par hectare (secteurs UD de hameaux) à 10 logements par hectare (secteur UB) pour tous les autres logements, et exclue tout développement de programmes de logements sociaux en dehors des secteurs UB et AU. Ces choix mériteraient d'être davantage justifiés au sein du rapport de présentation.

À cet égard, l'Autorité environnementale souligne l'anormale faiblesse des densités envisagées au sein des secteurs UC et UD, puisque ces secteurs, représentant 33 ha de surfaces mobilisables, ne seraient susceptibles d'accueillir selon la commune que 68 logements, soit une densité moyenne d'à peine 2 logements par hectare, en parfaite inadéquation avec la situation de Trélissac en première couronne de Périgueux.

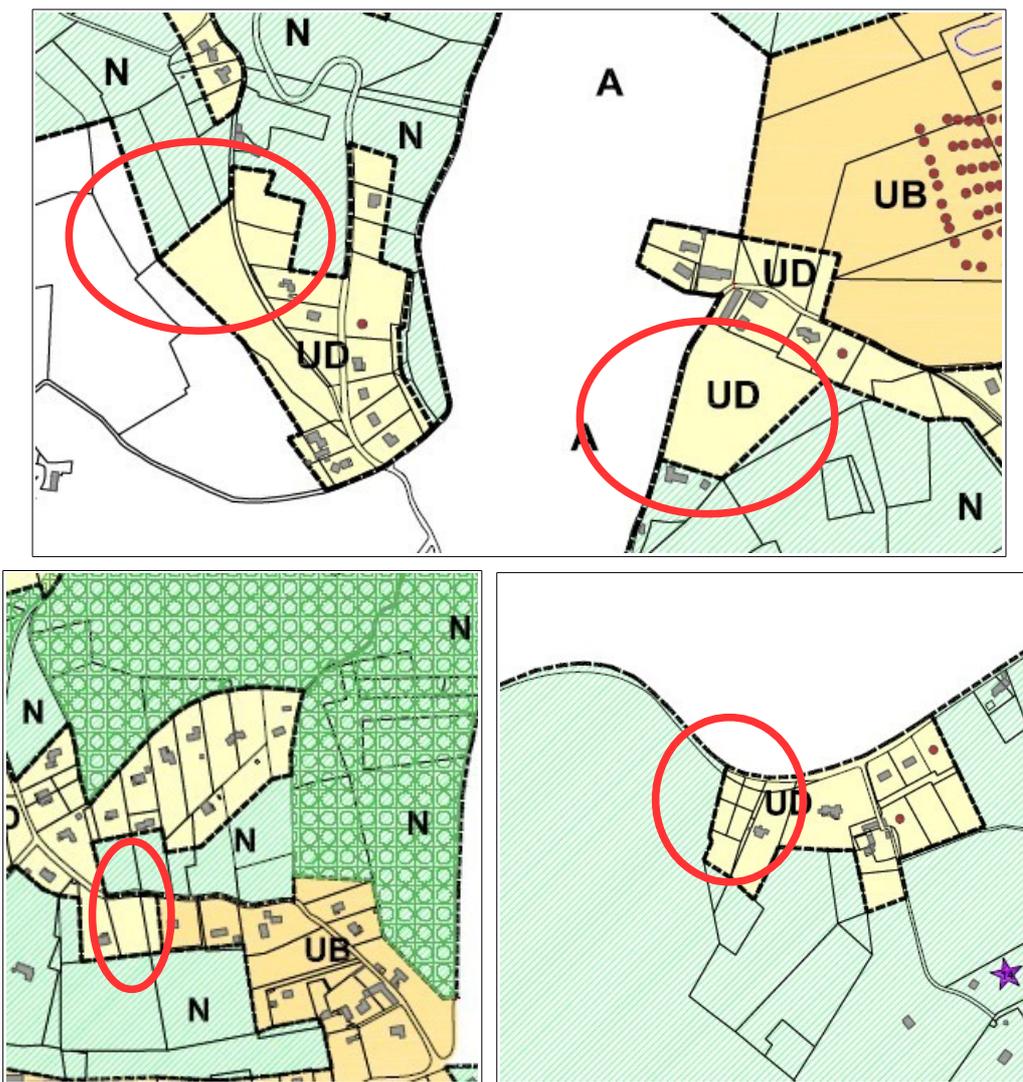
L'Autorité environnementale considère que les objectifs de consommation foncière retenus par la commune s'inscrivent en contradiction avec les obligations légales et réglementaires de modération de cette consommation des espaces. Elle recommande de revoir l'ensemble des pièces du document afin de remettre en cohérence les informations liées aux espaces affectés à l'urbanisation ainsi que leur utilisation envisagée et d'apporter les justifications nécessaires aux densités projetées.

4 Prise en compte de l'environnement par le projet

En dehors des problématiques liées à la consommation d'espace évoquées précédemment, l'Autorité environnementale estime que le projet démontre de manière satisfaisante la mise en œuvre d'une démarche d'évitement des impacts des zones de développement (1AU et 2AU) sur l'environnement.

Ainsi, l'ensemble des zones à urbaniser envisagées a fait l'objet d'analyses de terrain, menées à des périodes suffisantes et restituées de manière claire, cartographiées et présentant des enjeux hiérarchisés. Ces informations ont permis une réinterrogation des choix et la mise en œuvre d'une démarche d'évitement et de réduction des impacts éventuels, qui se traduisent dans le règlement graphique (réajustement des secteurs) comme dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Toutefois, l'impact du développement important (30 ha) autorisé au sein des très nombreux secteurs de hameaux (UD), essaimés sur l'ensemble du territoire communal, présentant de très importantes contraintes pour l'assainissement non-collectif et reconnus comme constitutifs de facteur de pression sur la trame verte, apparaît insuffisamment appréhendé, que ce soit au regard des dysfonctionnements éventuels des dispositifs d'assainissement ou de la prise en compte de la trame verte.



Exemples de secteurs UD en extension, pouvant avoir un impact sur la trame verte

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer les éléments nécessaires pour justifier le développement des hameaux au regard de l'impact potentiel sur l'ensemble des thématiques environnementales.

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

Le projet de PLU de la commune de Trélissac a pour objectif d'encadrer le développement communal à l'horizon 2025, en permettant l'accueil d'environ 1100 à 1200 habitants supplémentaires, nécessitant la réalisation de 864 logements et la mobilisation de 136 ha de surfaces artificialisables.

L'Autorité environnementale estime que le dossier souffre de trop nombreux manques, approximations et incohérences pour permettre une appréhension correcte par le public du projet de développement communal.

Par ailleurs elle constate que les réponses apportées à deux des trois principaux points qui avaient motivé le 15 mars 2016 la nécessité de réaliser une évaluation environnementale ne sont pas satisfaisantes.

En matière de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, le projet ne fait pas la démonstration d'une démarche de maîtrise, nonobstant une réduction des surfaces ouvertes à l'urbanisation de près de 80 ha par rapport au document en vigueur. L'Autorité environnementale estime excessive la consommation des espaces tant par l'importance des surfaces ouvertes à l'urbanisation que par la faiblesse des densités mises en œuvre.

En outre, le choix de développer de manière conséquente les très nombreux hameaux disséminés sur le territoire communal n'apparaît pas justifié et son impact est insuffisamment apprécié eu égard aux importantes difficultés de mise en œuvre des dispositifs d'assainissement individuels et aux proximités avec la trame verte et bleue pour laquelle ils constituent un important facteur de pression.

L'Autorité environnementale relève enfin que, en dehors des éléments précédemment évoqués, le projet de PLU a opéré une démonstration satisfaisante de l'application de la démarche d'évitement des impacts environnementaux dans le choix des zones de développement AU. À ce titre, le PLU permet de s'assurer du moindre impact sur l'environnement de l'urbanisation de ces secteurs.

Le Président de la
MRAe Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name 'Frédéric Dupin'.

Frédéric DUPIN