Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de la Région Nouvelle-Aquitaine sur la révision du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Haute-Charente (Charente)

N° MRAe : 2019ANA171

Dossier PP-2019-8408

Porteur du Plan : Communauté de communes de Charente Limousine
Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 06 juin 2019
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 06 septembre 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 5 septembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

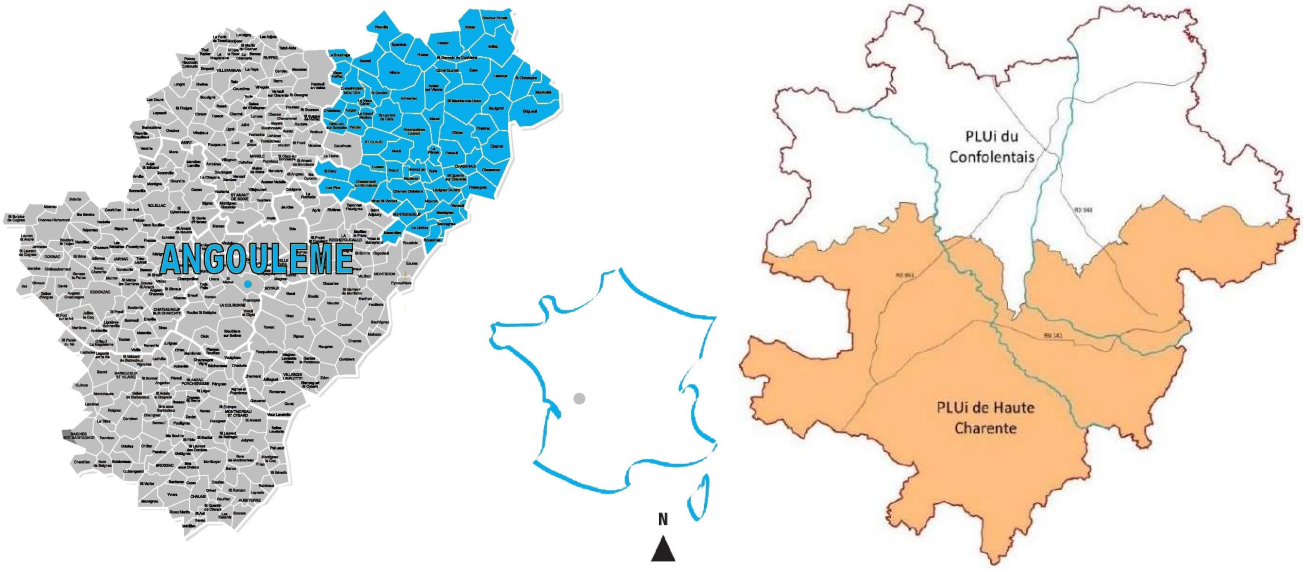
Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le PLUi de Haute-Charente concerne 37 communes appartenant à la communauté de communes Charente-Limousine, dans le département de la Charente. Située au nord-est d'Angoulême, cette intercommunalité compte, au 1er janvier 2019, 62 communes et 36 056 habitants (INSEE 2016). Elle est issue de la fusion, au 1er janvier 2017, des communautés de communes du Confolentais (25 communes, 12 364 habitants, 651 km²) et de Haute-Charente (37 communes, 23 692 habitants, 732 km²).

Chacune de ces anciennes intercommunalités avait initié l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) avant la fusion. Ces procédures ont été poursuivies à la création d'une nouvelle communauté de communes. Le projet de PLUi, objet du présent avis et arrêté le 23 mai 2019, a donc été établi sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes de Haute-Charente. Le PLUi du Confolentais a quant à lui fait l'objet d'un avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe)[1] le 27 août 2019.

Le projet intercommunal envisage une augmentation de la population de l'ordre de 0,65 % par an jusqu'à l'horizon de 2033. Les besoins liés à cette perspective d'augmentation nécessitent la production de 1 485 logements entre 2018 et 2033. Pour cela, la communauté de communes souhaite mobiliser environ 227 hectares pour l'habitat, dont 125 hectares en extension d'urbanisation, environ 116 hectares pour les zones d'activités économiques et environ 57 hectares pour la production d'énergies renouvelables.



Localisation du territoire de Haute-Charente (source : internet et dossier)

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *Vallée de la Tardoire* (*FR5400408*). L'élaboration du PLUi de Haute-Charente fait donc l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme.

La démarche d'évaluation environnementale 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. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme.

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

A. Remarques générales

Le rapport de présentation du projet de PLUi de Haute-Charente répond formellement aux exigences de

1 Publié sur le site internet de la MRAe :
http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8406_plui_confolentais_dh_mrae_signe.pdf

l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Il est découpé en deux tomes, dénommés tome 1 et tome 2 dans la suite du présent avis.

Le résumé non technique dénommé « résumé non-technique de l'évaluation environnementale »[2] n'est ni complet ni illustré. Il ne présente ni le diagnostic socio-économique ni le projet. **La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) recommande de le compléter. Elle rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple mais complète, du projet, de ses effets sur l'environnement et de la démarche de réduction des impacts engagée par la collectivité.**

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement ainsi que chacune des thématiques du diagnostic sont conclues de manière opportune par un encart relatif aux principaux enjeux. **Une carte globale de synthèse de ces enjeux communaux améliorerait leur perception et faciliterait l'analyse du projet communal qui en découle.**

L'utilisation de formats inadaptés rend certaines cartes quasiment inexploitables. **La MRAe recommande, nonobstant la présence d'un atlas cartographique annexé au rapport de présentation[3], d'améliorer les représentations cartographiques du rapport de présentation en adoptant une échelle adaptée permettant de faciliter la compréhension du projet de territoire intercommunal par le public.**

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

1. Évolution démographique

Le rapport de présentation utilise les données INSEE 2013 pour décrire les tendances démographiques à l'œuvre sur le territoire[4]. **Ces données mériteraient d'être mises à jour au regard des dernières informations désormais disponibles à l'échelle de base des 37 communes (année 2015 voire 2016) afin de fiabiliser les hypothèses du projet de territoire.**

Les données fournies montrent que le territoire connaît une baisse de la population depuis plusieurs décennies, essentiellement due à un solde naturel largement négatif, avec une stabilisation de la baisse moyenne depuis 1999. Le secteur des communes de Chasseneuil-sur-Bonnieure/Saint-Claud/Montemboeuf est le seul à connaître une augmentation entre 1999 et 2013, essentiellement portée par Chasseneuil-sur-Bonnieure, soumise à l'influence d'Angoulême.

Les dernières données INSEE non exploitées confirment cette stagnation de la population (-0,2 % par an sur la période 2013 / 2016 soit – 143 habitants) avec plus de la moitié des communes en perte de population sur cette période.

2. Logements vacants

Le rapport indique un volume important de logements vacants : 1 934 logements en 2013 pour un total de 14 229 logements, soit plus de 13 % dont presque le tiers est concentré sur les trois pôles urbains (Chabanais, Chasseneuil-sur-Bonnieure et Roumazières-Loubert).

Le dossier n'analyse pas de manière détaillée la localisation géographique du parc de logements vacants et n'évoque pas suffisamment les origines potentielles de ce phénomène. Toutes les communes ne sont pas concernées avec la même intensité. Dès lors la cartographie présentée[5] mérite d'être complétée par un tableau chiffré avec l'évolution de ce parc. Le dossier devrait en particulier apporter des éléments d'analyse sur les situations les plus tendues, telles celles de la commune de Mouzon (30 % de vacance du parc), de Lésignac-Durand (27 %) et de Chabannais (21%).

Les données INSEE 2016 indiquent que ce phénomène perdure et s'accroît, le territoire comptant plus de 2000 logements vacants en 2016 soit un pourcentage moyen de plus de 14 %.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation afin de mieux expliquer la problématique de la vacance du parc de logements, notamment sa répartition territoriale et l'état des logements, ainsi que les choix effectués pour contribuer à sa résorption durant la mise en œuvre du PLUi. Par suite, ce travail doit permettre de fixer des objectifs de résorption adaptés aux situations communales.

3. État des lieux des documents d'urbanisme et de programmation existants

Le rapport de présentation devrait utilement intégrer une description des documents d'urbanisme en œuvre sur le territoire : schéma de cohérence territoriale (SCoT) en projet, documents communaux existants (PLU

2 Rapport de présentation, tome 2, pages 186 et suivantes
3 Pièce 1.3 annexe 1 du rapport de présentation
4 Rapport de présentation, tome 1, pages 15 et suivantes
5 Rapport de présentation, tome 1 page 35

ou POS, cartes communales). **Certaines de ces informations sont accessibles de manière éparse dans le dossier, mais une vision d'ensemble faciliterait leur appréhension.**

De plus, un bilan de ces documents semble indispensable pour appréhender les évolutions de la stratégie territoriale. La MRAe recommande donc d'intégrer un bilan qualitatif et quantitatif global pour chacun des documents ayant vocation à être remplacé par le PLUi objet du présent avis.

Enfin le rapport de présentation ne permet pas de s'assurer d'une réelle analyse des capacités de densification en amont du projet, obligatoire selon le Code de l'urbanisme, les enveloppes urbaines n'étant pas définies dans le paragraphe relatif aux capacités brutes du territoire[6]. Cette analyse est pourtant essentielle pour limiter les besoins en extension du projet.

4. Eau potable

L'alimentation en eau potable des 37 communes est assurée par 10 points de prélèvement dont six sont situés sur le territoire de Haute-Charente.

La MRAe note la qualité des développements sur cette thématique[7] qui regroupent aussi bien les volumes de prélèvement autorisés par an que les volumes réellement prélevés, les taux de rendements des réseaux ainsi que les projets en cours impactant la distribution d'eau potable (sécurisation, interconnexion, réhabilitation de réseaux).

Ces données mettent en évidence une capacité résiduelle faible sur le territoire de Montemboeuf de nature à impacter les capacités de développement sur cette commune. I**l sera donc nécessaire de bien s'assurer de la faisabilité du projet d'accueil de nouveaux habitants dans ce secteur.**

5. Assainissement

Les informations relatives à l'assainissement collectif contenues dans le rapport de présentation sont très détaillées[8]. En effet, le rapport présente l'état d'avancement des zonages d'assainissement (presque tous révisés en 2019), les 36 stations d'épuration ainsi que leur état de fonctionnement.

La MRAe note que la station de Chassenon n'est pas conforme, ni en équipement ni en performance, en 2017. Le dossier devrait préciser si les travaux réalisés en 2018 sur la station ont permis de retrouver une conformité en 2019.

Les informations relatives à l'assainissement non collectif, dont la part d'habitants concernés n'est pas précisée, permettent d'évaluer partiellement les enjeux liés à l'état de fonctionnement des installations (56 % de conformité en 2016). La MRAe estime en effet nécessaire de compléter les informations chiffrées par une cartographie des bilans effectués par les services publics d'assainissement non collectif (SPANC). La territorialisation de ces données est essentielle afin de les mettre en relation avec les secteurs de développement.

La MRAe considère qu'il est nécessaire d'évaluer plus précisément les enjeux liés à l'assainissement non collectif et de compléter le rapport de présentation en ce sens. Il convient de s'assurer de la faisabilité de l'accueil de nouvelles populations, et de justifier que la mise en œuvre du projet de PLUi ne viendra pas accroître les risques pour la santé humaine ou pour le milieu naturel.

6. Risques

L'analyse des différents risques naturels et technologiques sur le territoire est détaillée[9]. La MRAe note l'intégration, dans un atlas cartographique annexé au rapport de présentation, de cartes, à une échelle adaptée, qui permettent une évaluation de la prise en compte des enjeux relatifs aux risques, notamment pour le risque inondation.

Cependant l'analyse du risque incendie, absente du document en l'état actuel, mérite d'être fournie et cartographiée.

7. Zones humides

Le rapport comprend une description globale des zones humides du territoire, assortie d'une cartographie[10]. **La MRAe note l'intégration, dans un atlas cartographique annexé au rapport de présentation, de cartes, à une échelle adaptée, qui permettront d'évaluer les protections réglementaires associées aux zones humides.**

6 Rapport de présentation, tome 2 page 3
7 Rapport de présentation, tome 1 page 303 et suivantes
8 Rapport de présentation, tome 1, pages 314 et suivantes
9 Rapport de présentation, tome 1, pages 354 et suivantes
10 Rapport de présentation, tome 1, pages 260 et suivantes

C. Projet intercommunal et prise en compte de l'environnement

1. Évaluation des besoins en logements

Le **scénario de croissance** démographique retenu correspond à l'hypothèse haute parmi les trois scenarios de développement envisagés au rapport de présentation[11]. Bien que le territoire voit sa population stagner durablement, l'hypothèse choisie est celle d'un redémarrage de la croissance, évaluée à +0,65 % par an. **Cette croissance paraît nettement surestimée au regard de la tendance passée, et le rapport n'explicite pas les facteurs pouvant justifier cette nette inflexion.**

L'expression des besoins en logements est clairement restituée, à la fois pour les besoins liés à la population existante et pour l'accueil d'une nouvelle population. Le projet évalue la nécessité d'une production de 99 logements par an entre 2018 et 2033 soit 1 485 logements pour une taille des ménages de 2,01 à l'horizon 2033.

Cette évaluation intègre la mobilisation de 390 logements vacants, la transformation de 75 bâtiments en zones agricoles et naturelles par changement de destination et prend en compte le besoin en résidences secondaires.

Cependant l'objectif affiché de reprise de 390 logements vacants[12] (26 par an) semble faible par rapport au potentiel intercommunal et ne fait pas l'objet par ailleurs d'une répartition différenciée par commune, alors que les situations communales sont très contrastées. Il paraîtrait a priori envisageable et pertinent qu'un objectif de reprise de la vacance plus important soit assigné aux secteurs dont la vacance du parc est la plus élevée.

La MRAe considère qu'il y a lieu de mieux justifier les objectifs retenus en matière d'évolution démographique pour éviter de surdimensionner la consommation du foncier naturel ou agricole. De plus, elle recommande d'expliciter les choix effectués pour contribuer à la résorption du phénomène de vacance affectant le parc de logements et d'en établir la répartition au sein du territoire.

2. Consommation d'espaces pour l'habitat

Entre 2002 et 2014, le rapport de présentation[13] fait état d'une consommation foncière de 662 ha dont 326,5 ha à vocation d'habitation (soit 27,2 ha par an).

Pour la période 2018-2033, le rapport indique que le calcul théorique évalue les besoins fonciers pour la construction des 1 485 logements neufs à environ 211 hectares hors rétention foncière (271 hectares avec rétention)[14].

Le rapport de présentation dresse en parallèle un bilan des « capacités brutes foncières à vocation d'habitat »[15] du PLUi, qui fait ressortir une disponibilité de 227,4 ha répartis entre densification et extensions urbaines.

En conséquence, la consommation d'espaces, qui était de 326,5 ha (27,2 ha par an) avec une surface de 1 743 m² par logement entre 2002 et 2014[16], passe à 227,4 ha entre 2018 et 2033 (15,13 ha par an) avec une surface annoncée de 1 400 m² en moyenne par logement, mais avoisinant plutôt les 1 500 m² par logement pour un objectif de 1 485 logements[17].

La MRAe estime cependant que, malgré l'effort réalisé par rapport aux tendances passées, l'objectif de densité pour l'habitat reste trop faible pour lutter contre l'étalement urbain et limiter la consommation d'espaces. Elle mérite d'être améliorée, a fortiori dans les zones desservies par l'assainissement collectif. Une densité minimale raisonnable de dix logements par ha permettrait une limitation significative de la consommation d'espaces.

En effet, bien que l'objectif d'une réduction de 20 % de la consommation foncière d'habitat affiché dans le projet d'aménagement et de développement durables de la commune[18] semble atteint, les efforts de modération de la consommation foncière sont insuffisants.

La MRAe rappelle à ce sujet que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine[19] 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. La MRAe recommande donc fortement de limiter les

11 Rapport de présentation, tome 2, page 25
12 Rapport de présentation, tome 2 page 25
13 Rapport de présentation, tome 1, page 277
14 Rapport de présentation, tome 2, page 33
15 Rapport de présentation, tome 2, page 3
16 Rapport de présentation, tome 2, page 23
17 La densité de 1500 m² par logement est calculée en divisant 227 hectares par 1485 logements
18 PADD, page 18
19 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

ouvertures à l'urbanisation en extension aux stricts besoins identifiés et justifiables.

3. *Consommation d'espaces pour l'économie, l'énergie, le tourisme et les loisirs*

Entre 2002 et 2014, les activités économiques ont été à l'origine de l'artificialisation de 165,3 hectares. Dans le projet de PLUi, les surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation économique, dénommées « capacités de réserves foncières »,représentent un total de 173 hectares. **Le rapport de présentation ne permet pas de s'assurer que les surfaces disponibles des zones d'activités[20] ont été incluses dans ce décompte de surfaces.**

De plus, en ce qui concerne le tourisme et les loisirs, les capacités disponibles sur l'ensemble de ces zones ne sont pas précisées, ces zones représentant au total plus de 31 hectares.

Enfin, les projets de sites d'équipements permettant la production d'énergies renouvelables représentent une consommation foncière projetée d'environ 174 hectares.

La MRAe estime nécessaire de reprendre les données relatives au foncier destiné à l'activité économique, aux sites de production d'énergies et aux activités de tourisme et de loisirs afin d'exposer clairement les surfaces déjà construites et le foncier restant disponible afin d'optimiser le projet de PLUi et de limiter les ouvertures à l'urbanisation.

4. Analyse de l'impact des zones ouvertes à l'urbanisation

Le tableau de présentation des zones d'urbanisation future (zones 1AU et 2AU uniquement) et de leurs incidences ne permet pas de décrire de manière suffisante l'état initial des secteurs de développement. La description des milieux[21], suite à « visite spécifique »[22] sur le terrain, mais dont on ne sait pas si elle a été réalisée à une période propice, aurait dû être complétée a minima par une localisation sur la commune et une photo aérienne permettant de compléter la description.

De plus, sans précision des surfaces disponibles sur ces secteurs, l'impact réel est impossible à évaluer. **La MRAe recommande de mieux décrire l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation afin de permettre au public d'en appréhender les enjeux.**

Ce tableau d'analyse des incidences est complété par huit fiches détaillées sur des zones présentant des « enjeux plus élevés »[23] qui ne contiennent pas non plus les informations de descriptions indispensables à la caractérisation des enjeux. De plus la MRAe constate que certaines zones n'ont pas fait l'objet de fiches alors qu'elles sont de nature à avoir des impacts importants.

Ainsi deux secteurs ouverts à l'urbanisation, situés sur la commune de Roumazières-Loubert, sont susceptibles d'avoir des incidences directes sur des zones humides. Les zones de développement « Les Quatre Vents» et « Landes de le Pierre de Malte » intersectent ou avoisinent des zones humides potentielles mais qui n'ont pas été vérifiées.

La MRAe rappelle le principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale qui aurait dû conduire, en secteurs à enjeux « zones humides » ouverts à l'urbanisation, à faire des analyses plus poussées pouvant amener à revoir le projet en fonction des conclusions. La MRAe rappelle également que le PLUi ne peut pas renvoyer aux porteurs de projet la caractérisation des zones humides, contrairement à ce qu'indique le rapport de présentation[24]. Cette responsabilité est du ressort du projet du PLUi, dans le cadre de la démarche « éviter, réduire, compenser » indissociable de l'évaluation environnementale du projet de territoire planifié par le PLUi.

La MRAe recommande donc de compléter le rapport de présentation par une analyse fine et exhaustive des zones humides dans les secteurs ouverts à l'urbanisation et d'envisager, le cas échéant, le retrait ou l'ajustement de certains de ces secteurs.

5. Analyse de l'impact des STECAL

La MRAe note par qu'aucune analyse des incidences concernant les « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » (STECAL) n'est présentée au rapport de présentation. Ces secteurs, qui représentent au total environ 123,5 hectares[25] (zones Ne, Ng, Nla, Nlb, Nlc, Ala, Alc, Ald et Ax) et dont les surfaces disponibles sont évaluées à 31,3 hectares[26], ne sont pas suffisamment justifiés ni décrits dans le rapport de

20 Rapport de présentation, tome 1 pages 50 et suivantes
21 Rapport de présentation, tome 2 page 107
22 Rapport de présentation, tome 2 page 106
23 Rapport de présentation, tome 2 page 106
24 Rapport de présentation, tome 2 page 111
25 Rapport de présentation, tome 2 page 58
26 Rapport de présentation, tome 2 page 48

présentation[27].**La MRAe demande que l'analyse d'incidence soit complétée en ce sens.**

La MRAe rappelle que l'aménagement des STECAL, dont la délimitation devrait rester exceptionnelle, engendre une consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers non négligeable. La surface (123,5 ha) et le nombre (presque 60) des STECAL apparaissent ainsi en contradiction avec la vocation de ces espaces.

6. Analyse de l'impact sur la ressource en eau

La MRAe note la présence d'une analyse d'incidences des zones de développement sur l'eau potable et l'assainissement qui permet de mettre en relation les capacités résiduelles des captages et des stations d'épuration concernées avec les évolutions démographiques communales.

Cette analyse fait apparaître des problématiques non résolues. Concernant la desserte en eau potable, les rendements des captages, qui font baisser la capacité nominale de ces derniers, ne sont pas intégrés au tableau d'analyse, et l'insuffisance du captage de Montemboeuf, clairement mise en évidence par le rapport de présentation, aurait dû inciter à une interrogation ou, a minima, la mise en place d'un échéancier de réalisation des secteurs de développement de cette commune.

Concernant l'assainissement, l'absence de données pour certaines communes (Chabrac, Exideuil, Terres de-Haute-Charente) ne permet pas de caractériser les incidences prévisibles.

La MRAe considère qu'il y a lieu de compléter l'analyse et les mesures prises pour limiter les impacts sur les thématiques de la ressource en eau et de l'assainissement.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Haute-Charente, portant sur 37 communes, dorénavant PLUi partiel de la communauté de communes de la Charente-Limousine, prévoit une croissance démographique continue jusqu'à l'horizon 2033 évaluée à 0,65 % en moyenne par an, ce qui impliquerait la production de 1 485 logements.

L'hypothèse retenue de croissance démographique sur le territoire, en rupture avec la tendance passée, apparaît excessive et n'est pas justifiée.

Les surfaces mobilisées par le projet, pour l'habitat, les activités économiques, l'énergie, le tourisme et les loisirs excédent nettement les besoins identifiés et prévisibles. La consommation d'espaces agricoles et naturels est en conséquence excessive, en contradiction avec son objectif national de maîtrise.

Les lacunes du diagnostic de l'état initial des secteurs de développement ne permettent pas d'identifier et de localiser de façon suffisamment précise les enjeux des parcelles concernées. Les impacts potentiels de l'urbanisation ne sont ainsi pas suffisamment évalués, notamment pour les STECAL, la ressource en eau et l'assainissement.

L'ouverture à l'urbanisation de certaines zones susceptibles d'impacts notables sur des zones humides demande à être réévaluée.

De façon générale, la MRAe considère que le projet de PLUi n'est pas suffisamment précis. En l'état du dossier présenté, la démarche d'évitement et de réduction des impacts sur l'environnement n'est pas suffisamment aboutie, et la bonne prise en compte de l'environnement par le projet reste à démontrer.

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

À Bordeaux, le 5 septembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégataire

Gilles PERRON

27 Rapport de présentation, tome 2 pages 47 et s