



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
de la communauté de communes Haut-Val-de-Sèvre (Deux-Sèvres)**

N° MRAe: 2019ANA169

Dossier PP-2019-8441

Porteur du Plan : Communauté de communes du Haut-Val-de-Sèvre

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 14 juin 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 26 juillet 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 29 août 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

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

La communauté de communes Haut-Val-de-Sèvre, dans le département des Deux-Sèvres, compte au 1^{er} janvier 2019 dix-neuf communes pour une superficie de 34 630 hectares. La population intercommunale était estimée par l'INSEE en 2016 à 30 203 habitants. La communauté de communes est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Haut-Val-de-Sèvre, approuvé en 2013, qui couvre au total vingt-deux communes.

Le projet intercommunal envisage l'accueil de 4 800 habitants d'ici 2030, soit une croissance annuelle moyenne de 0,75 %. Les besoins liés à cet accroissement démographique et au maintien de la population existante nécessitent la construction de 2 703 logements. Pour cela, la communauté de communes souhaite mobiliser 198 hectares pour l'habitat et 218 hectares pour les activités économiques.

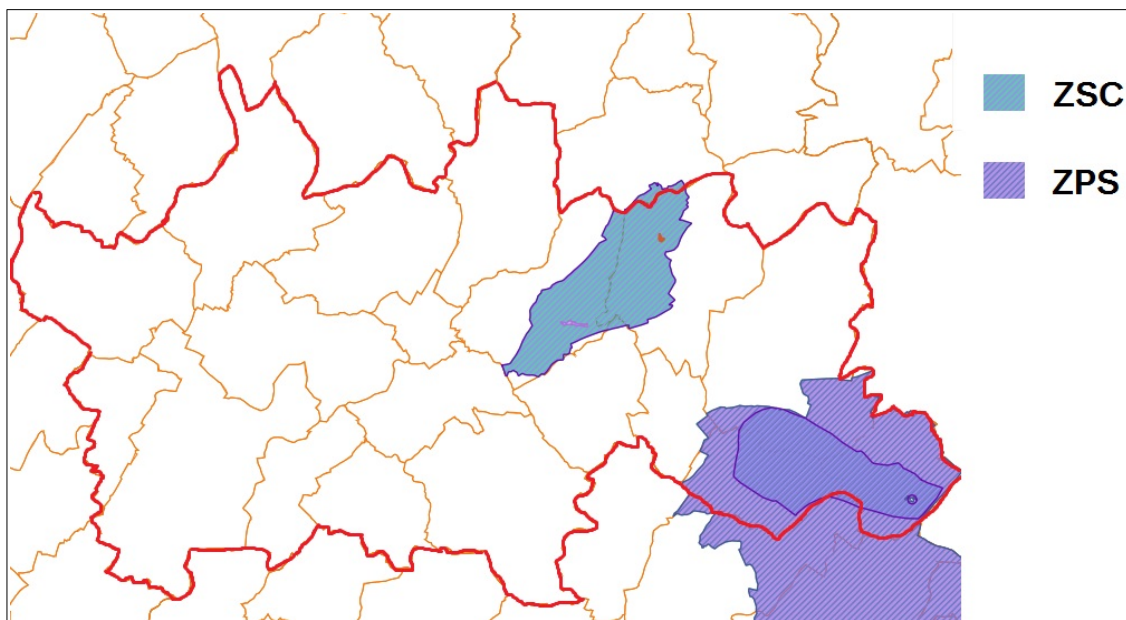


Localisation de la communauté de communes Haut Val-de-Sèvre (source : dossier)

Au 1^{er} janvier 2019, quatorze communes sont couvertes par un PLU approuvé, trois par une carte communale et deux communes n'ont aucun document d'urbanisme et sont donc régies par le règlement national d'urbanisme. En décembre 2015, la communauté de communes a engagé l'élaboration d'un PLU

intercommunal, qui a fait l'objet d'un premier arrêt le 19 décembre 2018.

Le territoire intercommunal comprend, au titre de Natura 2000, une zone de protection spéciale (ZPS, directive Oiseaux) *La Plaine de la Mothe Saint-Heray – Lezay* (FR5412022) et deux zones spéciales de conservation (ZSC, Directive Habitats) : *Chaumes d'Avon* (FR5400445) et *Vallée du Magnerolles* (FR5400444). Le site de la *Vallée du Magnerolles* concerne Nanteuil, Soudan et Sainte-Eanne. Il vise notamment la protection de l'Écrevisse à pattes blanches. Le site des *Chaumes d'Avon* concerne Avon, Bougon et Pamproux. Il comprend en particulier un patrimoine remarquable d'orchidées. Enfin, le site de la *Plaine de la Mothe Saint-Heray-Lezay* vise la protection d'oiseaux de plaines, notamment l'Outarde canepetière, l'Oedicnème criard et le Busard Saint-Martin. Il concerne les communes d'Avon, Bougon, Pamproux et Salles.



Localisation des sites Natura 2000 dans l'intercommunalité (source : carto.sigena.fr)

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal a donc fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 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 dernier lieu compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme.

Le projet de PLUi de Haut-Val-de-Sèvre a fait l'objet d'un précédent avis¹ de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe), en date du 20 mars 2019. À la suite des différents avis émis, tant par la MRAe que par les personnes publiques associées, ce projet a fait l'objet d'un nouvel arrêt, le 29 mai 2019. Le présent avis vise notamment à évaluer la manière dont les remarques initiales ont été prises en compte par le nouveau projet.

II. Prise en compte de l'avis de la MRAe par le document

La MRAe avait émis les principales recommandations suivantes dans son avis précédent :

- Amélioration du résumé non technique,
- Amélioration de la lisibilité du règlement graphique et des cartes du diagnostic,
- Intégration de l'analyse détaillée sur les logements vacants,
- Clarification de l'analyse des capacités de densification,
- Apport de compléments sur l'eau potable et l'assainissement, en intégrant une analyse des capacités résiduelles des réseaux et équipements,
- Apport de compléments cartographiques dans l'analyse des sites naturels, des haies et des paysages,
- Amélioration de l'analyse des risques inondation (par débordement de cours de d'eau et remontée de

1 Avis référencé sous le numéro [2019ANA48](#), consultable sur le site internet de la Mission Régionale d'Autorité environnementale Nouvelle-Aquitaine

- nappe),
- Présentation du projet global,
 - Renforcement de l'adéquation entre besoins en logements et consommation d'espaces,
 - Intégration d'une analyse des enjeux environnementaux des secteurs ouverts à l'urbanisation,
 - Diminution des surfaces ouvertes à l'urbanisation pour les activités économiques,
 - Intégration d'une analyse spécifique sur les impacts du projet de territoire au regard de l'assainissement,
 - Ajout d'une analyse sur le risque inondation pour la zone à urbanisation Proust Chaumette,
 - Analyse des incidences du règlement pour les sites Natura 2000 et limitation des constructions autorisées,
 - Analyse des enjeux environnementaux des secteurs dédiés aux énergies renouvelables,
 - Intégration des études dérogatoires à l'article L.111-6 du Code de l'urbanisme.

La MRAe note que le dossier correspondant au nouvel arrêt comprend une pièce 0.2_Synthese_PLUi explicitant partiellement les évolutions apportées au projet entre les deux arrêts. La MRAe note que la réponse aux avis n'est détaillée que pour l'avis défavorable de la commune de Sainte-Eanne. Un travail similaire pour les autres avis aurait été pertinent. **La MRAe recommande d'intégrer ce type d'analyse détaillée dans la poursuite de la procédure.**

1. Amélioration du résumé non technique

La MRAe renouvelle ses recommandations visant à intégrer les principaux éléments du diagnostic socio-économique et de l'explication des choix retenus dans le résumé non technique et en le complétant par des cartes.

2. Amélioration de la lisibilité du règlement graphique et des cartes du diagnostic

La MRAe note que les principales cartes du rapport de présentation ont été reprises au format A3 en annexe de ce document. Ce format améliore nettement la lisibilité de ces cartes.

3. Intégration de l'analyse détaillée sur les logements vacants

Le dossier indique désormais qu'une étude spécifique pour localiser les logements vacants et identifier des leviers d'actions sera menée à partir de 2020 dans le cadre de l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH).

4. Clarification de l'analyse des capacités de densification

Le chapitre relatif à l'analyse des capacités de densification² comporte désormais des illustrations décrivant la méthode utilisée et un seul résultat global est présenté, ce qui évite toute ambiguïté. Le rapport intègre également un tableau récapitulatif par communes et, en annexe, des cartes détaillées. La MRAe note ainsi l'amélioration substantielle de ce chapitre. Dans la version actuelle du dossier, la capacité d'accueil en dents creuses est évaluée à 120 ha.

5. Apport de compléments sur l'eau potable et l'assainissement

Les données relatives à l'eau potable et l'assainissement collectif ont été complétées et actualisées.

Les incohérences initialement constatées pour l'eau potable ont été supprimées. La MRAe renouvelle néanmoins sa recommandation visant à expliciter la capacité résiduelle des différentes ressources, c'est-à-dire la différence entre l'autorisation de prélèvement (plafond maximal de production) et le volume réellement prélevé.

La MRAe note que le dossier indique que le tableau relatif au choix des modalités d'assainissement³ sera actualisé lors de l'approbation du PLUi.

6. Apport de compléments cartographiques dans l'analyse des sites naturels, des haies et des paysages

Les annexes du rapport de présentation intègrent désormais des cartes détaillées relatives aux sites protégés, aux haies et aux unités paysagères, qui facilitent la compréhension des explications de ce rapport.

2 Rapport de présentation, tome 1, pages 229 et suivantes

3 Rapport de présentation, tome 1, pages 100 et 101

7. Amélioration de l'analyse des risques inondation

Le rapport de présentation et ses annexes ont été complétés par les informations attendues, notamment des cartographies détaillées et l'analyse du risque inondation par remontée de nappes.

8. Présentation du projet global

La MRAe renouvelle sa recommandation d'intégrer, dans le rapport de présentation, un tableau récapitulatif des différentes surfaces par commune et par type de zone pour donner une vision globale du projet de territoire et de sa déclinaison.

9. Renforcement de l'adéquation entre besoins en logements et consommation d'espaces

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe désormais un objectif plus précis en matière d'accueil démographique : l'atteinte d'une population de 35 000 habitants en 2029⁴, soit +4 800 habitants (et non plus un objectif de « +4 000 à 5 000 habitants »).

La MRAe note que le nombre de logements nécessaires pour accueillir ces habitants a fortement augmenté par rapport à la version de départ du projet : initialement compris entre 2 100 et 2 300 logements dans le PADD (1er arrêt du PLUi), il est désormais de 2 823 logements (dont 120 logements vacants remis sur le marché). Cet objectif est aujourd'hui similaire à l'objectif de besoin de logements détaillé dans le rapport de présentation initial⁵. Les modalités de calcul ayant abouti à ce résultat sont détaillées dans le rapport de présentation⁶, ce qui facilite la compréhension de ces objectifs.

La MRAe relève par ailleurs que l'augmentation du nombre de logements projetés entre les deux versions du PADD est substantielle (+25%) et aurait donc dû générer un nouveau débat sur le PADD, non mentionné dans le dossier. **La MRAe recommande donc d'intégrer dans le dossier des explications sur les procédures mobilisées.**

Selon le dossier⁷, la capacité d'accueil du PLUi est de 3 049 logements, soit 10% de plus que le besoin estimé à 2 703 logements neufs. La MRAe souligne que les zones d'urbanisation future 1AU pourront être ouvertes à l'urbanisation par une procédure de modification, donc sans évolution du PADD. Elles doivent donc, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, être pleinement intégrées dans les surfaces participant à la satisfaction des besoins en logements. **La MRAe considère donc de nouveau que le projet induit une consommation foncière supérieure aux besoins réels. A ce titre, il ne répond pas aux orientations nationales définies en matière de gestion économe de l'espace, ni aux orientations régionales : la MRAe rappelle que le projet de 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.**

La MRAe recommande ainsi de supprimer certaines zones ouvertes à l'urbanisation, en privilégiant la suppression des secteurs les plus éloignés des bourgs.

La note relative aux évolutions apportées au PLUi⁸, précédemment évoquée, explique les évolutions de densités appliquées aux zones à urbaniser de la commune de Sainte-Eanne. Ce paragraphe est conclu par l'affirmation suivante : « *la Communauté de Communes a respecté le souhait de la Commune de Sainte-Eanne d'avoir une densité de 12 logements/ha tout en restant compatible avec le SCOT* ». La MRAe note qu'effectivement, la densité moyenne désormais en oeuvre sur la commune est de 12,36 logements par ha (103 logements pour 8,33 ha). Néanmoins, dans la mesure où le dossier indique que la densité moyenne attendue au titre du SCOT est de 15,5 logements par ha, ces nouvelles règles ne semblent pas cohérentes avec celles exigées par le SCOT pour ce niveau de polarité. **La MRAe recommande donc de compléter la démonstration de compatibilité avec le SCOT pour assurer une cohérence entre les informations présentées et la conclusion et, le cas échéant, de revoir à la hausse les densités préconisées sur la commune de Sainte-Eanne pour assurer cette compatibilité.**

4 Selon le rapport de présentation (partie 2, page 10), cette évolution correspond au taux préconisé par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) soit une croissance de 0,75 % par an

5 Pour mémoire : 2 890 logements

6 Rapport de présentation, partie 2, page 12

7 Rapport de présentation, partie 2, page 28

8 Pièce 0.2_Synthese_PLUi

10. Intégration d'une analyse des enjeux environnementaux des secteurs ouverts à l'urbanisation

La MRAe note que la pièce 5 relative aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) a été complétée par des cartes et tableaux facilitant, pour chaque commune, le repérage des secteurs ouverts à l'urbanisation.

Des cartes superposant les secteurs ouverts à l'urbanisation avec des trames environnementales (zones humides, inventaires et zones protégées, trame verte et bleue) ont été intégrées dans les annexes du rapport de présentation. Ces cartes sont utiles mais ne peuvent pallier l'absence d'une analyse des secteurs ouverts à l'urbanisation, qui décrirait, pour les secteurs présentant des impacts potentiellement forts sur les milieux naturels rencontrés, la présence éventuelle de zones humides, les paysages, les risques présents (notamment inondation et remontée de nappe), etc. **En l'état actuel des éléments présentés, la MRAe considère de nouveau qu'il n'est pas possible d'évaluer les incidences environnementales des ouvertures à l'urbanisation proposées. Elle recommande de compléter le dossier par toutes les informations nécessaires à cette évaluation.**

La MRAe note que l'ensemble des OAP Habitat sont désormais complètes, ce qui devrait permettre leur ouverture effective à l'urbanisation.

11. Diminution des surfaces ouvertes à l'urbanisation pour les activités économiques

La MRAe réitère ses remarques sur la consommation foncière à vocation économique. En effet, les surfaces disponibles pour les activités économiques restent importantes : 218 hectares constructibles en zones urbaines ou à urbaniser à vocation économique (208 hectares lors du 1^{er} arrêt). Elles comportent un phasage, dans la mesure où trois zones sont classées en zone d'urbanisation future (1AUf), pour une surface de 27,51 hectares, mais ces zones peuvent être rendues urbanisables par simple modification, sans condition ni seuil pour le déclenchement de cette ouverture à l'urbanisation. Le processus ayant induit l'évaluation des besoins à 218 hectares, soit 21,8 hectares par an, n'est pas détaillé et paraît peu cohérent avec la consommation d'espaces agricoles et naturels pour les activités économiques sur la période 2006-2016 : 48,7 hectares soit environ 4,5 hectares par an. **La MRAe considère donc, en l'état actuel des explications, que les surfaces proposées pour les activités économiques sont surdimensionnées et ne relèvent pas d'une politique de réduction de la consommation d'espaces. Le projet doit donc être revu et mis en perspective avec des projections réalistes, basées notamment sur les besoins et les projets recensés.**

En l'absence d'évolution du dossier en la matière, les recommandations relatives aux diagnostics environnementaux des zones à vocation économique et aux OAP, qui sont indispensables pour d'une part évaluer les incidences potentielles des aménagements et d'autre part les réduire, sont inchangées.

12. Analyse spécifique sur les impacts du projet de territoire au regard de l'assainissement

Le dossier ne semble pas avoir été complété sur ce point. **La MRAe renouvelle donc ses recommandations** visant à intégrer une analyse détaillée des incidences des modalités d'assainissement, a minima pour trois zones AU de la commune d'Azay-le-Brûlé (Mons, Les Dessus du Verger et Fonverines), pour lesquelles les OAP indiquent un assainissement non collectif alors que les sols présentent une mauvaise aptitude à l'auto-épuration, et pour les zones à vocation économique.

13. Analyse sur le risque inondation pour la zone à urbanisation Proust Chaumette

Le dossier n'a pas évolué sur ce point. **La MRAe réitère donc sa recommandation.**

14. Analyse des incidences du règlement pour les sites Natura 2000 et limitation des constructions autorisées

La recommandation relative à l'intégration de données naturalistes dans l'analyse détaillée des zones urbaines ou urbaniser, situés dans les sites Natura 2000, n'a pas été prise en compte.

La MRAe constate que les surfaces classées en zone agricole A, non protégée, dans le site Natura 2000 *la Plaine de La Mothe St Heray Lezay* (directive Oiseaux), sont désormais de 94 ha, soit 30 ha de plus que lors du premier arrêt. **La MRAe considère donc que, au regard de l'ampleur des secteurs dépourvus de protection stricte, le règlement proposé dans le site Natura 2000 n'est pas adapté à une prise en compte suffisante des enjeux environnementaux liés à ce site. Il est ainsi incohérent avec le PADD, qui indique que « cette protection est à confirmer dans le PLUi par un zonage indicé et en définissant une réglementation strictement protectrice ».**

Le règlement des zones Ae et Ne n'a pas été modifié et permet donc les changements de destination, les extensions et annexes des bâtiments existants, y compris lorsqu'ils sont situés dans des zones urbaines limitrophes, et les abris pour animaux. Ces dispositions ne sont également pas cohérentes avec le PADD et doivent être revues.

En l'état actuel du dossier, la MRAe considère donc que la prise en compte des enjeux liés aux sites Natura 2000 est insuffisante et renouvelle l'ensemble des recommandations précédemment émises sur ce sujet.

15. Analyse des enjeux environnementaux des secteurs dédiés aux énergies renouvelables

La MRAe constate que le secteur Npv situé sur la commune d'Exireuil a fortement évolué. La nouvelle délimitation engendre une forte augmentation de la surface du secteur mais permet d'éviter la zone humide identifiée à l'ouest du secteur, ce qui participe d'une démarche d'évitement des incidences potentielles du projet.

La MRAe note que le rapport de présentation⁹ a été complété par un exposé des démarches relatives aux zones de développement de l'éolien et à leur traduction dans le projet de PLUi. Les enjeux environnementaux liés à ces zones ne sont toutefois pas décrits dans le rapport de présentation, qui doit donc être complété sur ce point.

16. Intégration des études dérogatoires à l'article L.111-6 du Code de l'urbanisme

Les études menées dans le cadre des PLU de La Crèche et Soudan visant à diminuer les marges de recul générées par certains axes routiers ont été intégrées dans les annexes du projet de PLUi (pièces 4.3.13). La continuité de l'information entre les documents d'urbanisme permettra d'assurer ainsi l'accès du public à ces pièces.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes Haut-Val-de-Sèvre vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2030. Le présent avis actualise certaines remarques formulées dans l'avis précédent du 20 mars 2019, portant sur une version antérieure du projet de PLUi.

La collectivité a substantiellement fait évoluer la qualité de présentation du dossier, en intégrant notamment des cartes, sommaires et explications qui facilitent sa compréhension. Dans cette optique, le résumé non technique, qui est une pièce importante permettant l'accès au dossier pour le public, devrait être également amélioré.

Les besoins en logements ont été réévalués à la hausse (+ 500 logements) dans le projet d'aménagement et d'aménagement durables (PADD) sans toutefois que le dossier ne mentionne de nouveau débat sur le PADD. Le rapport de présentation et le PADD sont désormais cohérents mais les possibilités réellement offertes par le règlement du PLUi restent nettement supérieures aux besoins (3 050 logements). Cela génère une consommation d'espaces naturels et agricoles excessive, qui ne correspond pas aux orientations nationales et régionales en matière de gestion économe d'espaces.

Les surfaces ouvertes à l'urbanisation pour des activités économiques déjà considérées comme excessives dans l'avis sur la version antérieure, ont été encore augmentées (+10 ha) et demeurent fortement supérieures aux consommations foncières passées : 218 ha dans le projet, 48,7 ha consommés entre 2006 et 2016.

La traduction réglementaire du projet de territoire doit donc être revue afin de limiter la consommation foncière aux besoins identifiés.

L'évaluation des incidences environnementales du PLUi n'a pas fait l'objet d'évolutions notables. Elle reste lacunaire, notamment sur les milieux naturels rencontrés, l'assainissement et les espèces inféodées aux

9 Rapport de présentation, tome 1, pages 214 et 215

sites Natura 2000. L'évaluation environnementale n'est donc pas suffisante.

La MRAe note en particulier que les dispositions réglementaires proposées sur les emprises des sites Natura 2000 permettent de nombreuses constructions et sont susceptibles de générer des incidences significatives, non évaluées dans le dossier.

Les protections réglementaires doivent donc être renforcées. L'évaluation des incidences Natura 2000 doit également être complétée.

À Bordeaux, le 29 août 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO