



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
de la commune de Bourgneuf (Creuse)**

N° MRAe : 2019ANA200

Dossier PP-2019-8611

Porteur du Plan : Communauté de communes Creuse Sud-Ouest

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 12 juillet 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 09 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).

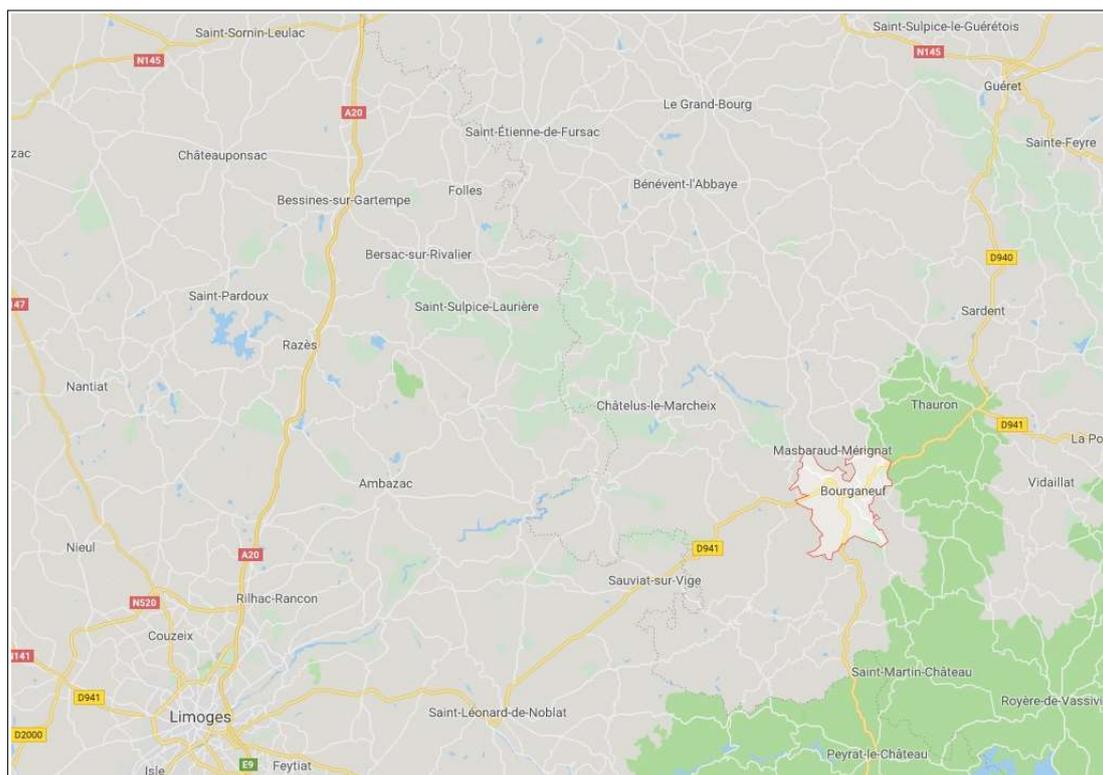
Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 7 octobre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

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 principes généraux du projet

Bourganeuf est une commune de la Creuse, située à environ 30 kilomètres au sud de Guéret et 50 km à l'est de Limoges. La population communale est de 2 656 habitants (INSEE 2016), pour une superficie de 2 254 hectares. La commune fait partie de la Communauté de communes Creuse Sud-Ouest (43 communes, 13 835 habitants).

Le projet de PLU sur lequel porte le présent avis de la Mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) envisage l'accueil de 154 habitants d'ici 2027, ce qui nécessiterait environ 60 logements supplémentaires, en intégrant les besoins de la population existante. Pour ce projet, la collectivité envisage de mobiliser en extension urbaine 2,5 hectares pour l'habitat, 1 ha pour les activités économiques et 3 ha pour les équipements touristiques, culturels ou de loisirs.



Localisation de la commune de Bourganeuf (source : Google maps)

Actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en juin 2010, la commune de Bourganeuf a engagé la révision de ce plan le 19 juin 2013. Le projet de PLU a été arrêté par la communauté de communes Creuse Sud-Ouest, désormais compétente. .

Le territoire communal est concerné par le site Natura 2000 de la *Vallée du Taurion et affluents* (FR7401146), désigné au titre de la directive « Habitats ». Ce site présente une diversité biologique remarquable liée à sa richesse en différents milieux naturels : gorges sauvages et boisées, zones tourbeuses, landes sèches et pelouses. Il vise notamment la préservation de plusieurs espèces de chauves-souris, de l'Écrevisse à pattes blanches, de la Moule perlière, ainsi que de la Loutre d'Europe.

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) a en conséquence 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. La procédure afférente est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme.

Le projet de PLU arrêté le 27 juin 2019 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 par le projet de PLU

Le rapport de présentation du PLU de Bourgneuf intègre les éléments requis par les dispositions des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

A. Remarques générales

Le rapport de présentation est scindé en deux fascicules, le tome A comprenant l'explication des choix, l'évaluation environnementale et le résumé non technique, et le tome B comprenant le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement.

Le résumé non technique¹ est très générique. Il ne reprend pas les principaux éléments du diagnostic et de présente qu'une partie de l'explication des choix retenus. Il omet en particulier d'expliquer le projet démographique et le nombre de logements à construire. En ce sens, il ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier du projet de PLU. La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) rappelle que 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. **Ainsi, le résumé non technique devrait être amélioré pour rendre le dossier accessible.** Il pourrait de plus être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

La MRAe note que le diagnostic est ponctué de synthèses partielles et est conclu par une synthèse des enjeux. Dans l'analyse de l'état initial de l'environnement, les synthèses partielles ne sont pas systématiques et il n'y a pas de synthèse globale. **La MRAe recommande d'intégrer une synthèse des enjeux, notamment sous forme d'une ou plusieurs cartes, en conclusion de l'analyse de l'état initial de l'environnement afin de faciliter l'appréhension des enjeux.**

Les indicateurs de suivi² proposés paraissent adaptés à un suivi cohérent de la mise en œuvre du projet de PLU.

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

1. Démographie

Selon le rapport, la population communale décroît, de manière régulière, depuis 1982, passant ainsi de 3 738 habitants en 1982 à 2 656 habitants en 2016, ce qui correspond à une décroissance d'environ 1 % par an sur cette période. Le dossier indique ainsi qu'entre 2008 et 2013 l'évolution de population a été de -1,3 % par an.

La diminution du nombre d'habitants s'accompagne d'un vieillissement de la population : en 2013, 38 % de la population a plus de 60 ans. Ce phénomène peut également être corrélé à la baisse de la taille des ménages, évaluée à 2,1 personnes par ménage en 2013, mais que le dossier indique comme stable depuis 2008.

La MRAe note pourtant qu'aucune des hypothèses démographiques étudiées³ ne se base sur un maintien de la population actuelle, qui constituerait déjà un renversement de tendance notable. **La MRAe recommande de compléter le dossier par un scénario basé sur une stabilité du nombre d'habitants.**

2. Logements vacants

Le rapport de présentation⁴ indique que la commune comporte 350 logements vacants en 2013, soit 21 % du parc, en forte augmentation depuis 2008 où 220 logements vacants étaient recensés par l'INSEE. Le dossier comprend une carte de localisation des logements vacants du bourg, peu lisible, et une analyse qualitative globale. **La MRAe recommande de compléter le dossier par une évaluation plus précise du parc de logements vacants, afin de déterminer le nombre de ceux qui pourraient être remis sur le marché et permettre d'apprécier l'ambition fixée par la collectivité dans la suite du document.**

1 Rapport de présentation, tome A, pages 72 à 74

2 Rapport de présentation, tome A, pages 69 et 70

3 Rapport de présentation, tome B, page 10

4 Rapport de présentation, tome B, page 13

3. Assainissement

Les informations fournies sur l'assainissement collectif⁵ sont relativement anciennes (2012 ou 2014). Les deux stations les plus anciennes sont correctement décrites, mais, plus globalement, les informations fournies ne permettent pas une compréhension claire des dispositifs d'assainissement collectif existants, notamment du fait de l'absence des données de base (capacité, localisation, etc.) concernant la 3^e station d'épuration inaugurée après 2014 au village de Bouzogles.

Le dossier évoque des dysfonctionnements importants du réseau de collecte, qui ont justifié un constat de non-conformité au titre de la directive Eaux résiduaires urbaines (ERU). Toutefois, les suites données à cette non-conformité ne sont pas décrites dans la partie diagnostic⁶.

Une mise à jour paraît indispensable. La démarche d'amélioration du réseau d'assainissement collectif citée dans le dossier⁷ devrait en particulier être décrite. La MRAe note par ailleurs qu'aucune des pièces du dossier n'intègre le zonage d'assainissement, qui permet d'identifier quels sont les secteurs desservis ou qui seront desservis par l'assainissement collectif. Seul un plan des réseaux de collecte est présenté en annexe.

Le rapport de présentation ne comprend aucune information précise (quantitative ou qualitative) sur l'assainissement non collectif.

En l'état actuel du dossier, la MRAe considère que les données relatives à l'assainissement sont lacunaires et ne permettent pas d'appréhender les enjeux à court terme ou à moyen terme en matière d'assainissement. Le rapport doit donc être complété.

4. Ressource en eau

Les informations fournies dans le dossier⁸ sur le réseau d'eau potable ne précisent pas les capacités résiduelles des captages mobilisés. Cette donnée pourrait utilement être intégrée dans le dossier.

Le dossier indique une diminution de la consommation d'eau potable par rapport à 2013, l'année (ou les années) de référence utilisée pour dresser ce constat devrait être explicitée.

La MRAe rappelle que des données précises et prospectives concernant l'approvisionnement en eau potable sont indispensables pour permettre d'apprécier la faisabilité du projet communal.

5. Consommation d'espaces agricoles et naturels et analyse des capacités de densification

Selon le dossier⁹, la consommation d'espaces naturels et agricoles entre 2005 et 2016 peut être estimée à 10 ha : 5 ha pour l'habitat et 5 ha pour les activités économiques. Ces informations sont les seules fournies pour cette analyse, qui reste donc très succincte. **La MRAe demande de compléter le dossier par des données et analyses permettant une compréhension suffisante des tendances récentes : carte de localisation des constructions, surface moyenne des terrains et/ou densités, etc.**

Le potentiel urbanisable du tissu urbain existant est évalué à 9 ha¹⁰. Le dossier indique qu'après application d'un coefficient de rétention de 25 %, le nombre de logements envisageables sur ces parcelles est évalué à 40 logements.

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

1. Accueil de population et consommation d'espaces agricoles et naturels

La collectivité souhaite permettre l'accueil de 154 habitants d'ici 2027, soit une croissance démographique de 0,55 % par an. Cette hypothèse correspond au scénario le plus ambitieux parmi ceux étudiés¹¹, sans toutefois que les critères de choix entre les scénarios ne soient évoqués dans le dossier. Cette lacune rend plus difficile la compréhension du projet communal. **La MRAe recommande de compléter le dossier pour permettre de comprendre le niveau d'ambition démographique retenu, et ce d'autant plus que le contexte historique indique une baisse démographique régulière, ainsi qu'évoqué précédemment.**

5 Rapport de présentation, tome B, page 131

6 Le rapport indique toutefois, tome A, page 46, que « le schéma directeur d'assainissement de Bourgneuf a permis de planifier un certain nombre de travaux ou investigations afin de remédier aux dysfonctionnements mis en évidence lors du diagnostic. Une bonne partie des opérations a été réalisée, dont toutes les opérations de priorité 1, sauf une. Les autres opérations sont planifiées. »

7 Rapport de présentation, tome A, page 30

8 Rapport de présentation, tome B, pages 125 à 130

9 Rapport de présentation, tome A, page 13

10 Rapport de présentation, tome A, page 14

11 Rapport de présentation, tome B, page 10

Le besoin en logements associé au scénario retenu est évalué à 73 logements, dont 10 à 15 logements vacants réhabilités et remis sur le marché. La collectivité envisage la mobilisation de 2,5 ha en extension urbaine pour l'habitat, principalement dans le secteur la Voie Dieu (1,6 ha, 15 à 17 lots).

La consommation foncière totale du projet de PLU est évaluée à 6,5 ha, en intégrant les activités économiques et les équipements, en particulier un site de 0,9 ha dédié à la relocalisation de la caserne de pompiers (classé en 1AUe, secteur les Combettes).

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 PLU sera donc éventuellement nécessaire dans les trois ans après approbation du SRADDET, dans la mesure où la réduction de la consommation d'espaces serait inférieure à cet objectif.**

2. Évaluation des incidences potentielles du PLU

La MRAe souligne la qualité des chapitres relatifs à l'évaluation environnementale¹². Ils permettent une appréhension aisée des enjeux, de la manière dont ils ont été pris en compte et donc des impacts potentiels du projet de PLU. **La démarche menée paraît ainsi proportionnée aux enjeux du territoire, qui sont modérés dans le cadre de ce PLU. Les secteurs sensibles en termes de biodiversité et de paysage sont en effet circonscrits sur le territoire communal et n'entrent pas en concurrence avec l'urbanisation.**

3. Corridors écologiques

Les corridors écologiques, notamment les milieux humides, sont identifiés dans les plans de zonage par une trame spécifique. La MRAe souligne l'intérêt du principe de cette disposition, qui donne une forte visibilité aux espaces naturels présentant des enjeux environnementaux notables.

Néanmoins on note, d'une part que l'utilisation d'une symbolique hétérogène entre les zonages (aplats gris pour le 5 000^e et le 2 500^e, quadrillage oblique pour le plan d'ensemble au 7 500^e) est de nature à complexifier l'usage de cette trame. **La MRAe recommande donc d'harmoniser les sémiologies graphiques utilisées.**

La MRAe relève, d'autre part, que dans le règlement écrit, les dispositions spécifiques reprises dans le règlement de chaque zone¹³ ne mentionnent pas une inconstructibilité de principe des espaces naturels identifiés par la trame « corridors écologiques ». **La MRAe considère donc que le règlement écrit n'est pas adapté à la préservation des espaces naturels associés aux corridors écologiques, qui présentent des enjeux forts. Elle recommande d'intégrer les règles liées aux corridors dans les dispositions générales du règlement écrit, en y intégrant un principe d'inconstructibilité.**

4. Risque minier

Selon le rapport, les parcelles concernées par le risque minier ne sont pas classées de manière uniforme¹⁴ dans le règlement graphique.

Le rapport indique en particulier que « *Le secteur central, au sud du lieu-dit les Planèzes, est placé en zone UC et affecte notamment une partie de parcelle non construite (n° 312). L'aléa est de niveau faible.* ». **Au regard de la localisation de la parcelle non construite, en extension linéaire relativement éloignée du bourg, la MRAe recommande d'appliquer un principe de précaution et de classer cette parcelle en zone naturelle.**

12 Rapport de présentation, tome A, pages 43 et suivantes

13 « Aux corridors écologiques identifiés au document graphique, tout aménagement ou construction à proximité doit garantir le maintien de ceux-ci, ou à défaut leur reconstitution. Il peut être demandé au pétitionnaire une création d'éléments végétaux assurant la continuité de ces corridors » et « Aux corridors écologiques identifiés au document graphique et en transition avec l'espace agricole ou naturel, les clôtures doivent maintenir une perméabilité pour la petite faune. »

14 Rapport de présentation, tome A, page 48

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Bourgneuf vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2027. Il prévoit une croissance modérée, en rupture cependant par rapport aux périodes récentes, pendant lesquelles la population communale a fortement diminué.

L'analyse des enjeux environnementaux est de bonne qualité. Elle fait globalement ressortir des enjeux modérés. La MRAe note toutefois que le règlement relatif aux corridors écologiques n'est pas adapté à l'enjeu de protection identifié. De plus, le risque minier pourrait être mieux pris en compte.

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

À Bordeaux le 7 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON