



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 d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi) de Basse Marche (Haute-Vienne)**

N° MRAe : 2020ANA62

Dossier PP-2020-9538

Porteur du Plan : communauté de communes du Haut Limousin en Marche

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 14 février 2020

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 17 mars 2020

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, aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine et à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 19 mai 2020 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents par voie numérique : Hugues AYPHASSORHO, Bernadette MILHÈRES, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

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 : Françoise BAZALGETTE

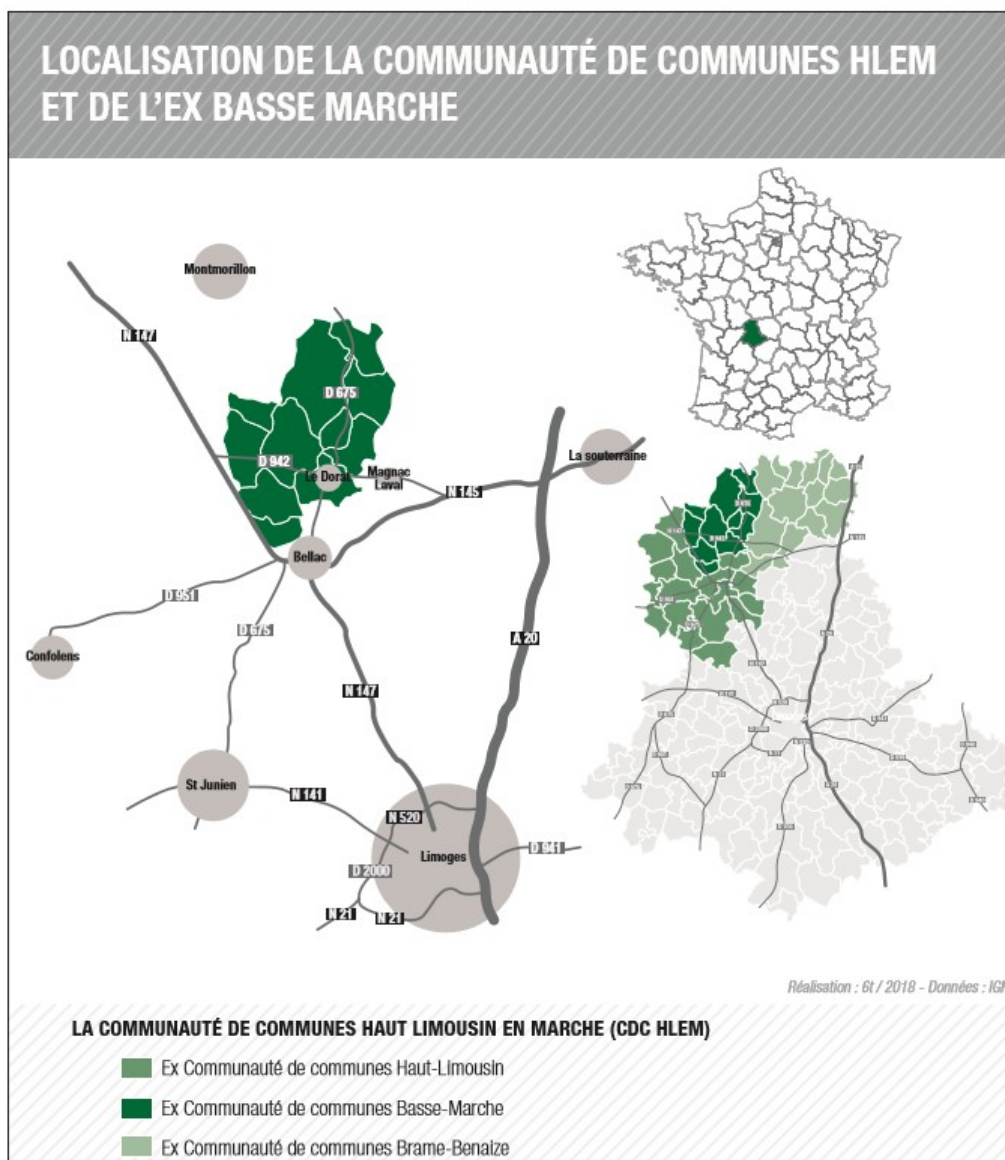
I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le territoire de la Basse-Marche est inclus dans la communauté de communes du Haut-Limousin en Marche, issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de trois intercommunalités, celles de la Basse-Marche, de Brame-Benaize, et du Haut-Limousin. Le nouvel EPCI ainsi constitué a la compétence pour l'élaboration des documents d'urbanisme sur son périmètre.

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Basse-Marche, correspondant au périmètre de l'ancienne communauté de communes. Il a été prescrit par une délibération du 30 novembre 2016 de l'ex-communauté de communes Basse-Marche, avant la fusion des trois intercommunalités. A noter que la nouvelle intercommunalité porte sur un territoire plus vaste de 40 communes accueillant près de 24 000 habitants.

Le secteur de la Basse-Marche, sur lequel porte le PLU(i) objet du présent avis, est un territoire rural de 11 communes, dont la ville-centre est la commune du Dorat. D'une superficie de 26 500 ha, le territoire représente 20 % des 126 620 ha de l'intercommunalité du Haut Limousin en Marche. La population, de 4 000 habitants en 2014, représente 17% de la population totale de la communauté de communes (23 435 habitants).

Le PLU(i) prévoit un maintien de la population à horizon 2030, avec la création de 270 logements supplémentaires pour atteindre cet objectif compte-tenu du desserrement, pour une surface consommée de 27 ha dont 14,7 d'espaces naturels et forestiers (ENFAF).



Localisation de l'ex-communauté de commune de Basse Marche
(source : rapport de présentation du PLU(i) Basse Marche, tome1, p.21)

Le territoire de la Basse-Marche comprend une partie du site Natura 2000 FR7401147 *Vallée de la Gartempe* (3 563 ha)¹, dont le périmètre couvre le lit mineur du cours d'eau, et une partie de ses affluents. Il concerne 934 ha sur le territoire des communes de La-Croix-sur-Gartempe, Darnac, Thiat, Oradour-Sain-Genest, Le Dorat, La Bazeuge et Dinsac. Au nord du territoire, la commune de Verneuil-Moustiers est concernée par le site Natura 2000 FR7401133 *Étangs du nord de la Haute-Vienne* (172 ha), pour une superficie de 55 ha².

En raison de la présence de sites Natura 2000, le projet de PLU(i) a fait l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R. 104-9 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.

Le projet de PLU(i), arrêté le 16 décembre 2019 par le conseil communautaire du Haut Limousin en Marche, fait l'objet du présent avis.

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 contient les éléments attendus pour répondre aux exigences de l'article R 151-3 du Code de l'urbanisme, relatif aux PLU soumis à évaluation environnementale.

Il est organisé en quatre chapitres, le premier portant sur le diagnostic territorial, le second sur la justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le dispositif réglementaire et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le troisième abordant les incidences du PLU(i) sur l'environnement et le quatrième constituant le résumé non technique.

Le rapport de présentation fait état d'une stratégie qui vise à assurer la compacité du développement urbain, la préservation et la restauration de la biodiversité et des continuités écologiques, le développement des énergies **renouvelables**.

En l'absence de SCoT sur le territoire, cette stratégie doit s'apprécier au regard des objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020. Elle doit également être observée au regard du PCAET de la communauté de communes du Haut-Limousin en Marche en cours d'approbation. Or, la consommation d'espace est un point de difficulté vis-à-vis des objectifs du SRADDET ainsi qu'explicité plus loin.

S'agissant de la méthodologie ayant présidé à l'élaboration du document, il convient de souligner que tous les projets d'extension des zones urbanisées et tous les projets de secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) font l'objet d'une analyse des incidences sur l'environnement. Des mesures d'évitement-réduction d'impact sur les espaces agricoles et naturels, voire de compensation, sont proposées (démarche dite « ERC » : Eviter, Réduire, Compenser, fondement de l'évaluation environnementale). Les mesures sont d'une façon générale bien traduites dans les dispositions prescriptives du PLU(i).

Les modalités de suivi du PLU(i) sont décrites dans le rapport de présentation, avec un système d'indicateurs cohérent avec les enjeux identifiés dans le rapport de présentation.

Le résumé non technique est clair et concis. La MRAE recommande d'apporter des compléments sur la thématique des énergies renouvelables qui ne fait l'objet d'aucun développement.

Certains points méritent également d'être éclaircis dans le tableau de synthèse des incidences du document d'urbanisme, qui figure dans les dernières pages, et qui constitue un élément important d'information pour le public. Le choix du signe « égale » pour caractériser les tendances au fil de l'eau prête en effet à confusion. Ainsi, s'agissant de la consommation d'espace, le tableau indique une tendance naturelle au maintien de la situation existante, ce qui peut signifier soit une stabilité (ce qui ne serait pas cohérent avec le diagnostic), soit une poursuite de la tendance au mitage. L'incertitude concerne également les thématiques du paysage et du patrimoine bâti. La MRAE recommande d'apporter des commentaires sur ces points afin de lever ces ambiguïtés.

B. Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Démographie

Le rapport présente les principales données démographiques du territoire. Les représentations graphiques, appuyées par des analyses qualitatives, mettent en exergue les chiffres clés et permettent d'appréhender l'évolution des populations à l'échelle territoriale et communale.

¹ Zone spéciale de conservation -ZSC- site désigné au titre de la directive « Habitats » <https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR7401147>. Ce site est également couvert partiellement par un arrêté préfectoral de protection de biotope APPB

² Également Zone spéciale de conservation ZSC <https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR7401133>

Le rapport met en avant la faible densité de population (15 habitants au km²). La commune du Dorat, ville-centre du territoire ainsi qu'indiqué plus haut, est la plus peuplée. D'après le rapport de présentation, elle représente 43% de la population du territoire, soit environ 1 700 habitants sur les 4 000 recensés en 2014. Les communes les plus peuplées sont ensuite Darnac (388 habitants) et Oradour-Saint-Genest (361 habitants). Cinq des onze communes du territoire comptent moins de 200 habitants.

Le rapport fait état d'une baisse de population de 0,8% par an en moyenne de 1968 à 2014, soit une population passée de 6 427 à 4 007 habitants. Une dynamique semblable est observée sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes du Haut Limousin en Marche (-0,6% par an en moyenne de 1968 à 2014). S'agissant de l'ex-communauté de communes Basse-Marche, l'évolution sur la période 1999 – 2013 est commandée par un solde naturel négatif, dans un contexte de vieillissement de la population que ne compense pas un solde migratoire légèrement positif.

Les enjeux principaux dégagés par le diagnostic sont le vieillissement de la population et la tendance à la perte de population observée sur l'ensemble du territoire, caractéristiques des zones rurales.

2. Logements

Le rapport de présentation comprend une analyse de l'évolution du parc de logements, avec des données sur le renouvellement du parc, l'évolution de la typologie et du statut d'occupation des logements, ainsi que sur la vacance.

Selon les données figurant dans le rapport, le territoire comptait 3 073 logements en 2014.

Le parc se répartit en 63 % de résidences principales, 22 % de résidences secondaires et un taux de vacance très important représentant 15 % du parc.

Il s'agit d'un parc ancien, dominé par des logements datant d'avant 1945. Le rapport, qui manque de précision sur les volumes concernés, indique que le renouvellement du parc est modéré depuis 1999 et qu'il a principalement été porté par la rénovation du parc existant, sauf dans les communes du Dorat, Oradour-Saint-Genest, et Dinsac où se concentrent les 95 constructions nouvelles recensées entre 1999 et 2017.

Le territoire connaît également un phénomène de desserrement des ménages en lien avec le vieillissement de la population. La taille des ménages est passé de 2,4 habitants en 1999 à 2,07 habitants en 2014. Ce phénomène a généré un besoin de logements supplémentaires pour loger une population globalement en décroissance.

3. Activités et équipements

Les analyses mettent en exergue la centralité de la commune du Dorat dans le secteur des commerces et services, ainsi que les interdépendances fortes entre le territoire et les territoires voisins de la nouvelle communauté de communes du Haut Limousin en Marche.

L'agriculture, bien que représentant un faible nombre d'emplois, demeure structurante dans l'organisation du territoire. Le rapport évoque également les attraits du territoire en matière touristique.

Le rapport évoque une évolution positive de l'activité économique sur le territoire, hors agriculture, ce qui justifie les consommations d'espace prévues pour le développement des activités économiques sur le territoire.

Les informations présentées dans le rapport sur la démographie des établissements sont cependant insuffisantes, et certaines données mériteraient d'être confirmées. Ainsi, le rapport fait état de l'implantation de 37 établissements supplémentaires par an en moyenne de 2013 à 2015 (activités marchandes hors agriculture), soit par rapport à 552 établissements en 2015, un taux de croissance très conséquent : environ +7% par an. Il convient de plus d'observer que, si la période de référence est bien 2013 – 2015, elle n'est pas suffisamment longue pour être représentative. Une remise en perspective sur une période plus longue est donc demandée.

Il manque en outre au rapport une présentation des créations et des disparitions d'établissements par secteur d'activité, en distinguant idéalement les centre-bourgs et les zones d'activité périphériques. De plus, le bilan du foncier actuellement disponible en zone Ux, zonage réservé aux activités économiques, n'est pas clair. En outre, il aurait été utile de comparer l'évolution du nombre d'établissements implantés sur le territoire avec celle des pôles voisins, dans la perspective de développer une complémentarité. Croisées avec une étude de la vacance des locaux d'activité et les disponibilités foncières en zone Ux, ces données permettraient de constituer un éclairage important sur la pertinence de la stratégie de développement des locaux d'activité présentée dans le PLU(i).

En matière de tourisme, le rapport se concentre sur la présentation de l'offre d'hébergement et de loisirs. Le rapport ne fournit pas de données chiffrées sur la fréquentation et les tendances. Parallèlement, les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la collectivité en matière de développement de la fréquentation ne sont pas précisés. Or, ces informations paraissent importantes pour évaluer les impacts économiques et environnementaux de l'activité touristique sur le territoire.

La MRAe recommande de compléter le rapport sur les activités économiques et leur développement.

Les informations retenues dans le diagnostic ne sont pas suffisantes pour éclairer le public sur la stratégie de la collectivité retenue en la matière et sur ses conséquences environnementales.

4. Analyse des capacités de densification et de mutation

En ce qui concerne l'habitat, le rapport présente de façon claire et détaillée les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis existants sur le territoire.

Les opportunités de densification et de mutation des espaces bâtis ont été recherchées pour atteindre l'objectif de 270 logements à créer à horizon 2030. Le potentiel de logements constructibles sur les parcelles a été défini en considérant 1 000 m² nécessaires pour construire un logement, soit 27 ha à trouver pour construire 270 logements.

La méthode d'identification des parcelles a consisté à tracer l'enveloppe urbaine de chaque commune du territoire, puis à identifier les parcelles pouvant être construites, d'abord sans extension de la partie actuellement urbanisée, puis en extension, dans la continuité de l'enveloppe urbaine existante.

Les cartographies présentées à l'appui de cette analyse permettent d'identifier les parcelles qui ont été écartées de toute possibilité de construction (espaces publics, espaces verts et jardins, espaces protégés ou présentant des contraintes). Pour les parcelles retenues, la surface et le nombre de logements constructibles sont précisés.

5. Gestion de l'eau

a) Qualité et ressource en eau

Le territoire est parcouru par un réseau hydrographique dense dont l'intérêt écologique est exposé dans le rapport de présentation. Les données concernant l'état écologique des cours d'eau et les pressions exercées restent cependant insuffisantes et parfois incohérentes. Le chapitre relatif aux « ressources et rejets » évoque par exemple l'état écologique médiocre du cours d'eau du Planteloup sans donner d'éléments d'explications sur cette classification. Une incohérence est en outre constatée à la page 75 du rapport, qui évoque l'état médiocre du Narablon, affluent de l'Asse, alors que la carte qui l'illustre indique un état moyen.

La MRAe recommande de compléter le rapport en précisant, de façon quantifiée et par secteur d'activité, les pressions exercées par les activités humaines, et notamment par l'agriculture, les activités industrielles et le tourisme. Les données concernant l'état des cours d'eau doivent également être précisées et fiabilisées.

b) Eau potable

Le rapport intègre une cartographie du réseau d'adduction d'eau du territoire. Les éléments présentés sont cependant insuffisants pour comprendre les enjeux en la matière.

En effet, le dossier ne fournit pas d'informations sur les volumes de prélèvement d'eau autorisés, les volumes prélevés et le rendement des réseaux de distribution. La répartition entre les communes n'est pas donnée.

La MRAe recommande de préciser les éléments relatifs à la consommation et l'approvisionnement en eau potable. Il conviendra, le cas échéant, de présenter les mesures envisagées pour pallier les insuffisances identifiées, afin de s'assurer de la faisabilité du projet intercommunal au regard de la disponibilité de la ressource en eau.

c) Assainissement

Toutes les communes du territoire disposent d'un réseau d'assainissement collectif, à l'exception de celle de La Bazeuge, dont le système d'assainissement n'est pas décrit. Il conviendrait de préciser les modalités d'assainissement pour cette commune.

Un tableau présentant la capacité et le taux de saturation des stations d'épuration du territoire fait apparaître que près de la moitié des équipements d'assainissement collectif présente une charge entrante supérieure à la capacité nominale.

Le rapport indique que des travaux de renforcement des capacités de traitement et d'adaptation du réseau seront réalisés. Il semble qu'une étude soit en cours pour déterminer les travaux nécessaires à la résolution des dysfonctionnements, le rapport ne donnant pas d'indications sur la nature des problèmes constatés.

La MRAe recommande de verser au dossier les résultats disponibles de l'étude en cours sur l'assainissement collectif et d'en annoncer les échéances. Il conviendrait de préciser dans le rapport les différents scénarios envisagés pour le développement du territoire permettant de tenir compte du déroulement dans le temps de ces mises aux normes et de réinterroger, le cas échéant, les choix d'ouvertures à l'urbanisation projetés.

Le rapport ne donne pas d'informations complètes sur la problématique de l'assainissement autonome, et les éventuels dysfonctionnements constatés. Les données ne sont actuellement disponibles que sur les communes de Darnac, Thiat et Azat-le-Ris. Il s'agit d'une lacune importante compte-tenu du fait que le scénario d'urbanisation du territoire propose de rendre constructible en priorité les secteurs se prêtant à l'assainissement autonome.

La MRAe recommande de compléter le rapport sur l'assainissement autonome, dans la perspective de justifier par la suite les choix des secteurs priorités pour le développement de l'urbanisation. La MRAe relève que le dossier présenté ne comporte pas de zonage d'assainissement collectif, alors qu'il y est fait référence dans les dispositions du règlement communes à toutes les zones.

d) Défense incendie

Le rapport ne comporte aucune description du réseau de défense incendie, notamment l'état de fonctionnement et la capacité des dispositifs.

La MRAe recommande l'ajout de précisions sur le caractère suffisant, en capacité et en qualité des dispositifs de défense incendie pour accueillir l'augmentation de population prévue par le projet.

6. Émissions de gaz à effet de serre et gestion des besoins énergétiques

Le rapport met en avant la faiblesse des émissions de dioxyde de carbone et de particules fines en valeur absolue, par comparaison aux émissions régionales et départementales. En 2012, le territoire n'aurait ainsi contribué qu'à hauteur de 1% aux émissions de dioxyde de carbone du département, et qu'à hauteur de 2% aux émissions de particules fines.

Cependant, le constat dressé par le rapport, consistant à affirmer que le territoire est peu concerné par le problème des émissions de CO² et de particules fines, doit être relativisé. En effet, considérés en moyenne par habitant, les ratios sont identiques à la moyenne départementale pour ce qui concerne le CO² (plus de 5 000 kg/an/habitant de CO² émis) et supérieurs pour ce qui concerne les particules fines (9,2 kg/an/habitant à comparer à 5,2 kg/an/habitat pour la Haute-Vienne).

La part de l'agriculture, de l'industrie, du parc bâti et des transports routiers dans ces émissions est précisée. Cependant, les données sont exposées sans remise en perspective avec d'autres problématiques abordées dans le rapport. Le diagnostic évoque en effet la prégnance de la voiture individuelle dans les déplacements quotidiens, l'ancienneté du parc bâti, majoritairement construit avant 1945, ou encore le caractère structurant de l'activité agricole (qui joue un rôle dans les phénomènes d'émission et de séquestration du carbone). Ce sont des éléments de contexte qui permettraient d'éclairer le diagnostic et d'orienter l'action, surtout pour un territoire engagé dans un PCAET.

Concernant la mobilité, le rapport ne fournit pas de cartographie des liaisons douces existantes, évoquant seulement, dans la partie relative au tourisme, les projets de voies vertes portées par la communauté de communes du Haut-Limousin en Marche.

S'agissant des énergies renouvelables, les enjeux propres au développement de la production sur le territoire, en réponse aux besoins énergétiques de la population, mais en tenant compte de la consommation d'espace et de la préservation du patrimoine naturel et paysager, ne sont pas explicités. Le rapport présente les installations de production en éolien et photovoltaïque, ainsi que les projets d'installations nouvelles. Le potentiel du territoire en termes de développement des autres énergies renouvelables (méthanisation, bois-énergie) n'est pas analysé, alors qu'il s'agit de pistes envisagées dans le PCAET du Haut-Limousin en Marche.

La MRAe préconise d'approfondir l'analyse en s'appuyant sur les données réunies pour l'élaboration du PCAET du Haut Limousin en Marche³. Il convient en particulier de compléter le rapport sur les projections en matière de mobilités et d'énergies renouvelables. Dans son avis du 24 avril 2020 sur le PCAET, la MRAe avait attiré l'attention du porteur de projet sur les approfondissements à mener concernant le bâti, les mobilités et l'agriculture. Ces trois domaines d'intervention concernent particulièrement le territoire du PLUi de Basse-Marche.

7. Milieux naturels et fonctionnalités écologiques

État initial : caractéristiques générales

Le rapport met en avant la richesse écologique du territoire qui comprend plusieurs sites faisant l'objet d'inventaires et de mesures de protection :

Au-delà des deux sites Natura 2000 *Vallée de la Gartempe* et *Étangs du nord de la Haute-Vienne* dont il a été fait mention en introduction du présent avis, le territoire compte sept zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF).

Le rapport identifie correctement les enjeux de biodiversité, notamment relatifs aux espèces ayant conduit à la désignation des sites Natura 2000. Pour mémoire, le site de la Vallée de la Gartempe est une zone spéciale de conservation définie au titre de la directive « habitat, faune, flore » du 21 mai 1992. La Gartempe est une rivière rapide qui prend sa source dans la Creuse, à 600 mètres d'altitude. Le site abrite notamment 7 espèces de chauve-souris, une population de 200 à 300 crapauds sonneurs à ventre jaune, quelques

3 Avis de la MRAE du 24 avril 2020, publié http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9423_pcaet_limousenmarche_avis_ae_valmee_signe.pdf

spécimens de castor d'Europe (données de l'Inventaire National du Patrimoine Naturel). Son intérêt essentiel résulte cependant de la présence du saumon atlantique pour lequel un plan de réintroduction est actuellement en cours.

Le site des étangs du nord de la Haute-Vienne résulte également de la directive « habitat, faune, flore ». Les étangs du nord de la Haute-Vienne sont des étangs très anciens qui présentent un intérêt biologique certain, notamment botanique et ornithologique.

Le rapport décrit également les continuités écologiques du territoire, en s'appuyant sur les données du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) du Limousin. Il met en évidence que les continuités écologiques du territoire sont portées majoritairement par des milieux aquatiques et humides. L'importance des haies bocagères est également soulignée.

A cet égard, les modalités de prise en compte des haies bocagères ne sont pas claires. La méthodologie retenue conduit, semble-t-il, à exclure sans justification une partie de la trame bocagère de l'ensemble des espaces considérés comme constitutifs des continuités écologiques du territoire et protégés à ce titre. Aucune carte n'illustre cependant cette problématique. Les parties de la trame bocagère exclues des protections instituées par le PLU(i) ne sont en particulier ni localisées ni présentées.

La MRAe demande des éléments complémentaires sur ce point.

Par ailleurs, la cartographie en page 70 qui fait ressortir les continuités formées par les cours d'eau et les zones humides est peu lisible et les zones humides ne semblent pas avoir fait l'objet d'un inventaire systématique selon le rapport de présentation.

La MRAe considère qu'il convient de faire figurer, dans le rapport de présentation, l'inventaire des zones humides définies en application des dispositions en vigueur de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement. Cet article définit notamment les zones humides comme « *les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ».

Enfin la carte susmentionnée fait ressortir une zone de fragilité au nord du territoire, avec des corridors écologiques présentés comme étant « à conforter » sur les communes d'Azat-le-Ris, Tersannes et La Bazeuge. L'absence de liaison avec des trames plus importantes semble en cause, en raison notamment d'obstacles au déplacement des espèces constitués par la route départementale RD675 et d'ensembles bâtis dont la nature n'est pas indiquée. Si l'objectif de conforter ces trames est évoqué, la stratégie envisagée pour ce faire, au-delà des mesures génériques prévues sur l'ensemble du territoire, n'est pas précisée.

La MRAe préconise de faire figurer dans le rapport de présentation une analyse plus détaillée des corridors écologiques « à conforter », avec un zoom sur les zones de rupture. Elle recommande de préciser la stratégie envisagée pour améliorer la situation de ces corridors fragiles, ou au moins pour ne pas la dégrader.

8. Patrimoine bâti et paysager

Le rapport identifie trois types d'enjeux :

- un premier ensemble d'enjeux liés au mitage, avec un risque de déréliction du bâti ancien traditionnel des centre-bourgs et hameaux ;
- un deuxième ensemble d'enjeux concerne l'impact des activités économiques sur le paysage, qu'il soit urbain ou rural, avec des constructions peu qualitatives, consommatrices d'espaces et déconnectées du paysage de la Basse-Marche ;
- un troisième enjeu lié à la préservation des « éléments de paysage identitaires entretenus par l'activité agricole », c'est-à-dire, notamment, la trame bocagère.

Compte-tenu des ambitions en matière de développement du tourisme, la préservation des paysages constitue un enjeu important pour le territoire.

A cet égard la MRAe recommande de regrouper l'analyse paysagère (chapitre 1, sous-partie A) avec la présentation des sites patrimoniaux identitaires et bâtiments remarquables du territoire figurant dans la sous-partie B du même chapitre et de consolider une liste unique des éléments patrimoniaux à protéger, qu'ils soient naturels ou architecturaux.

9. Risques et nuisances

Le rapport fait état des risques naturels et technologiques identifiés sur le territoire. Les éléments présentés sont cependant insuffisamment précis pour juger, d'une part, de la vulnérabilité des activités humaines induites par ces risques, d'autre part des contraintes qu'ils font peser sur les projets de développement du territoire.

Ainsi, s'agissant des risques liés à l'inondation, à la rupture de barrage et au transport de gaz par canalisation, il aurait été pertinent de superposer les zones exposées au risque avec la représentation des

parties actuellement urbanisées (PAU) des communes et des secteurs de projet.

S'agissant du risque inondation, il conviendrait de rappeler les principales prescriptions opposées à la construction par le PPRi des vallées de la Gartempe et du Vincou.

De plus, si le rapport permet de localiser les 26 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) que compte le territoire, les 16 sites recensés dans la base de données « Basias »⁴ évoqués par le rapport ne sont pas cartographiés.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation concernant les risques naturels et technologiques, afin de permettre au public de comprendre les enjeux du projet de PLUi en termes de développement du territoire.

Le diagnostic agricole présente une cartographie complète des exploitations agricoles du territoire, avec les périmètres de réciprocité imposés par la réglementation. Ces contraintes de distanciation vis-à-vis des bâtiments agricoles d'élevage qui visent à prévenir les conflits d'usage ont été prises en compte dans la stratégie de densification et d'extension du porteur de projet, et dans l'élaboration des documents graphiques annexés au document d'urbanisme.

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

1. Justification du projet intercommunal et consommation d'espaces agricoles et naturels

1-1. Définition de l'armature territoriale

Le travail de définition de l'armature territoriale existante est bien retranscrit dans la partie relative à « l'analyse urbaine » du diagnostic. Les cartes d'ensemble qui donnent à voir l'organisation du territoire sont complétées par une représentation, pour chaque commune, de l'ensemble urbain constitué avec une caractérisation de sa morphologie (linéaire, étoilée, etc.).

La commune du Dorat concentre l'essentiel de l'offre d'équipements et services. Le rapport s'attache cependant à identifier, dans les autres communes, des « centralités secondaires » définies comme ensembles de 10 constructions ou plus (seuil bien bas pour parler de « centralité secondaire »), présentant ou non des équipements et services. Le scénario de développement du territoire retenu par la collectivité consiste en effet à répartir les constructions nouvelles à destination d'habitation sur l'ensemble du territoire, dans l'optique d'éviter la désertification des villages et hameaux autour du Dorat.

La méthodologie utilisée pour identifier ces « centralités secondaires » est expliquée en faisant état de principes cohérents avec les enjeux identifiés par ailleurs : lutte contre l'étalement urbain, problématique de raccordement aux réseaux, évitement des secteurs présentant des enjeux écologiques, respect des périmètres de réciprocité avec les exploitations agricoles, enjeux paysagers. Toutefois, la MRAe relève que toutes les communes présentent une « centralité secondaire », telle que définie précédemment, ce qui conduit contrairement aux principes affichés, à une dispersion de l'habitat. **La MRAe considère qu'un tel choix aurait mérité d'être davantage justifié, notamment du point de vue de la dispersion géographique et des déplacements individuels qu'un tel choix induit.**

S'agissant du critère relatif à l'assainissement, le rapport définit une priorité donnée aux parcelles raccordées au réseau collectif, sans exclure les secteurs se prêtant à l'assainissement autonome, ce qui est finalement peu restrictif. De plus, le rapport précise dans la partie relative à l'assainissement que les secteurs favorables à l'assainissement autonome ne sont pas connus hors des communes de Darnac, Thiat et Azat-le-Ris.

La MRAe demande que soit reprise la liste des parcelles ouvertes à la construction en intégrant, dès qu'ils seront connus, les résultats de l'étude sur l'assainissement autonome.

1-2. Projet démographique

Selon le dossier, le projet démographique a été choisi parmi trois scénarios à horizon 2030 :

- Maintien de la population en place (+0%) ;
- Croissance faible (+0,1 % par an) ;
- Croissance forte (+0,25 % par an).

Si les scénarios de croissance de la population paraissent à rebours de la diminution constatée depuis de nombreuses années comme des projections de l'INSEE pour les zones rurales du département, le projet démographique retenu, qui s'est porté sur un maintien de la population présente (+0%), paraît le moins irréaliste parmi ceux étudiés.

Pour maintenir la population présente, le PLU(i) poursuit l'objectif d'attirer de jeunes ménages, en développant notamment une offre de logements neufs.

Le PLU(i) porte ainsi l'objectif de lutter contre la tendance au vieillissement de la population constatée depuis 1990. À cet égard, le PLU(i), sur la base de cet objectif de « maintenir la population en place », qui peut paraître neutre en termes de besoins en équipement, s'inscrit dans une visée d'évolution de la structure

4 BASIAS : base de données des anciens sites industriels et activités de services

démographique du territoire. Or, le rajeunissement de la population induit, à horizon 2030, des besoins en équipements nouveaux, principalement en termes d'établissements scolaires et dédiés à la petite enfance.

Le rapport ne précise pas cependant les données du scénario de ce point de vue. Il n'est pas précisé si les établissements scolaires du territoire disposent d'une capacité d'accueil résiduelle et si la complémentarité avec les territoires voisins, à l'échelle intercommunale, peut permettre d'absorber l'arrivée de nouvelles familles.

Les variations de populations susceptibles d'intervenir sur le territoire sont également liées, compte-tenu du projet économique de la collectivité, à la venue de touristes. Sur ce point, la MRAe a souligné les insuffisances du rapport et la nécessité de le compléter avec une étude sur les flux touristiques.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en précisant les scénarios retenus en termes de services et d'équipements nécessaires tant pour l'accueil de jeunes ménages, que pour l'évolution de la fréquentation touristique.

1-3. Besoin en logements

La démonstration sur les besoins en logements, qui s'appuie sur la méthode du « point mort »⁵, est claire et bien argumentée. Le rapport conclut à un besoin de 270 logements à horizon 2030, dont 170 pour compenser le desserrement des ménages et 100 logements pour compenser les résidences secondaires, dont une partie serait affectée à des locations touristiques.

S'agissant des besoins liés au desserrement, le scénario retenu est une poursuite de la tendance observée sur la période 1968 – 2014 (de 3 à 2 habitants par logement), avec une hypothèse de 1,90 habitants par logements en 2030.

Il convient de souligner que l'estimation des 270 logements supplémentaires pour maintenir la population en place est sous-tendue par une hypothèse de stabilisation du taux de vacance, avec un équilibrage des entrées et sorties du parc vacant sur la période à venir. Pour mémoire, le parc vacant a cependant augmenté de 66 unités de 1999 à 2014 pour atteindre 15% du parc résidentiel. La collectivité ne fait pas d'hypothèse sur les évolutions de la capacité d'accueil du parc résidentiel liées à la remobilisation de logements vacants, au motif que les données nécessaires à cette projection sont difficilement accessibles.

La MRAe considère que le choix fait par le PLUi de maintenir un taux de vacance à une hauteur élevée de 15 % ne répond pas aux enjeux du territoire. Elle recommande d'engager une étude de caractérisation de ces logements puis un programme de requalification.

1-4. Consommation d'espaces pour satisfaire le besoin en logements

S'agissant de la consommation d'espaces, le rapport donne à la page 113 une estimation de la production potentielle de logements selon la répartition suivante :

- environ 122 logements réalisables sur 12,23 hectares en densification du tissu urbain existant (hypothèse de densité retenue de 10 logements en moyenne à l'hectare, avec un coefficient de VRD (voirie, réseaux divers) de 20 %),
- environ 50 logements réalisables en extension ponctuelle des zones Ua, Ub, UC sur 5,02 ha (avec une hypothèse de densité identique)
- environ 98 logements réalisables sur 9,70 ha en secteur de projet 1AU (hypothèse de densité de 10 logements en moyenne à l'hectare avec un coefficient de VRD de 20 %).

Il convient cependant de souligner que la cohérence des chiffres présentés dans ce tableau nécessite d'être vérifiée pour ce qui concerne les cumuls de surfaces consommées incluant les coefficients de VRD et de rétention. Les modalités de prise en compte du coefficient de rétention, qui vise à tenir compte de la non-utilisation des droits à bâtir par les propriétaires des terrains à construire, doivent en outre être expliquées plus clairement.

Le PLU(i) comporte une OAP (orientation d'aménagement et de programmation) « densité » qui précise, pour chaque parcelle, le nombre de logements minimum à réaliser, minimum qui varie de 6 à 11 logements selon les parcelles.

Les zones d'urbanisation future (2AU) représentent 2,82 ha répartis sur 5 communes.

S'agissant de la densité moyenne retenue, la collectivité fait valoir qu'elle répond à l'objectif de modération de la consommation d'espace, en comparant l'objectif de 10 logements à l'hectare à la densité observée de 1999 à 2014 qui était de 5 logements par hectare (avec de faibles variations sur l'ensemble du territoire). La MRAe n'en relève pas moins que cette densité de 10 logements par ha reste bien modeste.

Par ailleurs, La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, fixe comme

⁵ La méthode du « point mort » permet d'estimer le besoin de production de logements d'un territoire dans l'hypothèse d'une stabilité démographique. Elle permet d'estimer le nombre de logements nécessaires pour répondre aux besoins de la population existante en tenant compte de l'évolution de la taille moyenne des ménages et des dynamiques du parc résidentiel (évolution du nombre de résidences principales, secondaires et du nombre de logements vacants).

objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier et que le PLUi doit être compatible avec les règles générales du SRADDET relatives à cet objectif. En l'absence de SCoT sur le territoire, le PLUi Basse-Marche doit être compatible avec le SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

Or, les données présentées dans le rapport ne permettent pas de vérifier le respect de cette règle de réduction des consommations de surface, qui s'apprécie par rapport à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ramenée en consommation moyenne annuelle. Le rapport de présentation ne donne la consommation d'espace passée que sur la période 2009 - 2014 (18,2 ha consommés, soit 3,64 ha consommés par an), sans préciser toutefois la part des consommations d'ENAF. Pour mémoire, le PLU(i) de Basse Marche prévoit une consommation d'ENAF de 14,69 ha à horizon 2030, soit 1,47 ha consommés par an.

Il conviendrait donc de reprendre les données du rapport pour permettre la vérification de la règle de modération des consommations de surface fixée par le SRADDET.

Le cas échéant, pour respecter cet objectif tout en maintenant celui de stabiliser la population en place, une réflexion plus approfondie sur la résorption et la mobilisation du parc de logements vacants devrait être menée.

1-5. Consommation d'espaces pour les activités économiques

Pour le développement des activités économiques, le projet prévoit de mobiliser 1,47 hectares de surface en densification des secteurs d'activité et 7,88 hectares en extension.

Cette consommation d'espace est concentrée sur la zone d'activité existante du Dorat. Par rapport à la période précédente, il s'agit là encore d'une augmentation de la consommation d'espace. La consommation réelle de surfaces a été de 2,38 ha entre 2011 à 2017. Elle passerait, selon le rapport, à 6 ha sur les 15 ans du PLUi.

La MRAe insiste sur les points suivants : les consommations foncières prévues pour les activités économiques sont insuffisamment justifiées, en l'absence, d'une part, d'une étude précise de la démographie des établissements implantés sur le territoire sur une période longue, et d'autre part de chiffres précis sur les disponibilités foncières en zone Ux et sur l'état de la vacance des locaux d'activité. La MRAe estime donc nécessaire, dans la lignée de ce qui a été évoqué précédemment, de compléter le rapport pour justifier et adapter le projet de développement des espaces à vocation d'activités économiques à des besoins estimés de façon plus fine dans un souci d'économie d'espace.

Le PLU(i) prévoit des STECAL dédiés au développement d'activités économiques ou touristiques en milieu agricole ou naturel (11 sites pour les activités économiques représentant 5,35 ha et 11 sites pour les activités touristiques représentant 40,44 ha). D'après la description des enjeux environnementaux données dans le rapport sur les incidences, il s'agit pour l'essentiel de secteurs reprenant des activités existantes, sur des parcelles déjà anthropisées.

Le projet prévoit cependant d'ouvrir 24,7 hectares à la construction pour le développement d'un secteur touristique sur la commune du Dorat, la zone de « l'étang de l'Age ». Le projet consiste en la création, selon le dossier, « d'hébergements écologiques ».

Le site présente, d'après l'analyse environnementale, un enjeu écologique fort, du fait de la présence de l'étang et des zones humides associées. Le ruisseau qui alimente l'étang est affluent de la Brame, protégée au titre du site Natura 2000 *la vallée de la Gartempe et ses affluents*. L'analyse précise également que le site est actuellement protégé de la fréquentation humaine et que l'implantation des hébergements nécessitera un prolongement des réseaux d'assainissement, le chemin du prolongement n'étant pas précisé dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) dédiée à ce secteur.

L'OAP évoque également la possibilité d'un assainissement en fonctionnement indépendant. Elle prévoit également des mesures visant à réduire et compenser les incidences de ce projet, dont la principale serait de rendre inconstructible la partie sud du site. L'analyse des incidences précise cependant que, malgré les mesures de restriction, les incidences du projet demeureront importantes.

La MRAe considère qu'il y a lieu de reconsidérer l'ouverture à l'artificialisation de ce site. Il convient de souligner qu'il participe à l'augmentation des surfaces d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) consommées par le PLUi, déjà fortement consommateur d'espace au regard du cadre fixé par les politiques nationale et régionale.

Par ailleurs le projet est susceptible de générer des impacts sur les enjeux du site Natura 2000, ce qui est contraire aux objectifs de l'évaluation environnementale du PLUi.

La réserve foncière pour la création d'équipements publics est constituée par la zone 2 AU, qui représente 2,82 ha dans le projet de PLU(i).

Finalement, la consommation totale d'ENAF prévue par le PLU(i) est de 50 ha pour l'habitat, les activités économiques et le tourisme, ce qui est, ainsi qu'il a été dit plus haut, trop important pour

s'inscrire dans le cadre des politiques nationale et régionale de modération de la consommation d'espace.

2. Protection du patrimoine naturel et paysager

Si le rapport présente une traduction réglementaire, notamment cartographique, des protections des milieux naturels, aucune superposition des zonages retenus avec les périmètres des sites naturels remarquables n'est proposée. Cette superposition permettrait notamment de démontrer l'efficacité des protections mise en œuvre.

La MRAe recommande de démontrer de façon cartographique que la protection stricte des milieux concerne bien l'ensemble des sites remarquables référencés (Natura 2000, ZNIEFF, APPB) pour la biodiversité.

Le patrimoine végétal comprenant des arbres remarquables, des espaces boisés classés et des linéaires de haies sont identifiés au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme dans le règlement. Le règlement graphique identifie les éléments de continuité écologique à protéger.

Le règlement commun à toutes les zones impose, pour toute construction ou aménagement, le maintien ou la reconstitution des corridors écologiques concernés. Il est en outre rappelé que les travaux ayant pour effet de modifier un élément de paysage identifié au règlement graphique devra en outre être précédé d'une déclaration préalable, en application du h) de l'article R. 421-23 du code de l'urbanisme.

La MRAe relève que les éléments patrimoniaux d'intérêt sont protégés au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme par un repérage de ces éléments sur le règlement graphique, ainsi que par un inventaire annexé au règlement. Elle souligne l'intérêt des protections plus spécifiques instaurées par le PLUi pour les continuités écologiques.

La MRAe recommande néanmoins de démontrer dans le rapport, à l'instar de ce qui est demandé plus haut, que ces protections couvrent l'ensemble du patrimoine végétal remarquable recensé. S'agissant de la trame bocagère, il a déjà été précisé que des éléments complémentaires sur sa prise en compte dans l'identification des continuités écologiques du territoire sont attendus.

3. Prise en compte des risques et des nuisances

Le territoire est concerné par un plan de prévention du risque inondation (PPRI) pour les rivières du Vincou et de la Gartempe, approuvé en 2007.

Le rapport mentionne bien ce PPRI, ainsi que les autres risques principaux qui concernent le territoire, à savoir le risque d'inondation par rupture de barrage, pour les communes de La Croix-sur-Gartempe, Saint-Sornin-la-Marche, Darnac et Thiat, et le risque lié à une canalisation de transport de gaz qui concerne toutes les communes à l'exception de Thiat.

Les servitudes correspondantes sont reprises sur la carte annexée au règlement. **Cependant, le règlement ne comporte aucun rappel des obligations correspondant à ces servitudes. La MRAe préconise d'ajouter ce rappel.**

Le risque sismique, évoqué dans la première partie du rapport de présentation, ne semble pas avoir été pris en compte dans la suite de la démarche d'élaboration du PLU(i). Il conviendrait d'apporter des précisions sur ce point.

4. Enjeux liés à la mobilité et aux émissions de gaz à effet de serre

4-1. Mobilité

S'agissant des déplacements quotidiens, le diagnostic fait état de la prédominance de la voiture individuelle, ainsi qu'indiqué plus haut, et évoque la nécessité de « mutualiser et rationaliser » les trajets domicile-travail, ce qui apparaît insuffisant pour compenser le choix relevé *supra* (C 1,1) d'identifier des centralités secondaires dispersées, dès un seuil de 10 habitations.

L'orientation du PADD relative à la promotion d'une « démarche durable des déplacements » se traduit par la proposition d'actions de réalisation d'aires de co-voiturage le long de la RD 942. Le développement d'un pôle multimodal autour de la gare du Dorat, ainsi que la mise en réseau des différents modes de transports sur le territoire sont également envisagés. Sur ces deux points, le PCAET du Haut Limousin en Marche prévoit le lancement, en 2020, d'un plan de mobilité rurale (PMR). Il serait souhaitable que les actions prévues par le PADD s'inscrivent en pleine cohérence avec le PMR, dont les études préalables devraient permettre de préciser les actions à mener sur le territoire.

Pour ce qui concerne les déplacements en mode doux, le PADD prévoit de relier les quartiers d'habitation et les zones de services et de commerce par des liaisons douces. Le rapport de présentation précise que cette orientation est déclinée dans les OAP et sur les documents graphiques du PLU(i), qui identifient les rues, sentiers piétonniers et itinéraires cyclables. Les documents graphiques ne font cependant pas apparaître avec clarté les liaisons susmentionnées.

La MRAe recommande, dans la continuité de ses remarques concernant le diagnostic, de mettre en évidence l'articulation du PLUi avec les actions prévues en matière de mobilité par le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET), et de détailler dans le rapport de présentation le maillage de liaisons douces existant, en faisant apparaître les liaisons à créer.

4-2. Énergies renouvelables

Le règlement délimite des secteurs dédiés à la production d'énergie renouvelable. Au total, les surfaces des zones Nenr représentent 42,62 ha, avec notamment 2 STECAL ayant vocation à accueillir des installations nouvelles :

- Une parcelle boisée à Saint-Sornin-la-Marche, susceptible d'accueillir un parc photovoltaïque ; le projet nécessiterait le défrichement de la parcelle, qui s'inscrit dans un réseau de bois reliés par un maillage de haies. Ce projet est de nature à fragiliser un corridor écologique ;
- Une ancienne carrière au sud de la commune de La Croix sur Gartempe, également vouée à un projet photovoltaïque. Le projet, situé en surplomb de la Gartempe, est susceptible d'avoir des impacts sur ce site « Natura 2000 ». L'analyse des incidences présentée dans le rapport environnemental évoque en effet le risque que des eaux de ruissellement plus importantes se déversent dans la Gartempe, malgré les dispositions de la zone Nt réglementant les eaux pluviales pour éviter les pollutions, et imposant 50% de surfaces à conserver en pleine terre au minimum.

Le rapport de présentation évoque donc des incidences notables sur l'environnement pour ces deux projets, et précise que la zone Nenr ne prévoit pas de mesures ERC spécifiques. La MRAe relève que le rapport ne fait pas état d'une démarche de recherche de sites alternatifs, présentant des enjeux environnementaux moins élevés, pour l'installation des projets de développement des énergies renouvelables.

La MRAe constate que les sites proposés pour l'implantation de parcs photovoltaïques dans le projet de PLUi, sont susceptibles d'impacts significatifs sur la biodiversité, sans qu'ait été menée une démarche de recherche d'évitement-réduction d'impacts. La MRAe considère que la recherche d'alternatives de moindre impact, qui relève du PLUi, reste à mener dans le cadre de l'évaluation environnementale. En accord avec le SRADDET, il conviendra de privilégier pour l'installation de ces équipements des espaces déjà artificialisés, bâtis ou non bâtis.

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 Basse-Marche s'attache à relever les défis identifiés dans le diagnostic en termes de peuplement, de développement économique et touristique, de préservation des activités agricoles, et de production des énergies renouvelables.

Les incidences des projets issus des orientations du PADD sont correctement décrites et caractérisées, avec une présentation des mesures envisagées pour limiter les impacts.

Cependant, un point de difficulté majeur concerne les consommations d'espaces induites par le projet intercommunal. Outre les compléments attendus sur les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la période de référence du SRADDET, la MRAe invite la communauté de communes du Haut-Limousin en Marche à justifier et à revoir le choix de certains secteurs de projet, en approfondissant la recherche de sites alternatifs présentant de moindres enjeux.

La consommation d'espaces induite par le projet de PLUi apparaît excessive et ne s'inscrit pas dans le cadre des politiques nationale et régionale de modération de la consommation d'espace. S'agissant de la sélection des surfaces mobilisées en extension urbaine pour l'habitat, la MRAe demande que soient pris en compte les résultats des études en cours sur les problèmes de fonctionnement du réseau et sur l'assainissement autonome. Elle demande également que soient étudiées toutes les possibilités de remobilisation d'un parc de logements vacants d'effectif trop élevé.

Pour ce qui concerne les surfaces d'activités, le rapport ne démontre pas suffisamment que la complémentarité entre le pôle du Dorat et les pôles d'activité situés sur les territoires voisins a été prise en compte. Des éléments complémentaires sur les flux touristiques actuels et projetés sont également attendus pour éclairer les impacts potentiels du développement touristique du territoire.

Enfin, la MRAe demande des éclaircissements sur la stratégie de la collectivité relativement à la protection

du maillage bocager, et les continuités écologiques identifiées comme étant à conforter sur les communes d'Azat-le-Ris, Tersannes, et La Bazeuge.

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

À Bordeaux, le 19 mai 2020

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

Signé

Hugues AYPHASSORHO