



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
de la commune de Saint-Ybard (Corrèze)**

N° MRAe : 2020ANA53

Dossier PP-2020-9398

Porteur du Plan : Commune de Saint-Ybard

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 09 janvier 2020

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 17 février 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 et à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 4 mai 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.

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 plan

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Ybard, commune du département de la Corrèze située à environ 45 km au nord de Brive-la-Gaillarde et environ 50 km au sud-est de Limoges. Sa population est de 681 habitants (INSEE 2016) pour une superficie d'environ 30 km². Elle fait partie de la communauté de communes du Pays d'Uzerche (12 communes, 9 730 habitants).

En l'absence de document d'urbanisme, la commune de Saint-Ybard est actuellement soumise à l'application

du règlement national d'urbanisme (RNU). L'élaboration du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal en mai 2015. Le projet de PLU a été arrêté par la commune en novembre 2019.

La commune envisage l'accueil de 80 habitants supplémentaires et la construction de 81 nouveaux logements d'ici 2030. Pour cela, le projet prévoit de consommer environ 9,72 hectares en zone d'urbanisation future pour l'habitat et 2,11 ha en zone d'urbanisation future pour les activités économiques.



Localisation de la commune de Saint-Ybard (source : Google maps)

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *Vallée de la Vézère d'Uzerche à la limite départementale*, au titre de la directive « Habitats ». L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) 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.

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

Le rapport de présentation comprend les pièces requises par les dispositions des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

Il est divisé en deux parties (pièces 1.1 et 1.2 nommées ainsi dans la suite du présent avis). La MRAe note que le sommaire général de la pièce 1.1 comprend un chapitre relatif aux incidences du PLU sur l'environnement qui ne figure pas dans la version soumise à l'avis de la MRAe¹, cette thématique étant traitée dans un autre chapitre relatif aux incidences, qui lui n'est pas numéroté. **Le rapport devra donc être repris sur ce point.**

A. Remarques générales

Le résumé non technique est succinct et ne reprend pas les principaux éléments du diagnostic ou encore de l'explication des choix retenus. Il ne comprend en particulier aucune carte permettant de localiser les secteurs de développement urbain. En ce sens, il ne permet pas un accès pédagogique et synthétique au projet de PLU. Le résumé non technique est de plus placé sans logique en fin du chapitre « évaluation des incidences du PLU sur l'environnement ».

La Mission Régionale d'Autorité environnementale 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 doit être amélioré pour rendre le dossier accessible. Il gagnerait à être placé au début du rapport de présentation.**

1 Pages 215 et suivantes ne contenant que des titres

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement et le diagnostic sont ponctués par des synthèses partielles sous forme de texte², ce qui permet d'en faciliter l'appréhension. La MRAe recommande d'intégrer également une synthèse globale des enjeux, notamment sous forme d'une ou plusieurs cartes afin de faciliter leur articulation avec la partie « explication des choix ».

Le diagnostic et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ont été élaborés sur un territoire de sept communes³ de la communauté de communes. La restitution de l'état des lieux et des enjeux est présentée à l'échelle de ces sept communes. Elle est complétée, en annexe de la pièce 1.2, par des informations plus détaillées spécifiques à la commune de Saint-Ybard. La plupart des cartes de l'état initial de l'environnement et du diagnostic, telles les cartes relatives aux enjeux écologiques page 136 et à la trame verte et bleue page 138, est présentée à une taille trop petite pour être facilement lisible. **La MRAe recommande donc d'intégrer l'annexe communale dans le rapport de présentation et de reprendre les cartes non déclinées dans cette annexe à une échelle adaptée.**

La MRAe s'interroge par ailleurs sur les choix opérés pour l'élaboration du PLU. En premier lieu sur l'absence de justification de la sélection opérée de 7 communes, non contiguës, sur les 12 de l'intercommunalité du Pays d'Uzerche. En second lieu sur l'opportunité qui aurait pu être saisie, en poursuivant la logique de groupement, d'une réflexion élevée à l'échelle intercommunale plutôt qu'à la seule échelle communale.

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

1. La démographie

La commune a connu une perte de population entre 1968 et 1999 (- 180 habitants sur la période), puis une augmentation de +1,2 % en moyenne par an entre 1999 et 2006. Ce taux a eu tendance à décroître pour se stabiliser à +0,6% par an selon les derniers chiffres INSEE de la période 2011/2016, non pris en compte dans le dossier. **Pour permettre d'évaluer la pertinence du projet démographique du PLU, la MRAe considère que la mise à jour des données les plus récentes est nécessaire**

La taille des ménages (2,3 personnes par foyer) est conforme à la moyenne à l'échelle de l'intercommunalité (2,29). Le dossier ne donne pas d'indication sur l'évolution de cette donnée dans le temps, qui permettrait d'apprécier un éventuel besoin lié au desserrement des ménages.

2. Logements

Le parc de logements a connu une croissance irrégulière depuis 1968, le nombre de logements ayant baissé entre 1990 et 1999. Le dossier ne donne pas assez d'éléments d'explication sur les évolutions du parc.

Le taux de logements vacants de 8 % en 2016 est significatif mais n'apparaît pas suffisamment étudié par le diagnostic pour permettre des actions volontaires de remobilisation du parc vacant. Une carte de localisation des logements vacants ainsi que l'analyse des dates de construction ou de l'état des logements aurait permis d'analyser les éventuelles causes du phénomène, tout comme une analyse de la problématique des effets de concurrence entre le bourg et l'habitat en extension, consommateur d'espaces.

La MRAe recommande donc de compléter le diagnostic en matière résorption de la vacance, dont la mobilisation pourrait venir diminuer les besoins en logements nouveaux et ainsi limiter la consommation d'espaces.

3. Eau potable

Les développements du rapport de présentation relatifs à la ressource en eau sont insuffisants. Ils n'apportent pas les éléments permettant d'évaluer les capacités résiduelles des captages et le rendement du réseau d'alimentation en eau potable. **Ces éléments doivent être intégrés dans le rapport de présentation afin de permettre d'apprécier la faisabilité du projet communal.**

4. Assainissement

La commune est actuellement dotée d'un réseau d'assainissement collectif et d'une station d'épuration de 1990. Le rapport indique que la station a été classée conforme selon le bilan 2016.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif, les informations sur l'état de fonctionnement des dispositifs indiquent une très forte proportion d'installations non conformes (75,8% estimés), sans assortir ce constat défavorable d'un programme de remise en état. Les informations apportées sur les dispositifs actuels sont insuffisantes et ne permettent pas de connaître le nombre d'installations, leur taux de conformité réel et leur situation, ainsi que la carte d'aptitude des sols à l'auto-épuration.

² Synthèse nommée « Comprendre le diagnostic en une page » par exemple : rapport de présentation, pages 25, 37, 50, 72 ...

³ Groupement de commande entre les communes de Condat sur Ganaveix, Eyburie, Masseret, Meilhards, Orgnac-sur-Vézère, Saint-Ybard et Salon-la-Tour.

La MRAe recommande d'apporter des informations suffisantes en matière d'assainissement, avec notamment les travaux projetés en vue de rétablir la conformité des installations individuelles ainsi que les incidences potentielles du projet de PLU en la matière.

5. Prévention des risques

La situation du dispositif de défense contre l'incendie de la commune est présentée comme non conforme aux normes en vigueur⁴ sans aucune précision sur les actions à entreprendre pour lever cette insuffisance ni de calendrier pour les programmer.

6. La trame verte et bleue et les zones humides

La commune de Saint-Ybard se caractérise par la présence de nombreuses vallées humides aux abords des cours d'eau, notamment inventoriées par le SRCE⁵ de l'ex-région Limousin. La carte de la trame verte et bleue communale, présentée dans la pièce 1.2 du rapport de présentation⁶, permet de constater que ces zones sont pour certaines contiguës au bourg.

7. Consommation d'espaces agricoles et naturels

Le rapport comporte plusieurs données de consommation d'espaces contradictoires : la pièce 1.1 indique que 20,2 ha de terres agricoles ont été consommés entre 1999 et 2016⁷, les cartes détaillées des consommations foncières⁸ de la pièce 1.2 indiquent 15,8 ha pour l'habitat mais sans préciser les dates de référence de la donnée, et des graphiques de répartitions entre types de surfaces consommés⁹ indiquent un total de 14,4 ha entre 1999 et 2014. La MRAe constate que ces incohérences entre les données mais aussi entre les périodes d'analyse rendent difficile la comparaison entre les consommations foncières passées et celles envisagées par le projet.

La MRAe considère que le bilan des consommations d'espaces agricoles et naturels présenté est insuffisant et manque de clarté. Il devrait indiquer quelles sont les parts respectives de l'habitat, des activités économiques et des équipements, en rectifiant les incohérences entre les pièces du dossier. Le rapport doit être repris sur ce point.

8. Évaluation du potentiel de densification

Le dossier estime que 4,6 ha sont potentiellement mobilisables en densification et 7,4 ha en dents creuses¹⁰. En l'absence d'explications sur la méthode de détermination de l'enveloppe urbaine, les cartes relatives au potentiel de densification présentent des résultats peu probants.

La MRAe recommande de préciser les définitions et les contours utilisés pour la « tache urbaine » et « l'enveloppe urbaine », ainsi que les critères de distinction entre secteurs de densification et dents creuses. Cet exercice a vocation à mieux appréhender les capacités du territoire communal à satisfaire les besoins en logement en cherchant à limiter strictement la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.

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

1. Justification du projet communal

Le rapport de présentation propose un unique scénario de développement, sans exposer d'alternatives au projet. Le calcul des prévisions démographiques se base sur l'accueil de 80 nouveaux habitants d'ici 2030. Cette hypothèse de croissance est présentée comme un scénario tendanciel selon les observations de la période 1999-2014. Elle ne prend pas en compte les dernières données INSEE disponibles qui indiquent une baisse de la croissance divisée par deux sur la dernière période, ce qui implique, sauf démonstration d'un changement prévisible de tendance, que le projet surestime sa prévision d'évolution.

La MRAe estime nécessaire de définir de manière plus détaillée les prévisions démographiques en s'appuyant sur les tendances les plus récentes.

Le projet tel que présenté impliquerait la production de 81 logements répartis entre le desserrement des ménages de la commune (27 logements), la construction de nouvelles résidences secondaires (16 logements) et l'accueil de nouveaux habitants (38 logements). La MRAE relève que la programmation de logements nouveaux liée au desserrement des ménages, appelé « point-mort », ne fait l'objet d'aucune justification. Par ailleurs la MRAE s'interroge fortement sur la prévision de construction de nouvelles

4 Rapport de présentation pièce 1.2 page 17

5 SRCE : schéma régional de cohérence écologique

6 Rapport de présentation pièce 1.2 page 24

7 Rapport de présentation pièce 1.1 page 142

8 Rapport de présentation pièce 1.2 pages 25 et suivantes

9 Rapport de présentation pièce 1.2 page 14

10 Rapport de présentation pièce 1.2 cartes pages 28 et suivantes

résidences secondaires dans la proportion du parc actuel d'un logement sur cinq, alors qu'il serait attendu une analyse des possibilités de report des résidences secondaires vers le parc principal ainsi que la remise sur le marché de logements vacants.

Ces 81 nouveaux logements sont prévus, selon le dossier, au sein des enveloppes urbaines (33 logements) et par la création de zones à urbaniser induisant une consommation nette d'espaces naturels ou agricoles (48 logements sur 9,72 ha).

La MRAe recommande de mieux justifier la prise en compte, par le projet, de toutes les sources de production de logements, en réinvestissement et en densification urbaine, en résorption des habitats vacants ou en adaptant les modes d'habiter au vieillissement de la population et à l'évolution de la structure des ménages.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation et prise en compte de l'environnement

Le projet de PLU prévoit de nombreuses zones AUa et AUb à vocation d'habitat ainsi que deux zones AUx pour le développement économique.

Le site Natura 2000 *Vallée de la Vézère d'Uzerche à la limite départementale* est classé en très grande majorité en zone agricole (A) pour environ 50 hectares, et en zone naturelle (N) pour 1,45 ha.

Le dossier indique la réalisation d'un inventaire écologique réalisé à deux reprises en janvier 2017 et en février 2019, sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, après croisement avec des données bibliographiques. Le dossier mentionne sur cette base qu'aucun habitat d'intérêt communautaire ou espèce protégée ne sera impacté directement par le zonage. La MRAe estime que la période des passages n'est pas favorable aux observations de terrain pour les espèces et constate l'absence de restitution des données collectées. En outre, la méthodologie employée ne permet pas d'évaluer les enjeux liés à la présence éventuelle d'espèces remarquables.

Par ailleurs, la MRAe relève que la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en zone Ah au nord-est de la commune ne fait l'objet d'aucune analyse d'incidence.

La MRAe recommande de préciser les données environnementales des secteurs de développement de l'urbanisation par une campagne de terrain à des périodes plus favorables, permettant de s'assurer des enjeux de biodiversité à prendre en compte dans les aménagements. Une représentation cartographique des données est par ailleurs nécessaire.

3. Zones humides

Deux zones AUa se situent à proximité du cours d'eau de la Vézère. Les relevés de terrain réalisés en février 2019 n'ont pas permis, selon le dossier, de confirmer la présence de zones humides répertoriés par les relevés EPIDOR sur ces secteurs. Or parmi les difficultés techniques relevées¹¹, aucun sondage pédologique n'a été fait pour confirmer la présence de zones humides. L'affirmation de l'absence de zone humide n'est donc pas correctement étayée.

La MRAe rappelle en outre les nouvelles dispositions 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, concernant la caractérisation des zones humides. 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 ».

La MRAe recommande que les études soient actualisées pour permettre la prise en compte, à un niveau suffisant, des zones humides dans les secteurs AUa, notamment sur le secteur du « Moulin de Monsieur » doté d'une l'OAP¹².

4. Trame verte et bleue

Les principaux espaces constituant la trame verte et bleue, notamment les zones humides, sont repérés dans le règlement graphique par des trames spécifiques (une trame verte, une trame bleue et une trame « réservoir de biodiversité »). La MRAe constate cependant que le règlement écrit ne comprend aucune disposition spécifique à ces trames. Le projet de PLU ne se donne donc pas les moyens de protéger ces éléments naturels remarquables.

La MRAe recommande d'intégrer des règles liées aux trames vertes et bleues dans les dispositions générales du règlement écrit afin qu'elles s'appliquent dans toutes les zones du PLU et permettent la préservation effective des secteurs à enjeux les plus significatifs.

11 Rapport de présentation pièce 1.1 page 193

12 OAP : orientation d'aménagement et de programmation

5. Consommation d'espaces naturels et agricoles

Les objectifs de consommation foncière sont imprécis et différent d'un tableau à l'autre du dossier présenté. Ils sont accompagnés de taux de rétention foncière très élevés, sans justifications suffisantes (25% dans les zones AU, 50% dans les dents creuses, 75% en secteur de densification urbaine).

La consommation d'espaces projetée (secteurs en extension, en densification ou mutation) sur les dix prochaines années représente une consommation totale annuelle comparable à la période passée (15,8 ha selon les cartes détaillées) et implique une faible densité de huit logements à l'hectare.

De plus, en matière de foncier économique, les deux zones AUx ont pour effet de quasiment doubler les surfaces dévolues aux deux entreprises présentes sur la commune¹³.

Le projet présenté, nonobstant ses imprécisions précédemment relevées tant sur les consommations d'espaces passées que sur les projections de consommations d'espaces futurs, apparaît donc très nettement en contradiction avec le SRADDET Nouvelle-Aquitaine¹⁴ approuvé le 27 mars 2020 qui prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Il apparaît également en contradiction avec l'intention affichée dans le PADD (page 9) « de gestion économe et durable de l'espace ».

La MRAe considère donc qu'une analyse plus raisonnable et surtout plus précise de la satisfaction des besoins doit conduire au retrait de certaines zones ouvertes à l'urbanisation.

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 Saint-Ybard dans le département de la Corrèze vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2030. La commune est actuellement soumise au règlement national d'urbanisme.

En matière de démographie, le dossier projette une évolution jusqu'en 2030 selon un taux de croissance deux fois plus élevé que celui qui a récemment été mesuré par l'INSEE, ce qui surestime le besoin en logements.

L'analyse des capacités du territoire communal à satisfaire les besoins en logements n'a par ailleurs pas été menée, contrairement aux intentions affichées dans le PADD, en limitant la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles. Le projet doit être repris en favorisant toutes les sources de production de logements en réinvestissement et en densification urbaine, en résorption des logements vacants, ou encore en adaptant les modes d'habiter au vieillissement de la population et à l'évolution de la structure des ménages.

Une meilleure analyse de la satisfaction des besoins en logements devrait ainsi conduire au retrait de certaines zones ouvertes à l'urbanisation, permettant ainsi une consommation d'espaces agricoles et naturels plus raisonnée.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale relève par ailleurs des insuffisances en matière de prise en compte des enjeux de biodiversité. Des compléments sont attendus pour mieux caractériser les zones humides et fixer des règles de protections dans les secteurs de trames vertes et bleues.

La MRAe relève enfin tout l'intérêt qu'il y aurait à regrouper plusieurs communes pour promouvoir une planification de l'urbanisme élevée à l'échelle intercommunale plutôt qu'à la seule échelle communale.

À Bordeaux, le 4 mai 2020

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre permanente déléguée

Signé

Bernadette MILHÈRES

¹³ Les surfaces actuelles sont de 2,38 ha et passent à 4,49 ha avec les zones AUx

¹⁴ SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires