



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Vars-sur-Roseix (Corrèze)**

N° MRAe : 2020ANA93

Dossier PP-2020-9754

Porteur du Plan : commune de Vars sur Roseix

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 15 mai 2020

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 25 juin 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, à la décision du 16 octobre 2019 de 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 7 août 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

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

I. Contexte et objectifs généraux du projet

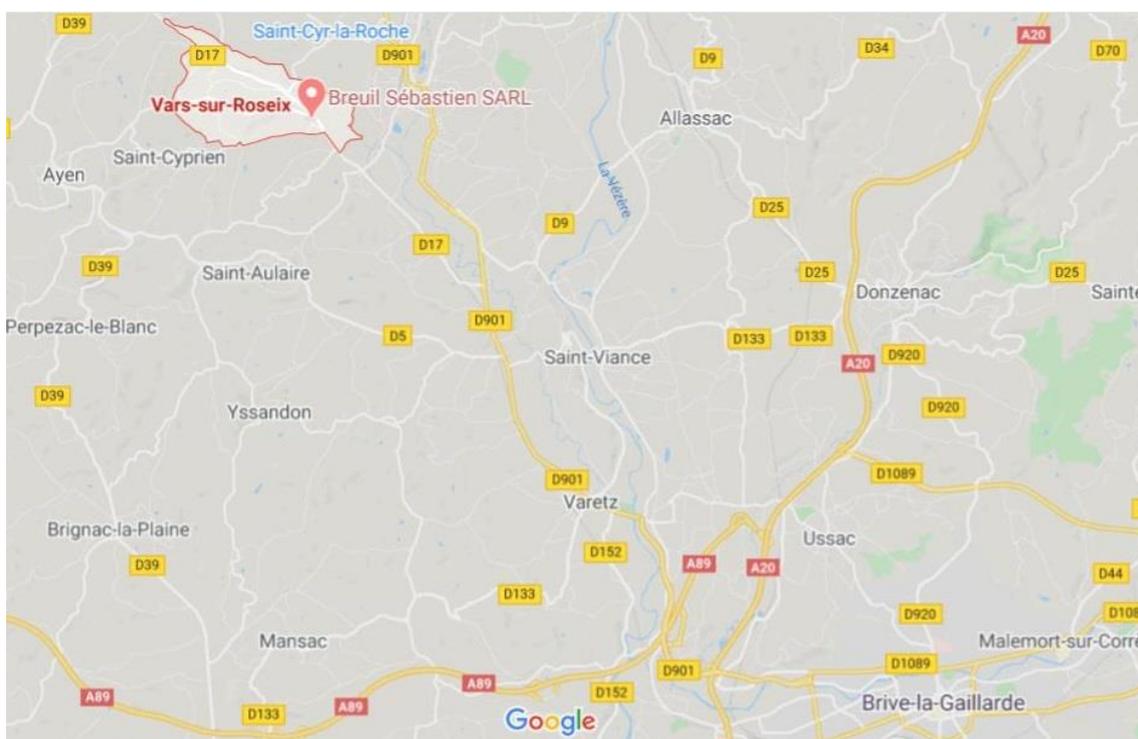
Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Vars-sur-Roseix, commune située dans le sud-ouest du département de la Corrèze à environ 20 km au nord-ouest de Brive-la-Gaillarde.

La commune fait partie de la communauté d'agglomération du Bassin de Brive qui compte 48 communes et plus de 100 000 habitants. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud-Corrèze qui a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale le 17 avril 2012¹ et a été approuvé le 11 décembre 2012.

Ne disposant actuellement pas de document d'urbanisme, la commune de Vars-sur-Roseix est soumise à l'application du règlement national d'urbanisme (RNU). L'élaboration du PLU a été prescrite par délibération du conseil municipal en juin 2014. Le PLU a été arrêté en janvier 2020 et a fait l'objet d'une évaluation environnementale suite à une décision de la MRAe du 15 janvier 2019² après examen au cas par cas, le territoire communal ne comprenant aucun site Natura 2000.

Cette décision était motivée principalement par l'absence de justification et de description des zones de développement choisies pour l'habitat et les activités économiques, la présence potentielle de prairies humides sur la zone à vocation économique délimitée au projet présenté, l'absence de cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui affiche comme un enjeu la préservation de coupures d'urbanisation.

La commune, qui comptait 374 habitants en 2017 sur un territoire de 4,26 km², envisage dans le projet examiné ici l'accueil de 68 habitants supplémentaires d'ici 2030. Selon le dossier présenté, la commune souhaite mobiliser environ 7 hectares pour la construction de 35 à 40 nouveaux logements en densification du tissu urbain existant et en extension, ainsi que 8,5 hectares pour les activités économiques.



Localisation de la commune de Vars-sur-Roseix (source Google maps)

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

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.

¹ Décision consultable sur le site internet de la DREAL Nouvelle-Aquitaine à l'adresse suivante : http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2012-000002_avis.pdf

² Décision consultable sur le site internet de la MRAe à l'adresse suivante : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2018_7456_vars-sur-roseix_d_dh_signe.pdf

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

Le rapport de présentation du PLU de Vars-sur-Roseix comprend les pièces requises 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 trois fascicules (relatifs, pour l'un au diagnostic, pour le deuxième à l'état initial de l'environnement, pour le dernier à l'explication des choix, qui seront dénommés fascicules 1, 2 et 3 dans la suite du présent avis). Cette présentation, qui n'est, de plus, pas accompagnée d'un sommaire général, nuit à une appréhension globale du dossier, certaines informations étant contenues dans plusieurs fascicules : par exemple, les informations sur l'état initial de l'environnement (fascicule 1) sont reprises dans une synthèse du diagnostic (début fascicule 3) et ensuite dans le résumé non technique (fin du fascicule 3).

La MRAe recommande de fusionner les trois parties composant le rapport de présentation afin de faciliter la recherche d'informations et la compréhension du raisonnement ayant soutenu l'élaboration du document.

Les analyses présentées dans le rapport sont issues d'un diagnostic partagé réalisé à l'échelle du territoire du pays de l'Yssandonnais, qui regroupe onze communes. La restitution des données communales est présentée sous forme de synthèses déconnectées des éléments de ce diagnostic partagé, avec de plus un décalage en termes de mise à jour (les données du diagnostic socio-économique s'arrêtent à 2013 pour le territoire). De même, les représentations cartographiques de certaines thématiques (trame verte et bleue, zones humides, etc.) sont présentées à l'échelle de l'Yssandonnais, et sont par conséquent inadaptées à une appréhension précise des données communales. S'il est intéressant de connaître les caractéristiques et les enjeux du territoire élargi, l'enjeu n'est pas de réaliser un diagnostic pour l'élaboration d'un projet de plan local d'urbanisme intercommunal, mais de restituer les enjeux spécifiques du territoire communal, objet du projet de PLU. Par ailleurs, certains éléments de diagnostic (eau potable, assainissement, etc.) et leurs données chiffrées sont dispersés dans les différentes parties du rapport de présentation, ce qui rend difficile leur appréhension.

La MRAe recommande de fournir, à partir du diagnostic territorial réalisé à l'échelle des onze communes de l'Yssandonnais, une restitution ciblée prioritairement sur les enjeux spécifiques du territoire communal. Les informations disponibles mériteraient, de plus, d'être réorganisées et clarifiées pour permettre au public de bénéficier d'une information satisfaisante sur la définition et la mise en œuvre du projet.

Le résumé non technique reprend l'ensemble des chapitres du rapport de présentation. En ce sens, il permet un accès complet à l'ensemble du dossier du projet de PLU. Néanmoins, il est situé en fin du troisième fascicule du rapport de présentation ce qui ne facilite pas sa lecture.

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, la MRAe recommande de le placer au début du rapport de présentation pour le rendre plus accessible par le public.**

La MRAe note que l'état initial de l'environnement et le diagnostic sont repris au niveau communal dans le fascicule d'explication des choix, de manière très synthétique. **La MRAe recommande d'intégrer, en complément de ces synthèses, une ou plusieurs cartes de synthèse globale, afin de faciliter leur articulation avec la partie « explication des choix ».**

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

1. Démographie et logements

La commune de Vars-sur-Roseix a connu une croissance démographique durant les années 80, puis une légère baisse dans les années 90 (perte de l'ordre de 25 habitants soit -1,1% par an), pour repartir à la hausse de manière plus soutenue entre 1999 et 2011 (gain de presque 30 habitants sur cette période soit +2,2% par an). La dernière période analysée indique une accélération de cette croissance (presque 40 habitants soit +2,5% par an entre 2011 et 2016), cependant les derniers chiffres INSEE disponibles (non présentées au dossier) relativisent cette croissance (+ 25 habitants soit +1,5% par an entre 2012 et 2017).

La taille des ménages s'établit à 2,3 personnes par foyer en 2016.

Le parc de logements a connu une croissance régulière depuis 1968, pour s'établir à 205 logements en 2017. Cette croissance a été plus rapide que celle de la population du fait du phénomène de desserrement des ménages.

Le taux de logements vacants (9 % INSEE 2016) est assez conséquent et représente un volume de

19 logements. La localisation des logements vacants n'est cependant pas indiquée par le dossier.

2. Eau potable

Les développements du rapport de présentation relatifs à la ressource en eau sont insuffisants. L'alimentation en eau potable provient principalement de la prise d'eau d'Agudour qui alimente le nord-ouest de la communauté d'agglomération du Bassin de Brive. Aucune information claire sur les masses d'eau dans lesquelles s'effectuent les prélèvements, ni sur les volumes autorisés et les volumes prélevables et prélevés pour l'approvisionnement en eau potable ne sont donnés dans le rapport. Il manque également des données sur le rendement du réseau d'adduction.

La MRAe recommande d'intégrer ces éléments dans le rapport de présentation afin de permettre d'apprécier la faisabilité du projet communal.

3. Assainissement

Le bourg de Vars-sur-Roseix, sa périphérie et quelques autres quartiers (Route d'Ayen, Beaufert, Chantegrèze et Les Coustaloux, Les Roches et Chez Minet) disposent d'un assainissement collectif relié à une station d'épuration (STEP) d'une capacité nominale de 450 Équivalent-Habitants (EH).

Le volume traité en 2016 par la STEP représentait 12 % de sa capacité nominale. Le dossier indique cependant un réseau d'assainissement collectif sensible aux entrées d'eaux parasites. Le rapport ne donne pas suffisamment d'informations sur le programme et le calendrier des travaux envisagés pour améliorer le fonctionnement de la station d'épuration et des réseaux.

Le reste du territoire de Vars-sur-Roseix dépend de l'assainissement autonome et compte 65 installations, dont 45 ont fait l'objet d'un contrôle en 2018. Le rapport indique que la plupart des installations contrôlées sont non conformes. La nature des dysfonctionnements, la localisation ainsi que le nombre exact des installations concernées ne sont pas indiqués, le rapport doit donc être complété. De plus, la carte d'aptitude des sols à l'infiltration des eaux ne figure pas dans le dossier, alors que ces données permettraient d'éclairer les choix en matière d'urbanisation.

La MRAe recommande d'apporter de plus amples informations en la matière.

4. Les risques

La commune est soumise notamment aux risques d'inondation par remontée de nappes, de mouvements de terrain et de retrait-gonflement des argiles. D'une manière générale, ces risques font l'objet d'une présentation peu détaillée car englobée dans un diagnostic intercommunal, avec des cartographies ne permettant pas de situer précisément les enjeux y afférents.

La MRAe recommande de produire des cartes à une échelle communale afin de mieux appréhender les risques auxquels est soumis le territoire communal.

La situation du dispositif de défense contre l'incendie de la commune est présentée comme insuffisante. Un diagnostic du réseau est annoncé comme nécessaire afin d'établir un programme de travaux afin de renouveler et développer le réseau³. Ce diagnostic étant un préalable au développement de l'urbanisation dans les secteurs concernés, **le rapport devrait contenir les informations sur les perspectives de mise en conformité du dispositif de défense incendie et sur son calendrier de réalisation.**

5. La trame verte et bleue et les zones humides

Le territoire de la commune de Vars-sur-Roseix ne comporte pas de site Natura 2000, ni de zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

Il se compte trois types d'espaces naturels : le réseau hydraulique et ses zones humides, les espaces agricoles ouverts et la trame bocagère constituée de feuillus (boisements, haies ou alignements).

Le rapport de présentation se base notamment sur l'inventaire des zones à dominante humide du bassin versant de la Dordogne réalisé en 2011 par l'établissement public territorial du Bassin de la Dordogne (EPIDOR) pour identifier les espaces naturels potentiellement humides sur le territoire de l'Yssandonnais. Les périmètres de ces zones sont reportés sur la carte de la page 85 de l'état initial de l'environnement.

La carte de la trame verte et bleue communale présentée page 228 du fascicule 3 du rapport de présentation ne permet pas de mettre ces zones humides en relation avec les secteurs de développement projetés.

La MRAe rappelle que les modalités réglementaires d'identification des zones humides ont été modifiées par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement (article L. 211-1 du code de l'environnement, cf. infra paragraphe C.2), et qu'une mise à jour cartographique est nécessaire suivant ces nouvelles modalités ; elle demande par ailleurs que la trame verte et bleue communale, ainsi que la déclinaison territoriale des sous-trames, soient mises en relation avec les secteurs de développement projetés dans la partie explicative des choix afin de permettre une analyse des impacts potentiels.

³ Rapport de présentation fascicule 3 page 28 et suivantes

6. Consommation d'espaces agricoles et naturels

Le rapport indique que 20 hectares ont été artificialisés entre 2005 et 2014. Ces surfaces ont été destinées majoritairement à l'habitat (pour environ dix hectares qui ont permis la construction d'environ 36 logements, avec une très faible densité d'environ 3,6 logements par hectare) et aux activités économiques (pour environ 9 hectares). Un peu moins de 1 hectare a été utilisée pour des bâtiments en lien avec les exploitations agricoles.

Cette consommation très excessive d'espaces naturels, agricoles et forestiers a majoritairement affecté l'activité agricole (10,7 ha de prés et 2,3 ha de terrains cultivés ont été consommés).

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

1. Justification du projet communal et consommation d'espaces

a) Accueil de population et construction de logements

Le rapport de présentation comprend une étude de deux scénarios de développement. Le premier scénario est fondé sur une croissance moyenne dite « au fil de l'eau » de +3 % par an, qui s'avère peu conforme à son intitulé (au fil de l'eau), car bien supérieure aux dernières tendances de croissance observées (+1,5 % par an entre 2012 et 2017). Le second scénario, avec une croissance de +1,36 % par an, correspond à une hypothèse d'un développement plus maîtrisé du territoire.

Le rapport estime que la commune compte 422 habitants en 2019, soit 48 habitants de plus qu'en 2017. Le projet communal retient un objectif de croissance de +1,36 % par an (bien cohérent avec les tendances récentes), induisant l'accueil de 68 habitants supplémentaires par rapport à 2019 pour atteindre une population de 490 habitants en 2030⁴.

Afin d'évaluer le nombre de logements globalement nécessaires à la réalisation du projet communal, le rapport de présentation explique, d'une part, combien de logements permettront l'accueil des nouvelles populations, et, d'autre part, combien seront nécessaires au maintien de la population déjà installée, en prenant en compte un phénomène de desserrement des ménages et les besoins de renouvellement du parc de logements existants. Selon le rapport, un besoin de construction de 35 à 40 logements est ainsi évalué, dont 17 logements pour le seul maintien de la population.

Le calcul mobilise bien l'ensemble des sources de production de logements. Il projette en particulier la remise sur le marché de quatre logements vacants sur le potentiel identifié au diagnostic mais ne quantifie pas la création de logements par changement de destination.

b) Consommation d'espaces naturels et agricoles

Pour la réalisation des 35 à 40 logements, il est estimé un besoin d'environ 6 hectares pour tenir compte d'une rétention foncière de 20 %⁵, tout en respectant les densités progressives imposées du SCoT (densité de 6 logements par hectare jusqu'à 2024 et 7 logements par hectare au-delà).

Le rapport met en avant l'application dans le projet communal des densités de 6 à 7 logements à l'hectare définies dans le SCoT.

Une partie des nouveaux logements nécessaires seront obtenus, d'une part, en mobilisant le potentiel de densification à l'intérieur des enveloppes urbaines (environ 20 logements en densification sur plusieurs parcelles identifiées dans le rapport de présentation⁶ représentant au total quatre hectares) et, d'autre part, en extension, en classant constructibles des parcelles situées en continuité du bourg et des principaux quartiers (environ 20 logements sur trois hectares). Le projet n'apporte pas la démonstration que l'intégralité des logements à construire ne pouvait pas l'être en mobilisant des parcelles en densification de l'enveloppe urbaine existante.

Le projet conduit ainsi à une consommation totale pour l'habitat de sept hectares sur dix ans avec une densité moyenne d'un peu moins de six logements par hectare, donc non conforme, car inférieure, aux objectifs du SCoT.

Pour les activités économiques, le potentiel d'intensification de la zone Ux au lieu-dit « Chez Minet » est estimé à 4,5 hectares, auxquels s'ajoute quatre hectares de foncier constructible en extension de la coopérative.

Le projet de PLU conduit donc à une consommation d'espaces agricoles et naturels de 15,5 hectares. Si ce chiffre reste inférieur à celui des dix années antérieures (20 hectares), il ne fait pourtant pas preuve d'une ambition suffisante de modération de la consommation d'espaces s'inscrivant dans le cadre des politiques nationales et régionales. La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement

⁴ Selon les calculs MRAe, ce taux serait plutôt de l'ordre de 2,1% pour une population de 374 habitants en 2017 et 490 en 2030

⁵ Rapport de présentation fascicule 3 page 40

⁶ Rapport de présentation fascicule 3 page 42

durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

La MRAe estime que l'objectif de densité pour l'habitat reste trop faible pour lutter contre l'étalement urbain et limiter la consommation d'espaces.

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

Le projet permet la densification de l'ensemble des hameaux, même éloignés du bourg, et l'urbanisation en continuité de plusieurs d'entre eux. Une carte de synthèse vient illustrer ces orientations⁷. Ces dispositions, qui figurent parmi les motivations ayant conduit à soumettre le projet à évaluation environnementale (absence de préservation des coupures d'urbanisation et urbanisation linéaire), ne sont toujours pas argumentées dans le rapport. **Le projet, en l'absence de démonstration contraire, ne s'inscrit pas dans une démarche de lutte contre l'étalement urbain.**

La MRAe recommande de clarifier les choix de développement communaux retenus.

La MRAe note que ces secteurs n'ont fait l'objet d'aucune investigation de terrain permettant d'identifier leurs sensibilités et leurs enjeux environnementaux potentiels : **ceci conduit à ne pas permettre d'évaluer correctement leur impact environnemental.**

Une analyse fine de l'ensemble des espaces ouverts à l'urbanisation en extension devrait permettre d'identifier et de hiérarchiser leurs enjeux environnementaux, d'éviter les secteurs à enjeux les plus forts et de proposer des solutions alternatives, en particulier l'abandon de l'urbanisation de certains secteurs.

Le projet de PLU prévoit l'intensification de la zone d'activité « Chez Minet » sur des parcelles de prairies humides déjà en partie aménagées. Il prévoit également des extensions, encadrées via des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur des parcelles de prairies humides encore en exploitation. De plus, au lieu-dit « Barrière de Chantegrèle », plusieurs emprises à urbaniser ont été identifiées comme prairie et espace cultivé à dominante humide dans le cadre des inventaires EPIDOR en 2011.

La MRAe considère qu'il convient de compléter la partie du rapport de présentation relative à l'explication des choix des secteurs ouverts à l'urbanisation pour permettre de comprendre comment le projet communal a été élaboré et pourquoi ces espaces ont été retenus pour le développement communal. L'identification fine des enjeux environnementaux sur l'ensemble des thématiques (nuisances, risques, milieux naturels, etc.) est à ce titre indispensable.

Différentes alternatives doivent pouvoir être envisagées en fonction des incidences prévisibles. Cette démonstration est un moment important de l'évaluation environnementale, dans le cadre d'une démarche démontrant la recherche prioritaire d'évitement-réduction des impacts. Il convient de plus de rappeler que c'est principalement ce manque de caractérisation et de justification qui ont motivé la décision de soumission du projet à évaluation environnementale par la MRAe dans le cadre de l'examen « au cas par cas ».

De plus, il convient aussi de caractériser les zones humides en application des 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 (critère pédologique ou floristique). Cet article définit 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* ».

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 Vars-sur-Roseix vise à encadrer le développement du territoire communal d'ici 2030 avec une perspective d'accueil de 68 personnes supplémentaires et l'urbanisation d'environ 7 ha pour l'habitat et 8,5 ha pour les activités économiques.

L'élaboration du document a été soumise à évaluation environnementale par la MRAe après examen au cas par cas.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale recommande de reprendre l'organisation générale du rapport de présentation et de compléter le diagnostic, notamment en précisant certaines données relatives à la trame verte et bleue, à l'eau potable, à l'assainissement et aux risques.

Les informations relatives à la justification du choix de répartition du potentiel constructible sur le territoire, sont lacunaires et manquent de cohérence. Le rapport de présentation doit être complété, pour expliciter

⁷ Rapport de présentation fascicule 3 page 42

clairement le raisonnement suivi et démontrer l'adéquation entre les besoins identifiés, les densités retenues et les surfaces ouvertes à l'urbanisation.

Un effort plus important de limitation de la consommation d'espaces agricoles et naturels est attendu, ainsi qu'un choix de localisation des zones ouvertes à la construction qui maintienne les coupures d'urbanisation et lutte contre l'étalement de l'habitat conformément aux orientations nationales en la matière.

Les secteurs finalement ouverts à l'urbanisation ne sont pas assez précisément décrits pour pouvoir évaluer de manière détaillée les incidences du projet sur l'environnement, et ainsi mener à un niveau suffisant la démarche d'évitement et de réduction des impacts.

Les principales justifications attendues dans ce dossier et ayant motivé la décision de la MRAe de soumettre à évaluation environnementale le projet de PLU sur la commune de Vars-sur-Roseix lors de son examen au cas par cas n'ont pas fait l'objet d'investigations et d'explicitations suffisantes, notamment en ce qui concerne la présence de zones humides sur les secteurs de développement.

La MRAe considère que la démarche d'évaluation environnementale doit toujours être complétée et le projet revu pour assurer une prise en compte suffisante des enjeux environnementaux.

À Bordeaux, le 7 août 2020

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
le membre permanent délégué

A stylized, bold, black signature that reads "Signé". The text is slanted upwards to the right and has a white, brush-like texture behind it.

Hugues AYPHASSORHO