



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

## Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration de la carte communale de la commune de Saint-Julien-la-Genête (Creuse)

n°MRAe 2021ANA72

dossier PP-2021-11381

**Porteur du Plan (de la Procédure) :** commune de Saint-Julien-la-Genête

**Date de saisine de l'autorité environnementale :** 19 juillet 2021

**Date de consultation de l'agence régionale de santé :** 20 juillet 2021

### 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 aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 29 septembre 2021 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

*Ont participé et délibéré :* Hugues AYPHASSORHO, Didier BUREAU, Françoise BAZALGETTE.

*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 :* Bernadette MILHÈRES, Raynald VALLEE, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

## I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration de la carte communale de la commune de Saint-Julien-la-Genête, située dans le département de la Creuse, à une cinquantaine de kilomètres à l'est de Guéret et à une trentaine de kilomètres au sud de Montluçon, la sous-préfecture du département voisin de l'Allier.

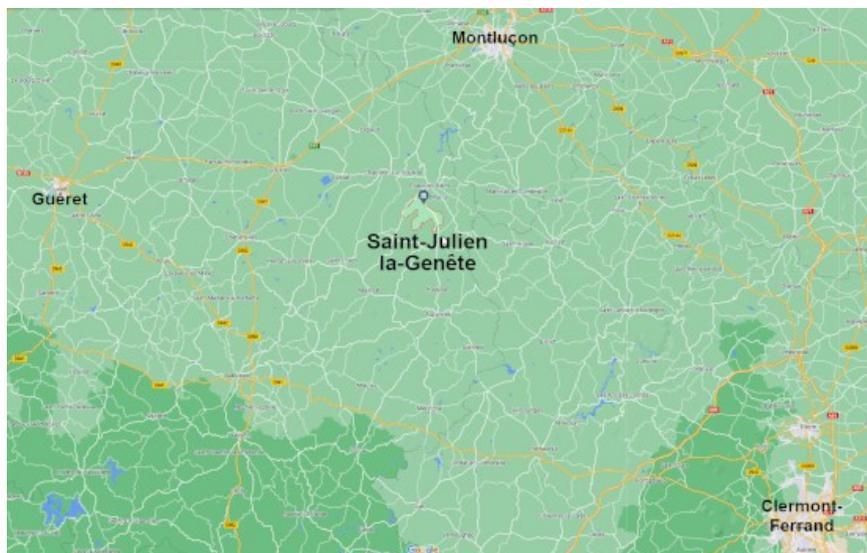


Figure 1: Localisation de la commune de Saint-Julien-la-Genête (source : Google maps)

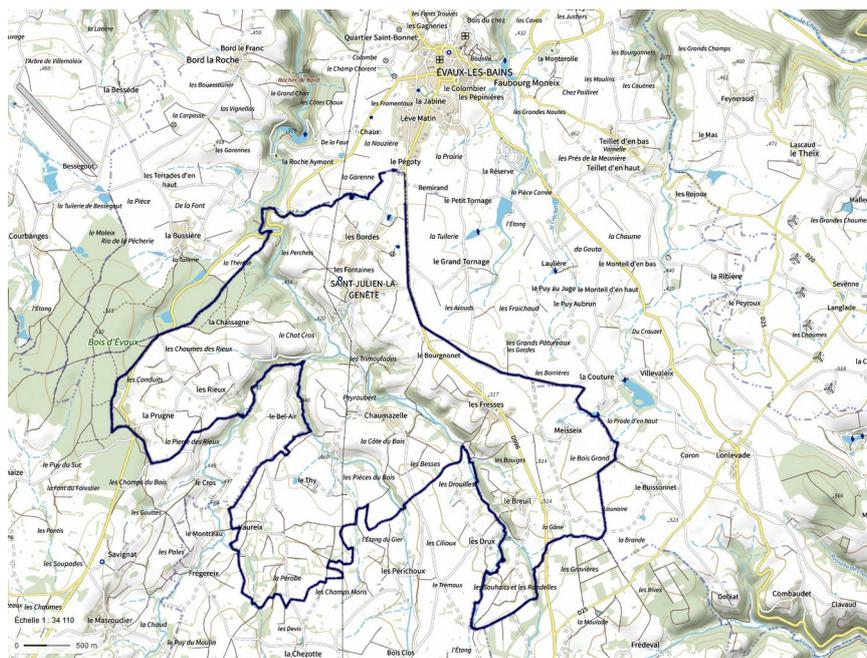


Figure 2: Commune de Saint-Julien-la-Genête (source: IGN)

La commune est membre de la communauté de communes « Creuse confluence », qui compte 42 communes et environ 17 000 habitants ; elle n'est couverte par aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Saint-Julien-la-Genête est une commune rurale, marquée par son bocage agricole, dont les terres exploitées occupent près de 80 % du territoire et sont parfois soumises à une pression foncière ou à des conflits d'usages liés à la progression de l'urbanisation.

Actuellement régie par le règlement national d'urbanisme (RNU), la collectivité a engagé l'élaboration d'une carte communale, car elle souhaite planifier son urbanisation, en privilégiant l'implantation de nouvelles constructions sur des secteurs bien définis de son territoire. La commune, qui comptait 223 habitants en 2017 et s'étend sur 1 191 hectares, envisage d'accueillir près d'une quarantaine d'habitants supplémentaires à horizon 2032, en mobilisant 4,1 hectares pour la construction de 18 à 23 nouveaux logements selon les hypothèses de densités envisagées dans le dossier.

Suite à un examen au cas par cas, le projet d'élaboration de la carte communale a été soumis à évaluation environnementale par une première décision de la MRAe en date du 16 mars 2021<sup>1</sup>. Suite à cette décision, la commune a fait évoluer son projet, qui a de nouveau été soumis à un examen au cas par cas de la MRAe. Celle-ci a confirmé sa décision initiale de soumettre à évaluation environnementale l'élaboration de la carte communale de Saint-Julien-la-Gênête par décision en date du 24 juin 2021<sup>2</sup>. Cette dernière décision soulevait des interrogations quant à la prise en compte de l'environnement, et notamment en ce qui concerne les points suivants :

- une projection démographique dont le taux de croissance annuel ne trouve de justification ni dans le contexte local d'évolution de la population, ni dans les choix démographiques exposés par la collectivité ;
- une consommation d'espaces d'environ quatre hectares pour la construction d'une vingtaine de logements, induisant une densité trop faible (de l'ordre de cinq logements à l'hectare), en contradiction avec les efforts attendus de limitation de l'artificialisation des sols ;
- des logements vacants qui ne sont pas intégrés dans le calcul du besoin en logements afin de réduire le nombre de nouvelles constructions ;
- une absence de démarche d'évitement, de réduction et à défaut de compensation des impacts du projet de carte communale sur l'environnement, permettant d'atteindre un résultat significatif de limitation de l'artificialisation des sols.

L'élaboration de la carte communale de Saint-Julien-la-Genête fait donc l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

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. Le projet de carte communale arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

## **II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de carte communale**

### **A. Remarques générales**

Le dossier d'évaluation environnementale est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la carte communale sur l'environnement, mais il ne répond pas à l'ensemble des exigences des dispositions des articles R 161-2 et 3 du Code de l'urbanisme.

En effet, le rapport de présentation ne comprend pas de résumé non technique, ce qui ne favorise pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier.

**La 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 simple et synthétique, du projet de carte communale et de ses effets sur l'environnement. La MRAe demande de compléter le dossier par l'ajout d'un résumé non technique.**

La MRAe relève la présence de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent l'appréhension du dossier mais constate que les enjeux du territoire ne sont pas identifiés dans le rapport de présentation.

**La MRAe demande de formuler les enjeux propres à chacune des thématiques analysées dans le rapport de présentation, de les hiérarchiser et de les synthétiser au sein d'une cartographie permettant la compréhension des principaux enjeux devant être pris en compte par le projet communal. L'échelle de la représentation cartographique doit être adaptée afin de permettre une bonne lisibilité et appréhension des enjeux.**

Le dossier se compose de deux documents distincts, le rapport de présentation d'une part, et l'évaluation environnementale d'autre part.

**La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative qui ne se limite pas à un simple complément au rapport de présentation. Il s'agit d'une partie intégrante de l'élaboration du document d'urbanisme, dont il est rendu compte par un développement dans l'ensemble des parties du rapport de présentation. La MRAe demande d'intégrer dans un document unique les contenus du rapport de présentation et de l'évaluation environnementale.**

1 Décision 2021DKNA67 du 16 mars 2021 consultable à l'adresse suivante : [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp\\_2021\\_10627\\_e\\_cc\\_stjulienlagenete\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2021_10627_e_cc_stjulienlagenete_signe.pdf)

2 Décision 2021DKNA152 du 24 juin 2021 consultable à l'adresse suivante : [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp\\_2021\\_11044\\_e\\_cc\\_stjulienlagenete\\_signe.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2021_11044_e_cc_stjulienlagenete_signe.pdf)

Le rapport de présentation propose un système d'indicateurs de suivi<sup>3</sup> qui ne couvre pas l'ensemble des thématiques principales, ce qui ne permettra pas, par la suite, d'évaluer la mise en œuvre de la carte communale de manière complète et opérationnelle. Le système devrait notamment être complété par des indicateurs portant sur les évolutions démographiques, les évolutions en matière de logements (rythme de la construction neuve, évolution de la vacance, nombre de bâtiments agricoles faisant l'objet d'un changement de destination, ...) ou la consommation de l'espace (superficie des espaces naturels, agricoles et forestiers urbanisés, taille des parcelles et densité urbaine, ...) afin de vérifier l'adéquation entre le projet de territoire et sa mise en œuvre. L'indication d'objectifs assortis d'échéances, tant en termes de réalisation des équipements que de préservation de l'environnement est également indispensable au suivi.

**La MRAe recommande d'améliorer le système d'indicateurs opérationnels qui constitue un élément déterminant de l'évaluation en continu du document d'urbanisme.**

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

### **1. Diagnostic territorial**

Saint-Julien-la-Genête est une commune rurale qui ne possède aucun service (hormis la mairie) ni commerce. La commune limitrophe d'Evau-les-Bains dispose quant à elle d'une école primaire, d'établissements de santé et de nombreux commerces permettant, selon le rapport, de répondre aux besoins des habitants de Saint-Julien-la-Genête.

Le dossier décrit un territoire qui a conservé une identité agricole forte. En 2017, les terres agricoles déclarées à la PAC<sup>4</sup> représentent 79 % de la superficie communale, dont une prédominance de prairies dotées d'un important réseau de haies. L'élevage bovin allaitant constitue en effet l'activité principale d'exploitations orientées sur la polyculture-élevage ; cette spécificité a permis, selon le rapport, de préserver un maillage bocager assez dense qui participe à l'identité de la commune.

Le rapport de présentation fait état d'une armature urbaine éclatée sur le territoire, le bourg de Saint-Julien-la-Genête étant entouré de quatorze hameaux de tailles variables. Certains hameaux ont une vocation agricole, d'autres une vocation plutôt résidentielle. Dans la partie nord de la commune en particulier, un habitat de type pavillonnaire s'est développé ces vingt dernières années, avec une densité faible, de l'ordre de 3 à 4 logements à l'hectare, et sous forme linéaire au sein des hameaux situés entre le bourg et la commune d'Evau-les-Bains.

Cette forte dispersion des secteurs bâtis accroît, selon le dossier, les conflits d'usage potentiels liés à la proximité des habitations avec les terrains utilisés pour l'agriculture.

La commune de Saint-Julien-la-Genête a connu une baisse constante du nombre d'habitants de 1911 à 1982 (- 0,95 % par an en moyenne), suivie d'une légère hausse permettant à la population de passer de 186 habitants en 1982 à 238 en 2012 (+ 1 %). La tendance ne s'est pas poursuivie, le recensement de 2017 faisant état d'une diminution de la population depuis 2012 (-1,3 % par an). Le rapport de présentation ne propose cependant aucune analyse permettant de préciser l'origine de la baisse de la population dans les années 2010 (absence de données sur l'évolution des soldes naturel et migratoire).

Il est dénombré 149 logements en 2017 dont 105 résidences principales, 27 résidences secondaires et 17 logements vacants (soit 11,4 % du parc de logement), chiffre qui a presque doublé par rapport à la vacance observée en 2012 (9 logements). Il est également fait mention, entre 2007 et 2017<sup>5</sup>, d'un rythme de construction d'un logement neuf par an en moyenne.

### **2. Ressource et gestion de l'eau**

La commune se situe sur deux bassins versants, majoritairement sur celui de la Tardes et de ses affluents, et pour une petite partie du territoire, sur celui du Cher et de son affluent.

L'essentiel de la ressource en eau du territoire provient d'une prise d'eau sur la Rozeille, une rivière affluente de la Creuse. Les eaux sont dirigées vers le réservoir de Malville, situé sur la commune limitrophe de Reterre, dont la capacité de 200 m<sup>3</sup> permet l'alimentation de Saint-Julien-la-Genête. Le rapport précise que la commune compte 140 abonnés, qu'elle dispose d'un château d'eau à proximité du hameau des Bordes, et que le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable (SIAEP) de la Rozeille a confirmé en septembre 2020 l'absence de points noirs sur le réseau d'adduction d'eau potable, et sa capacité à supporter les abonnés supplémentaires qu'induit l'ouverture des zones constructibles prévues dans le cadre du projet communal.

3 Rapport de présentation p.104

4 Politique agricole commune (PAC)

5 Rapport de présentation p.42 : source Direction Départementale des Territoires de la Creuse (Site du service de l'observation et des statistiques du ministère de la transition écologique)

**Le dossier aurait pu faire état des consommations récentes permettant de confirmer que le réseau d'eau potable est en capacité d'accueillir le projet.**

Par ailleurs, le rapport indique que la commune de Saint-Julien-la-Genête est dotée d'un schéma directeur d'assainissement des eaux usées qui a conclu à un assainissement individuel sur l'ensemble du territoire communal. L'intégralité des effluents générés sur le territoire est ainsi traité de manière autonome avec 117 installations recensées, dont seulement 30 % des 115 installations contrôlées en 2018 sont conformes.

Le rejet des eaux usées constituant une source potentielle de pollutions des eaux, des compléments doivent être ajoutés au rapport de présentation, afin de préciser au sein d'une cartographie la localisation des installations non-conformes, d'indiquer les dysfonctionnements constatés et les mesures mises en œuvre pour y remédier : un programme de mise aux normes des dispositifs d'assainissement s'avère nécessaire. Une carte d'aptitude des sols à l'infiltration ajoutée au dossier permettrait, de plus, d'appréhender les secteurs favorables à l'assainissement autonome et ceux sur lesquels des dispositifs spécifiques devraient être envisagés.

**La MRAe recommande d'apporter de plus amples informations en matière d'assainissement permettant d'apprécier la cohérence du projet communal et d'identifier les mesures à mettre en œuvre pour réduire les incidences des rejets sur la qualité des eaux.**

Concernant la défense incendie, une carte permet de localiser les équipements existants ; six hameaux ne disposent d'aucun système de défense incendie, mais le rapport affirme que la commune pourra étudier la possibilité d'aménager les mares présentes dans ces hameaux et créer des accès pour les camions de lutte contre les incendies qui disposent, selon le dossier, d'une capacité permettant de s'affranchir des lacunes locales. Ces éléments ne sont cependant pas suffisants pour appréhender les besoins d'équipements, la nature et la programmation des travaux nécessaires, dans les zones déjà urbanisées comme dans celles envisagées pour les développements urbains futurs, pour justifier qu'ils répondent aux besoins de protections supplémentaires relatives au risque incendie. Le rapport ne fait pas état des recommandations en la matière du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

**La MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter des informations précises et prospectives sur la défense incendie, afin de justifier d'une bonne prise en compte de la sécurité des populations.**

### **3. Patrimoine naturel et paysager**

Deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) s'étendent en partie sur le territoire communal : la ZNIEFF de type 2 de *la vallée de la Tardes* et la ZNIEFF de type 1 des *Bois d'Evaux*. Aucun site Natura 2000 ne l'intercepte.

Le rapport présente les sites Natura 2000 localisés à proximité du territoire communal, ainsi qu'attendu de l'évaluation des incidences à ce titre. Le site forestier des *Gorges de la Tardes et vallée du Cher* se situe à moins d'un kilomètre de la limite communale ; les sites des *Gorges du haut Cher* et du *Bassin de Gouzon* se situent à moins de dix kilomètres. Ces trois sites sont désignés au titre de la Directive « Habitats, Faune, Flore ». Le rapport s'appuie sur une évaluation des incidences détaillée, tenant compte des habitats naturels, des espèces et des menaces propres à chacun des sites, pour conclure à l'absence d'incidences potentielles directes et indirectes du projet de carte communale sur ces espaces naturels.

L'analyse du fonctionnement écologique du territoire s'appuie, selon le rapport, sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région du Limousin, adopté en 2015 ; aucun extrait cartographique du SRCE ne figure cependant dans le dossier, ce qui ne permet pas de repérer la trame verte et bleue identifiée à l'échelle régionale. Le rapport propose néanmoins une déclinaison pertinente des continuités écologiques à l'échelle de la commune, dont une carte de synthèse permet d'identifier et de hiérarchiser les éléments les plus notables. L'important réseau de haies bocagères constitue ainsi un corridor mais aussi un réservoir de biodiversité pour nombre d'oiseaux et de petits mammifères.

**La MRAe relève que le dossier ne comporte aucun inventaire faune – flore nécessaires pour apprécier les enjeux écologiques et mettre en place les mesures adaptées afin d'éviter ou de réduire les impacts.**

Concernant la trame bleue, le rapport met en avant un ensemble de zones humides qui s'étend sur 120 hectares, en s'appuyant sur une cartographie des zones humides réalisée en 2008 à l'échelle du territoire de l'ex-région Limousin et du SAGE Vienne. La MRAe relève qu'aucun inventaire de terrain n'est mentionné dans le dossier pour affiner et actualiser ce travail d'identification.

**La MRAe rappelle la nécessité de caractériser les zones humides en application des dispositions<sup>6</sup> 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).**

6 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 »

**Elle recommande également de préciser la cartographie des milieux naturels à enjeux, avec notamment une représentation à une échelle plus fine du réseau de haies bocagères et de zones humides, pour permettre une bonne prise en compte des secteurs à enjeux dans le projet de carte communale.**

Le rapport mentionne l'absence sur le territoire communal d'élément de patrimoine culturel faisant l'objet d'une protection réglementaire. Il fait néanmoins état du site emblématique des *Vallées de la Tardes et de la Voueize - Ruines du château de Barbe Bleue*<sup>7</sup> et de la présence d'un arbre remarquable identifié au niveau du hameau des Chaumes.

L'analyse paysagère est cependant très succincte et conduite à une échelle trop large. Elle identifie certes le bocage comme un des enjeux principaux, mais ne permet pas de cerner les spécificités paysagères à l'échelle des hameaux, ni d'appréhender les impacts sur le paysage du développement d'une urbanisation linéaire dans la partie nord du territoire. En outre, le rapport fait état de la présence d'au moins un arbre remarquable, sans compléter cette donnée bibliographique par un inventaire sur le terrain, alors qu'un des enjeux de paysage mis en avant dans le rapport consiste à « identifier, préserver et renouveler les arbres isolés ».

**La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse plus détaillée du paysage, des formes urbaines et du cadre de vie de la commune, afin d'identifier le patrimoine végétal à protéger, et les spécificités paysagères à prendre en compte dans la définition de nouveaux secteurs constructibles.**

#### **4. Risques et nuisances**

Le rapport de présentation n'identifie aucun risque majeur sur le territoire communal.

Il fait état de quatre installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de type agricole, susceptibles de générer des nuisances liées à l'élevage (deux exploitations de bovins laitiers, une ferme de bovins allaitants, engraissement et ovins, et une exploitation de porcins). Le rapport identifie par ailleurs les risques de conflits d'usages liés à la progression de l'urbanisation sur les espaces agricoles et permet de localiser précisément, au sein du diagnostic, les bâtiments agricoles qui génèrent des périmètres d'inconstructibilité réciproques avec les zones d'habitat.

Le rapport mentionne enfin la présence sur la commune d'un site BASIAS<sup>8</sup> résultant d'un inventaire à l'échelle nationale permettant d'identifier les sites potentiellement pollués ; il s'agit d'une ancienne mine d'extraction de houille et de lignite au niveau du hameau du Chat-Cros arrêtée depuis 1998.

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

#### **1. Justification du projet communal et consommation d'espaces agricoles et naturels**

##### Projet démographique

Un seul scénario de développement est envisagé par la collectivité ; celui-ci n'est pas fondé sur une projection démographique mais plutôt sur un rythme de production de deux logements par an à satisfaire. Le dossier justifie cet objectif de production de 20 logements à horizon dix ans en s'appuyant sur le rythme actuel d'une construction neuve par an, auquel est ajouté un nombre identique de refus annuels d'autorisation de construire<sup>9</sup> formulés, selon le rapport, en raison d'une absence de carte communale pour encadrer les droits à construire sur la commune. La MRAe relève néanmoins que le RNU n'interdit pas le développement de l'urbanisation mais limite la constructibilité aux seules parties actuellement urbanisées d'une commune.

Le dossier présenté semble méconnaître les dispositions de l'article R. 161-3 du Code de l'urbanisme relatives au contenu spécifique attendu pour les cartes communales soumises à évaluation environnementale. Cet article prévoit que le rapport de présentation « expose les prévisions de développement, notamment en matière démographique », ainsi que « les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique de la carte ».

7 Site emblématique identifié dans le cadre du recensement des paysages emblématiques du Limousin engagé dans les années 1980-1985 par la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement du Limousin.

8 BASIAS est une base nationale recensant les sites industriels, abandonnés ou en activité, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement.

9 Rapport de présentation p.42 : dix demandes de permis de construire ou de certificat d'urbanisme portant sur la construction d'une maison neuve ont été refusées entre 2010 et 2020 (soit un logement par an refusé en moyenne).

En considérant une taille moyenne de deux personnes par ménage, le projet communal prévoit une augmentation de population de l'ordre de quarante habitants sur la période 2022 – 2032. La MRAe relève que le projet de la collectivité génère une augmentation de population de +1,8 % par an au cours des dix prochaines années, à l'opposé de la tendance démographique constatée entre 2012 et 2017 (-1,3 % par an). Le dossier justifie la stratégie communale en s'appuyant sur des éléments de contexte considérés comme favorables<sup>10</sup> :

- des données de l'INSEE qui, selon le rapport, ne refléteraient pas le contexte communal attractif. Il précise en effet que les chiffres de l'année 2017 relatifs à la démographie seraient à relativiser, car de nombreuses maisons en vente à cette époque se seraient vendues entre temps, sans que soit précisé s'il s'agit de résidences principales ou secondaires<sup>11</sup> ;
- une attractivité de la commune renforcée par sa proximité avec les services, commerces et infrastructures scolaires et médicales disponibles sur la ville limitrophe d'Evaux-les-Bains ;
- une constructibilité limitée sur la commune d'Evaux-les-Bains en raison, selon le dossier, de l'absence de document d'urbanisme et de foncier communal lui permettant d'envisager des projets de lotissements<sup>12</sup> ;
- un projet de desserte du territoire par la fibre optique de nature à répondre aux nouvelles attentes liées au développement du télétravail pendant la crise sanitaire et à l'essor d'un mode d'habitat excentré dans un cadre de vie agréable ;
- une perspective d'accueil de population qui s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'un plan particulier pour la Creuse (PPC)<sup>13</sup>.

La MRAe relève toutefois que les données les plus récentes disponibles de l'Insee (2018) font état d'une population de 218 habitants, soit une perte supplémentaire de 5 habitants par rapport au niveau de population de 2017 qu'il conviendra donc de situer à nouveau dans le contexte. Ces données confirment une tendance à la baisse de la démographie, contradictoire avec le scénario du projet de la commune.

La MRAe constate par ailleurs que la stratégie retenue dans le scénario de développement de la commune de Saint-Julien-la-Genête relève d'une approche intercommunale, s'appuyant sur les complémentarités à développer avec la commune voisine d'Evaux-les-Bains, et de manière plus large, à l'échelle du département dans le cadre du PPC.

La MRAe considère que la carte communale n'est pas l'outil adapté pour mener une réflexion sur les complémentarités à développer entre communes, permettant de justifier la vocation du territoire de Saint-Julien-la-Genête à accueillir de nouveaux habitants et précisant dans quelles proportions.

**La MRAe considère que les tendances récentes d'évolution de la population auraient dû inciter la collectivité à réinterroger les objectifs démographiques du projet de carte communale et à étudier des scénarios de développement différenciés. Elle recommande de justifier le choix du scénario de production de logements retenu en engageant notamment une réelle réflexion à l'échelle intercommunale permettant d'organiser, de manière coordonnée, le territoire communal en complémentarité éventuelle avec les communes voisines.**

#### Besoin en logements

Les données démographiques du diagnostic ne permettent pas d'évaluer les besoins de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée (ou point mort hypothétique<sup>14</sup>).

**La MRAe considère qu'il conviendrait d'évaluer les besoins en logements nécessaires pour le maintien de la population afin de déterminer un projet de développement communal plus réaliste.**

10 Rapport de présentation p.43 à 45

11 Rapport de présentation p.29 et p.43 : 18 maisons anciennes ont été vendues sur la commune de 2017 à 2020, seules deux maisons restaient à vendre en 2020.

12 Rapport de présentation p.44

13 Démarche initiée en 2019 par le Président de la République qui a proposé aux élus creusois de considérer le territoire comme un laboratoire d'expérimentation territoriale des politiques publiques, dans une optique de généralisation des bonnes pratiques aux autres territoires « hyper-ruraux ». L'objectif stratégique final est d'initier un rebond démographique durable à partir de la valorisation des ressources endogènes, la création d'activités et l'attrait de populations nouvelles. Le public cible correspond aux entreprises, aux jeunes couples actifs, aux personnes d'âge médian (40-50 ans) résidant dans un grand centre urbain qui décident de s'engager dans une nouvelle vie à la campagne, et aux jeunes retraités disposant d'un certain pouvoir d'achat.

14 Point mort : évaluation du nombre de logements qui ont été nécessaires, sur une période donnée, pour permettre le maintien de la population présente au début de cette période. Quatre postes sont à prendre en compte : le renouvellement du parc, la variation des résidences secondaires et des logements vacants ainsi que le desserrement des ménages.

La commune n'envisage de mobiliser aucun logement vacant. Le rapport justifie le choix de la collectivité en relativisant les données de l'INSEE concernant la vacance. Il précise en effet que bien que la vacance soit en augmentation (11,4 % en 2017 alors qu'elle était de 6 % en 2012), elle reste inférieure à celle relevée sur la communauté de communes (17 %) ou sur le département (15 %).

**La MRAe considère que cette relativisation locale ne remet pas en cause le caractère élevé de la vacance au sein de la commune qui justifierait une action de remobilisation des logements concernés.**

Il considère en outre, comme mentionné précédemment, que les données de l'INSEE sont surévaluées, 2017 constituant selon le dossier un pic qui se serait résorbé par la suite : parmi les nombreuses maisons en vente à cette époque et vendues entre temps, certaines auraient été comptabilisées parmi les logements vacants.

Le rapport s'appuie enfin sur un travail d'analyse du bâti ancien réalisé au sein de chaque hameau par l'équipe municipale ; cette démarche a permis d'estimer la vacance résiduelle à neuf logements<sup>15</sup>, dont aucun n'est mobilisable, s'agissant selon le dossier, de bâtiments très anciens et insalubres, ou d'habitations difficiles à vendre car situées à proximité d'exploitations agricoles sources de nuisances.

**La MRAe relève que le dossier fait état d'une analyse des logements vacants identifiés sur la commune. Elle recommande de poursuivre cette démarche afin d'identifier les bâtiments anciens pouvant faire l'objet de projets de réhabilitation et constituer ainsi une alternative à la construction neuve sur la commune.**

La carte communale autorise le changement de destination des bâtiments agricoles pour de l'habitat<sup>16</sup>, mais la MRAe relève que le rapport de présentation n'évalue pas le nombre de bâtiments concernés, alors qu'une partie de ce potentiel pourrait être comptabilisée dans les logements mobilisables et venir en déduction des logements neufs à construire.

**Pour affiner les projections relatives aux besoins de logements neufs, et limiter ainsi la consommation d'espaces, la MRAe demande d'estimer le nombre de bâtiments agricoles pouvant faire l'objet d'un changement de destination.**

#### Consommation d'espaces

Le rapport ne propose aucune analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ce qui ne permet pas de quantifier l'artificialisation des sols au cours des années précédentes, ni d'évaluer les efforts de réduction de la consommation de l'espace du projet de carte communale<sup>17</sup>.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) fixe notamment comme objectif de réduire de 50 % la consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) à l'échelle régionale par rapport à la consommation d'espaces NAF sur la période 2009-2015, par un modèle de développement économe en foncier. La loi climat et résilience du 22 août 2021 a renforcé l'engagement des cartes communales dans la lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier en prenant en compte les orientations du SRADDET.

Le rapport présente à l'inverse une analyse de la taille des parcelles urbanisées qui met en lumière une augmentation de la superficie des espaces consommés par l'urbanisation au cours des dix dernières années. Depuis 2010, la taille moyenne des parcelles s'élève à 3 240 m<sup>2</sup> (3 logements/ha) alors que la moyenne des espaces consommés par habitation est de 2 871 m<sup>2</sup> au cours des vingt dernières années (3,5 logements/ha).

Le projet de carte communale a délimité 4,1 hectares de « zones ouvertes à l'urbanisation », sans préciser la répartition des surfaces entre densification et extension des secteurs bâtis existants. En effet, le dossier n'identifie pas les parties actuellement urbanisées (PAU) qui auraient servi à l'analyse du potentiel foncier issu des dents creuses et des parcelles mutables par division parcellaire. Le rapport met par ailleurs en avant la volonté de la collectivité d'appliquer une surface moyenne de 2 000 m<sup>2</sup> par logement, soit une densité de cinq logements à l'hectare permettant d'envisager la construction de 18 à 23 nouveaux logements.

Les secteurs ouverts à l'urbanisation s'étendent sur 3,3 hectares d'espaces agricoles, soit 0,35 % des terres agricoles de la commune. Le dossier évalue une absence d'impact du projet de carte communale sur l'activité agricole<sup>18</sup> ; la MRAe relève toutefois que le dossier ne comporte pas d'analyse portant sur le fonctionnement et le devenir des exploitations agricoles permettant d'appréhender les secteurs à enjeux pour cette activité.

15 Rapport de présentation p.29/30 :

16 Article L.161-4 du Code de l'urbanisme

17 L'article L.2231-1 du Code général des collectivités territoriales mentionne que « *Le maire d'une commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale présente au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes.* »

18 Rapport de présentation p.103

La MRAe demande de compléter le rapport par une analyse des incidences du projet d'urbanisation sur les espaces agricoles et le fonctionnement des exploitations, et de réinterroger les choix d'urbanisation en cohérence avec l'objectif affirmé de préservation de l'activité agricole et les orientations nationales et régionales de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Les conflits d'usage et les pressions exercées sur l'activité agricole évoqués dans l'état initial, doivent conduire à se préoccuper de façon précise de la prise en compte des enjeux agricoles dans la carte communale (morcellement des parcelles, fermeture des îlots agricoles, accès coupés, etc.).

Selon le dossier, le nombre de lots oscille entre 18 et 23 : la carte communale est un document qui ne permet pas la mise en œuvre d'outils réglementaires garantissant l'utilisation effective des espaces rendus constructibles au détriment des espaces agricoles ou naturels. Elle ne permet pas, de fait, de garantir les densités envisagées et d'établir le nombre de logements qui seront effectivement réalisés.

La MRAe relève par ailleurs que le projet de carte communale génère une taille moyenne de parcelle qui varie entre 1 800 m<sup>2</sup> et 2 300 m<sup>2</sup>, ce qui représente une réduction de l'ordre de 29 % à 44 % par rapport à la taille moyenne des parcelles de la dernière décennie.

La MRAe considère que l'effort de modération de consommation des espaces doit être renforcé en proposant des densités plus élevées<sup>19</sup> notamment sur les terrains qui appartiennent à la collectivité.

Le rapport mentionne ainsi qu'une parcelle de 1,4 hectares, située dans le hameau des Bordes, a vocation à accueillir un lotissement communal de six à huit lots, ce qui représente une densité trop faible (4,2 à 5,7 logements à l'hectare) que le dossier justifie selon un objectif d'aménagement d'un lotissement paysager, moins dense pour ménager des espaces de respiration et favoriser ainsi le cadre de vie des habitants.

La MRAe considère que la conception de parcelles constructibles de taille trop importante ne permet pas de répondre à un objectif de préservation du caractère rural de la commune, source de son cadre de vie de qualité. La protection de la ruralité doit aujourd'hui être mise en œuvre à travers une démarche visant à limiter la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers du territoire, qu'une taille réduite des unités foncières favorise.

La MRAe recommande à la collectivité de prescrire des objectifs de densité plus importants, et de s'inscrire dans une démarche de meilleure maîtrise de la consommation des espaces pour participer ainsi à l'atteinte des objectifs régionaux de réduction de l'artificialisation des sols.

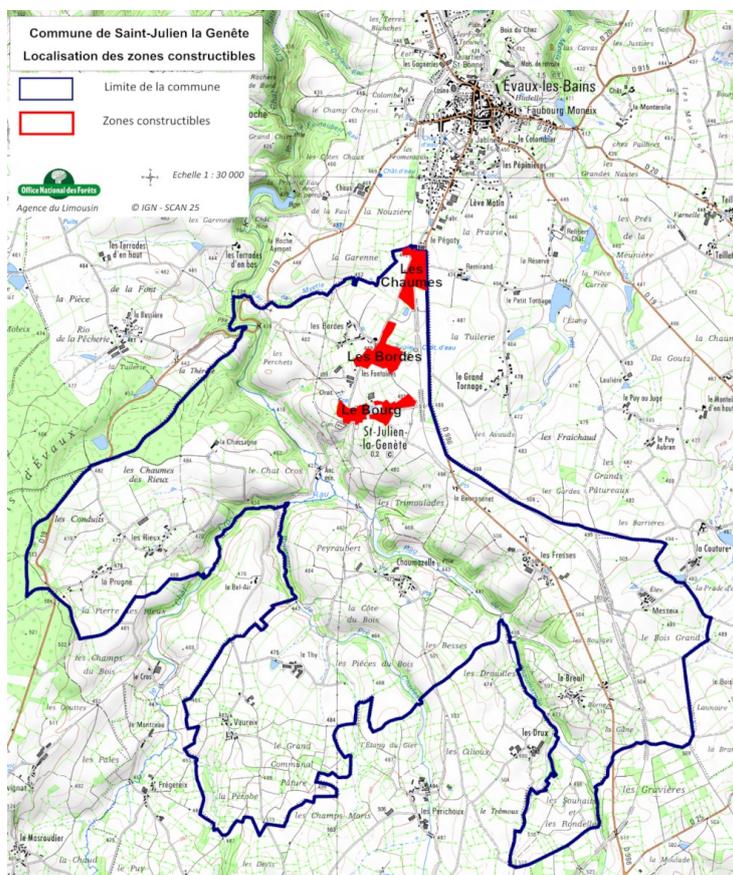


Figure 3: Localisation des zones constructibles  
(source : rapport de présentation p.52)

19 La MRAe rappelle la référence fréquemment utilisée de 10 logements/ha dans les zones urbanisées.

## 2. Prise en compte de l'environnement

### Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

Le rapport livre une analyse des capacités de densification et d'extension du bourg et des hameaux. Il s'appuie sur différents critères<sup>20</sup> qu'il cartographie pour analyser le potentiel d'urbanisation des hameaux et permettre ainsi une compréhension du projet communal. Le dossier ne comporte cependant aucune analyse des composantes paysagères (points de vue, arbres ou boisements d'intérêt paysager, haies bocagères) à valoriser au sein de chaque secteur.

**La MRAe relève que le paysage n'est pas pris en compte dans la définition des secteurs ouverts à l'urbanisation. Elle recommande de compléter le dossier par la justification d'une prise en compte suffisante des sensibilités paysagères et des éléments qui participent au cadre de vie de chaque secteur de développement de la commune.**

À l'issue d'une démarche itérative d'évaluation des incidences du projet communal, seuls le bourg, le hameau Les Fontaines (dénommé Les Bordes dans le dossier) et celui des Chaumes ont été retenus pour accueillir le développement urbain de Saint-Julien-la-Genête. Ces trois zones se situent au nord de la commune, entre le bourg et la commune d'Evaux-les-Bains, secteur où de nombreuses constructions neuves se sont implantées ces dernières années, et qui bénéficie encore, selon le dossier, d'une demande soutenue.



Figure 4: Localisation des parcelles constructibles au sein du bourg et des hameaux (source: évaluation environnementale p.16, 19 et 22)

20 Rapport de présentation p.50 : les critères pris en compte sont ceux relatifs à l'activité agricole, aux milieux naturels, aux déplacements, à la présence des réseaux ou au risque d'étalement urbain.

Le rapport précise que la stratégie communale consiste à concentrer les parcelles constructibles sur trois secteurs de la commune, pour écarter toute possibilité de construire au sein des douze autres hameaux et contribuer ainsi à la reconquête du bâti ancien en évitant de mettre en concurrence logements neufs et anciens.

#### Incidences sur la ressource en eau

Ainsi qu'indiqué précédemment, en matière d'assainissement des eaux usées, le rapport de présentation ne permet pas d'évaluer la capacité d'infiltration des sols de la commune et d'écarter tout risque de pollution de la ressource en eau.

**La MRAe rappelle que l'urbanisation ne doit pas compromettre l'atteinte des objectifs en matière de qualité des eaux prévus par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et qu'à ce titre, il convient de s'assurer de la bonne gestion de l'assainissement individuel sur la commune, et de la définition d'une stratégie de mise en conformité des dispositifs d'assainissement individuel existants.**

#### Incidences sur le paysage et les continuités écologiques

Le rapport ne permet pas d'appréhender la manière dont le projet de carte communale garantit la préservation des haies bocagères, identifiées comme un enjeu en termes de continuités écologiques et de paysage.

**La MRAe considère qu'il est nécessaire de faire figurer sur le plan de zonage les continuités écologiques et paysagères identifiées dans le cadre du diagnostic, et de mettre en œuvre dans le cadre de la carte communale des protections réglementaires permettant d'assurer une prise en compte proportionnée des enjeux écologiques et paysagers.**

#### Incidences sur l'activité agricole

Ainsi qu'indiqué précédemment, les données du dossier ne permettent pas d'appréhender les effets des zones à urbaniser sur l'activité agricole. Compte tenu de l'importance des activités d'élevage dans le maintien des paysages de bocage du territoire communal, des effets « en domino » sur la biodiversité, les paysages et la gestion de l'eau, peuvent être induits par des déséquilibres générés sur des exploitations.

**La MRAe estime nécessaire de préciser comment sont appréhendés les effets de la carte communale sur l'avenir des exploitations agricoles du territoire.**

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

Le projet de carte communale de Saint-Julien-la-Genête planifie le développement du territoire communal pour les dix prochaines années, en envisageant la construction d'une vingtaine de logements sur 4,1 hectares.

Le projet de développement démographique est en rupture avec les évolutions récentes observées à la baisse et résulte d'une approche qui consiste à s'appuyer sur les complémentarités avec la commune voisine d'Evau-les-Bains, alors qu'aucune réflexion à l'échelle intercommunale ne permet de justifier la vocation de Saint-Julien-la-Genête à accueillir de nouveaux habitants, ni d'évaluer la proportion de logements à produire pour répondre à d'autres besoins que ceux de son seul territoire.

Le projet de carte communale se traduit par une perspective de consommation d'espaces qui devrait être réduite compte tenu que la collectivité ne mobilise dans son calcul ni les logements vacants, ni les constructions autorisées à changer de destination, et que les objectifs de densités se révèlent sensiblement trop faibles.

Le dossier ne prend pas suffisamment en compte les enjeux de continuités écologiques, ni ceux relatifs à la ressource en eau, susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre de la carte communale.

La MRAe note que, si certaines alertes ayant motivé la décision de soumission à évaluation environnementale ont été prises en compte, d'autres demeurent. Elle considère que la démarche d'évaluation environnementale doit être poursuivie afin d'assurer une prise en compte suffisante des enjeux environnementaux.

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

À Bordeaux, le 29 septembre 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine  
Le président de la MRAe

**Signé**

Hugues AYPHASSORHO