

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°1 du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de
communes du Pays Sostranien (23)**

n°MRAe 2023ANA25

dossier PP-2023-13602

Porteur du Plan : communauté de communes du Pays Sostranien

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 10 janvier 2023

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 10 février 2023

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 6 avril 2023 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à M. Pierre LEVAVASSEUR.

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 le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Sostranien approuvé le 16 décembre 2019 et ayant fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe en date du 24 juillet 2019.

La communauté de communes du Pays Sostranien compte dix communes-membres pour 10 507 habitants en 2019 répartis sur 273 km². Située dans le département de la Creuse, sa commune-centre est La Souterraine qui compte près de 5 000 habitants. Elle est traversée par la route nationale RN145 d'ouest en est entre Bellac et Guéret et l'autoroute A20 du nord au sud.

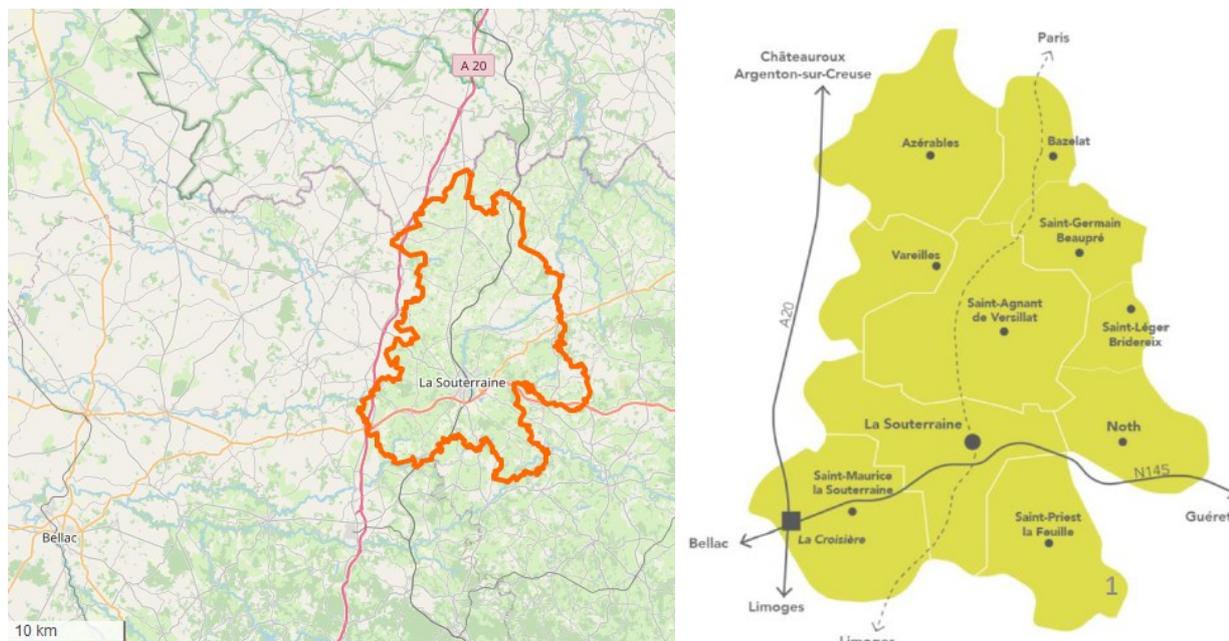


Figure 1 : Localisation du Pays Sostranien
(Source : Open Street Map et rapport de présentation, couverture)

La modification n°1 a pour objectif d'adapter le PLUi aux nouveaux besoins du territoire en matière d'habitat (changement de destination des bâtiments) et de développement des énergies renouvelables, d'adapter des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'améliorer les règlements écrit et graphique pour renforcer leur applicabilité lors de l'instruction du droit des sols, de rectifier des erreurs matérielles.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale a soumis le dossier à évaluation environnementale².

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, 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.

La 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 est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et objet du présent avis.

II. Objet de la modification n°1 du PLUi

Le projet de modification n°1 vise à :

- reclasser en zone naturelle (N) 5,9 hectares de terrains correspondant à une ancienne carrière, au lieu-dit Chansaud, actuellement classés en zone Ux destinées aux carrières et aux constructions, installations et aménagement qui leur sont liés, pour permettre l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol ;

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8229_plui_pays_sostranien_mls_mrae_signe-1.pdf

2 Avis 2022DKNA59 du 20 avril 2022 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2022_12300_m_pluisostranien-vmee_signe.pdf

- reclasser en zone naturelle (N) un terrain de 0,7 hectare situé en zone Nt (zone pour le développement des activités de loisirs liées aux étangs) au droit de l'étang de la Chaume, sur la commune d'Azérables, pour permettre la bonne prise en compte d'un arrêté de biotope ;
- identifier sur le règlement graphique 59 nouveaux bâtiments agricoles susceptibles de changer de destination en application de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme;
- adapter les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le règlement écrit et le règlement graphique afin de clarifier et renforcer diverses dispositions relatives à la représentation des OAP sur le règlement graphique, aux règles en matière de destination des constructions, de volumétrie, d'implantation par rapport aux limites et de traitements environnemental et paysager;
- rectifier des erreurs matérielles ou de droit, notamment en supprimant l'interdiction d'édifier des clôtures en zone humide;

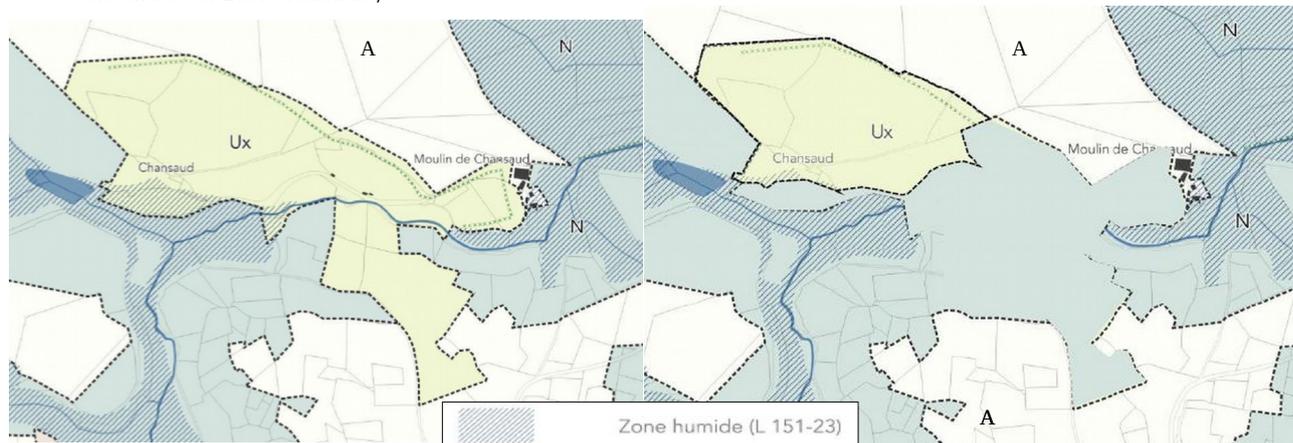


Figure 2 : Règlement graphique du PLUi avant et après la modification n°1 du PLUi au lieu-dit Chansaud
(Source : évaluation environnementale pages 18 et 19)

A. Justification de la réduction de la zone Ux dans le secteur de la carrière de Chansaud

La modification n°1 a notamment pour objet de réduire le zonage Ux au périmètre réel de la zone d'exploitation de la carrière afin de permettre la réalisation d'un projet de centrale photovoltaïque sur une friche industrielle sur la commune de Saint-Agnant-de-Versillat.

Ce site, caractérisé par la présence d'un habitat humide (cf III.A), fait l'objet d'un suivi écologique dans le cadre de l'exploitation de la carrière.

Ce site correspond à l'ancienne zone d'exploitation de la carrière, choisi en cohérence avec les objectifs du PADD qui a pour objectif de mettre en place une politique énergétique solaire, pour laquelle le territoire accompagne en priorité les projets valorisant les friches industrielles et les sites pollués, les sites anthropisés ou artificialisés.

La MRAe recommande de confirmer que l'implantation d'une centrale photovoltaïque est bien compatible avec les dispositions de remise en état du site.

Le reclassement de la zone en N permet l'implantation d'une centrale photovoltaïque. Le dossier n'apporte toutefois pas de justification relative au choix des sites d'implantation de projets de production d'énergie renouvelable au regard des enjeux environnementaux. La démonstration de l'absence d'atteinte aux espaces naturels et des paysages, déjà mentionnée dans la décision de soumission à évaluation environnementale de la MRAe, n'est toujours pas apportée.

La MRAe recommande de présenter la stratégie de développement d'énergies renouvelables sur le territoire intercommunal au regard de critères environnementaux afin d'expliquer les raisons du choix d'implantation d'un projet photovoltaïque sur le site de la carrière au lieu-dit Chansaud.

B. Justification de l'identification de bâtiments pouvant changer de destination

Le territoire Sostranien a perdu 600 habitants entre 2013 (11 200 habitants) et 2018 (10 564 habitants), soit une diminution de 5,7 % de sa population. Le dossier indique que l'accroissement du nombre de bâtiments susceptibles de changer de destination répond à l'objectif de la collectivité d'accueillir plus de population et à la nécessité d'entretenir le patrimoine bâti.

Dans le projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), le PLUi du Pays Sostranien inscrit la reconversion des anciens bâtiments agricoles comme un dispositif permettant de mettre en œuvre l'orientation d'amélioration de « *la qualité des paysages d'un territoire rural* ».

Le dossier indique que le choix des bâtiments pouvant changer de destination s'est fait suivant une série de critères : présence des réseaux (eau, électricité, téléphone), possibilité de raccordement à un assainissement collectif ou d'implantation d'un assainissement individuel, absence d'enjeux environnementaux.

La procédure de modification n°1 prévoyait d'identifier 65 bâtiments situés en zone agricole A, et 4 bâtiments situés en zone naturelle N. L'évitement des zones humides a conduit à retirer 10 bâtiments de la liste qui est ainsi réduite à 56 bâtiments en zone A, et 3 bâtiments en zone N. Le dossier indique que sur les 417 bâtiments pouvant changer de destination dans le PLUi en vigueur, seuls 7 d'entre eux ont été transformés en habitations, soit moins de 2 %.

La MRAe relève un nombre élevé de bâtiments proposés au changement de destination (472 au total en comptant les changements de destination relatifs à ce projet de modification n°1 du PLUi). Elle constate que la démultiplication du nombre de bâtiments susceptibles de changer de destination semble avoir une incidence faible sur la dynamique d'accueil du territoire, mais qu'il existe un risque réel à long terme de dévitalisation des bourgs et des villages et d'étalement urbain lié au départ des ménages en périphérie.

De plus, la MRAe rappelle que dans son avis relatif à l'élaboration du PLUi, une meilleure mobilisation des logements vacants, qui représentait 13 % des logements en 2016 (888 logements vacants) était déjà attendue pour éviter les consommations excessives d'espaces pour la création de logements neufs supplémentaires et revitaliser les bourgs et les villages.

Dans sa décision après examen au cas par cas, la MRAe relevait l'absence de priorisation des bâtiments susceptibles de changer de destination au regard de critères environnementaux et de l'armature territoriale souhaitée par la collectivité.

La MRAe recommande de poursuivre la réduction du nombre de bâtiments susceptibles de changer de destination au regard de l'armature territoriale souhaitée par la collectivité, en tenant compte de critères environnementaux.

Elle recommande de rationaliser l'offre de logements (logements neufs, changement de destination, reconquête de logements vacants) autour d'un projet d'armature intercommunale cohérent avec la démographie territoriale constatée.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité

A. Prise en compte des zones humides

Concernant le secteur de la carrière au lieu-dit « les Chansaud », la MRAe note qu'une section du cours d'eau et une partie de la zone humide de la zone Ux au sud de la carrière, protégés au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme dans le PLUi en vigueur, ne sont plus représentés dans le zonage graphique projeté (zone hachurée de la figure n°2 ci-dessus).

Dans son avis³ relatif au projet de renouvellement d'exploitation de la carrière à Saint-Agnant-de-Versillat en 2019, la MRAe avait mis en évidence la mise en place de mesures d'évitement-réduction dans cette zone en particulier (mesure E1 de protection du secteur sud et mesure A1 d'aménagement d'une mare). Ces mesures ont été reprises dans l'arrêté d'autorisation d'exploitation de la carrière en date du 30 avril 2020 dans le cadre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement

La MRAe considère que la modification de la protection au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme protégeant une zone humide au sud de la zone Ux n'est pas justifiée. La protection initiale doit être maintenue, conformément à l'arrêté d'autorisation d'exploitation de la carrière.

En ce qui concerne les changements de destination, les bâtiments les plus proches des zones humides sont situés sur les communes d'Azérables, Saint-Germain-Beaupré et Noth. Une analyse multicritère incluant cet enjeu a conduit au retrait de 10 bâtiments susceptibles de changer de destination. La délimitation des zones humides ne repose toutefois que sur des inventaires bibliographiques aboutissant à leur seule prélocalisation. À la lecture des cartes présentées dans le dossier⁴, de nombreux bâtiments susceptibles de changer de destination restent situés à proximité des zones humides recensées.

La MRAe recommande, comme cela a déjà été fait dans la décision après examen au cas par cas, de poursuivre la démarche d'évitement des zones humides en les caractérisant en application des

³ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2019_8912_carriere_saint_agnant_avis_signe.pdf

⁴ Annexe n°1

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)⁵.

La MRAe recommande également de reporter, dans le règlement graphique, le périmètre des zones humides ainsi actualisé et de protéger ces habitats au titre des « éléments de paysage à protéger » en application des articles L.151-23 du Code de l'urbanisme.

B. Prise en compte de l'aptitude des sols à l'assainissement autonome

Dans sa décision, la MRAe relevait la situation des bâtiments susceptibles de changer de destination en zone d'assainissement non collectif et l'absence d'éléments sur l'aptitude des sols à installer un dispositif d'assainissement autonome.

Le dossier considère que des études de sol ne peuvent pas être réalisées dans le cadre du PLUi. La MRAe estime au contraire que la vérification de l'aptitude des sols à recevoir une installation autonome de traitement des eaux usées constitue un préalable avant de planifier des changements de destination des bâtiments.

La MRAe recommande de caractériser, lorsqu'elles existent, le fonctionnement des installations d'assainissement individuelles et de présenter une carte d'aptitude des sols permettant de s'assurer des conditions de non dégradation du milieu naturels pour les changements de destination planifiés.

C. Caractère suffisant de la ressource en eau

Dans sa décision, la MRAe estimait nécessaire de démontrer la disponibilité de la ressource en eau potable au moyen d'une estimation des capacités résiduelles du réseau d'une part, et des perspectives d'augmentation de la consommation d'eau induite par la modification du PLUi.

Le règlement du PLUi du Pays Sostranien permet le changement de destination à la condition que la construction soit desservie par les réseaux (voie, eau potable, électricité)⁶. Le dossier présente la disponibilité de la ressource en eau pour quatre des six communes concernées par le changement de destination des bâtiments. Il mentionne de fortes pertes d'eau dans les réseaux allant jusqu'à 34 % du volume distribué pour la commune de Saint-Priest-la-Feuille.

La MRAe recommande de présenter le programme de travaux prévu pour améliorer le rendement des réseaux existants. L'amélioration de ces derniers doit précéder leur extension dans une perspective d'économie de la ressource.

Le dossier indique une faible disponibilité de la ressource en eau sur la commune de Saint-Maurice-la-Souterraine. La MRAe constate que la faisabilité d'un raccordement au réseau d'eau ne préjuge pas de la disponibilité de la ressource en eau, compte tenu de la vulnérabilité croissante des aquifères, et en raison, comme le relève l'ARS, du faible nombre d'interconnexion des réseaux sur le territoire Sostranien.

La MRAe recommande à nouveau de préciser les capacités résiduelles des captages d'eau de l'ensemble des secteurs concernés par les changements de destination et les perspectives d'augmentation de la consommation d'eau induite par la modification n°1 du PLUi.

La MRAe relève par ailleurs que le dossier ne permet pas d'appréhender la vulnérabilité au risque incendie des secteurs concernés par la modification n°1, ni les dispositifs existants et prévus en matière de défense contre l'incendie. **Elle recommande de préciser les dispositifs existants et à réaliser pour assurer la défense contre l'incendie, alors que ce risque devient plus prégnant.**

D. Incidences sur les déplacements et les émissions de gaz à effet de serre

Le dossier fait apparaître que la quasi-totalité des bâtiments concernés par un changement de destination (56 sur 59) sont situés dans l'enveloppe urbaine constituée mais que la plupart d'entre eux sont situés hors des pôles de l'intercommunalité.

En raison du caractère rural dominant, la dispersion de l'habitat est susceptible de générer des flux de déplacements, essentiellement automobile, non évalués dans le dossier.

La MRAe recommande, afin de limiter la demande de transport, de privilégier le changement de destination des bâtiments les plus proches des pôles urbains, dans une perspective de limitation de la demande de transport et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

⁵ La zone humide correspond aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

⁶ article A.1.3 ou N.1.3.

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

Le projet de modification n°1 du PLUi du Pays Sostranien a pour objectifs d'adapter le PLUi aux besoins du territoire en matière d'habitat, de développement des énergies renouvelables, et d'améliorer ses règlements écrits et graphiques.

Le dossier d'évaluation environnementale transmis n'apporte pas les précisions et les compléments attendus dans la décision de soumission à évaluation environnementale après examen au cas par cas, du 20 avril 2022.

La stratégie de développement des énergies renouvelables sur le territoire intercommunal au regard des critères environnementaux reste à préciser.

Le dossier doit encore mieux justifier l'identification des bâtiments agricoles susceptibles de changer de destination au regard de l'armature urbaine du territoire du PLUi, du parc de logements vacants, de la disponibilité de la ressource en eau et de l'aptitude des sols à l'assainissement autonome.

La démarche d'évitement et de protection des milieux humides est à poursuivre et à conforter.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 6 avril 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Pierre Levavasseur