

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de
communes du Pays de Fénelon (24)**

n°MRAe 2024ANA73

Dossier PP-2024-16124

Porteur du Plan : communauté de communes du Pays de Fénelon
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 24 juin 2024
Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 25 juin 2024

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).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 24 septembre 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Didier BUREAU, , Cédric GHESQUIERES.

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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays de Fénelon (24).

Le projet de PLUi est soumis à la réalisation d'une évaluation environnementale au titre de l'article R.104-11 du Code de l'urbanisme.

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.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La communauté de communes du Pays de Fénelon (CCPF) regroupe 19 communes et compte 9 654 habitants selon l'INSEE en 2020, répartis sur une surface de 321,40 km². Elle est située au sud-est du département de la Dordogne. Elle est limitrophe des départements du Lot et de la Corrèze. La CCPF, compétente en matière d'urbanisme, a engagé l'élaboration d'un PLUi le 29 décembre 2015.

Le territoire, façonné par le relief, est constitué de forêts sur les hauteurs et les versants accidentés, de terres de cultures dans les fonds de vallées ainsi que de replats.

Il est proche des autoroutes A89 et A20 ainsi que de l'aéroport de Brive-Souillac. Les routes départementales RD704, RD703 et RD60, axes secondaires structurent le territoire.

Le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) et ne dispose pas d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

Certaines communes de la CCPF disposent d'un document d'urbanisme :

- des plans d'occupation des Sols (POS) pour les communes de Cazoulès, Peyrillac-et-Millac¹ et Veyrignac ;
- des PLU pour les communes de Calviac-en-Périgord², Carlux³, Carsac-Aillac⁴, Saint-Geniès⁵, Saint-Julien-de-Lampon⁶, Sainte-Mondane et Salignac-Eyvigues ;
- des cartes communales pour les communes de Archignac, Borrèze, Jayac, Nadaillac, Orliaguet, Paulin, Prats-de-Carlux, Saint-Crépin-et-Carlucet et Simeyrols.

1 Avis de la MRAe du 15 novembre 2016 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2016_2903_mec_peyrillac-millac_avis_mrae_signe.pdf

2 Avis de la MRAe du 30 janvier 2018 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2017_5592_plu_calviac-en-perigord_24_dh_mls_signe.pdf

3 Avis de la MRAe du 17 juillet 2019 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8259_ms3_plu_carlux_avis_ae_dh_mls_mrae_signe.pdf

4 Avis de la MRAe du 29 janvier 2021 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2020-10265-r-plu-carsacaillac_vmee_mrae_signe_v2.pdf

5 Avis de la MRAe du 2 juin 2017 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2017_4602_stgenies_mls-signe.pdf

6 Avis de la MRAe du 7 septembre 2021 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2021_11209_ra1_plu_stjuliendelampon_avis_ae_vmee_mrae_signe.pdf

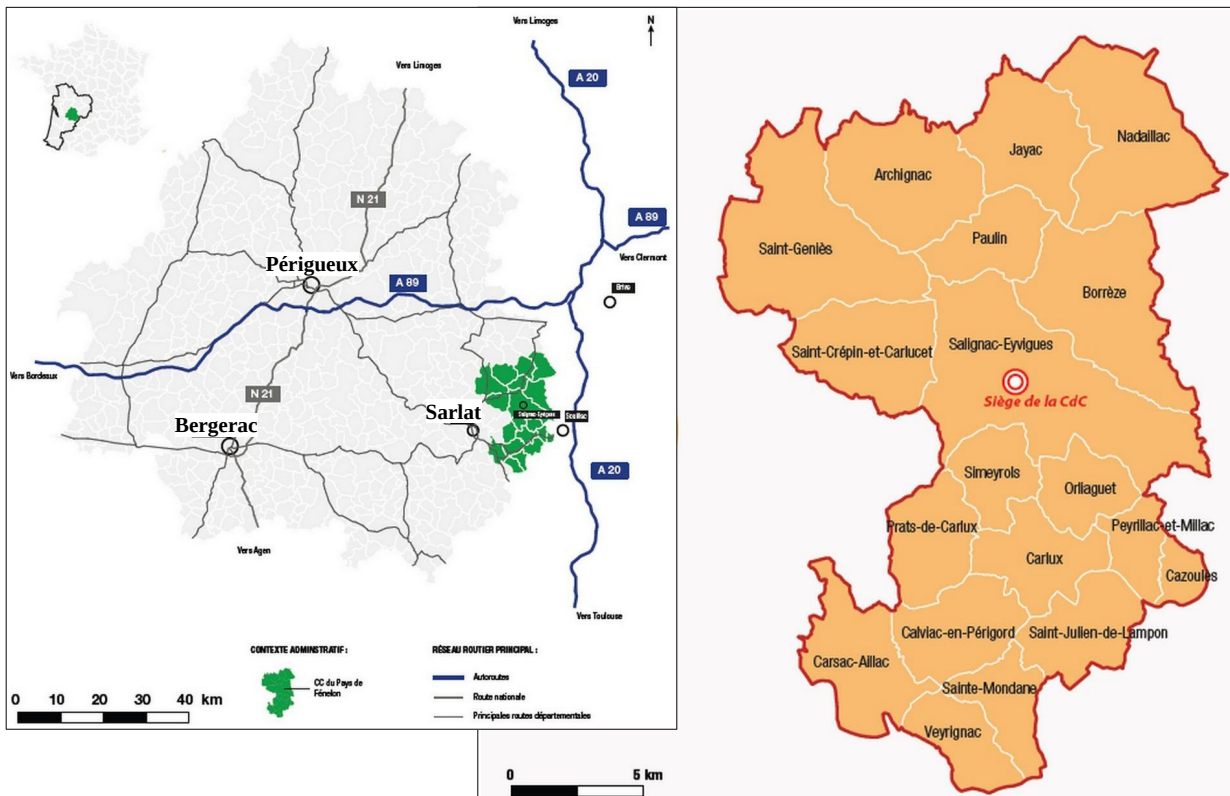


Figure 1 : Localisation de la communauté de communes du Pays de Fénélon
(Source : rapport de présentation-tome 1-diagnostic territorial, pages 5 et 8)

B. Description du projet intercommunal

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi repose sur quatre axes déclinés en orientations et actions :

- l'axe 1 vise à protéger les espaces naturels, agricoles, forestiers, préserver ou remettre en bon état les continuités écologiques et protéger le patrimoine architectural ;
- l'axe 2 vise à favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de la production de logements ;
- l'axe 3 vise à développer l'activité économique ;
- l'axe 4 vise à anticiper de nouvelles populations en adaptant les offres de services et d'équipements.

Le projet de PLUi envisage l'accueil de 1 400 habitants supplémentaires par rapport à 2020 pour atteindre 11 054 habitants en 2034. La communauté de communes identifie un besoin d'environ 1 365 logements sur la période 2024-2034. Pour ce faire, le projet de PLUi prévoit la réintégration de 380 logements inactifs correspondant à des logements vacants et des résidences secondaires. Il identifie également 180 bâtiments susceptibles de changer de destination.

Selon le dossier, les logements restant à produire sont répartis de la manière suivante en densification et en extension urbaine :

- 270 logements attribués aux pôles principaux de Salignac-Eyvigues, Saint-Geniès et Carsac-Aillac ;
- 105 logements pour les pôles secondaires de Carlux et Saint-Julien-de-Lampon ;
- 195 logements pour les pôles de proximité de Nadaillac, Saint-Crépin-et-Carlucet, Prats-de-Carlux, Calviac-en-Périgord et Cazoulès⁷ ;
- 235 logements pour les pôles ruraux de Jayac, Archignac, Paulin, Borrèze, Simeyrols, Orliaguet, Peyrillac-et-Millac, Sainte-Mondane et Veyrignac.

De plus, le projet de PLUi identifie des emplacements réservés, dont le nombre total n'est pas précisé dans le dossier, et 84 secteurs de tailles et de capacité d'accueil limitées (STECAL) à vocation d'hébergement, d'activités économiques, touristiques et de loisirs ainsi que de production d'énergies renouvelables.

⁷ Les communes de Cazoulès, Orliaguet et Peyrillac-et-Millac ont créé une commune nouvelle au 1^{er} janvier 2022 s'appelant dorénavant Pechs-de-l'Espérance. L'objectif de production sera de 91 logements, page 15 du document du projet d'aménagement et de développement durables.

Le projet de PLUi prévoit de mobiliser 49,4 hectares en extension pour l'habitat, 18,7 hectares pour le développement économique et touristique, 76 hectares de réserve foncières en zone à urbaniser à long terme, 119 hectares pour les STECAL auxquels il faut ajouter les emplacements réservés.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier recense dans un chapitre spécifique les plans, schémas et programmes avec lesquels le PLUi doit être compatible. Il analyse le lien de compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) *Adour-Garonne* 2016-2021 et le plan de gestion des risques inondations (PGRI) *Adour-Garonne* 2016-2021 en vigueur en juin 2016. Il indique que le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) *Dordogne Amont* et le SAGE *Vézère-Corrèze* sont en cours d'élaboration. Il prend en compte également le schéma départemental des carrières (SDC) de la Dordogne, approuvé le 30 septembre 1999. Il convient d'actualiser ce chapitre en prenant en compte le SDAGE *Adour-Garonne* 2022-2027 approuvé le 10 mars 2022.

D. Principaux enjeux

Le dossier fait ressortir un territoire caractérisé par les principaux enjeux suivants :

- la présence de réservoirs de biodiversité de milieux variés : boisements, cours d'eau et zones humides ;
- la qualité des milieux naturels et agricoles, des paysages et du patrimoine bâti ;
- une économie à dominante agricole ;
- les risques d'inondation identifiant un aléa fort par débordement de la rivière Dordogne, de mouvements de terrain, de retrait et gonflement des argiles et de feu de forêt couvrant le territoire.

II. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

A. Qualité générale et accessibilité du document

Le rapport de présentation est scindé en deux⁸ tomes faisant l'objet d'un sommaire et d'une pagination indépendants. Cette présentation nuit à une appréhension globale du dossier. Il convient d'ajouter un sommaire unifié et détaillé dans le rapport de présentation afin de faciliter la localisation des informations recherchées. Il manque le troisième tome spécifique au résumé non technique évoqué dans le dossier. Le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné à fournir au public une bonne information sur le projet de PLUi, ses effets potentiels sur l'environnement et la manière dont ceux-ci ont été pris en considération par la collectivité.

La MRAe recommande de joindre dans le dossier le tome 3 constituant le résumé non technique évoqué dans le rapport de présentation.

L'état initial de l'environnement et le diagnostic comportent des synthèses pour les thématiques étudiées en mettant en avant les enjeux. Le rapport comporte de nombreuses cartes permettant d'illustrer les explications fournies et de faciliter l'appropriation du document par le public.

Malgré une présentation de qualité de la méthodologie du calcul du besoin de logements, le dossier présente des incohérences dans les chiffres donnés en matière de logements à construire (1 085 logements en page 68 du tome 2 du rapport de présentation, 805 ou 809 logements en extension et en densification dans le reste du dossier) et en matière de changements de destination (613 changements de destination autorisés dans le PLUi en page 811 contre 180 pris en compte dans le projet dans le reste du dossier). **Il convient d'expliquer ces différents chiffres et d'harmoniser le dossier en conséquence pour en faciliter sa lecture.**

B. Qualité de l'évaluation environnementale

1. Méthodes de diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolutions

Le dossier mentionne une évolution annuelle moyenne de la population estimée par l'INSEE à +0,3 % pour la période 2011-2016, ralentie par rapport à la période 2006-2011 (+0,8 %). L'évolution est annuellement inférieure à la moyenne régionale (+0,6 % sur la période 2011 et 2016) et supérieure à la moyenne départementale sur la même période (+0,0 %).

8 Les titres des tomes sont les suivants : tome 1- Diagnostic territorial et tome 2 – Justifications des dispositions du PLUi

La taille des ménages est passée de 3,5 à 2,2 personnes par ménage entre 1968 et 2016. Elle est estimée à 1,81 en 2034.

Le dossier indique une augmentation du nombre de logements de 1 766 entre 1999 et 2016, soit plus de 100 logements par an.

Le nombre de logements vacants est de 546 en 2016, soit environ 8 % du parc, multiplié par 2,5 entre 1999 et 2016. Ce gisement constitue un potentiel significatif pour produire des logements sans consommer d'espace supplémentaire mais les données sont trop anciennes et le dossier ne présente pas d'analyse détaillée du potentiel de réhabilitation

La MRAe recommande d'actualiser les données anciennes, de 2016, utilisées pour établir le diagnostic socio-démographique et économique afin de s'assurer de la cohérence du projet intercommunal au vu des dernières évolutions du territoire.

L'état initial de l'environnement comporte des développements relatifs à la composante de la trame verte et bleue (TVB) s'appuyant sur les éléments d'information du SRADDET Nouvelle-Aquitaine ainsi que sur des données bibliographiques de l'inventaire national du patrimoine naturel (INPI) des sites Natura 2000, de leurs documents d'objectifs et des ZNIEFF, complétés d'illustrations de 2020.

Le dossier précise qu'un inventaire de localisation des zones humides a été réalisé par l'Établissement Public Territorial du Bassin de la Dordogne, EPIDOR, représentant une superficie d'environ 3 800 hectares. Toutefois, il ne fait état d'aucune méthodologie d'investigation écologique menée sur les secteurs de développement urbains prévus dans le projet de PLUi.

La MRAe recommande de présenter la méthodologie de caractérisation des habitats naturels et des espèces de la faune et de la flore associées sur l'ensemble des secteurs de développement urbains envisagés. Elle recommande de préciser si ces sites sont concernés par des zones humides à caractériser selon les dispositions de l'article L.211-1⁹ du Code de l'environnement (critères alternatifs pédologique ou floristique). Cette analyse est nécessaire pour s'assurer de l'absence d'incidences notables sur l'environnement du projet intercommunal.

L'état initial de l'environnement identifie les points forts et les éventuelles menaces des grands paysages du territoire formés des causses du Périgord Noir, à l'est, des coteaux accidentés du Périgord Noir, à l'ouest et de la vallée de la Dordogne, classée patrimoine mondiale par l'UNESCO, au sud dont leur préservation est inscrite dans l'axe 1 du PADD.

Le dossier indique que le territoire communautaire est actuellement couvert par dix¹⁰ stations de traitement des eaux usées dont la moitié ont une capacité supérieure à 300 Équivalents-Habitants en 2018. Il permet d'apprécier la capacité de chaque station d'épuration à traiter des effluents supplémentaires. Il convient également de présenter dans le dossier les informations relatives aux éventuels travaux et aménagements prévus sur le réseau assainissement afin de s'assurer de l'absence d'incidences notables sur l'environnement des rejets des effluents issus du projet intercommunal.

Neuf communes sur 19 disposent d'un réseau d'assainissement collectif, selon le dossier, sans informer sur les installations autonomes existantes ni sur les éventuelles contraintes techniques des sols en présence.

La MRAe recommande d'apporter des informations suffisantes en matière d'assainissement autonome (nombre d'installations individuelles, taux de conformité des installations, performance selon rapport du service public d'assainissement non collectif-SPANC) pour permettre d'évaluer précisément les enjeux relatifs à l'assainissement et notamment dans les secteurs susceptibles de se développer.

2. Méthode d'analyse des solutions alternatives

Trois scénarios de développement démographique du territoire ont été étudiés à un horizon de dix ans :

- le premier scénario « au fil de l'eau » prévoit une croissance annuelle de 0,7 %, soit 10 613 habitants en 2034 (959 habitants supplémentaires par rapport à 2020) ;
- le second scénario « Omphale » envisage une croissance annuelle de 0,2 %, soit 10 000 habitants en 2034 (346 habitants supplémentaires par rapport à 2020) ;
- le troisième scénario prévoit une croissance annuelle de 1 %, soit 11 054 habitants en 2034 (1 400 habitants supplémentaires).

9 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 zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique

10 Tableau de synthèse des STEP sur le territoire intercommunal – rapport de présentation – tome 1 page 274

La collectivité a fait le choix politique de retenir le troisième scénario dont la croissance démographique est supérieure à celle observée sur la période la plus récente (2011-2020). Elle justifie ce choix ambitieux par sa volonté d'accueillir des familles.

La MRAe recommande de justifier le choix du scénario retenu peu crédible au vu de la croissance démographique la plus récente, et qui conduirait inutilement à l'ouverture de zones à l'urbanisation et à l'artificialisation des sols. Le nombre de logements vacants dans le parc existant risquerait de plus de continuer à s'accroître, phénomène déjà constaté face aux constructions importantes réalisées sur le territoire depuis 1999.

La MRAe recommande d'expliquer les actions mises en œuvre pour attirer les nouvelles populations attendues.

Le dossier présente les critères (poids de population, dynamique résidentielle, centralités, périurbanisation) ayant prévalu pour définir l'armature du territoire intercommunal. Celle-ci est structurée en trois pôles principaux, deux pôles secondaires, cinq pôles de proximité et neuf pôles ruraux dans lesquels le dossier prévoit une répartition des logements à construire. Le dossier explique que la constitution de centralités permet d'éviter le mitage et la consommation d'espaces en définissant une densité de logements et une répartition de logements à produire définie pour chaque pôle, comme présentée dans les illustrations ci-dessous.

Cependant, le choix de répartir plus de 50 % des logements dans les 14 communes dites de proximité et rurales interroge quant aux conséquences sur le mitage et la poursuite de l'étalement urbain sur l'intercommunalité.

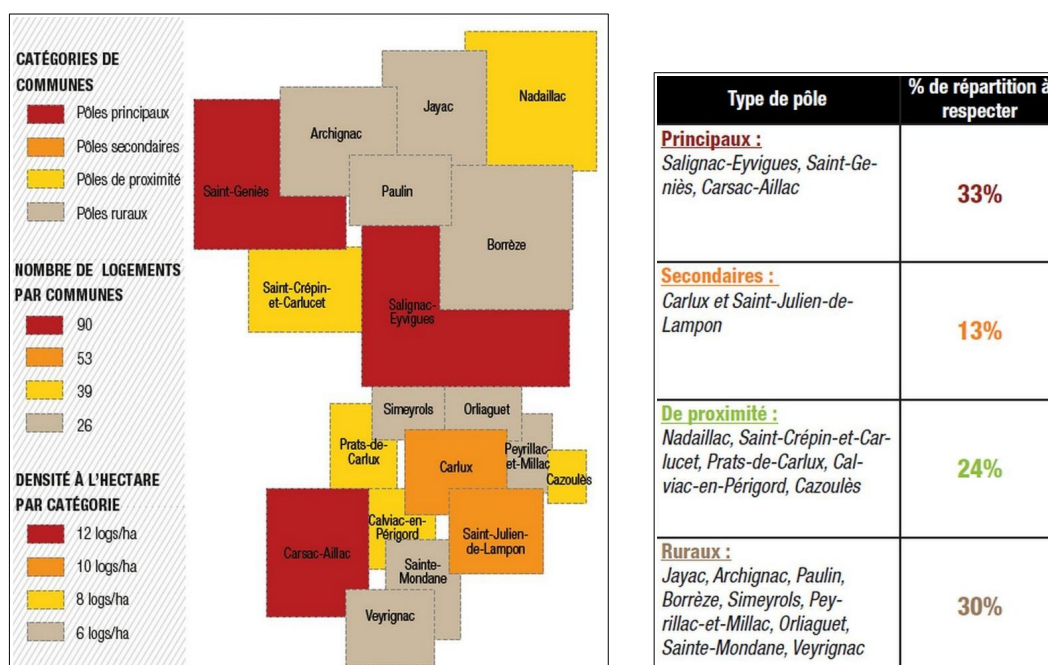


Figure 2 : Scénario des centralités urbaines (fonctionnement intra-territorial) (à gauche) et pourcentage de répartition par type de pôle (à droite)
(Source : rapport de présentation-tome 2-Justifications des dispositions du PLUi, page 71)

Selon le dossier, le scénario retenu nécessite la réalisation de 1 365 logements. Pour répondre à ce besoin, le projet de PLUi prévoit la réintégration de 380 logements inactifs et 180 bâtiments susceptibles de changer de destination, sans préciser leurs localisations. Seuls les 805 logements restants font l'objet d'une répartition selon le principe de l'armature territoriale définie.

La MRAe recommande de localiser les logements inactifs et les bâtiments susceptibles de changer de destination sur le territoire afin de s'assurer qu'ils ne contribuent pas à favoriser l'étalement urbain et qu'ils répondent aux principes de répartition des logements de l'armature territoriale définie par le projet de PLUi.

Pour répartir les 805 logements restants à produire, il est d'abord recherché le potentiel de densification dans l'enveloppe urbaine existante avant d'envisager des extensions urbaines. L'analyse du potentiel de densification a consisté à identifier les ensembles urbains existants et à étudier les limites de l'enveloppe urbaine correspondant aux parties actuellement urbanisées (PAU). L'estimation du potentiel de logements à produire a consisté ensuite à recenser les surfaces potentiellement constructibles et à analyser la capacité de mobilisation du foncier susceptible d'accueillir de nouvelles habitations.

Le potentiel théorique constructible est de 174 hectares dans les parties déjà urbanisées ce qui permettrait la construction de 998 logements selon le dossier. Après application d'un coefficient de rétention foncière de 53 %¹¹, la surface mobilisable dans les parties déjà urbanisées est réduite à 70 hectares permettant la construction de 469 logements.

La densité moyenne du projet intercommunal est très faible, d'environ sept logements par hectare. **La MRAe recommande d'augmenter la densité de logements, afin de limiter l'artificialisation des sols.**

Le PADD définit un minimum de deux tiers des extensions urbaines en continuité urbaine des bourgs et des villages sur l'ensemble des communes pour construire 340 logements, sans précision sur le tiers restant. Le dossier cartographie l'ensemble des secteurs en extension urbaine justifiant des choix d'urbanisation déclinant les incidences positives, négatives, directes et indirectes ; ainsi que les mesures d'évitement-réduction à mettre en œuvre.

3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

L'évaluation des incidences sur les secteurs concernés par des OAP a porté uniquement sur les zones à urbaniser 1AU. L'évaluation des impacts sur les zones 2AU étant prévue lors de leur ouverture à l'urbanisation selon le dossier.

Les secteurs concernés ont été étudiés à partir de la bibliographie de l'état initial de l'environnement, sans inventaire de terrain sur ces secteurs. L'absence de connaissance précise des enjeux sur les zones à urbaniser, notamment sur la base d'inventaires, ne permet pas une analyse proportionnée des incidences du PLUi sur l'environnement et ne permet pas de mener une démarche ERC aboutie.

Concernant les zones humides, leur présence potentielle mise en évidence par le dossier sur un secteur de développement à vocation d'habitat envisagé à Saint-Julien-de-Lampon n'a toutefois pas fait l'objet de caractérisation, ni de mesures d'évitement-réduction.

Globalement, en l'absence d'investigation spécifique sur les secteurs de développement prévus dans le PLUi, le dossier ne permet pas de conclure à l'absence d'incidences sur les zones humides.

La MRAe recommande de mener une véritable démarche ERC passant par le choix de sites de développement de moindre incidence environnementale (phase d'évitement) et la réduction des incidences résiduelles à partir de résultats d'investigations de terrain, à fournir dans le dossier.

Les zones à urbaniser en extension urbaine sont nombreuses, de taille très faible (majoritairement de moins de un hectare et rarement de plus de deux hectares) et réparties sur le territoire intercommunal selon l'armature territoriale définie. Cette répartition constitue une forme de mitage du territoire renforçant l'étalement urbain qui ne va pas dans le sens d'une polarisation structurante à l'échelle intercommunale. De plus, elle favorise l'usage de la voiture individuelle au détriment des modes doux et des transports collectifs.

La MRAe recommande de renforcer les centralités existantes dans la perspective d'éviter l'étalement urbain et de préserver les secteurs à enjeux environnementaux.

4. Dispositif de suivi du PLUi

Le dossier présente des indicateurs de suivi couvrant les thématiques suivantes : logements, population et ménages ; consommation d'espaces, économie et agriculture ; niveau de service et déplacement ; environnement, paysage et biodiversité. Chaque indicateur comporte les sources et des données de référence disponibles à la date d'approbation du PLUi, rendant opérationnel le suivi du PLUi.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

1. Consommation d'espace et densités

Le territoire du Pays de Fénelon a consommé 131 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) entre 2011 et 2021, selon l'observatoire des espaces naturels, agricoles, forestiers et urbains (NAFU), pour l'habitat et l'économie. Environ 600 logements ont été construits, en majorité sur les communes de Carsac-Aillac, Saint-Geniès, Saint-Julien-de-Lampon, Calviac-en-Périgord et Archignac.

11 Justification du coefficient de rétention page 348 du tome 2

Le projet de PLUi prévoit une surface maximale de consommation d'espaces de 65,5 hectares pour la période 2024-2034 afin de respecter les objectifs du SRADET Nouvelle-Aquitaine.

Concernant l'habitat, le projet de PLUi prévoit de mobiliser 49,4 hectares d'espaces NAF en extension urbaine selon le dossier. A cela s'ajoute la mobilisation de 9,4 hectares en extension pour le développement économique et 9,3 hectares pour le tourisme selon le dossier ; soit un total de 68,1 hectares d'espaces NAF.

Le projet de PLUi identifie également réglementairement près de 76 hectares de zones à urbaniser à long terme pour de l'habitat et le développement économique, 119 hectares de STECAL (existants et créés) et des emplacements réservés.

La MRAe demande de prendre en compte toutes les consommations prévisibles d'espaces naturels, agricoles et forestiers, y compris les STECAL, et ensuite d'évaluer la concordance du projet de PLUi avec l'objectif de réduction de la consommation foncière du SRADET à l'horizon 2030 ; ainsi que dans la perspective nationale du zéro artificialisation nette (ZAN) au-delà, en particulier d'ici 2034 à l'échéance du PLUi.

Le projet de PLUi compte à minima la consommation de 144,1 hectares, plus 119ha de STECAL et des emplacements réservés ce qui est contraire à l'objectif de réduction par deux de la consommation d'espaces NAF par rapport à la décennie précédente. De plus, la consommation d'espace agricole du projet de PLUi paraît en contradiction avec l'objectif de préservation des zones agricoles porté par l'axe 3 du PADD.

La MRAe recommande de revoir le projet intercommunal afin de réduire fortement la consommation d'espace NAF par tous les moyens à disposition en particulier par une plus forte densification dans l'enveloppe urbaine existante.

Elle recommande de justifier la consommation d'importantes surfaces agricoles, en contradiction avec l'objectif de préserver les zones agricoles porté par l'axe 3 du PADD.

2. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

Le territoire du Pays de Fénelon est concerné par cinq¹² sites Natura 2000 désignés zone spéciale de conservation (ZSC), 14¹³ zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) dont 8 de type 1 et 6 de type 2 ainsi qu'un milieu relevant d'un arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB). Il fait également partie de la réserve de biosphère structurée autour de la rivière Dordogne. Les zones Natura 2000 se situent principalement en partie sud du territoire.

Les boisements se concentrent essentiellement sur la partie est du territoire, plus denses au sein de la zone de Causse.

Le PLUi classe principalement les emprises Natura 2000 en zone naturelle protégée Np et, pour certains, dans une moindre mesure en zone naturelle N et au sein de STECAL à vocation touristique Nt1, à vocation de loisirs NI1 ainsi qu'en zone urbaine touristique Ut et agricole A. Des inventaires portant sur les habitats naturels et les espèces au sein des sites Natura 2000, datés de 2012, sont évoqués dans le dossier, sans autres informations.

La MRAe recommande de mener des investigations de terrain dans les secteurs de développement localisés pour partie au sein de sites Nature 2000 en présence, afin d'évaluer les incidences sur ces milieux sensibles, l'article L.414-4 du Code de l'environnement exigeant de lever toute ambiguïté portant sur le risque d'incidences notables en amont de l'approbation du plan.

Les OAP à vocation d'aménagement préservent les cônes de vues sur le bâti existant, identifiés sur les secteurs de développement situés sur les communes de Carlux et de Salignac-Eyvigues. La création de haies vise à s'assurer de l'insertion paysagère de nouvelles constructions.

L'OAP thématique visant la préservation de la trame verte et bleue porte sur la préservation des haies en lien avec l'activité agricole ainsi que les milieux naturels sur l'ensemble des communes.

4. Prise en compte des incidences sur la ressource en eau et les milieux aquatiques

Le territoire comporte 16 captages d'eau potable destinés à la consommation humaine. Douze captages sont protégés par des périmètres de protection. Le PADD prévoit de situer les points de captage en zone naturelle afin notamment de limiter la constructibilité dans leur proche environnement.

12 Sites Natura 2000 : La Dordogne, Coteaux calcaires de la vallée de la Dordogne, Coteaux calcaires de Proissans, Sainte-Nathalène et Saint-Vincent-le-Paluel, Vallées des Beunes et Coteaux calcaires de Borrèze

13 ZNIEFF de type 1 : Coteau x calcaires de la vallée de la Borrèze, Couasne de Veyrignac et Aillac, Couasne de Saint-Julien-de-Lampon, Cingle de Monfort, Couasne de Carsac, Hêtraie du claud, La Dordogne Quercynoise, Grottes de la forge et environs
ZNIEFF de type 2 : Secteur forestier de Borrèze, Coteaux à chênes verts du sarladais, La Dordogne, Causse de Terrasson, Vallées et coteaux des petites beunes et de la grande beune, Vallée de la Dordogne quercynoise

Les volumes d'eau prélevés sur le territoire du Pays de Fénelon s'élèvent à plus de 2,3 millions de m³. Ces prélèvements sont pour plus de la moitié réalisés sur les captages situés dans le secteur Causse de Terrasson (1 283 116 m³ en 2019).

La MRAe recommande de fournir les données sur les volumes de prélèvements autorisés en eau potable sur le territoire afin de s'assurer des possibilités de développement envisagées.

Le dossier localise un secteur de développement à vocation d'habitat sur la commune de Borrèze, en extension du tissu urbain existant dans le bourg. La mise en place de systèmes d'assainissement autonomes est prévue afin de préserver la zone humide attenante, sans expliquer la démarche d'évitement des incidences éventuelles sur la zone humide identifiée.

La MRAe recommande de préciser comment le projet de PLUi s'assure de la préservation de la zone humide identifiée au sein du secteur de développement dans le bourg de la commune de Borrèze et garantit l'évitement d'éventuelles incidences sur ce milieu sensible.

Par ailleurs, le dossier ne précise pas les masses d'eau présentes sur le territoire, ni leur état servant de point de rejet des eaux des stations d'épuration après traitement des effluents supplémentaires.

La MRAe recommande d'apporter des informations sur l'analyse de la qualité de l'eau ainsi que de présenter les éventuelles incidences environnementales générées.

5. Prise en compte des risques et des nuisances

Le territoire intercommunal est concerné par les risques liés aux inondations, aux feux de forêt, au retrait-gonflement des argiles, aux cavités souterraines, au mouvement de terrain, ainsi qu'à la présence de 24 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et de 35 anciens sites industriels recensés dans la base de données BASIAS. Le risque inondation, identifié au sud du territoire, a fait l'objet de l'établissement d'un plan de prévention du risque inondation (PPRI) Vallée de la Dordogne, approuvé le 15 avril 2011.

Les communes situées en bord de Dordogne sont dotées d'un Atlas des zones inondables (AZI). Huit communes¹⁴ sont exposées à un aléa fort, en zone rouge du PPRI, pour lesquelles le règlement associé identifie la règle générale d'inconstructibilité et encadre strictement le développement sur des zones peu urbanisées ou sur des zones urbaines.

L'ensemble du territoire intercommunal est concerné par un risque de feu de forêts significatif du fait de l'importance du couvert forestier (45 % de sa superficie). Le dossier montre que les communes disposent de moyens de lutte contre l'incendie¹⁵.

6. Mise en œuvre de la transition énergétique et développement des énergies renouvelables

Le dossier recense cinq STECAL à vocation de production d'énergie localisés en zone naturelle de développement d'énergies renouvelables Nénr. Ils sont délimités pour permettre des projets photovoltaïques d'une superficie totale de 15 hectares, sur les communes d'Archignac, Nadaillac et Paulin.

Trois secteurs de projet d'implantation sont traversés par un corridor écologique ou couverts par des espaces boisés non protégés réglementairement. Le dossier évoque des incidences potentielles sur ces milieux sensibles sans avoir mis en œuvre la démarche ERC appliquée pour le choix de localisation de ces STECAL, d'autant que des parties de zones sont boisées.

La MRAe recommande de mener une véritable démarche ERC pour définir les STECAL en zone Nénr et de protéger réglementairement les zones à enjeux.

Elle recommande d'inscrire dans le PLUi les zones d'accueil des énergies renouvelables, en privilégiant les sites anthropisés, en tenant compte du décret du 29 décembre 2023¹⁶. Il conviendrait de fixer dans le règlement écrit les conditions favorables à l'accueil des installations d'énergies renouvelables et à la sobriété énergétique des constructions.

14 Calviac-en-Périgord, Carlux, Carsac-Aillac, Cazoulès, Orliaguet, Peyrillac-et-Millac, Saint-Julien-de-Lampon, Sainte-Mondane et Veyrignac

15 Carte page 273 du rapport de présentation – tome 1

16 Décret n° 2023-1417 du 29 décembre 2023 portant application de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Pays de Fénelon dans le département de la Dordogne vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2034. Il prévoit l'accueil de 1 400 habitants supplémentaires, un besoin de 1 365 logements sur la période 2024-2034 dont 340 logements en extension de l'urbanisation.

Le projet intercommunal s'appuie sur des données trop anciennes pour asseoir la projection démographique, qui ne semble pas cohérente avec la réalité. Le besoin annoncé paraît ainsi sur-estimé. La mobilisation prévue de logements vacants et de bâtiments susceptibles de changer de destination pour répondre au besoin de logements est intéressante. Cependant, ces logements ne sont pas localisés ce qui ne garantit pas le respect de l'armature territoriale définie dans le PLUi, ni l'évitement de l'étalement urbain sur un territoire étendu de 19 communes.

De plus, le projet présenté ne comptabilise pas tous les espaces NAF qu'il projette de consommer à l'horizon 2034 (zones à urbaniser à long terme, STECAL, emplacements réservés) et les densités en zones urbaines et à urbaniser sont très faibles. L'objectif de réduction de la consommation d'espace NAF du SRADDET et de la loi climat et résilience n'est ainsi pas respecté.

Il convient de mener des inventaires écologiques et de caractériser les zones humides sur les secteurs de développement envisagés (zones à urbaniser, STECAL, emplacements réservés) afin de s'assurer d'une prise en compte suffisante des enjeux environnementaux. Des corridors écologiques et des espaces boisés risquent d'être impactés sur des zones de développement d'énergies renouvelables prévues dans le PLUi en l'absence de mesures de protection réglementaire .

Le projet de PLUi doit être revu afin de réduire significativement les surfaces NAF à consommer et en présentant un état initial de l'environnement des zones à urbaniser abouti afin de s'assurer d'une mise en œuvre proportionnée de la démarche d'évitement et de réduction (ERC).

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

A Bordeaux, le 24 septembre 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la présidente de la MRAe

Signé

Annick Bonneville