

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux (87)

n°MRAe 2025ANA1

dossier PP-2024-16691

Porteur du Plan : communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux (87)

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 9 octobre 2024

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : le 19 octobre 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).

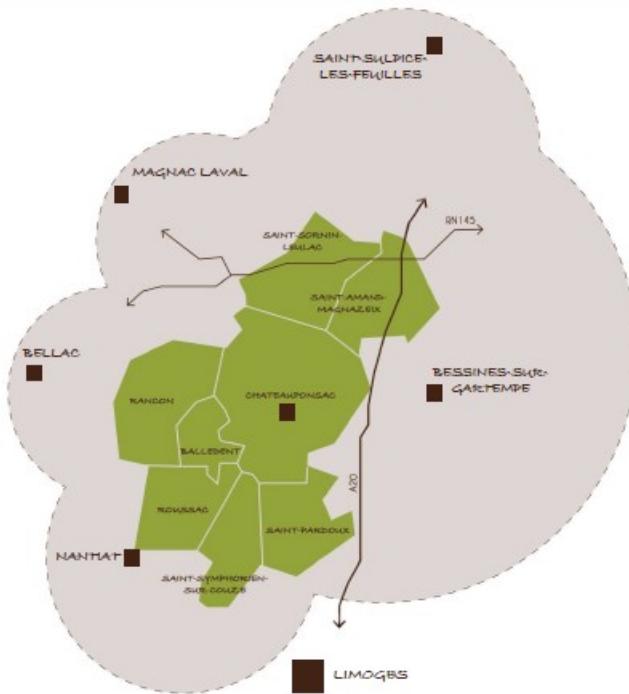
Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à M. Pierre LEVAVASSEUR.

Le délégué 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 général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux (87). Le PLUi, approuvé le 30 septembre 2021, a fait l'objet d'un avis¹ de la Mission Régionale d'Autorité environnementale daté du 10 septembre 2019.

La communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux se situe en limite nord de l'agglomération de Limoges, à 20 km à l'ouest de Bellac. Elle comporte six communes membres, et regroupe une population de 5 093 habitants d'après les données de l'INSEE de 2021. La commune la plus peuplée est Chateauponsac (2 021 habitants en 2021). Le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).



Localisation de la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux (source : rapport de présentation du PLUi, p.4)

D'après le dossier, la révision allégée n°1 vise principalement à permettre la réalisation de projets d'habitations, d'activités et de tourisme en zone agricole (A) et naturelle (N). Elle apporte également des modifications au rapport de présentation du PLUi et à certaines dispositions du règlement, dans le but de les clarifier ou de corriger des erreurs matérielles.

La révision allégée n°1 est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-11, en tant qu'elle permet la réalisation de travaux susceptibles d'affecter un site Natura 2000. Le site Natura 2000 concerné est la « Vallée de la Gartempe sur l'ensemble de son cours et affluents », référencé FR7401147 au titre de la directive « habitats, faune, flore ».

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

La démarche a pour but d'évaluer les incidences de la modification du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

II. Objet et justification de la révision allégée n°1

Le projet de révision allégée n°1 du PLUi de la communauté de communes Gartempe-Saint-Pardoux (87) vise à :

1 Avis 2019ANA175 du 10 septembre 2019 consultable à l'adresse suivante :https://www.mrae developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8433_e_plui_gartempe_st_pardoux_dh_signe.pdf

- modifier le rapport de présentation, notamment afin de préciser que les aérogénérateurs, autorisés en zone agricole (A) et naturelle (N) par le document en vigueur, sont soumis à des règles spécifiques d'implantation et de hauteur ;
- clarifier les dispositions du règlement ayant trait notamment à la vocation des zones, aux caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères des constructions, au traitement environnemental et paysager des espaces non bâties ;
- permettre la réalisation de huit projets touristiques en reclassant en zone NL (activités sportives, équestres, touristiques et de loisirs, restauration) 16 hectares de terrains actuellement situées en zones agricole (A) ou naturelle (N) ;
- créer une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) pour préciser les conditions d'aménagement de terrains ayant vocation à accueillir un espace aquatique à Châteauponsac, actuellement situés en zones naturelle (N) et zone naturelle à vocation de loisirs (NL), et reclassés en secteur de taille et de capacité limitée (STECAL) Nls ;
- permettre la réalisation de trois projets économiques en reclassant en zone urbaine (UB, 2AU) neuf hectares de terrains actuellement classés en zone agricole, naturelle ;
- permettre la création d'un centre de formation à Rancen par la création d'un STECAL Ae sur des terrains actuellement situés en zone agricole (A) et naturelle (N) et d'une OAP ;
- faciliter des projets d'habitat (création, réhabilitation, extension) en reclassant en zones urbaines UB et UV 1,22 hectare actuellement classés en zone agricole et naturelle ;
- permettre le changement de destination de six bâtiments agricoles ;
- reclasser en zone agricole trois hectares actuellement en zone à urbaniser à long terme 2AU, ainsi que 0,65 hectare actuellement situés en zone urbaine UB.

En prenant en compte les changements de destination, les évolutions relatives à l'habitat représentent un potentiel de création 14 logements supplémentaires. Pour mémoire, le PLUi prévoit la création de 220 logements à horizon 2030, soit 20 logements à créer par an en moyenne. Les évolutions prévues sont également susceptibles d'augmentation la population saisonnière, avec la création de logements touristiques et d'équipements recevant du public.

La collectivité met en avant le fait que cette procédure doit permettre de maintenir l'attractivité de l'intercommunalité, dans un contexte de déclin démographique amorcé depuis le début des années 1980. Elle entend ainsi faciliter l'adaptation et la diversification de l'offre de logements, ainsi que le développement des activités.

La révision allégée emporte d'après le dossier des évolutions significatives dans le zonage, avec notamment des réductions des zones agricole (A) et naturelle (N) de respectivement 11 hectares et 4 hectares.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de révision allégée n°1

1. Qualité générale du dossier

Le dossier comporte une notice de présentation des évolutions apportées au PLUi, ainsi qu'une notice relative à l'évaluation environnementale de la révision allégée n°1, qui comporte notamment le résumé non technique visant à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

Les thématiques traitées dans le cadre de l'évaluation environnementale sont le paysage, la biodiversité, les risques, la gestion de l'eau (assainissement, eau potable), et les risques et nuisances. La MRAe relève toutefois que les corrections et clarifications apportées au règlement du PLUi ne sont pas évoquées dans la notice environnementale. Elle relève également que, malgré la perte de surface agricole qu'induit la révision allégée, le dossier ne comporte pas d'analyse relative à cet enjeu.

Le dossier manque également de vues d'ensemble du territoire permettant de situer les secteurs concernés par rapport à la trame verte et bleue du PLUi (TVB), à l'enveloppe urbaine, aux secteurs de risques (le territoire étant notamment couvert par un atlas des zones inondables). Cette remise en contexte des secteurs concernés par la révision allégée permettrait notamment une évaluation des effets cumulés de la procédure.

La MRAe considère que l'évaluation environnementale n'a pas été menée à son terme et que la qualité du dossier peut être significativement améliorée. Elle recommande d'inclure les corrections et clarifications du règlement dans la notice environnementale, en donnant à voir avec des cartes d'ensembles les enjeux de la procédure à l'échelle de la communauté de communes.

2. Méthode d'analyse des solutions alternatives et qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

Le dossier explique que la révision allégée n°1 fait suite à une concertation avec les habitants ayant permis de faire émerger un certain nombre de projets, sélectionnés au regard d'un ensemble de critères socio-économiques et environnementaux. Ces critères sont exposés dans le dossier. Ils ne semblent toutefois pas avoir donné lieu à une méthodologie formalisée de sélection des objets de la révision allégée (de type analyse multi-critères).

Le dossier comporte par ailleurs des fiches descriptives synthétisant les principaux enjeux identifiés sur les secteurs concernés par la révision allégée n°1. Elles portent sur les enjeux en matière de biodiversité, de gestion des eaux pluviales, de raccordement aux réseaux (assainissement, eau), d'accès routiers, de risques, d'intégration paysagère.

La MRAe s'interroge sur la façon dont les observations consignées dans ces fiches ont été prises en compte. Les évolutions du PLUi présentées comme inadaptées ou non pertinentes dans ces fiches descriptives ont été maintenues, à l'exception d'un reclassement qui concernait un terrain en zone humide².

S'agissant du projet de création de STECAL pour le centre de formation de Rancon, la MRAe observe que le dossier ne fait pas état d'une recherche de sites alternatifs, démarche qui semblerait opportune au regard des conclusions du dossier sur les difficultés de desserte routière du terrain, de raccordement aux réseaux et de gestion des eaux pluviales, à proximité d'un site Natura 2000 et d'une zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique.

La MRAe considère que la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC) n'est pas aboutie. **Elle recommande que les évolutions emportant des incidences notables sur l'environnement fassent prioritairement l'objet de mesures d'évitement, traduites dans le règlement du PLUi, ce qui peut aboutir à reconsidérer certains projets ou leur localisation.**

3. Consommation d'espace

Dans son avis du 10 septembre 2019, la MRAe considérait que le projet de PLUi ne témoignait pas d'une prise en compte suffisante des enjeux de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Le projet d'aménagement et de développement durable du PLUi ne définit d'ailleurs pas d'objectif quantifié en la matière. La MRAe appelait à cet égard l'attention de la collectivité sur l'objectif de réduction de 50 % des consommations foncières à horizon 2031 fixé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, alors en cours d'approbation.

Le dossier de révision allégée n°1 ne présente pas de bilan de consommation d'espaces NAF sur le territoire de la communauté de communes par rapport à l'objectif de réduction à prendre en compte à l'horizon 2031. La révision allégée n°1 ne semble pas de nature à améliorer la prise en compte de cet enjeu. La notice fait en effet état d'une consommation d'espaces NAF supplémentaire de l'ordre de 11 hectares, pour une restitution à la zone agricole (A) de 3,7 hectares. De plus, les évolutions apportées au PLUi semblent contribuer au mitage des espaces naturels et agricoles (parfois cultivés).

La MRAe demande de préciser les incidences de la révision allégée n°1 sur les perspectives d'atteinte de l'objectif de réduction des consommations d'espace du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et de la loi climat résilience.

Le dossier fait état d'un projet de centrale photovoltaïque prévue à Saint-Armand-Mangazeix, en lien avec un projet de logement insolite sur des terrains actuellement situés en zones agricole (A) et UB à vocation résidentielle. Le dossier ne fournit pas d'informations précises sur ce projet, qui porte sur un terrain d'environ deux hectares. La MRAe rappelle à toutes fins utiles que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine prévoit le développement prioritaire des installations photovoltaïques sur des terrains déjà artificialisés.

4. Prise en compte des sensibilités écologiques

Le dossier met en avant la prise en compte des sensibilités écologiques du territoire à travers les critères environnementaux définis pour sélectionner les objets de la présente procédure. Le dossier signale ainsi que la présence de milieux d'intérêt patrimonial, d'éléments de la trame verte et bleue (TVB), de zones humides ou de cours d'eau a été prise en compte.

² Il s'agit notamment des évolutions relatives au projet de création d'un secteur de taille et de capacité limitée (STECAL) à Rancon pour la création d'un centre de formation (R 077), de projet de reclassement de parcelles agricoles et naturelles en zone NL (loisirs) pour la création de chalets touristiques près d'un étang (R 006), et d'un projet de reclassement de terrains zonés N en zone UB pour permettre la création de logements à Saint-Amand-Magnazeix (R 067). Les changements de destination jugés non pertinents sont les projets référencés R 022 à Saint-Sornin-Leulac et R 059 Saint-Pardoux-le-Lac.

Cependant, l'état initial des secteurs concernés, tel que présenté dans le dossier, est insuffisant. La localisation des secteurs par rapport à la TVB n'est pas précisée, et le dossier ne fait référence à aucune donnée d'inventaire faunistique ou floristique, qu'elle soit issue de visites de terrains, de recherches bibliographiques ou de bases de données dédiées.

Une « pré-étude » ayant permis d'identifier et d'éviter les zones humides est évoquée. Toutefois, le dossier n'indique pas quelles sources et quels critères (pédologiques, floristiques) ont été retenus pour mener cette étude³.

Le dossier se limite à évoquer quelques caractéristiques générales des secteurs concernés, insuffisants pour caractériser leur niveau de sensibilité écologique dans le cadre d'une évaluation environnementale proportionnée. Ainsi, le dossier évoque le caractère plus ou moins anthropisé des terrains, ou la nature de la végétation (prairie, boisement).

La notice signale quatre évolutions susceptibles d'impacts significatifs. Il s'agit des évolutions visant à permettre :

- l'extension du camping de Saint-Armand-Magnazeix (R 078) : parcelle impactée couverte par une forêt mature faisant partie d'une continuité écologique ;
- l'implantation de logements insolites et d'une centrale photovoltaïque à Saint-Armand-Maganzeix (R 084) : parcelle présentée comme associée à un cours d'eau et à une zone humide ;
- la création d'un centre de formation à Rancon (R 077) : terrain comportant des boisements diffus à 200 mètres du site Natura 2000 *Vallée de la Gartempe* ;
- un projet non déterminé (R 067) : friche agricole dont l'urbanisation est signalée comme fractionnant un corridor de déplacement.

S'agissant des quatre projets ci-dessus identifiés comme impactant, le dossier ne mentionne pas les espèces potentiellement impactées. Il n'est pas fait mention des éventuelles incidences sur des espèces protégées. De plus, s'agissant spécifiquement du secteur situé à Rancon, la collectivité a réduit le périmètre initialement envisagé pour éloigner le STECAL de la ZNIEFF *Vallée de la Gartempe*. Une zone humide demeure cependant dans le périmètre du STECAL.

D'autres secteurs concernés semblent susceptibles de présenter des enjeux écologiques plus ponctuels (haies, arbres). Comme évoqué plus haut, aucune mesure réglementaire ne semble envisagée pour tenir compte de ces enjeux. Le dossier affirme seulement que les enjeux écologiques devront constituer un objet de vigilance pour les porteurs de projet.

La MRAe considère par conséquent que les enjeux écologiques de la révision allégée n°1 sont sous-estimés.

La MRAe demande de présenter un état initial détaillé des terrains concernés par la révision allégée, aboutissant à une hiérarchisation des enjeux établie selon une méthode claire. Les espèces protégées potentiellement impactées par la procédure doivent être identifiées, étant observé que la démarche d'évitement doit être prioritaire. Les mesures ERC pouvant être portées par le PLUi doivent être traduites réglementairement, en adaptant les périmètres de projet ou en mettant en place les protections environnementales prévues par le Code de l'urbanisme.

5. Gestion de l'eau

Le dossier conclut à l'absence d'incidences du projet de révision allégée n°1 sur les réseaux d'assainissement des eaux usées et d'adduction en eau potable, sans présenter aucune estimation de la capacité résiduelle des réseaux et de la charge supplémentaire induite par la révision allégée.

Certains projets semblent toutefois de nature à impacter les besoins en assainissement et en eau de façon sensible : par exemple, les évolutions du PLUi visant à permettre l'extension du camping de Saint-Armand-de-Magnazeix, la création d'un centre de formation à Rancon, ou la création d'un pôle récréatif comprenant un espace aquatique à Châteauponsac. S'agissant du projet de centre de formation, la fiche descriptive établie pour le secteur concerné mentionne d'ailleurs que « *la faible profondeur du sol engendrera des difficultés pour l'installation des réseaux d'eau et d'assainissement. Une pente considérable compliquera la gestion des écoulements [...]* ».

La notice signale en outre que le hameau de Puymarron connaît actuellement une augmentation significative de sa population liée à la reconversion de son bâti agricole. Elle ajoute que la capacité des réseaux à soutenir le changement de destination supplémentaire prévu dans le cadre de la révision allégée n'est pas

3 Pour mémoire, l'article L. 211-1 du Code de l'urbanisme définit les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

certaine.

Dans son avis du 10 septembre 2019, la MRAe avait estimé que le dossier du PLUi ne permettait pas de statuer sur la soutenabilité du projet relativement à la gestion des eaux usées et à l'approvisionnement en eau potable.

La MRAe demande de nouveau que la communauté de commune étudie précisément les enjeux de la révision allégée en matière de gestion de l'eau, en appuyant son analyse sur des éléments chiffrés, en mettant en regard la capacité résiduelle des réseaux et la charge supplémentaire estimée, et en tenant compte de l'aptitude des sols à accueillir de nouveaux réseaux.

6. Prise en compte des risques

Le dossier affirme qu'aucun des secteurs concernés par la révision allégée n°1 ne se situe dans un secteur de risque naturel ou technologique. Seule la localisation des secteurs concernés par rapport aux sites et sols pollués est cependant présentée. La notice signale que plusieurs secteurs concernés par la révision allégée présentent des difficultés d'accès pour les véhicules d'incendie et de secours⁴.

La notice ne permet pas de conclure à l'absence d'incidences de la révision allégée n°1 en matière de risques.

7. Milieu humain, cadre de vie

Le dossier avance que la révision allégée n'aura pas d'incidences significatives sur les paysages et le patrimoine local.

Les enjeux en matière de déplacements et de mobilité à l'échelle de l'intercommunalité mériraient une analyse plus approfondie, compte-tenu de l'importance de certains des équipements recevant du public rendus possibles par la révision.

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

Le projet de révision allégée n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Gartempe Saint-Pardoux (87), vise à permettre la réalisation de projets d'habitations, d'activités et de tourisme en zone agricole (A) et naturelle (N). Elle apporte également des modifications au rapport de présentation du PLUi et à certaines dispositions du règlement, dans le but de les clarifier ou de corriger des erreurs matérielles.

Le dossier présenté ne répond pas aux attendus de l'évaluation environnementale définis par le Code de l'urbanisme. L'état initial environnemental n'est pas proportionné. Les enjeux, en termes de biodiversité, de gestion des eaux usées, pluviales, d'eau potable, ou de risques, qui ressortent de l'état initial font l'objet d'une prise en compte insuffisante. Le dossier ne permet pas de conclure à l'absence d'incidences sur des espèces d'intérêt patrimonial. Plusieurs projets ayant des incidences significatives sont ainsi maintenus, sans recherche de solutions alternatives.

De plus la procédure semble de nature à aggraver le mitage des espaces naturels et agricoles. Elle ne semble pas non plus prendre en compte l'objectif de réduction de consommation d'espaces NAF de 50 % fixé par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine et la loi climat résilience.

L'évaluation environnementale de la révision allégée n°1 du PLUi doit être revue dans une perspective d'évitement des incidences environnementales et de réduction des consommations foncières. La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 6 janvier 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Pierre Levavasseur

4 C'est le cas notamment du STECAL à Rancou sur lequel est prévu un centre de formation, du projet de reclassement d'une parcelle actuellement classée A et N en NL pour la création d'un gîte et d'autres hébergements touristiques à Châteauponsac (R 043) et d'un projet de reclassement équivalent pour installer des cabanes de pêche à vocation touristique à Saint-Pardoux-le-Lac (R 006).