

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Viance (19)

n°MRAe 2025ANA33

Dossier PP-2024-17076

Porteur du Plan : Commune de Saint-Viance

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 20 décembre 2024

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 31 décembre 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 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Jérôme WABINSKI.

Le délégué 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 la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Viance, située dans le département de la Corrèze, à une dizaine de kilomètres au nord-ouest de Brive-La-Gaillarde.

Le projet de PLU est soumis à 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.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La commune de Saint-Viance compte 1 884 habitants (INSEE 2021) répartis sur un territoire de 1 623 hectares. Elle appartient à la communauté d'agglomération du Bassin de Brive, qui regroupe 48 communes membres et 108 107 habitants en 2021. Régie jusqu'à présent par le règlement national d'urbanisme (RNU), la commune de Saint-Viance a prescrit l'élaboration d'un PLU le 23 novembre 2020.

Le territoire de Saint-Viance est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud-Corrèze approuvé le 11 décembre 2012, dont la révision a été engagée le 8 mars 2021. L'armature territoriale définie par le SCoT identifie Saint-Viance comme appartenant au pôle urbain de Brive-La-Gaillarde, en raison de sa proximité avec la ville centre. La commune n'est cependant pas considérée comme une centralité participant au rayonnement du pôle urbain. Saint-Viance est en effet une commune rurale, majoritairement agricole, qui appartient à l'aire urbaine d'Allassac, mais dont le développement s'inscrit dans l'aire d'attraction de Brive-La-Gaillarde.

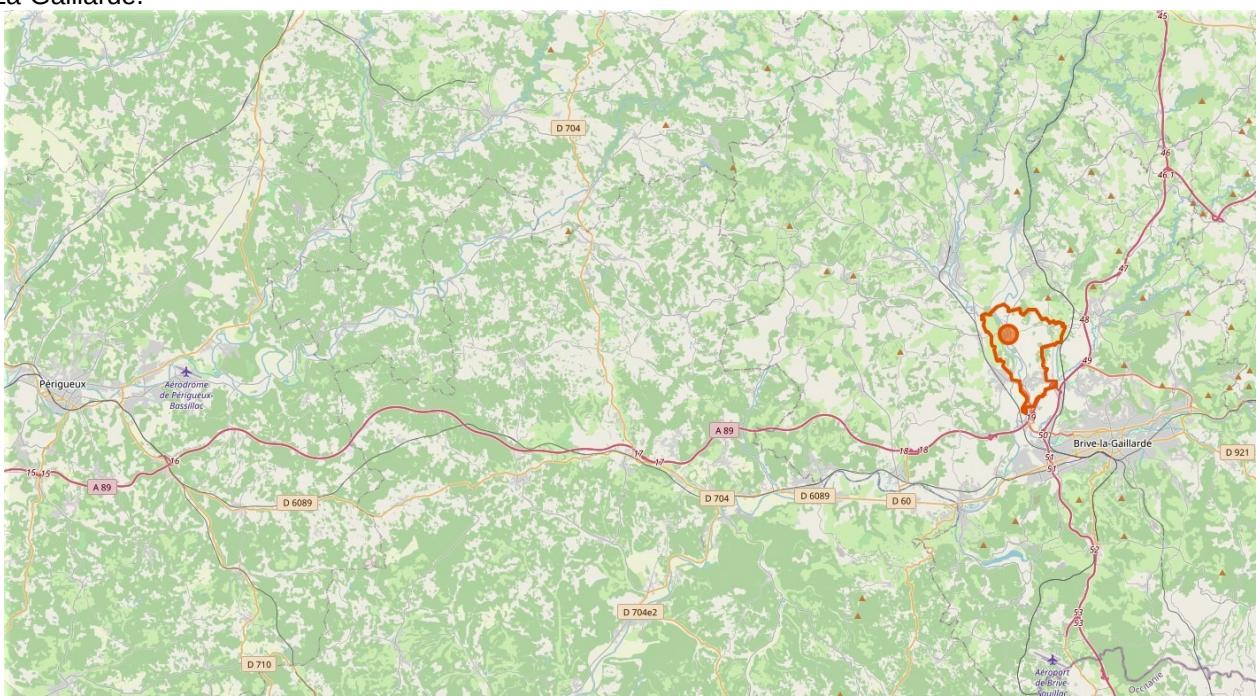


Figure 1: Localisation de la commune de Saint-Viance (Source : OpenStreetMap)

La commune est traversée par la Vézère et par son affluent, la Loyre, qui se rejoignent en limite du territoire communal. L'habitat est particulièrement dispersé ; le développement du bourg étant contraint par le risque d'inondation le long de la Vézère, il s'est reporté sur les multiples hameaux d'origine agricole.

Le territoire communal accueille une des plus vastes zones d'activités économiques de l'agglomération (ZAE de « La Nau » qui s'étend sur 57 hectares), spécialisée dans la filière agroalimentaire et les biotechnologies.

La commune est également couverte par le programme local de l'habitat (PLH) et par le plan de déplacement urbain (PDU) de l'agglomération du bassin de Brive, respectivement adoptés en décembre 2016 et en juin 2019. Un plan climat air énergie territorial (PCAET) a été élaboré à l'échelle de l'agglomération du bassin de Brive ; il a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 3 avril 2023¹.

¹ Avis de la MRAe 2023ANA22 du 3 avril 2023 consultable à l'adresse suivante :

B. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier recense les plans, schémas et programmes avec lesquels le PLU doit être compatible. Il analyse le lien de compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine, le SCoT Sud-Corrèze, le PLH et le PDU de l'agglomération du Bassin de Brive.

Le SCoT Sud-Corrèze n'intégrant pas les règles du SRADDET, le dossier précise que c'est au PLU d'être directement compatible avec le schéma régional.

La MRAe recommande de s'assurer de la comptabilité du PLU avec les évolutions introduites à l'occasion de la modification du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, approuvée le 18 novembre 2024.

Le PLH fixe pour Saint-Viance un objectif de production de douze logements neufs par an pour la période 2016-2022, avec une densité brute² de 9,5 logements par hectare. Le SCoT fixe quant à lui des objectifs de densité plus élevés, la densité brute minimale étant de 12 logements par hectare au sein des communes du pôle urbain. Il affiche en effet l'ambition d'augmenter progressivement la densité des opérations, de +10 % par rapport à l'existant sur la période 2012-2018, puis de +30 % sur 2019-2024 et de +50 % à partir de 2025.

Le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCoT Sud-Corrèze³ recommande par ailleurs de limiter le développement urbain sur les secteurs à forte valeur agricole, avec une densité minimale de 20 logements/hectare sur les communes du pôle urbain, dont Saint-Viance.

En ce qui concerne la ressource en eau, le dossier analyse le lien de compatibilité du PLU avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne (2022-2027). Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Vézère-Corrèze est en cours d'élaboration.

C. Principaux enjeux

Selon le dossier, le territoire de Saint-Viance se caractérise par les principaux enjeux suivants :

- Une image de ville dortoir à enrayer, en priorisant notamment le développement des secteurs habités proches du bourg ;
- Une vulnérabilité aux risques inondation et mouvement de terrain, encadrés par des plans de prévention spécifiques ;
- Un équilibre à trouver entre maintien de l'agriculture et développement de l'urbanisation ;
- La préservation et la valorisation de la biodiversité et des continuités écologiques au sein d'un territoire majoritairement agricole, marqué par une faible proportion d'espaces boisés (16 % de la superficie communale) ;
- La requalification de la zone d'activités de « La Nau » et de ses limites avec les habitations environnantes.

D. Description du projet communal

Le projet de PLU s'inscrit sur la période 2024-2039. Il s'appuie sur un scénario d'évolution démographique de +1,2 % par an, correspondant à l'accueil de 400 nouveaux habitants et l'atteinte d'une population de 2 340 habitants en 2039. Cette ambition se traduit par une perspective de production de 272 logements (soit plus de 18 logements par an), dont la majorité (70 %) est identifiée en densification des enveloppes urbaines existantes.

Selon le dossier, le projet de PLU induit une consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) de 10,6 hectares au cours des quinze prochaines années (7,2 hectares pour l'habitat et 3,4 hectares à vocation économique), correspondant à une réduction de 60 % de la consommation foncière constatée entre 2011 et 2021 (17,4 hectares).

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

A. Remarques générales

Sur la forme, le dossier répond aux attendus des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (article R.151-3).

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ppsp_2023_13579_pcaet_bassindebrive_19_vmeeab-1.pdf

2 Densité urbaine intégrant la superficie des parcelles mais aussi celle de la voirie et des espaces publics.

3 DOO du SCoT Sud-Corrèze, p.97.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

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

Le rapport expose les principales caractéristiques du territoire (topographie, milieux naturels, paysage, risques) et présente les évolutions de l'occupation humaine (démographie, urbanisation). Le territoire est composé de multiples secteurs d'urbanisation, qui correspondent à un chapelet de villages et de hameaux disséminés sur la commune. Selon le dossier, cette structure est héritée du passé agricole et rural de Saint-Viance, et d'un développement du bourg contraint par le risque inondation, celui-ci étant implanté en bordure de la Vézère.

L'analyse des morphologies urbaines révèle qu'une part prépondérante du bâti contemporain s'est implanté au coup par coup, avec des densités particulièrement faibles (5 logements par hectare). Les opérations organisées (lotissements ou habitat groupé) présentent quant à elle des densités de 10 à 18 logements par hectare, voire 44 logements par hectare au sein d'une opération d'habitat groupé dans le bourg.

La commune est marquée par une augmentation constante de sa population depuis 1975, la croissance démographique étant de +1,5 % par an entre 1999 et 2021. Le parc de logements comporte une proportion importante de résidences principales (90,5 % du parc immobilier) et une vacance faible (4,1 % soit 36 logements en 2021).

L'activité agricole est très présente, 27 exploitations étant comptabilisées sur la commune, dont certaines de taille importante. Elle est principalement orientée sur l'élevage bovin-viande, avec des productions complémentaires (volailles, palmipèdes). Le dossier recense 1 002 emplois sur le territoire communal, en raison notamment de la présence d'une trentaine d'entreprises au sein de la zone d'activités de « La Nau ».

Le dossier s'appuie sur la trame verte et bleue (TVB) du SRADDET Nouvelle-Aquitaine pour identifier finement les continuités écologiques et les enjeux de biodiversité à l'échelle de Saint-Viance. Le territoire est marqué par une trame bleue très développée, qui se caractérise par la présence de nombreuses zones humides liées aux plaines alluviales des cours d'eau qui irriguent la commune. La trame verte est constituée des milieux boisés et bocagers. Le rapport précise que la TVB forme un réseau assez dense de corridors et de réservoirs de biodiversité, qui a néanmoins tendance à se réduire sous la pression de l'urbanisation. La MRAe relève avec intérêt la cartographie des secteurs écologiques à enjeux proposée dans l'état initial de l'environnement. Ce travail de hiérarchisation prend en compte la nature des milieux naturels, les continuités écologiques et la connaissance des espèces inféodées à ces milieux.

Les espaces bâtis pris en compte dans l'enveloppe urbaine du territoire sont ceux du bourg, des villages et hameaux dont l'enveloppe comprend plus de dix constructions. Le rapport distingue différents types de gisements fonciers :

- les grandes poches non bâties (parcelles non urbanisées de plus de 4 000 m²) ;
- les dents creuses recensées au sein de l'enveloppe bâtie (terrains inférieurs à 2 000 m²) ;
- les parcelles bâties de plus de 2 000 m² pouvant être densifiées, notamment par division foncière ;
- le bâti pouvant faire l'objet d'une mutation (division de logement, changement de destination, démolition/reconstruction ...).

Cette analyse intègre les périmètres des plans de prévention des risques inondation (PPRi) et mouvement de terrain (PPRmt) s'appliquant sur la commune, ainsi que les rayons de protection de 50 à 100 mètres définis autour des bâtiments d'élevage, pour écarter certaines parcelles du potentiel de densification. Le dossier ne fixe pas d'autres critères environnementaux pour sélectionner les terrains à densifier.

La commune de Saint-Viance accueille une des plus vastes zones d'activités économiques de l'agglomération, qui s'étend sur 57 hectares, mais le rapport ne propose aucune analyse permettant d'appréhender les capacités d'évolution du site, que ce soit en matière d'intégration paysagère mais aussi en ce qui concerne l'accueil de nouvelles activités.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une description détaillée du site d'activités de « La Nau » (impact paysager, surfaces disponibles, taux d'occupation, capacités de densification, besoins auxquels répondent les activités existantes et/ou projetées...) en identifiant notamment comment les capacités d'évolution du site peuvent être encadrées dans le cadre du projet de PLU.

La commune dispose d'un réseau d'assainissement collectif raccordé à la station d'épuration de Gourgue-Nègre, d'une capacité nominale de 250 000 équivalents-habitants (EH), qui recueille les effluents provenant de dix communes, dont ceux de Saint-Viance et de Brive-La-Gaillarde. La station est considérée conforme en équipement et en performance, avec une charge maximale de 188 340 EH en 2021.

Le rapport estime que le projet de PLU va entraîner la construction de 198 logements raccordés au réseau d'assainissement collectif, ce qui correspond à une charge entrante de 288 EH supplémentaires que la station est en capacité de supporter.

En ce qui concerne l'assainissement non collectif, le taux de conformité des dispositifs est supérieur à 80 % en 2020. Le règlement écrit du PLU impose la réalisation d'une étude de sol démontrant la faisabilité technique d'une filière d'assainissement non collectif sur les secteurs d'urbanisation non reliés au réseau collectif.

L'alimentation en eau potable provient de l'unité de production d'Agudour, située sur la commune de Voutezac, dont le volume de production s'élève à 1 519 268 litres en 2018, et alimente 29 000 habitants répartis sur 22 communes, dont celle de Saint-Viance. Selon le dossier, le rendement est considéré comme bon, avec un taux de 87,6 % en 2020.

Le dossier ne fait cependant pas état des volumes prélevés, pour justifier qu'ils sont conformes avec ceux autorisés. Il n'évalue pas non plus les incidences du projet de PLU en matière d'accroissement des besoins en eau potable. En outre, le rapport ne présente aucun élément de prospective climatique permettant d'évaluer si les capacités actuelles de production du territoire seront les mêmes au cours des prochaines années.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences du projet sur la ressource en eau, en prenant en compte les perspectives d'évolution des besoins domestiques et agricoles, dans un contexte où la tension sur la ressource pourrait être accrue par le changement climatique.

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives

Un seul scénario de développement est envisagé par la collectivité. Il est fondé sur une croissance démographique de +1,2 % par an, analogue à celle de la période 2008-2020 (+1,3 % par an), qui se traduit par l'accueil de 400 nouveaux habitants au cours des quinze prochaines années, soit une perspective de 2 340 habitants en 2039 selon le dossier.

Afin d'évaluer le nombre de logements nécessaires à la réalisation du projet communal, le rapport distingue le nombre de logements destinés à l'accueil des nouvelles populations (165 logements) et le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée (107 logements selon le calcul du point mort⁴ : 82 logements nécessaires au desserrement des ménages et 25 logements liés à la fluidité du marché immobilier).

La MRAe relève que la perspective de construction de 272 logements à horizon 2039 (soit 18 logements neufs par an) s'avère supérieure à l'objectif de production de douze logements neufs par an fixé par le PLH pour la période 2016-2022.

La MRAe recommande d'évaluer la compatibilité du projet de PLU de Saint-Viance avec l'objectif de production de logements fixé par le PLH de l'agglomération du Bassin de Brive sur la période post-2022.

Une analyse approfondie de la vacance sur le territoire révèle qu'en 2022, seize logements sont vacants mais non mobilisables en raison de leur état de délabrement avancé. Le projet de PLU identifie par ailleurs 43 bâtiments en zone agricole ou naturelle susceptibles de changer de destination, mais n'en retient aucun en déduction des logements neufs à construire.

La MRAe recommande d'estimer le nombre de bâtiments effectivement mobilisables parmi les bâtiments agricoles pouvant changer de destination afin de les déduire du besoin de nouveaux logements nécessaires pour le projet communal.

Selon un objectif de densité brute de 12 logements par hectare, le rapport estime que la construction de 272 logements génère un besoin de 22,7 hectares de terrains à urbaniser, porté à 24 hectares compte tenu des emprises à rajouter pour la réalisation des voiries et des espaces communs.

L'analyse des disponibilités foncières au sein des enveloppes urbaines existantes du bourg et des villages les plus proches identifie un potentiel de densification de 16,8 hectares :

- Bourg : 0,8 hectare soit un potentiel de production de 10 logements ;
- Villages secteurs nord et ouest : 4,9 hectares soit 50 logements ;
- Villages secteur est : 4,2 hectares soit 50 logements ;
- Villages secteur sud : 6,9 hectares soit 80 logements.

L'estimation des capacités de densification et de réinvestissement des secteurs bâties permet de déduire le nombre de logements à produire en extension des enveloppes urbaines, à savoir 82 logements.

Le rapport recense au sein de la zone d'activités de « La Nau » 5,2 hectares de terrains disponibles qui n'ont pas encore été commercialisés. Selon le dossier, le projet de PLU n'envisage pas d'extension de la zone d'activité, seuls les terrains non inclus dans le périmètre de la zone d'aménagement concertée (3,4 hectares), mais englobés dans l'urbanisation existante, ont été intégrés aux surfaces encore disponibles au sein de la zone.

⁴ En matière d'habitat, le point mort correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population déjà présente sur le territoire en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, du renouvellement du parc de logements et de l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants.

La MRAe recommande d'évaluer le potentiel de densification des lots déjà urbanisés et d'identifier les possibilités de mutualisation des équipements de la zone d'activités (espaces de stationnement, dessertes...) afin d'optimiser l'emprise de 57 hectares dédiée au développement économique sur la commune de Saint-Viance.

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

La méthode d'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement et les mesures ERC mises en œuvre ne sont pas exposées avec précision, le dossier ne démontrant pas qu'il s'appuie sur les enjeux mis en exergue dans le cadre de l'état initial de l'environnement pour construire le projet de territoire.

L'analyse des sensibilités environnementales des parcelles ouvertes à l'urbanisation repose sur une hiérarchisation des enjeux agricoles et de biodiversité⁵. La qualité agronomique des sols ne semble cependant pas avoir été prise en compte dans le volet agricole.

Le rapport précise que l'analyse des enjeux de biodiversité n'intègre pas d'inventaire faune – flore, mais repose sur l'intérêt des milieux naturels et micro-habitats identifiés lors d'inventaires terrain réalisés sur deux jours au mois d'août 2024. Le dossier mentionne prendre en compte la présence potentielle de zones humides, sans préciser la méthode de caractérisation. Celle-ci semble relever de l'approche engagée à l'échelle 1/5 000^e sur l'ensemble de la commune, consistant à recenser comme zone humide les secteurs présentant une végétation hygrophile visible⁶.

La MRAe considère que les inventaires naturalistes sont insuffisants, la période d'inventaire estivale n'étant par ailleurs pas favorable à l'expression d'une végétation hygrophile et à un recensement exhaustif des zones humides.

La MRAe rappelle que dans le cadre de l'évaluation environnementale, l'identification des enjeux spécifiques à chaque site de projet constitue un prérequis indispensable pour évaluer le niveau d'incidences potentielles des aménagements et droits à construire octroyés par les zonages de type urbain (zones U et AU), et pour définir des mesures d'évitement et de réduction proportionnées à ces impacts.

La MRAe recommande de mener des inventaires écologiques proportionnés aux enjeux sur les sites ouverts à l'urbanisation et sur les secteurs de projet du PLU, afin de caractériser les zones humides en application des dispositions de l'article L.211-1⁷ du Code de l'environnement, et déterminer les sensibilités de ces sites en matière d'habitats naturels et d'espèces protégées.

Le dossier évalue que le projet de règlement du PLU aura une incidence négative sur la biodiversité, notamment sur les zones humides, aucune mention relative à leur préservation ne figurant dans celui-ci. Aucune mesure ne prévoit en outre la protection des ripisylves et des berges des cours d'eau.

Bien que le rapport recense des secteurs présentant des enjeux écologiques de niveau fort, voire très fort⁸, potentiellement impactés par leur ouverture à l'urbanisation, la démarche d'évaluation environnementale ne propose aucune mesure ERC pour limiter ces impacts.

Le rapport ne semble pas mobiliser les outils offerts par le PLU pour mettre en place des mesures réglementaires d'évitement ou de réduction des incidences.

La MRAe considère qu'au stade de la planification territoriale, la démarche ERC doit aboutir à un évitement et une réduction significative des incidences potentielles sur l'environnement de l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs. Elle ne doit pas différer, au seul moment de l'étude d'impact du projet, les éventuelles mesures à mettre en œuvre.

Elle considère donc que l'évaluation environnementale attendue n'a pas été menée à son terme ; cette évaluation environnementale n'a pas été appréhendée comme une démarche itérative d'enrichissement du projet d'aménagement du territoire de Saint-Viance pour une meilleure prise en compte de l'environnement.

4. Le suivi du PLU

Le dossier propose des indicateurs permettant d'assurer un suivi de l'évolution des impacts de la mise en œuvre du PLU, en précisant utilement les sources de données utilisées et les fréquences de suivi. Il convient de compléter le tableau des indicateurs de suivi, lorsque c'est possible, par un état initial des données et les objectifs poursuivis, afin de permettre au protocole de suivi d'être mesurable.

5 Rapport de présentation, p.262 à 264.

6 Rapport de présentation, p.106.

7 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.

8 Rapport de présentation, p..348 à 352.

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

A. Consommation d'espace

Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié, approuvée le 18 novembre 2024, considère le Sud-Corrèze comme territoire en conformément, qui doit s'inscrire, pour la période 2021-2031, dans un objectif de réduction de 52 % de la consommation d'espaces par rapport à 2011-2021. Pour la période 2031-2041, l'objectif visé au niveau régional est une réduction d'au moins 30 % du rythme d'artificialisation des sols par rapport à 2021-2031.

La consommation d'espaces NAF est évaluée à 17,4 hectares sur la période 2011-2021 (soit 1,7 hectare par an) ; elle s'est intégralement faite au détriment des terres agricoles. Sur cette même période, la densification de l'enveloppe urbaine a porté sur 9,3 hectares supplémentaires.

Le projet de PLU induit une consommation d'espaces NAF de 10,6 hectares au cours des quinze prochaines années (2024 – 2039) :

- 7,2 hectares sont consommés pour l'habitat ;
- 3,4 hectares sont dédiés aux activités économiques.

La densification des enveloppes bâties existantes portera quant à elle sur 22 hectares (16,8 hectares à vocation d'habitat et 5,2 hectares pour le développement économique).

Avec un ratio de 0,7 hectare par an d'espaces NAF consommés entre 2024 et 2039, les perspectives de consommation d'espace correspondent à une réduction de 60 % par rapport à la consommation relevée entre 2011 et 2021 selon le dossier.

Le projet de PLU prévoit la répartition suivante de cette consommation d'espaces NAF : cinq hectares sur la période 2024-2031 et 5,6 hectares entre 2031 et 2039. Cette répartition ne démontre pas une tendance de l'évolution de la consommation d'espaces NAF vers l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN).

La MRAe relève avec intérêt le caractère vertueux du projet de PLU en matière de limitation de la consommation d'espace. Elle invite la collectivité à compléter le dossier par la surface NAF consommée entre 2021 et 2024, afin de confirmer que les perspectives de consommation d'espace NAF du PLU sur la période 2021-2031 répondent à l'objectif du SRADDET. Il convient également de vérifier que le projet de PLU est compatible avec l'objectif du SRADDET fixé au-delà de 2031.

Le rapport évalue que le projet de PLU aura des incidences de niveau fort sur l'activité agricole⁹, la majorité des parcelles ouvertes à l'urbanisation présentant des enjeux forts en matière d'agriculture. Ces impacts sont liés à la consommation du foncier agricole, et à des problématiques d'accès aux parcelles notamment sur des espaces irrigables ou liés à des élevages. Le rapport ne comporte cependant aucune étude portant sur la valeur agronomique des terres, ni aucune analyse permettant d'appréhender les effets des zones constructibles sur l'activité agricole (morcelement des parcelles, fermeture des îlots agricoles, accès coupés, conflit d'usages, etc.), ce qui va à l'encontre du DOO du SCoT recommandant de limiter le développement urbain sur les secteurs à forte valeur agricole.

La MRAe recommande 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 du potentiel de production agricole du territoire.

B. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

Le projet de PLU de Saint-Viance poursuit l'objectif de recentrer l'urbanisation en priorité sur le bourg et les hameaux les plus proches.

Le développement du bourg étant contraint par le risque inondation, le PLU propose une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique sur ce secteur, qui consiste à recenser les possibilités qui existent au sein de l'enveloppe bâtie, classée en zone bleue dans le PPRI Vézère, et à proposer les grandes lignes de l'organisation future du bourg, en lien avec le projet de réhabilitation de l'école.

Le rapport fait le constat d'une urbanisation non maîtrisée ces dernières années sur l'ensemble des hameaux et villages du territoire, que seul le RNU permettait d'encadrer. La MRAe s'interroge sur la pertinence de secteurs ouverts à l'urbanisation qui ne semblent pas s'inscrire en cohérence avec un recentrage de l'urbanisation sur le bourg, et participent au contraire au mitage de l'espace agricole (secteurs « Les Rebières » ou « Prach ») ou au développement linéaire de l'urbanisation (secteurs « Saint-Martin » ou « Le Genébrier »).

9 Rapport de présentation, p.383.

La MRAe considère que le projet de PLU ne comporte pas de réflexion suffisante sur les secteurs bâties dont le développement est à privilégier, notamment en cohérence avec la stratégie de recentrage de l'urbanisation autour du bourg. Il conviendrait de justifier d'urbaniser le bourg et des villages de la commune en présentant le projet l'armature territoriale cible évitant l'étalement urbain, favorisant l'usage des modes alternatifs à la voiture ainsi que le développement de commerces de proximité.

En l'absence de critères de hiérarchisation de la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation, la MRAe recommande de réinterroger la constructibilité de secteurs qui réduisent les coupures d'urbanisation ou renforcent le mitage du territoire.

La MRAe relève en outre que les objectifs de densité figurant au sein de nombreuses OAP (secteurs « Les Trinquier », « La Mijale », « Saint-Martin », « Prach », « Les Baysses » ou « Les pierres blanches ») s'avèrent plus importants que ceux des secteurs bâties limitrophes, mais inférieurs aux seuils fixés par le SCoT Sud-Corrèze.

En cohérence avec le SCoT, la MRAe recommande de fixer une densité minimale de 20 logements par hectare dans le pôle urbain de la commune et de réduire la consommation d'espaces agricoles.

C. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels et les continuités écologiques

Le territoire de Saint-Viance est concerné par le site Natura 2000 de « la vallée de la Vézère d'Uzerche », désigné au titre de la Directive « Habitats-Faune-Flore » et par deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF).

Le rapport propose une description détaillée de la trame verte et bleue, en analysant notamment les différentes sous-trames écologiques qui la composent. La trame bleue comprend notamment la sous-trame des milieux aquatiques (cours d'eau, mares, plans d'eau...) et celle des milieux humides. Dans le cadre de l'élaboration du PLU, une cartographie des zones humides a été établie à l'échelle 1/5 000^e sur l'ensemble du territoire communal, sur la base d'inventaires de terrain. Ces prospections ont permis de préciser une pré-cartographie des zones humides potentielles, réalisée par photo-interprétation, et une cartographie des zones à dominante humide, réalisée de 2007 à 2011 à l'échelle 1/25 000^e, par l'établissement public territorial du Bassin de la Dordogne (EPIDOR). La MRAe relève l'intérêt du travail d'amélioration des connaissances engagé dans le cadre du PLU, qui permet de distinguer différentes typologies de zones humides :

- 55 zones humides « fonctionnelles », recensées sur environ 326 hectares (soit 21 % de la superficie communale) sur la base de relevés existants du conservatoire botanique national du Massif-Central et de ceux réalisés dans le cadre du PLU. Elles constituent des réservoirs de biodiversité de la trame bleue ;
- Des zones humides « non fonctionnelles », car considérées comme dégradées (drainées, cultivées...), correspondant aux zones à dominante humide identifiées par EPIDOR. Elles constituent des corridors écologiques potentiels de la trame bleue.

La MRAe relève que le projet de PLU n'identifie pas les différentes composantes de la trame verte et bleue du territoire au sein du règlement graphique, notamment les zones humides fonctionnelles, et ne propose pas de mesure réglementaire spécifique pour protéger les espaces naturels présentant les enjeux les plus forts (site Natura 2000 et réservoirs de biodiversité notamment). Il propose un seul type de zonage naturel N et ne mobilise pas d'outil réglementaire¹⁰ pour assurer la préservation ou le renforcement de boisements pourtant très peu présents sur le territoire.

Seule la trame verte et bleue en milieu urbain dispose de mesures de protection spécifiques. Le règlement graphique délimite en effet les boisements et jardins à protéger au sein des espaces urbanisés, et instaure des espaces tampons entre la zone d'activités de « La Nau » et les secteurs d'habitat riverains, dont la protection est assurée au titre de l'article L.151-19 du Code de l'urbanisme.

La MRAe estime néanmoins que les mesures ayant vocation à renforcer la biodiversité et la fonctionnalité des continuités écologiques pourraient être renforcées au sein d'un territoire majoritairement agricole. Le règlement graphique instaure des prescriptions linéaires relatives à des éléments végétaux (haies, alignement d'arbres, ripisylves) à préserver au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme, mais celles-ci semblent très limitées, le rapport ne précisant pas le linéaire des protections mises en œuvre.

La MRAe demande de mobiliser les différents outils réglementaires de protection offerts par le PLU, pour assurer la préservation et le renforcement des continuités écologiques, notamment les zones humides, haies et boisements.

¹⁰ Dispositions réglementaires consistant à délimiter des espaces boisés classés (EBC – article L.113-1 du Code de l'urbanisme) ou à définir des protections au titre des articles L.151-19 ou L.151-23 du Code de l'urbanisme.

Douze OAP sont prévues au sein du PLU de Saint-Viance (surface totale de 7 hectares) ; elles concernent l'implantation de nouveaux logements, la rénovation du groupe scolaire ainsi que l'enrichissement de l'offre d'équipements. Le rapport propose une évaluation des incidences de l'aménagement de chacun de ces secteurs¹¹, au regard d'enjeux naturalistes qui, pour rappel, n'ont pas été suffisamment étudiés dans le dossier.

Le rapport évalue des impacts bruts de niveau fort (OAP n°3) à très fort (OAP n°7, 8 et 11) avant mise en place de mesures d'évitement ou de réduction qui, selon le dossier, permettent d'abaisser les incidences résiduelles à un niveau « moyen » ou « faible à moyen ». Seules les incidences résiduelles de l'aménagement du secteur d'OAP n°3 « Le Rieux » restent à un niveau fort. Cependant, le rapport ne détaille pas suffisamment les mesures ERC envisagées pour justifier l'absence d'incidences notables.

La MRAe recommande de poursuivre la démarche d'évaluation des incidences par la proposition de mesures d'évitement (réinterroger l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs, notamment « Le Rieux ») et de réduction adaptées aux impacts potentiels de l'ouverture à l'urbanisation des secteurs d'OAP

D. Prise en compte des risques et des nuisances

La MRAe relève une prise en compte proportionnée des risques naturels par le projet de PLU. Les secteurs inondables couverts par le PPRi de la Vézère et par le PPRmt de Saint-Viance figurent clairement sur le règlement graphique du PLU.

Si les secteurs ouverts à l'urbanisation sont situés en dehors de la zone rouge du PPRi, au sein de laquelle l'inconstructibilité est la règle, l'OAP n°6 (secteur « L'Echamel ») est couverte par le PPRmt, sans que le rapport n'en évalue les incidences.

Six emplacements réservés¹² se situent en zone rouge du PPRi, le rapport précisant que leur réalisation est conditionnée au respect du règlement du PPRi.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences de l'imperméabilisation induite par les emplacements réservés en matière d'aggravation du risque inondation. Il convient par ailleurs de démontrer que les projets envisagés au sein des emplacements réservés et secteurs d'OAP sont compatibles avec le règlement des plans de prévention des risques qui s'appliquent.

E. Prise en compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique

Il est attendu que le projet de PLU soit inscrit dans une démarche de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de stockage carbone, de maîtrise de l'énergie consommée et de production d'énergie renouvelable (EnR). Or, le rapport ne fait pas référence aux données et analyses mobilisées dans le cadre du PCAET de l'agglomération de Brive dont le projet a pourtant été arrêté en 2023.

En matière de contribution à l'objectif de limitation du réchauffement climatique, la MRAe invite la commune à analyser le projet de territoire envisagé au regard des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique.

Les réflexions et démarches de projet engagées à une échelle intercommunale peuvent être mobilisées pour répondre à ces enjeux. Le projet de PLU, dont l'objet consiste à programmer le développement et la localisation des logements, des activités, des équipements et des moyens de communication, offre également différents leviers réglementaires pour lutter contre le changement climatique et favoriser l'adaptation du territoire à ce changement, à travers :

- la préservation des sols, à considérer comme des puits de carbone, supports de biodiversité et outils de filtration et de captage de l'eau ;
- l'identification de potentiels de production d'énergies renouvelables et en intervenant sur la sobriété énergétique des constructions ;
- la structuration d'un territoire favorable aux déplacements décarbonés ;
- la gestion de l'eau compatible avec l'état de la ressource présente et à venir ;
- la gestion des risques de plus en plus fréquents et intenses.

Pour réaliser cette analyse, la collectivité peut également se référer aux outils recensés par le centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique du Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires¹³.

11 Rapport de présentation, p.370 à 382.

12 Rapport de présentation, p.344. Emplacements réservés situés en zone rouge du PPRi : La création d'une voie verte (ER.1), l'élargissement du chemin des pêcheurs (ER.2), la création d'une voie de circulation douce le long de la RD133 (ER.3), l'aménagement d'une aire de stationnement de covoiturage (ER.5), l'aménagement d'une aire de camping-car (ER.6), la création d'un arrêt de bus (ER.7) et la création d'une aire de stationnement (ER.10).

13 <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/dossiers-thematiques/secteurs-d-activites/urbanisme-planification>

Le rapport ne fait pas état d'installation existante ou de projets d'énergie renouvelable identifiés sur la commune. Par ailleurs, le projet de PLU ne définit pas d'objectifs en matière de production d'énergie renouvelable ni de zones propices à l'installation d'EnR.

La MRAe recommande d'inscrire dans le PLU les zones d'accueil des énergies renouvelables, en privilégiant les sites anthropisés en tenant compte du décret du 29 décembre¹⁴.

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

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Viance vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2039. En cohérence avec la croissance démographique des années passées, le PLU prévoit l'accueil de 400 habitants supplémentaires, la construction de 272 logements, dont 30 % sont programmés en extension des enveloppes urbaines existantes, générant une consommation de 7,2 hectares. Le développement envisagé des activités économiques au sein de la zone d'activités de « La Nau » engendre de plus une consommation d'espace de 3,4 hectares. Le respect des objectifs de réduction de consommation d'espaces NAF à l'horizon 2031 et au-delà fixés par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine de 2024 doit être vérifié.

L'objectif de recentrer le développement communal sur le bourg et les villages à proximité nécessite de réinterroger l'ouverture à l'urbanisation de secteurs qui participent au mitage de l'espace agricole ou au développement linéaire de l'urbanisation.

En l'absence d'un état initial de l'environnement suffisamment documenté pour déterminer la sensibilité des secteurs constructibles, l'évaluation des incidences ne peut être considérée comme complète, notamment sur les enjeux relatifs aux zones humides et aux espèces protégées. Des impacts résiduels non négligeables demeurent à l'issue de la démarche d'évaluation environnementale, ce qui ne démontre pas la mise en œuvre d'une approche itérative dans la définition des zones à urbaniser. La MRAe invite la collectivité à réévaluer les incidences de son projet communal et à revoir en fonction les choix d'urbanisation des secteurs les plus sensibles, en particulier sur les terres agricoles, sur la base d'une identification plus précise de leurs valeurs agronomiques et de leurs sensibilités écologiques, et en poursuivant la démarche d'évitement et de réduction des incidences jusqu'à son terme.

La MRAe 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.

Fait à Bordeaux, le 20 mars 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Jérôme Wabinski

¹⁴ 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.