



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de Saint-Denis-des-Murs (Haute-Vienne)**

n°MRAe 2017ANA37

dossier PP-2016-4219

Porteur du Plan : Commune de Saint-Denis-des-Murs

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 12/12/2016

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 27/01/2017

Préambule.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par le membre permanent ayant reçu délégation de la MRAe Nouvelle-Aquitaine

I. Contexte général.

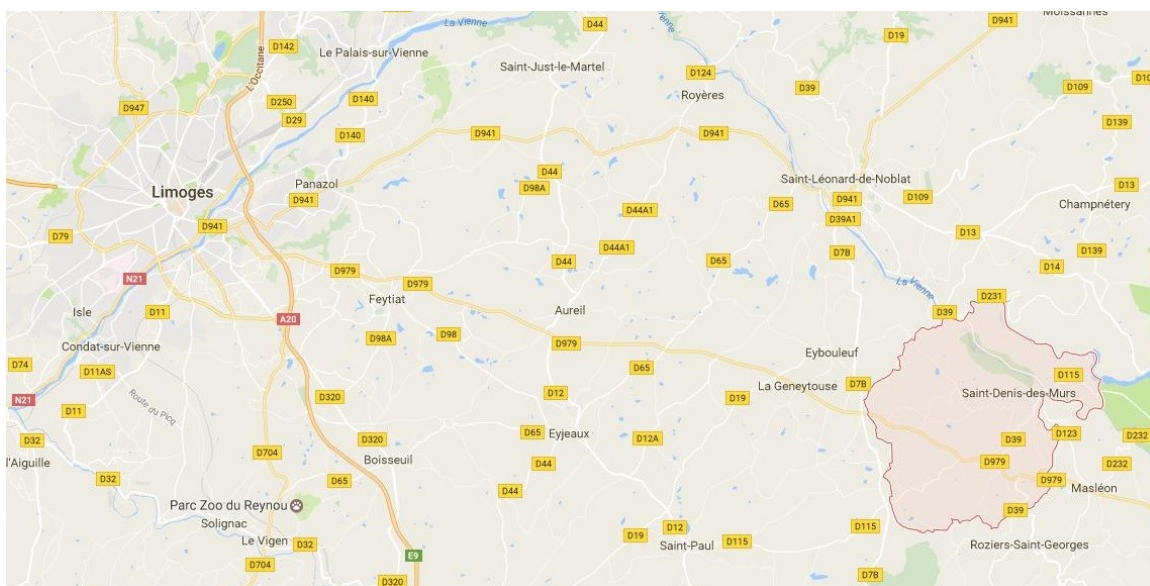
La commune de Saint-Denis-des-Murs est une commune de la Haute-Vienne, située à environ 25 km à l'est de Limoges, en troisième couronne périurbaine. En 2013, la population communale était de 529 habitants (source INSEE) pour une superficie de 2381 hectares.

La commune ainsi que trois communes voisines ont prescrit en 2009 l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé pour mener une réflexion commune et cohérente en matière d'urbanisme.

Suite aux conclusions de cette étude, la collectivité, dont le territoire est actuellement régi par le règlement national d'urbanisme (RNU), a opté pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU), qui a été prescrit en septembre 2012.

La commune appartient à la Communauté de Communes de Noblat et fait partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Limoges, adopté en 2011 et actuellement en cours de révision.

Le projet communal envisage l'accueil de trente-six ménages dans les dix prochaines années. Il mobilise une surface d'environ neuf hectares en terrains libres ou issus de divisions parcellaires, avec pour objectif de mettre un coup d'arrêt à l'urbanisation linéaire.



Localisation de la commune de Saint-Denis-des-Murs (source Google Maps)



Localisation de la zone Natura 2000 (source geolimusin)

Le territoire communal intersecte le site Natura 2000 (FR7401148) « Haute vallée de la Vienne », site qui fait l'objet d'un projet d'extension depuis 2009, pris en compte par le présent plan. À ce titre, l'élaboration du plan local d'urbanisme fait l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'objectif est d'évaluer les incidences potentielles du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à en éviter, réduire ou compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et objet, avec le projet de PLU, du présent avis.

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

A) Remarques générales.

Le rapport de présentation du PLU de Saint-Denis-des-Murs ne répond que partiellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. En effet, il n'est pas toujours proportionné aux enjeux existants sur le territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU, et comporte de nombreuses lacunes et imprécisions détaillées ci-après.

En premier lieu, plusieurs références au Code de l'urbanisme présentes dans le rapport, sont devenues obsolètes à la suite de sa re-codification prise par ordonnance et décret en 2015. La simple mention de cette nouvelle codification apparaît insuffisante, et seule la mise à jour de l'ensemble de ces références permettrait la compréhension du dossier et des dispositions présentées. De plus, ce rapport commun comporte de nombreuses données obsolètes : données INSEE 2008, recensement général agricole (RGA) de 2000, entre autres.

L'article R.151-3 du Code de l'urbanisme indique, en outre, que le rapport de présentation comprend un résumé non technique. Dans le dossier présenté, cet élément fait l'objet d'une pièce particulière, qui devra donc être intégré dans le rapport de présentation afin de respecter ces dispositions. Ce résumé contient par ailleurs des données actualisées (RGA de 2010 notamment) ainsi qu'une carte du territoire communal relative aux continuités écologiques, qui ne figurent pas dans le rapport de présentation. Il ne constitue donc pas en ce sens un résumé mais bien une mise à jour apportant des compléments. L'ensemble des éléments présentés est intéressant, mais devrait conduire à une recomposition du rapport.

Le premier volet du rapport est issu de l'étude sus-mentionnée réalisée à l'échelle de quatre communes. Elle aurait mérité, dans le présent cadre, de donner lieu à une restitution plus ciblée permettant une bonne compréhension de chaque thématique. Ainsi, par exemple, la présentation générale de la commune n'est réalisée qu'à la page 161 du rapport, à la suite de la présentation commune aux quatre territoires, ce qui est trop tardif.

Contrairement aux attendus de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, le rapport de présentation ne contient pas suffisamment d'éléments justifiant de la compatibilité ou de la prise en compte des documents supérieurs, tels que le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Limousin, le SCoT de Limoges souvent cité dans le diagnostic mais non repris au stade de la présentation du projet, ou l'actuel Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne adopté en novembre 2015.

Enfin, il est attendu que le rapport de présentation comporte « *une description de la manière dont l'évaluation environnementale a été menée* », que l'on ne retrouve pas dans le document présenté. Là encore, le diagnostic partagé aurait pu être mieux mis à profit, pour fonder la démarche de conception du PLU selon une méthodologie d'évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative qui ne se limite pas à un simple complément au sein du rapport de présentation. Il s'agit d'une partie intégrante de l'élaboration du document d'urbanisme, dont il est rendu compte par un développement dans l'ensemble des parties du rapport de présentation.

B) Diagnostic, analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.

1. Diagnostic socio-économique

Le rapport de présentation comprend un diagnostic socio-économique partagé avec les trois autres communes du groupement, ce qui, ainsi qu'indiqué plus haut, ne permet pas toujours de caractériser la commune individuellement. Néanmoins, il présente l'avantage de comparer les données à plusieurs échelles : commune, communes voisines, département, région avant fusion, France.

En revanche, l'ancienneté des données (2008) signalée plus haut nuit de façon significative au diagnostic :

En matière **démographique**, le rapport se fonde sur une croissance de la population de l'ordre de 1 % par an depuis 1999. Les données utilisées datent de 2008, ce qui ne permet pas de caractériser l'évolution sur les dernières années. Il faut pour cela se référer au résumé non-technique, mais qui ne permet pas pour autant d'asseoir le raisonnement, dans la mesure où il n'est pas relié au projet.

Concernant le **parc de logements**, le rapport ne met pas suffisamment l'accent sur la proportion de logements vacants (12%) ou de résidences secondaires (20 %) qui pourrait influencer sur le nombre de logements nouveaux nécessaires.

En matière d'**économie**, l'emploi agricole reste en 2008 le principal secteur avec 42 %. Cependant, les données utilisées sont obsolètes (RGA 2000 et non 2010), alors que ce secteur est en pleine mutation.

Par ailleurs, le bilan de la **consommation d'espace** n'est pas exposé au sein du rapport de présentation mais dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Il fait apparaître une consommation de 8,6 hectares sur les dix dernières années (2006-2016), uniquement pour l'habitat individuel. Cette consommation a permis la construction de 36 logements sur des parcelles de 2390 m² en moyenne. Aucune cartographie ne permet cependant de connaître les implantations de ces constructions et la nature des espaces consommés.

2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.

Biodiversité.

Le rapport de présentation fait état de la présence d'un site Natura 2000 sur son territoire, mais ne décrit pas suffisamment ses caractéristiques, notamment par l'apport d'éléments du document d'objectifs du site.

Eau potable

Le rapport de présentation ne fournit pas de données relatives à la commune. Des indicateurs de suivi sont proposés, mais demeurent théoriques, faute d'« état zéro ». Il n'est pas possible d'évaluer la capacité résiduelle en eau potable, d'autant que la commune est raccordée au réseau d'alimentation en eau potable de deux autres communes.

Plusieurs périmètres de protection ont été institués sur le territoire communal et sont bien repris dans les cartographies du diagnostic ou le projet de zonage du PLU. Cependant, les communes ont été interverties dans le rapport de présentation, indiquant les captages de Saint-Denis-des-Murs sur une des communes voisines.

Trame verte et bleue

Le rapport de présentation ne présente aucun élément sur la trame verte et bleue dans le diagnostic, seule une présentation des zones humides est réalisée à l'échelle des quatre communes du groupement d'étude. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) du Limousin, adopté en décembre 2015, n'est pas cité. Les éléments de trame verte et bleue d'intérêt local ne sont donc pas déclinés à l'échelle communale en dehors d'une carte présentée uniquement dans le résumé non technique intitulée « Prise en compte de la biodiversité ordinaire et des continuités écologiques ».

Risques

La carte figurant au rapport de présentation intègre l'ensemble des risques et aléas auxquels est soumise la commune. En particulier, il est cité le risque de rupture de barrage sur ses limites est et nord, qui représente un risque technologique majeur, en lien avec le grand barrage du lac de Vassivière et son plan d'urgence.

Cette carte fait apparaître plusieurs secteurs bâtis dépourvus de défense extérieure contre le risque incendie sans qu'aucune programmation de travaux ne soit indiquée. Aucune information du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) n'est par ailleurs présentée, bien que les points de défense incendie apparaissent sur une carte relative à l'hydrographie (ils sont de plus situés en dehors des deux principaux secteurs urbanisés de la commune).

Assainissement

Le rapport de présentation est très lacunaire concernant l'assainissement. La commune ne dispose pas d'un réseau d'assainissement collectif, ce qui est justifié dans le rapport de présentation par des « contraintes existantes » mais sans précision sur la nature de ces contraintes.

Le rapport insiste sur l'existence de données disponibles en la matière, sans qu'aucune ne soit fournie pour la commune de Saint-Denis-des-Murs.

Le diagnostic du service public d'assainissement non collectif (SPANC), présent au rapport de présentation sous forme cartographique, n'est accompagné d'aucune explication et n'indique pas la date des contrôles. Il fait apparaître de nombreux « points noirs », sans information sur les solutions envisagées ou les travaux programmés.

L'absence de carte d'aptitude des sols à l'assainissement individuel ne permet pas d'évaluer les incidences que pourront avoir les nouvelles constructions, a fortiori dans les secteurs comportant de nombreuses installations défectueuses.

L'Autorité environnementale recommande que le dossier soit complété, permettant ainsi de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal au regard de l'assainissement.

Potentiel de densification

Il n'est pas fait d'analyse des capacités de densification des espaces bâtis à l'intérieur de l'enveloppe urbaine. Seul un tableau du potentiel constructible des zones U et AU du PLU permet d'évaluer les surfaces

qui concernent des terrains libres ou des terrains issus de divisions foncières.

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

La commune souhaite se développer autour de deux pôles : le bourg et le village du Châtenet et affiche une volonté de rupture avec l'urbanisation linéaire.

Le choix de **scénario de croissance** (36 habitants sur une période de 10 ans) est issu de l'analyse de plusieurs projections démographiques détaillées. Ces projections oscillent entre le scénario de perte de population (application du modèle OMPHALE de l'INSEE pour l'espace rural limousin, mais qui semble peu adaptée à l'échelon communal) à une hypothèse haute basée sur la croissance des dernières années dans la commune. Les conséquences en matière d'urbanisation de chacune de ces hypothèses sont analysées sous forme de tableaux.

Par ailleurs, le défaut de référence au SCoT signalé plus haut, ne permet pas de s'assurer de l'articulation avec ce document. En l'occurrence, le SCoT approuvé prévoit une prospective plus modérée que celle du projet.

Le **besoin en logements** est estimé, de manière assez confuse, à 36 logements à l'horizon de 10 ans, en faisant l'hypothèse d'un nombre moyen de personnes par ménage stabilisé à 2,1 en 2025. Le rapport de présentation affirme que ce calcul prend en compte le besoin en logements pour la population existante, dit « point mort », notamment les réhabilitations, les logements vacants mobilisables qui représentent sur la commune un pourcentage non négligeable (12%), mais n'en fait pas la démonstration chiffrée.

En revanche, ce calcul n'inclut pas les changements de destination de bâtiments à usage agricole qui pourtant constituent un gisement important sur la commune. Ce potentiel de **changement de destination** est estimé à quinze bâtiments par le projet de règlement du PLU, soit près de la moitié des besoins affichés. Cependant, aucune description des bâtiments identifiés ne permet de juger des incidences de telles transformations dans le rapport de présentation. Par ailleurs, ils sont situés dans des zones extérieures aux secteurs de développement annoncés par le PADD et le rapport de présentation, cinq de ces bâtiments situés au lieu dit Villejoubert étant même situés en zone Ai (zone interdisant strictement toute urbanisation résidentielle et limitant fortement les constructions à vocation agricole) et à quelques centaines de mètres de la zone Natura 2000. Ces possibilités de changements de destination posent également le problème de leur distance d'implantation vis-à-vis des bâtiments agricoles en exploitation et des conflits d'usage et de voisinage potentiels créés par de nouvelles implantations. Une évaluation des incidences sur le voisinage aurait du être réalisée.

L'Autorité environnementale relève ainsi que le potentiel réel d'accueil (mobilisation du potentiel vacant et réelle estimation du potentiel de changement de destination) de la commune pourrait s'avérer nettement supérieur aux prévisions initiales décrites dans le rapport de présentation. Des analyses complémentaires permettraient d'affiner les données présentées et de conforter le projet communal.

Le chiffrage du **foncier nécessaire** apparaît de plus difficile, les pièces du projet de PLU avançant des chiffres différents. Le PADD annonce 5,6 hectares constructibles auxquels s'ajouterait une marge de manœuvre prenant en compte la rétention foncière. Le zonage crée une zone AU et plusieurs zones 2AU représentant au total 6,7 hectares. Quant au rapport de présentation, il affiche un potentiel constructible de 8,9 hectares sur l'ensemble des secteurs.

La volonté affichée au PADD de **réduire la consommation d'espaces** en fixant des objectifs par secteur (Bourg/Châtenet) n'est pas accompagnée, hormis pour les secteurs avec OAP ou avec plan de masse situés au Châtenet, de mesures prescriptives permettant de s'assurer de la réalisation des objectifs de densité que s'est fixée la commune, notamment dans le bourg. On notera que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de la zone AU limitent effectivement la taille des terrains à 1000 m², limitation qui permet également de rentabiliser un équipement via le financement en participation pour voirie et réseau (PVR).

Les secteurs de développement sont situés à l'extérieur des limites des sites Natura 2000 et de nombreuses zones agricoles sont classées inconstructibles (Ai).

Cependant, la zone U au lieu-dit « Le Grand Bure » pose question à plusieurs titres. En effet, sur ce secteur, proche de la zone Np, plusieurs installations d'assainissement autonome ont été repérées comme étant défectueuses par le SPANC.

De plus, plusieurs parcelles ouvertes à l'urbanisation ne constituent pas de la densification mais bien de réelles extensions (zone 2AU au sud du Bourg, zone UB des Fromenteaux, incluant une parcelle non construite de l'autre côté de la route, zone 2AU au sud-ouest du Châtenet).

III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale

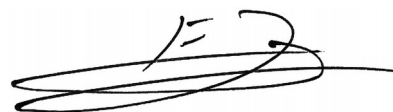
Le projet de plan local d'urbanisme de Saint-Denis-des-Murs vise à encadrer le développement de la commune, jusqu'à aujourd'hui régi par le RNU, et envisage l'accueil de 36 ménages supplémentaires à l'horizon de dix ans.

L'Autorité environnementale souligne le caractère incomplet de l'état initial de l'environnement qui ne permet pas d'apprécier aisément les enjeux du territoire et de fixer un état zéro permettant d'évaluer et d'anticiper les incidences du plan sur l'environnement. L'ajout de compléments et la mise à jour des données permettraient de s'assurer d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans le projet communal.

La commune a souhaité recentrer l'urbanisation essentiellement sur le Bourg et le village du Châtenet, limitant ainsi, par l'adoption d'un PLU, l'urbanisation le long des voies, et « au coup par coup ». Cependant, dans les faits, de nombreuses parcelles constructibles constituent des extensions dans des secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées, et l'absence d'assainissement collectif ainsi que la possibilité de changement de destination peuvent conduire à des incidences pour le moment non évaluées sur des espaces correctement repérés comme à enjeux environnementaux (Np, Ai).

La reprise du calcul des besoins en logements et des besoins fonciers afférant permettraient de s'assurer de l'adéquation entre besoin de développement et capacité du territoire à y répondre, et de fonder un projet répondant mieux aux objectifs des politiques publiques et du PADD.

Le Président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Dupin', written over a horizontal line.

Frédéric DUPIN