



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 intercommunal (PLUi)
de Horte et Lavalette (Charente)**

N° MRAe : 2019ANA226

Dossier PP-2019-8814

Porteur du Plan : Communauté de communes de Lavalette-Tude-Dronne

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 14 août 2019

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 28 août 2019

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 à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 22 octobre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le PLUi de Horte et Lavalette concerne 13 communes appartenant à la communauté de communes Lavalette-Tude-Dronne, dans le département de la Charente. Située au sud-est d'Angoulême, cette intercommunalité compte, au 1^{er} janvier 2019, 50 communes et 18 077 habitants (INSEE 2016). Elle est issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, des communautés de communes Tude Dronne (41 communes, 12 876 habitants en 2014, 499 km²) et Horte et Lavalette (13 communes, 5 278 habitants en 2014, 255 km²)¹.

La communauté de communes Horte et Lavalette avait initié l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) avant la fusion. Cette procédure a été poursuivie à la création de la nouvelle communauté de communes. Le projet de PLUi, objet du présent avis et arrêté le 27 juin 2019, a été établi sur le périmètre de l'ancienne communauté.

Le projet intercommunal envisage une augmentation de la population de l'ordre de +0,36 % par an jusqu'à l'horizon de 2030. Les besoins liés à cette perspective d'augmentation nécessitent la production de 550 logements entre 2020 et 2030. Pour cela, la communauté de communes souhaite mobiliser environ 34 hectares pour l'habitat, dont presque 9 hectares en extension d'urbanisation, et environ 16 hectares pour les zones d'activités économiques.



Localisation du territoire de Horte et Lavalette (source : internet)

Le territoire intercommunal intersecte, au titre de Natura 2000, cinq zones spéciales de conservation (ZSC) dont l'un des intérêts majeurs réside dans la présence du Vison d'Europe, espèce d'intérêt communautaire en voie de disparition à l'échelle nationale. L'élaboration du PLUi de Horte et Lavalette fait donc l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme.

La démarche d'évaluation environnementale a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme.

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

A. Remarques générales

Le rapport de présentation du projet de PLUi de Horte et Lavalette répond formellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Il est découpé en deux livrets, dénommés livret 1 et livret 2 dans la suite du présent avis.

¹ Plusieurs communes ont fusionné, ce qui explique le différentiel du nombre de communes après fusion des intercommunalités.

Le résumé non technique est situé en fin du livret 2 du rapport de présentation. Il est largement illustré. Néanmoins il ne présente pas assez précisément les secteurs de développement et les incidences du projet.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) recommande de le compléter sur ces points. Elle rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple mais complète, du projet, de ses effets sur l'environnement et de la démarche de réduction des impacts engagée par la collectivité.

La MRAe note que seule l'analyse de la trame verte et bleue est conclue de manière opportune par un tableau relatif aux atouts et faiblesses du territoire relatifs à cette thématique. Les autres thèmes de l'état initial de l'environnement auraient pu faire l'objet de synthèses partielles avec hiérarchisation des enjeux complétées des cartographies analytiques permettant de mieux situer les enjeux. De même les différentes thématiques du diagnostic auraient utilement pu faire l'objet de synthèses partielles. **Une carte globale de synthèse de ces enjeux intercommunaux améliorerait leur perception et faciliterait l'analyse du projet qui en découle.**

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement.

1. Évolution démographique

Le rapport de présentation utilise les données INSEE 2012 pour décrire les tendances démographiques à l'œuvre sur le territoire². Certaines données ont été mises à jour et datent de 2015 mais ne font pas l'objet de commentaires écrits ni le plus souvent d'analyses cartographiques. **L'ensemble des données mériterait d'être mis à jour au regard des dernières informations désormais disponibles à l'échelle de base des 13 communes (année 2015 voire 2016) afin de fiabiliser les hypothèses du projet de territoire.**

Les données fournies montrent que le territoire connaît une stagnation de la population depuis 2007, essentiellement due à un solde naturel largement négatif et un solde migratoire qui permet l'équilibre uniquement sur environ la moitié des communes.

Les dernières données INSEE, non exploitées, confirment cette stagnation de la population (0 % par an sur la période 2011 / 2016 soit 5 284 habitants sur les deux années) avec presque la moitié des communes en perte de population sur cette période.

2. Logements vacants

Le rapport est très succinct en matière de logements vacants et comporte des incohérences. Il utilise des données INSEE de 2012 pour la cartographie et des données de 2015 pour les commentaires. Ces données 2015 indiquent une part de 9 % de logements vacants.

La cartographie présentée³ met en relation les données INSEE 2012 et des données communales de 2015 (sans analyser l'évolution possible entre ces deux dates) afin de mettre en évidence, selon le rapport de présentation, la vacance réelle. Cette comparaison aboutit à des différentiels parfois très importants (9 logements vacants à Villebois selon la commune contre 50 selon l'INSEE) qui ne sont pas commentés. Cette analyse conclut à un potentiel de 160 logements vacants selon les données communales (contre 277 logements vacants en 2016 selon l'INSEE) sans indiquer quelle en est la part réellement mobilisable.

Les données 2016 de l'INSEE, non citées au dossier, indiquent une part comparable aux données 2015 (9,42%) et laissent apparaître de très fortes disparités entre communes. Plus de la moitié des logements vacants est concentrée sur cinq communes (Fouquebrune, Gardes-le-Pontaroux, Gurat, Villebois-Lavalette et Rougnac qui atteint presque les 20 %).

Par ailleurs, le dossier n'évoque pas suffisamment les origines potentielles de ce phénomène ainsi que son évolution. Dès lors, la cartographie présentée mérite d'être complétée par un tableau chiffré avec l'évolution de ce parc. Le dossier devrait en particulier apporter des éléments d'analyse sur les situations les plus tendues évoquées plus haut.

La MRAe demande de compléter le rapport de présentation afin de mieux expliquer la problématique de la vacance du parc de logements, notamment sa répartition territoriale et l'état des logements, ainsi que les choix effectués pour contribuer à sa réduction durant la mise en œuvre du PLUi. Par suite, ce travail doit permettre de fixer des objectifs de résorption adaptés aux situations communales.

3. Trame verte et bleue

Les informations relatives à la territorialisation de la trame verte et bleue régionale sont trop succinctes. La

² Rapport de présentation, livret 1, pages 160 et suivantes

³ Rapport de présentation, livret 1 page 172

MRAe rappelle que, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT), le PLUi est la première déclinaison locale de la trame verte et bleue régionale. Le rapport de présentation comprend une cartographie de la trame verte et bleue issue du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Poitou-Charentes, mais le travail de déclinaison de cette trame régionale pour établir la trame verte et bleue d'importance supra-communale au sein du rapport de présentation n'est pas abouti. En effet, le dossier n'apporte pas suffisamment de justification concernant la construction de la trame verte et bleue du territoire et ne donne pas assez d'informations sur les sous-trames retenues – ou non – suite au travail réalisé à l'échelon régional.

La MRAe note cependant la volonté de vérifier la concordance entre ce qui a été réalisé sur le territoire voisin du SCoT de l'Angoumois, reflétant la nécessaire connexion des corridors écologiques, et le travail réalisé sur le projet de PLUi. Ce travail ne donne malheureusement pas lieu à une conclusion claire sur les interconnexions possibles ou à restaurer.

La MRAe recommande une déclinaison plus fine pour permettre une prise en compte à la bonne échelle du PLUi des enjeux liés à la trame verte et bleue.

4. Eau potable

L'alimentation en eau potable des 13 communes est assurée par cinq points de prélèvement, dont les capacités résiduelles (écart entre les autorisations de prélèvement et les volumes prélevés) ne sont pas précisées. Le dossier n'apporte pas non plus les éléments relatifs au rendement des réseaux actuels. Ces informations sont nécessaires afin d'assurer la faisabilité du projet en termes d'accueil démographique.

La MRAe demande que les données du rapport de présentation et des annexes soient complétées par une analyse de la capacité résiduelle des captages, ainsi que par des informations sur les réseaux et leurs rendements afin de bien s'assurer de la faisabilité du projet d'accueil de nouveaux habitants dans ce secteur.

5. Assainissement

Les informations relatives à l'assainissement collectif⁴ sont insuffisantes. Le rapport décrit sommairement les six stations présentes sur quatre communes, les données relatives à leur capacité nominale, leur charge entrante et leur capacité résiduelle ainsi que les dysfonctionnements ou les difficultés rencontrés. Cependant, aucune information n'est donnée sur les origines des dysfonctionnements, leurs impacts sur l'environnement ou les travaux envisagés pour y remédier.

La MRAe recommande de compléter les informations sur l'état d'avancement des zonages d'assainissement afin de permettre d'appréhender les évolutions prévues en matière de réseau, ainsi que pour évaluer leur cohérence avec le projet de PLUi.

Concernant les informations relatives à l'assainissement non collectif, les informations sont également très succinctes. La MRAe estime nécessaire de compléter les bilans issus des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) par une cartographie et des informations sur les travaux envisagés, ainsi que par une cartographie de l'aptitude des sols à la mise en œuvre des dispositifs individuels afin de s'assurer que la mise en œuvre du projet ne viendra pas accroître les risques pour la santé humaine ou pour le milieu naturel.

La MRAe considère qu'il y a lieu d'améliorer le rapport de présentation en intégrant les informations manquantes et en complétant les analyses pour évaluer plus précisément les enjeux liés à l'assainissement.

6. Risques

L'analyse des différents risques sur le territoire est sommaire⁵. Les cartographies proposées ne permettent pas une localisation fine des enjeux pour l'ensemble des risques.

La MRAe recommande donc l'intégration de cartes à une échelle adaptée, qui permettront une évaluation de la prise en compte des enjeux afférents, notamment pour le risque inondation.

Cela concerne également le risque feu de forêt, identifié sur la commune boisée de Chadurie, pour laquelle la situation du dispositif de défense contre l'incendie n'est pas décrite et la carte des poteaux et des hydrants n'est pas présentée.

4 Rapport de présentation, tome 1, page 143 et suivantes et annexe relative à l'assainissement.

5 Rapport de présentation, livret 1, page 123 et suivantes

C. Projet intercommunal et prise en compte de l'environnement

1. Évaluation des besoins en logements

Le **scénario de croissance** démographique retenu correspond à l'hypothèse haute parmi les trois scénarios de développement envisagés au rapport de présentation⁶. Bien que la population stagne durablement, l'hypothèse choisie est celle d'un « redémarrage » de la croissance, évaluée à +0,36 % par an. **Cette croissance paraît surestimée au regard de la tendance passée, et le rapport n'explique pas les facteurs pouvant justifier cette inflexion.**

L'expression des besoins en logements est clairement restituée, à la fois pour les besoins liés à la population existante et pour l'accueil d'une nouvelle population. Le projet évalue la nécessité d'une production de 550 logements entre 2020 et 2030 pour une taille des ménages de 2,05 à l'horizon 2033 (contre 2,3 en 2015).

Cette évaluation intègre la mobilisation de 50 logements vacants, la transformation de 200 bâtiments en zones agricoles et naturelles par changement de destination, impliquant la construction neuve des 300 logements restants.

Cependant l'objectif affiché de reprise de 50 logements vacants⁷ semble faible et ne fait pas l'objet par ailleurs d'une répartition différenciée par commune, alors que les situations communales sont très contrastées. Il paraîtrait *a priori* envisageable et pertinent qu'un objectif de reprise de la vacance plus important soit assigné aux secteurs dont la vacance du parc est la plus élevée.

Enfin, la comptabilisation dans les logements à produire de l'ensemble des bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination, soit 200 anciens bâtiments agricoles, semble très optimiste, ce chiffre représentant un gisement potentiel plutôt que réel. L'ensemble de ces bâtiments ne sera pas forcément mobilisé sur la durée du PLUi, le projet doit donc définir la part pouvant être raisonnablement atteinte, en la justifiant, afin d'affiner la projection.

La MRAe considère qu'il y a lieu de mieux justifier les objectifs retenus en matière d'évolution démographique, ou à défaut de retenir une hypothèse plus proche des tendances observées, afin d'éviter de surdimensionner la consommation du foncier naturel, forestier ou agricole. De plus, elle recommande d'une part d'explicitier les choix effectués pour contribuer à la résorption du phénomène de vacance affectant le parc de logements et d'en établir la répartition au sein du territoire, et d'autre part de revoir le nombre de changements de destination réellement mobilisables.

2. Analyse de la consommation d'espaces pour l'habitat et du potentiel de densification

Entre 2004 et 2013, le rapport de présentation⁸ fait état de la construction de 129 logements neufs sans préciser ni la nature ni l'ampleur de la consommation foncière engendrée par ces logements.

Le projet d'aménagement et de développement durables⁹ (PADD) indique, quant à lui, une consommation de 150 hectares sur les dix dernières années (sans préciser quelles années) dont 100 hectares pour l'habitat et 50 pour les activités économiques, et fixe l'objectif de diviser par deux cette consommation foncière.

Le rapport de présentation dresse le bilan des gisements fonciers du territoire pour l'habitat, qui fait ressortir une disponibilité de 25,4 ha en densification permettant de construire 196 logements soit plus de 65 % des objectifs de construction neuve.

Pour la période 2020-2030, le rapport indique donc que le calcul théorique évalue les besoins fonciers en extension pour la construction des 104 logements neufs restants à environ 8,9 hectares sans appliquer de rétention foncière.

En conséquence, la consommation d'espaces pour l'habitat, qui était de 100 ha sur une période de 10 ans (10 ha par an) avec une densité de 3 à 5 logements par hectare¹⁰, passe à environ 34 ha entre 2020 et 2030 (3,4 ha par an) avec une densité de 12 logements par hectares en extension, mais avoisinant plutôt les 7 logements par hectares en densification, justifiée par des configurations complexes de certains gisements¹¹.

La MRAe estime cependant que, malgré l'effort réalisé par rapport aux tendances passées, l'objectif de densité pour l'habitat reste trop faible au regard des efforts à accomplir pour lutter contre l'étalement urbain et limiter la consommation d'espaces. Elle mérite d'être améliorée, a fortiori dans les zones de densification, avec une densité minimale qui ne devrait pas être inférieure à dix logements par hectare.

6 Rapport de présentation, livret 2, page 26

7 Rapport de présentation, livret 2 page 27

8 Rapport de présentation, livret 1, page 189

9 PADD, page 11

10 PADD, page 11

11 Rapport de présentation, livret 2 page 32

La MRAe rappelle à ce sujet que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine¹² en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

La MRAe recommande donc fortement de limiter les ouvertures à l'urbanisation en extension aux stricts besoins identifiés et justifiables.

3. Développement urbain dans les communes sans zones AU

Le PADD a limité la possibilité de prévoir des nouvelles zones d'urbanisation aux communes composant le « pôle de vie central » (Villebois-Lavalette, Ronsenac et Magnac-Lavalatte-Villars) ou faisant partie des quatre pôles « d'ultra-proximité » (Fouquebrune, Rougnac, Chadurie et Boisé-la-Tude).

Cependant, le projet de PLUi prévoit que certaines zones U englobent, sans justification, des parcelles non urbanisées, en extension directe de l'urbanisation, dans des communes « qui ne répondaient pas aux critères définis au niveau du PADD pour accueillir des zones AU »¹³.

La MRAe constate ainsi que plus de 3,2 hectares en extension, dans la continuité de bourgs ou de villages, sont concernés par ce zonage U appliqué à des secteurs non urbanisés, en contradiction avec le PADD qui fixe un objectif de réduction de la consommation foncière et d'arrêt de « l'émiettement de l'urbanisation »¹⁴.

La MRAe constate que ces secteurs de développement devraient donc être réinterrogés, préférentiellement par la mise en œuvre de la démarche « éviter – réduire – compenser¹⁵ » à l'échelle globale du PLUi et non à la seule échelle de chaque commune. Ils doivent ensuite, s'ils sont justifiés, être comptabilisés dans la consommation d'espaces, ce que le dossier ne fait pas clairement apparaître en l'état.

4. Consommation d'espaces pour les activités économiques

Sur les dix dernières années, les activités économiques ont été à l'origine de l'artificialisation de 50 hectares selon le PADD. Dans le projet de PLUi, les surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation économique représentent un total de 16,4 hectares. **Le rapport de présentation ne permet pas de s'assurer que les surfaces disponibles des zones d'activités¹⁶ ont été incluses dans ce décompte de surfaces.**

La MRAe estime nécessaire de reprendre les données relatives au foncier destiné à l'activité économique afin d'exposer clairement les surfaces déjà construites et le foncier restant disponible afin d'optimiser le projet de PLUi et de limiter les ouvertures nouvelles d'espaces à l'urbanisation.

5. Analyse de l'impact des zones ouvertes à l'urbanisation

Les justifications des zones d'urbanisation future sont analysées pour chaque commune avec une présentation succincte des secteurs de développement. Cependant, cette présentation ne fournit pas d'informations suffisantes sur leur état initial (présence de photo aérienne mais pas de description des milieux, absence de compte-rendu de visite sur terrain). Aucune de ces zones ne semble de plus avoir fait l'objet d'inventaire naturaliste permettant de détailler et d'affiner les mesures à mettre en œuvre par le PLUi pour réduire l'impact. De plus, sans précision des surfaces disponibles sur ces secteurs, l'impact réel est impossible à évaluer.

La MRAe recommande de mieux décrire l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation afin de permettre au public d'en appréhender les enjeux et les impacts éventuels.

La zone de développement économique prévue sur la commune d'Edon va créer, selon le rapport de présentation¹⁷, une « rupture écologique entre le talweg boisé du sud de la commune et la vallée de la Manore ». Cette conclusion sur les incidences de ce secteur ne fait l'objet d'aucun commentaire dans le paragraphe relatif à la description de la zone, ni d'aucune cartographie permettant d'évaluer l'impact. Le dossier doit donc être complété en ce sens.

La MRAe rappelle le principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale qui aurait dû conduire, dans ce secteur présentant un enjeu particulier, à faire des analyses plus poussées pouvant amener à revoir le projet en fonction des conclusions.

12 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

13 Rapport de présentation, livret 2 page 67

14 PADD, page 11

15 La prise en compte de l'environnement doit être intégrée le plus tôt possible dans la conception d'un plan, programme ou d'un projet afin qu'il soit le moins impactant possible pour l'environnement. Cette intégration de l'environnement priorise les étapes d'Évitement des impacts tout d'abord, de Réduction ensuite, et en dernier lieu de Compensation des impacts résiduels du projet, du plan ou du programme (article L. 110-1-II-2° du Code de l'environnement)

16 Rapport de présentation, livret 2 pages 36

17 Rapport de présentation, livret 2 page 85

La MRAe recommande donc de compléter le rapport de présentation par une analyse fine et exhaustive des zones de développement et d'envisager, le cas échéant, le retrait ou l'ajustement de certains de ces secteurs.

6. Analyse de l'impact des STECAL et des parcelles en extension en zones U

La MRAe note que l'analyse des incidences concernant les « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » (STECAL) n'est pas suffisante. Ces secteurs, qui représentent au total environ 5,9 hectares¹⁸ (zones NI1 à 4) ne sont pas suffisamment justifiés ni décrits dans le rapport de présentation¹⁹.

Par ailleurs les parcelles incluses en zones U pour accueillir un nouveau développement en extension, dans certaines communes ne répondant pas aux critères du PADD, ne sont pas présentées et ne font pas l'objet d'une analyse d'incidences.

La MRAe demande que l'analyse d'incidence soit complétée en ce sens afin d'évaluer l'impact de toutes les zones d'urbanisation.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Horte et Lavalette, portant sur 13 communes, dorénavant PLUi partiel de la communauté de communes Lavalette Tude Dronne, prévoit une croissance démographique continue jusqu'à l'horizon 2030, évaluée à +0,36 % en moyenne par an, avec une production de 550 logements.

L'hypothèse de croissance démographique retenue sur le territoire, en rupture avec la tendance passée, apparaît non justifiée et basée sur des données obsolètes qu'il convient de mettre à jour.

Les surfaces mobilisées par le projet pour l'habitat excèdent les besoins identifiés et prévisibles. La consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers est en conséquence excessive, en contradiction avec l'objectif national de limitation de l'artificialisation des sols.

Les lacunes du diagnostic de l'état initial des secteurs de développement ne permettent pas d'identifier et de localiser de façon suffisamment précise les enjeux des parcelles concernées. Les impacts potentiels de l'urbanisation ne sont ainsi pas suffisamment évalués, notamment pour les STECAL, les secteurs en extension zonés en U, la ressource en eau et l'assainissement.

De façon générale, la MRAe considère que le projet de PLUi n'est pas suffisamment précis. En l'état du dossier présenté, la démarche d'évitement et de réduction des impacts sur l'environnement est insuffisante et doit être prolongée. La bonne prise en compte de l'environnement par le projet reste à démontrer.

À Bordeaux, le 22 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON

18 Rapport de présentation, livret 2 page 41

19 Rapport de présentation, livret 2 pages 86