

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°1 du plan local
d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUi-HD) de
la communauté d'agglomération bergeracoise (24)**

n°MRAe 2024ANA6

Dossier PP-2023-14911

Porteur du Plan : le communauté d'agglomération bergeracoise

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 20 octobre 2023

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : le 6 novembre 2023

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 17 janvier 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à M. Pierre LEVAVASSEUR.

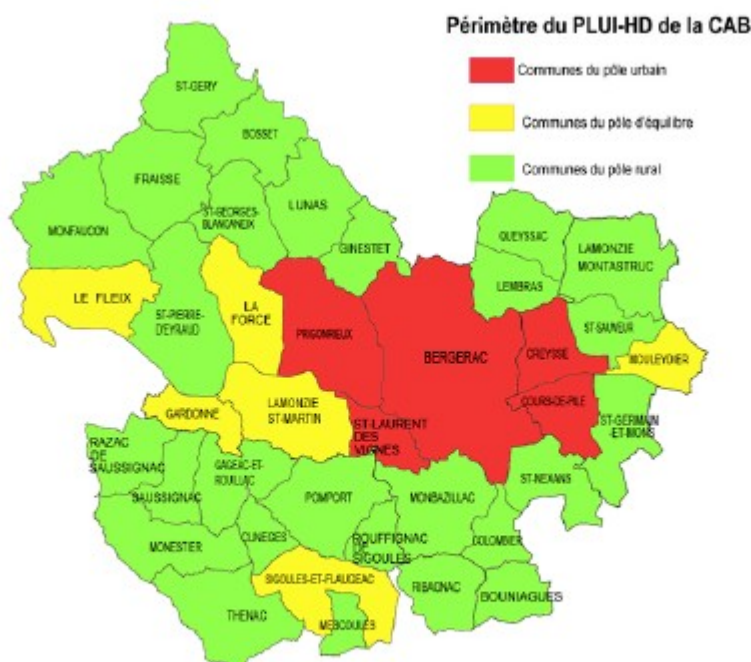
Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUi-HD) de la communauté d'agglomération bergeracoise (24), approuvé le 13 janvier 2020.

La communauté d'agglomération bergeracoise (CAB) regroupe 38 communes membres et une population d'environ 62 000 habitants.

Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bergeracois approuvé le 30 septembre 2020, soit après l'entrée en vigueur du PLUi-HD. D'après le dossier, la mise en compatibilité du PLUi-HD avec le SCoT approuvé sera effectuée ultérieurement dans le cadre d'une procédure qui intégrera également les objectifs réduction de consommation d'espaces suite à la loi Climat-résilience.



Carte de la communauté d'agglomération Bergeracoise (source : site de la CAB)

Le territoire intercommunal présente des enjeux écologiques liés à la présence de deux sites Natura 2000 relevant de la directive « habitats, faune, flore », *La Dordogne*, référencé 7200660, et *Grottes de Saint-Sulpice d'Eymet*, référencé 7200675.

Le PLUi-HD a fait l'objet d'un avis de la MRAe daté du 21 août 2019¹. Dans cet avis, la MRAe estimait que le projet prévoyait une consommation d'espace à horizon 2031 trop importante², et relevait que la démarche d'évitement devait être approfondie s'agissant de certains secteurs de projets présentant des enjeux en matière de continuités écologiques et de zones humides. Elle recommandait également de mieux justifier les objectifs de production de logements, qui ne semblaient pas tenir compte, notamment, des possibilités de remise sur le marché des logements vacants.

La procédure de modification simplifiée n°1 vise en particulier le reclassement de parcelles urbaines, agricoles et naturelles avec un bilan positif pour les zones agricole ou naturelle de 21,2 hectares. Elle porte également sur la création de 34 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL), et d'emplacements réservés pour la création d'équipements de loisirs, de stationnements ou de voie d'accès à des secteurs de projet.

La communauté d'agglomération bergeracoise a sollicité de manière volontaire l'avis de la MRAe au titre de

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8334_pluihd_bergeracois_io_dh_mrae_signe.pdf

2 Par rapport à une consommation estimée à 648,8 hectares sur la période 2005-2015, le PLUi définit une enveloppe de consommation foncière de 30 à 36 hectares de 2020 à 2030, uniquement pour l'habitat.

l'évaluation environnementale de la modification simplifiée n°1 du PLUi-HD le 20 octobre 2023. 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 acception, 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 de la modification n°1

Le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUi-HD) de la communauté d'agglomération bergeracoise vise à :

- faire évoluer le règlement écrit du PLUi-HD, notamment en matière de prescriptions environnementales et de prise en compte des risques, de dispositions relatives aux caractéristiques architecturales, de traitement paysager et environnemental des espaces, de traitement des déchets, et de desserte par les réseaux ;
- faire évoluer le règlement graphique afin d'adapter le zonage à l'occupation réelle des parcelles et de prendre en compte des projets ayant émergé depuis l'approbation du PLUi-HD ; il s'agit :
 - de reclasser des parcelles urbaines, agricoles et naturelles avec un bilan positif pour les zones agricole A ou naturelle N de 21,2 hectares. Le reclassement de zones constructibles en zones A ou N est principalement localisé dans trois secteurs : 4,8 hectares à Lunas (modification de zonages à urbaniser AUL à destination de loisirs et AUT à vocation touristique) et 15 hectares à Bergerac (modification d'une zone à urbaniser à long terme 2AU).
 - de créer 34 STECAL représentant une surface de 11,9 hectares, certains STECAL existant étant en outre modifiés³ ;
 - de créer 80 emplacements réservés (ER) pour des projets d'équipements, d'aménagement de réseau ou de voirie (20 ER étant par ailleurs supprimés et 3 modifiés) ;
 - identifier 127 bâtiments susceptibles de changer de destination, qui s'ajoutent aux 464 bâtiments déjà identifiés par le document en vigueur ;
- créer ou modifier des orientations de programmation et d'aménagement (OAP), notamment pour la prise en compte d'un projet de renouvellement urbain autour de la gare de Bergerac, et plus généralement pour optimiser l'urbanisation des secteurs de projets concernés ; le dossier fait état d'un bilan global de 368 nouveaux logements programmés dans les secteurs d'OAP⁴.

Les objets de la modification n°1 sont clairement présentés dans le dossier.

Pour faciliter la compréhension des incidences cumulées de toutes les modifications, la MRAe recommande de faire apparaître dans le tableau de la page 73 du rapport de présentation le détail des évolutions de surfaces relatives aux STECAL et aux emplacements réservés.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de modification

1. Qualité générale du dossier

Sur la forme, le dossier présente les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme. Il présente clairement les évolutions apportées au PLUi-HD, en rappelant les dispositions en vigueur, et justifiant les évolutions proposées. Il présente une analyse détaillée des incidences des modifications effectuées (y compris en termes de compatibilité avec les documents de rang supérieur), ainsi que la démarche d'évitement et de réduction des incidences mise en œuvre. Les thématiques évaluées concernent les milieux naturels, l'eau, la consommation d'espace, les risques, et les paysages. Un résumé non technique permet en outre de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

La MRAe observe cependant que l'analyse des incidences est menée principalement à l'échelle des secteurs de projet. Or, la procédure emporte des incidences significatives qui interrogent sur l'équilibre global du PLUi-HD, notamment s'agissant du potentiel de logements pouvant être créés ou du potentiel d'implantation d'activités de tourisme ou de loisirs.

3 D'après le dossier, le PLUi-HD en vigueur délimite 23 ha de STECAL en zone agricole (A), et 68 ha de STECAL en zone naturelle (N). Rapport de présentation de la modification n°1, page 118.

4 Rapport de présentation, p. 116.

Dans son avis du 21 août 2019, la MRAe avait déjà souligné que le rapport de présentation du PLUi-HD ne comportait pas les éléments chiffrés permettant de comprendre le projet communal en termes d'accueil de population. Elle avait également demandé de mieux justifier les besoins en logements exprimés.

La MRAe recommande d'analyser les incidences de la modification sur l'équilibre général du PLUi-HD, notamment sur le projet d'accueil démographique et sur l'armature territoriale portée par le document.

2. Prise en compte de l'environnement

a. Armature territoriale, projet démographique

Le PLUi-HD en vigueur prévoit la création de 3 571 logements à horizon 2031, dont 2 213 logements sur le pôle urbain de Bergerac (62 %)⁵, 693 logements sur les pôles d'équilibre (19 %)⁶ et 665 logements sur les communes rurales (19 %). Dans son avis du 21 août 2019, la MRAe avait alerté sur le fait que l'objectif de réduire le parc vacant de 27 logements par an est à prendre en compte en surplus de cet objectif.

La modification n°1 a pour effet de permettre la construction de 368 logements supplémentaires (dont 192 logements sociaux) en secteurs d'OAP, répartis, d'après le tableau de synthèse présenté à la page 117 du rapport, de la façon suivante :

- 328 logements supplémentaires sur le pôle urbain ;
- 31 logements supplémentaires sur les pôles d'équilibre ;
- 9 logements supplémentaires sur les communes rurales.

Les 127 bâtiments supplémentaires autorisés à changer de destination semblent se concentrer majoritairement sur les pôles urbains et d'équilibre. Le rapport relève que tous les bâtiments ne changeront pas effectivement de destination, mais que depuis l'approbation du PLUi, cinq bâtiments par an en moyenne font l'objet d'une demande de mutation.

Selon ces informations, la modification n°1 du PLUi-HD représente une augmentation potentielle de 408 logements supplémentaires à l'horizon 2031 par rapport au PLUi-HD en vigueur, soit plus de 10 % de l'offre actuellement programmée.

La MRAe estime d'abord nécessaire de préciser quelles sont les évolutions démographiques attendues pour justifier la création de nouveaux logements. Elle recommande ensuite de préciser les incidences de la modification n°1 sur le projet d'accueil du PLUi-HD, en s'interrogeant sur la capacité du territoire à accueillir cette population supplémentaire - au regard notamment de la ressource en eau et de la capacité des réseaux d'assainissement (cf. §.2.d).

Le dossier décrit la méthodologie de sélection des bâtiments susceptibles de changer de destination, la desserte par les réseaux, ou la non exposition du bâti aux risques étant notamment mentionnés.

La MRAe recommande de justifier que les bâtiments susceptibles de changer de destination ne contribuent pas à l'étalement urbain et au mitage des espaces naturels ou agricoles.

Les évolutions du zonage relatives aux zones économiques et commerciales constituent des adaptations de secteurs de projets déjà existants.

b. Incidences sur la consommation d'espace

Le PLUi en vigueur prévoit une consommation d'espace de 30 à 36 hectares par an entre 2020 à 2030, soit de 300 à 360 hectares à destination de l'habitat, à comparer à une consommation d'espace de 648 hectares sur la période 2005-2015. De plus, les zones à urbaniser à vocation commerciale, artisanale, industrielle ou de tourisme représentent plus de 250 hectares. Enfin, les emplacements réservés ne semblent pas être pris en compte dans la consommation d'espace du document.

La modification n°1 porte sur la restitution aux zones naturelles et agricoles de 21,2 hectares, mais elle représente également la consommation de 11,9 hectares pour les 34 nouveaux STECAL et une dizaine d'hectares pour les emplacements réservés. Selon la MRAe, elle ne semble ainsi pas permettre de réduire la consommation d'espaces excessive du PLUi-HD en vigueur, mais améliore la densité étant donné que la procédure permet de dégager un potentiel supplémentaire de création de logements.

À l'issue de la modification n°1, la zone à urbaniser AU représente toujours une surface significative de 197 hectares. Or, le dossier n'apporte pas d'éléments nouveaux démontrant la cohérence entre les surfaces mobilisables pour la création de logements et le projet d'accueil démographique du PLUi-HD.

5 Le pôle urbain correspond d'après le PADD aux communes de Bergerac, Cours-de-Pile, Creysse, Prigonrieux et Saint-Denis-de-Pile.

6 Les pôles d'équilibre identifiés par le PADD sont La Force, Gardonne, Lamonzie-Saint-Martin, Le Fleix, Mouleydier, Sigoulès-et-Flaugeac.

La MRAe recommande de démontrer la cohérence entre les surfaces mobilisées pour la création de logements et le projet démographique, ce qui peut amener à réduire davantage la consommation d'espace à vocation d'habitats.

Le bilan surfacique présenté dans le rapport révèle que la modification n°1 fait progresser les zones à urbaniser à vocation économique (+5,2 hectares pour la zone AUT (tourisme), +3,5 hectares pour la zone AUX (commerce, services, artisanat, industrie)), sans compter les nouveaux STECAL dont environ 6 hectares concernent des projets liés au tourisme (hébergement, activités de loisirs).

Dans son avis du 21 août 2019, la MRAe recommandait de réduire la surface des zones ouvertes à l'urbanisation tant pour l'habitat que pour les besoins économiques afin de prendre en compte les orientations nationales et régionales en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles. Elle constate que cette modification n°1 ne réduit pas significativement la consommation d'espaces NAF par rapport au PLUi en vigueur et crée de nouveaux secteurs de projets susceptibles de contribuer au mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La MRAe souhaite alerter la collectivité sur le fait que la maîtrise des consommations d'espace à vocation économique constituera un levier important pour réduire les consommations d'espaces induites par le PLUi à horizon 2031. **Dans cette optique, elle recommande de ne pas multiplier les secteurs de projets économiques, et de rationaliser leurs implantations au regard de la stratégie d'ensemble de développement du territoire.**

c. Incidences sur les milieux

Le dossier fait état d'une démarche d'inventaire faunistique et floristique réalisés entre novembre 2022 et mai 2023 sur les périmètres des STECAL créés, afin de préciser les incidences de la modification n°1 sur les milieux naturels. Le dossier mentionne que ces inventaires ont notamment porté sur la recherche de zones humides pédologiques et floristiques.

Il est précisé en revanche que les STECAL correspondant à des secteurs déjà artificialisés n'ont pas fait l'objet d'inventaires.

Un tableau résume les résultats des investigations effectuées, en caractérisant le niveau d'enjeu identifié sur chaque STECAL (faible, modéré, fort). La démarche d'évitement mise en œuvre au regard des enjeux identifiés est clairement expliquée. Elle a consisté à redéfinir les limites des secteurs de projet afin d'éviter les enjeux écologiques. Certaines protections environnementales (espaces boisés classés, protection au titre du L. 151-23) ont en outre été ajoutées.

Le dossier précise que certains secteurs de projets se situent en limite de site Natura 2000. Le dossier conclut cependant à l'absence d'incidences significatives sur les sites concernés. Il signale la création de deux STECAL, et quelques modifications du zonage en bordure du site Natura 2000 *La Dordogne*, mais précise, d'une part que les STECAL correspondent à des terrains déjà anthropisés, d'autre part que les modifications de zonage n'induiront pas de consommation d'espace ou d'incidences supplémentaires sur des zones humides ou la qualité des eaux.

Sur ce point l'analyse paraît proportionnée aux enjeux.

d. Incidences sur la ressource en eau

Le dossier conclut que les évolutions apportées au PLUi-HD n'auront pas d'incidences notables sur le besoin en eau potable et sur l'assainissement des eaux usées.

Cependant, s'agissant du besoin en eau potable, le manque de clarté du projet d'accueil démographique qui sous-tend le PLUi-HD ne permet pas d'évaluer les incidences de la modification n°1. Quelques données de cadrage sur l'approvisionnement en eau du territoire (réserves disponibles, prélèvements autorisés, effectués, consommés) auraient donc pu être utilement rappelées.

Pour ce qui concerne l'assainissement, la MRAe avait remarqué dans son avis du 21 août 2019 que le rapport de présentation du PLUi-HD ne démontre pas la cohérence du projet avec la capacité de traitement des effluents du territoire. Elle relevait également l'absence d'analyse relative à l'ouverture à l'urbanisation de nombreux secteurs de projets situés en secteurs d'assainissement individuel, avec des sols a priori peu favorables.

La MRAe recommande de compléter le dossier pour clarifier les incidences de la modification n°1 sur les besoins en eau, en rapportant ce besoin à la ressource disponible et en tenant compte des effets du changement climatique sur sa disponibilité.

Pour ce qui concerne l'assainissement, la MRAe invite la collectivité à préciser la répartition des nouveaux secteurs de projet entre zone d'assainissement collectif et individuel. Elle recommande en outre de privilégier les secteurs dont les réseaux d'assainissement collectif disposent de capacités suffisantes, ou à défaut se situant dans les zones les plus favorables à l'assainissement individuel.

e. Incidences sur les risques

La modification n°1 apporte des évolutions visant à une meilleure prise en compte du risque inondation, avec une adaptation des constructions autorisées en zone d'aléa.

Le dossier identifie également 10 nouveaux STECAL qui sont situés en zone d'aléa feu de forêt (pour les bâtiments susceptibles de changer de destination, l'information n'est pas donnée). Si le rapport met en avant la capacité de défense contre l'incendie des secteurs concernés (mise en œuvre des obligations légales de débroussaillage, présence d'accès caractérisés de « faciles »), il ne donne pas de vision des incidences cumulées de la modification n°1, notamment en termes de mitage des forêts exposées au risque.

La MRAe recommande donc de compléter le rapport afin de démontrer que la modification n°1 n'aggrave pas le mitage des zones exposées au risque de feu de forêt, donc la vulnérabilité du territoire face à ce risque.

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

Le projet de modification n°1 du plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements (PLUi-HD) de la communauté d'agglomération Bergeracoise (24) comporte des objets multiples visant, notamment à tenir compte de projets nouveaux apparus depuis l'approbation du document en 2020.

Le dossier décrit de façon détaillée les enjeux identifiés sur les secteurs de projet concernés, et met en avant la restitution de 21,2 hectares de zone urbaine ou à urbaniser à la zone agricole et naturelle, pour 11,9 hectares supplémentaires consommés pour des STECAL (auxquels il faut ajouter les emplacements réservés).

Malgré la qualité du dossier, les incidences de la modification n°1 sur le projet d'accueil démographique et la trajectoire de réduction des consommations d'espace de la collectivité interrogent. Le projet augmente en effet de 10 % le nombre de logements pouvant être construits sur le territoire à horizon 2030, sans analyse sur la capacité du territoire à accueillir cette population supplémentaire. Il multiplie en outre les secteurs de projet en zone agricole et naturelle, y compris dans des secteurs exposés aux risques.

Il est donc recommandé à la collectivité d'effectuer une priorisation des secteurs de projets afin de réduire de façon plus importante la consommation d'espace prévue par le PLUi-HD. Les consommations d'espace envisagées doivent être justifiées au regard de l'objectif démographique du PLUi-HD, et en tenant compte des critères environnementaux tels que l'exposition aux risques, l'alimentation en eau, la capacité de traitement des effluents, et le risque de mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 18 janvier 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Pierre Levavasseur