



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de la
région Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°9
du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de
Bordeaux Métropole (Gironde)**

n°MRAe : 2019ANA78

Dossier : PP-2019-7825

Porteur de la procédure : Bordeaux Métropole

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 1^{er} février 2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 4 février 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 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 29 avril 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Frédéric DUPIN.

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.

Bordeaux Métropole est une intercommunalité de 28 communes dans le département de la Gironde, accueillant 773 557 habitants en 2015 sur une superficie de près de 580 km². La commune dispose actuellement d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) approuvé le 16 décembre 2016 et ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale¹, et appartient au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'aire métropolitaine bordelaise approuvé le 13 février 2014.

Afin de faire évoluer son PLUi au regard des premiers retours d'expérience de l'application du document ainsi que de la prise en compte de certains des changements réglementaires, écrits ou graphiques, souhaités par les communes, Bordeaux Métropole a engagé la procédure de modification n°9 de son PLUi. Le PLUi initial ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, Bordeaux Métropole a choisi de l'actualiser au regard des évolutions envisagées au sein de la modification n°9, évolutions faisant l'objet du présent avis.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, 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.

II. Objets et qualité du dossier de modification n°9

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) souligne l'importance du travail effectué.

A Typologie des modifications envisagées

Le projet de modification n°9 du PLUi de Bordeaux Métropole procède à environ 900 ajustements sur l'ensemble du territoire métropolitain, sans que le rapport de présentation ne les dénombre précisément. Une codification « générale » de l'ensemble des modifications envisagées aurait été utile pour pouvoir s'y référer aisément.

Les évolutions envisagées sont de différentes natures et recouvrent notamment les types de changements suivants :

- création, suppression ou modification d'emplacements réservés ;
- évolutions des périmètres d'attente de projet général (PAPG) ;
- changement de zonage réglementaire de secteurs entiers ;
- adaptation du règlement écrit ou graphique pour certaines parties de territoire ;
- intégration de certains massifs boisés au sein des espaces boisés classés ;
- mise en œuvre de protections environnementale, paysagère ou patrimoniale de certains éléments ;
- diminution de zones urbaniser ou à urbaniser en faveur des zones agricoles ou naturelles ;
- rectifications d'erreurs matérielles contenues dans le dossier initial.

B Qualité des dossiers communaux

Le dossier de modification contient, pour chaque commune, une liste des modifications envisagées, une cartographie générale de la commune avec une localisation indicative des changements, les plans de zonages modifiés ainsi que divers éléments d'information supplémentaires (liste des emplacements réservés, mise à jour des atlas, etc..).

À cet égard, la MRAe estime que la liste des modifications pourrait être clarifiée pour faciliter d'autant plus la compréhension des évolutions par le public, la liste présente étant par moment trop vague pour en percevoir l'application.

Le choix d'intégrer une cartographie communale avec une localisation des évolutions est un atout dans l'accessibilité au dossier, mais la MRAe souligne que le choix de ne procéder qu'à une représentation ponctuelle du changement n'en traduit pas pleinement l'incidence de manière visuelle. Ainsi, par exemple, la modification, portant sur l'ensemble de la commune d'Ambarès-et-Lagrave, ayant pour effet d'intégrer tous les secteurs actuellement classés UM19 au sein du zonage UM20, n'est traduite que par un point sur la carte générale de la commune, alors que le secteur UM19 couvre une surface de plusieurs dizaines d'hectares. Une représentation surfacique de certaines situations, dont celle-ci, permettrait grandement d'améliorer la qualité d'information du public.

¹ Cette évaluation a donné lieu à un avis de l'Autorité environnementale, consultable à l'adresse suivante :

<http://www.donnees.aquitaine.developpement>

durable.gouv.fr/DOCUMENTS/MCE/EVALUATION/AVIS_PLANS_PROGRAMMES/PP_2015_055_PLUi_BXMETROPOLE_Avis.pdf

C Qualité du rapport de présentation de la modification

Le rapport présente les différentes modifications en suivant la structure initiale du rapport de présentation du PLUi et en y insérant un développement lié à chaque modification envisagée. Cette première approche est ensuite complétée par une seconde, visant à appréhender les incidences de ces changements, en suivant elle aussi la structure initiale du PLUi par une intégration de ces évolutions au sein des développements liés à l'évaluation environnementale.

La MRAe souligne que cette méthode de restitution de la démarche est source de complexité, en séparant les changements apportés de leurs incidences. Ce choix ne permet pas de bénéficier d'une appréhension globale des incidences de l'ensemble des modifications sur l'environnement, mais uniquement d'une appréciation « par objet ».

En outre, la présentation de chaque objet aurait dû permettre d'appréhender facilement les conséquences de l'évolution envisagée, sans avoir à opérer d'importants travaux de comparaison avec le document en vigueur. Ainsi, par exemple, il aurait été opportun d'intégrer un tableau permettant de déterminer rapidement les conséquences du changement d'un zonage vers un autre sur les grandes règles constructives (vocation des constructions, emprise bâtie maximale, hauteur, implantation sur les limites séparatives, espaces de pleine terre, etc...) permettant d'appréhender aisément le changement. En l'état, malgré les efforts importants déployés, l'appréhension de chaque modification réglementaire reste compliquée. En outre, si le projet a pris le parti, lors de l'évolution d'un point spécifique du règlement écrit, d'intégrer en couleur verte la modification envisagée, il aurait dû laisser apparent la règle initiale.

2.2.2. Constructions, installations et aménagements existants avant l'approbation du PLU 3.1

Emprise bâtie (EB)	EB non réglementée
Recul (R)	R ≥ 4 m ou adapté à la séquence Dans la marge de recul, la superficie non nécessaire au stationnement est plantée en pleine terre

Extrait du règlement UM16 permettant de voir aisément le changement envisagé mais sans présenter la règle initiale.

Les développements spécifiques relatifs aux secteurs de projets et à l'analyse de leurs incidences auraient également utilement pu proposer une sémiologie permettant de distinguer les secteurs situés au sein des sites Natura 2000 des zones de projets d'aménagement urbain, la seule distinction existante étant la couleur de la « bordure » des zones, dont l'appréhension est complexe au regard des échelles de présentation retenues.

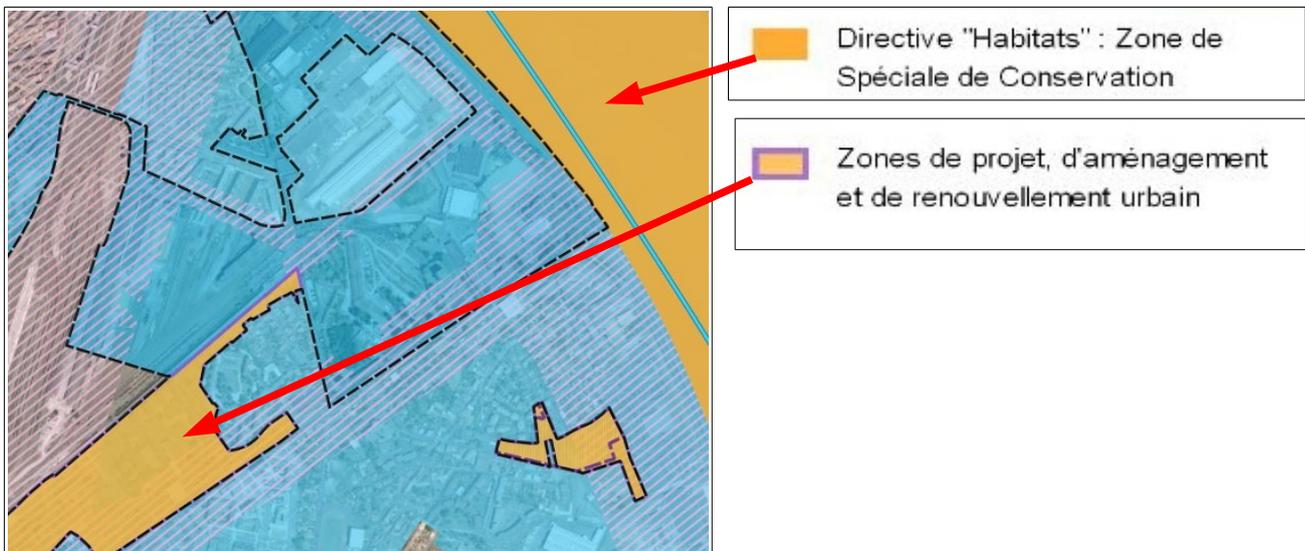


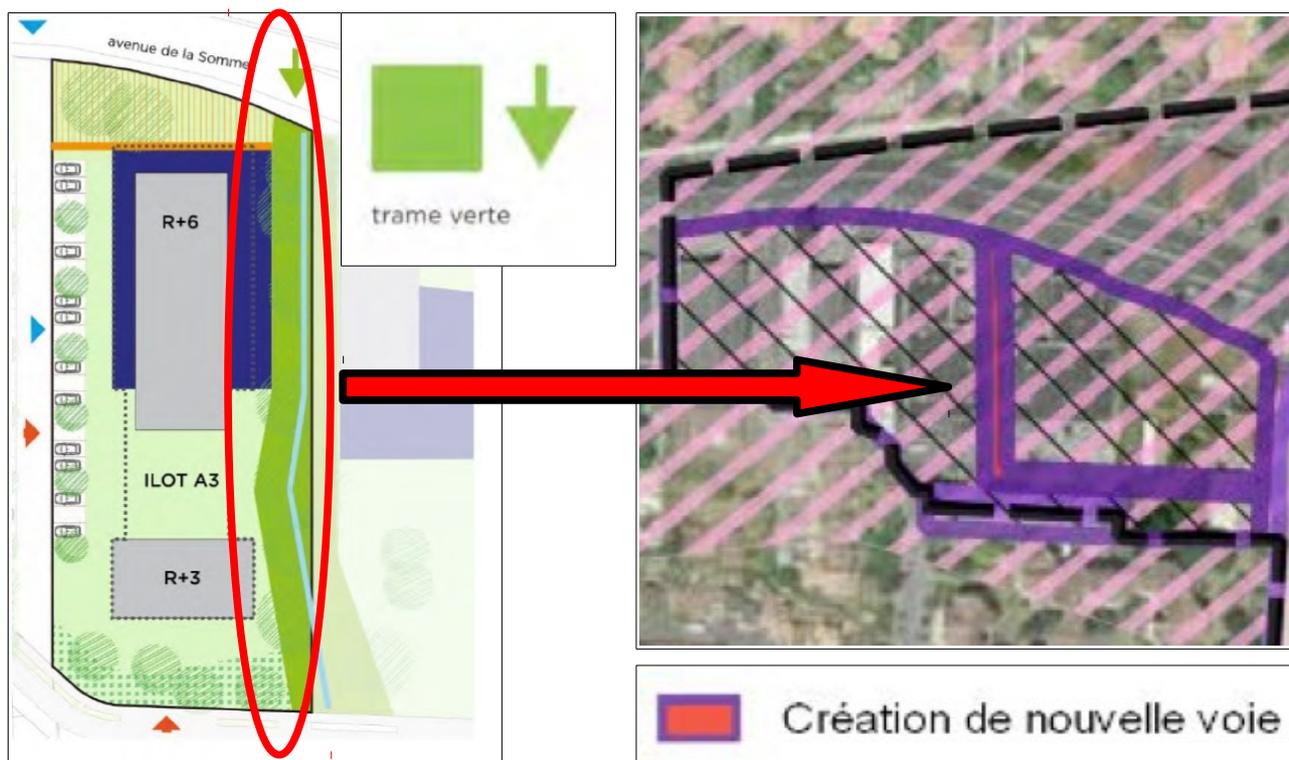
Illustration de la difficulté à distinguer les secteurs de projet des sites Natura 2000

III. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification

A Utilisation des études d'impacts des projets

La MRAe note que de nombreux secteurs, parmi les plus importants pour le développement de la métropole et faisant l'objet d'évolution au sein de la modification n°9, ont fait l'objet d'études d'impacts ou de travaux permettant de déterminer les enjeux s'y rapportant. Les informations contenues dans ces dossiers auraient utilement pu venir nourrir la démarche d'évaluation environnementale et permettre de disposer d'une information précise sur ces secteurs. Par exemple, le secteur Carès-Cantinolle à Eysines a fait l'objet d'une étude d'impact² qui a permis de révéler la présence de certains enjeux environnementaux, qui auraient pu venir à l'appui des développements du rapport de présentation.

La MRAe relève également que certains éléments contenus dans ces études d'impact présentent parfois des différences avec les orientations retenues dans le projet de modification. C'est par exemple le cas sur le secteur Mérignac-Marne, une localisation de voirie prévue par la modification n°9 apparaissant située sur une « trame verte » du projet, en contradiction manifeste avec l'étude d'impact.



Exemple d'incohérence entre le changement envisagé par la modification n°9 et le projet issu de l'étude d'impact du secteur Mérignac-Marne

La MRAe recommande d'intégrer les éléments d'information environnementale connus, particulièrement dans les études d'impacts disponibles sur le territoire métropolitain, et de s'assurer de leur bonne prise en compte dans les orientations de la modification du PLUi .

B Principales incidences environnementales de la modification

De nombreux objets de modification ne présentent aucune incidence environnementale du fait de leur nature. Le rapport de présentation rappelle qu'en la matière, l'évaluation des incidences est principalement concentrée sur les évolutions des secteurs urbains de projet susceptibles d'incidences non évaluées dans le PLUi en vigueur.

Au regard des éléments contenus dans le dossier et sous la réserve précédemment émise dont la prise en compte pourrait faire évoluer cette conclusion, le projet de modification n°9 apparaît participer à une amélioration de la prise en compte l'environnement au sein du PLUi. De nombreux objets de la modification apportent ainsi des garanties de meilleure préservation des milieux (création d'EBC, diminution de zones

² Cette étude d'impact a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 29 mai 2018, sous la référence 2018APNA84 et consultable sur le site internet de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

constructibles, protections d'arbres, protection du site Natura 2000 *Réseau hydrographique des Jalles de Saint-Médard et d'Eysines* par l'intégration de son périmètre dans un zonage protecteur spécifique), du cadre de vie (évolution des règles constructives dans un souci d'intégration des bâtiments dans leur environnement) ou du patrimoine (mise à jour des éléments protégés). La MRAe relève tout particulièrement l'attention portée au développement du secteur de La Jallère à Bordeaux, pour lequel le PLUi intègre de nombreuses règles spécifiques de construction et d'implantation afin de préserver les zones humides identifiées postérieurement à l'évaluation environnementale du PLUi initial.

La MRAe souligne toutefois que l'appréhension des incidences du document sur l'environnement est une appréhension « individuelle » et que le rapport de présentation ne contient pas une analyse des incidences cumulées de l'ensemble des évolutions du document. À cet égard, il conviendrait d'intégrer au rapport de présentation des informations précises sur l'ensemble des évolutions de surfaces opérées, puisqu'en l'état il est impossible de mesurer l'étendue des espaces affectés par les différents changements de règles.

Cette information serait d'autant plus utile qu'il apparaît que les évolutions proposées relatives au règlement des secteurs urbains, si elles sont motivées par des raisons d'intégration du bâti dans l'environnement urbain, entraînent une diminution globale de la constructibilité au sein de la métropole. En effet, de nombreuses évolutions concernent des diminutions des règles de hauteur des bâtiments, de réduction des emprises à bâtir ou d'augmentation des surfaces de pleine terre une fois la construction réalisée. Le rapport de présentation ne permet pas d'appréhender globalement les incidences de l'ensemble de ces changements sur la capacité d'accueil du territoire métropolitain en matière de logements.

Ces modifications mériteraient d'être étayées par des éléments d'analyse de terrain, notamment en ce qui concerne les changements de zonage réglementaire, et par une évaluation de l'incidence globale de ces évolutions sur l'objectif métropolitain de réalisation de 7 500 logements par an, inscrit dans le projet d'aménagement et de développement durables du PLUi. En effet, si les évolutions proposées venaient à diminuer de manière substantielle le potentiel de construction de logements de la métropole, l'atteinte des objectifs de croissance démographique fixés par le schéma de cohérence territoriale et le PLUi devrait, sauf démonstration inverse, se réaliser par la mobilisation de nouveaux espaces, accroissant ainsi la consommation d'espace de la métropole.

La MRAe considère qu'il y lieu d'amender le rapport de présentation en y intégrant une estimation des incidences de l'ensemble des changements de règles apportés sur les capacités du territoire à atteindre les objectifs fixés par le PADD.

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

La modification n°9 du PLU intercommunal de Bordeaux Métropole a pour objectif d'apporter de nombreuses évolutions au document initial après une période de retours d'expériences de l'application du plan et pour répondre à certaines demandes de changements réglementaires, écrits ou graphiques, formulées par les communes.

Le projet constitue la première modification du PLUi d'une telle ampleur, puisque la modification n°9 comporte plus de 900 évolutions du document en vigueur. La MRAe note l'important travail réalisé et propose des évolutions de formes et de fond visant à améliorer la qualité d'ensemble du dossier et son appréhension par le public.

De très nombreux items, pris individuellement, sont sans incidences sur l'environnement et ne suscitent pas d'observations particulières. La modification opère également des évolutions participant à une amélioration de la prise en compte de l'environnement par le PLUi. Toutefois, la MRAe relève un défaut de mobilisation des éléments d'information environnementale connus, particulièrement dans les études d'impacts disponibles, et souligne le manque d'une approche globale et transversale des incidences cumulées des modifications sur l'environnement.

La MRAe considère enfin que le dossier doit être complété par les éléments permettant de vérifier que les grands équilibres et objectifs de développement fixés par le projet d'aménagement et de développement durables du PLUi en vigueur restent inchangés.

À Bordeaux, le 29 avril 2019

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Frédéric DUPIN