



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale  
de la Région Nouvelle-Aquitaine  
sur la révision du plan local d'urbanisme  
de la commune de Tonneins (Lot-et-Garonne)**

N° MRAe : 2019ANA198

Dossier PP-2019-8651

**Porteur du Plan** : commune de Tonneins

**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 18 juillet 2019

**Date de la consultation de l'Agence régionale de santé** : 24 juillet 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).*

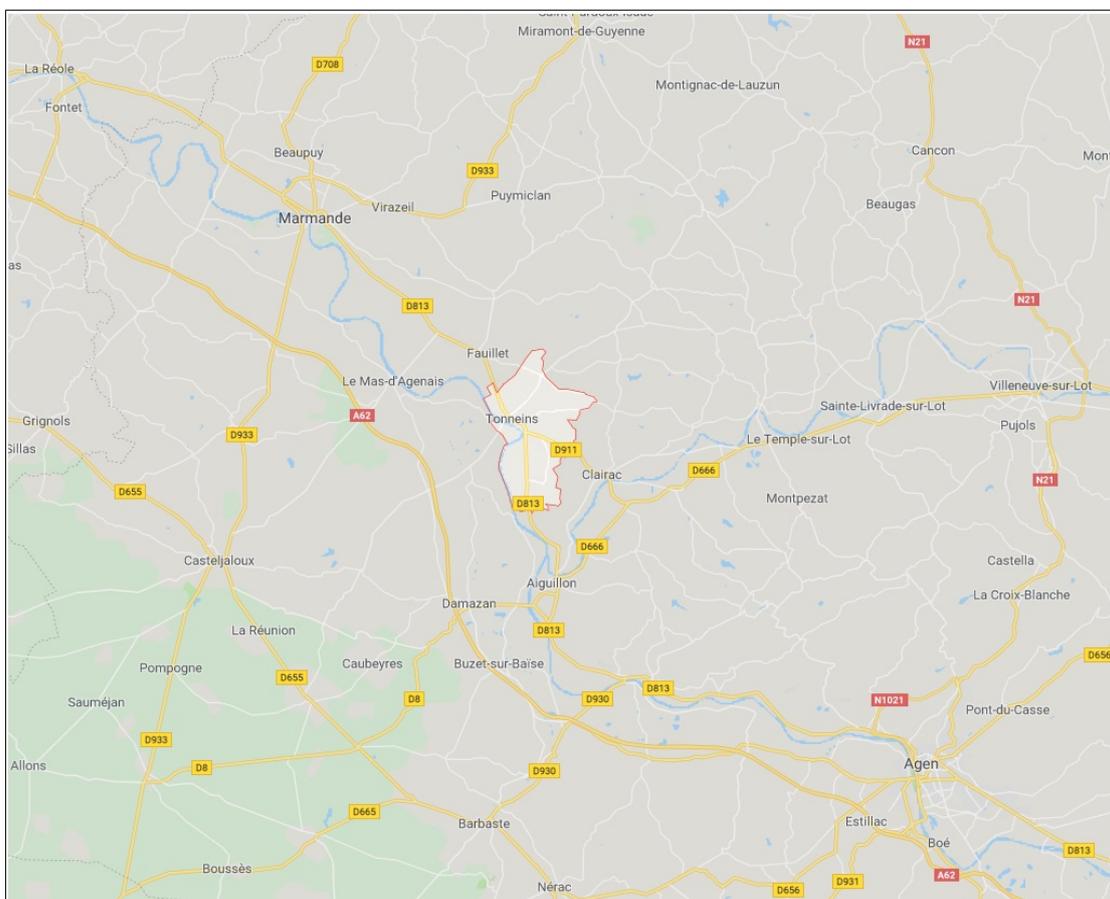
*Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 2 octobre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.*

*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 principes généraux du projet

La commune de Tonneins est située entre Agen et Marmande, dans le département du Lot-et-Garonne. D'une superficie de 3 478 ha, sa population est de 9 055 habitants (source INSEE 2016). Elle adhère à la communauté d'agglomération Val de Garonne Agglomération (43 communes, 60 338 habitants), dont elle est la deuxième commune en nombre d'habitants, après Marmande (17 645 habitants). Le territoire est compris dans le périmètre du SCoT du Val de Garonne, approuvé en 2014.

Le projet envisage une croissance de près de 1 000 habitants, soit environ 1,1 % par an, pour atteindre une population totale de 10 100 habitants en 2030. Cela nécessiterait environ 750 logements, en intégrant les besoins de la population existante. Pour cela, la collectivité souhaite notamment mobiliser, au sein de zones à urbaniser 1AU et 2AU, 18,4 ha dont 2 ha pour les activités économiques.



Localisation de la commune de Tonneins (Source : Google maps)

Actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 30 mars 2012, la commune de Tonneins a engagé la révision de ce plan le 22 décembre 2015. Le projet de PLU a été arrêté le 2 juillet 2019.

Le territoire communal est concerné par deux sites Natura 2000, au titre de la directive Habitat : *la Garonne en Nouvelle-Aquitaine* (FR7200700) et *l'Ourbise* (FR7200738). Le site de *la Garonne* vise la préservation de l'Esturgeon européen, de l'Angélique des estuaires et du Vison d'Europe. Il joue également un rôle capital pour les poissons migrateurs puisqu'il héberge pour la reproduction, la Lamproie marine, la Lamproie fluviatile, l'Alose feinte et la Grande Alose. Il est également un corridor de déplacement pour le Saumon atlantique. Le site de *l'Ourbise* vise principalement la préservation d'espèces inféodées à ce cours d'eau : Vison et Cistude d'Europe, Lamproie de planer, Toxostome, Écrevisse à pieds blancs, etc.

La révision du plan local d'urbanisme (PLU) a en conséquence fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette 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. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet 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

Le rapport de présentation du PLU de Tonneins intègre les éléments requis par les dispositions des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

### A. Remarques générales

Le rapport de présentation est découpé en trois tomes, dénommés tome 1, tome 2 et tome 3 dans la suite du présent avis.

Le résumé non technique reprend les principaux éléments du diagnostic, en les illustrant par des cartographies. Les objectifs généraux du PLU n'y sont pas explicités (accueil de population, nombre de logements, surfaces mobilisées pour l'habitat ou les activités économiques). Dès lors, le résumé non technique ne permet pas un accès synthétique à l'ensemble du dossier du projet de PLU. **Le résumé non technique devrait être complété pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public et pourrait être placé au début du rapport de présentation ou dans un tome séparé pour faciliter son identification.**

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement et le diagnostic pourraient être opportunément conclus par une synthèse des enjeux, notamment sous forme d'une ou plusieurs cartes afin de faciliter l'appréhension des enjeux<sup>1</sup>.

Les indicateurs de suivi<sup>2</sup> proposés paraissent adaptés à un suivi cohérent de la mise en œuvre du projet de PLU.

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

#### 1. Population et parc de logements

Le rapport fait état d'une diminution globale du nombre d'habitants sur la commune depuis 1990. La MRAe note néanmoins que les données les plus récentes de l'INSEE montrent une légère reprise démographique (9 055 habitants en 2016, 8 914 habitants en 2013 selon le dossier). La diminution globale du nombre d'habitants s'accompagne d'un vieillissement de la population : en 2013, l'indice de jeunesse<sup>3</sup> est égal à 0,85. Ce phénomène peut également être corrélé à la baisse de la taille des ménages, taille évaluée à 2,09 personnes par ménage en 2013.

Sur la période 1999-2013, le nombre de logements vacants est en forte augmentation, pour atteindre 646 logements vacants en 2013, soit 13,3 % du parc de logements (soit 236 logements vacants de plus qu'en 1999). Le dossier ne comporte aucune analyse détaillée des logements vacants. **La MRAe recommande donc d'intégrer une approche qualitative des logements vacants (localisation, taille et ancienneté des logements, etc.), qui sera nécessaire pour évaluer la part des logements vacants pouvant être remise sur le marché pendant la mise en œuvre du PLU. Le rapport pourrait par exemple mobiliser le diagnostic de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) engagée dans le centre ancien de la ville et dont seuls les objectifs sont décrits dans le dossier<sup>4</sup>.**

#### 2. Activités économiques

Le rapport expose quelques données générales sur les huit zones d'activités économiques de la commune, qui totalisent une surface de 120,8 ha<sup>5</sup>. **Ce chapitre devrait être complété par une analyse du foncier disponible (dents creuses et friches) dans ces zones.**

#### 3. Capacité de densification des tissus bâtis

Le rapport de présentation<sup>6</sup> intègre une estimation du nombre de logements mobilisables dans les secteurs déjà urbanisés de la commune, par la mobilisation des « dents creuses » ou des friches urbaines ou par la division parcellaire. Selon le dossier, les gisements fonciers en dents creuses et extensions sont estimés à 30,8 ha et permettraient la construction de 971 logements. **La MRAe recommande de dissocier, dans le**

1 L'analyse de l'état initial est conclue par un chapitre « synthèse » (tome 1, page 168) ne comportant aucune donnée, carte ou enjeu et qui ne peut donc pas être considéré comme une synthèse

2 Rapport de présentation, tome 2, pages 107 à 111

3 Rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celles des plus de 65 ans

4 Rapport de présentation, tome 1, page 20

5 Rapport de présentation, tome 1, page 37

6 Rapport de présentation, tome 1, pages 80 et suivantes

**tableau présenté, les extensions d'urbanisation. Elles ne relèvent pas de la densification et ne devraient pas être comptabilisées dans l'analyse des capacités de densification.**

Le potentiel de mutation et densification des parcelles déjà bâties, à un horizon de 15 ans, est par ailleurs estimé à 20,5 ha, soit 409 logements, correspondant à moins de 50 % du potentiel total identifié pour tenir compte des difficultés opérationnelles liées à ces types de foncier. L'abattement pris en compte semble toutefois élevé et mériterait d'être plus finement justifié.

#### **4. Consommation d'espaces naturels et agricoles**

Le dossier<sup>7</sup> indique que 40 hectares ont été consommés entre 2007 et 2016, dont 7,3 ha pour les activités économiques. Selon le rapport, la densité des constructions pour l'habitat a été de 11,9 logements par ha sur cette période. La MRAe note d'une part que, selon ses calculs, la densité a été de 12,7 logements par ha sur cette période (479 logements sur 37,6 ha). D'autre part, les données présentes dans la synthèse de cette partie<sup>8</sup> ne sont pas cohérentes avec les pages précédentes : données 2006-2015 et non 2007-2016, densité de construction annoncée à 18,2 logements par ha, etc.). **La MRAe recommande donc de corriger les incohérences du dossier.**

#### **5. Ressource en eau**

Le rapport<sup>9</sup> indique que la commune est située en zone de répartition des eaux (ZRE)<sup>10</sup>. L'eau est donc un enjeu fort pour le territoire.

Le dossier indique que la distribution de l'eau dépend de deux entités différentes : le nord de la commune est desservi par le syndicat départemental d'adduction d'eau potable et d'assainissement du Lot -et-Garonne (Eau 47) tandis que le centre urbain est géré par Véolia en affermage de la commune de Tonneins.

Les volumes prélevés sont indiqués sans toutefois que le dossier n'explique clairement la capacité résiduelle des captages mobilisés (différence entre le volume autorisé et le volume prélevé). **La MRAe recommande d'intégrer cette information.**

Par ailleurs, le dossier indique une baisse des rendements du réseau d'adduction d'eau potable dans la période récente (passage de 94,8 % à 82 % pour le réseau géré par Véolia pour le compte de la commune et de 70 % à 68,7 % pour le réseau géré par Eau 47). Aucune explication n'accompagne ces informations. **La MRAe recommande donc de compléter le dossier en indiquant les facteurs explicatifs et en précisant les programmes de travaux envisagés pour améliorer les rendements.**

#### **6. Assainissement**

Les données fournies sur l'assainissement<sup>11</sup> sont relativement anciennes : le rapport se base sur des données 2015 issues d'une consultation de bases de données publiques en 2016. **Le rapport devrait donc être actualisé : la base de données utilisée<sup>12</sup> indique en effet désormais que le réseau de collecte est conforme en 2017.**

Par ailleurs, le rapport indique que « À l'heure actuelle l'état de connaissance de l'assainissement non collectif sur le territoire communal est nul. »<sup>13</sup>. Cette conclusion ne peut être jugée satisfaisante. **La MRAe recommande donc de compléter le dossier, en mobilisant par exemple les bilans annuels du service public d'assainissement non collectif (SPANC).**

#### **7. Zones humides**

L'analyse de l'état initial de l'environnement ne comprend aucune analyse sur les zones humides du territoire. Une des cartes mobilisées dans l'évaluation des incidences environnementales<sup>14</sup> (cf. illustration ci-dessous) montre pourtant que près de la moitié de la commune est située dans une zone à dominante humide. **La MRAe recommande donc d'intégrer une analyse spécifique des zones humides dans l'analyse de l'état initial de l'environnement, en précisant autant que possible l'état des lieux pour faciliter par la suite la mise en œuvre des protections réglementaires adaptées.**

7 Rapport de présentation, tome 1, pages 72 et suivantes

8 Rapport de présentation, tome 1, page 77

9 Rapport de présentation, tome 1, page 111

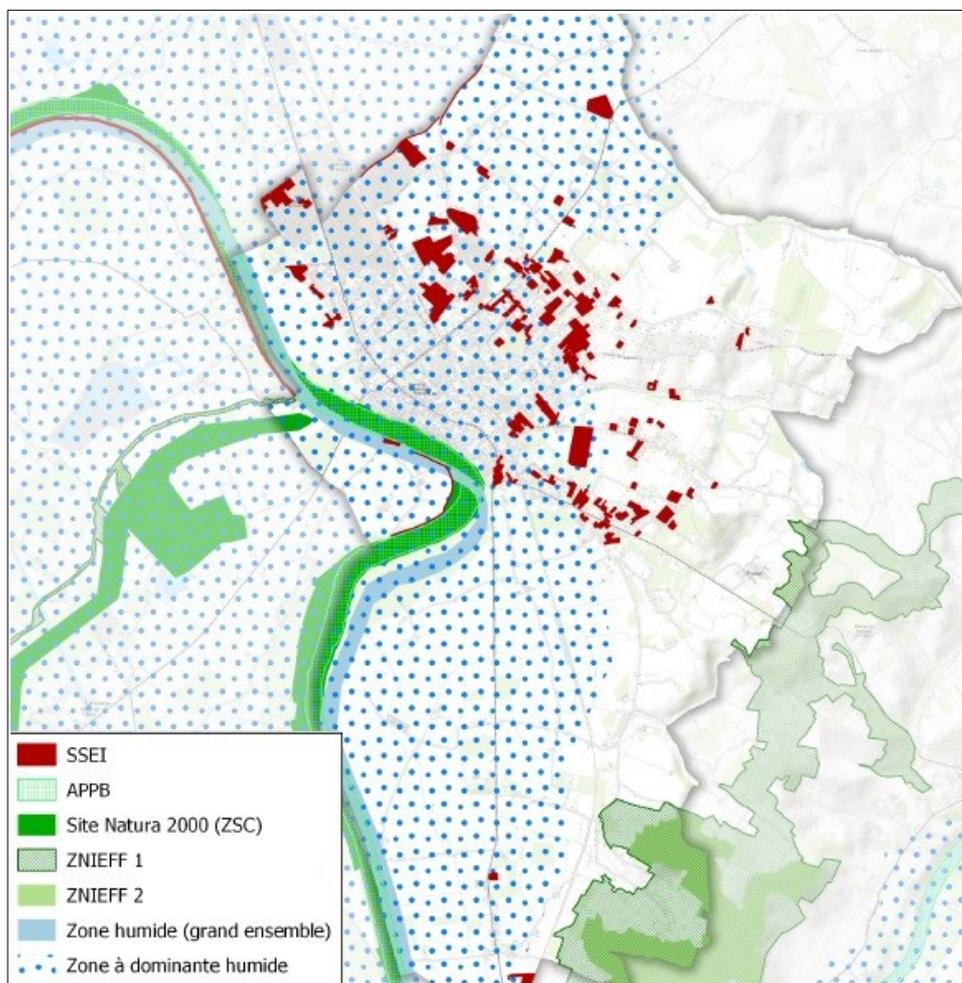
10 Zones définies par arrêté préfectoral où est constatée une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins

11 Rapport de présentation, tome 1, pages 139 et 140

12 [Portail de l'assainissement](#)

13 Rapport de présentation, tome 1, page 141

14 Rapport de présentation, tome 3, page 49



Carte des sensibilités écologiques (source : rapport de présentation, tome 3, page 49)

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

### 1. Accueil de population

La collectivité souhaite permettre l'accueil d'environ 1 000 habitants supplémentaires d'ici 2030, pour atteindre une population totale de 10 100 habitants, soit une croissance démographique d'environ 1,1 % par an. Aucun autre scénario d'évolution démographique n'est évoqué dans le dossier. Celui-ci précise néanmoins que le SCoT Val de Garonne repose sur une croissance démographique de +0,75 % par an entre 2020 et 2026. En appliquant cette hypothèse, la population communale en 2026 serait donc de 9 470 habitants. Pour atteindre 10 100 habitants en 2030, il faudrait donc une croissance annuelle de +1,6 % par an. Le dossier ne donne aucune explication permettant d'appréhender cet important changement de tendance entre 2026 et 2030, qui apparaît plutôt en contradiction avec l'analyse des tendances démographiques passées (stabilité démographique entre 1999 et 2016). **La MRAe recommande donc d'intégrer des justifications sur le scénario démographique retenu, en exposant en particulier les facteurs pouvant étayer les ruptures de tendance projetées.**

Le besoin en logements associé à l'hypothèse de croissance retenue est évalué à 750 logements, dont 250 logements destinés au maintien de la population existante. La MRAe note que le dimensionnement du projet n'intègre aucun logement vacant. **Au regard de la part importante qu'ils représentent au sein du parc de logements, la MRAe considère indispensable d'intégrer dans le projet un objectif de remise sur le marché de logements vacants, qui permettrait de fait de diminuer le besoin en logements neufs et donc la consommation d'espace.**

### 2. Consommation d'espaces agricoles et naturels

Les explications relatives aux besoins fonciers pour l'habitat<sup>15</sup> sont confuses : à l'instar des lacunes identifiées pour le diagnostic (cf. § B-3 ci-dessus), elles ne permettent pas une compréhension aisée des

15 Rapport de présentation, tome 2, pages 92 à 97

parts respectives de densification et d'extension urbaine. Ainsi les surfaces mobilisées pour l'habitat, d'une surface totale de 30,8 ha, comprennent à la fois les dents creuses et les extensions<sup>16</sup> mais les pages suivantes indiquent que 31 ha puis 21 ha<sup>17</sup> puis 4,9 ha seront consommés en extension urbaine. **La MRAe recommande donc de rectifier les incohérences du dossier afin de permettre d'appréhender clairement les ambitions de la collectivité en matière de consommation d'espaces agricoles et naturels.**

La MRAe note globalement qu'une part significative des logements sera produite au sein de l'enveloppe urbaine existante. Elle remarque toutefois que le nombre de logements potentiels est évalué à 971 logements et que cette projection est nettement supérieure aux besoins totaux, évalués à 750 logements. **La MRAe recommande donc de limiter les surfaces ouvertes à l'urbanisation aux seuls besoins identifiés, en supprimant ou en différant l'ouverture à l'urbanisation des zones prévues en extension urbaine.**

De plus, la MRAe rappelle que le projet de Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine 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. **Une actualisation du PLU sera donc éventuellement nécessaire dans les trois ans après approbation du SRADDET, dans la mesure où la réduction calculée n'est que de 44 %.**

### **3. Analyse des incidences environnementales**

La méthodologie d'évaluation des incidences environnementales<sup>18</sup> propose une analyse détaillée, basée d'une part sur un travail exhaustif relatif aux « secteurs susceptibles d'être impactés » (appelés « SSEI » dans le dossier) et d'autre part sur une analyse des secteurs faisant l'objet d'une orientation d'aménagement ou de programmation (OAP). La MRAe souligne la qualité de l'analyse ainsi menée. Néanmoins, les huit « SSEI » considérés comme « secteurs défavorables à l'urbanisation »<sup>19</sup> sont ouverts à l'urbanisation sans aucune condition préalable à leur aménagement : zonage particulier, outil réglementaire de protection environnementale, OAP, etc. **La MRAe constate ainsi qu'aucune mesure d'évitement ou de réduction des impacts environnementaux n'a été mise en œuvre.** La MRAe note en particulier que le chapitre intitulé « mesures éviter, réduire, compenser »<sup>20</sup> ne comprend que des préconisations génériques, par ailleurs non traduites dans le règlement ou les OAP du projet de PLU. **Ainsi la démarche d'évaluation environnementale ne peut être jugée satisfaisante. La MRAe recommande donc d'exclure des zones urbanisables les huit « SSEI » qui présentent des enjeux environnementaux forts.**

### **4. Préservation des zones humides**

Le niveau de précision des cartes relatives aux zones humides ne permet pas de les localiser finement (cf. § B-7 ci-dessus). La MRAe constate toutefois que la quasi-totalité de la zone à dominante humide est classée en zone urbaine ou agricole. Le règlement écrit de ces zones permet notamment les constructions agricoles et les affouillements et exhaussements. Ces constructions et aménagements sont susceptibles d'impacter significativement la fonctionnalité des zones humides potentiellement présentes dans ces secteurs. **La MRAe recommande donc de préciser la localisation des zones humides puis de mettre en œuvre les dispositions réglementaires adaptées pour leur préservation, par exemple via l'instauration d'une trame spécifique.**

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Tonneins vise à encadrer le développement de son territoire d'ici 2030.

La collectivité projette à cette échéance l'accueil de 1 000 habitants. Cette ambition démographique apparaît décorrélée des tendances récentes et induit un surdimensionnement des besoins en logements. Le nombre de logements potentiellement constructibles (971 logements) est par ailleurs nettement supérieur aux besoins identifiés (750 logements), sans que cet écart ne soit expliqué.

16 Rapport de présentation, tome 2, pages 93

17 La MRAe note d'ailleurs que le tableau page 96 du tome 2 du rapport de présentation inverse les surfaces consommées entre 2007-2016 et le projet de PLU. Il indique donc que 37,6 ha seront consommés, contre 21 ha sur la période 2007-2016 mais que le projet réduira de 16,6 ha la consommation d'espaces agricoles et naturels.

18 Rapport de présentation, tome 3, pages 30 et suivantes

19 Rapport de présentation, tome 3, page 39

20 Rapport de présentation, tome 3, pages 125 à 129

La MRAe constate que le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement comprennent des analyses intéressantes mais insuffisamment précises. Elle considère donc que les enjeux ne peuvent pas être correctement appréhendés.

De plus, huit secteurs présentant des enjeux environnementaux forts ont été maintenus au sein des zones urbaines sans protection réglementaire. La préservation des zones humides potentiellement présentes n'est également pas assurée.

Ainsi en l'état actuel du dossier, la MRAe considère que la prise en compte des enjeux environnementaux est insuffisante.

À Bordeaux, le 2 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine  
Le président de la MRAe

**Signé**

Hugues AYPHASSORHO