



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 révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune du Mas d'Agenais (Lot-et-Garonne)**

n°MRAe 2019ANA208

dossier PP-2019-8654

Porteur du Plan : commune du Mas d'Agenais

Date de saisine de l'autorité environnementale : 18 juillet 2019

Date de l'avis de l'agence régionale de santé : 13/08/2019

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).

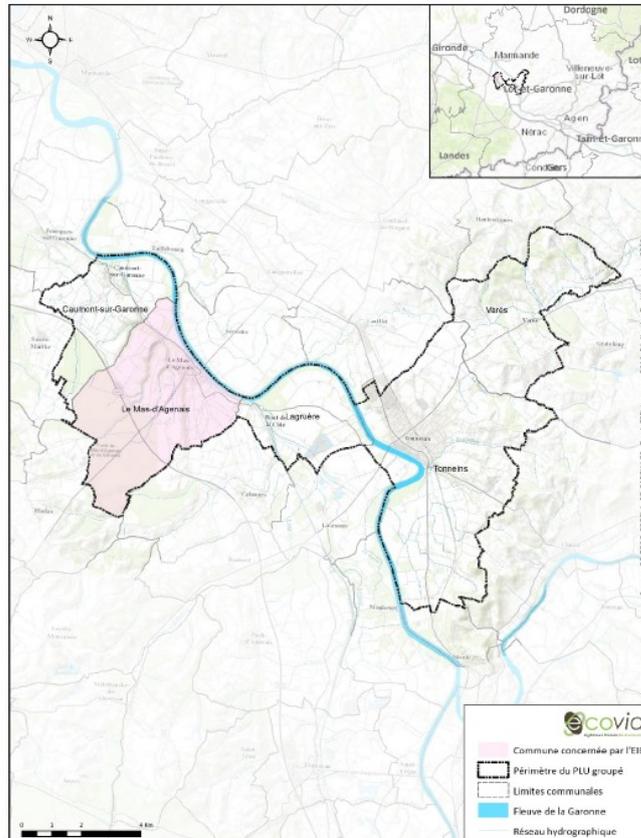
Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 15 octobre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

Le délégué 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

La commune du Mas d'Agenais est située dans le département du Lot-et-Garonne. Selon l'INSEE, elle comptait 1 470 habitants en 2013, pour une superficie de 2 117 hectares. Elle adhère à la communauté d'agglomération Val de Garonne Agglomération (43 communes, 60 338 habitants). Le territoire est compris dans le périmètre du SCoT du Val de Garonne, approuvé en 2014.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU prévoit d'atteindre 1 600 habitants à l'horizon 2030. Pour ce faire, la collectivité estime un besoin de 80 logements et souhaite mobiliser 12,7 ha.



Localisation de la commune du Mas d'Agenais (source : p65 du rapport de présentation – tome 1)

La commune est actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 20 septembre 2006. Elle a prescrit une révision de ce document le 16 décembre 2015.

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *La Garonne* au titre de la directive « Habitats ». 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.

En raison de la présence du site Natura 2000, le projet de PLU de la commune a fait l'objet 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. 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

A Diagnostic socio-économique

1. Evolution démographique

La commune du Mas d'Agenais enregistre une croissance démographique continue depuis les années 1990, voisine de 0,7% par an. Les retraités représentent 33 % de la population, ce qui implique une nécessaire prise en compte du vieillissement de la population.

Le rapport de présentation précise que la taille moyenne des ménages (2,29 personnes par foyer en 2015) diminue par le phénomène de desserrement des ménages.

2. Parc de logements

Le parc de logement de la commune compte 752 logements en 2013 et s'est développé à un rythme de neuf nouveaux logements par an depuis 1999. Le rythme de production de résidences principales est de 6,6 logements par an entre 1999 et 2013.

En 2013 le parc de logements de la commune compte 81,6 % de résidences principales, 8,7 % de résidences secondaires et 9,7 % de logements vacants. Le rapport ne comporte aucune description du parc de logements vacants. Dans la mesure où il indique que ce parc est en augmentation et « *au-dessus du taux de vacance frictionnel* », **la MRAE recommande d'intégrer une analyse détaillée du parc de logements vacants, afin de permettre d'évaluer le nombre pouvant potentiellement être remis sur le marché pendant la mise en œuvre du PLU.**

3. Emplois – zones d'activités

La commune dispose d'une zone d'activité de 8,5 ha ainsi qu'une zone artisanale implantée en entrée de ville.

Malgré la présence de six commerces de proximité et de quatre commerces intermédiaires, le centre-bourg est marqué par une forte vacance. Le dossier indique que la commune souhaite redynamiser son centre-bourg par des aménagements adaptés, sans toutefois préciser la nature des adaptations envisagées.

4. Assainissement

La commune du Mas d'Agenais est dotée d'une station d'épuration d'une capacité de 1 950 équivalents habitants (EH). Sa charge maximale actuelle est de 700 EH en 2014.¹ La MRAE relève que le taux de conformité de l'assainissement individuel est en augmentation depuis 2011 mais reste très faible (taux réduit de 35 % d'installations contrôlées conformes). Aucune information détaillée (répartition spatiale, motifs de non-conformité) n'est indiquée pour ces installations d'assainissement individuel. Par ailleurs, aucune carte d'aptitude des sols à l'auto-épuration n'est fournie dans le dossier. **La MRAE recommande donc de compléter le dossier, afin de permettre d'apprécier les enjeux du territoire en matière d'assainissement non collectif.**

5. Analyse de la consommation d'espaces

Selon le dossier², la consommation d'espaces entre 2007 et 2016 pour l'urbanisation était de 14,7 ha. **Le dossier devrait préciser quelle part des 14,7 ha a été mobilisée en extension de l'enveloppe urbaine initiale.**

Parmi ces surfaces, 7,7 ha ont permis la construction de 106 logements soit une densité moyenne de 13 logements par ha.

B Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Accueil de population

La collectivité souhaite permettre l'accueil d'environ 150 habitants supplémentaires d'ici 2030, pour atteindre une population totale de 1 600 habitants, soit une croissance démographique moyenne d'environ 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 est établi sur la base d'une croissance démographique de +0,75 % par an entre 2020 et 2026. Sur cette base, la population communale en 2026 serait donc de 1 516 habitants. Pour

1 Rapport de présentation, Tome 1, page 109

2 Rapport de présentation, Tome 1, pages 53 et suivantes

atteindre 1 600 habitants en 2030, il faudrait une croissance annuelle de +1,3 % par an entre 2026 et 2030.

Le dossier ne donne aucune explication permettant d'appréhender cet important changement de tendance à partir de 2026, non appuyé sur l'analyse des tendances démographiques passées (croissance annuelle moyenne de 0,7 % par an depuis 1990). **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 80 logements, dont 5 à 10 logements destinés au maintien de la population existante³. La MRAe note que le dimensionnement du projet n'intègre la remobilisation d'aucun logement vacant. **Au regard de la part notable (10%) qu'ils représentent au sein du parc de logements, la MRAe recommande d'intégrer un objectif de remise sur le marché de logements vacants, qui permettrait de fait de diminuer le besoin en logements neufs.**

2. Consommation d'espaces agricoles et naturels

Le dossier⁴ indique que 67 nouveaux logements seront réalisés en extension urbaine et 12 logements en densification. Le nombre de logements potentiels identifiés en mutation, division parcellaire et dents creuses est pourtant estimé à plus de 100 logements⁵. **Si une minoration du potentiel peut paraître légitime pour tenir compte des difficultés opérationnelles liées à ce type de foncier, la MRAe considère, en l'absence totale d'explications, que l'écart constaté est très excessif : seulement 10 % des logements potentiels sont comptabilisés. Ce choix ne peut que conduire à une consommation inutile et malvenue d'espaces agricoles et naturels et à un accroissement du phénomène de vacance de logements dans le centre bourg.**

Le rapport doit donc être complété par des explications complémentaires. Si, comme le recommande la MRAe, le nombre de logements mobilisés dans le tissu urbain existant était réévalué à la hausse, les surfaces mobilisées en extension devraient être réduites d'autant.

Le tableau des surfaces et logements (cf. illustration ci-dessous) présente de nombreuses incohérences le rendant incompréhensible. Ainsi, la ligne « totaux » ne correspond pas à la somme des valeurs qui la précède, le nombre de logements pour les dents creuses est identique pour le centre et les secteurs périphériques alors que la densité est identique et les surfaces différentes, etc. **Ces incohérences majeures doivent être rectifiées pour permettre une compréhension du projet communal et justifier les surfaces ouvertes en extension urbaine.**

	SURFACE EN HA	DENSITÉ EN LOG/HA	LOGEMENTS POTENTIELS
POTENTIEL DE RESTRUCTURATION (MUTATION, DIVISION PARCELLAIRE)	5,3	10	53
	SURFACE EN HA	DENSITÉ EN LOG/HA	LOGEMENTS POTENTIELS
DENTS CREUSES SECTEUR CENTRE	0,7	40	26
DENTS CREUSES SECTEUR PÉRIPHÉRIE DU CENTRE	1,1	40	26
ZONES D'URBANISATIONS POTENTIELLES DONT EXTENSION URBAINE ET EN PARCELLES DE PLUS DE 4000 m ²	7,4	10	74
TOTAUX	12,7	-	109
EXTENSION ZONE D'ACTIVITÉ	6,99	-	-

Capacités de densification et d'extension (source : rapport de présentation, tome 25, page 82)

3 Rapport de présentation, Tome 2, page 81

4 Rapport de présentation, Tome 2, page 81

5 Rapport de présentation, Tome 2, page 82

La MRAe note de plus que la densité moyenne retenue pour le potentiel de restructuration et les zones d'extension urbaine potentielles est inférieure à la densité moyenne constatée entre 2007 et 2016 : seulement 10 logements par ha contre 13 logements par ha. Ce choix d'un objectif en régression conduirait à une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers excessive et contraire aux orientations nationales. **La MRAe recommande donc d'appliquer une densité a minima égale à celle constatée dans la période récente étudiée. Les surfaces en extension urbaine devront être minorées en conséquence.**

Par ailleurs, la prescription de densité est uniquement reportée dans la partie relative aux secteurs couverts par l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du sud du bourg (page 24). Ainsi, les parcelles de plus de 5 000 m², qui font l'objet d'une OAP spécifique, ne bénéficient pas d'une prescription similaire. **La MRAe recommande donc d'intégrer une prescription de densité pour les parcelles de plus de 5 000 m².**

Le dossier indique que 3,5 ha d'extension seront dévolus à l'habitat et que 6,99 ha seront dédiés à une extension de la zone d'activités économiques. La MRAe constate que les surfaces mobilisées pour les activités économiques sont similaires à celles consommées pendant la période 2007-2016, ce qui ne témoigne pas d'une volonté de réduction significative de la consommation d'espaces naturels et agricoles. La MRAe rappelle en particulier 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.**

La MRAe note par ailleurs une incohérence manifeste dans le total des surfaces à urbaniser⁶, estimé à 5,8 ha alors qu'il doit intégrer 5,9 ha pour l'habitat, 4,2 ha pour les équipements et 6,3 ha pour les activités économiques. Il en est de même pour les zones urbaines. **Ces erreurs, dommageables à la compréhension du dossier par le public, doivent être corrigées.**

3. Analyse des incidences environnementales

La méthodologie d'évaluation des incidences environnementales⁷ 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. **La MRAe souligne l'intérêt potentiel de cette analyse. Néanmoins, la restitution qui en est faite présente des lacunes majeures ne permettant pas son utilisation.** Ainsi le dossier ne comporte aucune carte permettant de localiser ces secteurs, uniquement repérés par des numéros dans les analyses proposées. De plus, le dossier indique que « un SSEI sur 18 est localisé en secteur défavorable à l'urbanisation »⁸ alors que le tableau de la page suivante ne décrit que 14 secteurs, dont une ligne entièrement composée de points d'interrogation. Dans ce même tableau, la colonne « Humidité » n'est quasiment pas renseignée. **Dès lors, la MRAe considère d'une part qu'il n'est pas possible d'appréhender clairement les enjeux environnementaux, et d'autre part que le dossier ne permet de déterminer la prise en compte des quelques enjeux identifiés. Le dossier doit donc être repris.**

La MRAe note en particulier que le chapitre intitulé « mesures éviter, réduire, compenser »⁹ 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 évaluée comme satisfaisante.**

4. Trame verte et bleue

La MRAe note que l'intégralité des réservoirs de biodiversité identifiés dans la trame verte et bleue¹⁰ sont classés en zone naturelle N. La prise en compte des corridors écologiques est moins systématique, notamment dans la partie est de la commune, sans que les écarts entre la trame verte et bleue et le règlement graphique ne soient expliqués. **La MRAe recommande donc d'intégrer une analyse des incidences du plan sur la trame verte et bleue.**

De plus, la MRAe constate que les « terrains de camping et de caravanage, caravaning, habitations légères de loisirs, mobil-home » sont autorisés sans condition dans la zone naturelle par le règlement écrit. Ces destinations sont manifestement incompatibles avec les objectifs de la zone naturelle N, qui, selon le rapport de présentation¹¹, « correspond aux secteurs à protéger en raison de la qualité des sites, milieux et espaces

6 Rapport de présentation, tome 2, page 32

7 Rapport de présentation, tome 3, pages 35 et suivantes

8 Rapport de présentation, tome 3, page 40

9 Rapport de présentation, tome 3, pages 95 à 99

10 Rapport de présentation, tome 1, page 106

11 Rapport de présentation, tome 2, page 41

naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ou, d'autre part, leur caractère d'espaces naturels ». **La MRAe recommande donc d'exclure les équipements et aménagements touristiques de la zone naturelle N.**

5. Préservation des zones humides

La MRAe constate que les zones humides sont classées en zone naturelle, en zone urbaine ou en zone agricole. Tous les SSEI sont notamment localisés dans la zone à dominante humide. Cette hétérogénéité et l'absence d'une trame prescriptive commune dans le règlement graphique n'est pas de nature à faciliter la préservation des espaces naturels à dominante humide. Le règlement écrit des zones agricoles et naturelles 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, notamment pour les zones humides localisées dans le diagnostic¹², qui sont classées au sein de la zone naturelle.

Le rapport de présentation indique que l'urbanisation des SSEI devra être précédée d'une étude botanique et pédologique précise. **La MRAe souligne que la démarche d'évitement doit être menée dans le cadre du document de planification et non à l'échelle du projet. Il est donc nécessaire de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à l'absence avérée de zones humides dès le projet de PLU.**

Par ailleurs, la MRAe signale que la méthodologie d'identification des zones humides a évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la création de l'office français de la biodiversité et de la chasse, le 24 juillet 2019. Les nouvelles dispositions légales prévoient qu'une zone humide est caractérisée quand la végétation ou les sondages pédologiques répondent à certaines caractéristiques, sans que ces deux critères ne soient cumulatifs, comme c'était le cas préalablement à l'entrée en vigueur de la loi.

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.

6. Assainissement

Le rapport indique que « la station d'épuration a une capacité résiduelle de 1 200 EH en 2014 »¹³, pour une capacité nominale totale de 1 950 EH et donc une charge actuelle d'environ 750 EH (cf. § A-4 ci-dessus). Le rapport précise ensuite que, « en prenant en compte, les OAP à venir et les abonnements déjà existants, la charge atteint donc un total de 1 398 EH ». La collectivité envisage l'accueil de 150 nouveaux habitants. Le raccordement de rejets d'activités économiques n'étant pas évoqué, l'accueil des 150 nouveaux habitants n'est pas de nature à générer une quantité supplémentaire d'effluents proche de 650 équivalents-habitants. **L'analyse présentée doit donc être rectifiée.**

Par ailleurs, le faible taux de conformité des équipements d'assainissement individuel est probablement lié à des sols peu favorables (mauvaise capacité à l'auto-épuration). **Dès lors, les incidences du maintien en assainissement non collectif de la zone UCa proche du bourg devraient être spécifiquement évaluées.** La MRAe note de plus que, pour les zones ouvertes à l'urbanisation 1AU et 1AUX, les règles générales du PLU s'appliquent et qu'ainsi, le raccordement à l'assainissement collectif n'est pas imposé. Le rapport doit donc intégrer une évaluation des impacts potentiels de cette règle. **La MRAe recommande globalement, au regard des capacités résiduelles importantes de la station d'épuration, d'étudier la possibilité d'imposer un assainissement collectif sur la majeure partie des parcelles urbanisables.**

12 Rapport de présentation, tome 1, page 102

13 Rapport de présentation, tome 2, page 89

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

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

La collectivité projette à cette échéance l'accueil de 150 habitants. Le projet démographique, les besoins en logements et les surfaces nécessaires en extension sont présentées au travers d'analyses lacunaires et parfois incohérentes. Une amélioration de ces chapitres est indispensable à la bonne compréhension du projet communal. Elle devrait par ailleurs induire un redimensionnement, en réduction, des surfaces mobilisées en extension urbaine.

L'analyse des incidences environnementales présente des lacunes. Tous les éléments ne sont pas apportés pour permettre l'évaluation des impacts potentiels du projet de PLU.

La préservation des espaces naturels présentant des enjeux forts, notamment les corridors écologiques et les zones humides, n'est pas assurée par le règlement, qui doit donc être modifié.

Les dispositions relatives à l'assainissement doivent également être réévaluées.

En l'état actuel du dossier présenté, la MRAe considère que la prise en compte des enjeux environnementaux est très insuffisante et que le dossier mérite ainsi d'être repris.

À Bordeaux, le 15 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

signé

Hugues AYPHASSORHO