

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision allégée n°3 du Plan
Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de l'agglomération
d'Agen (47)**

n°MRAe 2023ANA60

dossier PP-2023-14012

Porteur du Plan : communauté d'agglomération d'Agen
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 3 avril 2023
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 7 avril 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 28 juin 2023 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Raynald VALLEE.

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 général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de révision allégée n°3 du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de l'Agglomération d'Agen (Lot-et-Garonne) valant programme local de l'habitat (PLH) et plan de déplacements urbains (PDU) approuvé le 22 juin 2017¹.

La communauté d'agglomération d'Agen, regroupe 44 communes depuis le 1er janvier 2022 et compte 101 365 habitants en 2019 répartis sur un territoire de 649,58 km² hectares (données de l'INSEE). Son territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de l'Agenais approuvé le 28 février 2014.

Le PLUi de l'agglomération d'Agen a fait l'objet d'un avis² de la Mission Régionale d'Autorité environnementale en 2017.

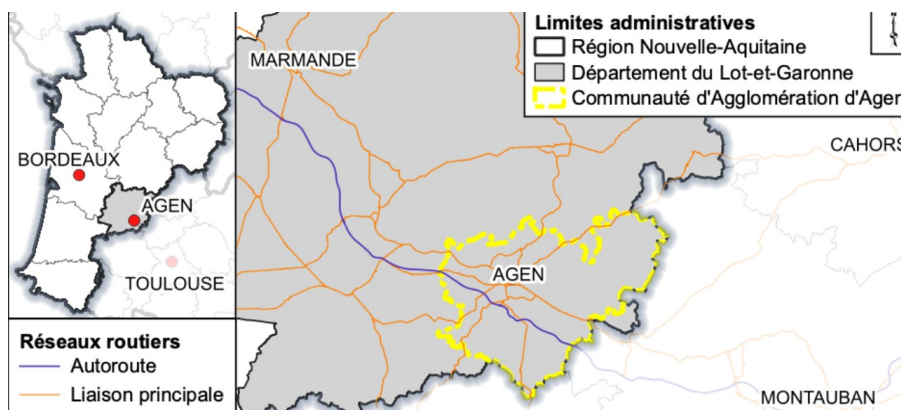


Figure n°1 : Localisation de la communauté d'agglomération d'Agen
(Source : Exposé des motifs page 9)

Le territoire de la communauté d'agglomération est traversé par l'autoroute A62 reliant Bordeaux à Toulouse et s'est développé de part et d'autre de la vallée de la Garonne composée d'un réseau hydrographique dense.

Le PLUi a fait l'objet de plusieurs évolutions depuis son approbation (quatre modifications simplifiées, trois modifications et deux révisions allégées). La révision allégée n°3 du PLUi engagée le 14 avril 2022 par la collectivité, concerne 21 communes sur 51 sites différents. Elle fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles R.104-21 et suivants du Code de l'urbanisme.

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 révision allégée

Le projet de révision allégée n°3 du PLUi de l'agglomération d'Agen porte sur :

- le reclassement de zones d'ouverture future à l'urbanisation 2AU en zone ouverte à l'urbanisation 1AU ;
- le reclassement de parcelles en zone urbaine U, naturelle N et agricole A ;
- la création de deux STECAL³ ;
- la modification et la suppression de plusieurs OAP ;
- l'identification de 16 bâtiments pouvant changer de destination en zone agricole A et naturelle N ;

1 La collectivité était alors composée de 31 communes : Agen, Astaffort, Aubiac, Bajamont, Boé, Bon-Encontre, Brax, Castelculier, Caudecoste, Colayreac-Saint-Cyr, Cuq, Estillac, Fals, Foulayronnes, Lafox, Laplume, Layrac, Le Passage-d' Agen, Marmon-Pachas, Moirax, Pont-du-Casse, Roquefort, Saint-Caprais-de-Lerm, Saint-Hilaire-de-Lusignan, Saint-Nicolas-de-la-Balmerme, Saint-Pierre-de-Clairac, Saint-Sixte, Sainte, Colombe-en-Bruilhois, Sauvagnas, Sauveterre-Saint-Denis et Sérignac-sur-Garonne. Elle a prescrit l'élaboration du PLUi portant sur les 44 communes le 12 décembre 2022.

2 Avis de la MRAe n°2017ANA9 du 11 janvier 2017 consultable à l'adresse internet suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2016_4149_plui_agen_ae_dh_signe.pdf

3 Les secteurs Aa pour permettre le développement de l'abbaye Sainte-Marie de la Garde et Af pour la création de terrains familiaux

- l'évolution du règlement écrit concernant l'ensemble de l'agglomération et notamment la hauteur des constructions en zone UB et 1AUB (sites voués au développement d'un tissu urbain dense), le stationnement, la limitation des extensions d'annexes en zone A et N et d'extension des habitations ;
- l'inscription d'un pigeonnier dans la liste du patrimoine bâti sur la commune de La Plume ;
- la rectification d'erreurs matérielles;
- la suppression d'emplacements réservés concernant des opérations réalisées ou abandonnées.

Pour ce faire, la collectivité envisage de modifier le règlement graphique et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUi en vigueur. Les 51 sites concernés par la révision allégée sont détaillés dans le tableau en page 17 à 20 de l'exposé des motifs.

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

1. Qualité générale du dossier

Le dossier comporte un rapport de présentation, un résumé non technique, les orientations d'aménagement et de programmation, un règlement écrit et une liste des éléments patrimoniaux identifiés. Il présente un protocole détaillé de suivi environnemental des incidences de la procédure.

Le résumé non technique est présenté sous forme de tableau et ne comporte aucune illustration. Il ne reprend pas l'ensemble des éléments contenus dans le dossier, notamment les évolutions apportées au PLUi par la révision allégée.

Le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à fournir au public une bonne information sur le projet, ses effets sur l'environnement et la démarche de réduction des impacts engagée par la collectivité.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique, en particulier par la description des impacts environnementaux des évolutions apportées au PLUi et par des illustrations des enjeux environnementaux du territoire et des secteurs concernés par le projet de révision allégée.

2. Choix des sites de projet

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, des justifications sont attendues quant au choix des sites de projet, reposant en particulier sur la base d'un examen des enjeux environnementaux et de scénarios alternatifs. Il s'agit de démontrer que le scénario retenu résulte d'une recherche de solution d'évitement ou de réduction des incidences potentielles à l'échelle du PLUi.

Cette méthode d'évaluation environnementale n'est que partiellement mise en œuvre. En particulier, le dossier ne permet pas d'appréhender le potentiel de friches urbaines mobilisables alors que de nombreux enjeux identifiés dans le dossier, notamment relatifs aux continuités écologiques, ne sont pas évités.

La MRAe recommande de justifier des raisons des différents objets contenus dans le projet de révision du PLUi, et d'analyser leurs incidences potentielles sur l'environnement.

3. Consommation d'espace

Selon le dossier, au total, la révision allégée n°3 du PLUi prévoit la consommation d'environ 1,4 hectare de zones naturelles, le reversement d'environ quatre hectares de zones constructibles en zones naturelles et le reversement d'environ un hectare de zones agricoles en zones naturelles. Les incidences de la révision allégée n°3 du PLUi sont jugées positives pour les milieux naturels.

La MRAe relève une consommation d'espace supérieure en lien avec le reclassement d'une zone naturelle Nj⁴ en zone Ug (projet d'habitat) et la création de deux STECAL Aa (2,7 hectares) et Af (1,1 hectare). Elle rappelle que le PLUi approuvé en 2017 prévoyait déjà une consommation d'espace, réserve foncière 2AU comprise, de 502,1 hectares à l'urbanisation pour l'habitat, 61,1 hectares pour les activités économiques dans les « zones de proximité » et 121,3 hectares pour les activités liées à l'exploitation des carrières. Le classement de terrains en zone à urbaniser 1AU⁵, prévu dans la révision du PLUi, vient par ailleurs confirmer la consommation d'espace en extension prévue dans le PLUi.

Concernant la révision allégée n°3 du PLUi, aucune présentation de la prévision de consommation d'espaces par le PLUi au regard de la consommation des dix années antérieures n'est fournie, ni aucun

4 zone naturelle correspondant à des sites de parcs, de jardins et d'espaces verts aménagés

5 1,15 hectares à Aubiac au lieu-dit Rouats, 4,4 hectares à Colayrac-Saint-Cirq au lieu-dit Caillaou-Grangéa, 2,6 hectares à Foulayronnes au lieu-dit Guillot, 2,7 hectares à Sainte-Colombe-en-Bruilhois au lieu-dit Marquisard (terrains actuellement en réserve foncière 2AU) et l'extension d'une zone 1AUB sur une zone agricole à Sérignac sur Garonne au lieu-dit Coulet (0,8 hectare).

bilan des consommations foncières pour l'habitat et les activités. Ces données, avec prise en compte les évolutions successives depuis son approbation sont nécessaires. Il s'agit de démontrer que les évolutions du PLUi s'inscrivent dans un objectif de modération de la consommation d'espaces.

Le dossier devrait justifier l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation en lien avec le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi en vigueur et au regard du foncier globalement disponible à l'échelle du PLU intercommunal et des besoins identifiés. Il est nécessaire que le dossier permette d'appréhender les disponibilités foncières actuelles, les besoins identifiés et le projet de développement intercommunal révisé en cohérence avec le SCoT.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Nouvelle Aquitaine (SRADDET), approuvé le 27 mars 2020, fixe comme objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier.

Elle recommande de fournir des données complémentaires dans le dossier sur la justification des besoins exprimés dans le cadre de la révision allégée, les consommations prévues et leur inscription dans une stratégie permettant d'atteindre les objectifs nationaux et régionaux d'absence d'artificialisation nette.

4. Habitat

Concernant l'habitat, le rapport ne fournit que très peu d'éléments en lien avec le PLUi en vigueur. Des données seraient nécessaires pour situer le projet actuel dans le cadre du projet de développement du territoire qui avait été défini en 2017 et pour la durée du PLUi (armature territoriale, nombre et répartition des logements envisagés sur le territoire, etc.). Le dossier ne permet pas en outre d'évaluer le nombre de logements supplémentaires induits par le projet de révision allégée.

Par ailleurs, le projet vise des ouvertures à l'urbanisation tendant à renforcer la dispersion de l'habitat au sein des espaces naturels et agricoles (sites n°36, 46) et l'extension des hameaux (site n°5 14, 18 et 49). Ces observations avaient déjà été formulées par la MRAe dans son avis portant sur la révision générale et la révision allégée n°2 du PLUi.

La MRAe considère que le projet présente les mêmes défauts de dispersion de l'habitat avec risque de mitage des espaces agricoles et naturels que le projet de révision antérieur du PLUi.

Elle recommande de démontrer que le projet de révision allégée s'inscrit dans un objectif de modération de la consommation d'espaces et dans l'objectif de limitation de l'étalement urbain et de développement des formes urbaines plus compactes.

5. Prise en compte des sensibilités écologiques

a. Méthodologie

Les fiches présentées dans le dossier⁶ présentent pour chaque site un état des lieux caractérisant partiellement les habitats naturels et les espèces associées. Les bâtiments concernés par un changement de destination font l'objet d'une fiche précisant les espèces anthropophiles protégées (oiseaux, chauves-souris). La méthodologie employée pour ces investigations n'est pas précisée.

La MRAe recommande de présenter le protocole utilisé pour réaliser les investigations écologiques sur site, en particulier les périodes et les fréquences de passage en fonction des populations concernées.

Le dossier présente une expertise sur les zones humides réalisée au droit de sites d'étude selon les critères floristiques et pédologiques⁷. Les relevés n'ont pas été réalisés sur tous les sites concernés par l'évolution du zonage ou sont peu représentatifs des parcelles étudiées.

La MRAe recommande d'apporter des précisions méthodologiques sur le choix de la localisation des relevés pédologiques et de redéfinir le contour des zones humides identifiées sur la base d'une expertise plus robuste.

b. Natura 2000

Le dossier mentionne une absence d'incidence sur le site des *Carrières de Castelculier* référencé FR7200799 au titre de la directive « Habitats, faune, flore » accueillant des populations majeures de chiroptères (Grand Rhinolophe et Minioptère de Schreibers).

Le site Natura 2000 *La Garonne en Nouvelle-Aquitaine* référencé FR7200700 au titre de la directive

⁶ Exposé des motifs à partir de la page 108

⁷ Les points de sondages sont présentés dans le dossier Exposé des motifs à partir de la page 137

« Habitats, faune, flore » a une importance capitale pour trois espèces d'intérêt communautaire prioritaire, l'Esturgeon européen, l'Angélique des estuaires et le Vison d'Europe ainsi que pour les poissons migrateurs tels que la Lamproie marine, la Lamproie fluviatile, la Grande Alose et le Saumon atlantique.

Les sites 14 (reclassement d'une zone 2AU et zone 1AU) et 46 (extension d'une zone 1AUB sur une zone agricole) sont situés dans la plaine de la Garonne, sans que le dossier ne précise les incidences de ces évolutions, notamment en matière de qualité des eaux. Le dossier n'apporte ainsi pas les garanties d'une absence d'incidence sur le site Natura 2000 *La Garonne en Nouvelle-Aquitaine*.

La MRAe recommande, faute de démonstration suffisante d'une absence d'incidence sur le site Natura 2000 *La Garonne en Nouvelle-Aquitaine*, d'éviter toute constructibilité supplémentaire à proximité du lit majeur de la Garonne.

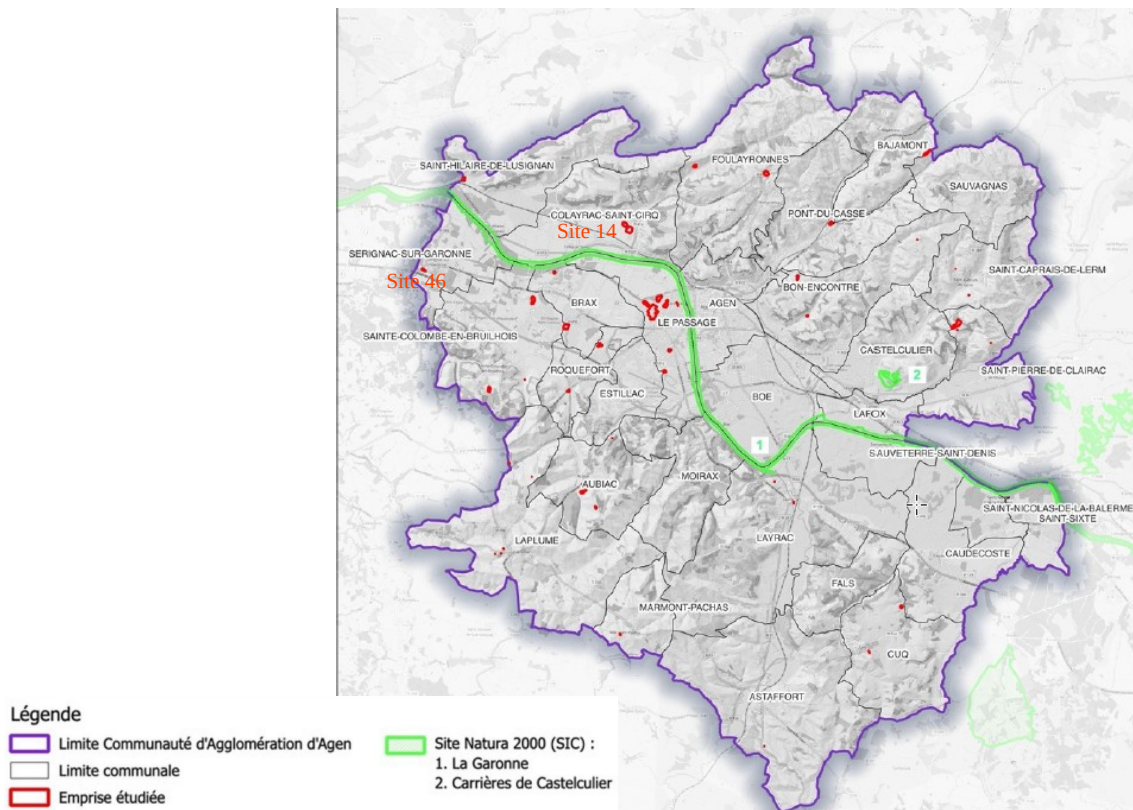


Figure n° 2: Incidences sur les sites Natura 2000 (source : Exposé des motifs page 144)

c. Habitats et biodiversité

Le dossier identifie les enjeux relatifs aux chiroptères et à l'avifaune présente dans les bâtiments susceptibles de changer de destination. Des mesures de préservation sont décrites. Plusieurs évolutions du zonage concernent des habitats d'espèces protégées et/ou constitutifs de la trame verte et bleue :

- site n°14 : une zone humide constituant un habitat de reproduction par le Crapaud calamite et du Triton palmé est intégrée à la zone du projet ;
- site n°36 : Le reclassement du secteur Nj en secteur UG (0,9 hectare) concerne une continuité écologique constituée d'un habitat favorable à la reproduction des amphibiens et une zone de repos et d'alimentation pour certaines espèces hivernantes communes ;
- site n°47 : Le reclassement de N vers NL (secteur naturel à vocation de loisirs) concerne une chênaie, protégée en tant qu'espace boisé classé, utilisée comme habitat de repos et d'alimentation par certaines espèces protégées d'avifaune ;
- site n°49 : Le reclassement d'un terrain de 2AU en 1AUC concerne un habitat de repos et d'alimentation avéré pour l'avifaune protégée hivernante et un habitat de reproduction potentiel pour l'avifaune protégée nicheuse ;
- site 50 : La création d'un STECAL concerne un boisement et des milieux bocagers très faiblement représentés à l'échelle de l'agglomération d'Agén, favorables au repos, à l'alimentation et à la reproduction d'espèces protégées d'avifaune et d'amphibiens.

La MRAe recommande de poursuivre l'évitement de ces habitats compte tenu de leurs fonctionnalités écologiques et de protéger les enjeux identifiés au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme.

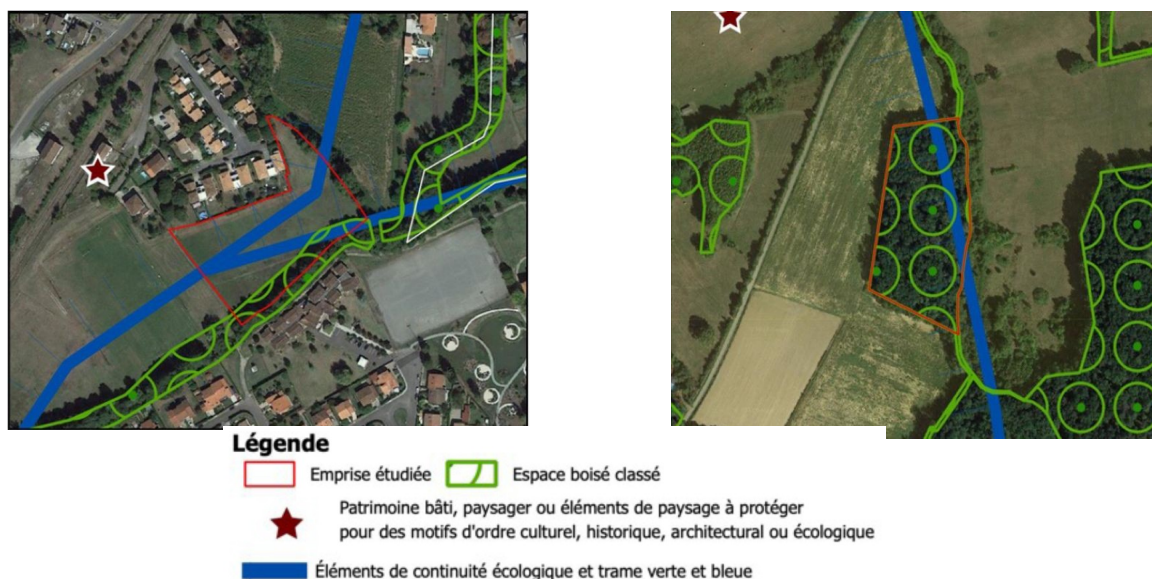


Figure n° 3: Incidences sur les habitats d'intérêt écologique, exemples des sites 36 et 50 (source : exposé des motifs pages 66 et 80)

6. Prise en compte des sensibilités paysagères

L'analyse du paysage semble largement insuffisante alors que le territoire présente une variété d'entités paysagères caractérisées par la présence de la Garonne et de part et d'autre du fleuve. Les enjeux liés aux perspectives proches et lointaines ne sont pas décrits. L'évolution du zonage, compte-tenu de la superficie des terrains, est pourtant susceptible de modifier significativement la physionomie de certains hameaux. La réalisation de haie n'apporte pas de garantie suffisante d'une bonne intégration paysagère.

La MRAe recommande de présenter les sensibilités paysagères spécifiques à chaque secteur et de préciser les mesures prévues pour assurer l'insertion paysagère des extensions urbaines. Il convient en particulier d'identifier dans les OAP les perspectives paysagères à préserver.

7. Incidences sur la qualité des eaux

Le dossier indique que les stations d'épuration disposent de la capacité nécessaire au raccordement des différents projets prévus. La capacité résiduelle et les performances de ces installations ne sont toutefois pas présentées.

Le niveau de conformité des installations d'assainissement individuelles n'est pas caractérisé. Le dossier indique que l'ensemble des bâtiments susceptibles de changer de destination sera assaini de façon autonome sans toutefois permettre d'appréhender la situation de l'ensemble des secteurs vis-à-vis du zonage d'assainissement.

Il indique par ailleurs qu'un assainissement autonome ou semi-collectif devra être mis en place pour chaque bâtiment habitable. Les performances de ces dispositifs n'étant pas garanties dans le temps, un risque de pollution chronique des sols existe.

La MRAe recommande de préciser la situation de chaque site vis-à-vis du schéma d'assainissement, la capacité et les performances des stations d'épuration et le taux de conformité des installations d'assainissement individuelles. Elle recommande de privilégier l'urbanisation des zones d'assainissement collectif afin d'apporter les meilleures garanties en matière de traitement des eaux usées.

8. Prise en compte des risques

Le dossier présente les aléas concernant chaque site étudié. La MRAe relève que certaines zones reclassées en zone à urbaniser 1AU se situent en zone inondable de la Garonne : les sites n°14 (aléa moyen) et n°46 (aléa faible).

La MRAe recommande d'éviter l'urbanisation des sites localisés en zone inondable de la Garonne.

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

Le projet de révision allégée n°3 du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de l'agglomération d'Agen (47), a pour objet l'évolution du règlement écrit, l'ajout de bâtiments susceptibles de changer de destination, la suppression ou l'ajout d'emplacements réservés, la modification du zonage, la modification et la création des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et la création de deux STECAL.

L'évolution du zonage envisagée permet une consommation d'espaces naturels agricoles, et forestiers évaluée dans le dossier à un hectare mais sous-estimée au vu des évolutions envisagées. Le rapport de présentation n'apporte pas de justification suffisante pour conclure que le projet de révision allégée ne porte pas atteinte aux orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi.

La procédure concerne de nombreux sites caractérisés par la présence d'habitats naturels à enjeux pour certains inscrits dans des continuités écologiques, notamment la vallée de la Garonne, concernée par une protection au titre de Natura 2000. Il conviendrait de poursuivre la démarche d'évitement et de protection de ces habitats.

Des compléments d'analyse sont par ailleurs indispensables pour appréhender les incidences paysagères consécutives au mitage des espaces et les mesures destinées à les réduire.

Il convient enfin d'apporter la garantie d'un traitement performant des eaux usées.

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

Fait à Bordeaux, le 28 juin 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Raynald Vallée