

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision allégée n°2 du plan
local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUi-H) de la
communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois (47)**

n°MRAe 2024ANA25

dossier PP-2024-15329

Porteur du Plan : communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 22 janvier 2024

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : le 23 février 2024

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 16 avril 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU.

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.

Le PLUi-H approuvé le 20 décembre 2018 a fait l'objet d'un avis¹ de la Mission Régionale d'Autorité environnementale daté du 16 mai 2018 qui recommandait de porter une attention particulière à la gestion de la ressource en eau (compte-tenu notamment de la situation en zone de répartition des eaux), à la défense incendie et au risque inondation.

Neuf communes du territoire sont en effet classées à risque majeur d'inondation dans le dossier départemental des risques majeurs du Lot-et-Garonne. Le territoire est également concerné par le plan de prévention du risque inondation (PPRI) du Lot.

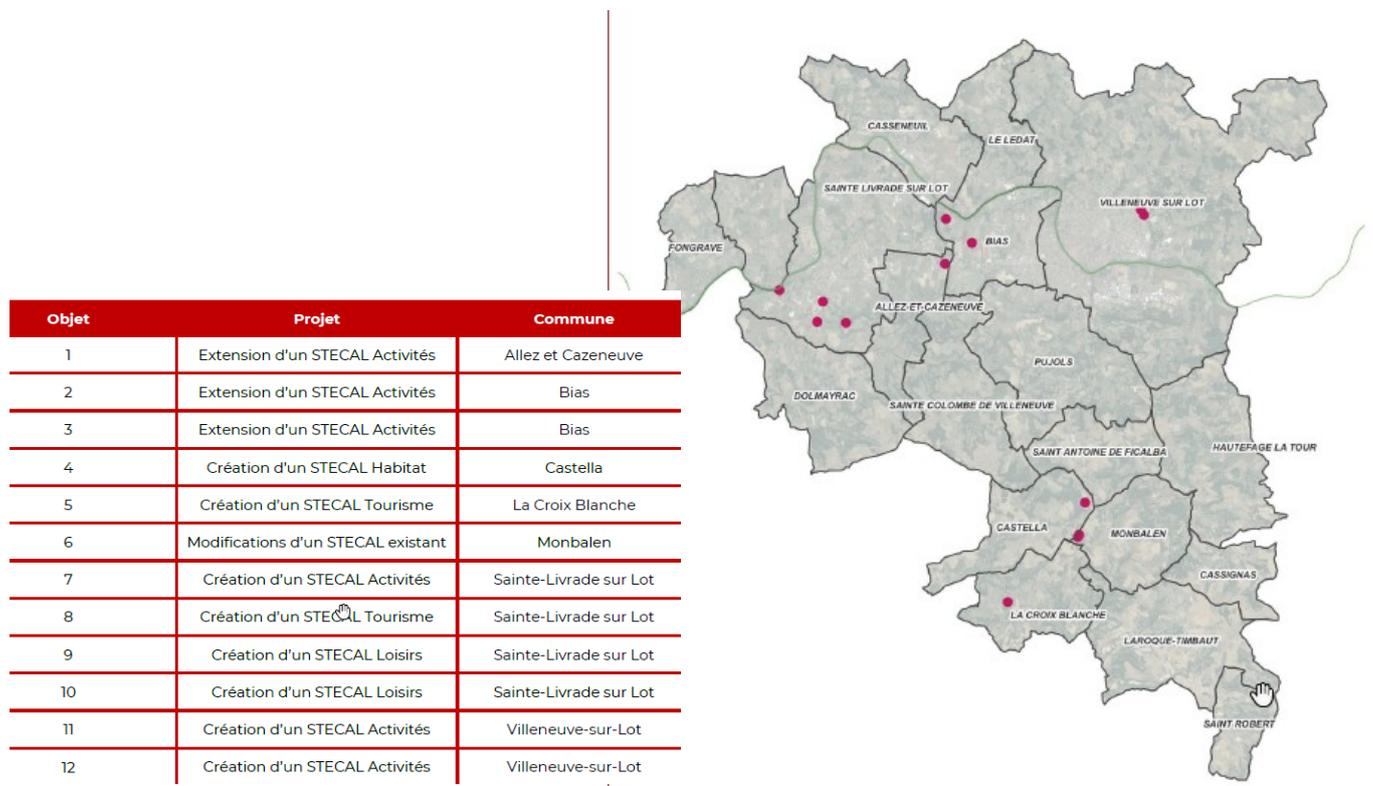
La MRAe appelait également la collectivité à apporter la démonstration de la mise en œuvre d'une démarche de réduction des consommations foncières et de lutte contre l'étalement urbain. Pour mémoire, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, fixe un objectif de réduction de 50 % des consommations foncières à horizon 2030. Le projet de PLUi-H portait sur une prévision de consommation d'espace de 329 hectares à horizon de 15 ans dont 220 pour le logement et 109 hectares pour le développement économique.

B. Objet de la révision allégée n°2 du PLUi-H

La révision allégée n°2 vise en premier lieu à étendre ou créer 13 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) en zone agricole et naturelle, afin de permettre le développement d'activités économiques, touristiques et de loisirs :

- création de 3 STECAL à vocation d'activité en zone agricole (0,844 hectare) ;
- création de 3 STECAL à vocation de loisirs en zone agricole (0,123 hectare) et 2 STECAL en zone naturelle (0,158 hectare) ;
- extension de 3 STECAL à vocation d'activités, en zone agricole (0,352 hectares) et 1 en zone naturelle (0,205 hectare) ;
- modification d'un STECAL existant afin de permettre le déplacement d'une habitation, à l'échelle d'une parcelle, en zone naturelle (0,411 hectare).

Le règlement graphique du PLUi-H est modifié en conséquence.



Liste des STECAL concernés par la révision allégée n°2 à gauche (source : notice de l'évaluation environnementale, p. 7) : localisation des STECAL à droite (source : notice de présentation de la procédure, p. 12)

1 Avis 2018ANA59 du 16 mai 2018 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2018_6201_plui_gd_villeneuvois_a_projet2revu.pdf

La révision allégée fait également évoluer le règlement écrit visant à :

- encadrer les conditions d'implantations des constructions dans le secteur Ah (implantation par rapport aux limites, hauteur, emprise au sol) ;
- autoriser les panneaux solaires photovoltaïques au sol dans le secteur Ah.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier comporte une partie relative à l'articulation du projet de révision allégée du PLUi-H avec les dispositions du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, du SDAGE Adour-Garonne et du SAGE Vallée de la Garonne. La compatibilité avec le plan de gestion du risque inondation Adour Garonne et avec le plan d'exposition au bruit de l'aérodrome de Villeneuve-sur-Lot est également étudiée.

S'agissant de l'articulation avec le SRADDET, l'analyse présentée dans le dossier porte uniquement sur la compatibilité de la révision allégée avec les règles énoncées dans le document et pas sur l'objectif de réduction des consommations d'espace de 50 % à horizon 2030. Le dossier met en avant le fait que la révision allégée n°2 n'emporte qu'une faible augmentation des consommations d'espace sur le territoire : 1,97 hectares, soit 0,01 % du territoire communal.

La MRAe recommande de remettre en perspective la révision allégée n°2 avec les consommations d'espace constatées sur la période 2009-2015, et prévues par le PLUi-H en vigueur. Il conviendrait de mener également cette analyse sur les périodes de références retenues par la loi Climat résilience².

D. Principaux enjeux

D'après le dossier, les principaux enjeux de la révision allégée portent sur :

- la prise en compte des risques, compte-tenu de la localisation de deux STECAL en zone inondable ;
- la prise en compte de la biodiversité, six STECAL étant situés en bordure d'espaces présentant des enjeux : corridors et réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue, ZNIEFF.

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

A. Qualité générale et accessibilité du document

Le dossier, composé d'une note de présentation de la procédure et d'un rapport présentant l'évaluation environnementale, comporte les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme. Le dossier comporte notamment un résumé non technique visant à faciliter la lecture du dossier pour le public et une évaluation des incidences Natura 2000 requise par le Code de l'environnement.

En cohérence avec les principaux enjeux identifiés plus haut, et en s'appuyant sur le rapport environnemental du PLUi-H, le rapport décrit les principales caractéristiques du territoire (paysages, milieux naturels, ressources, risques) à l'échelle de l'intercommunalité. Il cartographie également les enjeux sur le territoire.

Une analyse par site permet ensuite d'évaluer à une échelle plus fine les incidences environnementales par thématique.

B. Justification du projet de révision allégée

Le dossier met en avant la volonté de conforter un tissu d'activités économiques isolées, en répondant aux besoins de développement des entreprises déjà implantées ou souhaitant amener de nouveaux projets. Il indique que les STECAL créés visent à permettre la diversification ou l'extension d'activités existantes, voire à régulariser des activités qui n'avaient pas été prises en compte dans le zonage lors de l'élaboration du PLUi-H (3 STECAL).

Pour ce qui concerne le STECAL habitat (n°4), il affirme la nécessité de reconstruire une habitation démolie dans le cadre d'aménagements routiers effectués sur la route nationale RN21. Cependant, le dossier n'explique pas les critères ayant conduit à définir le STECAL concerné. Il ne précise pas, notamment, si des solutions alternatives n'impliquant pas la consommation d'espaces naturels ou agricoles ont été envisagées.

² Pour mémoire, la loi Climat résilience fixe un objectif de réduction des consommations d'espace de 50 % à horizon 2031, par rapport à la période 2011-2021.

La MRAe recommande donc à la collectivité de démontrer que ce projet de STECAL n°4 correspond à la solution de moindre incidence environnementale, après étude d'autres sites d'implantation possibles.

Concernant les quatre STECAL relatifs à la création d'hébergements touristiques, le dossier souligne la cohérence de la révision avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi-H, qui prévoit de « *conserver des sites de proximité destinés à l'accueil d'un tissu varié de petites entreprises et à assurer une proximité entre offre résidentielle et offre d'emplois* » et de développer une offre diversifiée d'hébergements touristiques et d'améliorer la qualité des sites d'accueil.

Cependant, en matière de tourisme, le dossier ne précise pas le nombre de lits décomptés sur le territoire ni l'augmentation de la capacité induite. Il affirme sans démonstration, que la révision allégée ne permet qu'un nombre réduit de nouvelles constructions, n'induisant qu'une faible augmentation de la capacité d'accueil.

La MRAe recommande à la collectivité de présenter des éléments quantifiés précis relatifs à la fréquentation touristique (actuelle et à échéance du PLUi-H). Ces éléments sont nécessaires pour évaluer les incidences de la révision allégée, en cumul avec les dispositions déjà en vigueur, notamment au regard de la ressource en eau.

Pour mémoire, dans son avis du 16 mai 2018, la MRAe avait déjà demandé des compléments visant à permettre une évaluation précise de la cohérence du projet intercommunal par rapport à la capacité d'accueil du territoire.

C. Prise en compte des enjeux environnementaux

Le territoire intercommunal est couvert par deux sites Natura 2000 définis au titre de la directive « habitats, faune, flore : *Coteaux du Boudouyssou et plateau de Lascrozes et Sites du Griffoul, confluence de l'Automne*.

Le dossier conclut à l'absence d'incidence sur l'état de conservation des sites concernés, faisant valoir que les STECAL concernés se situent en dehors des périmètres d'inventaire, et qu'ils représentent des surfaces faibles, avec des incidences très localisées. Dans l'analyse des incidences détaillée pour chaque site, il n'est fait mention que d'incidences pour la biodiversité « ordinaire » (ce qui exclut des incidences sur des habitats ou espèces protégées).

La MRAe relève toutefois que l'évaluation environnementale ne s'appuie que sur des données bibliographiques ou cartographiques. En l'absence d'inventaires, les enjeux écologiques des sites concernés par la procédure ne sont pas caractérisés avec précision. Compte-tenu de la proximité de certains secteurs à des espaces présentant de forts enjeux environnementaux, cette approche ne paraît pas proportionnée. De plus, l'analyse des incidences ne tient pas compte des impacts hors emprise des STECAL liés à la création des voies de desserte et au passage des réseaux³.

Le dossier signale des incidences potentiellement négatives pour les espèces inféodées de la ripisylve du Lot pour le STECAL n°9. Aucune mesure d'évitement-réduction en lien avec la préservation de la biodiversité n'est cependant proposée.

S'agissant des STECAL n°8 et n°10 créés à Saint-Livrade, le dossier évoque des enjeux liés à la proximité de la trame verte et bleue (TVB) du PLUi-H. Le dossier précise que « l'abattage systématique des arbres est de manière générale interdit ». Ce principe général semble peu opérant dans la mesure où cette interdiction ne vaut pas pour les arbres qui constituent une gêne pour les constructions, la viabilisation ou l'assainissement.

La MRAe recommande la réalisation d'inventaires écologiques à une période pertinente par rapport aux habitats et aux espèces caractéristiques des sites à enjeux du territoire. Des mesures d'évitement et de réduction territorialisées réglementaires devront être définies au regard des résultats de ces inventaires.

D. Gestion de l'eau

1. Eau potable

Le dossier présente l'organisation du territoire en matière d'approvisionnement en eau, précisant que la qualité de l'eau est bonne. Le rendement des réseaux est en revanche inférieur à la norme réglementaire pour les territoires en zone de répartition des eaux (ZRE).

3 Voir notamment STECAL n°8 et n°10.

Le dossier affirme que la procédure n'induit pas une forte augmentation de la constructibilité et de la capacité d'accueil, et qu'elle n'aura pour cette raison que des incidences faibles en termes de besoin en eau potable. Cependant, le dossier ne donne aucun élément quantitatif sur la capacité résiduelle du réseau d'approvisionnement en eau potable. Pour mémoire, la MRAe demandait dans son avis du 16 mai 2018 des précisions sur l'adéquation du projet intercommunal avec la disponibilité de la ressource en eau.

La MRAe recommande d'évaluer de façon plus précise les tensions potentielles sur la ressource en eau, en tenant compte des projections de population à échéance du PLUi-H, et des variations saisonnières liées à la fréquentation touristique. Les possibles aggravations des tensions liées au changement climatique doivent également être envisagées.

2. Assainissement

Le dossier présente l'état des cours d'eau et des masses d'eau souterraines du territoire en s'appuyant sur les indicateurs d'état du SDAGE Adour-Garonne 2022-2027. Il présente également des informations générales sur la gestion de l'assainissement collectif et individuel, les principales caractéristiques des stations d'épuration et le taux de conformité des installations autonomes (38,4 % en 2022).

Selon le dossier, un seul STECAL pourra être raccordé au réseau d'assainissement collectif (Sainte-Livrade, dont la station d'épuration dispose d'une capacité résiduelle de plus de 3 000 équivalents habitants). À cet égard, la MRAe avait observé dans son avis du 16 mai 2018 qu'en l'absence de carte d'aptitude des sols à l'auto-épuration, il n'était pas possible d'évaluer les incidences du PLUi-H en termes de gestion des eaux usées.

Pour les autres STECAL, le dossier renvoie aux dispositions du règlement qui impose un système d'assainissement autonome conforme à la réglementation en vigueur en cas d'impossibilité de se raccorder au réseau collectif. Il précise également, comme pour l'eau potable, que la révision allégée ne génère qu'un faible besoin supplémentaire en matière d'assainissement des eaux usées.

La MRAe réitère sa recommandation d'ajouter au rapport environnemental du PLUi-H une étude de l'aptitude des sols à recevoir des installations d'assainissement non collectif.

Pour les STECAL qui se rattachent à des installations existantes, elle recommande de préciser si ces dernières ont fait l'objet de contrôles, et si ces contrôles attestent de conditions d'assainissement satisfaisantes. Dans le cas contraire, afin de pas dégrader la qualité des milieux récepteurs, il semblerait opportun de conditionner la création ou l'extension des STECAL concernés à une mise aux normes.

E. Risques, nuisances

Le STECAL n°9, qui vise à créer des cabanes dans les arbres ainsi qu'un hébergement touristique dans un bâtiment existant à Sainte-Livrade, est concerné par le risque inondation. Il se situe en effet en bordure du Lot, en limite de la zone rouge foncée pour ce qui concerne le risque inondation, et en zone orange pour ce qui concerne le risque instabilité des berges. Le dossier renvoie à l'application des dispositions du PPRi pour ce qui concerne la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction des incidences.

Le risque feu de forêt est décrit dans la présentation générale du territoire, mais il n'a pas été analysé à l'échelle des sites d'implantation des STECAL. Or, plusieurs STECAL sont localisés en bordure ou à l'intérieur d'une trame boisée (par exemple les STECAL n° 5 ou n°10).

La MRAe estime nécessaire de caractériser l'exposition des STECAL au risque incendie et feu de forêt, et de mettre en œuvre une démarche d'évitement et de réduction visant à ne pas aggraver la vulnérabilité du territoire au regard de ce risque, ce qui pourrait amener à reconsidérer le choix des sites d'implantation.

F. Paysage

L'insertion paysagère est identifiée comme l'un des enjeux importants de la procédure, l'augmentation de la constructibilité en zone agricole ou naturelle étant susceptible de modifier la perception de certains paysages.

Deux STECAL (n°2 et n°4) se situent à l'intérieur d'un périmètre de protection des monuments historiques. Les terrains concernés sont cependant déjà partiellement construits. De plus, les dispositions du règlement en matière d'insertion paysagère permettront de limiter les incidences paysagères selon le dossier.

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

Le projet de révision allégée n°2 du plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUi-H) de la communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois (47), vise à créer 13 STECAL pour permettre le développement d'activités économiques et touristiques, ainsi que le déplacement d'une habitation démolie dans le cadre d'un aménagement routier.

Le dossier rappelle les enjeux du territoire en matière de biodiversité, de gestion de l'eau, de risques, et de paysages. Il met en avant une démarche permettant d'éviter et de réduire les incidences de la révision allégée, notamment par un évitement des sites d'inventaire et de protection (sites Natura 2000, ZNIEFF) présents sur le territoire. Au regard de la consommation d'espace, le dossier considère que l'incidence (1,97 hectares d'espaces naturels et agricoles consommés) est faible.

La caractérisation des enjeux présentée dans le dossier doit cependant être approfondie. Pour ce qui concerne les enjeux écologiques, la méthodologie repose sur des données bibliographiques qui ne sont pas suffisantes pour la mise en œuvre de la démarche ERC à l'échelle des STECAL. La problématique de l'exposition des STECAL au risque d'incendie feu de forêt ne semble pas avoir été prise en compte. Les incidences de la procédure en termes de consommation d'espace ne sont de plus pas remises en perspective par rapport à la trajectoire de la collectivité au regard des objectifs du SRADDET et de la loi Climat résilience.

La démarche ERC paraît de ce fait devoir être poursuivie. La recherche de site de moindre incidence environnementale au regard des enjeux biodiversité et risques doit être démontrée.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier, et son résumé non technique.

À Bordeaux, le 16 avril 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Didier Bureau