

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de  
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°3 du plan local  
d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat  
(PLUi-H) de la communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois  
(Lot-et-Garonne)**

n°MRAe 2024ANA75

dossier PP-2024-16117

**Porteur du Plan :** Communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois

**Date de saisine de l'Autorité environnementale :** 21 juin 2024

**Date de la consultation de l'Agence régionale de santé :** 27 juin 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 19 septembre 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Jérôme WABINSKI.*

*Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses 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 général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de modification n°3 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Grand-Villeneuvois, agglomération située dans le département du Lot-et-Garonne, à une trentaine de kilomètres au nord d'Agen.

La communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois (47 507 habitants en 2021 selon l'INSEE) regroupe 19 communes, la plus peuplée étant Villeneuve-sur-Lot avec 21 629 habitants en 2021.

Le PLUi-H, approuvé le 20 décembre 2018, a fait l'objet d'un avis<sup>1</sup> de la MRAe 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). La MRAe invitait 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, en justifiant notamment les objectifs intercommunaux en matière de prévisions démographiques, de production de logements et de consommation d'espaces.



Figure 1: Localisation de la communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois (Source : OpenStreetMap)

Le territoire du Grand-Villeneuvois est concerné par les sites Natura 2000 des *Coteaux du Boudouyssou et plateau de Lascrozes (FR7200733)* et du *site du Griffoul ; confluence de l'Automne (FR7200758)*. La procédure de modification n°3 du PLUi-H est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-12 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.

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](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2018_6201_plui_gd_villeneuvois_a_projet2revu.pdf)

## II. Objet de la modification n°3 du PLUi-H

La modification n°3 du PLUi-H consiste à reclasser neuf secteurs actuellement classés en zone d'urbanisation future 2AU en zone à urbaniser 1AU afin de permettre la construction d'une soixantaine de logements et le développement d'activités économiques :

- Ouverture de zones destinées à l'habitat :
  - commune de Hautefage-la-Tour : secteur « le Figué » (1,5 hectare) ;
  - commune de Sainte-Livrade-sur-Lot : secteurs « route de Rogas » (1 hectare) et « chemin de la Rose » (1,1 hectare) ;
  - commune de Villeneuve-sur-Lot : secteur « la Dardenne » (4 hectares) ;
- Ouverture de zones à vocation économique :
  - commune de Bias : secteur « avenue de Bordeaux » (3 hectares) ;
  - commune de Sainte-Livrade-sur-Lot : secteur « vergers d'Escoutes » (1,5 hectare) ;
  - commune de Villeneuve-sur-Lot : secteurs « Bel-air » (2,7 hectares), « la Dardenne » (1,3 hectare) et « Roumas » (1,4 hectare).

Le rapport affirme que la modification du PLUi-H s'accompagne de la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur chacun des secteurs, alors que le fascicule ad-hoc figurant dans le dossier ne comporte que cinq OAP.

**La MRAe recommande de compléter le dossier par des OAP encadrant le développement du secteur à vocation d'habitat « le Figué » à Hautefage-les-Tours et des secteurs à vocation économique « avenue de Bordeaux » à Bias, « la Dardenne » et « Roumas » à Villeneuve-sur-Lot.**



Figure 2: Localisation des zones 2AU ouvertes à l'urbanisation (source : Notice de présentation, p.8)

### III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité

#### 1. Qualité générale du dossier

Le dossier comporte une notice de présentation du projet de modification n°3, son évaluation environnementale, un résumé non technique, le règlement graphique et une partie des OAP (comme évoqué ci-dessus) relatifs à la modification du PLUi-H. Il comporte également la délibération du conseil communautaire du 18 juin 2024, ainsi qu'un document annexe justifiant l'ouverture à l'urbanisation de zones 2AU.

Sur la forme, le dossier répond aux exigences des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (article R.151-3).

#### 2. Justification de l'ouverture à l'urbanisation de zones 2AU

##### Ouverture à l'urbanisation de zones d'habitat

Afin de justifier l'ouverture des zones à urbaniser 2AU à vocation d'habitat, le dossier comporte une étude des capacités résiduelles des zones déjà urbanisées (zonages UA, UB et UC) réalisée à l'échelle des trois communes concernées (Hautefage-les-Tours, Sainte-Livrade-sur-Lot et Villeneuve-sur-Lot). Cette étude vise à déterminer le potentiel réel de logements encore constructibles dans l'enveloppe urbaine des trois communes, sans préciser si des zones à urbaniser à court terme 1AU à vocation d'habitat sont encore disponibles.

**La MRAe s'interroge sur la pertinence de cette étude qui a normalement dû être menée en 2018 dans le cadre de l'élaboration du PLUi. Elle recommande de présenter un bilan de la mise en œuvre du PLUi depuis son approbation (nombre de logements réellement construits, surfaces consommées par commune, capacités résiduelles par rapport au PLUi approuvé, évolution démographique depuis l'approbation du PLUi) afin de justifier d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser. Ce bilan doit être présenté sur l'ensemble des communes du territoire couvert par le PLUi afin de faire éventuellement évoluer la répartition des logements à construire.**

L'analyse des capacités résiduelles pour la construction de logements recense près de 150 hectares<sup>2</sup> de foncier disponible au sein des enveloppes urbaines des trois communes.

Pour déterminer le nombre de logements théoriquement constructibles sur ce foncier disponible, le dossier applique une densité moyenne théorique distincte selon les zones urbaines UA, UB et UC<sup>3</sup>. Le choix de ces densités mérite d'être justifié dans le dossier d'autant plus que la densité affectée à la zone UC est faible, entre 3 et 5 logements par hectares.

Ensuite, le dossier pondère la constructibilité réelle de chaque parcelle, en affectant un taux de mobilisation potentielle, qui oscille entre 10 % et 90 %, en fonction des caractéristiques des terrains (taille et forme de la parcelle, distance à une voie pour en assurer la desserte). Cette analyse plus opérationnelle pondère le potentiel de construction à 1 881 logements<sup>4</sup>.

Le dossier applique enfin des coefficients de rétention foncière supplémentaires qui ne font l'objet d'aucune justification.

La MRAe considère que la double démarche de pondération retenue par la collectivité présente un biais méthodologique puisqu'elle consiste à écarter des parcelles, en appliquant un taux de rétention significatif, alors que ce gisement foncier a déjà fait l'objet d'une pondération sur la base de critères techniques.

Ce travail aboutit à un potentiel de construction de 500 logements<sup>5</sup> dans les enveloppes urbaines des trois communes Hautefage-les-Tours, Sainte-Livrade-sur-Lot et Villeneuve-sur-Lot. Il ne s'intéresse qu'à deux types de gisements (les dents creuses et les divisions parcellaires) sans évaluer les possibilités de réhabilitations de bâtiments existants ou de reconquête de logements vacants. La MRAe relève pourtant que la vacance des logements augmente depuis les années 2000 (1 730 logements vacants en 1999, 3 320 logements vacants en 2021, soit 12,6 % du parc immobilier).

2 7,33 ha à Hautefage-la-Tour, 30,44 ha à Sainte-Livrade-sur-Lot et 110,48 ha à Villeneuve-sur-Lot

3 Cette évaluation estime une capacité théorique de production de 2 456 logements (1128 logements potentiels au sein des dents creuses et 1328 logements issus de divisions parcellaires).

4 871 logements potentiels au sein des dents creuses et 1010 logements issus de divisions parcellaires.

5 348 logements potentiels au sein des dents creuses et 152 logements issus de divisions parcellaires.

La MRAe considère que la méthode de calcul des capacités résiduelles de construction tend à sous-évaluer le potentiel constructif au sein des enveloppes urbaines. Elle recommande de mieux justifier les choix retenus (densités, pondérations, coefficients de rétention) pour déterminer le potentiel de constructions dans les enveloppes urbaines des trois communes de Hautefage-les-Tours, Sainte-Livrade-sur-Lot et Villeneuve-sur-Lot.

La MRAe rappelle que la limitation des surfaces ouvertes à l'urbanisation constitue une mesure efficace pour éviter que la concurrence des constructions neuves ne desserve l'objectif de reconquête du parc de logements vacants. Elle demande par conséquent de compléter l'étude de densification par une analyse spécifique de la vacance, afin d'intégrer ce gisement potentiel de production de nouveaux logements.

Le PADD prévoyant la construction de 732 logements à horizon 2030 sur ces trois communes (contre un potentiel calculé de 500 logements), le dossier considère ainsi qu'il est nécessaire d'ouvrir du foncier supplémentaire pour répondre au besoin estimé en 2018.

Cependant, le PADD se basait sur une perspective d'évolution démographique de +0,67 % par an. Or, les dernières données de l'INSEE reflètent une diminution de la population sur le Grand-Villeneuvois, le territoire ayant perdu près de 500 habitants entre 2015 et 2021, soit une baisse de la population de -0,2 % par an sur cette période. Le nombre de logement à construire devrait alors être revu à la baisse au regard des derniers recensements connus et des évolutions de la dynamique démographique.

L'article L.153-38 du Code de l'urbanisme demande à la collectivité de justifier toute ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU « au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées. »

**La MRAe considère que le besoin d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser sur les communes de Hautefage-les-Tours, Sainte-Livrade-sur-Lot et Villeneuve-sur-Lot n'est pas justifié en l'absence de bilan de la mise en œuvre du PLUi, au vu du potentiel foncier encore disponible en densification urbaine, au vu des dernières évolutions démographiques et au vu des hypothèses de calcul choisis (densités, réhabilitation de logements vacants, pondérations et coefficients de rétention).**

#### Ouverture à l'urbanisation de zones économiques

Le dossier ne comporte aucune analyse des zones d'activités existantes afin d'évaluer leur taux de remplissage et les possibilités de densification, de réhabilitation voire de mutualisation des infrastructures ou des équipements, ce qui permettrait d'éviter d'ouvrir de nouveaux secteurs d'activités. Le dossier ne précise pas les besoins réels du territoire en matière d'accueil d'activités économiques.

**La MRAe recommande de compléter le rapport par une justification des besoins d'ouverture à l'urbanisation de zones 2AU à vocation d'activités, en s'appuyant notamment sur une description détaillée et exhaustive des sites d'activités existants (surface, taux d'occupation, possibilités de densification).**

### **3. Consommation d'espaces**

La modification n°3 du PLUi-H induit une consommation d'espaces potentielle de 17,5 hectares, dont 7,6 hectares à vocation d'habitat, qui autorisent la construction d'une soixantaine de logements.

Sur chaque secteur à vocation d'habitat est défini un nombre de logements à construire aboutissant à une densité moyenne d'environ huit logements par hectares (entre cinq logements par hectare dans le secteur « le Figué » et 12/13 logements par hectares sur le secteur « chemin de la Rose »).

Le dossier ne démontre pas que les densités proposées sont cohérentes avec celles des tissus urbains environnants, ni qu'elles s'inscrivent dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain.

Même si la consommation annuelle d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) est en baisse entre 2011 et 2022 comme l'indique le dossier<sup>6</sup>, la réévaluation des densités du projet de modification n°3 du PLUi-H reste nécessaire pour éviter l'étalement urbain et en limiter les incidences sur l'environnement.

**La MRAe recommande de proposer des objectifs de densité plus ambitieux pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation des secteurs 2AU et limiter ainsi le phénomène d'étalement urbain.**

<sup>6</sup> Le bilan de la consommation d'espaces s'établit à 347,5 hectares sur la période 2011 – 2022. Elle est passée de 65 hectares par an en 2012 et 2013, à une trentaine d'hectares par an entre 2014 et 2017, puis à 10/15 hectares par an de 2018 à 2020 et à moins de dix hectares par an en 2021 et 2022. Elle s'inscrit en deçà de la trajectoire fixée par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, consistant à réduire de 50 % la consommation par rapport à celle de la décennie précédente.

#### 4. Prise en compte de la ressource en eau

Le rapport n'analyse pas la capacité d'alimentation en eau potable du Grand-Villeneuvois. Il convient de confirmer que la ressource en eau est suffisante, en justifiant notamment que les volumes maximums de prélèvements autorisés par arrêté préfectoral sont supérieurs aux besoins, y compris ceux liés à l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation.

Le dossier ne fait pas état des conditions d'assainissement des eaux usées des secteurs ouverts à l'urbanisation. Par ailleurs, en l'absence d'estimation du nombre de raccordements potentiels induits par le projet de modification n° 3 du PLUi-H, le dossier ne permet pas de démontrer que la capacité épuratoire des stations est en adéquation avec les perspectives de développement envisagées.

**En l'état du dossier présenté, la MRAe n'est pas en mesure de se prononcer sur la prise en compte de la gestion de la ressource en eau dans le cadre de la modification n°3 du PLUi-H. Elle recommande de fournir les éléments relatifs à l'état des réseaux d'eaux usées, d'eau potable et d'eaux pluviales, de présenter leurs capacités à prendre en charge les évolutions du PLUi-H, ainsi que les mesures d'évitement et de réduction des incidences potentielles.**

#### 5. Prise en compte des sensibilités écologiques

Le dossier d'évaluation environnementale s'appuie sur les périmètres d'inventaire et de protection réglementaires (monuments historiques, sites inscrits/classés, ZNIEFF, zones Natura 2000, trame verte et bleue...) pour identifier les caractéristiques et les enjeux des différentes zones 2AU ouvertes à l'urbanisation. Il considère l'absence de zones humides en faisant référence à un recensement des zones humides réalisé à l'échelle du SDAGE Adour-Garonne.

**La MRAe recommande de caractériser et de cartographier les zones humides au sein de chacun des secteurs 2AU, en application des dispositions de l'article L.211-1<sup>7</sup> du Code de l'environnement (critère pédologique ou floristique).**

Le dossier ne dispose d'aucun inventaire naturaliste permettant de caractériser les sensibilités écologiques des différents secteurs, et d'évaluer les incidences potentielles de leur ouverture à l'urbanisation sur la faune, la flore, les habitats naturels ou les fonctionnalités écologiques.

La MRAe considère que l'état initial de l'environnement de la modification n°3 du PLUi-H n'est pas suffisamment détaillé pour évaluer les sensibilités environnementales des zones 2AU. Dans le cadre de l'évaluation environnementale, l'identification des enjeux spécifiques à chaque zone ouverte à l'urbanisation constitue un prérequis indispensable pour évaluer le niveau d'incidences potentielles de son urbanisation, et définir des mesures d'évitement et de réduction proportionnées à ces impacts.

**La MRAe considère que l'état initial de l'environnement doit être complété par des investigations naturalistes assez précises afin de caractériser correctement les sensibilités environnementales des secteurs 2AU qui seront reclassés en zone 1AU. Il est notamment attendu une évaluation suffisamment détaillée des conséquences de leur ouverture à l'urbanisation sur la faune, la flore, les zones humides et sur les fonctionnalités écologiques de la trame verte et bleue du territoire.**

#### 6. Prise en compte du cadre de vie et des sensibilités paysagères

Le rapport présente les enjeux paysagers du territoire, mais le projet de modification du PLUi-H ne semble pas prendre en considération certains points de vigilance ciblés parmi ces enjeux :

- Une périurbanisation et un développement de formes architecturales et urbaines pouvant être en rupture avec les formes traditionnelles ;
- Des activités ou zones d'habitat isolées pouvant présenter des difficultés d'intégration dans les paysages ;
- Des interfaces entre espaces pouvant être peu qualitatives ;

Les OAP ne disposent pas d'une description suffisante des singularités de chacune des zones 2AU (occupation du sol, photographies, fonctionnement urbain, vues, boisements d'intérêt, traitement des limites et interfaces...) pour encadrer leur développement en cohérence avec les points de vigilance exprimés dans le rapport.

<sup>7</sup> Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

Elles ne proposent pas non plus d'un état des lieux suffisant pour comprendre le fonctionnement de ces secteurs avec le bourg, ou avec les autres quartiers et secteurs d'équipement ou d'activités environnants. Les schémas d'aménagement se limitent à encadrer les conditions d'accès et de desserte des différents secteurs, sans proposer de réflexion spécifique quant aux formes urbaines à développer et aux éléments pouvant participer au cadre de vie des futurs habitants.

Afin de favoriser l'intégration paysagère des zones 2AU, certaines préconisations figurant dans les OAP proposent un traitement arboré des franges de différents secteurs, sous forme de trame verte interne ou d'espace tampon à conserver ou à créer, sans justification.

**La MRAe recommande de compléter les OAP par un état des lieux détaillé de chaque zone 2AU ouverte à l'urbanisation, afin de définir les sensibilités environnementales à préserver et à valoriser au sein d'un schéma d'aménagement qui participe à la qualité des formes urbaines et du cadre de vie proposés.**

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

Le projet de modification n°3 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Grand-Villeneuvois consiste à ouvrir à l'urbanisation neuf secteurs actuellement classés en zone d'urbanisation future 2AU, soit plus de 17 hectares, afin de construire une soixantaine de logements et accueillir de nouvelles activités.

L'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU n'est pas suffisamment justifiée, et ne tient compte ni de la mise en œuvre du PLUi depuis 2018 (aménagement réalisés et autorisations délivrées), ni des évolutions démographiques récentes. De plus, le foncier encore disponible en densification urbaine est encore significatif et semble suffisant pour répondre à l'objectif de production de logements du PADD.

Aucune analyse ne porte sur les disponibilités foncières des zones d'activités existantes pour justifier le besoin de développement de nouveaux secteurs d'activités.

À défaut d'un état initial de l'environnement suffisamment précis, le dossier ne permet pas d'identifier les enjeux à prendre en compte au sein des zones 2AU, notamment en matière de biodiversité, de zones humides et de paysage, ni les mesures à mettre en œuvre pour éviter ou réduire les incidences de l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs. La mise en œuvre d'une démarche d'évitement et de réduction des impacts environnementaux du projet de modification du PLUi-H n'est pas démontrée.

En conclusion, le besoin d'ouverture à l'urbanisation de zones 2AU n'est pas suffisamment justifié. De plus le dossier ne démontre pas l'absence d'incidences notables sur l'environnement du projet de modification n°3 du PLUi-H. Il convient de le reprendre en privilégiant l'accueil de population et le développement d'activités au sein des secteurs déjà urbanisés, dans l'objectif de limiter les extensions urbaines et d'endiguer l'accroissement de la vacance de logements sur le Grand-Villeneuvois.

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.

Fait à Bordeaux, le 19 septembre 2024

le membre délégataire

**Signé**

Jérôme Wabinski