

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification n°2 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 2024ANA94

dossier PP-2024-16389

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 9 août 2024
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 26 août 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 7 novembre 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Patrice GUYOT.

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 qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de modification n°2 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Grand-Villeneuvois, agglomération.

La communauté d'agglomération du Grand-Villeneuvois est située dans le département du Lot-et-Garonne, à une trentaine de kilomètres au nord d'Agen. Elle compte 47 507 habitants en 2021 selon l'INSEE et regroupe 19 communes, la plus peuplée étant Villeneuve-sur-Lot avec 21 629 habitants.

Le PLUi-H, approuvé le 20 décembre 2018, a fait l'objet d'un avis¹ 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 projet de modification n°2 du PLUi-H du Grand-Villeneuvois porte sur de multiples objets (emplacements réservés, évolutions d'orientations d'aménagement et de programmation, changements de destination, modification de zonages). Il a été soumis à évaluation environnementale par la MRAe en date du 2 mai 2024² en relevant que le dossier de modification :

- n'identifie pas les incidences environnementales du reclassement en zone urbaine à vocation économique UX d'une zone à urbaniser dédiée aux équipements d'intérêt collectif (1AUE) située à Allez-et-Cazeneuve, et ne communique pas les mesures envisagées dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) pour éviter, réduire, voire compenser les impacts potentiels ;

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

2 Avis conforme 2024ACNA39 du 2 mai 2024 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kppac_2024_15602_m2_plui-h_grand_villeneuvois_47.pdf

- n'analyse pas les capacités résiduelles des zones d'activités économiques déjà aménagées pour démontrer le besoin des évolutions introduites dans la modification n°2 du PLUi-H ;
- ne présente pas les solutions alternatives envisagées au reclassement de 0,9 hectare d'espace agricole protégé (Ap) en zone agricole afin de permettre l'implantation d'un hangar photovoltaïque ;
- ne précise pas comment les changements de destination s'intègrent dans le projet intercommunal et viennent en déduction des logements neufs à construire ;
- ne permet pas de vérifier, à défaut d'inventaires naturalistes spécifiques, l'absence d'incidences notables sur les milieux naturels sensibles, les zones humides et les continuités écologiques, notamment en ce qui concerne les bâtiments susceptibles de changer de destination localisés dans des sites à forts enjeux environnementaux (Natura 2000, ZNIEFF, espaces boisés classés, zones inondables) ;
- n'apporte pas d'information quant aux modalités d'assainissement des bâtiments autorisés à changer de destination et ne permet pas de démontrer l'absence d'incidences potentielles sur les milieux récepteurs ;
- ne démontre pas que le choix d'autoriser des bâtiments à changer de destination, alors qu'ils sont éloignés des centres-bourgs, s'inscrit dans une démarche de réduction de l'étalement urbain, du mitage du territoire, et de la dépendance à la voiture.

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 modification n°2 du PLUi-H

La modification n°2 du PLUi-H porte sur :

- Des changements de zonage sur trois communes :
 - Allez-et-Cazeneuve : reclassement d'une zone à urbaniser dédiée aux équipements d'intérêt collectif (1AUE) de 2,91 hectares, en zone urbaine à vocation économique (UX) au lieu-dit « Lasboulougnès » ;
 - Casseneuil : reclassement en zone urbaine Ub d'une parcelle abritant une habitation, actuellement classée en zone urbaine à vocation économique UX ;
 - Cassignas : déclassement d'une zone agricole protégée (Ap) de 0,9 hectare en zone agricole (A) pour permettre la construction d'un hangar photovoltaïque ;
- La création, modification ou suppression d'emplacements réservés sur les communes de La Croix-Blanche, Monbalen, Le Lédat, Saint-Etienne-de-Fougères, Sainte-Livrade et Villeneuve-sur-Lot ;
- L'extension des périmètres de localisation préférentielle des OAP commerciales des communes de Bias, Sainte-Livrade et Villeneuve-sur-Lot ;
- La création d'une OAP commerciale sur la commune de La Croix-Blanche, consistant à identifier au lieu-dit « La Gazaille » un nouveau « centre de quartier » pour permettre l'implantation de commerces de proximité ;
- L'identification de 34 nouveaux bâtiments situés en zones agricole (A) et naturelle (N) autorisés à changer de destination, ainsi que la suppression de deux bâtiments et la modification d'un bâtiment identifiés dans le PLUi-H en vigueur comme pouvant changer de destination ;
- La modification des OAP sectorielles « habitat » sur les communes de Castella, La Croix-Blanche, Fontgrave, Le Lédat et Villeneuve-sur-Lot ;
- La suppression de l'OAP « Enclos Sud » sur la commune de Sainte-Livrade, couverte par un zonage urbain (UB), afin de favoriser l'aménagement de ce secteur dans un contexte de rétention foncière.

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de modification du PLUiH

A. Qualité générale du dossier

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 (article R.151-3) aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale. Il comporte une notice de présentation ainsi qu'une pièce intitulée « évaluation environnementale ». La MRAe estime que la présentation d'un document unique est à privilégier pour rendre compte de façon indissociable du projet et de la démarche d'évaluation environnementale qui l'a guidé tout au long de sa conception.

La MRAe relève que différentes procédures d'évolution du PLUi-H sont en cours sur le territoire du Grand-Villeneuvois. Elles consistent notamment :

- à redéfinir la localisation de projets de développement d'habitats, d'activités économiques ou d'équipements (révision alléguée n°1 du PLUi-H) ;
- à créer de nouveaux secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) en zone agricole et naturelle, afin de permettre le développement d'activités économiques, touristiques ou de loisirs (révision alléguée n°2 du PLUi-H) ;
- à autoriser la construction d'une soixantaine de logements et le développement d'activités économiques en ouvrant neufs secteurs actuellement classés en zone d'urbanisation future 2AU.

Ces modifications du PLUi-H traduisent une évolution du projet de développement territorial, certaines procédures concernant les mêmes secteurs géographiques, ou les mêmes communes, sans que le dossier n'en fasse état et ne précise le contexte dans lequel s'inscrivent ces différentes évolutions du PLUi-H.

La MRAe recommande de préciser les interactions entre les différentes procédures d'évolution en cours du PLUi-H du Grand-Villeneuvois, et d'en évaluer les effets cumulés.

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale relève d'une démarche d'intégration de l'environnement dans un projet global d'aménagement du territoire et qu'elle constitue un outil d'aide à la décision. Elle vise à identifier en amont les éventuelles incidences du projet de modification du PLUi-H sur l'environnement, et ainsi pouvoir l'adapter en conséquence, dans une logique d'évitement ou de réduction de ses impacts sur l'environnement.

B. Prise en compte de l'environnement

1. Incidences sur les espaces naturels

Le dossier s'appuie sur les périmètres réglementaires relatifs aux risques, au patrimoine naturel ou paysager mais ne fait pas référence à la bibliographie ou aux bases de données faune-flore-habitats naturels pour analyser les sensibilités écologiques des sites concernés par la modification n°2 du PLUi-H. La MRAe considère qu'en l'absence d'un état initial de l'environnement suffisamment précis, le dossier ne permet pas d'évaluer les incidences de la modification du PLUi-H de manière proportionnée aux enjeux des sites. C'est notamment le cas de secteurs tels que la zone agricole protégée (Ap), dont la protection environnementale en vigueur est supprimée dans le cadre des évolutions du PLUi-H, ou de sites (emplacements réservés et bâtiments susceptibles de changer de destination) en lien avec les continuités écologiques de la trame verte et bleue du territoire. Aucune investigation de terrain spécifique ne semble avoir été engagée sur les secteurs à enjeux, afin de révéler leurs sensibilités écologiques, notamment en ce qui concerne la présence d'espèces protégées et de zones humides.

La MRAe rappelle que dans le cadre de l'évaluation environnementale, l'identification des enjeux spécifiques à chaque site de projet constitue un prérequis indispensable pour évaluer le niveau d'incidences potentielles des aménagements liés aux changements de zonages ou de destination du bâti, et définir des mesures d'évitement et de réduction proportionnées à ces impacts.

2. Incidences des changements de destination

Le dossier ne précise pas comment les changements de destination s'intègrent dans le projet intercommunal. Dans son avis du 16 mai 2018, la MRAe relevait que les nombreux bâtiments susceptibles de changer de destination (près de 800 dans le PLUi-H en vigueur) ne semblaient déjà pas avoir été pris en compte en déduction des nouveaux logements à construire pour répondre au projet intercommunal. La MRAe relevait par ailleurs l'incohérence de ce potentiel de logements dispersés sur le territoire par rapport au faible nombre de logements vacants remis sur le marché (10 logements par an).

La MRAe recommande d'estimer le nombre de bâtiments susceptibles de changer de destination pour de l'habitat, de les prioriser, de les déduire du besoin en logements neufs du projet de développement intercommunal et de réduire en conséquence les zones à urbaniser en extension urbaine.

Le dossier ne décrit pas la méthodologie de sélection des bâtiments susceptibles de changer de destination. Il évalue des incidences cumulées positives sur les paysages des changements de destination, au motif qu'ils participent à la sauvegarde de ce patrimoine bâti. Néanmoins, il ne propose aucune évaluation de la multiplication des changements de destination en matière de mitage du territoire. La cohérence du projet de modification n°2 avec les enjeux affichés dans le rapport de présentation du PLUi-H, consistant à « limiter l'urbanisation linéaire ou isolée »³ n'est pas démontrée.

La MRAe recommande de démontrer que les bâtiments autorisés à changer de destination ne contribuent pas à l'étalement urbain et au mitage des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Le dossier ne précise pas les modalités d'assainissement retenues pour le traitement des eaux usées générées par les bâtiments susceptibles de changer de destination. En l'absence de système d'assainissement collectif, ils devront disposer de dispositifs d'assainissement autonome dont la mise en œuvre est conditionnée à la possibilité d'une infiltration à la parcelle et par la disponibilité d'un exutoire adapté ne générant pas d'incidences notables des rejets cumulés.

La MRAe recommande de caractériser l'aptitude à l'infiltration des terrains concernés par les changements de destination, en zone A et N, et de s'assurer de la disponibilité d'exutoires adaptés à proximité.

3. Incidences des modifications des zones de développement économique

Le secteur « La Gazaille » est classé en zone à urbaniser 1AUX à vocation économique dans le PLUi-H en vigueur, alors qu'il était initialement classé en zone 2AUX d'urbanisation future lorsque le projet de PLUi-H a fait l'objet d'un avis de la MRAe en 2018. Il semble que la MRAe n'a pas émis d'avis sur ce changement de zonage (2AUX en 1AUX) alors qu'elle relevait, dans son avis du 16 mai 2018, que ce secteur à urbaniser se situait en discontinuité avec le tissu existant et recommandait de justifier son ouverture à l'urbanisation au regard des enjeux du PADD (lutte contre l'étalement urbain, préservation des espaces agricoles). En effet, ce nouveau « centre de quartier » est implanté à mi-chemin entre le quartier de « Reignassis » et la limite est du centre-bourg de La-Croix-Blanche.

Le projet de modification du PLUi-H intègre différentes évolutions consistant à étendre les secteurs à vocation économique, sans que le dossier ne précise les besoins du territoire en matière d'accueil d'activités. Il ne comporte aucune analyse des zones d'activités économiques existantes permettant d'évaluer leur taux de remplissage, ainsi que les possibilités de densification, de réhabilitation voire de mutualisation des infrastructures ou des équipements afin d'éviter d'ouvrir de nouveaux secteurs d'activités.

Le dossier devrait disposer d'une analyse des capacités résiduelles des zones d'activités économiques déjà aménagées.

La MRAe demande de justifier du choix d'urbaniser la zone 1AUX dans le secteur « La Gazaille » au regard d'enjeux écologiques et agricoles potentiels non évalués, mais aussi dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain. Elle considère que l'urbanisation du secteur « La Gazaille » sur la commune de La Croix-Blanche pourrait être reconsidérée pour préserver les coupures d'urbanisation, favorables au maintien de corridors écologiques sur un territoire périurbain particulièrement fragmenté.

3 Évaluation environnementale, p.14

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

Le projet de modification n°2 du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Grand-Villeneuvois porte sur de multiples objets (emplacements réservés, évolutions d'orientations d'aménagement et de programmation, changements de destination, modification de zonages).

Les principales alertes ayant motivé la soumission à la réalisation d'une évaluation environnementale demeurent, alors même que l'avis conforme de la MRAe du 2 mai 2024 en détaillait précisément les motivations.

L'évaluation environnementale attendue n'a pas été menée à son terme ; elle n'a pas été appréhendée comme une démarche itérative d'enrichissement du projet d'aménagement du territoire du Grand-Villeneuvois pour une meilleure prise en compte de l'environnement.

La MRAe maintient les observations et recommandations émises dans le cadre de son avis conforme du 2 mai 2024. Des réponses aux différents points de vigilance soulevés devront être apportées et être prises en compte dans le dossier, ce qui pourrait remettre en question les objets de la modification n°2 du PLUi-H.

À Bordeaux, le 7 novembre 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,

le membre délégué

Signé

Patrice Guyot