



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet d'élaboration
du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan (Yonne)**

N° BFC – 2019 –2235

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (Ae) ;
- d'autres documents d'urbanisme font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les projets et les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- un résumé non technique ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. À défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

1 Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

1.2. Modalités de préparation et d'adoption du présent avis

La DREAL a été saisie par la communauté de communes d'Avallon Vézelay Morvan le 10 juillet 2019 pour avis de la MRAe sur son projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). L'avis de la MRAe doit donc être émis le 10 octobre 2019 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 26 juillet 2019.

La direction départementale des territoires (DDT) de l'Yonne a transmis une contribution le 26 août 2019.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 8 octobre 2019, en présence des membres suivants : Bruno LHUISSIER, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, Bernard FRESLIER, l'avis ci-après est adopté.

Nb : en application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités 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.

2. Présentation du territoire et du projet de PLU

La communauté de communes d'Avallon-Vézelay-Morvan (CCAVM) a arrêté son projet de PLUi le 15 avril 2019.

La CCAVM se trouve dans le département de l'Yonne, entre les pôles urbains d'Auxerre et de Dijon. Elle compte 19 217 habitants (population municipale, INSEE 2016) répartis sur 48 communes et sur une superficie de 721,4 km².



Source : rapport de présentation du 15/04/2019

Le territoire présente une topographie relativement plane et homogène, à l'exception du sud-est dans le massif du Morvan.

La communauté de communes se situe sur 3 grands ensembles paysagers :

- Les plateaux de Bourgogne : vaste ensemble de plateaux calcaires profondément entaillés par un système de grandes vallées ;
- La dépression de l'Avallonnais : plaine d'altitude dominée par un système de cuesta et de buttes collinaires ;
- Le Morvan : massif au réseau hydraulique dense et ramifié, dominé par le réseau bocager et les forêts.

Le territoire est globalement bien desservi par les infrastructures routières. Il est traversé sur sa limite nord-est par l'autoroute A6, infrastructure majeure de transport, comprenant un échangeur à Avallon. De nombreuses routes départementales sillonnent le territoire dont trois sont classées Route à Grande Circulation (RGC).

Aucune gare TGV ne dessert le territoire mais quatre gares du réseau TER y sont présentes.

La richesse naturelle du territoire se traduit par la présence de quatre sites Natura 2000, en grande partie en lien avec le milieu aquatique, « pelouses et forêts calcicoles des coteaux de la Cure et de l'Yonne en amont de Vincelles », « vallée de la Cure et du Cousin dans le Nord-Morvan », « ruisseaux patrimoniaux et milieux tourbeux et paratourbeux de la haute vallée du Cousin », « ruisseaux à écrevisses du bassin de l'Yonne amont », de quatre arrêtés de protection du biotope « ruisseau de Vernier », « ruisseau de Fontenay », « ruisseau de Tancoïn », « ruisseau de Poil Chevré », de 46 zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, de 9 ZNIEFF de type 2 et 16 sites gérés par le Conservatoire des Espaces Naturels de Bourgogne (CENB). La partie sud du territoire de la communauté de communes est dans le périmètre du parc régional naturel du Morvan.

Au niveau du paysage, le territoire présente également une sensibilité particulière au regard du site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO « basilique et colline de Vézelay » ainsi que plusieurs sites classés dont le « Vézélien ».

Actuellement en termes de documents d'urbanisme, 8 communes disposent d'un PLU, dont un en cours d'élaboration, deux communes sont couvertes par une carte communale, 5 communes disposent d'un POS (plan d'occupation des sols), aujourd'hui caducs, ces communes sont donc régies par le règlement national d'urbanisme (RNU) comme les 33 autres communes du territoire qui sont sans document d'urbanisme. Avallon est la commune la plus peuplée avec 6 807 habitants (Insee 2015).

Le territoire est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Avallonnais en cours d'approbation, qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 26 février 2019.

Le PADD du PLUi de la CCAVM s'articule autour de 7 axes décomposés en 25 items :

- Environnement et paysages : maintenir les caractéristiques paysagères et les cônes de vue ; préserver la sensibilité écologique du territoire ; protéger et mettre en valeur la ressource en eau ; préserver les « espaces de respiration » en milieu urbain ; contribuer à la transition énergétique du territoire ;
- Démographie, habitat et architecture : équilibrer le développement démographique ; assurer une mixité sociale et intergénérationnelle ; faciliter le renouvellement de la ville sur elle-même ; limiter la consommation des espaces et lutter contre l'étalement urbain ; préserver les identités architecturales locales
- Cadre de vie : maintenir la qualité des espaces publics ; préserver le cadre rural et naturel ; une prise en compte des risques et des nuisances ;
- Équipements, services et transports : favoriser le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ; organiser le développement du territoire par une hiérarchisation des pôles ; améliorer l'offre de santé par un développement diversifié ; garantir l'attractivité du territoire par une mise en valeur de l'offre culturelle et par un développement de l'offre en équipements de sports et de loisirs ; assurer une mobilité fonctionnelle et de qualité ;
- Économie : optimiser et moderniser les zones d'activités existantes ; tendre vers une économie innovante et endogène ;
- Agriculture : maintenir une activité agricole viable en harmonie avec son territoire ; permettre une diversification de l'activité agricole ;
- Tourisme : positionner l'activité touristique comme acteur majeur de l'économie du territoire en accord avec le potentiel du territoire ; accorder l'offre touristique avec le potentiel du territoire ;

préserver et valoriser la richesse patrimoniale comme marque identitaire du territoire et outil d'attractivité touristique.

Le projet vise 3 % de croissance démographique pour la ville centre, sa périphérie et les pôles secondaires d'ici 2036 avec la production d'environ 1 200 logements.

Le projet de PLUi s'appuie sur l'armature urbaine suivante :

- Ville centre structurante : Avallon ;
- Bourgs secondaires : Châtel-Censoir, Vézelay-Saint-Père, Quarré-les-Tombes et Arcy-sur-Cure ;
- Espace rural : les 43 autres communes.

Durant la période 2002-2014, le rapport indique que la consommation d'espaces a été de 254 hectares dont 96 hectares pour l'habitat. Le PADD prévoit de réduire le rythme de consommation foncière pour l'habitat d'au moins 40 % entre 2020 et 2035 sans fixer d'objectif de modération de la consommation d'espace pour les autres destinations (activités économiques, bâtiments agricoles...) qui sont pourtant majoritaires (158 hectares sur la période précédente).

Le projet de PLUi identifie 2 129,1 ha de zones urbaines (zones U) et 78,42 ha de zones à urbaniser (AU). Le reste du territoire est partagé entre 37 285,87 ha de zones naturelles (zone N) et 33 311,81 ha de zones agricoles (zones A).

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des sensibilités du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie les principaux enjeux suivants :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation des paysages et des milieux naturels remarquables, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation et la gestion de la ressource en eau potable et l'adaptation du réseau d'assainissement des eaux usées au développement urbain projeté ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques ;
- la prise en compte de la problématique relative au changement climatique et à la transition énergétique.

4. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

La MRAe constate la médiocre qualité de l'évaluation environnementale présentée au dossier, qui souffre d'insuffisances trop importantes pour permettre d'éclairer véritablement sur les incidences environnementales du projet d'urbanisme de la communauté de communes.

Le dossier ne permet pas de vérifier si la démarche d'évaluation environnementale (incluant de fait une démarche itérative) a bien été mise en place dans la procédure d'élaboration du PLUi. Les choix d'urbanisation ne sont pas justifiés. La mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) n'apparaît pas plus maîtrisée.

Le dossier présente également des erreurs matérielles ; à titre d'exemple dans le dossier de la MRAe le sous-dossier intitulé « évaluation environnementale » est tronqué, le document complet de l'évaluation environnementale se trouve dans le sous-dossier intitulé « état initial de l'environnement ».

La MRAe recommande au pétitionnaire de reprendre l'évaluation environnementale en appliquant les différentes étapes définies à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme², et plus précisément :

- **de décrire l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte** : le rapport de présentation comprend des éléments sur ce sujet ; cependant il s'agit soit d'une description desdits documents³, soit d'affirmations très générales sans véritable analyse d'articulation, ni démonstration de la compatibilité, ni justification concrète⁴ (par exemple : « les objectifs de l'axe 2-a

² Article qui régit le contenu du rapport de présentation d'un PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

³ Document 6 « évaluation environnementale » du rapport (pages 8 à 29)

⁴ Document 4 « justifications » du rapport (pages 93 à 126)

du PADD répondent à cette disposition ») ;

- **d'analyser les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement au regard du projet intercommunal** : le rapport comprend un paragraphe sur le sujet⁵, mais il ne répond pas aux attendus et ne présente pas de manière prospective l'évolution de l'environnement (scénario « au fil de l'eau » comparé au scénario retenu pour le projet intercommunal) ;
- **de compléter l'analyse sur la protection des zones particulièrement importantes pour l'environnement, notamment à travers l'évaluation des incidences Natura 2000** ;
- **de présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser** les impacts potentiels du PLU sur l'environnement, après les avoir définis clairement ;
- **de définir des indicateurs de suivi de l'application du PLU**, en faisant figurer un état de référence et en précisant les indicateurs de suivi environnementaux ;
- **d'expliciter la méthodologie d'évaluation environnementale** mise en œuvre ;
- **de fournir un résumé non technique** des éléments de l'évaluation environnementale.

5. Analyse de la prise en compte de l'environnement

Au regard du grand nombre d'informations manquantes dans le dossier du PLUi, la MRAe n'est pas en mesure de donner un avis éclairé sur le projet d'urbanisme et sur la démarche d'évaluation environnementale.

6. Conclusion

La MRAe constate la faiblesse et les manques de l'évaluation environnementale présentée sur le dossier de PLUi de la communauté de communes d'Avallon-Vézelay-Morvan. Celle-ci ne répond pas aux objectifs d'une telle démarche, et ne permet pas d'éclairer sur les incidences du projet de PLUi.

Compte-tenu des sensibilités écologiques en présence, la MRAe ne peut qu'inviter la communauté de communes à poursuivre et approfondir l'évaluation environnementale ainsi que sa prise en compte dans le projet de PLUi, avant de procéder à son approbation.

La MRAe recommande principalement :

- de présenter un rapport d'évaluation environnementale qui réponde aux attendus de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme ;
- de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000, conformément aux objectifs de l'article R.414-23 du code de l'environnement.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 8 octobre 2019
Pour publication conforme,
Le membre permanent de la MRAe Bourgogne Franche-Comté



Bruno LHUISSIER

5 Document 6 « évaluation environnementale » du rapport (pages 30-31)