



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes Avallon Vézelay Morvan (89)**

N° BFC – 2020 –2556

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La communauté de communes d'Avallon Vézelay Morvan (CCAVM) a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) le 16 décembre 2015 et a arrêté son projet le 27 janvier 2020.

En application du code de l'urbanisme¹, le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. La démarche d'évaluation environnementale consiste à prendre en compte l'environnement tout au long de la conception du document. Elle doit être proportionnée à la sensibilité environnementale du territoire concerné par le document d'urbanisme et à l'importance des incidences environnementales de ce dernier. Cette démarche est restituée dans le rapport de présentation du document. Le dossier expose notamment les dispositions prises pour éviter, réduire voire compenser les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document d'urbanisme. Cette analyse porte tout particulièrement sur la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. L'avis vise à contribuer à l'amélioration du projet de document d'urbanisme et à éclairer le public. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) 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.

Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la communauté de communes le 11 mai 2020 pour avis de la MRAe sur le projet d'élaboration de son PLUi. Conformément au code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les 3 mois.

Le présent avis bénéficie des dispositions de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, permettant d'étendre le délai initial prévu.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 8 juin 2020.

La direction départementale des territoires (DDT) de l'Yonne a produit une contribution le 6 août 2020.

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

Au terme de la réunion de la MRAe du 22 septembre 2020, en présence des membres suivants : Monique NOVAT membre permanent et présidente, Joël PRILLARD membre permanent en audioconférence, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, Bernard FRESLIER, membres associés, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, les membres délibérants cités ci-dessus attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Cet avis, mis en ligne sur le site internet des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>), est joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

¹ articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme issus de la transposition 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.

Synthèse de l'avis

La communauté de communes d'Avallon Vézelay Morvan (CCAVM) se situe dans le département de l'Yonne, entre Dijon et Auxerre. Elle comptait 18 952 habitants en 2017 sur une superficie de 721,4 km². L'intercommunalité comprend 48 communes et est caractérisée par un territoire rural. Elle s'articule autour d'une ville-centre, Avallon, et de plusieurs pôles urbains intermédiaires, notamment Châtel-Censoir, Vézelay et Quarré-les-Tombes.

Le projet d'élaboration du PLUi s'inscrit dans une hypothèse de croissance démographique de 2,3 % en moyenne pour la période 2020-2035, soit une augmentation de population de 437 habitants d'ici 2035, avec un taux différencié selon la structure urbaine. Le scénario retenu est en rupture avec l'historique constaté sur les dernières années (-1,2 % sur 2012-2017 – données INSEE) et va au-delà des objectifs du SCoT.

Cette orientation est traduite par un objectif de production de 1 235 logements, principalement des constructions neuves en densification et en extension, avec une densité brute prévue entre 10 et 25 logements par hectare selon les secteurs. La vacance de logements sur le territoire étant très élevée (12,9 % en moyenne et 16,9 % sur Avallon), le projet de PLUi prévoit la réhabilitation de 483 logements. La consommation foncière totale envisagée pour l'habitat et les activités économiques et les équipements est de 111,44 hectares, soit environ 7,43 ha par an, ce qui correspondrait à une baisse de 30 % par rapport à la consommation passée.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sur ce projet de PLUi concernent la limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, l'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau potable et la capacité du réseau d'assainissement, la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques, la prise en compte des risques et la contribution à l'atténuation du changement climatique.

Le rapport de présentation ne rend pas compte de la démarche d'évaluation environnementale qui aurait dû permettre, au fil de l'élaboration du projet, de questionner les principaux choix au regard des enjeux environnementaux et de le faire évoluer en conséquence. Il se base sur des données pas toujours fiables et cohérentes et manque de justifications sur les choix retenus, en particulier sur la projection démographique, sa traduction en termes de besoins en logements et leur répartition selon la structure urbaine définie.

- ✓ Sur la qualité du dossier de rapport d'évaluation environnementale, la MRAe recommande principalement de :

- mettre à jour le rapport de présentation avec des données fiables, notamment concernant la protection de la ressource en eau et les risques naturels
- proposer un dispositif de suivi complet et pertinent ;
- revoir le résumé non technique pour permettre au public d'appréhender clairement le projet, ses enjeux, ses impacts et les mesures d'évitement et de réduction.

- ✓ Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe recommande principalement de :

- proposer un projet intercommunal qui démontre une réelle gestion économe de l'espace, en revoyant le scénario démographique à la baisse, en augmentant les objectifs de densité et en prévoyant un phasage de l'urbanisation, afin de garantir l'utilisation prioritaire des dents creuses et des terrains disponibles, notamment dans les zones d'activités ;
- justifier mieux les besoins en logement et en surfaces à vocation économique en cohérence avec l'armature urbaine définie et l'objectif de renforcer les centralités du territoire ;
- conditionner le projet de développement à la ressource en eau disponible et aux capacités assainissement, avec, si nécessaire, un phasage dans le temps de l'urbanisation ;
- préciser l'état des lieux sur la biodiversité, en identifiant plus précisément les trames verte et bleue et en menant les investigations de terrain nécessaires pour identifier le caractère humide ou non des parcelles ouvertes à l'urbanisation ;
- présenter la démarche d'évitement et de réduction mise en place vis-à-vis des incidences Natura 2000, avec les scénarios analysés, l'argumentation relative au choix du zonage selon chaque parcelle étudiée, ainsi que les mesures envisagées ;

- renforcer la prise en compte des enjeux du paysage et du patrimoine ;
- compléter le dossier sur le volet des risques inondations afin de mieux appréhender l'impact du projet de PLUi sur l'exposition des biens et des personnes aux risques ;
- conduire une réflexion sur les déplacements et proposer des mesures concrètes afin de favoriser les déplacements actifs, le développement des transports en commun, et les alternatives à l'auto-solisme en renforçant la prise en compte des mobilités dans les OAP ;

Les recommandations émises par la MRAe pour améliorer la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet sont précisées dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

1. Présentation du territoire et du projet de PLUi

1.1. Contexte

La communauté de communes d'Avallon Vézelay Morvan (CCAVM) a arrêté son projet de PLUi le 10 mars 2020.

La CCAVM se situe dans le département de l'Yonne, entre les pôles urbains d'Auxerre et de Dijon. Elle compte 18 952 habitants (INSEE 2017)² répartis sur 48 communes, avec une superficie de 721,4 km².



Source : rapport de présentation du 10/03/2020

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.

Le territoire est globalement bien desservi par les infrastructures routières. Il est notamment traversé sur sa limite nord-est par l'autoroute A6, avec un échangeur à Avallon. De nombreuses routes départementales sillonnent le territoire dont trois sont classées routes à grande circulation (RGC).

Aucune gare TGV ne dessert le territoire, la plus proche se situant à Montbard, à 45 min au nord-est du territoire, mais quatre gares du réseau TER y sont présentes : Avallon, Sermizelles, Châtel-Censoir et Arcy-sur-Cure sur la ligne Corbigny-Avallon-Paris.

2 Le dossier indique 19 500 habitants (résumé non technique page 7)

La richesse naturelle du territoire se traduit par la présence de quatre sites Natura 2000, « 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 Tancoin », « 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 de 16 sites gérés par le Conservatoire des Espaces Naturels de Bourgogne (CENB).

La partie sud de la communauté de communes se situe dans le périmètre du parc régional naturel (PNR) du Morvan.

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

En termes de documents d'urbanisme, 10 communes disposent actuellement d'un PLU, deux communes sont couvertes par une carte communale, 4 communes disposent d'un POS (plan d'occupation des sols), les 32 autres communes sont régies par le RNU (règlement national d'urbanisme).

Le territoire est concerné par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Avallonnais approuvé le 15 octobre 2019.

Avallon est la commune la plus peuplée du territoire avec 6 807 habitants (INSEE 2015).

1.2. Le projet de PLU intercommunal

Le PLUi définit des orientations pour encadrer l'aménagement et le développement futur du territoire à l'horizon 2035 (durée de 15 ans). Le PADD 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 une croissance démographique de +2,3 % pour l'intercommunalité d'ici 2035 avec la production d'environ 1 200 logements et l'accueil de 437 nouveaux habitants.

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

- Ville-centre structurante : Avallon ;
- Périphérie d'Avallon : Annéot, Etaule, Magny, Pontaubert, Sauvigny-le-Bois ;

- Bourgs secondaires : Châtel-Censoir, Asquins/Vézelay/Saint-Père, Quarré-les-Tombes ;
- Bourg d'échelle locale : Arcy-sur-Cure ;
- Les villages : 36 autres communes.

Durant la période 2007-2019, la commune a consommé 213 ha³ dont notamment 64,2 ha pour l'habitat, 63,9 ha pour les activités économiques et les équipements publics, 37 ha pour l'agriculture, 22 ha pour les carrières.

Le PADD prévoit de réduire le rythme de consommation foncière pour l'habitat d'au moins 40 % et pour les activités économiques et les équipements d'au moins 20 % entre 2020 et 2035, sans préciser les surfaces correspondantes.

Le projet de PLUi identifie un besoin de consommation foncière pour accueillir de nouveaux logements de 56,94 hectares, et 54,5 ha pour le développement économique.

Le projet de PLUi identifie 1 776 ha de zones urbaines (zones U) et 45 ha de zones à urbaniser (AU).

Le reste du territoire est partagé entre 36 668 ha de zones naturelles (zone N) et 34 187 ha de zones agricoles (zones A).

2. 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 enjeux suivants concernant l'élaboration du PLUi de la communauté de communes d'Avallon Vézelay Morvan :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- 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 préservation des paysages et des milieux naturels remarquables, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques ;
- la prise en compte du changement climatique et de la transition énergétique.

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

Le rapport de présentation du projet de PLUi transmis à l'autorité environnementale comporte formellement tous les éléments permettant de rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée.

Le dossier propose de nombreuses cartes, schémas et photographies qui facilitent la spatialisation des enjeux et leur appropriation, ainsi que la compréhension du dossier.

Un certain nombre de données sont cependant erronées ou incomplètes et méritent une mise à jour, comme cela est détaillé plus loin dans l'avis. Le rapport présente des incohérences qui nuisent à la compréhension du dossier. Par exemple, sur les chiffres relatifs à la consommation d'espaces passés, le diagnostic indique 213,3 ha, le résumé non technique 178 ha et le PADD 210 ha.

La MRAe recommande de revoir les incohérences et de mettre à jour les données dans le dossier soumis à enquête publique.

Le rapport de présentation précise que l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes, en particulier avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine Normandie, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Seine Normandie, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bourgogne Franche-Comté et le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la CCAVM, n'a pas à être analysée par le PLUi, selon la loi ALUR, seule la démonstration de sa compatibilité avec le SCoT est nécessaire.

Cette affirmation est erronée, la loi ELAN prévoyant cette disposition à compter du 1^{er} avril 2021. **La MRAe recommande de présenter une analyse de l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes conformément aux textes en vigueur.**

3 Diagnostic p193

Le rapport de présentation ne rend pas compte de la démarche d'évaluation environnementale qui aurait dû permettre, au fil de l'élaboration du projet, de questionner les principaux choix au regard des enjeux environnementaux et de le faire évoluer en conséquence. Il se base sur des données pas toujours fiables et cohérentes et manque de justifications sur les choix retenus, en particulier sur la projection démographique, sa traduction en termes de besoins en logements et leur répartition selon la structure urbaine définie.

Le dispositif de suivi prévu est très lacunaire ; il n'est composé que de deux indicateurs : le suivi de la consommation des espaces agricoles et l'évolution des paysages, pour lesquels sont indiqués la fréquence de collecte et la source des données.

La MRAe recommande de revoir le dispositif de suivi en proposant des indicateurs relatifs au diagnostic, au contenu du PLUi et à ses incidences, avec un état « zéro » ainsi que l'objectif cible à atteindre pour chaque indicateur.

Le résumé non technique est présenté dans un document à part entière. Il ne décrit pas le projet de développement (scénario démographique, nombre de logements prévus, répartition territoriale, consommation foncière...) et n'explique pas la démarche d'évaluation environnementale (justification des choix retenus, prise en compte des différents enjeux, mesures ERC). **La MRAe recommande vivement de revoir le résumé non technique en conformité avec ce qui est prévu par les textes, pour permettre au public d'appréhender clairement le projet, ses enjeux, ses impacts et les mesures prises pour les éviter ou les réduire.**

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

4.1. Consommation de l'espace

Le rapport de présentation indique que 213 ha ont été consommés sur la période 2007-2019 sur le territoire de la communauté de communes Avallon Vézelay Morvan⁴ (soit environ 18 ha par an), dont notamment 64 ha pour le développement de l'habitat, 64 ha pour l'activité économique, 37 ha en lien avec l'activité agricole et 22 ha pour l'ouverture de carrières.

4.1.1 Espaces à vocation d'habitat

Le PADD fait le constat d'une baisse de la population depuis une vingtaine d'années et de disparités territoriales, sans donner des éléments chiffrés. L'attractivité d'Avallon et de sa 1ère couronne ainsi que l'éloignement de certaines communes des zones dynamiques du territoire sont avancés comme possible explication. **La MRAe recommande de fournir des données chiffrées à l'appui de ces constats sur la démographie.**

Le PLUi vise une croissance démographique de +0,2 % par an pour 2020-2035 pour Avallon, sa périphérie, les bourgs secondaires et le bourg d'échelle locale (soit +3 % sur la période), +0,1 % par an pour les villages de l'aire urbaine d'Avallon (soit +1,5 % sur la période) et +0,03 % par an pour les autres villages (soit +0,5 % sur la période). Le projet de PLUi se fixe donc comme objectif une croissance démographique de +2,3 % de moyenne intercommunale, soit +0,15 % par an, avec l'accueil de 437 nouveaux habitants par rapport à la population de 2017. Ce scénario se situe au-delà des objectifs déjà ambitieux du SCoT (+0,13 %).

L'évolution démographique sur la période 2012-2017 pour le territoire de la CCAVM, selon l'INSEE, a été de - 1,2 % avec un solde naturel et un solde migratoire en baisse, respectivement de -0,4 % et -0,9 %.

Le scénario retenu par la collectivité concernant la croissance démographique paraît ambitieux et en rupture avec l'historique constaté et les données de l'INSEE.

La MRAe recommande de revoir les prévisions démographiques afin de construire le projet de développement de la CCAVM sur un scénario moins ambitieux, moins consommateur d'espaces et respectant les objectifs du SCoT.

Les besoins en logements sont estimés à 1 235⁵ comprenant les constructions neuves et la réhabilitation. 483 logements sont prévus sans consommation foncière, le reste des logements sera réalisé en mobilisant 56,94 ha (soit 3,8 ha/an), dont 20,33 ha en dents creuses (soit des terrains d'au moins 1 000 m² dans l'aire urbaine d'Avallon ou 1 500 m² dans le secteur du Morvan ou du Vézélien) et en optimisations⁶.

4 Incluant 3/4 d'espaces agricoles, soit 156 ha, 38 ha de parcelles enherbées (prairies, friches agricoles...) et 19 ha de boisements (cf p.194 du diagnostic)

5 Répartition par communes : tableau p156 du volet C - rapport de présentation

6 Définition p173 du volet C du rapport de présentation : parcelles déjà bâties mais sous-utilisées au vu de la densité riveraine ou souhaitée par le PLUi

Le PADD affiche une volonté de limiter l'étalement urbain en favorisant l'urbanisation dans les centralités urbaines plutôt que dans les villages. Or, le projet de PLUi prévoit une surface de foncier hors enveloppe urbaine bien plus importante dans les villages au regard de l'augmentation de population attendue (45 % de la surface totale pour 22 % de nouveaux habitants). **La MRAe recommande vivement de revoir la répartition des surfaces ouvertes à l'urbanisation en proposant des chiffres en cohérence avec l'armature urbaine souhaitée.**

Le projet de PLUi se base sur une taille des ménages en 2035 de 1,85 (alors qu'elle est de 2,00 en 2020), si ce chiffre apparaît comme un ralentissement de la diminution constatée sur le territoire de la taille des ménages, il n'est pas justifié dans le dossier. Le desserrement des ménages est la source principale du besoin en logement : 802 logements. **La MRAe recommande de justifier de manière plus approfondie les projections de taille des ménages et les besoins en logement qui en découlent.**

Le besoin estimatif en logements est réparti selon les 4 secteurs de l'armature urbaine définie par le PLUi⁷.

Le taux de logements vacants était en 2017 de 12,9 % (16,9 sur Avallon) représentant 1 733 logements vacants sur 13 483 logements. Il est en augmentation permanente depuis les années 1990.

Le projet de PLUi fixe comme objectif une réhabilitation de 483 logements vacants répartis par commune en tenant compte du taux de vacance constaté. Selon le PADD, les objectifs de diminution de la vacance sont fixés uniquement sur le nombre de logements en « vacance excédentaire⁸ » et en s'appuyant sur les chiffres suivants selon les secteurs :

- Avallon : 2/3 des logements vacants excédentaires
- Bourgs secondaires : la moitié des logements vacants excédentaires, avec un minimum de 20 logements par communes
- Arcy sur Cure : la moitié des logements vacants excédentaires
- Villages concernés par le Vézélien (liste page 151 du volet C du rapport de présentation) : 1/3 des logements vacants excédentaires
- Autres villages : 1/4 des logements vacants excédentaires.

Le projet intercommunal fixe comme objectif⁹ des densités moyennes brutes de 25 logements par hectare sur Avallon, 15 logements par hectare dans la 1ère couronne, 12 logements par hectare dans les bourgs secondaires ou d'échelle locale et 10 logements par hectare dans les autres villages. La densité de logements observée actuellement sur le territoire est de 10 à 25 logements par hectare à Avallon, et inférieure à 10 logements par hectare dans les villages, avec dans certains villages des densités de l'ordre de 2 à 5 logements par hectare.

La MRAe recommande d'augmenter les objectifs de densité dans les villages, afin de répondre aux objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain tels qu'assignés par le code de l'urbanisme.

Le projet de PLUi comprend 90 OAP ce qui permet de couvrir plus des 3/4 des communes. Cette couverture importante du territoire en OAP permet un développement de l'urbanisation plus maîtrisé. Cependant, certaines OAP ne répondent pas à l'objectif d'urbanisation en priorité des centres bourgs afin de limiter l'étalement urbain fixé par le PADD et étendent le développement d'une urbanisation linéaire, en contradiction avec les objectifs du SCoT. À titre d'exemple, les OAP sur les communes d'Asquins, de Châtel-Censoir et d'Etaules sont localisées loin de leur centralité villageoise sans que le rapport de présentation ne le justifie. Par ailleurs, l'OAP n°1 à Avallon prévoit une densité de seulement 15 logements par hectare pour la partie réservée à l'habitat, alors que l'objectif est fixé à 25, et aucune densité pour la partie activités à l'ouest.

La MRAe recommande de revoir les localisations des secteurs à urbaniser, notamment celles concernées par des OAP, afin qu'elles soient conformes aux objectifs définis dans le PADD et dans le SCoT (lutte contre l'étalement urbain). Elle recommande vivement de prévoir un phasage dans l'urbanisation afin que les dents creuses soient utilisées en priorité, par rapport aux extensions d'urbanisation.

7 Page 16 du PADD

8 Définition volet C du rapport de présentation (p150) : logements vacants qui se situent au-delà du taux normal de vacance de 6 %

9 Page 19 du PADD

4.1.2 Espaces à vocation d'activités et d'équipements

Le projet de PLUi prévoit 54,5 hectares à vocation d'activités, dont 28 ha en zones d'activité stratégiques (ZA Porte d'Avallon, ZA Porte du Morvan et ZA Champ Ravier) et 26,5 ha pour l'accueil d'activités d'envergure locale.

Près de 57 % du besoin en foncier économique est localisé en extension de zones d'activités existantes, ou en densification. Le projet intercommunal prévoit ainsi un ralentissement de la consommation d'espace à vocation d'activités, passant de 5,33 ha/an sur la période précédente à 3,97 ha/an sur la période du PLUi.

Le rapport indique que 26,20 ha sont actuellement commercialisés dans des zones d'activités économiques, 3,46 ha sont mobilisables en optimisation de zone économique (friches, dents creuses) et 1,17 ha en optimisation hors zone d'activités mais dans le tissu bâti économique. Le projet de PLUi prévoit 1,94 ha d'espaces à vocation économique classé en zone 2AU (à urbaniser).

La MRAe recommande d'analyser et de quantifier le potentiel de densification des zones d'activités existantes afin de pouvoir affiner les besoins en consommation d'espace en conséquence, dans un objectif de sobriété foncière. Elle recommande en outre de prévoir un phasage dans l'urbanisation des zones d'activités, pour privilégier l'urbanisation en premier lieu dans les zones d'activités existantes, ou en extension de celles-ci.

L'amélioration de la desserte en modes durables et l'objectif de recentralisation des zones commerciales méritent également d'être pris en compte.

4.2. Préservation du patrimoine naturel et bâti

L'état des lieux présente les différents enjeux liés au paysage et au patrimoine. Ce descriptif reprend les différents zonages existants sur le territoire, il pourrait cependant être complété par une synthèse cartographique des enjeux afin de qualifier et de localiser les enjeux majeurs du territoire.

4.2.1 Paysage – site du Vézélien

Les enjeux paysagers et patrimoniaux sont très forts sur le territoire en raison de la place qu'occupe le site de Vézelay, aussi bien en matière de périmètre géographique que de retombées économiques pour le territoire avec le tourisme.

Le territoire comprend plusieurs sites classés et inscrits, ainsi que des éléments inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Le rapport de présentation ne met pas suffisamment en évidence les mesures prises pour préserver des sites. Une analyse des incidences du projet de PLUi particulière sur ces éléments est attendue afin de s'assurer de la préservation de ces sites emblématiques du territoire.

La MRAe recommande de renforcer la prise en compte des enjeux du paysage et du patrimoine au sein de l'analyse des effets et de mieux justifier de la cohérence du projet de PLUi avec ces enjeux.

4.2.2 Trame verte et bleue

La description de la trame verte et bleue du territoire de la communauté de communes Avallon Vézelay Morvan se base sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Bourgogne. L'inventaire des boisements et des prairies figurant dans l'état initial est partiel puisqu'il s'appuie sur les seuls réservoirs du SRCE et des ZNIEFF de type 1, de plus les réservoirs de biodiversité ne sont pas identifiés de manière exhaustive. Les habitats naturels sont globalement bien décrits, mais ils ne permettent pas de définir des niveaux d'enjeux appropriés pour l'établissement de la trame verte et bleue. Aucune carte de localisation fine des habitats naturels n'est fournie. La démarche ERC n'est pas restituée. Le rapport n'indique pas comment la prescription 55 du SCoT a été prise en compte (déclinaison des corridors écologiques en appliquant le principe de « connexion entre les principaux réservoirs de biodiversité »).

La MRAe recommande de présenter les intérêts en matière de trame verte et bleue de manière plus fine et localisée, en déclinaison notamment des prescriptions du SCoT, et de rendre compte de la bonne application de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC).

Le rapport indique que certaines zones ouvertes à l'urbanisation sont situées au sein de réservoirs de biodiversité, en expliquant qu'elles concernent de faibles superficies et/ou qu'elles sont en bordure de ceux-ci. **La MRAe recommande de ne pas ouvrir à l'urbanisation les zones situées au sein des réservoirs de biodiversité.**

4.2.3 Zones humides

Une carte présente les zones humides du territoire de plus de 4 ha. Il est indiqué dans le rapport qu'elle repose sur les données issues de l'inventaire régional des zones humides réalisé en 1999. Aucune étude complémentaire de terrain n'a été réalisée dans le cadre de l'élaboration du PLUi. En l'absence d'un inventaire et d'une cartographie qui permettrait de connaître leur localisation et leur typologie, l'état des lieux des zones humides est incomplet. **La MRAe recommande vivement de compléter l'état des lieux de la biodiversité sur le territoire, notamment en menant des investigations de terrain permettant de confirmer le caractère humide ou non des zones ouvertes à l'urbanisation, de préciser le niveau de sensibilité des parcelles ouvertes à l'urbanisation et de revisiter les mesures ERC en conséquence.** L'investigation devra s'appuyer sur le critère relatif à l'hydromorphologie des sols et sur le critère relatif aux plantes hygrophiles, conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement

4.2.4 Natura 2000

L'état initial de l'environnement liste les quatre sites Natura 2000 présents sur le territoire intercommunal (4 907 ha) et en présente les principales caractéristiques. Le rapport d'évaluation environnementale (page 164) indique que la majorité de ces espaces sensibles sont classés en zone N (3 325 ha) et en zone A (1 446 ha) ; 136 ha sont en zone U et 1 ha en zone AU. Au sein des zones N, il faut également préciser l'instauration de zones NAstecal et Nvstecal (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) où l'urbanisation sera possible pour des activités économiques au sein de zones N, sur environ 19,5 ha.

Le rapport estime que les incidences du développement urbain seront limitées sur le réseau Natura 2000 du fait de l'emplacement des futures constructions majoritairement en dents creuses. Pour autant les choix d'urbanisation n'apparaissent pas justifiés dans ces secteurs. En outre, bien que le rapport, dans les incidences du plan sur l'environnement, développe quelques mesures en vue de préserver les zones Natura 2000, il ne permet pas de savoir si ces mesures seront réellement réalisées. **La MRAe recommande de présenter la démarche d'évitement et de réduction mise en place vis-à-vis des incidences Natura 2000, avec les scénarios analysés, l'argumentation relative au choix du zonage selon chaque parcelle étudiée, ainsi que les mesures envisagées.**

4.3. Ressource en eau potable et réseau d'assainissement des eaux usées

4.3.1 Eau potable

L'état initial de l'environnement cartographie les captages d'alimentation en eau potable présents sur le territoire. Néanmoins, le rapport ne précise pas les débits autorisés par jour ni le volume d'eau potable distribué pour l'ensemble des communes.

La MRAe recommande de compléter le dossier en présentant un tableau récapitulatif des ouvrages d'alimentation en eau potable avec leur volume de stockage et leurs débits, ainsi qu'une cartographie des réservoirs de stockage d'eau potable. Des analyses d'eau récentes permettraient également de caractériser la qualité des eaux.

Les données liées aux puits de captages et à leur protection par DUP (déclaration d'utilité publique) doivent être reportées sur le plan des servitudes. Certains éléments sont manquants (périmètre de protection éloignée¹⁰, légende par exemple). De plus, le rapport précise que certains périmètres de protection (immédiats ou rapprochés) sont situés en zone U ce qui apparaît non compatible.

Le rapport ne présente pas le besoin en eau en lien avec le projet de développement de l'intercommunalité. Il est précisé que les rendements des réseaux de distribution sont très bas pour certaines communes, des travaux devraient être réalisés afin de limiter les pertes.

La MRAe recommande de compléter la restitution de l'évaluation environnementale en démontrant que la ressource en eau potable permet la réalisation du projet de PLUi, et dans le cas contraire de revoir les hypothèses de développement, ou a minima de prévoir un phasage de l'urbanisation, conditionnée à la réalisation de travaux si la capacité du réseau d'eau n'apparaît pas suffisant.

4.3.2 Assainissement

Sur le territoire du PLUi, 27 communes sont pourvues d'un assainissement collectif, dont 25 présentent également de l'assainissement non-collectif, ce qui s'explique par les nombreux hameaux non raccordés. De plus, 21 communes ne sont qu'en assainissement non-collectif. La ville d'Avallon est en partie en assainissement non collectif, avec un taux de conformité des installations de 25,7 % (source observatoire eauFrance).

¹⁰ Volet D – Incidences sur l'environnement

Quatre STEP sont non conformes en termes de performance ; huit ont des programmes mise en compatibilité de la performance soit par la création d'une autre STEP, soit par réhabilitation de la station existante soit par un meilleur traitement des boues. Les réseaux, principalement unitaires, posent problème dans la gestion des eaux à traiter lors des épisodes pluvieux.

La MRAe recommande de présenter une analyse approfondie des systèmes d'assainissement (stations existantes et qualité de l'assainissement autonome), pour démontrer que les choix d'urbanisation portés par le projet de PLUi sont en adéquation avec les capacités d'épuration, et, dans le cas contraire, modifier le projet de PLUi en conséquence, a minima par un phasage (2 AU) des zones posant problème.

4.4. Prise en compte des risques

L'état initial propose une vision globalement complète des risques naturels et technologiques présents sur le territoire.

4.4.1 Risques naturels

Concernant les risques naturels, l'état initial n'est pas complet vis-à-vis du risque inondation. Les cartes des Plans des Surfaces Submersibles (PSS) doivent être prises en compte concernant la rivière Yonne, de même pour les cartes des Plus Hautes Eaux Connues (PHEC). Sachant qu'une étude est en cours sur le bassin versant de l'Yonne afin d'avoir une représentation plus fine des inondations, **la MRAe recommande de incorporer au rapport de présentation afin de s'assurer de la bonne prise en compte du risque inondation dans le projet d'urbanisation.**

De même, certaines zones ouvertes à l'urbanisation, couvertes par des OAP, sont concernées par le risque inondation. Par exemple l'OAP de Voutenay-sur-Cure se trouve pour moitié en zone inondable du ruisseau du Vau de Bouche (selon l'atlas des PHEC) ; d'autres OAP à Avallon, Cussy-les-Forges ou Magny, sont concernées par le risque de ruissellement du Cousin sans que cela ne soit indiqué.

La MRAe recommande de vérifier et de lister les parcelles ouvertes à l'urbanisation qui peuvent être concernées par un risque naturel de manière exhaustive afin de pouvoir mieux appréhender l'impact du projet de PLUi sur l'exposition des biens et des personnes aux risques. La MRAe recommande également de poursuivre la démarche d'évitement et de réduction lorsque cela est nécessaire.

De plus, certains éléments dans l'état des lieux sont à corriger : la commune d'Avallon est concernée par le Cousin et non la Cure, le Cousin concerne également la commune de Givry, les dates indiquées pour les PPRI de la Cure et du Cousin sont également erronées.

La partie « incidences sur l'environnement » du rapport de présentation mérite également d'être corrigée sur les mêmes éléments. Dans l'analyse à l'échelle communale, des ajouts ou modifications sont aussi nécessaires, par exemple contrairement à ce qui est indiqué la commune de Pontaubert (p208) est bien traversée par une zone rouge.

La MRAe recommande de compléter et mettre à jour le rapport de présentation sur ces points.

4.4.2 Risques industriels

Le rapport indique que le territoire est concerné par le risque de rupture de barrage. 19 communes sont concernées par rapport à deux barrages (Pannecière sur l'Yonne et Chaumeçon sur la Cure). Le risque est cartographié à l'échelle intercommunale.

L'état initial de l'environnement identifie le risque lié au transport de matières dangereuses, notamment deux pipelines de gaz. Néanmoins, ces canalisations ne sont pas cartographiées, il n'est donc pas possible de s'assurer que le risque est bien pris en compte. **La MRAe recommande de compléter le dossier afin de pouvoir localiser précisément les secteurs concernés par ce risque.**

Le volet incidences sur l'environnement du rapport de présentation conclut que le PLUi devra être compatible avec le SCoT du Grand Avallonnais concernant la prise en compte de ces risques sans plus de détails.

La MRAe recommande de détailler davantage la prise en compte de ces risques industriels, de mettre en œuvre des mesures et de vérifier la compatibilité de l'état des sols avec les usages projetés.

4.5. Effets induits du développement sur le changement climatique et la transition énergétique

La thématique n'est que très peu abordée dans le rapport ; l'état initial ne dresse aucun bilan des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'intercommunalité.

Le paragraphe consacré à la vulnérabilité au changement climatique est traité à l'échelle de l'ancienne région Bourgogne. Des données territorialisées existent pourtant, permettant une analyse du territoire vis-à-vis du changement climatique, notamment les données de l'observatoire Énergie Climat Air de Bourgogne-Franche-Comté.

4.5.1 Énergies renouvelables

L'état initial dresse un bilan des consommations énergétiques actuelles et de la production d'énergie. Le transport est le 1^{er} secteur de consommation d'énergie sur le territoire avec 53 % de la consommation d'énergie finale, le résidentiel et le tertiaire quant à eux représentent 33 %.

L'état des lieux précise que seulement 14 % de l'énergie consommée sur le territoire est issue des énergies renouvelables, principalement d'origine hydraulique pour l'électricité et d'utilisation de bois énergie pour la chaleur.

Le rapport comprend un histogramme¹¹ sur les productions actuelles et les potentialités en matière d'énergie renouvelable sur le territoire. Cependant, le potentiel (estimé à 32 % des consommations d'énergie) n'est pas expliqué ni décrit en termes de type d'installations et d'emplacements préférentiels. Le projet de PLUi ne comporte pas de stratégie de développement des énergies renouvelables.

La MRAe recommande de détailler les dispositifs de production d'énergies renouvelables correspondant au potentiel identifié, de manière quantitative et localisée et de proposer une stratégie de développement et des objectifs prenant en compte les orientations du SRADET.

4.5.2 Déplacements

Le rapport ne présente aucun diagnostic des déplacements et aucune disposition concrète n'est prise en faveur des modes actifs ou autres alternatives à la voiture. Les impacts des déplacements, en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES), de qualité de l'air et de bruit ne sont pas analysés.

Le PADD affirme vouloir réduire la consommation des énergies fossiles, notamment en facilitant les déplacements alternatifs à la voiture. Cependant, le projet de PLUi ne permet pas de comprendre quelles mesures seront mises en place pour atteindre l'objectif.

Concernant les transports en commun, quatre gares sont desservies par une ligne TER, avec une offre de cinq allers-retours par jour. Le PLUi ne définit pas de développement particulier de l'habitat à proximité de ces gares.

Il existe également deux lignes principales de bus gérées par le réseau de transport du département (Avallon-Tonnerre et Avallon-Auxerre), qui sont décrites comme « peu lisibles ». Avallon bénéficie d'une navette inter-quartiers qui circule deux demi-journées par semaine. La communauté de communes quant à elle, a mis en place un outil de transport à la demande.

Le rapport de présentation indique que les lignes sont peu fréquentées par les habitants, les explications avancées sont notamment un cadencement très faible, une faible lisibilité des arrêts, des horaires peu adaptés, des temps de trajets peu concurrentiels par rapport à la voiture individuelle.

La MRAe recommande de conduire une réflexion sur les déplacements et de proposer des mesures concrètes afin de favoriser les déplacements actifs, le développement des transports en commun, et les alternatives à l'auto-solisme. Une réflexion pourrait également être engagée sur les moyens de réduire les besoins en déplacements sur le territoire (développement des tiers-lieux, espaces de travail partagés...).

11 Page 139 de l'état initial de l'environnement tome 2