



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

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal habitat
valant schéma de cohérence territoriale
et comportant un volet « déplacements »
de la communauté urbaine Creusot Montceau (Saône-et-Loire)**

N° BFC – 2018 – 1665

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 et des arrêtés interministériels du 12 mai 2016 et du 15 décembre 2017 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale (ci-après MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable, 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 (ci-après 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 urbaine Creusot Montceau (CUCM) le 14 mai 2018 pour avis de la MRAe sur son projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local d'habitat (ci-après PLUI-H), ayant les effets d'un schéma de cohérence territoriale (ci-après SCoT) et comportant un volet déplacements. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 14 août 2018 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 et a produit un avis le 14 juin 2018.

La direction départementale des territoires (DDT) de Saône-et-Loire a produit une contribution le 17 juillet 2018.

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 14 août 2018, en présence des membres suivants : Hubert GOETZ, Hervé RICHARD, 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 PLUI-H

2.1. Contexte

Le territoire du PLUIH du Creusot Montceau, d'une superficie de 742 km², se situe dans le département de la Saône-et-Loire, entre les Monts du Morvan et de l'Autunois au nord et à l'ouest, et les Monts du Charolais et du Chalonnais au sud et à l'est.

La communauté urbaine Creusot Montceau comprend 34 communes depuis 2017 où 7 nouvelles communes l'ont rejointe. Sur ce périmètre élargi, elle comptait 96 088 habitants en 2014, soit plus d'un quart de la population de Saône-et-Loire. Elle a gagné de la population jusqu'en 1975 (117 600 habitants) puis a connu une perte importante de population à partir des années 1980, en raison notamment de la crise industrielle ; cette baisse s'est ralentie depuis 2006².

Les agglomérations du Creusot et de Montceau-les-Mines se sont développées jusque dans les années 1970 autour de l'industrie sidérurgique du bassin minier (Montceau-les-Mines) et le dossier rend compte de la baisse d'attractivité résidentielle des centralités : la ville du Creusot en premier lieu et, de manière moins prononcée, la ville de Montceau-les-Mines et sa première couronne.

Le territoire communautaire est couvert à 65 % par des espaces agricoles et à 32 % par des espaces naturels. Il se caractérise par un paysage bocager ponctué de nombreux étangs, traversé par la Bourbince dans un axe sud-ouest/nord-est et par de nombreuses infrastructures de transports : route centre Europe Atlantique (RCEA - RN 70 et RN 80), ligne TGV Paris-Lyon-Marseille (qui dessert la gare Le Creusot-Montceau-les-Mines-Montchanin TGV), canal du Centre de Chalon-sur-Saône à Digoin.

Le territoire est caractérisé par une « urbanisation d'opportunité »³. Les villes centres de la CUCM apparaissent peu structurées ; elles sont le fruit d'une histoire économique. Ces villes sont typées par leur étalement en « grappes de quartiers ».

Le parc de logements est relativement ancien : 69 % du parc a été construit avant 1975 et 38 % avant 1949 ; 60 % des logements sont des maisons individuelles, généralement plus énergivores que des logements collectifs.

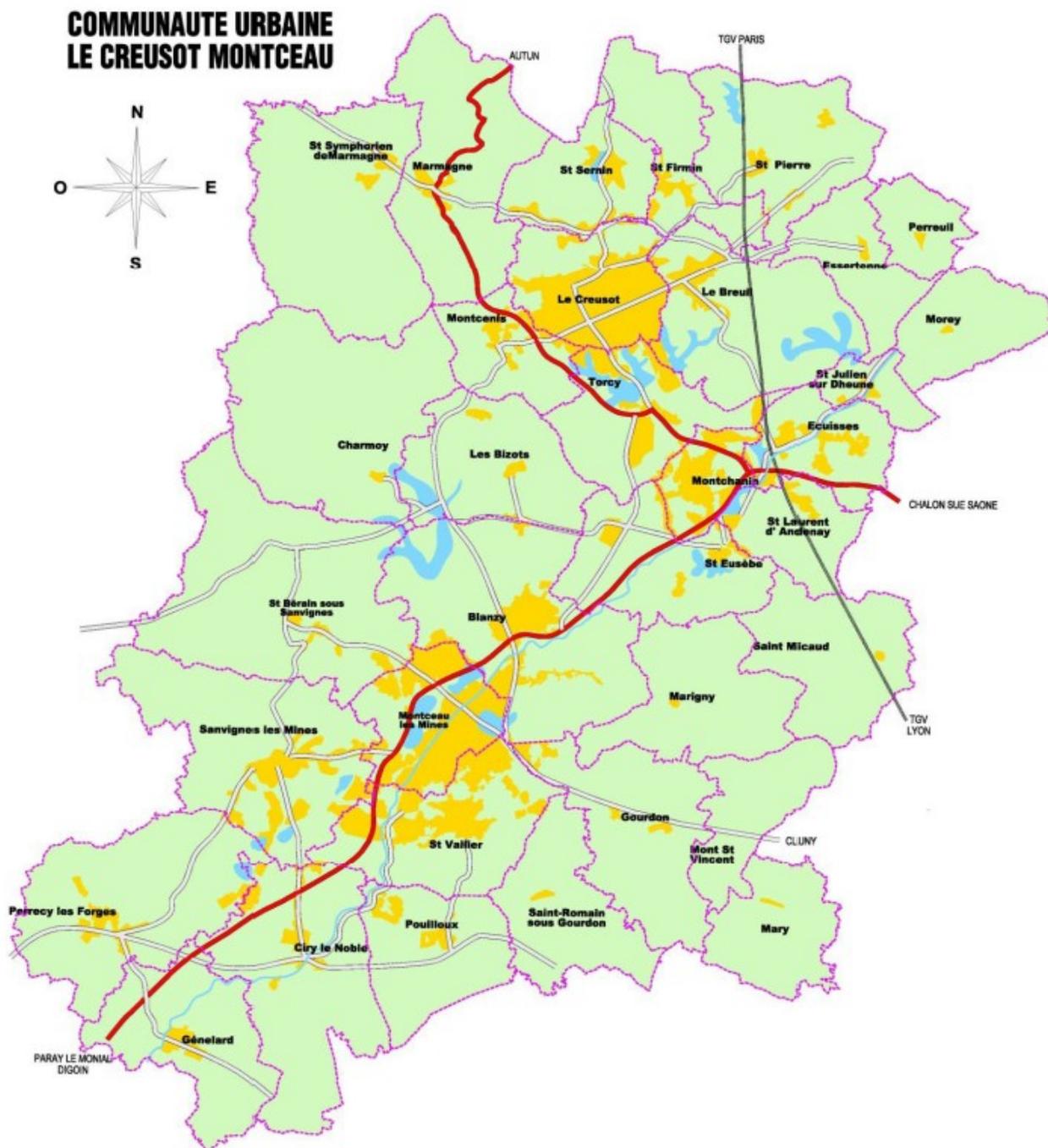
Le développement résidentiel a représenté 70 % des 403 hectares de foncier agricole et naturel consommés entre 2001 et 2013⁴. Il a concerné très largement les communes rurales, dans un contexte de périurbanisation.

2 - 1 600 habitants entre 2006 et 2011 contre – 5 100 habitants entre 1999 et 2006

3 Présentation du territoire, page 8

4 Sur l'ancien périmètre de 27 communes (Diagnostic transversal, page 23)

Les vallées de la Bourbince et du Mesvrin sont des secteurs particulièrement contraints. La forte artificialisation y accroît le risque de pollution de la ressource en eau, compte tenu de la fragilité de la ressource basée principalement sur les ressources superficielles et des problématiques de traitement des eaux usées du territoire⁵.



Périmètre de la CUCM (« Présentation du territoire », page 5)

⁵ Le dossier précise que, si le réseau de collecte des eaux usées dessert 95 % de la population de la CUCM, les dysfonctionnements sont nombreux : branchements incohérents, dimensionnement insuffisant, eaux claires parasites... (Diagnostic territorial, page 17)

2.2. Le projet de développement du PLU

La CUCM a une expérience déjà ancienne de la planification intercommunale puisqu'elle disposait d'un PLUi approuvé en 2011 (qui avait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, alors exercée par le préfet de Saône-et-Loire⁶). En 2014, la CUCM élargie à 27 communes et n'étant plus couverte par un SCoT après 2011 (réactivité de l'ancien schéma directeur), a fait le choix d'élaborer un PLUiH valant SCoT et comportant un volet déplacements.

Le projet vise à renforcer l'attractivité du territoire, sur le plan économique et industriel, et s'accompagne en cela d'autres démarches menées par ailleurs (par exemple, l'action « Coeur de Ville » de Montceau-les-Mines et Le Creusot). Il retient dans son projet d'aménagement et de développement durables (PADD), après analyse de plusieurs scénarii, celui d'un retour « progressif et modéré » à une croissance démographique à l'horizon 12 ans avec l'infléchissement de la courbe d'évolution de la population : une première phase de stabilisation démographique à l'horizon 2023 engendrant la création de 315 logements par an, puis une seconde phase avec 0,20 % de croissance démographique par an impliquant la construction de 340 logements par an et le franchissement du seuil de 97 000 habitants à l'horizon 2030.

La production de 3 930 logements sur la période de mise en œuvre du PLUiH repose sur « trois filières⁷ » :

- la reconquête des logements vacants : 500 logements ;
- le renouvellement urbain : 580 logements ;
- la construction en densification ou extension : 2 850 logements.

Près de la moitié de la production de logements est attendue dans les villes centres (46%), 33 % dans les pôles relais, 11 % dans les pôles de proximité et 10 % dans les communes rurales.

La densité retenue est variable suivant le niveau de l'armature urbaine :

- 20 logements par hectare pour les villes centres ;
- 15 logements par hectare pour les pôles relais ;
- 10 logements par hectare pour les pôles de proximité et les communes rurales.

La MRAe note que, bien que dotée d'une gare TER, la commune de Gévelard présente des objectifs de densité inférieurs à ceux définis pour les pôles relais (10 logements par hectare).

Pour concrétiser ces objectifs, le PLUiH identifie un besoin de consommation foncière à destination de l'habitat de l'ordre de 232 hectares (dont 28 hectares des 11 zones d'urbanisation à long terme AUD).

Le projet de développement économique que sous-tend le PLUiH se traduit par une consommation de 170 hectares sur 27 sites, au sein ou dans le prolongement de zones d'activités existantes (UX, UXa, UXh, UXz, UY). Ce potentiel ne pourra être mobilisé que par des projets industriels et artisanaux, aucune nouvelle disponibilité foncière à destination commerciale n'étant délimitée. Le PLUiH de la CUCM ayant les effets d'un SCoT, il comporte des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives à l'équipement commercial et artisanal, visant notamment à conforter le commerce dans les centres-villes du Creusot et de Montceau-les-Mines, moderniser et renouveler les offres des pôles relais dans les agglomérations, renforcer l'offre commerciale dans les deux pôles relais hors agglomération (Gévelard et Montchanin), et maintenir les commerces de base dans les 6 pôles de proximité, ainsi - « *autant que possible* » selon le dossier - qu'un commerce de base dans les 19 communes rurales les plus petites.

Le PLUiH évalue à 15 hectares le besoin foncier à vocation d'équipements et à 121,8 hectares la consommation d'espace liée aux infrastructures (modernisation de la RCEA principalement).

Le PADD prévoit par ailleurs de revaloriser les espaces agricoles, d'améliorer la qualité des eaux, de protéger les espaces naturels remarquables, de préserver les réservoirs de biodiversité et de réduire les nuisances pour garantir la qualité de vie.

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PLUiH de la CUCM identifiés comme prioritaires sont :

- la limitation de la consommation de l'espace alors que le PLUiH prévoit l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation ;

6 Avis de l'autorité environnementale du 25 janvier 2011

7 PADD, page 26

- la préservation des zones humides, de la biodiversité et des continuités écologiques, dans un secteur où l'eau est très présente ;
- 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 (notamment le risque inondation) et la limitation des nuisances ;
- la préservation d'un patrimoine naturel et bâti qui est de qualité.

Par ailleurs, le développement urbain et démographique aura des effets sur le changement climatique et la transition énergétique.

4. Analyse de la qualité du dossier

Le rapport de présentation est composé de 8 cahiers⁸, ce qui permet au lecteur de s'approprier assez aisément le rapport de présentation, de manière progressive et par entrée thématique.

Le rapport est conforme aux dispositions de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme relatif au contenu de l'évaluation environnementale. Il contient une évaluation des incidences Natura 2000 et une évaluation environnementale. Il propose une synthèse et une hiérarchisation des enjeux environnementaux du PLUiH, par thématique, « transversale globale » et par secteurs⁹. Cette présentation est illustrée par une carte de synthèse des enjeux environnementaux.

Par contre, la cartographie produite de la trame verte et bleue¹⁰ (ci-après TVB) traduit mal le travail d'identification et de prise en compte dont il est fait état, qui aurait fait intervenir différents experts et acteurs locaux, même si elle permet d'appréhender de manière générale le territoire.

La MRAe recommande d'améliorer la lisibilité de la trame verte et bleue, par exemple en produisant deux cartes distinctes, et d'indiquer les noms des principales communes du territoire, afin de mieux apprécier la fonctionnalité écologique du territoire et la connectivité entre les réservoirs de biodiversité. Les axes privilégiés de déplacement des espèces pourraient également être précisés.

Par ailleurs, les servitudes d'utilité publique ne sont pas reportées sur un plan global des servitudes, mais sur les plans de zonage généraux de chaque commune concernée. Ces plans de zonage mettent ainsi en avant une multiplicité d'informations qui les rendent relativement illisibles. Les plans de zonage comportent par ailleurs une erreur dans la légende : toutes les zones PPRI¹¹ sont identifiées en zone bleue A, y compris les zones rouges et bleues B. **La MRAe recommande de rendre plus lisibles et de corriger ces plans de zonages et de servitudes**

La MRAe recommande également de corriger certaines incohérences :

- la totalité de la Rotonde à Torcy figure en zone AU dans l'OAP dédiée, alors qu'une partie de celle-ci est classée en zone AUD sur le plan de zonage de la commune ;
- l'extension du parc d'activités de Coriolis dans la même commune figure en zone AU dans l'OAP dédiée et en zone UX sur le plan de zonage.

Le résumé non technique, partie 4 du sixième cahier « Justifications du projet », est de bonne qualité. Il est exhaustif et clair, rend bien compte des enjeux, précise les principales composantes du projet et assure une bonne information du public relative à ses incidences sur l'environnement. Les incidences du PLUiH sur l'environnement ainsi que les mesures ERC envisagées sont synthétisées sous la forme de tableaux, ce qui en facilite la lecture. **La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par la carte de synthèse des enjeux environnementaux, ainsi que par les déclinaisons locales de la TVB mentionnées ci-dessus.**

Le document comporte une analyse de l'articulation du PLUiH avec les autres plans et programmes¹², en particulier avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (ci-après SDAGE) Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée 2016-2021, ainsi qu'avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (ci-après SAGE) Arroux-Bourbince, en cours d'élaboration.

8 Présentation du territoire, Diagnostic transversal, Diagnostic transversal, Livret socio-démographique, Développement économique, Livret mobilité, État initial de l'environnement, Justification du projet, Évaluation environnementale, Demande de dérogation pour ouverture à l'urbanisation

9 Évaluation environnementale, pages 5 à 11

10 Évaluation environnementale, page 143

11 Plan de prévention du risque inondation

12 Partie 7 de l'évaluation environnementale (Livret 7)

Les OAP sont de bonne qualité sur le plan formel et sur le fond. Elles définissent des « densités en construction » variables selon les secteurs, qui sont davantage des objectifs cible de nombre de logements. Toutes les zones à urbaniser ne font cependant pas l'objet d'OAP¹³. **La MRAe recommande de faire correspondre le nombre d'OAP au nombre de zones d'urbanisation future AU.**

La démarche ERC (éviter, réduire et compenser) a été menée.

Le dossier fait état d'un travail d'identification et de prise en compte des zones humides. L'état initial rappelle que le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 invite a minima les EPCI à incorporer, dans les documents d'urbanisme, les enveloppes de forte probabilité de zones humides produites par les commissions locales de l'eau et à préciser les orientations qui contribuent à leur préservation. Le dossier mentionne une prélocalisation des zones humides réalisée en 2012 dans le cadre de l'élaboration du SAGE Arroux Bourbince, et fait état de la réalisation d'inventaires de zones humides pour préciser leur délimitation dans les espaces à forte ou très forte probabilité de présence. Les faibles probabilités de présence de zones humides font l'objet d'un calcul théorique¹⁴. La méthode d'identification des zones humides est présentée dans l'évaluation environnementale. Les zones humides ont fait l'objet d'une hiérarchisation des enjeux suivant 5 critères (activités économiques, diversité des habitats, intérêts des habitats, espèces végétales patrimoniales et fonctionnalité hydraulique). Le degré de menaces des zones humides a été évalué selon le type de menaces (interne/externe). Le document comporte également une carte de synthèse de probabilité de présence de zones humides qui concerne une très large partie du territoire. Elles font l'objet d'un repérage spécifique dans les plans de zonage. Même si cette méthode ne vaut pas, dans l'absolu, réalisation des inventaires sur tous les terrains à ouvrir à l'urbanisation, la carte qui en découle paraît, au cas d'espèce, couvrir l'essentiel du sujet.

Le dossier comporte un livret relatif au développement économique qui dresse un portrait détaillé du profil économique du territoire. Une carte très pertinente situe les différentes zones d'activités (à vocation mixte, industrielle ou commerciale).

Le dispositif de suivi-évaluation des effets du PLUiH comporte une série d'indicateurs (31) répartis par enjeu environnemental identifié. La fréquence de suivi est variable (d'1 an à 6 ans ; lors de chaque recensement pour la préservation des milieux agricoles). Le choix des sources de données est précisé. Il reviendra à la CUCM de mettre en œuvre le plus efficacement possible ce dispositif de suivi relativement ambitieux, afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées, conformément à l'article R. 151-3 6° du Code de l'urbanisme.

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

5.1. Consommation d'espace

La mise en œuvre du PLUiH ne permettrait de réduire globalement que d'environ 8 % la consommation d'espace globale par rapport à la poursuite des tendances observées.

Les incidences globales du projet sur les milieux naturels et agricoles sont indiquées dans l'évaluation environnementale. Les effets d'emprise sur ces espaces seront d'environ 420 hectares (hors infrastructures).

Sur les zones d'extension, cette consommation d'espace concernera principalement les prairies/bocages (260 hectares), les cultures (20 hectares) et les forêts de feuillus (35 hectares). La plupart des sites d'extension sont localisés dans la continuité du bâti existant.

Le cahier relatif à la demande de dérogation pour l'ouverture à l'urbanisation indique que 72 hectares ont été rendus constructibles et que 523 hectares ont été retirés du potentiel constructible.

Foncier à vocation résidentielle

Le PADD a fixé un objectif de réduction de la consommation foncière pour l'habitat de -34 % par rapport aux documents d'urbanisme antérieurs. Sans minorer l'intérêt d'un tel objectif, il convient de souligner qu'un objectif chiffré de réduction par rapport à la consommation *effective* passée serait plus pertinent. En l'occurrence, la baisse serait de l'ordre de 23%.

Pour y parvenir le PLUiH pose que 28 % de la production de logements proviendra de la requalification du parc existant et que le développement de l'habitat s'effectuera prioritairement dans l'enveloppe urbaine constituée (renouvellement urbain, comblement des dents creuses repérées dans les deux villes centres,

13 Cf. Marmagne, Saint-Julien-sur-Dheune

14 État initial de l'environnement, page 21

ainsi qu'à Ecuisses, Saint-Firmin, Blanzay et Saint-Vallier).

Le dossier fait état d'un travail itératif qui a permis de faire évoluer favorablement le plan de zonage, en diminuant la consommation foncière de 60 hectares dans le projet final. La justification du projet précise par ailleurs que les deux villes-centres sont en déficit relativement important de potentiel constructible sur le foncier vierge.

Le potentiel foncier mobilisable en zones urbaines existantes – après application de coefficients de rétention - est estimé à 103 hectares dans l'évaluation environnementale, ce qui représente plus de 44 % du potentiel foncier global à vocation résidentielle.

S'agissant des densités cibles, de 10 à 20 logements par hectare selon le niveau de l'armature urbaine, un outil simple est mis en place dans les OAP (fixation d'une fourchette de logements à construire¹⁵). Les OAP devraient donc agir efficacement sur la gestion économe de l'espace. Compte tenu du besoin en logements estimé à 3 930 pour la période 2018-2030, et du potentiel foncier global à vocation résidentielle de 232 hectares au sein des zones urbaines existantes (U) ou d'extension (AU, AUD), la densité moyenne serait de près de 17 logements par hectare. **La MRAe souligne l'effort entrepris, dans un territoire qui conserve en partie un caractère rural, ce qui permet de mettre en cohérence le projet final avec l'objectif rappelé ci-dessus du PADD.**

De manière plus spécifique, la MRAe s'interroge sur certains projets d'ouverture à l'urbanisation :

- Au-delà de sa sensibilité environnementale, soulignée dans l'évaluation environnementale, du fait de sa situation au sein de la ZNIEFF de type 1 « Bocage et bois du Mont-Saint-Vincent et de Chaleutre », le projet d'urbanisation future du Champ Caussin sur le territoire de la commune de Mont-Saint-Vincent apparaît déconnecté du bourg. Par ailleurs, son caractère proportionné par rapport aux besoins dans le secteur n'est pas démontré. Enfin, s'agissant d'une commune rurale, la densité envisagée n'est de l'ordre que de 10 logements par hectare. **La MRAe recommande de réétudier ce projet d'urbanisation future qui ne participe pas de la gestion économe de l'espace.**
- Une autre zone à urbaniser fait l'objet d'une demande de dérogation pour ouverture à l'urbanisation et d'une OAP, sur le secteur de la Marolle au nord du Creusot. La surface à urbaniser de 0,8 hectare constituerait une enclave au sein d'une zone agricole. Le maintien de ce projet apparaît d'autant moins stratégique que les parcelles environnantes seront rendues inconstructibles. **La MRAe recommande de réexaminer la question du maintien de cette zone à urbaniser qui constituerait une enclave au sein d'une zone agricole.**

Foncier à vocation économique

S'agissant du foncier économique, une consommation d'espace de 170 hectares est envisagée. Cette consommation foncière représente une augmentation de 55 hectares par rapport à la consommation effective dans la période précédente (soit +48%). Le dossier indique que l'enveloppe foncière envisagée intègre de nombreux espaces qui ne pourront pas être construits du fait notamment de la topographie et que ces 170 ha sont à considérer comme un maximum qui ne sera consommé qu'en situation économique favorable (il est d'ailleurs noté que seulement 8 % des 1 200 hectares « disponibles » en zone d'activités économiques ont été construits dans les dix dernières années). Cela ne constitue pas une justification d'un tel potentiel d'extension et limite le rôle structurant et l'effectivité du PLUiH.

La MRAe recommande de poursuivre sa réflexion sur la définition de l'enveloppe foncière économique afin de l'ajuster en volume et en localisation au mieux aux besoins effectifs du territoire.

Par ailleurs, cette capacité foncière est répartie ainsi selon le niveau d'armature : 47 hectares pour les deux villes centres, 96 hectares pour les 17 pôles relais, 4 hectares pour les 6 pôles de proximité et 23 hectares pour les 19 communes rurales. La MRAe relève que la surface dévolue en moyenne aux communes rurales représentera près du double de celle ouverte dans les pôles de proximité.

La MRAe recommande de poursuivre le travail de justification et de traduction de cette polarisation, afin de modérer globalement la consommation d'espace et de mieux structurer le territoire dans une logique inter-communale.

15 Ainsi, pour la zone AU de la Grande Terre à Montceau-les-Mines, d'une surface de 1,8 hectare, il est prévu de construire entre 33 et 40 logements, ce qui permet plus ou moins de respecter l'objectif de densité de 20 logements par hectare.

5.2. Zones humides, biodiversité et continuités écologiques

Le territoire de l'intercommunalité est concerné par 24 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ci-après ZNIEFF) de type 1, 3 ZNIEFF de type 2, des zones à dominante humide, des continuités écologiques ainsi que le site Natura 2000 n° FR 2600993 « Etangs à Cistude du Charolais » (étang de Pierre Poulain).

À ce stade, la prise en compte des milieux naturels n'est pas garantie en totalité par le projet.

Zones humides

L'évaluation environnementale souligne que de nombreux conflits d'usage ont pu être évités et que l'ensemble des zones humides identifiées sont affichées au plan de zonage et bénéficient ainsi d'une protection au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme. Près de 4,5 hectares de zones humides restent toutefois concernées par des zones urbanisables dans le cadre du PLUiH.

La constructibilité en zone humide est très largement limitée par le règlement qui interdit notamment l'assèchement du sol, les exhaussements, affouillements et imperméabilisation des sols. Dans le cas - donc assez rare - où un projet de construction ou d'aménagement ne pourrait se réaliser sans impacter une zone humide, le règlement du PLUiH impose à l'aménageur de procéder à une analyse plus approfondie des incidences du projet sur ladite zone pour en identifier la nature, étudier tous les moyens de réduire son impact sur ladite zone et si besoin, proposer les mesures nécessaires.

Il est également signalé dans le rapport de présentation que les emprises potentielles des travaux de la RCEA concernent environ 10 hectares de zones humides.

L'emplacement réservé pour la réalisation d'un terrain de sport à Montcenis est concerné par une zone humide sur une surface de 0,8 hectare. En l'espèce, le choix d'étendre les installations sportives vers l'ouest plutôt que d'utiliser les interstices de la trame urbaine paraît pouvoir être réinterrogé. En tout état de cause, le dossier ne démontre pas que des solutions sans incidence sur les zones humides, aient été recherchées en priorité.

La MRAe recommande donc d'ajuster le projet afin d'éviter d'impacter cette zone humide.

Biodiversité et continuités écologiques

La consommation d'espace implique une emprise sur des boisements d'environ 35 hectares, dont 5 hectares sur des boisements identifiés comme réservoirs de biodiversité¹⁶.

Certains choix de développement paraissent contraires au maintien et à la préservation des continuités écologiques.

2,5 ha de ces 5 ha seraient ainsi liés, au projet de « rationalisation » de la zone d'activité existante sur le territoire de la commune de Mont-Saint-Vincent, en lien avec la déchetterie de Mary adjacente¹⁷. Il est situé dans le Bois de la Châtelaine, au sud de la commune de Mont-Saint-Vincent. Bien que situé aux abords de la RD 980, ce projet se situe au sein d'un réservoir de biodiversité et au sein de la ZNIEFF de type 1 « Bocage et bois du Mont-Saint-Vincent et de Chaleutre ». L'évaluation environnementale identifie une sensibilité environnementale en précisant que ce boisement « peut présenter un intérêt en tant que zone d'habitat ou de refuge pour la faune » et que le déboisement « risque d'engendrer la disparition de la faune et de la flore locale »¹⁸. Ce projet, qui crée une rupture de continuité d'un corridor forestier existant, ne participe pas de l'objectif fixé par le PADD de préservation des réservoirs de biodiversité.

La MRAe recommande d'envisager un projet alternatif permettant d'éviter un impact sur cette continuité écologique, et plus largement, de viser à une meilleure préservation des réservoirs de biodiversité.

Plus largement, **la MRAe recommande d'introduire des orientations d'aménagement thématiques, permettant une préservation plus systématique des éléments fixes du paysage** (haies et arbres isolés, mares agricoles) dans tous les secteurs agricoles, naturels et péri-urbains, et de prévoir des dispositions réglementaires incitant à la mise en place de haies taillies ou hautes¹⁹.

16 Évaluation environnementale, page 51

17 Ce projet fait l'objet d'une demande de dérogation pour l'ouverture à l'urbanisation

18 Évaluation environnementale, page 46

19 L'état initial de l'environnement constate que le réseau bocager est peu optimal pour la biodiversité, 90 % du bocage du territoire étant constitué de haies basses.

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation environnementale comporte une évaluation des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLUiH sur le réseau Natura 2000. Celle-ci rend compte de manière claire des enjeux principaux de conservation. Le site Natura 2000 a été représenté. Il est localisé sur le territoire de la commune de Pouilloux, sur un périmètre entourant l'étang de Pierre Poulain. Il est classé en majeure partie en zone naturelle (environ 70%) et en zone agricole (30 % restants). Bien que le zonage agricole des ensembles ouverts du site autorise des constructions à usage agricole ou en lien avec l'activité agricole, il permettra toutefois le maintien des prairies de pâture, favorables à la Cistude d'Europe (tortue de Brenne ou tortue des marais).

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

Eau

Le dossier souligne que le territoire présente des enjeux vis-à-vis de la préservation/amélioration de la qualité des cours d'eau et notamment de la Bourbince.

Les périmètres de protection des captages (immédiats et rapprochés) utilisés pour l'alimentation en eau potable sont identifiés dans les documents graphiques du PLUiH mais ne bénéficient pas tous d'un zonage rendant les terrains inconstructibles. Ainsi, l'évaluation environnementale souligne que le périmètre de protection rapprochée à Saint-Sernin-du-Bois n'a pu être classée en secteur inconstructible, « faute de solutions alternatives satisfaisantes pour la collectivité »²⁰. Ce choix imposera une vigilance sur la protection des captages et par ailleurs des cours d'eau, au titre du suivi de la mise en œuvre du PLUiH.

Sur les secteurs du hameau de Champeroux à Perrecy-les-Forges et depuis le bourg de Perreuil vers le nord et l'est, la vulnérabilité des eaux souterraines aux pollutions est forte ou très forte. **La MRAe recommande de restreindre les conditions d'urbanisation dans ces secteurs vulnérables, notamment pour des activités pouvant être sources de pollutions, et de recenser les ouvrages souterrains dans un but d'identifier ceux qui seraient défectueux.**

Le caractère superficiel de la ressource implique sa forte vulnérabilité. La protection de la végétation rivulaire et des arbres isolés est à envisager de la façon la plus large possible. Certains tronçons de cours d'eau ne bénéficient pas d'une protection continue de la ripisylve. **La MRAe recommande d'étendre cette protection, même si la ripisylve est localement assez relictuelle**²¹.

Les actions de renaturation, notamment celles engagées ou programmées par les syndicats de rivière, gagneraient à être pérennisées ou facilitées. À ce titre, **la MRAe recommande de prévoir des mesures visant à limiter les interventions de toute nature (conditions de coupe, modalités exceptionnelles d'arrachage, encadrement des travaux non soumis à procédure loi sur l'eau), mais facilitant la réimplantation d'espèces locales adaptées et permettant aussi la mise en place d'abreuvoirs aménagés pour le bétail.**

La MRAe recommande par ailleurs de compléter l'article relatif à l'eau potable de chaque zone par une disposition imposant l'équipement après compteur d'un dispositif de disconnection aux installations présentant un risque particulier de pollution du réseau public d'eau potable par phénomènes de retour d'eau.

Assainissement

La question du renforcement des réseaux d'assainissement est également un sujet important sur le territoire intercommunal. L'évaluation environnementale a souligné les problèmes d'eaux claires parasites, ainsi que de déverse au milieu naturel. Par ailleurs, 36 % des installations non collectives du territoire présentent des problèmes de conformité, dont 5 % à traiter en urgence. L'élaboration en cours du schéma directeur d'assainissement prévoit les travaux à réaliser.

À ce titre, en application de la directive européenne n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines²², la mise à niveau des dispositifs d'assainissement constitue un préalable à toute extension de l'urbanisation. **La MRAe recommande de réinterroger l'aménagement de certaines zones à urbaniser sur le territoire de communes telles que Sanvignes-les-Mines, Torcy, Montceau-les-Mines et Blanzy.**

20 Évaluation environnementale, page 137

21 Cette extension est à envisager prioritairement sur les cours d'eau identifiés comme réservoir biologique par les SDAGE, sur les cours d'eau « réservoirs de biodiversité » SRCE/TVB, et sur les cours d'eau ayant prévalu à la détermination des ZNIEFF de type 1

22 Directive ERU

Dans ce contexte, la MRAe recommande d'augmenter la fréquence de suivi de l'indicateur relatif à l'évolution de la qualité écologique des cours d'eau, par exemple en passant de 6 à 3 ans.

5.4. Risques et nuisances

Les enjeux liés aux risques ont été recensés dans le dossier. Le PADD traite des risques en indiquant que si le territoire est globalement peu exposé aux risques, certains secteurs peuvent cumuler des risques grevant ainsi des espaces de développement potentiel. La prise en compte des différents risques dans le cadre des aménagements est donc considérée comme primordiale.

Si le PPRI de la Bourbince, ainsi que l'atlas des zones inondables (ci-après AZI) de la Bourbince, du Mesvrin, de la Dheune et de l'Oudrache sont pris en compte, le diagnostic environnemental minimise dans sa rédaction les risques naturels qui sont qualifiés « *d'assez peu contraignants* ». Or, les enjeux sont réels, notamment sur le territoire des communes de Montceau-les-Mines et de Blanzay. Par ailleurs, le rapport de présentation ne cite pas l'Oudrache en tant que cours d'eau présentant des risques de débordement.

La zone d'urbanisation AU à vocation résidentielle « de Savigny » à Blanzay est concernée par un risque minier (présence de puits miniers visibles ou non). **La MRAe recommande de revoir le périmètre de cette zone afin d'assurer une pleine prise en compte du risque .**

Plusieurs indicateurs au titre des mesures de suivi concernent les risques naturels et technologiques. Enfin, la MRAe recommande que soient mentionnées des mesures de lutte contre les plantes invasives.

5.5. Patrimoine paysager et bâti

L'évaluation environnementale indique que les zones de développement sont globalement incluses au sein de la trame bâtie et qu'elles présentent un impact limité sur le paysage environnant. Toutefois, elle évoque la possibilité de modification de la silhouette des villages par l'urbanisation des dents creuses, notamment par l'accentuation de l'urbanisation le long des voiries (Mary).

En ce qui concerne le paysage, les schémas de principe des OAP matérialisent des espaces végétalisés (franges boisées ou arbustives à maintenir ou à créer, arbres à conserver ou à planter).

Le règlement intègre certaines dispositions spécifiques permettant la préservation du bâti²³. **La MRAe recommande d'identifier dans les plans de zonage certains éléments remarquables bâtis au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme.**

La MRAe recommande par ailleurs de définir des indicateurs de suivi adaptés permettant de renforcer le dispositif de protection du paysage proposé par le projet de PLUiH.

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

La thématique des déplacements est particulièrement prise en compte dans le projet de PLUiH. Le PADD affirme vouloir concourir à un urbanisme durable, notamment en offrant une réelle alternative à la voiture en combinant les solutions de transports collectifs selon les secteurs et motifs de déplacements, en encourageant les modes actifs et en limitant l'exposition des habitants aux nuisances acoustiques, à la pollution atmosphérique et à la pollution des sols, en aménageant le territoire de façon à éloigner les zones sensibles des sources de pollution ou de nuisances. Cette volonté est traduite principalement dans le renforcement de l'armature urbaine, basée sur les communes bénéficiant d'une desserte ferroviaire ou de transport collectif permettant d'envisager un report modal, et dans la matérialisation de cheminements piétonniers au sein des OAP projetées ou la mise en place d'emplacements réservés destinés à l'aménagement de circulations piétonnes (Blanzay, Montcenis), qui gagnerait à être davantage développée.

Par ailleurs, le PLUiH fait l'objet d'un programme d'actions déplacements, au sein duquel sont déclinées 16 actions répondant à 5 enjeux.

Malgré l'ensemble de ces dispositions, selon l'évaluation environnementale, « *le développement résidentiel (bien que modéré) et économique envisagé par le PLUiH va engendrer une augmentation des déplacements qui seront réalisés en voiture, même si les principaux pôles et zones d'activités seront desservis par des transports collectifs* »²⁴. En outre, environ 30 % des logements neufs localisés principalement sur le territoire des pôles de proximité et des pôles relais ne seront pas desservis par des lignes de transports en commun.

23 Par exemple en zone UE pour la préservation des constructions typiques de l'habitat minier

24 Évaluation environnementale, page 35

Le document signale cependant que les parkings relais mis en place à proximité des échangeurs, dans le cadre des travaux de la RCEA, permettront de favoriser les possibilités de covoiturage et de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

L'évolution des trafics routiers sur les principales routes départementales est un indicateur pertinent retenu au titre des mesures de suivi, qui permettra de faire un point annuel.

6. Conclusion

Le projet de PLUiH de la communauté urbaine Le Creusot Montceau (CUCM) traduit dans une certaine mesure une volonté de diminuer la consommation d'espace par rapport aux tendances récentes. Avec son volet déplacement, le projet de plan vise ainsi à contribuer aux objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement.

Les choix effectués en ce sens concernent cependant le seul volet résidentiel, la consommation d'espace potentielle à vocation économique étant elle en forte augmentation.- La MRAE recommande ainsi de poursuivre sa réflexion sur la définition et la polarisation de l'enveloppe foncière économique afin de l'ajuster au mieux aux besoins effectifs du territoire, afin de manière générale de modérer la consommation d'espace foncier économique et de mieux structurer le territoire ;

Par ailleurs, la MRAe recommande notamment à la CUCM :

- de conforter certains points de qualité du dossier, notamment en rendant plus lisibles les cartes de la TVB, les plans de zonages et des servitudes ;
- de réexaminer deux projets d'urbanisation future sur le territoire des communes de Mont-Saint-Vincent et du Creusot au regard des sensibilités environnementales concernées ;

- d'ajuster ou d'envisager des alternatives à certains projets afin d'éviter des impacts sur des zones humides ou des réservoirs de biodiversité
- d'étendre la protection de la végétation rivulaire et des arbres isolés, même si la ripisylve est localement assez relictuelle ;
- de renforcer la préservation de la ressource en eau en restreignant les conditions d'urbanisation dans des secteurs vulnérables au regard de la ressource en eau, notamment pour des activités pouvant être sources de pollutions des eaux souterraines, en réinterrogeant l'aménagement de certaines zones à urbaniser au regard des possibilités d'assainissement, et en augmentant la fréquence de suivi de l'indicateur relatif à l'évolution de la qualité écologique des cours d'eau ;
- d'identifier dans les plans de zonage, au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme, certains éléments remarquables bâtis , et de définir des indicateurs de suivi adaptés permettant de renforcer le dispositif de protection du paysage proposé par le projet de PLUiH.
- de compléter la prise en compte des risques notamment le risque minier.

D'autres recommandations, remarques et préconisations de nature à améliorer le dossier figurent dans le corps du présent avis.

Le présent avis a été délibéré le 14 août 2018
Pour publication conforme,
La Présidente de la MRAe Bourgogne Franche-Comté



Hubert GOETZ