

**CONTRIBUTION A L'ENQUÊTE PUBLIQUE CONCERNANT LE PROJET DE
PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUi) DE LA
COMMUNAUTE DE COMMUNES SUD COTE CHALONNAISE (71)**

PREAMBULE

Comme le souligne avec justesse l'avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Bourgogne Franche-Comté ce projet ne peut se concevoir sans prendre en considération les documents et décisions afférentes déjà prises à des échelles plus larges et par d'autres collectivités. Ainsi, le **SCoT du chalonnais** approuvé en 2019, et indirectement le **SRADDET BFC**, sans oublier le **SDAGE 2022-2027** qui sont censés encadrer un territoire qui constitue un bassin versant de 230 km de cours d'eau et les prairies et forêts humides associées dont dépendent les paysages et milieux naturels souvent protégés.

La **CAPEN 71 – devenue depuis FNE 71** - a participé, en son temps, à ces consultations, en alertant notamment sur leur décalage inquiétant avec des enjeux majeurs se précisant dans les territoires concernés : changement climatique, érosion de la biodiversité, dégradations ou destructions des milieux naturels...et du droit de l'environnement. Depuis 2015, des évolutions nécessaires importantes ont été soulevées, qui puissent permettre aux territoires et collectivités de se mettre au diapason des changements à apporter.

La Loi « Climat et Résilience » promulguée en août 2021, a par ailleurs – malgré une ambition générale encore timide – rappelé la gravité du phénomène d'artificialisation et de destruction des sols, et fixé enfin des objectifs contraignants qui s'imposeront, d'ici 5 ans maximum, à tous les documents d'urbanisme : diminuer de 50 % en dix ans la consommation des espaces naturels et agricoles, et atteindre zéro artificialisation nette des sols à l'horizon 2050.

La CCSCC a prescrit l'élaboration de son PLUi en février 2015 et le projet soumis à l'enquête publique arrêté le 22 juillet 2021 doit définir le mode de développement pour 36 communes jusqu'à 2030, au moins. La CCSCC ne peut ignorer les contraintes et préconisations de ces documents en se mettant en cohérence.

Or le projet de PLUi soumis à l'enquête ne tient pas compte de la majeure partie des orientations de ces documents, pas davantage qu'il ne le fait des recommandations faites par la MRAE à leur occasion. La Loi « Climat et Résilience » est également ignorée, ce qui occasionnera inmanquablement une refonte en profondeur du projet dans moins de 5 ans, avec tout ce que cela peut représenter en temps et en argent public gaspillé (7 ans pour réaliser ce PLUi, combien de temps pour sa nouvelle version?).

Il y avait pourtant, avec ce projet, l'opportunité de redéfinir l'avenir d'un territoire rural spécifique, lui permettant une transition écologique plus cohérente et adaptée. Nul ne peut plus ignorer les enjeux majeurs actuels, scientifiquement démontrés, en constante évolution, dont il faut envisager rapidement et sérieusement les effets locaux.

LES PRINCIPAUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SONT BIEN IDENTIFIES ...PAR LA MRAE

Notre association rappelle ici et partage totalement les recommandations de la MRAE de Bourgogne Franche-Comté sur le projet de PLUi de la CCSCC. Il s'agit d'évolutions nécessaires pour permettre une véritable prise en compte des fragilités environnementales de ce territoire. Certaines de ces recommandations ne font de surcroît que de rappeler des exigences légales.

Extrait page 3

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sur ce projet d'élaboration du 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 prise en compte des risques, la contribution à l'atténuation du changement climatique et la préservation des milieux naturels et des continuités écologiques.

Le projet de PLUi ne tient pas compte de plusieurs recommandations que la MRAe avait faites dans son avis du 4 décembre 2018 sur le SCoT du Chalonnais (détaillées plus loin dans le présent avis), cela interroge quant à la bonne prise en compte des différents enjeux.

Afin d'améliorer la qualité du dossier et pour une meilleure prise en compte de l'environnement, la MRAe recommande principalement :

- de revoir à la baisse la consommation d'espaces agricoles et naturels en présentant un projet démographique cohérent avec les évolutions constatées et en imposant une densité sur les zones ouvertes à l'urbanisation ;
- de revoir l'analyse des capacités de distribution d'eau potable et de justifier de l'adéquation de la ressource avec l'ensemble des projets démographiques du bassin d'alimentation, de même pour le réseau assainissement ;
- de compléter le dossier par des inventaires faune-flore ;
- de compléter le diagnostic zones humides et d'ajouter tous les cours d'eau sur les plans de zonage ;
- d'actualiser les plans de zonage pour une meilleure identification des risques naturels
- de proposer des mesures permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et les consommations d'énergie sur le territoire, ainsi qu'en précisant la stratégie intercommunale de développement des énergies renouvelables.

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.

Des méthodes de concertation et de consultation du public dont nous regrettons la limitation

L'élaboration de ce PLUi a débuté en 2015, il y a 7 ans. Avant l'enquête, le public a été « concerté » de la manière suivante :

- des registres de concertation, souvent peu aisés à trouver dans les communes, et d'autant plus difficiles à remplir que les documents du PLUi n'y étaient pas toujours joints
- Un dossier du PLUi mis à disposition au fur et à mesure de son avancée, qui sur le site internet comme sur papier, n'a jamais dévoilé autre chose du projet que les études diagnostiques et le PADD.
- Des réunions publiques réalisées en 2018, il y a plus presque 4 ans (!), là encore consacrées au uniquement au projet de PADD
- Une exposition dans les locaux de la communauté de communes, là encore limitée aux grandes lignes du diagnostic et du PADD.

Conclusion : les éléments les plus substantiels de ce PLUi, le règlement et les OAP, qui s'opposent aux autorisations d'urbanisme et constituent l'outil de mise en œuvre essentiel de ce projet, n'ont jusqu'à cette enquête jamais été ni dévoilés, ni expliqués, ni discutés avec les populations.

Le public a désormais accès à un dossier lourd et complexe, qui plus est dans un contexte sanitaire contraignant ou décourageant les déplacements et les réunions, en particulier pour les plus fragiles.

Qui plus est : le dossier soumis à l'enquête est incomplet. Les éléments bâtis et naturels à protéger figurant sous forme de points, de lignes et d'aplats au plan de zonage ne peuvent être clairement identifiés que grâce à une liste précisant leur objet. Le règlement écrit fait d'ailleurs référence à ces listes (p32 à 34), qui ne figurent nulle part au dossier. Il manque donc une partie du règlement dans le dossier soumis à la consultation du public.

Nous pensons que dans un souci de participation et de transparence démocratique vis-à-vis d'un projet qui va engager le territoire sud côte chalonnaise pour au moins une décennie, le dispositif de concertation mis en place aurait dû être enrichi pour véritablement permettre à tout un chacun de s'intéresser et de s'approprier le sujet. Il pourrait être suggéré de :

- présenter un dossier complet à l'enquête publique, en particulier lorsqu'il s'agit du règlement
- organiser des réunions publiques dans les communes pour expliquer le projet dans sa globalité, et en particulier les dispositions réglementaires
- Mieux expliquer l'inscription du PLUi dans les objectifs des documents cadres cités précédemment (SCoT du Chalonnais, SRADDET Bourgogne Franche Comté, nouveau SDAGE 2022-2027), car celle ci est réalisée de manière extrêmement succincte, se limitant à des appréciations générales peu argumentées.
- Fournir une évaluation permettant au public une meilleure compréhension par une synthèse resituant le projet dans sa globalité (cartographie en particulier).
- Prolonger la durée de l'enquête publique, un mois restant insuffisant pour permettre à chacun de se saisir pleinement d'un document aussi complexe, malgré toute l'énergie que nous savons déployée par la commission d'enquête.

Pour garantir la préservation de la qualité et la richesse actuelles des milieux, le rôle de l'agriculture et l'arrêt de l'étalement urbain seront déterminants.

Ce territoire encore très rural compte encore un ensemble de milieux naturels bien conservés qui sont certainement à un tournant de leur pérennité : les zones agricoles représentent 60% de la surface du territoire, dont 40% de prairies bocagées et 20% pour des grandes cultures et la viticulture, à l'impact écologique plutôt négatif.

Le maillage par des zones naturelles est exceptionnel et constitue un atout pour la biodiversité et les paysages : Znieff de type 1 et 2, 2 sites Natura 2000, milieux humides et forêts, un linéaire important de haies(3), dont le maintien et parfois la restauration constitue une structuration d'une trame verte et bleue allant des côtes dijonnaises au nord jusqu'à la côte mâconnaise au sud.

Cet ensemble de milieux sensibles doit bénéficier d'une préservation effective passant si nécessaire par une interdiction formelle de destruction d'espèces protégées et des milieux remarquables.

A ce titre nous alertons sur :

1. L'absence de modération dans la consommation des espaces naturels et agricoles, appuyé sur une erreur d'analyse de la situation du territoire, et qui reproduit sans le dire le modèle de développement expansif des 50 dernières années.

Dans son rapport de justifications, au fil de longues pages accompagnées de tableaux et de décompte de surfaces savantes, le projet de PLUi nous explique à quel point il favorise la sobriété foncière et lutte contre l'artificialisation pour préserver les terres agricoles et les milieux naturels.

Et puis le chiffre tombe (p75) : -1 %. C'est à dire 5000m². Voilà le véritable montant de l'effort consenti par la collectivité pour enrayer son artificialisation par rapport aux tendances passées.

-1 %, cela semble incohérent avec la réglementation de l'urbanisme qui demande depuis plus de 20 ans de diminuer sérieusement la consommation foncière des PLU.

-1 %, c'est également en décalage complet avec la Loi « Climat et Résilience », qui est venue imposer -50 % aux PLU quelques semaines après l'arrêt de projet du PLUi. Cela veut dire que ce PLUi devra être revu en profondeur d'ici à peine 5 ans (août 2027), alors qu'il a fallu 7 ans pour l'élaborer.

-1 %, cela veut dire que malgré les mots du PADD, il est finalement prévu de continuer à aménager et construire de la même manière et au même rythme qu'auparavant, alors même que la préservation des terres agricoles et des milieux naturels devient un sujet vital, autant pour se nourrir que pour s'adapter aux changements environnementaux qui déjà se font voir.

-1 %, cela veut dire que pour assurer le développement du territoire du sud de la côte chalonnaise, le projet de PLUi prévoit surtout de construire inutilement en périphérie des villages, favorisant au passage les déplacements en voiture, alors même que son diagnostic prévient du parc important de logements vacants et inadaptés, des difficultés des commerces dans les centre-bourgs de Buxy et St-Gengoux. Autrement dit, alors que l'enjeu ici semble surtout de rénover, réutiliser et faire évoluer le bâti existant, ce qui permettrait de redynamiser les bourgs sans aller artificialiser d'autres terres, le projet de PLUi répond avec de nouveaux terrains à bâtir.

Pour justifier ces choix, le PLUi s'appuie sur un diagnostic trop ancien, dont les analyses s'arrêtent en 2015. Les dernières tendances disponibles en 2018 et 2019 montrent au contraire que la courbe démographique, d'abord plane et désormais en baisse, ne justifie absolument pas un tel besoin en nouveaux terrains à bâtir. Cette erreur manifeste d'appréciation semble avoir conduit ensuite à surestimer les besoins. Le PLUi justifie également ses choix en s'appuyant sur les objectifs de production de logements du SCoT du Chalonnois, qui s'imposeraient à lui. Cette interprétation n'est pas justifiée et juridiquement inexacte, car ces objectifs du SCoT ne sauraient s'imposer : justement parce que ce sont des objectifs ! Le SCoT ne saurait contraindre un PLUi à construire plus que nécessaire. Cette argumentation proprement ubuesque sur le plan de la hiérarchie des normes en urbanisme ne fait au fond que confirmer l'inadaptation du projet du SCoT seulement 2 ans après son adoption...

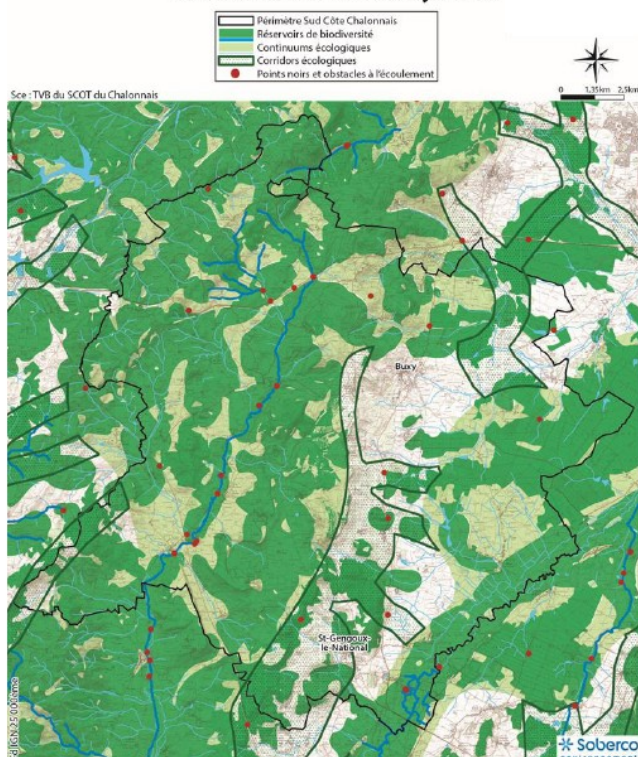
Cette surestimation flagrante des besoins conduit le PLUi à prévoir une surconsommation des espaces naturels et agricoles.

Il est indispensable que le projet de PLUi réévalue sérieusement ses besoins fonciers et les mette en cohérence avec le modèle de développement territorial durable qu'il défend dans son PADD. Il en va tant de sa crédibilité que de sa durabilité face aux dispositions très claires de la législation.

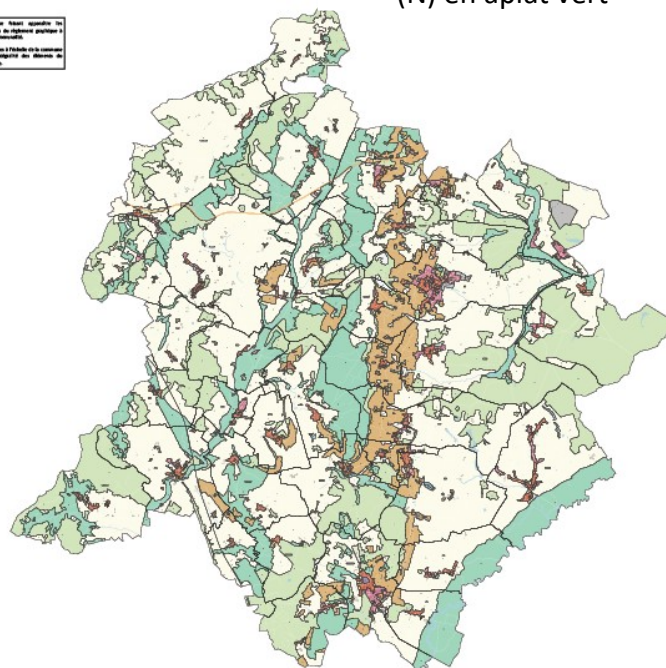
2. La prise en compte des fonctionnalités écologiques (trame verte et bleue) du territoire est restée généralement à une échelle macro sans déclinaison et études fines au niveau local. Il est pourtant du ressort du PLUi de décliner, compléter et enrichir la cartographie de la trame verte et bleue du SCoT du Chalonnois.

La comparaison entre la carte bilan de la trame verte et bleue (p56 de l'état initial) et son résultat en matière de zonage est de ce point de vue éloquente :

TRAME VERTE ET BLEUE : Synthèse



Carte de synthèse du zonage. Les zones naturelles (N) en aplat vert



On peut constater que les réservoirs de biodiversité ainsi que les principaux corridors écologiques n'ont trouvé qu'une transcription finalement ténue au niveau du zonage réglementaire. Les zones N restent cantonnées aux fonds de vallées et sommets de côtes, et les traversantes entre les deux ne sont pas assurées. Ce constat se retrouve également à l'échelle des zones urbaines des villages, qui hormis quelques maigres espaces de jardins (Uj) et de parcs (Np) disséminés ici où là, voient les corridors écologiques et les préservations des cours d'eau s'arrêter à leurs portes.

3. la préservation des haies et du bocage demeure trop limitée, alors qu'ils sont un support essentiel de la trame verte et bleue, mais également fondamentaux pour la préservation de la ressource en eau et des sols.

Leur identification au zonage semble matinée encore d'erreurs : nombreuses haies « oubliées », haies disparues. Le PLUi aurait également pu être l'occasion de préparer la restauration du réseau de haies dans des espaces où il était le plus dégradé. Dans les secteurs viticoles où les épisodes de ruissellement se sont multipliés ces dernières années, le retour de haies, et la préservation des zones de prairies « tampons » auprès des villages, offrirait dans ce cadre une réponse plus pérenne et protectrice des eaux et des sols que les aménagements techniques types « bassins d'orages » qu'envisage de mettre en place le PLUi.

4. La préservation drastique de la tête de bassin, de la qualité de la ressource aquatique et des zones humides (458ha), essentielles pour le chalonnais (inondations et ruissellement), mais également pour l'approvisionnement en eau, doit être impérativement renforcée.

- La mise en compatibilité avec le SDAGE pourrait être anticipée par le PLUi dans un objectif de meilleure protection et gestion de l'eau, au lieu d'adopter une posture attentiste.
- La vulnérabilité importante de l'approvisionnement en eau potable (sources et nappes alluviales) de la Communauté de commune est sous-évaluée (pollution rémanente par des phytosanitaires dans les eaux brutes)
- L'inventaire des zones humides, des cours d'eau doit être impérativement revu et complété. Leur préservation doit être intégralement retranscrite au zonage et au règlement, y compris dans les espaces urbains (bande de 15 mètres autour des cours d'eau notamment)
- La collectivité ne justifie pas de l'adéquation entre le projet de développement et d'accueil de populations avec les capacités d'approvisionnement en eau présentes et futures ...
- ...mais également avec les capacités d'assainissement, notoirement déficitaires dans les secteurs non desservis en collectif, et parfois encore insuffisante ou vétuste dans les secteurs collectifs. A ce titre la contrainte de construction touchant les bourgs non conformes en matière d'assainissement devrait s'appliquer de manière plus cohérente et sans exceptions à toutes les communes présentant des non conformités, et en particulier Buxy.
- Un état des lieux détaillé sur la gestion des eaux pluviales qui sont indubitablement un enjeu sur ce territoire, devrait être réalisé et pris en compte dans le PLUi. En conséquence il s'agirait de clarifier et d'étoffer le règlement sur la gestion des eaux pluviales en cohérence avec le SDAGE.

5. La prise en compte du risque de ruissellement

L'étude des ruissellements et des corridors d'écoulements fait gravement défaut dans ce projet alors qu'il constitue un risque permanent alors que le ruissellement viticole s'étend du nord au sud en suivant l'implantation viticole.

6. La lutte adaptée contre le dérèglement climatique et ses corollaires - problématique des déplacements contraints, sobriété énergétique, développement des énergies renouvelables, pollution de l'air... - N'EST PAS AU MENU DE CE PLUi

Alors même que la CCSCC arbore son label « TEPOS-TEPCV » (territoire à énergie positive – pour la croissance verte) sur toutes ses communications, nous espérons un projet de PLUi innovant et à même d'inspirer les collectivités voisines. Le PADD indique d'ailleurs que la CCSCC souhaite s'engager dans la transition énergétique proposée par le SRADDET.

Mais rien n'indique quelle stratégie globale elle préconise pour réduire les émissions de GES et sa consommation d'énergies fossiles. Le recours au co-voiturage envisagé est insuffisant...

Le PLUi pourrait être un pourtant un redoutable outil pour planifier et mettre en cohérence les adaptations nécessaires à ces changements : quels modes de déplacements, plus locaux et décarbonés ? Quelle consommation, alimentaire et agricole, plus locale ? Quels critères de qualité et d'efficacité pour les nouvelles constructions et la rénovation du bâti ancien ? Quels besoins en énergies renouvelables et où les produire ?

En résumé : quels objectifs se fixe t'on et que met-on dans le PLUi pour y parvenir ?

Au delà des mots, la volonté de transition énergétique et climatique exprimée dans ce PLUi ne dévoile ni calendrier, ni objectifs chiffrés, ni actions ou réalisations structurantes programmées.

Le zonage fait bien état d'une zone Npv réservée pour la réalisation de centrales photovoltaïques. Elle n'est toutefois présente que pour venir valider après coup la réalisation du parc de Bissey-sur-Cruchaud, fort mal situé en proximité d'un site Natura 2000, sur des terres ayant désormais perdu par sa construction une bonne partie de leur valeur agricole, et sur une zone identifiée par comme « pelouse sèche protégée », un comble.

La stratégie « climat-aménagement » semble finalement se limiter à un cahier de conseils sans valeur prescriptive annexés au règlement et à un encouragement à favoriser les orientations favorables aux apports solaires dans les OAP, là encore sans portée stricte. Qui en tiendra compte ? Est ce vraiment à la hauteur des enjeux ?

CONCLUSION

L'avis de l'autorité environnementale souligne l'essentiel des transformations et adaptations nécessaires et émet des recommandations pertinentes que partage et complète FNE 71 à travers cette contribution.

Nous recommandons particulièrement pour notre part de s'assurer de la conformité juridique des déclinaisons des choix inadaptés contenu dans ce projet incohérent, qui n'est pas en articulation possible avec les plans réglementaires supérieurs (SDAGE, SRADDET, Loi Climat...).

Le projet de PLUi gagnerait à anticiper ces évolutions plutôt qu'à s'abriter sous un SCoT d'ores et déjà dépassé.

A défaut d'un engagement clair et précis à réviser le projet soumis au public à l'aune de nos recommandations et de l'avis de la MRAE, **FNE 71 y donnera un avis défavorable.**

Pour le collège de direction, le porte-parole Thierry GROSJEAN