

Région



Provence-Alpes-Côte d'Azur

DELIBERATION N° 22-38

25 FEVRIER 2022

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Avis de la Région portant sur le projet arrêté de Plan local d'urbanisme d'Avignon

- VU le Code général des collectivités territoriales ;**
- VU la délibération n° 21-362 du 2 juillet 2021 du Conseil régional donnant délégation d'attribution du Conseil régional à la Commission permanente ;**
- VU le Code de l'urbanisme ;**
- VU la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;**
- VU la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;**
- VU la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ;**
- VU la loi n°2015-991 du 7 août 2015 relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;**
- VU la délibération n°17-1107 du 15 décembre 2017 du Conseil régional adoptant le Plan climat « Provence-Alpes-Côte d'Azur : une COP d'avance » ;**

VU la délibération n°19-350 du 26 juin 2019 du Conseil régional adoptant le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

VU la délibération n°21-163 du 23 avril 2021 du Conseil régional approuvant le Plan « Gardons une Cop d'avance : Plan climat » ;

VU l'arrêté préfectoral du 15 octobre 2019 du Conseil régional portant approbation du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

VU l'avis de la commission "Transition numérique des entreprises et des territoires, Aménagement, Economie numérique" réunie le 17 février 2022 ;

La Commission permanente du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur réunie le 25 Février 2022.

CONSIDERANT

- que la Région, en tant que personne publique associée, a été saisie par courrier en date du 11 janvier 2022, réceptionné le 13 janvier 2022, de la demande d'avis de la commune d'Avignon relative au projet de Plan local d'urbanisme, arrêté par délibération du Conseil municipal n°19 du 18 décembre 2021 ;

- que la Région est compétente en matière de gestion de l'aéroport d'Avignon (dont la gestion a été confiée à la Société aéroportuaire Avignon Provence), propriétaire du foncier et aménageuse du technopôle PEGASE ;

- que la Région cherche à créer les conditions d'un bon équilibre entre les territoires, notamment à travers la lutte contre l'étalement urbain, une dynamique économique innovante, la préservation du foncier agricole et des espaces naturels, la production de logements, notamment abordables, un cadre de vie harmonieux pour chacun, l'articulation efficace entre transport et urbanisation, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la réduction des consommations d'énergie et le développement des énergies renouvelables ;

- que ses ambitions sont désormais traduites dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, opposable aux documents d'urbanisme par arrêté préfectoral du 15 octobre 2019 ;

- que le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est opposable à ce projet de Plan local d'urbanisme, compte tenu de l'absence de schéma de cohérence territoriale intégrateur ;

- que dans la mesure où les Plans locaux d'urbanisme de centralité métropolitaine constituent une référence déterminante et opposable pour l'avenir des territoires, la Région entend à ce stade, produire un avis approfondi pour s'assurer de la prise en compte des grands enjeux régionaux ;

- que la Région se montre particulièrement attentive à ce que ces enjeux, articulés avec les spécificités du territoire, se traduisent dans les projets de Plans locaux d'urbanisme en objectifs ambitieux, avec un volet prescriptif détaillé, facteur de réussite de la mise en œuvre des orientations ;

- qu'à ce titre, la Région s'est particulièrement attachée à regarder :

- les objectifs chiffrés de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;

- les objectifs d'offre de nouveaux logements, ainsi que les objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc public ou privé en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de desserte en transports collectifs ;

- les modalités de détermination des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, qui peuvent être localisés ou délimités ;

- les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques ;

- les objectifs en faveur de la transition énergétique et de la sobriété carbone ;

- les prescriptions apportées en termes d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation et de limitation de l'étalement urbain ;

- la cohérence de la politique des transports et déplacements ;

- les dispositions concernant la plateforme aéroportuaire d'Avignon Provence, du fait que la collectivité soit compétente en matière de gestion et propriétaire du foncier ;

- la prise en compte de la problématique de l'aménagement commercial ;

- le caractère volontariste du document ;

DECIDE

- d'approuver les termes de la contribution régionale relative au projet arrêté de Plan local d'urbanisme d'Avignon, dont un exemplaire est annexé à la présente délibération ;

- d'émettre un avis favorable sur le projet arrêté de Plan local d'urbanisme assorti :

- de quatre réserves portant sur :

l'optimisation des densités pour préserver davantage des terres équipées à l'irrigation,

l'amélioration de la gestion et de la valorisation des déchets, notamment au niveau foncier,

l'inscription du dévoiement de la voirie communale 5, sous forme d'emplacement réservé, afin de sécuriser l'aéroport et en permettre la mise aux normes européennes (réserve faite au titre du le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires et de la compétence de la région en matière de gestion de l'aéroport),

la suppression ou la diminution d'exigences du règlement du PLU (gestion des eaux de pluie et coefficient de biotope par surface), inadaptées à un secteur aéroportuaire (réserve faite au titre du le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires et de la compétence de la région en matière de gestion de l'aéroport) ;

- d'une recommandation générale visant à renforcer la portée du règlement en matière de sobriété énergétique, de performances énergétiques et, à apporter des précisions, dans la justification des choix, quant aux objectifs de lutte contre l'imperméabilisation.

Le Président,

Signé Renaud MUSELIER

Projet arrêté de Plan local d'urbanisme d'Avignon

Avis du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

25 février 2022

La commune d'Avignon a arrêté son projet de Plan local d'urbanisme (PLU) par délibération du Conseil municipal du 18 décembre 2021. Dans ce cadre, elle a sollicité la Région par courrier recommandé avec accusé de réception (daté du 11/01/2022, réceptionné par les services de la Région le 13/01/2022) pour donner son avis sur le projet de PLU. En application du Code de l'urbanisme, les personnes publiques associées disposent d'un délai de trois mois pour répondre. Passé ce délai, leur avis est réputé favorable.

ANALYSE DE LA COHERENCE DU PLU AVEC LES POLITIQUES REGIONALES ET NOTAMMENT LE SRADDET

Les PLU, comme les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), constituent une référence déterminante et opposable pour l'avenir des territoires. En ce sens, la Région entend à ce stade, produire un avis approfondi pour s'assurer de la prise en compte des grands enjeux régionaux et notamment du « Plan Climat 2 – Gardons une COP d'avance » et du Schéma régional d'aménagement, développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), approuvé le 15 octobre 2019 par arrêté du Préfet de Région. En effet, Avignon est l'une des quatre centralités métropolitaines du SRADDET (aux côtés d'Aix-Marseille, Toulon et Nice) et présente en conséquence de forts enjeux d'aménagement et de développement.

Le SRADDET propose une stratégie régionale pour l'aménagement durable du territoire à moyen et long terme (2030-2050). Face à un état des lieux qui fait apparaître une région en perte d'attractivité et une qualité de vie qui se dégrade, la Région a souhaité proposer un nouveau modèle de développement, se positionner en rupture avec le schéma de développement actuel et inverser la tendance. Il s'agit de répondre à trois enjeux transversaux :

- Concilier attractivité économique et résidentielle du territoire,
- Améliorer la vie quotidienne en préservant les ressources et en réduisant la vulnérabilité,
- Conjuguer l'opportunité de la métropolisation avec l'exigence d'un développement équilibré du territoire,

au travers de trois lignes directrices :

- Renforcer et pérenniser l'attractivité du territoire régional,
- Maîtriser la consommation de l'espace, renforcer les centralités et leur mise en réseau,
- Conjuguer égalité et diversité pour des territoires solidaires et accueillants.

Le SRADDET intègre nombre de schémas préexistants : le schéma régional de cohérence écologique, le schéma régional climat air énergie, la stratégie commune d'aménagement numérique du territoire, le

Plan régional de prévention et de gestion des déchets, la Planification régionale de l'intermodalité, la Planification régionale des infrastructures de transport...

La Région se montre particulièrement attentive à ce que les enjeux du SRADDET articulés avec les spécificités du territoire se traduisent dans le projet de PLU (en l'absence de SCoT intégrateur) en objectifs ambitieux, avec un volet prescriptif détaillé, facteur de réussite de la mise en œuvre des orientations.

L'analyse de ce projet de PLU a été réalisée à partir des principales ambitions régionales en matière d'aménagement du territoire (partie 1) :

- une ambition démographique cohérente avec les projets de développement du territoire,
- une contribution à la stratégie régionale d'aménagement économique mettant en valeur les ressources et potentiels du territoire,
- une organisation spatiale du territoire s'appuyant sur une armature urbaine visant à renforcer les pôles métropolitains, permettre aux différents niveaux de centralité d'assurer leur rôle de proximité et limiter le phénomène de périurbanisation,
- les actions en faveur de l'habitat et de la mixité sociale,
- le développement d'une offre de transports durables,
- la consommation économe de l'espace, la préservation du socle paysager, le maintien des espaces agricoles et forestiers,
- la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique, la gestion des ressources naturelles et des déchets, la prévention des risques majeurs et la préservation de la santé des habitants.

L'analyse s'est aussi faite à l'aune de la compétence de la Région en matière d'aérodrome et développement économique. En conséquence, la partie 2 de l'avis cible la plateforme aéroportuaire et la zone d'activité PEGASE.

PARTIE 1

✓ CONTRIBUER A L'AMBITION DEMOGRAPHIQUE REGIONALE

Ce que dit le territoire

Le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) dispose, dans son chapitre 1.4 « redonner à Avignon un rôle de cœur urbain dans son bassin de vie », vouloir atteindre une croissance démographique de +0,7%/an (en moyenne), soit une population totale projetée de 100 000 habitants dans les 10 prochaines années (p.9).

L'avis de la Région

Le SRADDET, par le biais de son objectif 52, ambitionne d'atteindre au moins un taux moyen de croissance démographique de 0,4 % à l'horizon 2050, à l'échelle régionale. L'objectif est de préserver l'équilibre du peuplement par classe d'âge, menacé par le vieillissement de la population, et d'augmenter le taux d'emploi, sous l'impulsion notamment du Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), par ailleurs en révision.

Il est ventilé selon quatre espaces territoriaux : rhodanien, provençal, azuréen et alpin, la commune d'Avignon appartenant au premier. Ainsi, il est attendu au moins, pour cet espace, 56 000 habitants supplémentaires en 2030 et 124 000 en 2050, calculé sur la base d'un taux de référence de 0,4 % (règle LD3-Obj52).

Avec une ambition de 100 000 habitants au total d'ici 2030 (+0,67%/an), soit près de 8 300 habitants supplémentaires (91 700 habitants en 2018), le PLU veut donc participer, à son échelle, à l'objectif démographique régional. L'objectif apparaît assez ambitieux vis-à-vis des dernières tendances (+0,31%/an entre 2013 et 2018 pour la commune, +0,36%/an pour l'intercommunalité et +0,51%/an pour son aire d'attraction). Pour autant, son statut de centralité métropolitaine du SRADDET justifie cette ambition. En effet, l'objectif 27 du SRADDET « conforter le développement et le rayonnement des centralités métropolitaines » identifie Avignon, comme les quatre autres centralités, d'espace à très forte intensité urbaine et économique qui, aujourd'hui et à l'horizon 2030, a vocation à jouer un rôle majeur pour le développement local. Ce sont des lieux privilégiés d'accueil de la croissance démographique. Il conviendra cependant que cette ambition soit harmonisée avec l'ambition démographique du futur SCoT.

Par ailleurs, comme en dispose l'objectif 52 SRADDET, le territoire devra tâcher de maintenir une population jeune est active : ce qu'il semble parvenir à faire sur les catégories 30-44 ans et 45-59 ans, mais moins sur la catégorie 15-29 ans (p.22 du diagnostic socio-économique).

✓ CONTRIBUTION A LA STRATEGIE REGIONALE D'AMENAGEMENT ECONOMIQUE METTANT EN VALEUR LES RESSOURCES ET POTENTIELS DU TERRITOIRE

Ce que dit le territoire

Le diagnostic (p. 48) expose le système économique local : selon lui, le tissu économique avignonnais s'appuie sur plusieurs secteurs d'activités : le secteur de l'industrie qui continue de progresser, le secteur de l'agriculture qui recule moins vite à Avignon qu'ailleurs. Le tourisme enfin est un autre pourvoyeur d'emplois qui contribue à distinguer le territoire. Avec des manifestations qui s'échelonnent tout au long

de l'année (Festival d'Avignon, Cheval Passion, ...) Avignon affiche de ce point de vue des fluctuations saisonnières moins marquées que la plupart des zones touristiques de la région.

En termes d'espaces d'accueil des entreprises trois zones d'implantation majeures se dégagent :

- Les zones de dimension nationale ou internationale : Centre d'affaire de la Gare TGV, Pôle de compétitivité dans la filière « fruits et légumes » d'Agroparc, Pégase et Terralia ;
- Les zones de dimension locale ou régionale (Courtine, Fontcouverte) et les centres commerciaux (Cristole, Cap Sud, Mistral7) ;
- L'attractivité de l'intra-muros avec toutes ses fonctions administratives et ses nombreux commerces et services.

L'ensemble de ces espaces fait d'Avignon la ville centre d'un large bassin de vie et d'emploi, pôle d'attractivité interdépartemental et interrégional, notamment porté les secteurs d'activités associés au commerce et à la culture.

Face à ce constat, le PADD définit l'orientation 1 comme devant « renforcer l'attractivité et le rayonnement d'Avignon en l'affirmant comme centralité du delta rhodanien ». Pour se faire, le projet de PLU souhaite se donner les moyens d'accueillir les entreprises et de leur offrir des perspectives de développement qualitatives (chapitre 1.5). En ce sens, il s'agira d'être une ville créative, d'excellence et de formation (chapitre 1.2), de mieux utiliser les atouts économiques du Rhône (chapitre 1.3), de redonner un rôle de cœur urbain (chapitre 1.4) et d'organiser et structurer l'accueil d'activités pour une meilleure lisibilité (chapitre 1.6)

L'avis de la Région

La Région affirme une ambition économique forte à travers le Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et le SRADDET l'y accompagne, notamment par le biais de son objectif 5 « définir et déployer la stratégie régionale d'aménagement économique ». Cet objectif s'appuie sur plusieurs leviers dont les principaux sont : une meilleure cohérence dans la logique d'implantation des activités économiques ; l'optimisation et le renouvellement du foncier économique existant ; la reconquête du foncier économique dans les zones tendues et une stratégie de spécialisation des écosystèmes économiques.

Premier levier évoqué dans l'objectif 5, la meilleure cohérence dans la logique d'implantation des activités économiques. Le SRADDET demande à ce que la mobilisation du foncier économique prenne en compte une logique globale d'implantation déclinée en trois principes : orientation des localisations tertiaires et commerciales vers les centres-villes et les centralités déjà constituées ; le soutien à la production ou au renouvellement du parc en immobilier d'entreprises dans les centres ; la priorité au foncier périphérique pour les activités productives de type industriel ou logistique.

Le chapitre 1.6 vise à « organiser et à structurer l'accueil des activités pour une meilleure lisibilité » et liste les différentes manières en fonction des secteurs de la commune. Cela contribue à l'objectif 5 du SRADDET. En revanche, une ventilation de la production d'emplois aurait mérité d'être faite afin de mesurer objectivement les ambitions du chapitre. En effet, le projet de SCoT arrêté définit un cap de 20 000 habitants en 2035 à répartir selon une armature économique et selon le type de tissu (urbain ou ZAE). Bien que l'exercice demeure toujours assez aléatoire en matière de projection économique, l'exercice mérite d'être établi, considérant qu'un tiers des actifs de la commune quitte Avignon pour aller travailler et que le taux de chômage de la ville atteint 26% (p. 49 du diagnostic de territoire)

Aménagement numérique

Le chapitre 1.2 du PADD veut faire d'Avignon « une ville créative, d'excellence et de formation », en mettant notamment en exergue son statut de « ville numérique » (p. 8). Le règlement écrit prévoit bien que « toute construction nouvelle est raccordable à un réseau de communication électronique,

antennes hertziennes, câble, fibre optique, sauf impossibilité technique ». Il précise par ailleurs que « sur les parcelles, tous les réseaux seront enfouis jusqu'au point de raccordement situé en limite du domaine public afin de limiter la prolifération des câbles aériens préjudiciables au paysage urbain. ». Il n'y a toutefois pas d'élément de diagnostic sur la couverture numérique fixe et mobile et notamment l'état d'avancement des déploiements de fibre optique par les opérateurs privés (selon les données de l'ARCEP, au T2 2021 40860 prises optiques étaient raccordables sur un total de 66141 locaux cibles (dont 4360 locaux professionnels), soit 62 % du total : c'est un taux relativement peu élevé). Il serait opportun que soit mentionnée la période ciblée par les opérateurs pour la couverture complète de la commune.

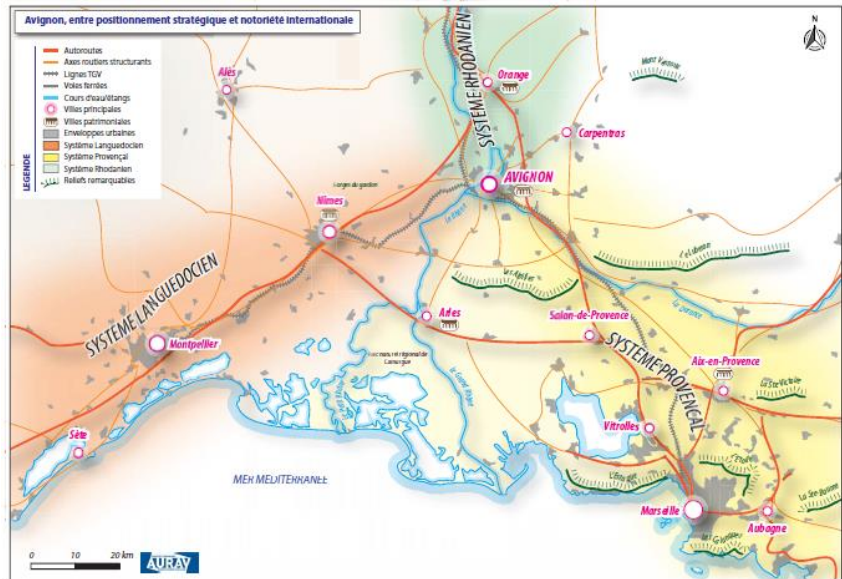
Le PADD évoque un « schéma communal de développement du numérique », avec un « réseau public visant à favoriser l'accès au très haut débit via l'installation d'infrastructures en fibre optique ». Il s'agit probablement d'un réseau très haut débit visant à répondre à ses besoins propres ou à ceux de communautés spécifiques (groupement fermé d'utilisateurs : santé, éducation, etc.) ; si c'est le cas cela mériterait d'être précisé car, en ce qui concerne les déploiements de la fibre optique pour les foyers et les entreprises, la commune d'Avignon est en zone privée (AMII – appel à manifestation d'intention d'investissement) et ces déploiements ne lui incombent donc pas.

L'économie numérique est évoquée comme une filière d'excellence sur le territoire et deux zones sur lesquelles doivent s'ancrer en priorité des activités créatives et numériques sont pointées : la ZAE de la Courtine et Avignon Confluence.

La mobilisation du potentiel du numérique est mentionnée à propos des formes de mobilité innovantes (« transports autonomes, mobilité électrique, mobilité partagée, covoiturage, innovations en matière de stationnement et de partage de la voirie, d'offres de services, de numérique ou encore de billettique »), ce qui est très pertinent. En revanche, d'autres champs d'application thématiques ne sont pas traités : santé, éducation, téléservices administratifs, inclusion numérique (problématique des usages), structuration des données (datas) du territoire... Le projet de PLU gagnerait à être enrichi sur ces dimensions, ainsi d'ailleurs que sur la question du télétravail : alors que sa pratique s'accroît et que cette tendance devrait se poursuivre, ce sujet (et celui lié des tiers-lieux, des espaces de co-working) n'est pas évoqué. Au total, la contribution à l'objectif 20 du SRADDET « Accompagner le développement de « territoires intelligents » avec des services numériques utiles aux habitants, aux visiteurs et aux entreprises » pourrait être améliorée.

Ce que dit le territoire

Dès l'orientation 1 du PADD, le projet de PLU expose le fait qu'en « tant que ville centre d'une aire urbaine de plus de 530 000 habitants, l'attractivité et le dynamisme de la ville d'Avignon sont un véritable enjeu pour tout un bassin de vie. Avignon et son bassin de vie bénéficient d'un positionnement stratégique qu'il s'agit de conforter, à la croisée du couloir rhodanien et de l'arc méditerranéen, axes économiques majeurs à l'échelle nationale et européenne.



Cette position « charnière » doit être mieux valorisée, notamment dans un contexte d'émergence de systèmes métropolitains voisins, comme ceux d'Aix-Marseille et de Montpellier/Nîmes/Alès. Cet enjeu est d'autant plus important que la ville d'Avignon a connu jusque récemment durant plusieurs décennies une baisse du nombre d'habitants, due en grande partie à un solde migratoire négatif, au bénéfice des communes périurbaines, ce qui a par ailleurs multiplié les déplacements quotidiens vers Avignon, premier pôle d'emploi du bassin de vie. Si la ville d'Avignon connaît depuis 2011 une croissance démographique, le projet de PLU doit renforcer cette reprise en impulsant le renouveau urbain d'Avignon, basé sur les mobilités douces, une offre d'habitat renouvelée, la valorisation de son patrimoine, l'exemplarité en matière énergétique et écologique ainsi que des projets urbains innovants et attractifs.

L'avis de la Région

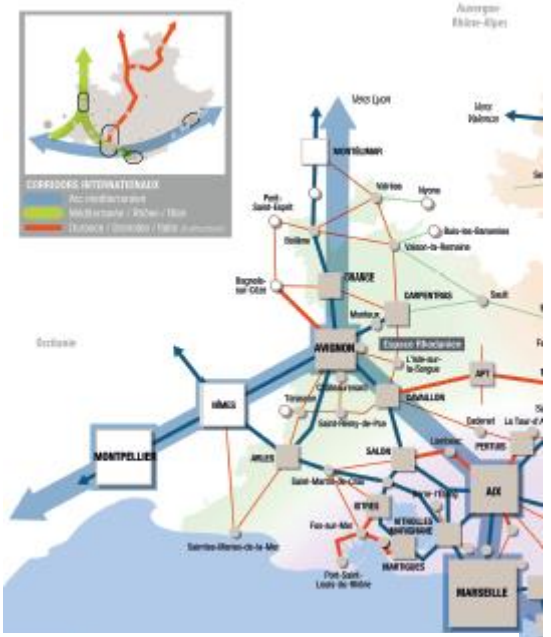
Le SRADDET vise à définir une stratégie globale d'organisation du territoire permettant d'affirmer le rôle structurant des centralités et de proposer une trajectoire de régulation des dynamiques d'étalement urbain à l'horizon 2030-2050.

Le SRADDET établit une hiérarchie urbaine comportant trois niveaux de centralités, appelées à jouer un rôle et des fonctions spécifiques dans l'organisation du territoire régional :

- les centralités métropolitaines,
- les centres urbains régionaux,
- les centres locaux et de proximité.

Cette structuration permettra dans les documents d'urbanisme, de travailler à une meilleure répartition de la production de logements et d'équipements et une meilleure structuration de l'offre de mobilité.

Le projet de PLU contribue pleinement à la stratégie urbaine régionale.



Extrait de la cartographie "mettre en réseau les centralités", page 218 du rapport d'objectifs du SRADDET

Ce que dit le territoire

Le diagnostic (p. 45 du diagnostic de territoire) fait état d'une production de logements plutôt faible (inférieure à celle observée au niveau intercommunal et départemental). Les nouvelles constructions se localisent principalement sur le Sud-Est du territoire communal depuis 2003, tout comme l'évolution démographique. Une certaine inadéquation entre l'offre et la demande se fait jour en termes de typologie de logements et de solvabilité des ménages : peu de petits logements au regard de la forte proportion de petits ménages. Néanmoins, la commune concentre plus des ¾ de l'offre en logement social du Grand Avignon et permet ainsi de répondre aux besoins des populations aux faibles ressources. La précarité de la population se reflète également, pour partie, à travers la part conséquente des locataires (62,4%).

Le parc de logements est relativement ancien et se caractérise par une vacance importante malgré les différentes actions engagées par la commune visant à l'amélioration de l'habitat.

Le PADD prévoit la création d'au moins 6000 logements dans les 10 ans à venir (chapitre 1.4). Ils ne seront produits qu'en renouvellement urbain ou dans les secteurs de projets déjà identifiés, sans créer de nouvelles zones à urbaniser par rapport au PLU en vigueur.

L'avis de la Région

En terme quantitatif, la production de 600 logements par an est à mettre en parallèle de l'objectif annuel prévu dans le projet de SCoT (2100 logements). Considérant qu'Avignon, en 2018, comptait pour 34% du parc immobilier du SCoT, l'objectif du PLU semble en-deçà des ambitions intercommunales (certes, non opposables et probablement réajustées à la baisse) et risque de reporter le besoin en logements sur des communes moins bien équipées, alors que la règle LD3-Obj59 dispose de « consacrer au minimum 50% de la production totale de logements du territoire de projet à une offre de logement abordable à destination des jeunes et des actifs. Cette production sera localisée en priorité dans les trois niveaux de centralités (...) ». La justification des choix (p.13) devrait mettre en perspective la production en logements de la commune avec celle du projet de SCoT, comme cela a pu être fait sur d'autres thématiques (densité des opérations par exemple).

Sur l'aspect qualitatif, le PADD s'engage (chapitre 2.5) à renouveler l'offre d'habitat en mêlant innovation et adaptation à la solvabilité des ménages. En cela le PLU décline de nombreux objectifs qui contribuent largement à l'objectif 59 du SRADDET « Permettre aux ménages d'accéder à un logement adapté à leurs ressources et de réaliser un parcours résidentiel conforme à leurs souhaits ». Ils consistent, et c'est à souligner, en une action forte de résorption du parc de logements vacants, favoriser la diversité de l'offre de logements, mobiliser des dispositifs expérimentaux, répondre aux problématiques d'habitat des gens du voyage sédentarisés, promouvoir, voire imposer de fortes exigences de qualité urbaine dans les opérations d'habitat. Pour autant, on peine à en voir la transcription dans le règlement et les OAP. Certes, des objectifs ne relèvent pas directement du champ d'application d'un PLU (mobiliser des dispositifs expérimentaux) ou bien le code de l'urbanisme ne permet pas de prescrire la réalisation de petits logements (cf : article L151-14, mais il peut prescrire une taille minimale de logements pour développer l'offre de logements familiaux dans les zones où il en manque), mais les exigences de qualité architecturale, urbaine, environnementale et paysagère demeurent limitées à des rédactions génériques dans le règlement ou dans les OAP, cela pourrait être amélioré.

✓ DEVELOPPER UNE OFFRE DE TRANSPORTS DURABLES

Ce que dit le territoire

La commune d'Avignon se situe au centre d'un nœud routier et autoroutier d'importance nationale et Sud européenne. Devant accueillir, outre ses besoins, un flux de transit important le territoire avignonnais connaît régulièrement des épisodes de congestion et par conséquent des nuisances. La saturation du réseau est en grande partie liée à une prépondérance de la voiture dans les flux pendulaires couplée à une absence de hiérarchisation du réseau routier. Des projets sont en cours afin de pallier cela : c'est le cas de la liaison Est-Ouest qui est un projet de contournement ayant pour but le désengorgement de l'agglomération avignonnaise. Une problématique concernant les stationnements a également été relevée par le diagnostic. Malgré une offre conséquente, une faible rotation du stationnement existe due à la faible part de ménages possédant un stationnement privatif, surtout dans l'intra-muros. La commune développe des modes alternatifs à l'automobile grâce aux réseaux urbains et interurbains ainsi que son système de voies ferrées. De plus, deux projets de transports en commun en site propre, à travers l'aménagement d'un tramway et celui de deux lignes de bus « haute fréquence », contribuent à remodeler le paysage urbain et les déplacements sur la commune.

L'avis de la Région

Voir annexe

✓ PROMOUVOIR UN DEVELOPPEMENT PRESERVANT LE FONCIER ET LE SOCLE NATUREL ET PAYSAGER, MAINTENIR L'AGRICULTURE

Ce que dit le territoire

Le PADD vise à réduire la consommation des espaces agricoles et naturels à l'horizon de 10 ans en prévoyant une consommation moyenne supplémentaire des sols d'environ 13 ha / an, dans un contexte de reprise et de croissance démographique démontrant de fait l'ambition du territoire en la matière, soit 130 ha à l'horizon du PLU. La surface est ventilée de la manière suivante : 30% en renouvellement (dents creuses des zones urbaines) et 70 % en extension. Le PLU le justifie en raison des faibles disponibilités au sein du tissu bâti et des contraintes fortes qui y sont liées, notamment en matière de risque d'inondation, qui contraignent l'urbanisation.

Pour mettre en exergue la diminution de la consommation foncière, le rapport de présentation prend le parti d'utiliser un ratio de m² consommés par habitant supplémentaire :

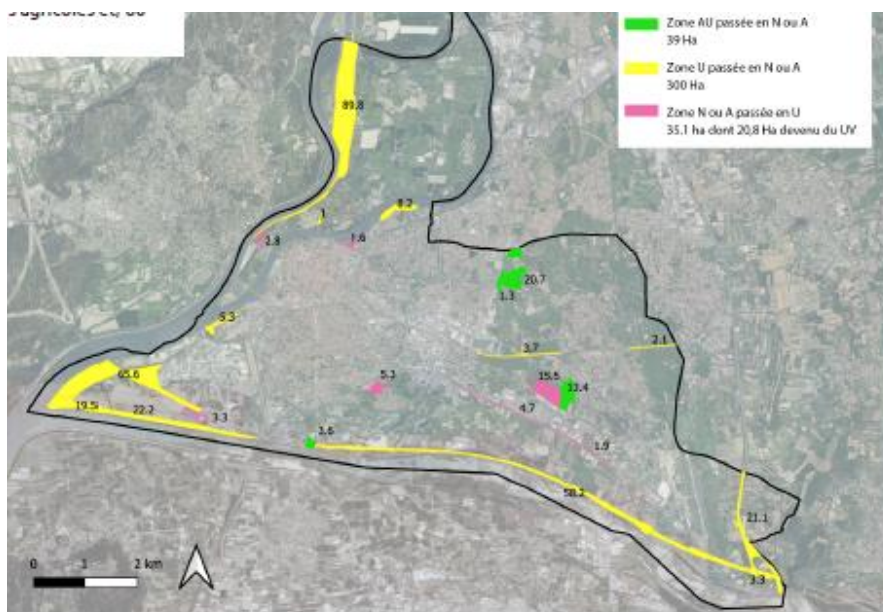
	Période passée 10 ans 2008-2018	Période à venir 10 ans Horizon PLU
Consommation d'espaces par l'urbanisation	138 ha	130 ha (objectif du PADD)
Nombres d'habitant supplémentaires	+ 1 620 habitants	+ 7 116 habitants
Consommation d'espaces par habitant supplémentaire	851,8 m ² /habitant	182,7 m ² /habitant

Ainsi, la réduction de la consommation d'espace telle qu'affichée dans le PADD correspond à une réduction d'environ 670 m² par habitant supplémentaire, soit une diminution de près de 80% par rapport à la période précédente.

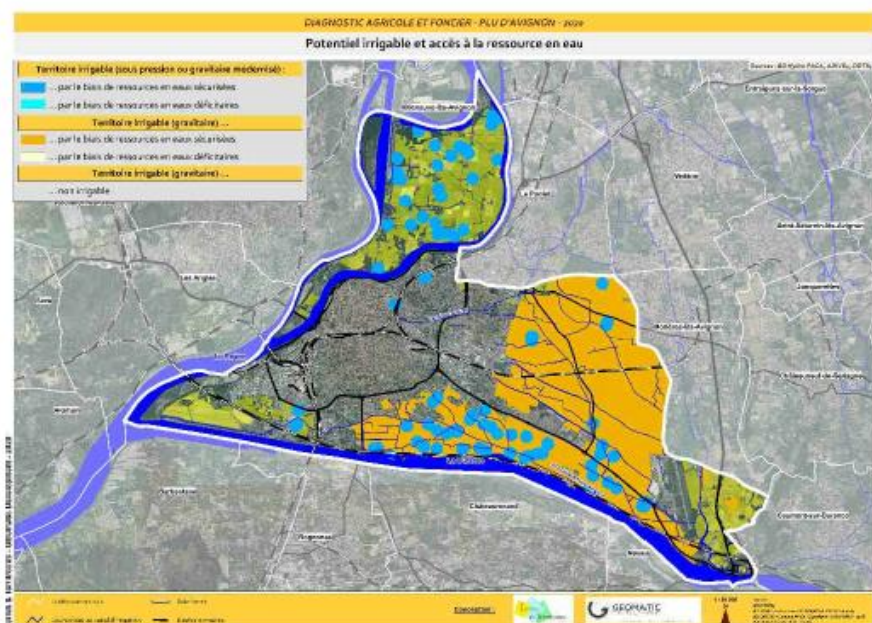
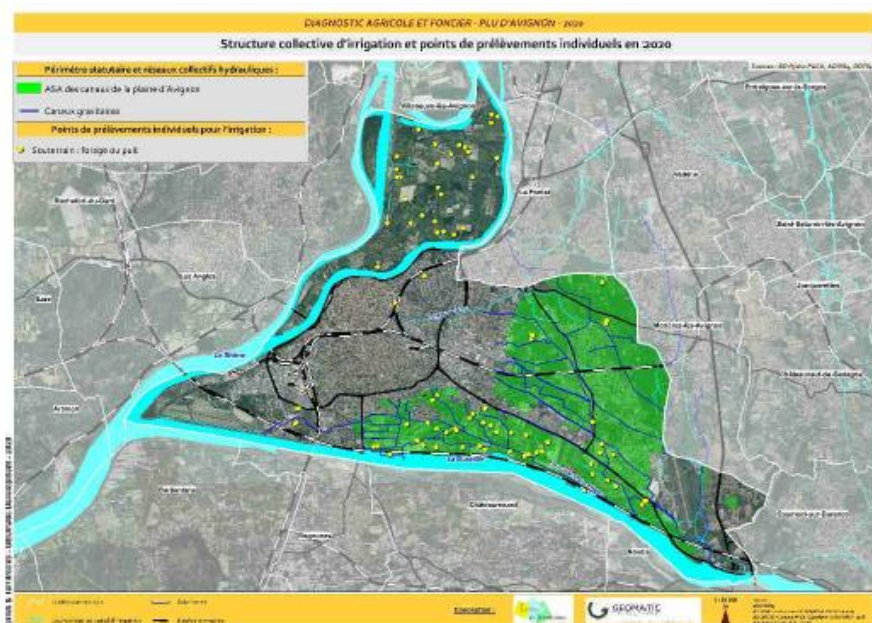
L'avis de la Région

La règle LD2-Obj47A dispose de « Déterminer des objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, à l'échelle du SCOT, ou à défaut du PLU, divisant au moins par 2 le rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers à l'horizon 2030. La cohérence avec le développement démographique du territoire est à rechercher ». La pratique « classique » est de rechercher la diminution par deux de la consommation foncière en comparant les surfaces brutes. Le PLU prend le parti d'utiliser le ratio de m² consommés par habitants supplémentaires. Cela ne correspond pas à la pratique usuelle, mais cela n'est pas non plus proscrit, notamment dans le sens où « la cohérence avec le développement du territoire est à rechercher ». En ce sens, le guide d'application du SRADDET pour les SCoT (l'outil est différent mais l'objectif est le même) prévoit cette possibilité (cf. pp 98 & 99).

Ainsi, on peut considérer que le rythme de réduction de la consommation d'espace telle qu'affichée dans le PADD ne fait pas obstacle à la règle susmentionnée. Il pourra cependant être relativisé le fait que sur les 300 ha classés en zone « U » dans le PLU en vigueur devant être reclassés en zone « N » ou « A », presque un tiers relève de l'emprise de la voies ferrées ou de l'autoroute. La vocation naturelle ou agricole de ces zones nouvellement classées est donc toute relative (p. 161 de la justification des choix : voir ci-contre).



Par ailleurs, en matière de consommation foncière, toutes les surfaces ne se valent pas. Cependant, force est de constater qu'en Avignon, les terres non bâties ont généralement un potentiel de production agricole très élevé voire excellent et sont largement irriguées ou irrigables (cf. p. 11 du diagnostic agricole et foncier, ci-dessous).



En conséquence, les zones d'extension impactent nécessairement ces terres, se confrontant aux dispositions de la règle LD2-Obj49A « Eviter l'ouverture à l'urbanisation et le déclassement des surfaces agricoles équipées à l'irrigation pour atteindre zéro perte de surfaces agricoles équipées à l'irrigation à l'horizon 2030 ». La règle prévoit cependant un assouplissement pour les territoires intégralement équipés à l'irrigation. En ce sens, le PLU identifie dans le règlement graphique les canaux principaux, filiales, roubines et autres voies d'eau privées, dans les OAP les canaux à préserver et à valoriser, généralement adossés à une trame verte, sont matérialisés et le règlement littéral impose des reculs variables aux constructions. Plus généralement, en la matière, le PLU montre des signes positifs pour compenser :

- les intentions sur la protection du foncier et la politique volontariste dans le cadre du Projet Alimentaire Territorial (PAT) sont positives mais mériteraient d'être précisées concrètement par la mise en place

de ZAP ou PAEN, ou de stratégies collectives d'animation de la protection/ mobilisation du foncier avec la profession agricole,

- les actions concernant l'hébergement des salariés agricoles sont particulièrement pertinentes.
- enfin, sur la valorisation des circuits courts et des produits locaux : la création de marques de territoire, comme ici indiqué « Géoterritoir » (p. 25 du PADD) doit s'inscrire dans les démarches officielles de signes de qualité pour avoir un réel effet de structuration professionnelle. La prolifération de labels de territoires rend peu lisibles les démarches de territoire pour les consommateurs et leur promotion peu viable à long terme pour un coût très élevé. Il est en revanche très pertinent de fédérer les acteurs comme indiqué pour construire des démarches d'approvisionnement de points de vente collectifs à l'échelle intercommunale, afin de massifier la vente en circuit court,
- ménager, dans certaines OAP des secteurs de transition entre les espaces urbanisés et agricoles à traiter de manière qualitative, pouvant éventuellement accueillir des équipements de gestion des eaux pluviales paysagés. La disposition aurait cependant gagné à être précisée dans le règlement de zone.

L'impact sur les zones équipées à l'irrigation pourrait cependant être diminué en augmentant les densités (et en réduisant donc les surfaces à bâtir). En effet, le projet de SCOT (p. 74 du DOO) dispose

que les « PLU pourront prévoir des niveaux de densité différents (...) et notamment une densité plus élevée pour celles situées à des emplacements stratégiques (...) et/ou bien desservies par les transports en commun », ce qui est le cas pour la plupart des OAP dont la densité finale sera d'un peu plus de 60 logements/ha.

✓ **METTRE EN ŒUVRE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET ENERGETIQUE, GERER LES RESSOURCES NATURELLES ET LES DECHETS, PREVENIR ET GERER LES RISQUES NATURELS ET NUISANCES**

Ce que dit le territoire

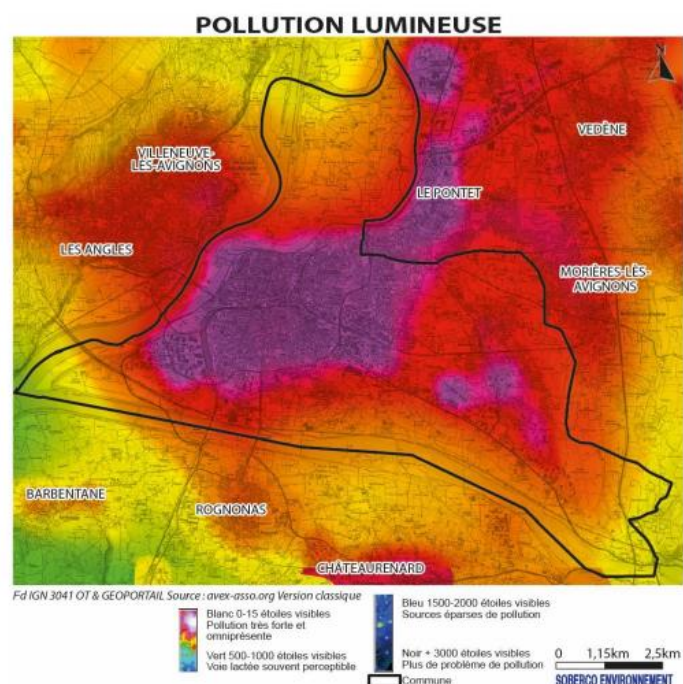
Le PADD, dans son orientation 3, veut « réussir la transition urbaine en s'appuyant sur les richesses naturelles et les ressources locales pour aller vers une ville méditerranéenne durable ». En ce sens, il vise à « préserver les grandes entités paysagères enserrant la ville », à « renforcer la présence de la nature en ville », à « améliorer la qualité de l'air et le confort sonore » (chapitre 4.6), à « préserver la population des risques principalement liés aux inondations » et à « inscrire la ville dans une démarche ambitieuse de transition écologique, énergétique et d'adaptation climatique ».

L'avis de la Région

Transition écologique

Comme évoqué par l'évaluation environnementale (p. 3), La vallée du Rhône, l'île de la Barthelasse et la vallée de la Durance constituent les principaux réservoirs de biodiversité du territoire et se trouvent relativement protégés de l'urbanisation du fait des risques d'inondation. En revanche, les espaces agro-naturels de la ceinture verte et de la plaine de Montfavet sont soumis à une forte pression urbaine alors qu'ils accueillent une biodiversité importante en lien avec la mosaïque de milieux et notamment le réseau de haies et de canaux. « L'arrêt de la consommation d'espaces agro-naturels devient indispensable à la survie des habitats naturels et des espèces, des limites à l'urbanisation sont à marquer ». Cela justifie d'autant plus de réduire la consommation foncière, tel que demandé dans le paragraphe précédent.

En secteur déjà bâti, il est à noter une volonté forte d'intégrer la nature en ville. A cet effet, le PADD prévoit l'identification, la conservation et la restauration de la trame verte et bleue au sein de la ville constituée ou en devenir. Pour cela, le règlement recourt largement au coefficient de biotope par surface et à une surface de pleine terre minimale. Le tout concourt aux ambitions de la règle LD2-Obj37 « Favoriser la nature en ville en développant les espaces végétalisés et paysagers par la définition d'orientations et d'objectifs favorables à la biodiversité en ville et à l'adaptation au changement climatique ». Pour aller plus loin, le PLU aurait pu porter une attention à la trame noire, comme en dispose l'objectif 50 du SRADDET, du fait d'une pollution lumineuse assez importante sur la ville.



Extrait de l'état initial de l'environnement, p. 116

Du fait cependant de l'existence d'un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur, approuvé en 2007, tenant lieu de PLU dans le périmètre intra-muros, ces règles ne s'appliquent pas, ce qui est dommageable pour un secteur dense.

Transition énergétique

Concernant la sobriété énergétique, prônée par l'objectif 12, le PLU semble un peu en retrait. Pourtant, en écho à la règle LD1-Obj12C, le projet de SCoT porte l'ambition de rénover 2 700 logements par an. Avignon voit 80% de son parc immobilier construit avant 1975 et a une part importante de sa population en situation de précarité énergétique (p. 33 et 34 de l'état initial de l'environnement). Des bonus de constructibilité sont envisagés, mais uniquement sur deux zones (UG et UTC, probablement très concernées par des logements construits avant 1975). Cela aurait pu être déployé sur des zones plus vastes.

Le PADD indique poursuivre des objectifs de développement des énergies renouvelables, en lien avec le projet de Territoire à Energie Positive. En ce sens, il actionne plusieurs leviers comme la promotion d'une éco-construction et l'intégration de performances énergétiques dans les constructions neuves, la mobilisation du bâti et espaces artificialisés comme les parkings pour produire de l'énergie renouvelable, etc. Ces leviers contribuent à l'objectif 19 du SRADDET. Cependant, ces intentions demeurent peu suivies dans le règlement ou les OAP. Un sous-zonage est dédié à l'accueil d'une ferme photovoltaïque (sur un terrain de la CNR), mais il n'y pas de règles prescriptives permettant un développement plus important des énergies renouvelables. Le projet de PLU pourra s'inspirer du contenu du guide élaboré par les agences d'urbanisme de la région pour le compte de la DREAL, intitulé « planification des énergies renouvelables et de récupération¹ ». Le chapitre « favoriser et programmer » décline les différentes dispositions du code de l'urbanisme auxquels les PLU(i) peuvent avoir recours pour favoriser le développement des énergies renouvelables (article L151-21 par exemple).

Prévention et gestion des déchets

Le SRADDET a pour objectif de rattraper le retard de la Région dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. Ainsi, la règle LD1-obj 25 A du SRADDET : « Élaborer des stratégies de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes) et prévoir les équipements afférents compatibles avec la planification régionale », est motivée par les éléments suivants. Cette règle a pour vocation d'orienter et coordonner l'ensemble des actions menées par les pouvoirs publics et les organismes privés. Il est ainsi demandé d'élaborer des stratégies territoriales de prévention et de gestion des déchets, en prévoyant les équipements afférents compatibles avec la planification régionale de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes) présentée dans le SRADDET (chapitre 3.4. Règles en matière de prévention et gestion des déchets). Les documents d'urbanisme et de planification devront exprimer ces stratégies territoriales et s'appuyer sur les fondements légaux et les obligations légales existantes. ».

Or, cet exercice n'a pas été réalisé de manière satisfaisante dans le cadre du projet de SCoT du Bassin de Vie d'Avignon (une des trois réserves émises dans l'avis de la Région sur ce document) et l'on ne peut que regretter que le PLU d'Avignon ne cherche pas à compenser cette lacune. L'état initial de l'environnement indique un manque de foncier pour des infrastructures de gestion des déchets, sans démonstration. Dans un contexte de renouvellement urbain (près de 900 logements démolis), de réhabilitation et de constructions neuves conséquentes, les déchets du BTP (pour ne parler que d'eux)

¹ [guide planification enr r.pdf \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://developpement-durable.gouv.fr/guide-planification-enr-r.pdf)

seront très importants et une stratégie doit être construite et rapidement être déclinée dans les documents d'urbanisme (création d'emplacements réservés dédiés et dispositions explicites dans les OAP). Il s'agit donc qu'Avignon, en tant que ville centre joue son rôle, comme les autres communes de l'agglomération, et qu'un maillage efficient de déchetteries soit créé à l'échelle du bassin de vie

Enfin, concernant l'objectif 26 (économie circulaire), les dispositions du PLU pourraient introduire de la flexibilité dans la conception des bâtiments (réaffectation des usages, surélévation pour densifier...) et aussi dans leur évolution (selon les principes de l'urbanisme transitoire²).

Au total, la prise en compte des objectifs 25 et 26 (et de leurs règles) apparaît être en inadéquation avec les enjeux du territoire en la matière, alors que la situation du département du Vaucluse, dans sa globalité, est critique.

Prévenir, gérer les risques naturels et les nuisances

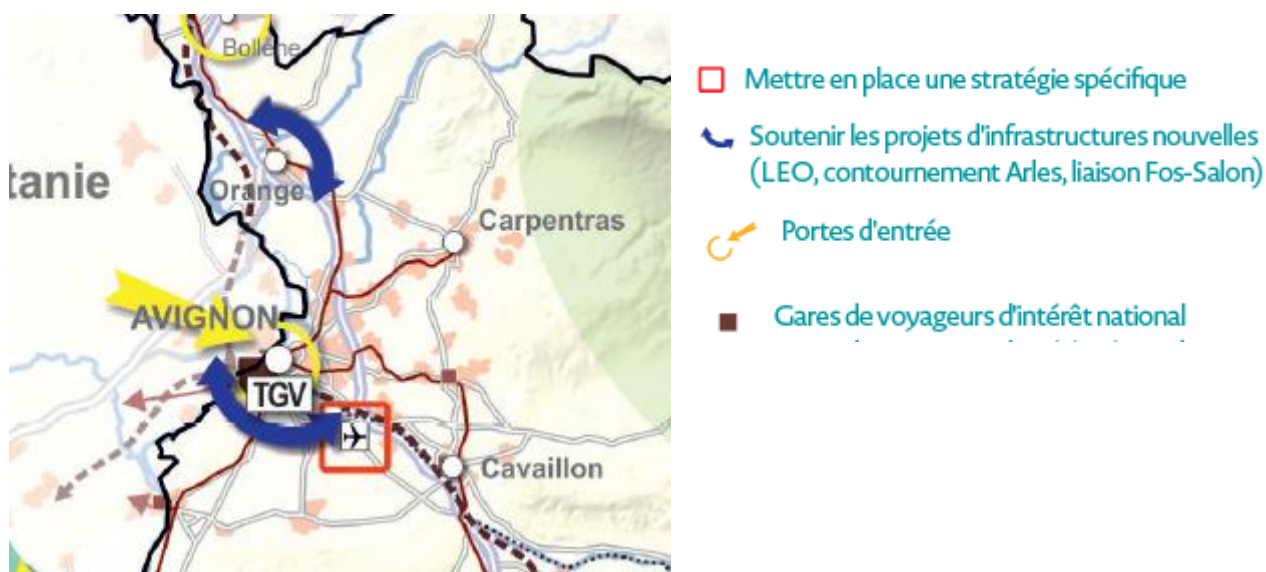
L'objectif 10 du SRADDET appelle à concevoir des projets de territoires prenant en compte un spectre géographique et temporel large en matière de prévention et gestion des risques. Le PADD veille à « protéger la population face aux risques principalement liés aux inondations » (chapitre 3.5). En effet, comme le rappelle le tome 1/justification des choix (p. 28), « avec plus de 70% de la zone urbanisée soumise au risque d'inondation du Rhône et/ou de la Durance, l'inondabilité constitue le principal risque majeur à considérer dans le cadre du développement du territoire et dans les modalités d'aménagement, en vue de limiter, voire réduire l'imperméabilisation ». En ce sens, le règlement prévoit une règle générale de rétention des eaux pluviales à la parcelle : 60l/m² imperméabilisé dès que le projet génère plus de 40m² d'imperméabilisation nouvelle. Cela apparaît aller dans le sens de la règle LD1-Obj10C « Éviter et réduire l'imperméabilisation des sols en adaptant les pratiques en matière d'urbanisation ». Cependant, notamment pour toutes les zones d'extension, une démonstration globale de la limitation de l'imperméabilisation aurait pu être faite afin de vérifier comment, parallèlement, une désimperméabilisation de 150% pourrait être atteinte (mesure du SDAGE).

La lutte contre les nuisances (pollution de l'air et bruit) n'est pas oubliée : le PADD voulant « construire une ville apaisée (...) » (orientation 4). En ce sens, il souhaite « révéler et préserver les espaces de tranquillité et d'intimité dans les quartiers et notamment les faubourgs » et « pacifier et transformer les principales pénétrantes et entrées de ville en véritables voies à dimension urbaine ». Ces dispositions contribuent à la règle LD1-Obj21 visant à « mettre en œuvre un urbanisme favorable à la santé (...) ». Plus concrètement, l'OAP de Montfavet indique que les « secteurs d'habitation sont situés en retrait, derrière une bande végétale et/ou des bâtis d'activités qui assure un filtre acoustique ».

² Cf : Note rapide 741 (page 5) de Février 2017 de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France : « Le décret du 28 décembre 2015 modernisant le PLU offre la possibilité, dans les zones urbanisées et à urbaniser, de créer des secteurs sans règlement, dans lesquels des OAP sont définies. Ces nouvelles OAP introduisent une certaine souplesse dans la conception du cadre de planification, qui pourrait le cas échéant faciliter l'urbanisme transitoire. Il est à noter que ce nouvel outil n'ouvre pas pour autant à la déréglementation sur une portion de territoire : d'une part, les items obligatoires de ces OAP spécifiques sont définis par le code de l'urbanisme; d'autre part, les OAP en question – qui font l'objet d'une justification dans le PLU– doivent permettre la mise en œuvre du PADD. En outre, les dispositions d'ordre public du règlement national de l'urbanisme continuent de s'y appliquer ».

PARTIE 2

Depuis 2007, la Région est compétente en matière de gestion de quatre aérodromes : Berre l'Etang, Vinon sur Verdon, Château-Arnoux-Saint-Auban et, le plus important : Avignon Provence. Propriétaire aussi du foncier, la Région attache une attention toute particulière à son développement, en lien avec les objectifs 1 « Conforter les portes d'entrées du territoire régional » et 5 « Définir et déployer la stratégie régionale d'aménagement économique » du SRADDET. En effet, Avignon étant considérée comme l'une des portes d'entrée du territoire régional, il est attendu la mise en place d'une stratégie spécifique pour l'aéroport permettant de tirer profit du trafic généré et de favoriser l'accès aux autres territoires de la Région. De même, cet objectif vise à rendre optimale la connexion entre l'infrastructure aéroportuaire et le réseau de transports en commun du territoire (relayé aussi par l'objectif 5).



Extrait de la cartographie "Conforter les portes d'entrées du territoire régional", p. 109 du rapport d'objectifs

A cet effet, la Région émet les commentaires suivants :

1/ **Le dévoiement du VC5** en lien avec la mise aux normes européennes de la piste n'est ni inscrite dans l'OAP, ni inscrite dans la liste des emplacements réservés et sur les documents graphiques. Cela reste **un sujet majeur** d'actualité pour la Région.

2/ **Coefficient de biotope par surface (CBS) et surface de pleine terre (PLT)** : proposition d'avoir un CBS à 0,15 et pas de surface minimale de PLT, comme pour le reste de la zone UI (dans le PLU en vigueur, ainsi que dans le permis d'aménager obtenu par la Région, la zone, appelée aujourd'hui UIa1, devait présenter 15% de surface de pleine terre). En effet, les coefficients indiqués dans le futur PLU sont impossibles à mettre en œuvre pour des bâtiments aéronautiques :

-étant donné les portées de toitures (guidées par l'envergure des avions), les toitures ne peuvent pas être végétalisées,

-devant les bâtiments, le taxiway nécessaire à l'activité aéronautique ne peut être végétalisé (le taxiway représente environ 30% de la surface d'un projet aéronautique).

-le stationnement des véhicules légers ne peut être végétalisé (champs captant de la Saignone).

Si l'on considère que la surface de voiries et stationnement des véhicules légers représente environ 20% de la surface d'un projet, imposer un CBS à 30%, dans le cas de bâtiments aéronautiques, ne laisse que 20% de surface disponible pour le bâtiment. Cela remet fortement en question l'attractivité de tels

terrains pour des investisseurs et remettre entièrement en cause le fondement même de la ZA aéronautique.

Il est proposé : La zone U1a1 doit être traitée différemment du reste de la zone UI, mais avec un CBS égal à 0,15, et une PLT minimale de 0,15 également.

3/ Zonage assainissement des eaux pluviales (carte page 56). **Il est indiqué aucun rejet d'eau pluviale par infiltration dans le sol du fait d'un champ captant.** Cela est **en opposition aux dispositions définies dans l'arrêté Préfectoral du « Dossier Loi sur l'Eau » (cf. ci-contre)** de la zone d'aménagement du Technopôle Pégase. C'est un non-sens écologique car au lieu de surcharger les réseaux, il paraît souhaitable d'infiltrer sur place les eaux qui, avant les constructions, étaient naturellement infiltrées dans le terrain (sachant que les eaux de toiture sont naturellement non polluées).

A ce stade : absence de solution proposée pour le traitement des eaux pluviales.

• Gestion des eaux pluviales et maîtrise du ruissellement

Les aménagements et activités sur la parcelle ne devront pas altérer la qualité des eaux de ruissellement. Les aires de stationnements seront munies de dispositifs réglementaires.

Dans le cadre d'un projet d'aménagement, la gestion des eaux pluviales se fera à l'échelle du projet et non à l'échelle de la parcelle.

Lorsque les conditions le permettent, le rejet se fera par infiltration dans le sol.

La faisabilité de l'infiltration dans le sol devra être étudiée dans le cadre d'études spécifiques comprenant la réalisation de tests de perméabilité, un descriptif de l'incidence du projet sur la ou les nappes concernées ainsi qu'une évaluation des risques de colmatage.

À défaut d'infiltration, les eaux pluviales peuvent être rejetées après rétention préalable (soit au fossé, soit dans un collecteur séparatif d'eaux pluviales s'il existe). Dans ces 2 cas, infiltration ou rétention, la mise en œuvre de la rétention préalable est calculée sur la base de 60 l/m² imperméabilisés.

Sont prises en compte toutes les surfaces imperméabilisées nouvelles dès lors que le projet génère plus de 40m² d'imperméabilisation nouvelle. En dessous de ce seuil, aucune rétention n'est prescrite. En cas de rejet en dehors de la parcelle, le débit issu de cette rétention sera calibré sur la base de 13 l/s/ha aménagé. Compte tenu de contraintes techniques (diamètre du tuyau d'évacuation des Eaux Pluviales), pour des opérations de superficie réduite (moins de 1 500m²), le débit minimum est fixé à 2 l/s.

Pour les projets dont la surface aménagée est supérieure à 1 ha, les opérations doivent faire l'objet d'une déclaration (ou autorisation) spécifique auprès du Service assurant la Police de l'Eau (DDT). En particulier, le débit de fuite maximal admissible est de 13 l/s/ha aménagé.

Sont en outre autorisés et encouragés :

- les installations permettant la récupération et l'utilisation des eaux pluviales à des fins non domestiques ;
- les aménagements permettant une gestion alternative des eaux pluviales (la rétention, l'infiltration...) et un traitement naturel des eaux sur la parcelle, afin de diminuer les rejets vers les réseaux.

Par ailleurs, les dispositifs de récupération des eaux pluviales peuvent être pris en compte dans le calcul du Coefficient de Biotope par Surface (Cf. disposition générale 1) s'ils sont végétalisés.

SYNTHESE

La Région souligne la qualité du dossier : alors que les règlements des PLU tendent à se complexifier ou à se standardiser, celui d'Avignon est richement illustré, facilitant son appropriation et montrant précisément le contexte spécifique avignonnais. Le contenu des OAP permet aussi de bien saisir les enjeux et les orientations projetés pour un urbanisme de qualité.

Globalement, la Région partage les orientations de ce PLU qui affirme le statut d'Avignon comme centralité du SRADDET. Cela donne des « droits », comme une ambition démographique et un accueil d'activités économiques dynamiques, mais génère aussi des attentes en matière d'équipements, de densité et qualité de cadre de vie.

Ainsi, des améliorations peuvent être apportées au document : cela concerne l'optimisation des densités pour préserver davantage les terres équipées à l'irrigation et l'amélioration de prise en compte de la thématique de la prévention et gestion des déchets, notamment au niveau foncier. Au titre du rôle d'Avignon comme porte d'entrée régionale du SRADDET, il est attendu que son accessibilité soit renforcée. Aussi le rôle de l'aérodrome doit être affirmé et tout ce qui peut en favoriser son développement doit être actionné.

Au regard de ces éléments, la Région émet un **avis favorable** sur le projet de PLU d'Avignon, assorti de :

- **quatre réserves** portant sur :
 - o **l'optimisation des densités pour préserver davantage des terres équipées à l'irrigation,**
 - o **l'amélioration de la gestion et de la valorisation des déchets, notamment au niveau foncier;**
 - o **l'inscription du dévoiement de la voirie communale 5,** sous forme d'emplacement réservé, afin de sécuriser l'aérodrome et en permettre la mise aux normes (réserve faite au titre du SRADDET et de la compétence de la région en matière de gestion de l'aéroport),
 - o **la suppression ou la diminution d'exigences du règlement du PLU (gestion des eaux de pluie et coefficient de biotope par surface), inadaptées à un secteur aéroportuaire** (réserve faite au titre du SRADDET et de la compétence de la région en matière de gestion de l'aéroport),
- **D'une recommandation générale** visant à renforcer la portée du règlement en matière de sobriété énergétique, performances énergétiques ; et des précisions à apporter, dans la justification des choix, quant aux objectifs de lutte contre l'imperméabilisation notamment.

- Diagnostic :
 - Points forts :
 - Les mobilités font l'objet d'un état des lieux exhaustif ;
 - Le diagnostic mobilité est mis en parallèle avec le diagnostic sur le bâti (logements/bâtiment d'entreprises) permettant d'appréhender la nature du trafic et les enjeux d'amélioration des dessertes et possibilités de report modal ;
 - Des photos/cartes/schémas sont présentés et facilitent amplement la compréhension des éléments de diagnostic écrits.
 - Pistes d'amélioration :
 - La méthodologie adoptée pour la hiérarchisation du réseau viaire n'est que peu explicitée. Comment cette hiérarchie a-t-elle été définie ? Comment sont les typologies des voies selon les quartiers ? Qu'en est-il de la mixité des usages pour chaque type de voie et du partage entre les modes actifs (marche, vélo), les modes collectifs et partagés (transport en commun, covoiturage, auto partage...) et la voiture individuelle, y compris en incluant le stationnement ?
 - Un état des lieux du réseau en TC aurait pu permettre d'identifier les marges d'amélioration pour la CT en matière d'une part de densification et d'extension du réseau, et d'autre part d'augmentation des fréquences, des capacités ou de l'amplitude horaire des services ;
 - Un état des lieux des pistes et bandes cyclables et des trottoirs aurait également pu être intéressant pour comprendre l'effort consenti par la CT dans ses OAP pour encourager le report modal de l'autosolisme vers le vélo et la marche (l'information est souvent très imprécise, ex : « les aménagements pour les cycles sont quasi-inexistants et les continuités piétonnes ne sont pas assurées ». p.17) ;
 - Des informations sur les parts modales auraient pu permettre de poser un état des lieux chiffré et de fixer des objectifs à atteindre ou de définir des indicateurs de suivi mesurables.
- PADD :
 - Points forts :
 - Souhait d'articuler urbanisme/mobilité afin de promouvoir l'usage des transports en commun et des modes doux ;
 - Soutien aux mobilités de proximité et modes actifs pour les piétons en particulier et réseaux inter-centralités ;
 - Ambitions environnementales et écologiques fortes avec des enjeux de préservation des espaces naturels, agricoles et paysagers et des corridors écologiques/ceintures vertes ;
 - Prise en compte et valorisation des entrées de villes ;
 - Enjeux logistiques posés alors qu'ils sont hors champ des thématiques du PLU prévues par la loi ;
 - Mise en tourisme via des aménagements pour promenades en cohérence avec le patrimoine agricole du territoire qui pourront aussi servir pour les déplacements quotidiens ;
 - Mobilisation du bâti et des espaces artificialisés comme les parkings pour produire de l'énergie renouvelable ;
 - Plusieurs cartes très illustratives des stratégies énumérées sont présentées ;
 - Le document est articulé par des thématiques claires et larges.
 - Pistes d'amélioration
 - Objectifs parfois à l'état de simples intentions qui mériteraient des précisions quant aux zones géographiques concernées et objectifs à atteindre chiffrés et concrets. Exemple : « Le PLU vise également à faciliter le développement des

nouvelles formes de mobilité innovantes : transports autonomes, mobilité électrique, mobilité partagée, covoiturage, innovations en matière de stationnement et de partage de la voirie, d'offres de services, de numérique ou encore de billettique. » p.33

- P.18 préciser de quels aménagements il s'agit pour encourager les modes actifs et rajouter éventuellement des équipements pour vélos et EDP (trottinettes...) avec flotte d'autopartage (voir obj 23 SRADDET) ;
- Objectif de report modal à préciser si possible en lien avec la croissance démographique anticipée (chiffrer l'objectif de report souhaité à échéance donnée et fixer un objectif de part modal en modes actifs et en modes collectifs à atteindre) en plus de l'objectif final, fixer une trajectoire pour l'atteindre ;
- En plus de P+R, les flux entrants peuvent être réduits avec la mise en œuvre d'une stratégie plus globale de report modal (PEM) p.33 ;
- La question des transports et mobilités doit être aussi abordée sous l'angle de l'évolution de la demande, l'anticipation des usages associés à la démobilité et leurs conséquences sur l'adaptation de l'offre de transport³ ;
- Objectif de qualité de l'air à préciser/quantifier en lien avec le SRADDET. Aucune mesure ou objectif chiffré n'est fixé ce qui est dommageable, car ne permet pas de suivre les effets et impacts des opérations entreprises au travers d'indicateurs éventuels de suivi, alors même que la qualité de l'air impose la mise en place d'un Plan d'Urgence Transport ;
- Les mesures d'adaptation au changement climatique mériteraient d'être développées à travers une analyse complémentaire sur les nouveaux niveaux de risques (aléas) et de vulnérabilité induit par le changement climatique. L'approche demeure ici très centrée sur la gestion de crise et un peu sur le curatif. Afin d'améliorer la résilience du territoire et de son système de transport, il conviendrait de développer une approche systémique permettant l'anticipation et les aspects des comportements et usages.
- Globalement, les territoires avoisinants pourraient davantage être pris en compte (connexions et complémentarités entre Transports en Commun -TC-, liens aux Pôles d'Echange Multimodaux -PEM-, etc.), d'autant que le territoire est au débouché de la vallée du Rhône, à l'intersection des grands flux Est et Ouest et constitue la porte d'entrée des flux longue distance pour le Luberon, les Alpilles, l'est gardois et la Camargue.

- Détail par thématiques

Tourisme

Fluvial

Le Rhône accueille des flux de transport de voyageurs (croisière, tourisme de passage, plaisance) importants. La commune dispose d'une halte nautique pour le tourisme fluvial, d'un quai pour le transport de voyageurs et d'une navette à destination des habitants et touristes. Le PLU accompagne le développement du tourisme fluvial et permettra notamment d'améliorer les conditions de son accueil, et plus particulièrement de faciliter le lien entre le fleuve et le centre-ville, d'optimiser l'accès aux embarcadères pour les modes actifs et les personnes à mobilité réduite et ainsi de valoriser la perception du territoire.

³ Voir les diagnostics et prospectives à ce sujet sur le site « mobilitemagazine.com : [Quand la pandémie favorise « l'autosolisme »](#) et sur le site de l'ORT : [Présentation PowerPoint \(utp.fr\)](#)

Le lien entre le fleuve et le centre-ville intègre-t-il les mobilités douces et les aménagements spécifiques associés tels que des flottes en partage, des parkings à vélos, une signalétique, etc. ?

Agricole

Des promenades avec panneaux d'indication sont prévues au PADD pour une mise en valeur touristique du paysage autour du patrimoine agricole urbain et périurbain (p.25).

L'idée est intéressante et pourrait être encore poussée en aménageant si possible des pistes/bandes cyclables et itinéraires piétons qui seraient également favorable aux déplacements du quotidien ? Quels sont les liens envisageables avec les linéaires prévus en centre-ville et les Schémas Régionaux des Voies Vertes et des Véloroutes ?

Centralité

La CT a l'objectif d'identifier des centres existants et de conforter les déplacements de proximité tout en limitant l'extension urbaine et l'imperméabilisation des sols.

La stratégie d'articulation des quartiers entre eux (projets urbains et tissu existant) est pensée en particulier *via* l'aménagement de liaisons TC et en modes doux, soit :

- Tramway, bus à haute fréquence ;
- Modes actifs avec trame cyclable ;
- Conversion d'une rocade en boulevard urbain multimodale (tramway, vélo) ;
- Atténuation des coupures ferroviaires urbaines ;
- Apaisement du tour des remparts en réduisant la place de la voiture (rompre l'effet périphérique grâce à la mise en valeur d'accroches urbaines au niveau des principales portes des remparts par l'aménagement d'espaces publics apaisés traversant le boulevard des remparts) ;
- Diminution de la place de la voiture en centre-ville *via* des restrictions en matière de stationnement.

L'objectif d'atténuation des coupures ferroviaires urbaines mériterait une précision sur leur localisation.

Solidarité

Le PLU ambitionne d'affirmer son engagement en matière de politique de la Ville en intégrant davantage les quartiers prioritaires au reste du tissu.

Les transports et mobilités ne sont pas mentionnés explicitement comme une voie d'amélioration envisageable pour améliorer ce tissage et le cadre de vie. Ils peuvent constituer un axe stratégique à valoriser, en particulier pour favoriser l'accès à l'emploi et aux services de leurs habitants, comme la relocalisation d'activités au sein de ces quartiers.⁴

Entrées de villes entre les entités urbaines

3 entrées sont identifiées. Les enjeux de requalification et d'amélioration du cadre de vie sont bien posés.

Toutefois, plusieurs précisions pourraient être portées afin d'améliorer le report modal et la mobilité décarbonée *via* :

- La création de parcs à vélos et de connexions avec les bandes et pistes cyclables ;

⁴ Pour aller plus loin, lien site de l'ADEME : [Tous mobiles KIT \(tousmobiles-kit.com\)](https://tousmobiles-kit.com)

- Des aires de covoiturage ;
- L'installation de bornes électriques.

Par ailleurs, la désimperméabilisation du sol lors de la requalification de certaines entrées est prévue, mais aucune précision n'est fournie. De quelles entrées s'agit-il ? Quelles surfaces approximatives ?

Par ailleurs, le PLU prévoit-il d'encourager le report modal dans les projets de transformation des principales pénétrantes et entrées de ville en rue ou avenue (aujourd'hui simples voies de circulation sans dimension urbaine) ? Le PADD pourrait également préciser si les axes seront multi-usages.

Parkings

La mobilisation du bâti et des espaces artificialisés comme les parkings est retenue comme une solution pour produire de l'énergie renouvelable.

Pour aller plus loin dans cette logique d'atténuation des impacts environnementaux et climatiques, la désimperméabilisation de certains parkings (obj 10 et règle associée du SRADDET) et/ou une végétalisation des places pourraient être systématisées.

- Orientation d'Aménagement et de Programmation
 - Points forts :
 - L'ensemble des 10 OAP sectorielles sont très bien présentées et les projets paraissent cohérents avec le contenu du PADD ;
 - Les OAP s'insèrent dans la stratégie portée par la Région en matière de transport⁵. Ainsi :
 - La place de la voiture tend à être réduite au profit des mobilités douces (OAP 1>10) et/ou via la réduction/reconfiguration (mutualisation par silos, aménagement sous ou derrière les bâtiments, etc.) des stationnements et interdiction de créations de nouvelles voies (OAP 10).
 - Des lignes de Bus Haute Fréquence (BHF) (OAP 1, 2, 3, 9,10), de tramway (OAP 2, 9, 10) vont être renforcées avec des tracés parfois restructurés en fonction des projets d'aménagement prévus par le PLU ;
 - Des cheminements pour mobilités douces sont prévues (OAP 1>10) via notamment des mixités d'usage des réseaux viaires, des perméabilités urbaines pour les modes actifs (OAP thématique) comprenant des espaces de rencontre ;
 - Un pôle d'échange est en projet dans le quartier de Gare (OAP 4) ;
 - Des liaisons piétonnes et cyclables seront développées vers les stations de tramway ;
 - La qualité paysagère des entrées de ville est améliorée via des végétalisations et aménagements divers (plateaux piétons, parvis) et vise à créer de la cohérence entre quartiers (OAP 1>10) et sera favorable au confort et à l'image des modes doux ?)
 - Pistes d'amélioration :

⁵ Une stratégie basée sur la trame suivante :

1. Éviter les déplacements « inutiles »,
2. Reporter les déplacements vers des modes alternatifs à la voiture individuelle/autosoliste,
3. Convertir les véhicules à énergie fossile vers des énergies décarbonées et moins émissives en polluants.

- Des informations supplémentaires sur la fréquence des TC sur le territoire permettraient de mieux saisir l'enjeu autour du déploiement du BHF (OAP 1) + quel impact de la bifurcation du BHF sur la ZAC Bel-Air pour les autres quartiers ?
- Quelles sont les mesures pour éviter que la création de la LEO ne se traduise par une hausse de l'autosolisme ?
- Le report modal pourrait être encore davantage encouragé dans certains secteurs, notamment aux entrées de ville⁶, via :
 - L'identification d'aires de covoiturage ;
 - Des partages d'usages pour chaque nouvelle desserte viaire (indépendamment de la hiérarchie des voies, ex : OAP 3) intégrant pistes/bandes cyclables et espaces piétons comme présenté dans l'OAP 4 p.38 qui devraient être systématisés ;
 - Le déploiement de parkings pour vélos ;
 - L'implantation de bornes IRVE (notamment dans les PEM et pour tout programme d'aménagement)⁷ ;
 - L'encouragement au déploiement de PDE/PDA (OAP 4 – technopôle) ;
- Engager des réflexions pour connecter les réseaux cyclables au Schéma Régional des VéloRoutes et Voies Vertes ;

La possibilité de déployer des revêtements perméables est bien réfléchi pour les projets nouveaux, mais pourrait aussi être pensée comme une voie de conversion des surfaces déjà imperméabilisées lors des opérations d'entretien (via du grave compacté ou sol naturel)⁸ ;

⁶ Encourager le rabattement à proximité des gares ou entrées de villes est une obligation inscrite à l'art. 26 de la loi climat et résilience du 22 août 2022. Le PLU peut anticiper la localisation et le nombre de places des parkings pour le rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes ainsi que le nombre de places de stationnement sécurisées pour vélos et Engins de Déplacement Personnels (EDP) ainsi que les emplacements TC.

⁷ Obligation d'équipements de parkings >20 places en bornes de recharge pour véhicules à énergie non fossile et par tranche de 20 places (art. 67 Loi d'Orientation des Mobilités du 24 décembre 2019). Pour le reste, des solutions de cofinancements sont envisageables, voir le site de l'ADEME : [Appel à projets « Mobilité électrique durable en zones non interconnectées » \(IRVE ZNI\) – Ademe](#).

⁸ A noter que les objectifs du SDAGE du Bassin Rhône-Méditerranée prévoient notamment de lutter contre l'imperméabilisation des sols. Ainsi, pour chaque m² nouvellement bétonné, 1,5 m² devront être désimperméabilisés (soit 150% des surfaces nouvellement artificialisées en compensation). En cas de destruction des zones humides, 200 % des surfaces détruites devront être compensées.

✓ ANNEXE 2/ AUTRES REMARQUES

- Remplacer l'acronyme « PACA » par Région SUD ou Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur : il a été utilisé à de nombreuses reprises.
- Diagnostic socio-économique, p. 63 : Préciser que RTE se trouve sur le pôle Pégase (pas uniquement en lien), qui est une propriété régionale tout comme l'aéroport.
- Tome 1/ justification des choix, p. 52 : il est fait référence à « SRADETT Sud-PACA adopté en juin 2019 ». Corriger par SRADDET Provence Alpes Côte d'Azur approuvé en octobre 2019 »
- Evaluation environnementale, p.104 : « ARTICULATION DU PLU AVEC LES AUTRES SCHEMAS, PLANS ET PROGRAMMES ». Le PLU évoque que le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon arrêté le 9 décembre 2019 n'a toujours pas approuvé à la date d'arrêt du PLU. Pour autant, il est considéré « que le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon étant un SCoT intégrateur, il n'a pas été jugé nécessaire de démontrer la compatibilité du PLU avec les autres documents de rang supérieur (SRADDET notamment) ». La Région ne partage pas l'analyse du PLU. En effet, considérant que la révision du SCoT n'a pas encore abouti (uniquement au stade d'arrêt, sans être allé à la phase d'enquête publique), c'est le SCoT approuvé le 16 décembre 2011 qui est toujours en vigueur. Considérant qu'il n'est pas intégrateur (la loi ALUR de 2014 positionne le SCoT comme stratégique et intégrateur des politiques publiques, donc postérieure à l'approbation du SCoT), le SRADDET s'applique directement sur le PLU.