



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de révision du
POS de Nevers (Nièvre) et sa transformation en PLU**

n°B – 2016 – 910

Table des matières

1 – Préambule relatif à l’élaboration de l’avis.....	3
2 – Présentation du territoire et du projet de PLU.....	4
3 – Les enjeux environnementaux identifiés par l’Ae.....	5
4 - Analyse de la qualité du dossier.....	6
4.1 Analyse de l’état initial de l’environnement et de ses perspectives d’évolution.....	6
4.3 Articulation avec les autres plans-programmes.....	7
4.5 Résumé non technique et description de la démarche d’évaluation environnementale.....	8
5 - Analyse de la prise en compte de l’environnement dans le PLU.....	8
5.1 Qualité de l’analyse des incidences du PLU sur l’environnement.....	8
5.2 Prise en compte de l’environnement dans le PLU et mesures ERC.....	9
5.2.1 Biodiversité et milieux naturels remarquables.....	9
5.2.3 Risques et nuisances.....	9
5.2.4 Qualité des eaux.....	10
5.2.5 Consommation d'espace.....	10
5.2.6 Paysage.....	11
5.2.7 Changement climatique et transition énergétique.....	12
6 – Conclusion.....	12

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), les plans locaux d'urbanisme (PLU) peuvent devoir faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (ci-après Ae), en particulier lorsqu'ils concernent un territoire qui comprend en tout ou en partie un site Natura 2000 (article R. 104-9 du code de l'urbanisme).

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. L'évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les aménagements envisagés. De manière générale, l'évaluation environnementale, le cas échéant intégrée au rapport de présentation du document, doit comporter :

- 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 des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement ;
- une évaluation des incidences du projet sur l'environnement ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, s'il y a lieu, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- une définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan, afin de permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;
- un résumé non technique ainsi qu'une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'Ae 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 de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe), l'autorité environnementale compétente pour les PLU 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 de l'avis sur le PLU de Nevers

La DREAL Bourgogne-Franche-Comté a été saisie par la commune de Nevers de son projet de PLU ; elle a reçu un dossier complet le 22 août 2016 et en a accusé réception ; l'avis de l'Ae devait donc être émis le 22 novembre 2016 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) a été consulté le 24 août 2016 et a émis un avis le 15 septembre 2016. Par ailleurs, la DDT de la Nièvre a été consultée le 24 août 2016 et a émis un avis le 28 septembre 2016.

Sur la base de ces avis et de sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe Bourgogne-Franche-Comté (dénommée ci-après la MRAe) tous les éléments nécessaires à son intervention et notamment un projet d'avis.

C'est dans ce cadre juridique, et sur la base de la contribution de la DREAL, que la MRAe s'est prononcée lors de sa réunion du 10 novembre 2016, à Dijon. Philippe DHENEIN (président), Hubert GOETZ, Colette VALLEE, Hervé RICHARD étaient présents et ont adopté l'avis ci-après.

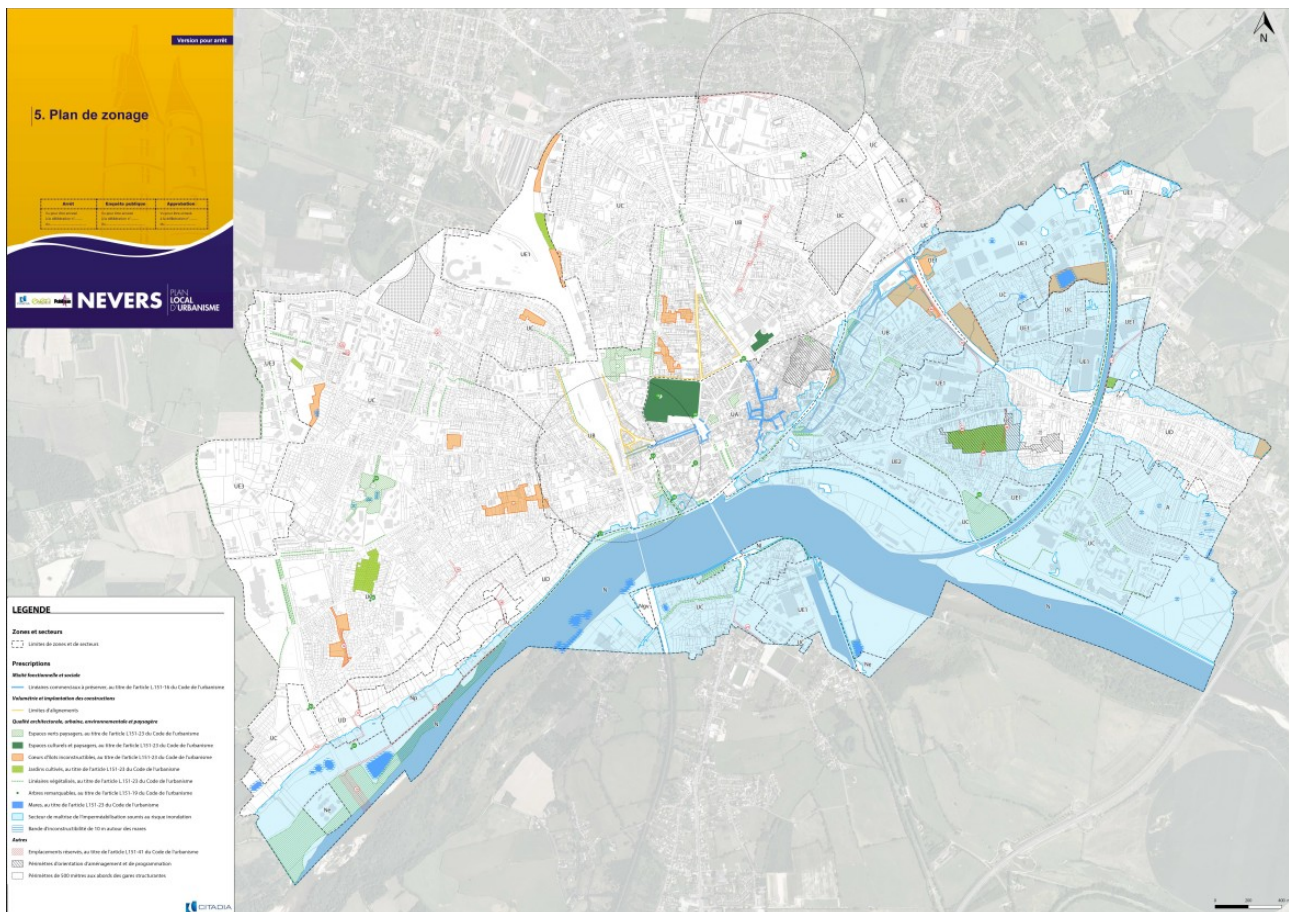
Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet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

2 – Présentation du territoire et du projet de PLU

La commune de Nevers est la ville principale du département de la Nièvre ; elle comptait 34 841 habitants en 2013. Elle est inscrite au cœur de la vallée de la Loire qui traverse le sud de la commune et crée des paysages emblématiques. Elle est également concernée par le bassin versant de la Nièvre (dont l'embouchure avec la Loire se trouve au cœur de la ville), et se situe à proximité de la confluence Loire-Allier (site du « Bec d'Allier »).

Elle s'inscrit au carrefour de voies terrestres et fluviales, et jouit d'un site naturel de grande qualité grâce au passage resserré de la Loire surmonté d'une butte à sa confluence avec la Nièvre. Si cette situation offre des paysages et des caractéristiques naturelles remarquables, elle impose également la prise en compte d'enjeux environnementaux importants dans le développement urbain de Nevers.

Nevers dispose d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 26 novembre 2001 et modifié le 24 septembre 2005. La commune souhaite réviser son document d'urbanisme et lancer un nouveau cycle d'évolution urbaine afin de stopper le déclin démographique et économique constaté depuis les années 1980. En l'espèce, le scénario de développement retenu prévoit un ralentissement de l'érosion démographique sur le rythme de celui du programme local de l'habitat (PLH), soit une décroissance démographique annuelle moyenne de -0,16 % sur la période 2012-2018, puis une reprise de la croissance à hauteur de 1,04 % par an en moyenne sur la période 2018-2025 pour retrouver le nombre d'habitants de 2006 (38 496).



Projet de zonage du PLU de Nevers (source : dossier de PLU)

3 – Les enjeux environnementaux identifiés par l’Ae

Les enjeux identifiés par l’autorité environnementale sur le territoire de Nevers sont :

1. la préservation des **milieux naturels d’intérêt communautaire, de la biodiversité et des continuités écologiques**, en particulier ceux liés aux cours d’eau de la Loire, la Nièvre et l’Eperon ;
2. la prise en compte des **risques naturels d’inondations** (territoire à risque d’inondations identifié dans le plan de gestion des risques d’inondations - PGRI) **et des risques technologiques** (sites et sols pollués, transport de matières dangereuses, présence d’installations classées pour la protection de l’environnement - ICPE), ainsi que des **nuisances** liées aux infrastructures routières et ferroviaires ;
3. la préservation de la **qualité des eaux superficielles et souterraines** ;
4. la **limitation de la consommation d’espace** et le **renouvellement urbain** ;
5. la préservation et la mise en valeur du **paysage et du patrimoine culturel** ;
6. la prise en compte de la **problématique relative au changement climatique et à la transition énergétique** (réduction des consommations énergétiques, développement des énergies renouvelables, réduction des émissions de gaz à effet de serre, prise en compte du réchauffement climatique).

4 - Analyse de la qualité du dossier

Le rapport de présentation est décliné en 3 pièces distinctes :

- 1a. Diagnostic territorial et état initial de l'environnement ;
- 1b. Justification des choix retenus ;
- 1c. Évaluation environnementale.

La restitution de l'évaluation environnementale ne permet pas d'apporter les éclairages attendus pour comprendre les modalités concrètes de prise en compte de l'environnement dans le projet et les mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les impacts. Elle manque de clarté, de lisibilité et de précision.

L'Ae constate en tout état de cause que l'évaluation environnementale ne semble pas avoir permis de faire évoluer les choix décidés dans le cadre de la révision du PLU, et présente à ce stade un intérêt limité malgré un territoire où les enjeux environnementaux sont importants.

L'Ae regrette par ailleurs qu'il n'y ait aucune visibilité dans le dossier sur les zonages qui prévalaient dans le POS et les modifications apportées par le PLU. Or, l'évaluation environnementale devrait offrir l'occasion de se réinterroger sur la pertinence ou non des choix opérés dans l'ancien document d'urbanisme au regard des incidences environnementales, et de comparer l'évolution du zonage POS/PLU.

4.1 Analyse de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution

L'état initial met en évidence les principales sensibilités environnementales du territoire et les enjeux à prendre en compte pour le document d'urbanisme. **L'Ae soulève toutefois que le degré de précision de l'état initial n'est pas suffisant sur les enjeux suivants :**

- **Biodiversité et milieux naturels :** des cartes de l'occupation des sols et des milieux naturels à l'échelle de la commune manquent au dossier, ne permettant pas de localiser les principaux enjeux en la matière. Les cartes des sites Natura 2000 et des ZNIEFF devraient également être agrandies pour gagner en visibilité ;
- **Trame verte et bleue :** la présentation des continuités écologiques qui concernent le territoire n'est pas suffisamment explicite et précise. Elle reprend très succinctement les éléments contenus dans le SCoT du Grand Nevers, sans affiner l'identification des enjeux à une échelle suffisante². L'analyse devrait ainsi être complétée par une ou plusieurs carte(s) dédiée(s) aux réservoirs de biodiversité et continuités écologiques du territoire, qui permette(nt) de distinguer et de localiser les différents types de réservoirs de biodiversité (cours d'eau, zones humides, forêts, prairies et bocage, éléments de trame verte urbaine) présents sur le territoire ainsi que les corridors écologiques existants où à remettre en bon état. L'analyse devrait également permettre d'identifier les secteurs à enjeux vis-à-vis du PLU, où les continuités écologiques sont impactées (ou pourraient être menacées) par l'urbanisation ;
- **risques d'inondations :** les cartes présentées sont d'un format beaucoup trop réduit pour permettre une bonne vision des secteurs soumis à l'aléa inondation. Le PLU devrait également exploiter davantage les études menées sur le sujet à l'échelle de l'agglomération de Nevers, afin de caractériser et de localiser avec plus de précisions les risques d'inondations et de ruissellement sur la commune ;
- **classement sonore des infrastructures de transport terrestre :** la présentation (en particulier dans le chapitre n°6-c-1) devra être revue et actualisée sur la base des deux nouveaux arrêtés préfectoraux pris le 9 juin 2016 concernant le classement sonore du réseau routier et ferroviaire.

2 La carte de synthèse de la trame verte et bleue présentée p.97 de la pièce n°1a du rapport de présentation n'apparaît pas d'un niveau de précision suffisant pour confronter les continuités écologiques aux enjeux d'urbanisation du PLU.

4.2 Justification des choix retenus

La justification des choix opérés dans le cadre du PLU figure dans la pièce 1b du rapport de présentation. Les justifications présentées portent sur le scénario de développement, les choix retenus pour établir le PADD ainsi que les zonages et règles définis dans le règlement du PLU. La justification des choix retenus au regard des problématiques environnementales du territoire ne ressort cependant pas clairement de l'exposé.

L'Ae rappelle que le rapport de présentation doit, conformément au 4° de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, « expliquer les choix retenus [...] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ».

Les différents types de zones (urbaines, agricoles, naturelles) utilisées dans le zonage du PLU sont exposées dans la pièce 1b. Toutefois, les motifs de délimitation des secteurs constructibles ne sont pas évoqués.

Par ailleurs, un scénario au « fil de l'eau » est évoqué p.21 à 24 de la pièce n°1c « évaluation environnementale ». Le dossier ne permet cependant pas d'évaluer les apports du PLU révisé par rapport à ce scénario.

L'Ae recommande donc de justifier davantage les raisons qui ont guidé le choix du projet au regard des objectifs de protection de l'environnement et de justifier la délimitation des zones constructibles.

Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont définies sur deux secteurs :

- secteur des Barbiots : à l'est de la commune, il s'agit actuellement d'un cœur d'îlot composé de nombreuses parcelles en lanières pour l'essentiel occupées par des jardins. L'OAP vise notamment à définir les futurs accès à la zone, à conserver les jardins situés en périmètre d'aléa fort du PPRI, et à permettre le développement de l'habitat sous conditions en périmètre d'aléa faible ;
- secteur « Saint-Etienne – Chaméane » : situé en limite nord du centre-ville, ce secteur vise principalement à définir les principes de renouvellement urbain de deux parcelles occupées par les anciennes écoles Fénelon et de la Manutention.

L'Ae relève que les secteurs urbanisables à l'ouest de la commune (qui vont engendrer l'essentiel de la consommation foncière du PLU) ne font pas l'objet d'OAP, tout comme le projet de renouvellement urbain situé sur le site « Pittié » (comprenant notamment un projet de nouvelle piscine).

4.3 Articulation avec les autres plans-programmes

L'articulation du PLU avec les autres plans et programmes est évoquée à deux endroits différents du rapport : au sein de la pièce n°1a « diagnostic territorial et état initial de l'environnement » et dans la pièce n°1c « évaluation environnementale ». Des incohérences sont relevées entre ces deux pièces³, nécessitant une harmonisation et une fusion de ces paragraphes pour favoriser la clarté de l'exposé.

Par ailleurs, l'Ae considère que la description de l'articulation du PLU de Nevers avec les plans et programmes est très partielle, et recommande de la compléter sur les plans et programmes suivants :

- **Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Nevers (arrêté le 7 avril 2016)** : l'analyse devrait notamment démontrer, cartes à l'appui, en quoi le PLU s'inscrit pleinement dans les prescriptions et recommandations du DOO. L'évolution de l'enveloppe urbaine (avant et après révision) devra par exemple être définie avec précision à l'échelle du PLU ;
- **Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021** : les objectifs de bon état des cours d'eau et les mesures inscrites au programme de mesures du SDAGE 2016-2021 devront être mentionnées et confrontées au projet de PLU. Le bassin versant de la rivière Nièvre⁴, qui concerne le nord et l'est de Nevers jusqu'à la confluence avec la Loire, est notamment visé par des mesures relatives aux zones humides (MIA14), des mesures de restauration hydromorphologique des cours d'eau (MIA02) ainsi que des mesures de restauration des continuités écologiques (MIA03) ;

³ Par exemple : l'une présente l'articulation avec le SDAGE 2010-2015, et l'autre évoque le SDAGE révisé 2016-2021.

⁴ Code masse d'eau dans le SDAGE : FRGR0224 « La Nièvre et ses affluents depuis Guerigny jusqu'à sa confluence avec la Loire », dont l'objectif de bon état global est fixé à 2021.

- **Le contrat territorial des Nièbres** : adopté le 5 juillet 2016, celui-ci n'est pas mentionné dans le dossier. Son objectif principal est la mise en œuvre d'actions en faveur de la reconquête de la qualité de l'eau, de permettre la restauration physique des cours d'eau, de rétablir la continuité écologique et de préserver la biodiversité et des milieux aquatiques sur le bassin versant de la Nièvre ;
- **Plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021** : celui-ci n'est pas mentionné dans le dossier. Une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) sur le territoire à risque important d'inondation du secteur de Nevers est en cours d'élaboration dans le cadre de l'application locale du PGRI. Il apparaît incontournable de décrire l'articulation du PLU de Nevers avec ce document cadre sur la gestion des risques d'inondations ;
- **Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Bourgogne (adopté le 6 mai 2015⁵)** : des précisions devront être apportées sur l'identification et les modalités de prise en compte des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques qui concernent la commune de Nevers (voir notamment les observations en partie 4.1 du présent avis).
- **Plan climat énergie territorial de Nevers agglomération (PCET) arrêté le 29 octobre 2012** : l'évaluation environnementale ne permet pas d'apprécier comment le document d'urbanisme intègre les objectifs de ce plan.

4.4 Dispositif de suivi de l'application du PLU

Des « indicateurs de veille environnementale » sont définis p.82 à 85 de la pièce n°1c « évaluation environnementale » afin de permettre l'analyse des résultats de l'application du PLU, avec un état de référence lorsque cela est possible.

4.5 Résumé non technique et description de la démarche d'évaluation environnementale

Le résumé non technique figurant dans la pièce n°1c « évaluation environnementale » permet d'avoir une vision synthétique du dossier. L'Ae regrette qu'aucune carte ne vienne expliciter le projet communal et ses incidences sur le territoire.

Une présentation succincte de la démarche d'évaluation environnementale figure au début du document n°1c « évaluation environnementale » : elle porte sur la philosophie de l'évaluation environnementale, mais ne décrit pas la méthodologie mise en œuvre par le bureau d'étude en charge de la démarche.

L'Ae recommande donc de préciser la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée, en présentant les études spécifiques opérées au cours de l'élaboration du document d'urbanisme, notamment les études scientifiques, dans le but d'éclairer le public sur le dispositif mis en œuvre (apports des démarches scientifiques opérées, actions des bureaux d'études, déroulement concret de la démarche itérative, etc).

5 - Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le PLU

5.1 Qualité de l'analyse des incidences du PLU sur l'environnement

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement figure dans la pièce n°1c « évaluation environnementale ». Celle-ci présente successivement : un scénario au fil de l'eau, une évaluation comparée des 3 scénarios de développement envisagés⁶, une analyse thématique des incidences du PLU, un focus sur les sites susceptibles d'être touchés de manière notable par la mise en œuvre du PLU, une évaluation des incidences Natura 2000.

5 Il conviendra de rectifier le chapitre 5.2.1 du rapport qui indique par erreur que « le SRCE de Bourgogne est en phase finale de concertation ».

6 Scénario n°1 : stabilité démographique / Scénario n°2 : arrêt de l'érosion démographique et relance de la croissance (+2286 habitants entre 2011 et 2025) / Scénario n°3 : poursuite de l'érosion démographique (-1830 habitants entre 2011 et 2025). Le scénario n°2 a été retenu.

Si l'Ae n'a pas de remarque particulière à formuler quant à la structuration de cette présentation, **elle relève en revanche des lacunes majeures à l'évaluation environnementale pour lesquelles elle recommande d'apporter des compléments :**

- **l'analyse des incidences du PLU est trop peu territorialisée, en particulier en ce qui concerne les continuités écologiques et le paysage. La pauvreté cartographique de l'exposé rend très difficile l'appréciation des incidences du PLU sur le territoire ;**
- **la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) est absente du dossier. L'évaluation environnementale devra faire apparaître distinctement les mesures d'évitement et de réduction (ou le cas échéant de compensation) décidées face aux incidences négatives identifiées ;**
- **l'analyse des incidences du PLU sur les sites susceptibles d'être touchés de manière notable par la mise en œuvre du PLU⁷ présente un niveau de précision très faible. Aucune carte ne vient confronter ces projets avec les enjeux environnementaux présents⁸.**

5.2 Prise en compte de l'environnement dans le PLU et mesures ERC⁹

5.2.1 Biodiversité et milieux naturels remarquables

Les milieux naturels en lien avec la Loire sont préservés par le PLU par le biais d'un classement en zone naturelle.

Concernant la nature en ville, 23,5 ha de parcs et jardins de la commune font l'objet d'un classement en « cœurs d'îlots inconstructibles », afin de compléter la trame verte urbaine basée sur 31 ha d'espaces verts paysagers protégés par le PLU. 36 mares identifiées sur la commune (surtout à proximité de la Loire) font l'objet d'une protection dans le PLU, qui définit une bande d'inconstructibilité de 10 m autour de ces mares.

Le PLU identifie très justement un enjeu relatif à la restauration de la Nièvre sur la commune de Nevers, qui est recensée comme secteur de rupture de continuité écologique dans la trame bleue du SCoT. Cependant, l'évaluation environnementale est silencieuse sur la prise en compte de cet enjeu par le PLU, aucune mesure n'étant définie dans le PLU pour accompagner la restauration de cette continuité écologique. **L'Ae recommande de préciser les incidences du PLU sur les continuités écologiques et de préciser les dispositions visant à remettre en bon état les continuités écologiques du bassin versant de la Nièvre (cours d'eau de la Nièvre, de l'Eperon et de la Pique).**

Le classement de la parcelle située au nord-ouest du cimetière de l'Aiguillon en « Uc » mérite d'être revu en secteur naturel inconstructible, compte tenu de l'occupation actuelle des sols (présence de boisements et d'un terrain de loisirs enherbé).

5.2.2 Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences du PLU sur les sites Natura 2000 présentée en pages 59 à 81 du rapport de présentation est proportionnée aux enjeux présents et présente une aire d'étude adaptée : l'évaluation des incidences porte sur les sites Natura 2000 « Bec d'Allier », « Vallées de la Loire et de l'Allier entre Mornay-sur-Allier et Neuvy-sur-Loire », « Vallée de la Loire de Neuvy au Bec d'Allier » et « bocages, forêts et milieux humides des Amognes et du bassin de la Machine ». Les éléments présentés permettent de conclure à l'absence d'incidence notable du PLU sur les objectifs de conservation des habitats et des espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 étudiés.

5.2.3 Risques et nuisances

Le PLU s'attache à prendre en compte le PPRi Loire existant, approuvé en 2001 et en cours de révision (prescrite par arrêté du 29 juillet 2015).

7 Sont étudiés les sites suivants : Chaméane, les Barbiots, le camping sur les bords de Loire, ainsi que la frange ouest du territoire.

8 Par exemple : pas de cartographie de l'occupation des sols, pas de cartographie des enjeux d'inondations sur ces secteurs...

9 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts.

Le zonage du PLU identifie les « secteurs de maîtrise de l'imperméabilisation soumis au risque inondation », dont la trame semble reprendre les plus hautes eaux connues. Sur ces secteurs, le règlement définit des conditions particulières à l'urbanisation, en imposant par exemple 25 % d'espaces verts en pleine terre pour toutes les unités foncières des constructions neuves. **L'Ae regrette cependant qu'aucune mesure visant à redonner de la continuité écologique à la rivière Nièvre n'ait été définie en accompagnement de ces dispositions visant la maîtrise de l'imperméabilisation dans la zone « UE1 ».** Par ailleurs, l'état initial de l'environnement signale des inondations de la rivière la Pique « dues à l'imperméabilisation croissante de son bassin versant »¹⁰, ce secteur ne faisant toutefois pas l'objet d'un PPRI. Dans ce cadre, l'Ae considère que le PLU devrait également définir des mesures permettant de réduire l'imperméabilisation aux abords de la Pique, ce qui n'est pas évoqué dans le dossier de PLU.

Par ailleurs, l'Ae relève que l'urbanisation projetée dans le secteur des « Barbiots » (faisant l'objet d'une OAP), aujourd'hui occupé par des jardins, engendrera une imperméabilisation supplémentaire et donc une vulnérabilité plus importante aux risques de ruissellement et d'inondations sur ce secteur déjà très exposé.

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un zonage d'assainissement des eaux pluviales, prévu par l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales, apparaît particulièrement opportune sur la commune de Nevers. Elle permettrait de délimiter après des études spécifiques :

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;
- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement.

Le dossier ne mentionne pas l'existence d'un tel dispositif¹¹, que l'Ae encourage ainsi à mettre en place sur la commune de Nevers.

Le rapport ne permet pas d'apprécier comment le projet intègre la connaissance des sites et sols pollués dans la prospection des potentialités foncières sur la commune, ainsi que l'enjeu de cohabitation entre activités et habitat sur les secteurs urbanisables.

L'évaluation environnementale devrait enfin étudier les potentielles nuisances liées à la proximité de la station d'épuration de Nevers pour les habitants actuels ou futurs de la zone d'urbanisation « Uc » (au sud-ouest de la commune).

5.2.4 Qualité des eaux

L'adéquation entre le projet de PLU et les capacités d'assainissement des eaux usées ne pose pas de difficulté particulière. Les périmètres de protection de captage d'eau potable n'apparaissent pas impactés par le projet de PLU.

Le réseau hydrographique du bassin versant de la Nièvre, dont l'état morphologique est dégradé à Nevers, n'apparaît pas suffisamment pris en compte par l'évaluation environnementale (cf observations formulées en 5.2.1 et 5.2.3 du présent avis). Aucune mesure n'est définie dans le PLU dans le sens d'une restauration de ces cours d'eau et de leurs continuités écologiques.

5.2.5 Consommation d'espace

Le rapport de présentation indique p.65 que 18,2 ha ont été consommés entre 2002 et 2011, dont 10,2 pour l'activité et 8 pour l'habitat, essentiellement sur la frange ouest de la commune. Ce bilan devrait être actualisé sur les dix dernières années précédents l'approbation du PLU.

Le PADD prévoit une consommation d'espaces d'environ 15 ha dans le cadre du PLU révisé, situés sur la frange ouest du territoire communal sur des espaces non aménagés de la zone d'activités du boulevard du Pré Plantin, à l'interface des activités de ce même boulevard et du tissu résidentiel continu, ainsi qu'au sud de l'hôpital Pierre Bérégovoy. Le rapport devrait présenter une cartographie de ces 15 ha évoqués par le PADD.

Il y a environ 17 % de logements vacants à Nevers, et 19 % des locaux commerciaux sont inoccupés (le centre-ville apparaît particulièrement touché). Aussi, Nevers présente un enjeu considérable en matière de réhabilitation et renouvellement urbain, du fait du développement des friches urbaines et de la vacance

10 Chapitre n°14.5 du rapport de présentation, page 200.

11 Seul le plan du réseau de collecte des eaux usées et pluviales figure en annexe au PLU.

importante tant en matière de logements que de bâtiments d'activités économiques. Cet enjeu est prégnant dans le projet de PLU, qui recherche un équilibre entre la mise à disposition de terrains libres à l'urbanisation et la requalification de certains sites anciens dégradés. Dans ce cadre, le potentiel foncier de Nevers fait l'objet d'une carte p.68 du diagnostic qui localise les dents creuses, les fonds de parcelles, les axes à restructurer et les terrains mutables : cette carte apparaît malheureusement trop petite pour être pleinement exploitable, et semble comporter des erreurs dans l'identification des terrains mutables¹². Par ailleurs, il aurait été intéressant de mesurer le volume des parcelles identifiées, afin d'estimer la capacité d'accueil de nouvelles habitations ou activités en renouvellement urbain et en dents creuses.

L'Ae recommande de confronter les secteurs identifiés dans le potentiel foncier aux enjeux environnementaux présents. Les conditions de renouvellement urbain des terrains mutables identifiés le long de la rivière Nièvre devraient en particulier faire l'objet d'une analyse fine dans l'évaluation environnementale afin de réduire l'imperméabilisation du secteur et de redonner de l'espace à la continuité écologique de la Nièvre. La trame de zonage sur le PLU « secteur de maîtrise de l'imperméabilisation soumis au risque inondation » ne permet pas répondre suffisamment à ces problématiques¹³.

Le PLU identifie un enjeu consistant à « favoriser le maintien des parcelles agricoles situées à l'ouest du territoire, en contact avec la zone d'enjeux de prairie et bocage »¹⁴. L'AE constate qu'en définitive, ces parcelles sont constructibles dans le projet de PLU, et supporteront la majorité de la consommation d'espace prévue dans le cadre du PLU révisé, en contradiction avec l'enjeu identifié. À terme, il ne restera plus de parcelle agricole sur la frange ouest de la commune de Nevers, l'enveloppe urbaine épousant les limites communales. En revanche, les jardins potagers et maraîchers de la Baratte (à l'est de Nevers) sont bien préservés par un classement en zone agricole.

Aucun objectif de densité n'est défini dans le projet de PLU. S'il n'apparaît pas souhaitable de densifier l'urbanisation en zone inondable, il aurait en revanche été tout à fait pertinent de mener une réflexion sur les possibilités de densification de l'habitat dans les secteurs d'extension de l'urbanisation (principalement à l'ouest de Nevers) et de renouvellement urbain hors zone inondable. Le SCoT du Grand Nevers définit des objectifs de densité pour les logements nouveaux¹⁵ : le PLU devrait indiquer comment il appliquera ces objectifs définis par le SCoT.

5.2.6 Paysage

Les enjeux paysagers de la commune de Nevers sont développés dans l'état initial de l'environnement. L'Ae regrette que l'évaluation environnementale présentée n'apporte pas d'éléments permettant d'apprécier les modalités de prise en compte de ces enjeux identifiés par le projet de PLU, notamment en matière de préservation des points de vue, de requalification des entrées de villes ou de mise en valeur du patrimoine naturel et culturel sur la commune.

Certaines parcelles constructibles en zone « Uc » au sud-ouest de Nevers sont concernées par le périmètre du site classé du « Bec d'Allier ». L'évaluation environnementale doit répondre à ce choix de zonage, et justifier les raisons qui conduisent à vouloir urbaniser ces secteurs en contact avec le site classé.

Par ailleurs, la révision de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de Nevers et sa transformation en aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ont été prescrites par délibération du conseil municipal de Nevers le 22 septembre 2015. L'AVAP¹⁶ permettra de définir des prescriptions relatives à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de constructions existantes, à la conservation ou la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains, à l'intégration architecturale et l'insertion paysagère des constructions, ouvrages, installations ou travaux visant à l'exploitation des énergies renouvelables et aux économies d'énergie. L'AVAP aura vocation à constituer une servitude applicable au PLU.

Le rapport de présentation aurait pu préciser les modalités d'articulation du PLU avec l'AVAP, et l'Ae aurait trouvé opportun que les démarches de révision du PLU et de création de l'AVAP soient concomitantes, afin de garantir une bonne articulation du PLU avec les objectifs et dispositions de l'AVAP.

12 Par exemple : le terrain « mutable » identifié au nord de l'hôpital Pierre Bérégovoy semble aujourd'hui occupé par un bâtiment neuf.

13 En tout état de cause, cette trame ne permet pas la prise en compte de l'enjeu relatif à la continuité écologique des cours d'eau.

14 Chapitre 5.2.4 du rapport de présentation, page 75.

15 25 logements par hectare sur le pôle centre du Grand Nevers.

16 Qui a vocation à devenir un « Site Patrimonial Remarquable » suite à la publication de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016.

5.2.7 Changement climatique et transition énergétique

L'évaluation comparée des 3 scénarios envisagés présentée p.24 à 30 de la pièce n°1c « évaluation environnementale » montre sans équivoque que le scénario retenu est le plus impactant en matière d'augmentation des déplacements, d'émissions de gaz à effets de serre (GES) et de consommation d'énergie. Suite à ce constat, l'évaluation environnementale aurait pu participer à la mise en œuvre de mesures destinées à éviter ou réduire ces impacts identifiés. Cette démarche n'apparaît pas dans le dossier analysé par l'autorité environnementale.

6 – Conclusion

La révision du POS de Nevers et sa transformation du PLU permettra la préservation des milieux naturels liés à la dynamique de la Loire. L'évaluation des incidences Natura 2000 permet de conclure que le PLU n'aura pas d'incidences significatives sur les habitats et les espèces d'intérêt communautaire présents au niveau du fleuve. Le document d'urbanisme contient également des mesures satisfaisantes visant à l'identification et la prise en compte d'une trame verte urbaine au sein de la ville de Nevers.

En revanche, l'évaluation environnementale restituée dans le rapport de présentation n'apparaît pas à la hauteur des autres enjeux environnementaux identifiés. Elle n'atteint pas le niveau de précision attendu pour un tel document d'urbanisme, et ne concourt pas à la transparence des choix effectués au cours de la révision du document d'urbanisme et de la manière dont les enjeux environnementaux ont contribué à ces choix. La méthodologie de l'évaluation environnementale, qui n'est pas exposée dans le dossier, semble comporter des lacunes qui peuvent être pour partie responsable des imprécisions et du manque de clarté relevés dans le rapport.

Pour améliorer la présentation de l'évaluation environnementale du PLU de Nevers, l'Ae recommande principalement :

- de préciser le processus mis en œuvre au titre de l'évaluation environnementale et sa contribution à l'élaboration du document d'urbanisme ;
- de préciser l'état initial de l'environnement sur les milieux naturels et les continuités écologiques (en particulier les cours d'eau affluents de la Loire), les nuisances sonores des infrastructures de transport, et les risques d'inondations. Le déficit cartographique à bonne échelle constitue une faiblesse importante dans l'état initial présenté ;
- d'explicitier les raisons qui ont guidé les choix de zonage opérés sur le territoire au regard des objectifs de protection de l'environnement. Les motifs de délimitation des surfaces constructibles à vocation d'habitat et d'activités économiques devront également être précisés ;
- de compléter les modalités d'articulation du PLU de Nevers avec le SDAGE Loire-Bretagne, le PGRI Loire-Bretagne, le contrat territorial des Nièvrois, le SRCE de Bourgogne, le PCET de Nevers agglomération et le SCoT du Grand Nevers ;
- d'améliorer, de territorialiser et de préciser la présentation des incidences du PLU sur l'ensemble des enjeux environnementaux identifiés (en particulier sur les enjeux liés aux risques d'inondations et de ruissellement, aux continuités écologiques liées aux cours d'eau, au paysage), en apportant notamment des éléments cartographiques nécessaires à la compréhension des incidences du PLU sur le territoire ;
- de confronter davantage les secteurs identifiés dans le potentiel foncier de Nevers (dents creuses, secteurs d'extension et secteurs de renouvellement urbain) aux enjeux environnementaux présents ;
- de définir des mesures d'évitement, de réduction, ou en dernier lieu de compensation pour les incidences négatives identifiées, et de faire clairement apparaître cette démarche « ERC » dans le dossier.

Sur les modalités de prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU, l'Ae attire tout particulièrement l'attention de la commune de Nevers sur :

- La prise en compte insuffisante des cours d'eau de la Nièvre, de l'Eperon et de la Pique, de leurs continuités écologiques et des risques d'inondations et de ruissellement associés sur l'est de la commune de Nevers. L'évaluation environnementale n'apporte pas les éléments permettant d'attester d'une prise en compte suffisante de ces enjeux : elle occulte notamment l'enjeu de

restauration de ces cours d'eau (mis en évidence par l'ensemble des documents de planification de rang supérieur), et les travaux menés dans le cadre de la définition de la stratégie locale de gestion des risques d'inondation. Il y a lieu d'approfondir la réflexion sur les moyens à mettre en place dans le PLU afin de réduire l'exposition aux risques d'inondations et de ruissellement, notamment dans les opérations de renouvellement urbain, et de tenir davantage compte des enjeux de restauration physique et écologique de la morphologie des cours d'eau dont l'état écologique est dégradé à Nevers ;

- La transition énergétique : le rapport montre que le scénario retenu est le plus impactant des 3 scénarios envisagés en matière d'émissions de GES, d'augmentation des déplacements et de consommation d'énergie. Des mesures de réduction devraient être définies et inscrites au projet de PLU afin d'atténuer ces incidences identifiées, en lien avec le PCET de Nevers agglomération.

L'Ae formule également d'autres observations plus ponctuelles détaillées dans le présent avis, dont il conviendra de tenir compte afin d'améliorer la clarté du dossier et la prise en compte de l'environnement dans le PLU.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 10 novembre 2016.

Pour publication conforme, le Président de la MRAe

Bourgogne Franche-Comté



Philippe DHENEIN