



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

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de Bourgogne Franche-Comté  
sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU)  
de la commune de Tracy-sur-Loire (Nièvre)**

N° BFC – 2018 – 1744

# 1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

## 1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (Ae) ;
- d'autres documents d'urbanisme font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les projets et les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- un résumé non technique ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne<sup>1</sup> et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. À défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme et des arrêtés interministériels du 12 mai 2016 et du 15 décembre 2017 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

---

1 Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

## 1.2. Modalités de préparation et d'adoption du présent avis

La DREAL a été saisie par la commune de Tracy-sur-Loire le 11 juillet 2018 pour avis de la MRAe sur son projet de PLU. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 11 octobre 2018 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 26 juillet 2018.

La direction départementale des territoires (DDT) de la Nièvre a produit une contribution le 13 septembre 2018.

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

Au terme de la réunion du 9 octobre 2018, en présence des membres suivants : Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

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

## 2. Présentation du territoire et du projet de PLU

### 2.1. Contexte

La commune de Tracy-sur-Loire est située en bord de Loire, à l'extrémité ouest du département de la Nièvre, à une dizaine de kilomètres au sud de Cosne-Cours-sur-Loire, face à Sancerre. Elle est traversée par l'autoroute A 77 qui permet de rejoindre Paris, avec un échangeur sur son territoire qui permet notamment de se rendre dans le département du Cher par la RD 4.

Selon l'atlas des paysages de la Nièvre, Tracy-sur-Loire appartient à l'unité paysagère de la vallée de Loire. Sa partie nord a un relief vallonné dont les sommets sont occupés par des boisements tandis que le Sud présente un paysage ouvert avec une majorité de petites parcelles linéaires plantées en vignes, avec quelques grandes parcelles qui s'intercalent.

Le territoire communal occupe 2 307 hectares, dont 330 hectares de forêts et 1 100 hectares de vignobles. La surface agricole utile (SAU) s'élevait à 1 151 hectares en 2010.

Le territoire comporte des milieux naturels remarquables liés aux cours d'eau, notamment La Loire<sup>2</sup>.

La commune est soumise à divers types d'aléas et/ou de risques majeurs : risques de mouvements de terrain et de coulée de boue, risque inondation du fait de la présence de la Loire<sup>3</sup>.

Tracy-sur-Loire appartient à la communauté de communes Loire, Vignobles et Nohain. Elle n'est pas comprise dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé ou en cours d'élaboration.

La commune comptait 945 habitants en 2014. Sa population a fortement progressé jusqu'en 1990, puis a connu une évolution irrégulière, oscillant entre 980 et 940 habitants. La population est vieillissante et cela se répercute sur le nombre de personnes par ménage et l'évolution de la population. Le rapport souligne que l'accueil de nouveaux ménages en âge d'avoir des enfants est donc essentiel pour que la commune puisse retrouver une dynamique démographique positive.

---

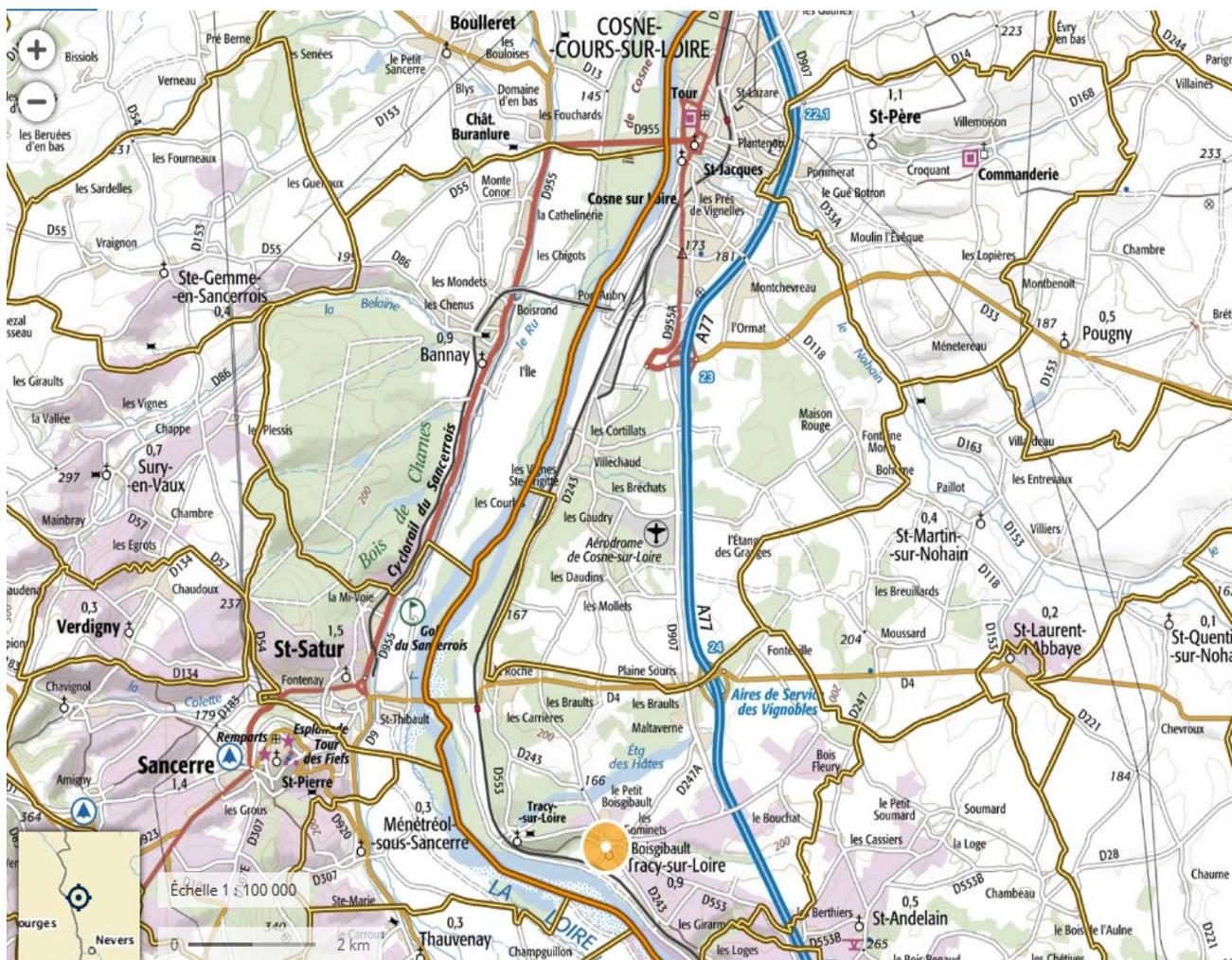
2 2 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 : « Loire de Myennes à Pouilly-sur-Loire », « Etang des Hâtes » ; 2 ZNIEFF de type 2 : « Vallée de Loire de Neuvy-sur-Loire à Nevers » ; « Vallée du Nohain et de la Talvanne » ; réserve naturelle nationale du Val de Loire (RNVL) ; 2 sites Natura 2000 : site n° FR 2610004 « Vallées de la Loire et de l'Allier entre Mornay-sur Allier et Neuvy-sur-Loire (directive Oiseaux) » ; site n° FR 2600965 « Vallées de la Loire entre Fourchambault et Neuvy-sur-Loire (directive Habitats) ».

3 Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) Loire-Val de la Charité-sur-Loire a été approuvé par arrêté préfectoral le 14 août 2002 et est actuellement en révision,

Le parc de logements est relativement ancien<sup>4</sup>. Il comportait 98,7 % de maisons individuelles en 2012. Il était composé en 2014 de 427 résidences principales, de 111 résidences secondaires et de 71 logements vacants.

La consommation d'espace dans la dernière décennie a été de 7,2 hectares, dont 1,8 avaient une vocation agricole à l'origine. Ces espaces ont été utilisés à hauteur de 5,8 hectares pour l'installation de 26 habitations, 0,51 hectare pour deux hangars agricoles et 0,88 hectare pour 1 bâtiment d'activités.

Le PLU de Tracy-sur-Loire a été mis en révision le 5 novembre 2015. Compte tenu de la présence sur son territoire de deux sites Natura 2000, cette révision est soumise à évaluation environnementale.



Carte de situation (extraite de Geoportail)

4 39 % des résidences ont été construites avant 1946, 49 % de 1946 à 1990 et 12 % de 1991 à 2009



Vue aérienne (extraite de Geoportail)

## 2.2. Le projet de développement du PLU

La commune a pour objectif de retrouver une croissance importante de sa population par une politique volontariste de développement économique. Elle envisage un taux de croissance démographique annuel moyen de 1 %, lui permettant d'atteindre 1 100 habitants en 2030, soit 150 nouveaux habitants.

Cet objectif de croissance démographique nécessiterait la création de 74 logements, auxquels s'ajoutent 34 logements supplémentaires afin de compenser le phénomène de desserrement des ménages<sup>5</sup>.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe des objectifs affichés comme visant à modérer la consommation de l'espace : réduction de plus de 40 % des zones constructibles par rapport à l'ancien PLU, y compris les zones à urbaniser bloquées ; taille moyenne des parcelles à construire de 1 200 m<sup>2</sup> (soit une réduction de 1 000 m<sup>2</sup>) ; localisation des nouveaux logements en majorité au sein de la trame urbaine<sup>6</sup>.

De fait, la consommation d'espace maximale envisagée sur la période est de 31,40 hectares, dont 25,03 hectares pour l'habitat et 6,37 hectares à destination des activités économiques.

Le projet de PLU a abandonné le projet - qualifié de « surdimensionné » - de zone d'activités le long de la RN7 à Maltaverne, dont la zone 1AUe et les zones 2AUe représentaient 23,38 hectares.

## 3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie les enjeux suivants :

- la maîtrise du développement de l'urbanisation et la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et agricoles, de la biodiversité et de la trame verte et bleue ;
- la prise en compte des risques naturels, industriels et technologiques ;
- la bonne inscription du projet de PLU dans les objectifs de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique.

5 Le besoin de renouvellement du parc de logements est par ailleurs estimé à 5 logements et la capacité du parc à absorber les nouveaux logements est de l'ordre de 9 logements

6 10 % en logements vacants, 55 % de logements neufs en dents creuses, 35 % de logements neufs en dents creuses

## 4. Analyse de la qualité du dossier

Le rapport contient une évaluation des incidences Natura 2000 et une évaluation environnementale, conformément à l'article R151-3 du Code de l'urbanisme. Il est bien structuré et illustré.

La commune a procédé à une bonne prise en compte de l'état initial de l'environnement. Les données essentielles sont localisées, à l'exception toutefois de la réserve naturelle nationale du Val de Loire.

L'analyse des incidences Natura 2000 comporte une carte superposant la localisation des différentes zones réglementaires du PLU avec l'emprise des secteurs Natura 2000. Même si ces derniers apparaissent globalement évités, compte tenu du caractère dispersé des projets d'urbanisation, **la MRAe recommande de confronter sur cette carte l'ensemble des secteurs à enjeux environnementaux avec les espaces à enjeux d'aménagement.**

Le rapport souligne l'importance majeure de la Loire en tant que corridor pour la majorité des sous-trames. Les analyses et cartographies concernant la continuité écologique sont bien déclinées à l'échelle locale du territoire.

Le secteur destiné à accueillir une zone d'activités et faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) a donné lieu à un travail d'identification des habitats naturels présents, afin de s'assurer de l'absence d'incidences notables. Cette étude a conclu à l'absence d'intérêt particulier pour la biodiversité de cette zone. Aucune expertise de terrain n'a cependant été réalisée sur les terrains ouverts à l'urbanisation.

Le dossier analyse la consommation d'espaces depuis 10 ans ainsi que le potentiel de densification. La méthode de calcul du potentiel de densification qui est présentée apparaît convenable<sup>7</sup>.

L'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et plans ou programmes<sup>8</sup> est traitée de manière satisfaisante dans le préambule du rapport. Il est rappelé qu'en l'absence de SCoT approuvé, la commune est soumise au régime de la constructibilité limitée conformément à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme.

Les OAP sont de bonne qualité. Elles comportent une description du site, une vue aérienne et deux photographies permettant d'apprécier les lieux, et évoquent notamment le mode d'urbanisation, la desserte automobile qui sera renforcée par une nouvelle voie sur le site, le traitement de la végétation existante ainsi que le traitement des eaux pluviales.

Le dossier ne comporte pas d'exposé des méthodes utilisées concernant le diagnostic floral et faunistique ainsi que l'identification des zones humides, ni de dispositif de suivi-évaluation des effets du PLU. **La MRAe recommande de compléter le rapport par l'exposé des méthodes utilisées et par un dispositif de suivi qui définira les thèmes retenus, des indicateurs ainsi que la périodicité des vérifications sur le terrain afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées, conformément à l'article R. 151-3 6° du code de l'urbanisme.**

Le résumé non technique expose les choix retenus pour le PADD. Il pourrait rappeler les objectifs du PADD s'agissant de la répartition des logements nouveaux au sein de la trame urbaine et en extension. **Par ailleurs, la MRAe recommande de le compléter au minimum par la carte mentionnée ci-dessus superposant la localisation des secteurs à enjeux d'aménagement et de l'ensemble de ceux à enjeux environnementaux.**

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

### 5.1. Consommation de l'espace

La commune retient un taux de croissance démographique annuel moyen de 1 %, ce qui est très ambitieux par rapport aux tendances démographiques observées ces dernières années. **La MRAe recommande de mieux justifier l'objectif retenu.**

<sup>7</sup> Il est rappelé qu'une dent creuse est une parcelle ou un ensemble de terrains bordés sur 2 ou 3 côtés par des terrains urbanisés contenus dans l'enveloppe urbaine

<sup>8</sup> Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne (SDAGE) 2016-2021, schéma régional de cohérence territoriale (SRCE), schéma régional climat énergie (SRCAE),

En prenant en compte le phénomène de desserrement des ménages et le besoin de renouvellement du parc de logements existants, et en tenant compte de la réduction de la vacance dans le parc existant, la commune prévoit de créer 103 logements à l'horizon 2030<sup>9</sup>.

Le calcul du nombre de logements à créer du fait du desserrement des ménages semble erroné. Si la commune l'estime à 34 logements, une vérification conduit à établir ce chiffre plutôt à 21<sup>10</sup>, ce qui réduit le nombre global de logements à créer à 90. **La MRAe recommande donc à la commune de vérifier le nombre de logements nécessaires pour compenser le desserrement des ménages.**

Le PADD fixe comme objectif d'accueillir seulement 35 % des logements neufs en extension, Or, il découle du reste du document que cet objectif n'est pas atteint (avec une répartition de l'ordre de 50 % / 50%), ce qui crée une incohérence interne du PLU mais surtout une extension de l'urbanisation plus importante qu'envisagée.

Par ailleurs, la taille moyenne des parcelles retenue par la commune est de 1 200 m<sup>2</sup>, dont elle indique qu'elle est en diminution de 1 000 m<sup>2</sup> par rapport à l'ancien PLU. La référence au PLU en vigueur ne saurait être pertinente. En tout état de cause, la densité correspondant à une telle taille moyenne est de 8,33 logements par hectare, ce qui est très faible. En outre, le PLU prévoit un taux de rétention de 50 % en dents creuses, ce qui apparaît nettement élevé et nécessite d'être justifié ; a fortiori, le taux de rétention prévu de 30 % en extension paraît devoir être expliqué dans son principe.

Au total, la consommation globale prévue par le PLU s'élève à 25,03 hectares pour l'habitat et 6,37 hectares pour les activités. Le rapport de présentation souligne le fait que les surfaces constructibles sont en forte diminution par rapport au PLU en vigueur, conformément à l'objectif de -40 % fixé par le PADD. La MRAe estime cependant que ce type d'objectif n'est pas véritablement pertinent, la comparaison devant être faite par rapport à la consommation effective de l'espace ces dernières années. Il importe surtout de justifier les objectifs de consommation de l'espace par rapport aux besoins réels : il ressort des éléments précédents qu'une réduction importante pourrait être réalisée.

**Ainsi, la MRAe recommande de revoir de manière approfondie la consommation d'espace envisagée afin de la mettre en adéquation avec les besoins effectifs de la collectivité.**

## 5.2. Milieux naturels et agricoles, biodiversité et trame verte et bleue

Dans le cadre des choix retenus pour le PADD, la prise en compte des espaces naturels et de la trame verte et bleue s'inscrit dans l'axe « Assurer la continuité des espaces naturels d'intérêt écologique ». Pour le secteur faisant l'objet d'OAP, il est prévu la préservation voire la plantation de haies et le maintien d'une bande enherbée.

### Zones humides

Le rapport de présentation localise les principaux milieux humides présents sur le territoire communal, sur les quelques cours d'eau, ainsi que dans le boisement du « Bois de la Manche ». Aucune expertise de terrain n'a cependant été réalisée sur les terrains ouverts à l'urbanisation. Par ailleurs, le règlement écrit ne comporte aucune disposition particulière limitant la constructibilité en zone humide.

**La MRAe recommande à la commune de renforcer la prise en compte des zones humides par l'identification qui reste à conforter notamment en réalisant des inventaires dans les zones à urbaniser et par la mobilisation d'outils réglementaires de protection (par exemple en interdisant l'assèchement, les exhaussements, les affouillements et l'imperméabilisation des sols en zone humide<sup>11</sup>).**

---

9 34 logements pour compenser le desserrement des ménages, 74 logements pour accueillir les nouveaux habitants et 5 logements pour renouveler le parc de logements existant, desquels sont déduits 9 logements absorbés dans le parc existant (logements vacants)

10 Calcul de l'évaluation des besoins liés au desserrement de la population de 2014 :  $(945/2,1) - (945/2,2) = 450 - 429 = 21$

11 À noter que les dispositions générales comportent un article 10 relatif aux exhaussements et affouillements autorisés sous conditions

### Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 permet de démontrer que les sites Natura 2000 ont bien été pris en compte dans le zonage prévu. Ainsi, tout le périmètre de la ZSC est classé en zone N. Pour la ZPS, sur Boisgibault notamment, un secteur est classé en zone U (5,66 ha) dans le prolongement d'une zone urbaine existante. D'autres secteurs plus restreints sont présents sur le territoire communal et ont été classés en zone A, Ue ou Np. La réserve naturelle nationale du Val de Loire est classée en zone N.

L'évaluation environnementale conclut que le projet de PLU n'engendre pas de destruction ou dégradation d'un habitat naturel ayant contribué au classement Natura 2000 des sites concernés ni de destruction ou perturbation dans la réalisation du cycle vital d'une espèce ayant contribué au classement Natura 2000 des sites concernés.

### Incidence du PLU sur l'agriculture

Il est indiqué dans le rapport de présentation que 4,54 hectares de surface agricole exploitée (cultures et prés déclarés à la PAC) sont impactés par la consommation d'espace à vocation d'habitat. Or, même si des parcelles ne sont pas déclarées à la PAC, elles doivent être également comptabilisées, car ce qui prime est bien leur vocation. L'impact réel sur le foncier agricole est ainsi de 15,11 hectares (soit 2,68 + 1,86 + 9,87 + 0,7).

**La MRAe recommande d'indiquer plus clairement que 15,11 hectares d'espaces agricoles seront impactés par la mise en œuvre du PLU, et de faire figurer la carte des sièges d'exploitation.**

## **5.3. Risques et nuisances**

### Risques

L'article 15 des dispositions générales du règlement écrit du PLU mentionne le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) Val de la Charité-sur-Loire approuvé par arrêté préfectoral le 14 août 2002, qui figure en annexe du PLU.

Le tracé du PPRI est reproduit également sur le plan des servitudes publiques, ainsi que sur les plans de zonage graphiques du PLU. Par ailleurs, le PPRI est en cours de révision, avec une nouvelle carte des aléas d'ores et déjà disponible.

**La MRAe recommande à la commune de bien reporter le zonage du PPRI actuel et d'intégrer le cas échéant le nouvel état des connaissances en matière de risque inondation.**

Le dossier mentionne également les risques technologiques de transport de matières dangereuses en raison de l'autoroute A 77 et de la voir ferrée reliant Clermont-Ferrand à Paris.

### Nuisances

Le dernier classement en cours de 2016, concernant les infrastructures de transports (routières et ferroviaires) est bien pris en compte.

**La MRAe recommande de prendre en compte la carte stratégique du bruit concernant l'A77/N7, approuvée par arrêté préfectoral le 18 décembre 2012, qui vient d'être révisée et devrait être prochainement publiée.**

## **5.4. Effets induits du développement sur le changement climatique et la transition énergétique**

Le rapport indique que 86 % des déplacements routiers sont réalisés en véhicules motorisés et que plus de 75 % des actifs travaillent hors de la commune. Selon l'évaluation environnementale réalisée, la révision du PLU ne devrait pas engendrer d'incidences concernant cette thématique, ce qui est contestable compte tenu des objectifs de croissance démographique de la commune et des perspectives d'extension de l'urbanisation.

Les OAP relatives à la zone 1AUe des Petites Gâtines indiquent seulement que la desserte automobile sera assurée par une nouvelle voie sur le site tout en prévoyant une circulation douce indépendante pour les piétons et vélos.

Le PLU aurait pu affirmer a minima sa volonté dans le PADD d'améliorer les déplacements, notamment les déplacements doux.

**La MRAe recommande de prévoir l'intégration de cheminements doux dans les opérations d'urbanisme ou dans l'existant, au sein d'OAP ou par la mise en place d'emplacements réservés destinés à l'aménagement de circulation piétonne. Elle recommande également de prendre des dispositions afin de favoriser le covoiturage (parkings dédiés, site internet...).**

## **6. Conclusion**

Si le projet de révision du PLU constitue un progrès par rapport au document d'urbanisme en vigueur en réduisant les zones constructibles, la prévision de consommation d'espaces naturels et agricoles pour l'urbanisation est encore importante et n'apparaît pas à ce stade réellement justifiée ni fondée au regard des besoins.

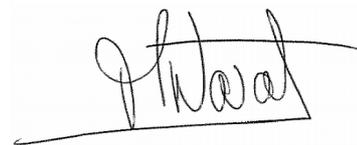
Le travail de définition de la consommation d'espace à urbaniser reste ainsi à poursuivre, et la MRAe formule diverses recommandations à ce sujet.

La MRAe recommande en outre à la commune :

- de compléter le rapport par l'exposé des méthodes utilisées et par un dispositif de suivi ;
- de renforcer la prise en compte des zones humides ;
- d'indiquer plus clairement l'impact total de la mise en œuvre du PLU sur les espaces agricoles, soit 15,11 hectares ;
- de prévoir l'intégration de cheminements doux dans les opérations d'urbanisme ou dans l'existant, au sein d'OAP ou par la mise en place d'emplacements réservés destinés à l'aménagement de circulation piétonne, et de faciliter le covoiturage.

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

***Le présent avis a été délibéré le 9 octobre 2018  
Pour publication conforme,  
La Présidente de la MRAe Bourgogne Franche-Comté***



**Monique NOVAT**