



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

**Avis de la mission régionale
d'autorité environnementale Centre-Val de Loire
sur l'élaboration
du plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi) de Bourges Plus (18)**

n° : 2021-3316

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Centre-Val de Loire a, par délibération du 1^{er} octobre 2021, donné délégation à Caroline SERGENT pour statuer sur la demande d'avis portant sur le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération de Bourges Plus (18).

Le délégataire cité 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 le présent avis.

* *

La MRAe a été saisie par la communauté d'agglomération Bourges Plus. Le dossier a été reçu le 7 juillet 2021.

Cette saisine était conforme à l'article R. 104-21-2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente. En application de l'article R. 104-23 du même code, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal de Centre-Val de Loire en a accusé réception. Conformément à l'article R.104-25, l'avis doit être rendu dans un délai de trois mois.

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la Dreal a consulté par courriel du 13 juillet 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 11 août 2018.

Le projet de PLUi a fait l'objet d'un premier arrêt le 24 juin 2019 qui avait reçu un avis défavorable de la part des services de l'État, de la Chambre d'agriculture, de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de Nature 18. La MRAe n'avait pas émis d'avis sur ce dossier.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

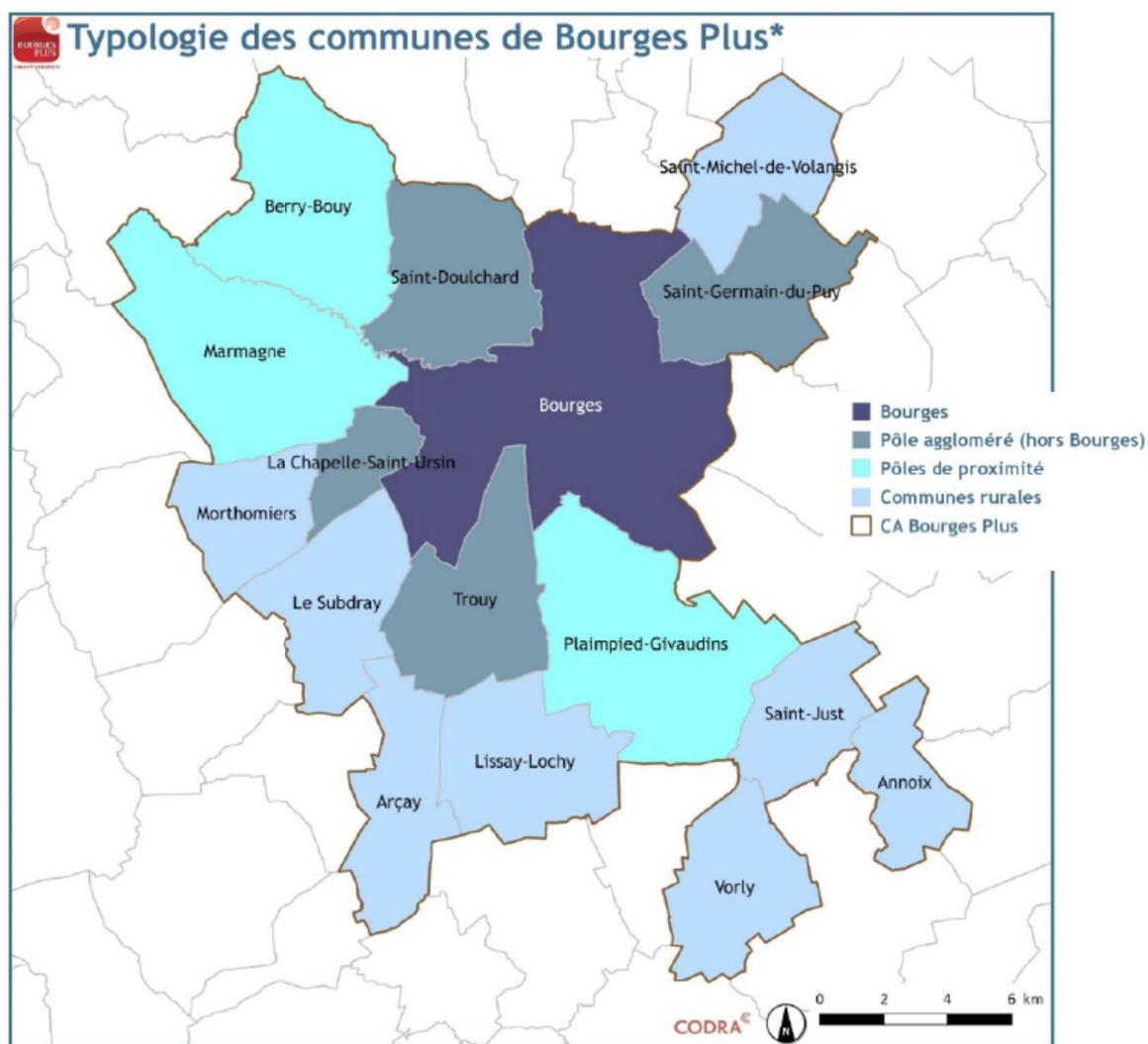
Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1. Présentation du contexte territorial et du projet de PLUi

1.1 Présentation

La communauté d'agglomération Bourges Plus rassemble 17 communes représentant une surface de 417 km² dans le département du Cher (18), au sud-est de la région Centre-Val de Loire. L'intercommunalité a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) en 2015. Le territoire couvert par le PLUi concerne les 16 communes qui composaient la communauté d'agglomération à cette date : la commune de Mehun-sur-Yèvre¹ qui a intégré l'intercommunalité en 2019, n'est donc pas intégrée dans le projet du PLUi.

Bourges Plus comptait 102 679 habitants en 2018 selon les données de l'Insee². La ville de Bourges (64 668 habitants) occupe une place éminente au sein du territoire, les densités de population des communes étant variables, et décroissent à partir du centre et du pôle aggloméré vers les communes rurales.



Secteurs

* : Typologie basée sur celle du SCoT de l'agglomération Berruyère (2013)

Figure 1: Les communes de Bourges Plus couvertes par le PLUi (Source : Diagnostic p 12)

1 6 574 habitant en 2018, donnée Insee.

2 Ces chiffres sont issus des données disponibles sur le site de l'Insee, et sont plus récents que ceux présentés dans le diagnostic socio-économique (rapport de présentation, page 13), qui datent de 2014.

Traversée par l'autoroute A71 sur un axe nord-ouest/sud-est, l'agglomération constitue un carrefour régional entre Tours et Clermont-Ferrand. Il s'agit aussi d'un pôle régional économique, avec plus de 50 000 emplois, soit plus de 40 % de l'emploi sur le département du Cher.

La description socio-économique du territoire aborde l'ensemble des sujets mais les chiffres présentés ne correspondent pas à ceux disponibles sur le site de l'Insee³. En plus d'utiliser des données datées, les conclusions relatives à une augmentation de la population au sein de la communauté d'agglomération (rapport de présentation, page 13) ne coïncident pas avec l'évolution démographique constatée par l'Insee qui note une diminution de la population depuis les années 1990.

POP T1 - Population en historique depuis 1968

| | 1968(*) | 1975(*) | 1982 | 1990 | 1999 | 2008 | 2013 | 2018 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Population | 90 626 | 104 542 | 108 169 | 110 143 | 107 675 | 105 277 | 104 666 | 102 679 |
| Densité moyenne (hab/km ²) | 217,2 | 250,5 | 259,2 | 264,0 | 258,1 | 252,3 | 250,8 | 246,1 |

(*) 1967 et 1974 pour les DOM

Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique, dans la géographie en vigueur au 01/01/2021.

Sources : Insee, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2018 exploitations principales.

Figure 2: Évolution de la population sur le territoire de Bourges Plus depuis 1968 (Source : Insee)

L'autorité environnementale recommande d'actualiser les données relatives à la démographie du territoire et de corriger les conclusions relatives à l'augmentation de population.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'est construit autour de 5 axes principaux :

- I. *Confirmer le rôle structurant du territoire et de son pôle urbain, à l'échelle du Cher et de la région Centre-Val de Loire*
- II. *Soutenir le développement économique du territoire et renforcer l'exploitation de ses atouts*
- III. *Renforcer une attractivité résidentielle complète (logements, équipements, commerces et mobilités durables)*
- IV. *Améliorer les dessertes du territoire et les conditions de mobilités durables*
- V. *Poursuivre la transition écologique et énergétique du territoire, pour un environnement préservé et un cadre de vie de qualité*

1.2 Articulation avec les documents cadres

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération berruyère qui couvre le territoire de la communauté d'agglomération de Bourges Plus, prévoit un « stock foncier » destiné au développement économique de 123 ha pour Bourges Plus, dont 86 ha en extension. Or le PLUi inscrit un potentiel foncier supérieur pour les activités économiques de 147,4 ha, dont 103 ha en extension (évaluation environnementale, page 350).

Le non-respect des prescriptions relatives à la consommation d'espace pour les activités économiques du SCoT fragilise donc la volonté de limiter l'étalement urbain, pourtant affichée (objectif 5.4) dans le PADD ; et ce malgré l'effort réalisé pour le potentiel foncier destiné à l'habitat par rapport aux seuils définis par le SCoT (réduit de plus de la moitié, 176 ha pour 374 ha).

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-241800507#consulter-sommaire>

La prise en compte des objectifs du Sraddet⁴ n'est pas abordée dans l'évaluation environnementale, notamment sur les enjeux de maîtrise foncière et de rythme d'artificialisation. L'explication des choix ne permet ainsi pas de conclure que le projet concourt à la division par deux de la consommation de ces espaces d'ici 2025 (Sraddet, objectif n°5). De plus la stratégie bas carbone (2015) recommande de contenir l'artificialisation des sols et vise un arrêt à l'horizon 2050 de la consommation des terres agricoles et naturelles. Le plan biodiversité de 2018 vient conforter et renforcer cette ambition, en prévoyant d'atteindre à terme l'objectif de zéro artificialisation nette.

Par ailleurs, le dossier indique que les orientations du PLUi sont compatibles avec le plan climat air-énergie territorial (PCAET) et le plan de déplacements urbains (PDU), mais il n'en rappelle pas les grands objectifs chiffrés et ne démontre pas en quoi le PLUi projeté permettra de les atteindre aux échéances qui ont été fixées.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'assurer la compatibilité du document avec les prescriptions du SCoT, notamment en matière de consommation d'espaces agricoles et naturels ;**
- **de démontrer la prise en compte des objectifs du Sraddet, notamment en lien avec la consommation d'espaces, sans attendre la révision du SCoT ;**
- **de rappeler les grands objectifs chiffrés du PCAET et du PDU et de démontrer en quoi le PLUi projeté contribuera à les atteindre aux échéances qui ont été fixées.**

1.3 Justification des choix opérés pour limiter autant que possible les incidences

Le rapport de présentation comporte une partie dédiée à l'explication et à la justification des choix retenus pour le zonage et les règles d'urbanisme. Elle développe les réflexions qui ont abouti aux lignes directrices du PADD et aux objectifs chiffrés qu'il propose.

Le projet démographique retenu dans le document est d'atteindre 100 000 habitants à l'horizon 2030, en cohérence avec les objectifs du SCoT de l'agglomération berruyère. D'après le diagnostic socio-économique (rapport de présentation, page 13), cela apparaît comme un objectif qui s'inscrirait dans une tendance de croissance démographique : le territoire aurait gagné 684 habitants entre 2010 et 2015 pour atteindre 97 377 habitants en 2014. Cela se traduit par la nécessité, rappelée à plusieurs reprises dans le dossier, d'accueillir 3 400 nouveaux habitants d'ici 2030, ce qui suppose la production d'environ 5 000 logements.

Cependant, comme indiqué ci-dessus, les données démographiques ne correspondent pas à celles fournies par l'Insee. D'après l'institut, le territoire comptait déjà 102 679 habitants en 2018 et n'a pas compté moins de 100 000 habitants depuis les années 1970. L'objectif fixé par le PLUi pour 2030 semble donc déjà largement atteint, ce qui prive de justification les besoins en nouveaux logements.

L'autorité environnementale recommande au regard de données démographiques mises à jour, de reconsidérer le besoin en nouveaux logements.

Aucun scénario alternatif n'est présenté en matière d'évolution démographique du territoire. Apparaît cependant la mention d'un scénario de « référence » (évaluation environnementale, page 359), au sein de l'évaluation environnementale qui apprécie l'évolution de certains aspects du territoire en absence du projet de PLUi.

L'autorité environnementale recommande de présenter des alternatives possibles en fonction des choix réalisés par la collectivité sur la communauté d'agglomération.

4 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

2. Les principaux enjeux du territoire et leur prise en compte dans le projet de PLUi

Le PLUi a fait l'objet d'un premier arrêt le 24 juin 2019 qui a donné lieu à des observations et des recommandations formulées par les communes et les personnes publiques associées et consultées (État, Chambre d'agriculture, CDPENAF). Elles portaient notamment sur :

- la limitation de la consommation des terres agricoles et naturelles et une densification accrue des opérations de développement urbain, notamment à destination résidentielle ;
- la lutte contre la vacance des logements sur la ville de Bourges ;
- la protection des corridors écologiques et de la ressource en eau ;
- le développement de la production d'énergies renouvelables sur le bâti existant, et l'encadrement de l'implantation de parcs photovoltaïques au sol.

Seuls les enjeux forts à très forts font l'objet d'un développement dans le présent avis. Ils concernent :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- les déplacements et les nuisances associées ;
- la production d'énergies renouvelables et l'atténuation du changement climatique ;
- la préservation du paysage et la protection des espaces patrimoniaux .

2.1 Consommation d'espaces naturels et agricoles

État initial

Les diagnostics présentent les principaux milieux naturels qui composent le territoire, mais ils ne quantifient pas les types d'occupation des sols ainsi que leur évolution au cours des dernières décennies, à l'exception des parcelles agricoles ou naturelles consommées. Le dossier de justification des choix de zonage présente rapidement le rythme d'artificialisation du territoire du PLUi depuis 2010, et affirme que près de 500 ha de surfaces agricoles ou naturelles ont été consommées jusqu'en 2020, soit un rythme de consommation de près de 50 ha/an. La majeure partie de ces terres consommées (95 %) est d'origine agricole et a été utilisée à destination de projets d'habitat (46 %), d'activités économiques (31 %) ou d'équipements structurants (23 %) comme le développement des énergies renouvelables ou la rocade de Bourges.

Pour des projections relatives à la consommation d'espace, les projets en cours de zones d'aménagement concerté (ZAC) des Breuzes à Bourges, du Sinay à Saint-Doulchard et des Champs Chalons à Saint-Germain du Puy sont considérés comme déjà consommés sans justification.

Méthode de calcul et prise en compte

Le PLUi identifie actuellement 376,5 ha de potentiel foncier, dont « 45 % sont situés dans l'enveloppe urbaine et 21 % n'engendrent pas de consommation foncière » (évaluation environnementale, page 363). Le dossier de justifications définit les différents modes d'urbanisation prévus (extension, densification) et les critères qui permettent de considérer certains secteurs en développement comme non consommateurs de foncier (Justifications, p.285), comme les friches ou les zones de moins d'un hectare inclus dans l'enveloppe urbaine.

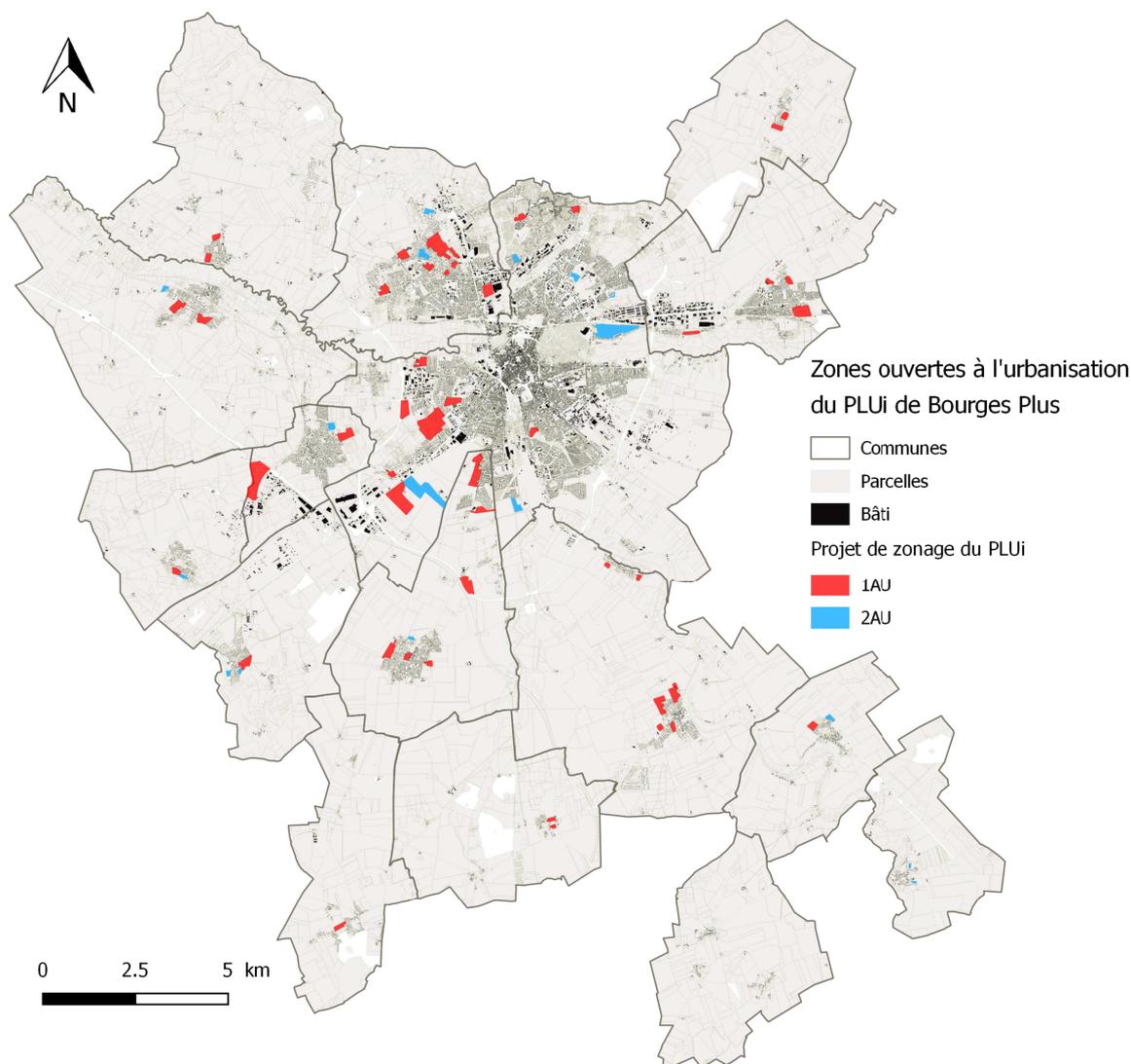


Figure 3: Zones ouvertes à l'urbanisation du PLUi de Bourges Plus (Source : données SIG du dossier, cartographie : DREAL CVdL)

Bien que le PADD intègre l'enjeu de consommation d'espaces (axe V.4), la maîtrise de l'étalement urbain n'apparaît pas comme une priorité pour la communauté d'agglomération. Les chiffres présentés dans le PADD ne correspondent pas à ceux de l'évaluation environnementale : il est bien indiqué dans les deux cas, une volonté de réduire de 30 % le rythme moyen d'artificialisation, mais le PADD se fonde sur les données relatives à la période 2007-2017, où le rythme était estimé à 70 ha/an (page 17), ce qui aboutit à un objectif de 49 ha/an pour la période à venir. L'évaluation environnementale (Justifications, page 284), elle, indique que le rythme actuel (2010-2020) est de 49,9 ha/an. S'il s'agit de le réduire de 30 % d'ici 2030, l'objectif de consommation moyenne est donc de 35 ha/an au maximum et non pas de 49,9 ha (relatifs à la période antérieure). La multiplicité des données ne nuit à la compréhension des objectifs du projet.

Comme vu précédemment, la communauté d'agglomération évalue ses besoins en logements à 5 000 unités. Il convient de leur soustraire les logements potentiellement disponibles grâce à la résorption de la vacance, les 18 % de logements en mutation dans le bâti existant, ainsi que ceux construits en renouvellement urbain, en friche ou en dents creuses. On aboutit donc à un total de 3 225 logements à construire en extension. Les besoins fonciers sont ensuite calculés en fonction

des densités⁵ brutes de logements suivantes : 18 lgts/ha au sein du pôle aggloméré, 12 lgts/ha dans les pôles de proximité et 10 lgts/ha pour les communes rurales.

Ces densités, faibles, notamment pour le pôle aggloméré, ne sont pas cohérentes avec la volonté de réduire la consommation d'espace. En effet, le SCoT préconise que les pôles agglomérés comptent au moins 30 lgts/ha. Ainsi, pour le pôle urbain de Bourges, le projet devrait s'appuyer sur des densités significativement supérieures. Le dossier étaye son choix de faible densité en affirmant qu'il s'agira de « quartiers mixtes qui accueilleront également des équipements et de grands espaces verts » et que ces densités minimales seront augmentées *a posteriori*. Cependant ces affirmations ne sont pas cohérentes avec les objectifs chiffrés du règlement ou du PADD. De plus, le dossier indique qu'il prévoit une rétention foncière de 20 à 30 % qui réduirait la possibilité de mobilisation, y compris dans les parcelles couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Le fait que ce taux soit appliqué à l'ensemble du foncier en densification, y compris aux parcelles couvertes par des OAP, ne paraît pas justifié.

Le choix de densités faibles est étonnamment justifié dans l'évaluation environnementale par une argumentation inédite : « plus la densité humaine est forte, moins la biodiversité est présente » (évaluation environnementale, page 364), alors que l'étalement urbain est le facteur principal de destruction des habitats naturels et donc de la disparition des espèces.

L'autorité environnementale recommande à la communauté d'agglomération de reprendre la réflexion sur l'aménagement des zones ouvertes à l'urbanisation, d'augmenter les densités et de limiter les zones en extension.

Les Opérations d'aménagement et de programmation

Le projet de PLUi comporte 53 OAP sectorielles, dont 48 à dominante résidentielle et 5 à dominante économique ou d'équipement. Le PLUi ne présente pas d'OAP thématique, mais définit des principes communs aux OAP à dominante résidentielle concernant des enjeux comme la limitation de l'imperméabilisation des sols, la qualité des paysages, la mixité de l'habitat, la desserte par les transports en commun et les mobilités actives, ainsi que la desserte en équipements de gestion des eaux ou des déchets. Les objectifs de densités sont rappelés mais le dossier précise en orientation générale qu'ils « pourront être revus à la baisse dès lors que le porteur de projet justifie que [les contraintes locales] ne permettent pas d[e les] atteindre » (OAP, p.9) alors même que les objectifs fixés sont peu élevés (densité médiane de 14 lgts/ha). Toutefois l'OAP n°10 « Fonds Gaidons » et l'OAP n°38 « Commandant Charcot » prévoient respectivement une densité de 61 lgts/ha et de 34 lgts/ha, en densification urbaine.

2.2 Préservation de la biodiversité et des habitats

État initial

L'état initial de l'environnement contenu dans le rapport de présentation est succinct. Il reprend l'ensemble des zonages réglementaires de biodiversité présents sur le territoire : trois sites Natura 2000⁶, trois arrêtés de protection de biotope et la réserve naturelle nationale des Chaumes du Vernillier ainsi que les éléments des trames vertes et bleues régionales et locales.

5 La densité, correspondant au nombre de logements par hectare, est un paramètre adapté pour évaluer l'efficacité des opérations d'aménagement sur un territoire.

6 Le réseau Natura 2000, mis en place en application de la Directive « Oiseaux » datant de 1979 et de la Directive « Habitats » datant de 1992, vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats menacés, à forts enjeux de conservation en Europe.

Cependant, l'état initial omet la présentation d'une partie des zonages de connaissances (Znieff⁷) et seules sont citées les zones humides avérées du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Yèvre-Auron et les zones humides potentielles (potentiel fort à très fort) du Sage Cher amont. Aucune analyse ne précise des zones humides concernées par une ouverture à l'urbanisation n'est présentée. De même, aucune zone à urbaniser n'a fait l'objet d'une évaluation des enjeux de biodiversité, la description des OAP renvoyant systématiquement à la réalisation postérieure d'un « *état initial détaillé de la zone indiquant la végétation* ». De ce fait, aucune information précise n'est disponible quant aux milieux présents et à leur qualité sur les sites ouverts à divers aménagements. L'objectif de l'évaluation environnementale d'un document de planification est pourtant de faire connaître notamment les enjeux environnementaux avant l'ouverture des secteurs à l'urbanisation.

L'autorité environnementale recommande de compléter, dans les secteurs susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation, l'état initial par des inventaires de biodiversité et une analyse des types de milieux présents afin d'évaluer les enjeux.

Prise en compte

L'axe 5 du PADD affiche une volonté de « poursuivre la transition écologique » et de « préserver et valoriser la richesse de la trame verte et bleue ». Cela se traduit notamment par un classement de la majorité des zonages de biodiversité (Natura 2000, arrêté de biotope, réserve naturelle) en zones naturelles protégées « Np » ou agricoles protégées « Ap », dont les règles de construction sont plus contraignantes qu'en zones simplement « N » ou « A ».

Concernant les Znieff, si la majorité est effectivement classée en zones protégées, plusieurs secteurs d'aménagement y sont prévus :

- sur la Znieff de type I « pelouses des Chaumes du Verniller », à La Chapelle-Saint-Ursin, les parties inscrites à l'intérieur des enceintes clôturées des sites industriels sont toutes classées en zones urbaines à vocation industrielle « UE », y compris certains secteurs non aménagés. En particulier, la partie encore naturelle de la parcelle ZD91 qui abrite des milieux patrimoniaux et menacés (pelouses calcicoles), ainsi que des espèces végétales protégées, dont la destruction intentionnelle est interdite. Le classement de cette parcelle en zone « UE » ne permet pas d'intégrer la préservation de la biodiversité du site ;
- sur la Znieff de type I du « Bois des Champs Monteaux » à Plaimpied-Givaudins, si le zonage retenu est bien Np, il est toutefois prévu, au sein de la Znieff, la réalisation de deux aménagements (voirie et espace public) matérialisés par des emplacements réservés. Or, ces secteurs abritent des milieux rares (ourlets calcicoles) et des espèces végétales protégées.

L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 (évaluation environnementale, page 376), elle aussi succincte, ne conclut pas formellement au maintien des trois sites concernés dans un état de conservation favorable. Les mesures présentées sont peu convaincantes, comme l'installation d'une frange végétale formant une zone tampon entre les secteurs industriels et les zones sensibles. Contrairement aux obligations réglementaires, aucun suivi ne semble prévu pour évaluer l'efficacité de telles mesures sur l'état de conservation des sites Natura 2000.

7 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique : l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

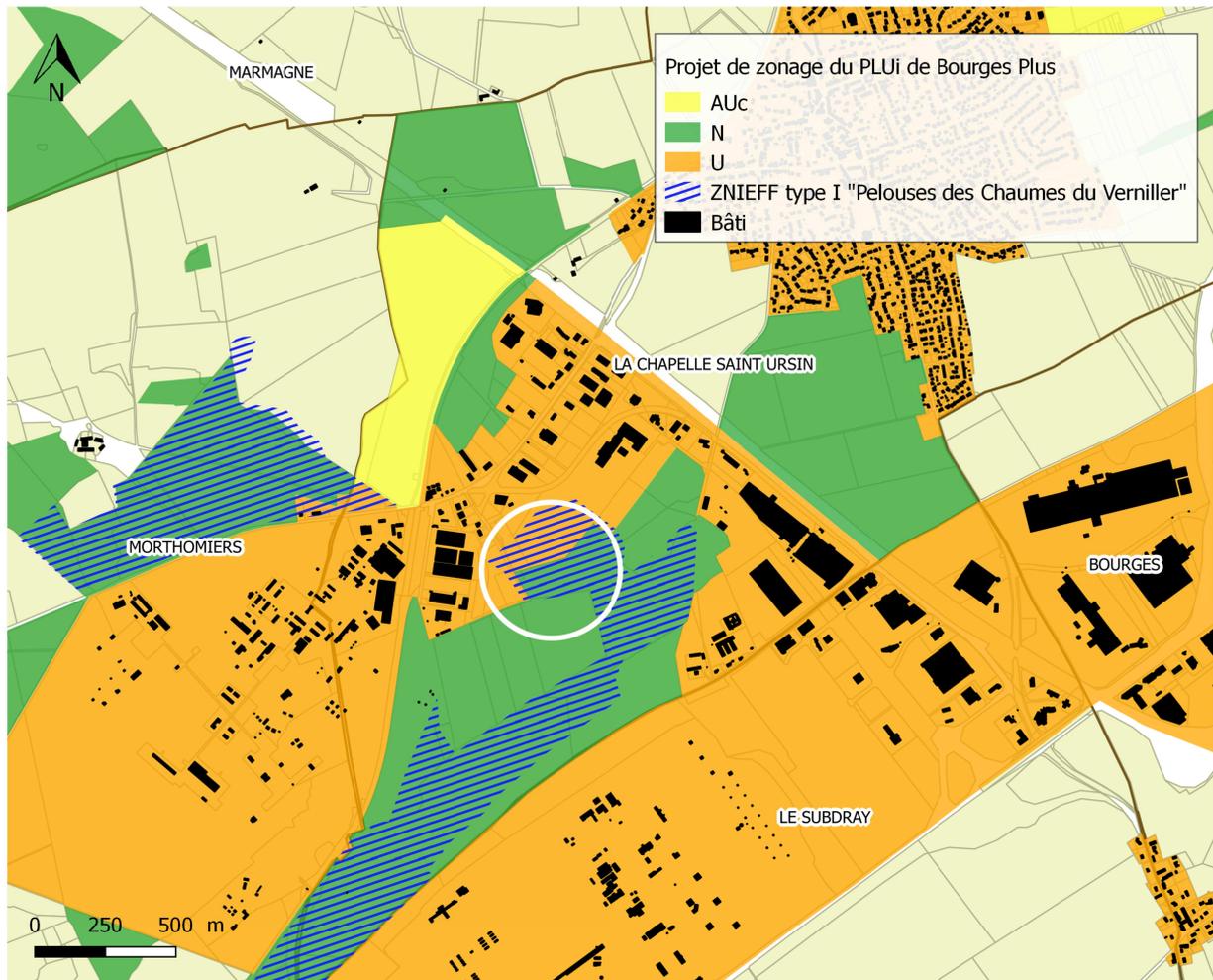


Figure 4: Secteur concerné par une Znieff de type I classé en zone d'activité à vocation industrielle à La Chapelle-Saint-Ursin (Source : DREAL CVdL)

L'évaluation environnementale reste générale et n'aborde pas concrètement les incidences potentielles du PLUi sur la biodiversité dans les secteurs ouverts à l'urbanisation. Si la plupart sont de faible surface et en périphérie immédiate de l'urbanisation existante, ce qui peut limiter leur portée, aucun secteur n'a fait l'objet d'étude préalable relative à sa végétation ou la présence éventuelle de zones humides. Au regard du cumul des surfaces concernées (environ 375 ha en 1AU ou 2AU), cette démarche reste insuffisante. Une description, aurait permis, dans la majorité des cas, d'exclure des effets notables. En outre, certains secteurs semblent potentiellement intéressants et auraient justifié d'une expertise plus approfondie : diverses prairies (potentiellement humides), sept secteurs considérés comme réservoirs de biodiversité « potentiels » et autres secteurs au contact de zones naturelles remarquables. L'évaluation environnementale ne présente pas non plus de démarche « éviter, réduire, compenser » convaincante et se contente d'affirmer sans le documenter que les aménagements n'auront qu'un effet temporaire sur les réservoirs de biodiversité et que « les espèces s'accommoderont progressivement à la présence humaine » (évaluation environnementale, page 364).

L'autorité environnementale recommande :

- **de réaliser une analyse de la biodiversité dans les secteurs de projet (en extension urbaine et en renouvellement) et consécutivement de vérifier la pertinence de l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs ;**
- **de mettre en place une démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) afin de limiter les incidences potentielles de l'urbanisation sur les zones sensibles ;**
- **d'adapter le zonage sur les secteurs concernés par une Znieff afin de mieux les prendre en compte.**

2.3 Déplacement et nuisances associées

État initial

Le diagnostic socio-économique et l'état initial de l'environnement recensent les informations relatives aux déplacements. Le diagnostic détaille la trame viaire du territoire et fournit des éléments de trafics uniquement sur la période 2012-2016. Le réseau routier est construit en étoile en direction de Tours, Orléans, Auxerre et Châteauroux, mais il est aussi polarisé par l'autoroute A71 qui permet de relier Paris (par l'A10) à Clermont-Ferrand et dessert le territoire par une sortie située entre Trouy et La Chapelle-Saint-Ursin. De plus, Bourges bénéficie d'une rocade, dont le tronçon nord-ouest est en cours de réalisation (contrairement à ce qui est annoncé page 76 du diagnostic).

Les déplacements domicile-travail sont analysés à partir de données Insee de 2014 et devront donc être actualisées. Cette analyse fait apparaître une part modale de la voiture très importante (de 80 à 92 % suivant la typologie des communes), ainsi qu'un taux de motorisation des foyers élevé, mais stable. Les autres pratiques de mobilité (marche, transports en commun) semblent surtout concerner la ville-centre. Le parc de stationnement est présenté, tout comme les possibilités de covoiturage. Les autres motifs de déplacement ne sont pas documentés. Il est rappelé que les déplacements domicile – travail ne représentent qu'une fraction (de l'ordre d'un quart) des déplacements et il n'est pas explicable qu'un projet de plan local d'urbanisme en fasse abstraction alors qu'il concerne l'ensemble de la population et la totalité de leur mobilité. L'étude mobilité de l'Insee permet de le faire en s'appuyant sur des données récentes.

L'autorité environnementale recommande de compléter la description des déplacements pour faire état de l'ensemble de ces derniers et ne pas la limiter aux seuls déplacements pendulaires entre le domicile et le travail.

Le maillage cyclable du territoire est présenté, avec la présence de la rocade verte ainsi que les propositions du Plan Vélo adopté en 2016 par Bourges Plus. Les éventuelles évolutions consécutives à la pandémie ne sont pas décrites. Une vision prospective et une prise en compte des évolutions de comportements et de l'engouement pour le vélo aurait pu être utilement intégrée au dossier.

Le réseau de transports en commun routiers et l'articulation entre les pôles d'intermodalité sont analysés. On pourra cependant regretter l'absence de plan du réseau de bus urbains.

Les nuisances liées à la pollution atmosphérique sont mentionnées succinctement dans l'état initial de l'environnement, tout comme celles relatives au bruit. Mais la population actuelle et future potentiellement exposée à des valeurs supérieures aux seuils réglementaires et aux valeurs cibles de l'organisation mondiale de la santé qui ne figurent pas au dossier. Il serait utile de les insérer. En outre, il n'est pas fait mention d'un bilan sur la consommation énergétique ni sur les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports sur le territoire.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer la population exposée actuellement et à terme après mise en œuvre du PLUi en termes de qualité de l'air et de nuisances sonores en faisant apparaître les seuils réglementaires et les objectifs de qualité de l'organisation mondiale de la santé.

Les enjeux relatifs aux mobilités identifiés sur le territoire visent à favoriser le développement des mobilités actives pour les déplacements de proximité tout en s'appuyant sur l'armature des transports en commun pour structurer le développement urbain et à limiter la place de l'automobile dans le centre-ville. Il est prévu également d'encourager le covoiturage en y consacrant des espaces dédiés, mais également de soutenir un projet d'échangeur autoroutier supplémentaire.

D'un point de vue environnemental, il est surtout question de limiter les émissions de gaz à effet de serre par le développement des mobilités actives et des transports en commun. La densification urbaine et la mixité fonctionnelle sont identifiées comme des leviers pour atteindre ces objectifs. Les autres enjeux exprimés apparaissent comme assez généraux : limiter l'exposition des populations aux risques, prendre en compte les risques actuels dans les projets d'aménagement, anticiper la survenue de risques liés au changement climatique, penser le développement du territoire en termes de résilience face aux risques, limiter les déplacements polluants et maîtriser les consommations énergétiques...

En outre, le développement du secteur économique lié à la logistique est bien identifié avec les enjeux qui lui sont afférents (desserte, circulation des poids lourds).

Prise en compte

La communauté d'agglomération Bourges Plus affiche une volonté de développer les modes de déplacement actifs (marche et vélo) sur le territoire, en parallèle d'une densification urbaine et de la mixité fonctionnelle. Néanmoins, l'autorité environnementale constate que ces objectifs sont battus en brèche par le souhait souvent rappelé dans les différents documents du PLUi, de « ne pas contraindre l'usage de la voiture individuelle » (Justifications, page 283). En outre, l'axe IV.1 du PADD est entièrement dédié à l'amélioration de la desserte routière et projette de « réduire les normes de stationnement liées aux activités commerciales en centre-ville et dans les bourgs afin de faciliter leur implantation » (PADD page 11). Cela, associé à une urbanisation en extension, pourrait être contre-productif vis-à-vis du développement des modes alternatifs à l'usage de la voiture et donc de l'atteinte des objectifs supérieurs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. De même, l'axe 4 du PADD vise à « faciliter les déplacements, quels qu'ils soient » (Explication des choix page 283) sans qu'aucune réduction de ces besoins de déplacements ne semble envisagée par la mise en place d'une réelle mixité fonctionnelle des espaces – évolution vers la ville du quart d'heure par exemple.

Plus précisément, les orientations principales présentées dans le projet de PLUi sont les suivantes :

- développer la desserte et l'accessibilité de l'agglomération, notamment par le fer (relations avec les grands pôles : Paris, Orléans, Tours, Lyon, Nantes), la route (amélioration des conditions de circulation, développement des synergies bus et cars) et le vélo (liens avec les grandes infrastructures existantes) ;
- développer la densité urbaine et la mixité fonctionnelle afin de favoriser les modes de déplacements actifs, les transports en commun et l'intermodalité, tout en améliorant le partage de l'espace public ;

Bien que ces objectifs correspondent aux volontés nationales d'optimisation des mobilités et du développement des modes de transports alternatifs à la voiture individuelle, des actions concrètes prévues sur le territoire ainsi que leurs incidences directes ne figurent pas au dossier. Les principes généraux sont mentionnés, mais leur déclinaison – sur la communauté d'agglomération reste à démontrer. Afin d'évaluer l'impact de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement, un scénario de référence est établi. Au terme de cette analyse, aucune mesure ERC n'est envisagée

en matière de mobilités, de lutte contre les nuisances sonores et la pollution atmosphérique, le document affirmant avoir des impacts globalement positifs ou neutres sur son environnement concernant ces domaines.

Des indicateurs de suivi pertinents sont mis en place, mais ceux relatifs à la population exposée au bruit et fréquentation des infrastructures cyclables y seraient utilement ajoutés.

Le document décrit globalement bien les infrastructures et les dynamiques présentes sur le territoire, même s'il se fonde sur des éléments parfois datés ou à actualiser. Ainsi la réduction du champ aux seuls déplacements domicile travail conduit à une sur-valorisation des infrastructures routières. L'absence de bilan lié aux consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports sur le territoire constitue un défaut d'information du public sur un enjeu essentiel. Les orientations qui en découlent ne portent qu'insuffisamment sur l'ensemble du champ de la mobilité.

L'impact de la mise en œuvre du document est évalué et conclut sur la non nécessité de mettre en place des actions ERC dans le domaine de la mobilité et de la lutte contre la pollution atmosphérique et les nuisances sonores mais cette conclusion n'est pas étayée. Les indicateurs de suivi mis en place semblent globalement pertinents, mais ils feraient utilement l'objet de compléments.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'indiquer l'évolution des parts modales sur le territoire ces dernières années, ainsi que celles des nuisances associées en portant sur tous les déplacements et non les seuls déplacements domicile travail ;**
- **de préciser les actions concrètes qui permettront de favoriser les mobilités actives par rapport à la voiture individuelle, notamment au sein du pôle aggloméré ;**
- **d'expliciter davantage les liens entre le choix des secteurs en développement et leur accessibilité, notamment grâce aux modes actifs ;**
- **de fixer des objectifs chiffrés en termes de réduction de l'usage de la voiture et des émissions de gaz à effet de serre par le secteur des transports.**

2.4 La production d'énergies renouvelables et atténuation du changement climatique

Le projet de PLUi est à resituer dans le contexte de l'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET), arrêté le 11 février 2021, qui a fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale en date du 18 mai 2021.

Les enjeux énergétiques et de lutte contre le changement climatique sont mentionnés dans le paragraphe 6 de l'axe V du PADD : il s'agit de contribuer à la réduction de la consommation d'énergie par la rénovation des bâtiments, d'encourager la production d'énergie solaire, le développement des unités de méthanisation et des parcs éoliens. Cette volonté de soutenir une production énergétique renouvelable sur ce territoire doit s'accompagner d'une réflexion indispensable sur les enjeux de consommation d'espace, de pollution des sols ou de nuisances paysagères. A titre d'exemple, deux sites sont destinés à l'implantation de parcs photovoltaïques : à Morthomiers (21,6 ha) et à Saint-Germain du Puy (19,7 ha). D'après le dossier (évaluation environnementale 82), leur caractère réversible garantit « le maintien du caractère naturel des sols » et c'est pourquoi leur emprise n'est pas « décomptée au titre de la consommation foncière ». Il faudra tout de même s'assurer que ces parcelles retrouvent leur potentiel écologique et/agronomique au terme de l'exploitation du parc solaire.

Globalement les orientations du PADD peinent à se décliner dans les autres pièces constitutives du PLUi : l'état initial relatif aux questions de qualité de l'air, d'énergie et d'évolution du climat (EI, page 186) est très succinct et ne permet pas d'aboutir à l'identification d'enjeux spécifiques au territoire. L'évaluation environnementale, tout aussi sommaire, ne convainc pas quant aux moyens

mis en œuvre pour répondre aux grands enjeux environnementaux auxquels est confronté le territoire. Le règlement vise à « [faciliter] la place de la voiture » (évaluation environnementale, page 374) au lieu de s'orienter vers le développement des transports en commun et des mobilités actives en restreignant le stationnement, et pour répondre à la prescription du PCAET « inciter les entreprises à consommer moins d'énergie » la réponse du PLUi est d' « encourag[er] la production d'énergies renouvelables dans les zones d'activités » (évaluation environnementale, page 358) au lieu de promouvoir la sobriété dans l'usage des ressources.

L'autorité environnementale recommande :

- **de favoriser l'installation de projets de production d'énergie renouvelable dans les zones prévues à cet effet et de les mentionner dans le règlement du PLUi ainsi que d'inventorier les sites déjà artificialisés (friches, toitures, aires de stationnement...) qui représentent un potentiel pour le développement de parcs photovoltaïques pour privilégier ces implantations par rapport aux terres agricoles ou naturelles ;**
- **fixer des objectifs chiffrés de réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre ainsi que des indicateurs précis pour atteindre lesdits objectifs à leur échéance.**

2.5 Préservation du paysage et du patrimoine

La ville de Bourges est bâtie autour de la Cathédrale Saint-Étienne de Bourges, édifice inscrit sur la liste du patrimoine mondial par l'Unesco depuis 1992. Son intérêt est patrimonial et paysager. Elle est un marqueur du paysage urbain et du territoire environnant. La cathédrale et ses alentours bénéficient d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) depuis 1995 qui garantit le maintien de l'identité du centre sur près de 64 ha. Pour autant, comme le monument est visible à plusieurs kilomètres, les règles de construction du zonage du PLUi peuvent avoir des conséquences importantes sur certains cônes de vue même si des vues ont été récemment altérées par l'urbanisation et des infrastructures routières. L'enjeu du PLUi en ce domaine est l'identification des vues persistantes de la cathédrale ainsi que la mise en place de mesures concrètes pour les préserver par la désignation de zones non constructibles et le plafonnement des hauteurs des bâtiments.

Les cônes de vue majeurs sont identifiés en annexe 4 du règlement (page 207) à l'aide d'un support cartographique dont la méthode d'élaboration n'est pas précisée. Ces secteurs font l'objet de quelques prescriptions spécifiques comme la limitation de la hauteur de construction à 40 m ainsi qu'une interdiction d'installation d'éoliennes sur les espaces agricoles.

La prise en compte des enjeux relatifs aux vues de la cathédrale de Bourges est de meilleure qualité que celle du premier projet de PLUi arrêté en 2019. Cependant aucun travail complémentaire n'a été mené en termes de caractérisation des vues (localisation, enjeux, photographie, photomontages...), ce qui aurait permis d'affiner le règlement et les zonages sur certains secteurs. Le dossier actuel ne permet pas d'avoir l'assurance que la limitation des hauteurs de construction à 40 m suffira à préserver les vues vers le monument.

L'autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic relatif aux cônes de vue sur la cathédrale afin d'assurer leur protection et d'affiner les règles de construction sur les secteurs concernés, voire de reconsidérer l'autorisation de constructions d'une hauteur jusqu'à 40 mètres.

Par ailleurs, le territoire compte un site classé qui concerne l'ensemble formé par les marais de l'Yèvre et de la Voiselle sur la commune de Bourges, ainsi qu'un site inscrit pour ses abords. Dans cette optique, les orientations de gestion du site visent essentiellement à préserver la vocation non bâtie de cet espace cultivé et jardiné, les constructions devant rester limitées aux abris attenants aux parcelles. C'est pourquoi le PLUi se doit de prévoir une zone spécifique afin d'encadrer l'évolution des abris nécessaires à l'exploitation des jardins et d'y interdire toute autre construction.

De même, le PLUi doit encadrer l'évolution des habitations situées sur l'emprise du site inscrit en fixant les règles nécessaires pour garantir leur qualité architecturale et leur insertion paysagère.

La majeure partie du site classé est couverte par un zonage naturel protégé « Np » ou un zonage naturel « N » avec un règlement adapté aux enjeux du site. Le secteur au sud-est du site classé, précédemment couvert par un zonage « UB » a été intégré en zone « N », comme le recommandait l'avis de l'État sur le premier projet de PLUi.

3. Séquence Éviter-Réduire-Compenser, Indicateurs de suivi et qualité formelle du dossier

Séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC)

Aucune démarche d'évitement de réduction ou de compensation n'est présentée dans le document. Si elle a potentiellement été suivie avant le choix des zones d'ouverture à l'urbanisation, la mise en œuvre de ce processus n'apparaît pas. L'évaluation environnementale contient un tableau très synthétique (évaluation environnementale, page 367), qui caractérise l'impact de chaque OAP en fonction de sa localisation et sa superficie. L'analyse est uniquement qualitative (indice de couleur grise, orange ou rouge) et n'est accompagnée d'aucune explication. 12 OAP sont concernées par un enjeu fort sur les réservoirs potentiels de biodiversité, et pourtant aucune mesure ERC n'est évoquée pour tenter de réduire ces incidences : le document se contente de conclure que le PLUi « permet de prendre en compte et de protéger la biodiversité [de manière] limitée » (évaluation environnementale, page 369).

Indicateurs de suivi

Les indicateurs de suivi de l'efficacité du PLUi sont présentés dans la dernière partie de l'évaluation environnementale (évaluation environnementale, pages 383 et suivantes). Pour chaque orientation du PADD des indicateurs sont proposés. Si la plupart d'entre eux s'avèrent adaptés, c'est leur exploitation qui manque de pertinence : il serait approprié de formuler des objectifs chiffrés, plutôt que des « tendances attendues », ainsi que des échéances précises.

Qualité formelle du dossier

Le caractère synthétique du dossier d'évaluation environnementale permet certes une très bonne lisibilité mais se traduit surtout par des insuffisances et ne permet pas d'évaluer correctement les incidences potentielles du projet sur l'environnement, ni les mesures prévues qui pourraient les atténuer. L'évaluation environnementale présentée s'apparente davantage à un résumé non-technique qu'à une étude d'impact. Quant au résumé non-technique, placé à la suite de l'évaluation environnementale, il reprend les tableaux de synthèse de celle-ci en quelques pages, mais ne permet pas d'avoir une vision claire du projet de PLUi : aucune illustration ou cartographie n'y est intégrée.

Globalement, bien que les documents soient lisibles, le manque d'illustrations et le manque d'explications ne permettent pas de bien s'approprier les enjeux du territoire et ne constituent pas une information suffisante du public.

4. Conclusion

Le territoire a assis son projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur un objectif démographique en décalage avec les tendances observées durant les dernières décennies à l'échelle des communes comme celle du département. Cela se traduit par des besoins incorrectement justifiés en logements et en surfaces ouvertes à l'urbanisation. En outre, la consommation d'espaces naturels et agricoles destinés à satisfaire ces besoins supposés est peu économe du fait de densités de construction faibles.

Le PLUi, tel qu'il est réalisé ne permet pas une prise en compte satisfaisante des enjeux, notamment celui de la biodiversité, et nécessiterait d'une part un diagnostic initial plus poussé, et d'autre part, la mise en place d'une séquence d'évitement et de réduction permettant d'être compatible avec les objectifs affichés du PADD.

En outre, la présentation des déplacements, lacunaire, ne permet pas d'asseoir des principes d'aménagement favorables à la réalisation des objectifs de déplacement des parts modales pour réduire celle des déplacements automobiles individuels.

L'autorité environnementale recommande donc principalement de :

- **d'assurer la compatibilité du document avec les prescriptions du SCoT, notamment en matière de consommation d'espaces agricoles et naturels ;**
- **au regard de données démographiques mises à jour, de reconsidérer le besoin de foncier destiné à l'habitat ;**
- **de décrire davantage l'évolution des parts modales sur le territoire ces dernières années, ainsi que celles des nuisances associées en portant sur tous les déplacements et non les seuls déplacements domicile-travail ;**
- **d'inventorier les sites déjà artificialisés (friches, toitures, aires de stationnement...) qui représentent un potentiel pour le développement de parcs photovoltaïques pour privilégier ces implantations par rapport aux terres agricoles ou naturelles.**

D'autres recommandations figurent dans l'avis.