



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

**Inspection générale de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Saint-Éloi (58)**

N° BFC – 2023 – 3607

PRÉAMBULE

La commune de Saint-Éloi, dans le département de la Nièvre, a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) le 8 avril 2015 et arrêté son projet le 15 mars 2022.

En application du code de l'urbanisme¹, le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. La démarche d'évaluation environnementale consiste à prendre en compte l'environnement tout au long de la conception du document. Elle doit être proportionnée à la sensibilité environnementale du territoire concerné par le document d'urbanisme et à l'importance des incidences environnementales de ce dernier. Cette démarche est restituée dans le rapport de présentation du document. Le dossier expose notamment les dispositions prises pour éviter, réduire voire compenser les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document d'urbanisme. Cette analyse porte tout particulièrement sur la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. L'avis vise à contribuer à l'amélioration du projet de document d'urbanisme et à éclairer le public. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) est la mission régionale d'autorité environnementale (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.

Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la commune de Saint-Éloi le 8 novembre 2022 pour avis de la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) sur son projet de PLU. Conformément au code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 9 novembre 2022. Elle a émis un avis le 10 novembre 2022. La direction départementale des territoires (DDT) de la Nièvre a produit une contribution le 9 décembre 2022.

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

En application de sa décision du 8 septembre 2020 relative à l'exercice de la délégation, la MRAe de BFC a, lors de sa réunion du 24 janvier 2023, donné délégation à Joël PRILLARD, membre de la MRAe de BFC, pour traiter ce dossier, après échanges électroniques entre les membres titulaires de la MRAe.

Nb : En application du règlement intérieur de la MRAE BFC adopté le 22 septembre 2020, le membre délibérant 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

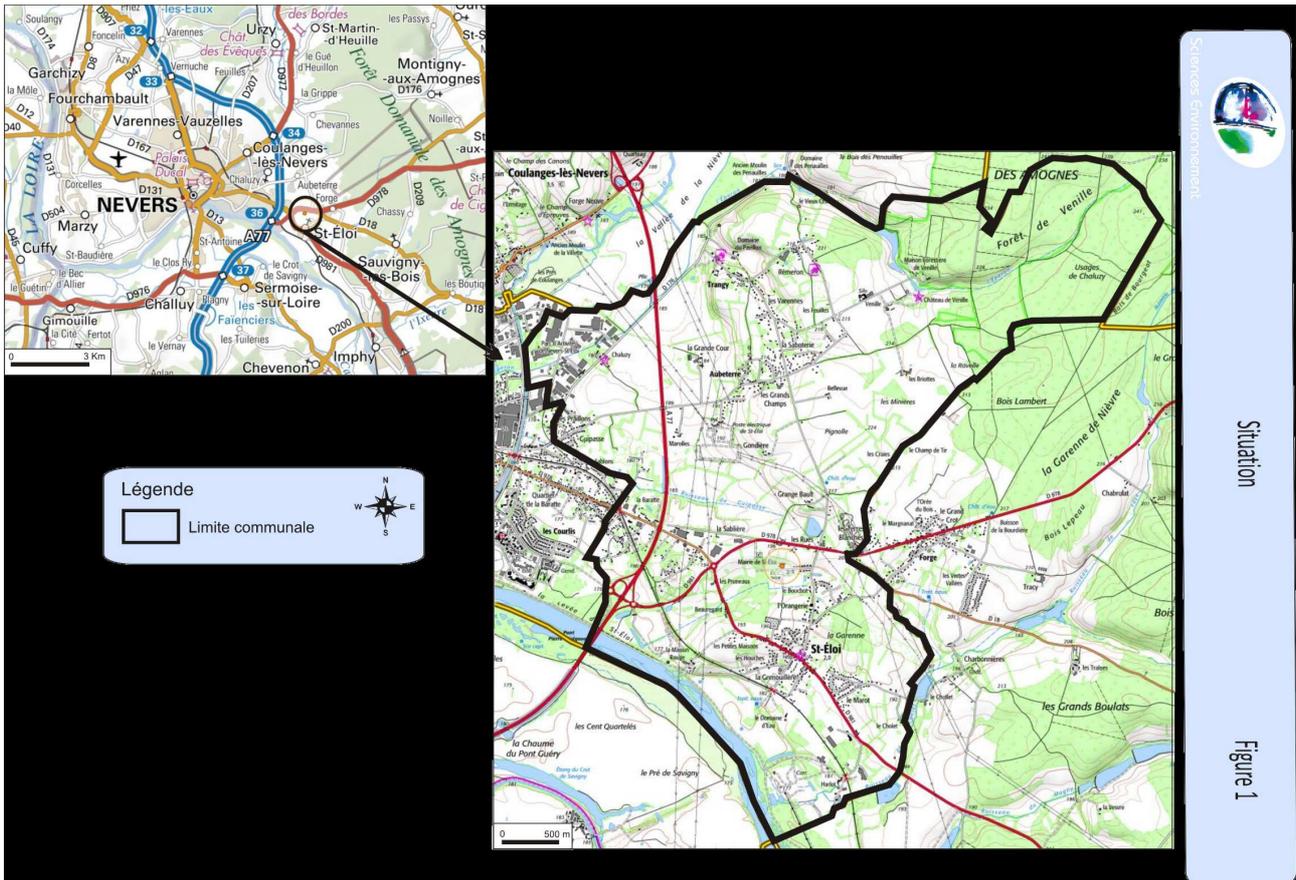
Cet avis, mis en ligne sur le site internet des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>), est joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

1 Articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme issus de la transposition 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.

AVIS

1. Présentation du territoire et du projet de révision du PLU de Saint-Éloi

La commune de Saint-Éloi est située dans le département de la Nièvre, limitrophe de la commune de Nevers. Son territoire couvre une surface de 1 645 hectares et elle comptait 2 220 habitants en 2019 (données INSEE). Elle est située au sein de la communauté de communes Loire et Allier et incluse dans le périmètre du SCoT² du Grand Nevers, approuvé le 5 mars 2020. Elle y est identifiée comme appartenant au pôle centre comprenant Nevers et sa périphérie immédiate.



Localisation de la commune (source : rapport de présentation)

La commune de Saint-Éloi est couverte par un plan local d'Urbanisme (PLU) approuvé le 10 septembre 2007, annulé partiellement en 2009 (zone U étendue du secteur du Trangy et partie de la zone AUE de 7,1 ha située au sud de la Baratte) et modifié en février 2015. La révision du PLU a été prescrite par délibération en date du 8 avril 2015.

La commune est couverte par le PPRi³ de la Loire Val de Nevers, révisé en 2020.

Le territoire de Saint-Éloi est concerné par le site Natura 2000 « Vallée de la Loire et de l'Allier entre Cher et Nièvre » (directives « Oiseaux » et « Habitat »)⁴, ainsi que par six zones naturelles d'intérêt faunistiques et floristiques de type I et II.

L'habitat est à dominante de maisons individuelles (93 %) de grande taille (plus de 80 % > 4 pièces (données INSEE 2019)⁵.

² SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

³ PPRi : Plan de Prévention du Risque inondation

⁴ Libellé et désignations à corriger dans le dossier

La consommation foncière totale sur la période 2007-2020 a été de 26,12 ha (soit 1,86 ha par an).

Le projet de PLU se base sur une poursuite de la tendance démographique positive observée sur la période précédente (0,34 % par an sur la période 2013-2018) et vise une population de 2240 habitants environ à l'horizon 2036 (soit entre 0,2 et 0,3 % par an sur 15 ans). Pour cela, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) affiche un besoin de 158 logements (le calcul permettant d'arriver à ce chiffre n'est pas fourni) dont :

- 5 logements mobilisés en résorption de la vacance (faible sur cette commune – 4,1 %),
- 39 logements construits dans l'enveloppe urbaine ; 10,6 ha disponibles en BIMBY⁶ sont identifiés auquel est appliqué un taux de rétention foncière de 50 % et une densité de 7 logements par hectare ; 1,6 ha sont identifiés en OAP (Cholet, Lilas et Fougères) ;
- 114 logements construits en extension d'urbanisation (zonage AUH) sur 12,10 ha, avec des densités brutes entre 13 et 17 logements par hectare, sur trois secteurs : « la Grenouillère » (4,3 ha – 75 logements), « Les Jeunes Pousses » (3,4 ha – 51⁷ logements) et « Les Champs Piots » (4,4 ha – 55 logements). Le nombre de logements potentiel sur ces 3 secteurs (181) est supérieur au besoin affiché (114). Il conviendrait de justifier pourquoi l'OAP Cholet n'est pas comptabilisée en extension d'urbanisation (indiqué en AUH dans les documents)

Le projet envisage également le développement d'activités économiques sur les zones UE existantes (116 ha – la part de surfaces encore disponibles n'est pas indiquée – 4 à 5 hectares mentionnés pour la seule zone du Harlot) et prévoit aussi une extension (AUE) pour des activités commerciales sur le secteur « Le Bouchot » sur 8,63 ha, projet en suspens depuis plusieurs années.

Les secteurs en extension d'urbanisation, ainsi que quelques secteurs d'opération, sont cadrés par une OAP⁸.

La consommation foncière prévue en extension d'urbanisation est de 20,73 ha. La consommation au sein de l'enveloppe urbaine n'est pas indiquée.

2. Avis de la MRAe

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe sur ce projet de PLU sont la limitation de la consommation d'espace et la préservation de la biodiversité et des zones humides.

Le dossier contient un diagnostic complet et illustré ; l'état initial de l'environnement met bien en évidence les enjeux du territoire, notamment concernant la trame verte et bleue, les zones humides... Un état des surfaces et bâtiments disponibles dans les zones d'activités existantes serait à fournir, à l'instar du travail fait sur les zones résidentielles. **La MRAe recommande de présenter un état des surfaces disponibles dans les zones d'activités existantes.**

Le dossier mérite d'être revu sur la présentation du projet communal et la manière dont la démarche ERC (éviter, réduire, compenser) a été conduite. Le calcul du besoin en logements (point mort, accroissement de la population...) nécessite d'être expliqué et les chiffres de la consommation foncière projetée également, en prenant en compte la consommation foncière dans l'enveloppe urbaine et en veillant à la cohérence des valeurs indiquées dans les différentes parties du dossier. La mise en œuvre de la séquence ERC mérite d'être poursuivie pour renforcer l'évitement des secteurs à forts enjeux écologiques (zones humides notamment) et réduire la consommation d'espaces agricoles et naturels. **La MRAe recommande de clarifier les éléments chiffrés du projet communal (besoin en logements, consommation foncière totale...) et de justifier les choix retenus et leur cohérence avec les orientations, par une démarche renforcée en termes d'évitement et de réduction des impacts environnementaux.**

La compatibilité du projet de PLU avec le SCoT du Grand Nevers mérite d'être mieux justifiée. En effet, le projet communal prévoit un développement de l'habitat essentiellement en extension de l'enveloppe urbaine, contrairement aux orientations du SCoT, et avec une densité très éloignée de la cible indiquée pour le pôle centre, à savoir 25 logements par hectare. Par ailleurs, sur les activités économiques, le document

5 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-58238#chiffre-cle-3>

6 « Build in My Back Yard » : littéralement, « construire dans mon jardin ». Comptabilisation des surfaces disponibles supérieures à 1 000 m² – tableau page 59 partie 2

7 OAP Jeunes Pousses 1 : 23 logements prévus avec une densité de 12,75 lgt/ha, OAP Jeunes Pousses 2 : 28 logements avec une densité de 18,75 lgt/ha

8 OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation

d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT laisse la possibilité de création de zones d'activités économiques (ZAE) en extension de l'enveloppe urbaine, après une étude de requalification des friches afin de conserver un parc identique ; cette étude n'est pas produite pour Saint-Éloi. Plus précisément, le DOO (article 6.1) indique que « *l'accueil de nouveaux équipements commerciaux sur le pôle de Saint-Éloi est lié, notamment, à l'évolution favorable de la situation démographique du Grand Nevers. Ces critères seront considérés favorables si les recensements de population à l'échelle du SCoT rejoignent ceux identifiés au moment de l'approbation du document* ». Or la population du Grand Nevers continue de diminuer... Enfin, le SCoT prévoit que les documents d'urbanisme locaux devront identifier et protéger les zones humides de leur territoire en les intégrant comme réservoirs de biodiversité de la trame humide ; or certaines zones d'extension concerne des milieux humides. **La MRAe recommande de mieux justifier la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT en termes de consommation d'espaces agricoles et naturels, de densité, de développement commercial et de protection des zones humides.**

Saint-Éloi étant limitrophe de Nevers, les impacts du projet de développement communal tant en termes économique et commercial que d'habitat et de déplacements mériteraient d'être évalués à l'échelle de l'agglomération (pôle centre du SCoT = Nevers et sa périphérie, dont Saint-Éloi).

S'agissant de l'évolution de la consommation foncière, le tableau suivant permet de comparer la consommation foncière sur la période précédente (2007-2020) avec celle projetée par la révision du PLU.

	Consommation d'espaces passée sur 14 ans (2007-2020) (en hectares)	Consommation d'espaces projetée sur 15 ans (horizon 2036) (en hectares)	Écart observé
Pour l'habitat	11,86	17,1	
	soit 0,85 ha/an	soit 1,14 ha/an	+35,7 %
– en dents creuses	1,44 ⁹	?	
		<i>a minima</i> 1,6 ha (3 OAP zone UH)	
– en extension	10,42	12,1 ¹⁰	
	soit 0,74 ha/an	soit 0,81 ha/an	+9,5 %
Pour les activités/équipements	14,26	?	
	soit 1,02 ha/an		
– en dents creuses	0	?	
– en extension	14,26	8,63	
	soit 1,02 ha/an	soit 0,58 ha/an	– 43,1 %
TOTAL	26,12	?	
	soit 1,87 ha/an		
– en dents creuses	1,44	?	
– en extension	24,68	20,73	
	soit 1,76 ha/an	soit 1,38 ha/an	– 21,6 %

Le dossier indique une réduction de la consommation d'espace de près de 75 %, au regard de la consommation foncière potentielle permise par le PLU de 2007¹¹ (66 ha de foncier constructible remis en zones agricole et naturelle). Il convient de rappeler que l'effort de sobriété foncière se calcule au regard de la consommation effective d'espace sur la période passée (soit 26,12 ha sur 2007-2020 dont 24,68 ha en ENAF). Même si la consommation projetée en extension est sensiblement moindre que sur la période précédente (de l'ordre de – 22 %), l'absence de chiffrage de la consommation projetée dans l'enveloppe

9 Calcul fait sur la base du tableau p51 du diagnostic urbain

10 P57 de l'étude urbaine

11 P12 Justification des choix

urbaine, en particulier au regard des surfaces disponibles dans les zones d'activités existantes, ne permet pas de conclure sur la sobriété foncière du projet présenté. **La MRAe recommande de revoir la justification sur l'évolution de la consommation foncière en comptabilisant les surfaces consommées dans l'enveloppe urbaine et de démontrer la cohérence avec les objectifs du SRADDET (baisse de 50 % de l'artificialisation nette à horizon 2031). Elle recommande vivement de prévoir des mesures (phasage) pour prioriser l'urbanisation des espaces en dents creuses avant celle des espaces en extension (à vocation d'habitat ou d'activités).**

L'urbanisation de certains secteurs (La Baratte, Le Bouchot par exemple) concerne des zones à forts enjeux écologiques (zones humides, milieux avec présence de faune et flore remarquables...). Il convient de mener les investigations nécessaires pour évaluer précisément les enjeux et les impacts préalablement à l'inscription de ces secteurs en zone urbanisable. **La MRAe recommande de présenter une évaluation étayée des impacts environnementaux sur les secteurs à urbaniser portant sur des zones à forts enjeux écologiques et, si nécessaire, de renoncer à l'urbanisation de ces secteurs en cas d'impact résiduel significatif.**