

AVIS N° 2

PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL DE BOURGES PLUS

—

SOMMAIRE

1. PREAMBULE

2. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES MODIFICATIONS DU PROJET

- 2.1. L'ajustement des zones constructibles par limitation de la consommation des terres agricoles et naturelles en cohérence avec les besoins de développement des communes en matière d'habitat et de développement économiques
- 2.2. De nouvelles exigences pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement d'urbanisme
- 2.3. Un potentiel de développement à optimiser :
- 2.4. Des terrains pour l'implantation de nouvelles activités économiques et d'infrastructures de transport (objectif 5425 emplois d'ici 2030)
- 2.5. Un développement commercial plus équilibré
- 2.6. Des zones constructibles pour de l'habitat dans chacune des communes de l'agglomération (+3300 logements d'ici 2030)
- 2.7. La valorisation et le renforcement de la protection d'espaces naturels et paysagers
- 2.8. Renforcement de la protection des captages d'eau potable
- 2.9. Encadrer le développement des énergies renouvelables
- 2.10. Favoriser le développement des énergies renouvelables

3. AVIS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

- 3.1. Observations
 - 3.1.1. Adéquation du projet PLUI 2021 au plus près des recommandations du SCoT, des attentes des personnes publiques associées sur les points suivants
- 3.2. Remarques
 - 3.2.1. Priorisation des zones à urbaniser et limitation des réserves foncières
 - 3.2.2. Zones de pleine terre
 - 3.2.3. L'optimisation des aires dédiées au stationnement
 - 3.2.4. L'optimisation et la sécurisation des couloirs réservés aux déplacements à vélo
 - 3.2.5. Gestion des projets photovoltaïques (1) et Eoliens (2) encadrés

4. CONCLUSION GÉNÉRALE

1. PREAMBULE

Débuté en 2015, le projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) de Bourges Plus a pris fin en 2019 et devait être soumis à une consultation publique.

Ce projet reçoit un avis défavorable des services de l'Etat, de la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers, de la Chambre d'agriculture et d'associations environnementales : Nature 18, du Codev Bourges Plus également, jugeant insuffisantes entre autres ses orientations en matière de protection de l'environnement.

Considérant les réserves émises du PETR, de l'approche des élections municipales doublées de la problématique et de la pandémie de la COVID 19, le dossier du PLUI a été mis en sommeil.

Il est suspendu jusqu'au mois de septembre 2020, date à laquelle la nouvelle équipe élue de Bourges Plus reprend les réflexions autour de ce projet. Au regard des attentes étatiques et citoyennes, l'Agglomération a fait le choix d'approfondir les points soulevés.

Cette réécriture ciblée du PLUI s'inscrit dans une volonté de prendre en compte les principales remarques formulées par les communes et les personnes publiques associées consultées, afin que le PLUI soit plus cohérent avec les besoins d'aujourd'hui et en phase avec le projet commun des communes de l'Agglomération (Arrêt du projet PLUI communautaire du 17 juin 2021) :

Les principaux fondamentaux de l'élaboration sont :

- Renforcer la limitation de la consommation des terres agricoles et naturelles.
- Renforcer les objectifs de densité des opérations de développement urbain notamment en matière d'habitat.
- Favoriser la lutte contre la vacance des logements en cœur de villes et cœur de bourgs.
- Renforcer la protection des corridors écologiques, terrestres et aquatiques (trame verte, bleue et noire).
- Renforcer la protection de la ressource en eau.
- Favoriser le développement des énergies renouvelables dans les parcs immobiliers (logements, activités économiques, équipements publics).
- Encadrer le développement des énergies renouvelables en particulier en matière de parcs photovoltaïques.

C'est sur un dossier de PLUI remodelé que le CODEV doit rendre son avis.

Le présent avis a été préparé par un groupe de travail constitué de 12 membres volontaires du Conseil de développement dont 2 animateurs. Les membres du Bureau étaient associés.

(Les noms des participants ci-après sont en caractères gras).

BONIS Stéphanie	
BRUNET Véronique	
CHABRILLAT Guy	Animateur et rapporteur
GERBAULT Rozenn	
HAYOTTE Gérald	
LAKHRACH Abdelaziz	Animateur
LEBAS Etienne	
LEMAIRE Michèle	
LESPAGNOL Anne-Gaëlle	
LLARI Jean	Président du CODEV
MARITORENA Murielle	
NERAOUI Abdel	

Ce groupe a travaillé en présentiel et s'est réuni trois fois les :

- 2 septembre 2021 réunion commune PCAET et PLUI
- 14 septembre 2021
- 1^{er} octobre 2021

La saisine du Conseil de Développement ayant été faite durant la période estivale, il n'a pas été possible de réunir le groupe de travail avant la rentrée de septembre.

Vu l'ampleur du sujet et du calendrier contraint, 3 réunions se sont tenues.

Lors de la première séance de travail, le 2 septembre, M. Denis POYET, Vice-Président « Aménagement de l'Espace et Urbanisme Intercommunal », accompagné des techniciens de BOURGES PLUS ont été invités par M. Jean LLARI, Président du CODEV, pour présenter les dossiers PCAET et PLUI. Un temps d'échange de questions/réponses s'est instauré.

Par ailleurs, le groupe de travail a effectué ses propres recherches de sources documentaires.

2. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES MODIFICATIONS DU PROJET

2.1. L'ajustement des zones constructibles par limitation de la consommation des terres agricoles et naturelles en cohérence avec les besoins de développement des communes en matière d'habitat et de développement économiques

Ainsi les zones AU seront réduites de **52 ha** prévues au PLUI 2019 à 297 ha PLUI 2021 (-41 %).

- ⇒ A titre indicatif, aujourd'hui 870 ha environ sont prévus dans les documents d'urbanisme communaux toujours en vigueur. Sur la période 2021-2030, il y aura une réduction de **-40 %** de la consommation annuelle par rapport à 2010-2020 (-60 % par rapport au rythme 2007-2020).
- ⇒ L'ensemble des communes concernées a accepté cette résolution à l'exception de 2 communes qui ne semblent pas avoir tout à fait répondu à la demande.

2.2. De nouvelles exigences pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement d'urbanisme

- ⇒ Mixité urbaine,
- ⇒ Architecturale et sociale,
- ⇒ Meilleure insertion paysagère et exigences environnementales (gestion de l'eau, plantations...)
- ⇒ Quantification du nombre minimum de logements dans chaque OAP :
 - Pôle aggloméré : **18 logements/ha** (14 au PLUI 2019)
 - Pôle de proximité : **12 logements/ha** (inchangé)
 - Communes rurales : **10 logements/ha** (inchangé)
- ⇒ Plusieurs OAP sont créées en zone U et AU dans les communes du pôle aggloméré pour accompagner la densification et le renouvellement du tissu urbain.

2.3. Un potentiel de développement à optimiser :

- secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) en zones agricoles et naturelles (A et N), exemple : bâtiments d'exploitation agricole désaffectés pouvant changer de destination selon des conditions précisées dans le règlement d'urbanisme
- espaces pour les projets d'équipements communaux : équipements intergénérationnels, équipements sportifs.

2.4. Des terrains pour l'implantation de nouvelles activités économiques et d'infrastructures de transport (objectif 5425 emplois d'ici 2030)

- requalification des friches en zone urbaine (Lahitolle, Chédin...)
- extension des ZAC existantes (Le Moutet...)

2.5. Un développement commercial plus équilibré

- préservation du commerce en centre-ville :
 - autorisé sans restriction en centre-ville de Bourges commerce de moins **de 300 m²** interdit dans les grandes zones d'aménagement commercial
- implantation des commerces intermédiaires (500 à 5000 m² de surface de vente) en dehors des ZACom dans le pôle aggloméré avec hiérarchisation de quartiers (centralités principales :
 - supermarchés et/ou ensemble commercial plafond 5000 m²,
 - centralités d'hyper proximité avec petits commerces et/ou supérettes plafond 1000m²).
 - hors pôle aggloméré : plafond 500 m².

2.6. Des zones constructibles pour de l'habitat dans chacune des communes de l'agglo (+3300 logements d'ici 2030)

- poursuite des opérations d'aménagement engagées,
- identification des opérations engagées,
- identification de secteurs en renouvellement urbain.

2.7. La valorisation et le renforcement de la protection d'espaces naturels et paysagers

- renforcer la protection des corridors écologiques terrestres et aquatiques (trame verte et bleue) pour préserver la biodiversité en complétant la liste des sites à protéger et en ajustant le cadre réglementaire si besoin :
 - **EBC + 11 ha (espace boisé classé et arbres remarquables),**
 - **linéaires de haies + 453 km dont 8 km canal de Berry à Bourges,**
 - **zones NP (protégés) + 586 ha,**
 - **EEPP (espaces écologiques et ou paysagers protégés + 205 ha dont 30 ha en cœur d'ilots),**
 - **déclinaison plus fine TVB en milieu urbain**

2.8. Renforcement de la protection des captages d'eau potable

- maintien des servitudes existantes qui seront annexées au PLUI,
- maintien en zone naturelle ou agricole de tous les terrains non bâtis situés en périmètre de protection,
- impact sur les mutations des constructions existantes et sur les zones d'activités autorisées (zones du Porche et Sancerrois/Charité)
- traduction réglementaire des avis des hydrogéologues dans le règlement du PLUI

2.9. Encadrer le développement des énergies renouvelables

- les parcs photovoltaïques terrestres en particulier (cohérence avec le projet de Plan Climat Air Energie Territorial)

2.10. Favoriser le développement des énergies renouvelables

- dans les parcs immobiliers (logements, activités économiques, équipements publics)

3. AVIS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

- la version PLUI présentée est notablement différente de celle qui avait été transmise pour avis en 2019.
- cette réécriture s'inscrit dans une volonté de prendre en compte les problématiques environnementales afin que le PLUI soit en adéquation avec les besoins d'aujourd'hui et en phase avec les projets des communes de l'Agglomération

3.1. Observations

3.1.1. Adéquation du projet PLUI 2021 au plus près des recommandations du SCoT, des attentes des personnes publiques associées sur les points suivants

- Limiter l'artificialisation des sols des zones urbanisables tout en préservant le développement des communes en matière d'habitat et de développement économique
- La valorisation et le renforcement de la protection d'espaces naturels et paysagers pour préserver la biodiversité et complétant la liste des sites à protéger et en ajustant le cadre réglementaire si besoin
- La prise en compte des enjeux en matière d'énergies renouvelables, en cohérence avec le projet de Plan Climat Air Energie Territorial
- La prise en compte de zones dédiées :
 - Parcs photovoltaïques et éoliennes
 - Secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL)

3.2. Remarques

3.2.1. Priorisation des zones à urbaniser et limitation des réserves foncières

- sont-elles d'ores et déjà anticipées par les communes ?

3.2.2. Zones de pleine terre

- sont-elles intégrées au règlement d'urbanisme ?
- l'obligation de pleine terre est différenciée suivant les parcelles et le zonage (10-20 %)
- son approche est multiple sur le plan écologique. Néanmoins, les documents d'urbanisme y font de plus en plus souvent référence : comment le PLUI se saisira-t-il de ce sujet et des enjeux qui lui sont rattachés ?
- la préservation de la pleine terre n'en restera pas moins un sujet important. Elle est un outil de lutte contre l'effet d'îlot de chaleur urbain et contre les risques d'inondation par ruissellement. Elle contribue aussi au maintien des continuités écologiques. De nombreuses études montrent que les espèces dites « ordinaires » accusent un déclin alarmant, révélateur de la crise biologique générale. Certaines populations d'oiseaux ont baissé de 30 % en 30 ans, même constat pour les insectes et les mammifères (Sérotine commune -30 %, Noctule commune -88% en 13 ans). Il y a eu une diminution de 66 % des zones humides en un siècle.
- Le PLUI peut contribuer à lutter contre cette perte en préconisant sur tout nouveau projet des mesures et des aménagements, le plus souvent simples, favorisant ces espèces.
- Si les TVBN organisent un réseau vital reliant les réservoirs importants de biodiversité, il faudrait y ajouter un système plus diffus couvrant le territoire, allant jusqu'aux jardins et terrasses des entreprises et habitations (porosité des séparations de foncier).

3.2.3. L'optimisation des aires dédiées au stationnement

- Dans les espaces urbains, l'estimation du coût qu'il serait nécessaire de consacrer à la création d'une large offre de stationnement peut en effet se révéler rapidement dissuasif, surtout lorsque le tissu urbain ou la structure foncière existante s'y prêtent mal, ce qui est généralement le cas des centres villes. Il serait donc nécessaire de rechercher un compromis entre la possibilité de mettre à disposition des résidents motorisés un nombre minimum d'aires de stationnement qui permette de ne pas entraver la circulation publique (*idéal : un logement, un parking*).
- Dans un contexte d'urbanisation moins dense, le PLUI devra établir lui-même les équilibres souhaités entre stationnement public et stationnement privatif, en fonction du contexte urbain, mais aussi en tenant compte de la nature des commerces. Les commerces de détail et de « non proximité » étant caractérisés par la vente de produits « lourds et encombrants », il apparaît en effet inéluctable de prévoir une offre en stationnement plus conséquente à destination des automobilistes. Favoriser le développement des parkings mutualisés entre plusieurs équipements ou plusieurs bâtiments, que leur maîtrise d'ouvrage soit publique ou privée. Une bonne rationalisation des aires de stationnement mutualisées inciterait alors à privilégier, lorsque cela est possible, une complémentarité entre équipements ou services de nature différente, permettant de bénéficier d'un « pic de fréquentation » décalé dans le temps.

En la matière, des recherches et des expérimentations nouvelles sont assurément à prévoir et à tester.

3.2.4. L'optimisation et la sécurisation des couloirs réservés aux déplacements à vélo

- Dans un contexte urbain, la continuité des cheminements est indispensable de même que les passages de ronds-points à ce jour non sécurisés. Les pistes cyclables doivent être intégrées dans le cadre de nouveaux équipements au lieu de venir se « coller » sur les équipements existants et assurer une continuité de leur itinéraire sur le territoire.
- L'utilisation du vélo se développe ; on observe régulièrement des problèmes de sécurité et de partage du domaine public (valable aussi avec d'autres modes de transport tels que gyropode, trottinette...).

Le Conseil de développement émet le souhait que des actions de sensibilisation soient mises en place pour tout utilisateur de la voie publique.

3.2.5. Gestion des projets photovoltaïques (1) et Eoliens (2) encadrés

- (1) : Projet Trouy reclassé zone A : non réalisable
 - o les sites avec PC accordés et confirmés : Bourges, Marmagne sur zones ZU dédiées,
 - o site sud aéroport ajouté en ZU dédiée,
 - o sites déjà identifiés : la Chapelle, Saint-Germain, Site projet Morthomiers : reclassés en zone N dédiée (secteur identifié au diagnostic PCAET)

- (2) : Eoliennes interdites en zone N (enjeux environnementaux et paysagers) :
 - o interdites dans le cône de vue de la cathédrale.
 - o zone A autorisée avec règle de hauteur maxi 30 à 40 m
 - o zone U et Au distance de 250 à 300 m des limites de ces zones.

Avis du Conseil de développement

- ⇒ éviter les zones dédiées à des installations d'éoliennes du fait de leur impact visuel et de la forte mortalité de la faune qu'elles génèrent
- ⇒ préconiser plutôt le développement du photovoltaïque pour un rééquilibrage de la production d'énergie. Le photovoltaïque peut être encadré de verdure pour préserver le paysage
- ⇒ privilégier les anciens terrains d'enfouissement ou de décharges hors d'exploitation et hors contraintes de post-exploitation
- ⇒ définir la vocation des sites désaffectés : exemple Port Sec Sud maintenu en 2AU et anciennes friches militaires

4. CONCLUSION GENERALE

Lors de la précédente mandature, comme d'autres acteurs du territoire, nous avons émis de fortes réserves sur plusieurs sujets et, au final, un avis défavorable sur le projet présenté. Il apparaît que cette réécriture du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal affirme la volonté de prendre mieux en considération les problématiques environnementales. Nous saluons cette initiative et cette cohérence d'un PLUI, qui est en cohérence avec les attentes actuelles, et en phase avec le projet commun porté par les communes de l'Agglomération.

Ceci étant dit, et faisant le lien avec le Projet de territoire pour lequel nous avons rendu un avis et formulé quelques remarques et suggestions, nous réitérons notre propos : **Il y a là, de nombreuses idées et projets, plus ou moins finalisés, qui montrent, certes une volonté et une orientation, mais qui nécessiteraient d'être précisées et plus encore hiérarchisées.** Elles ont toute leur importance et le propos n'est pas de dire qu'il faut abandonner tel ou tel sujet, mais il serait utile, nous le pensons et comme nous l'avons exprimé dans l'avis sur le projet de territoire, de définir des priorités.

Compte tenu des délais dont nous disposions, nous n'avons pas pu aller dans le détail autant que nous l'aurions souhaité, mais lors de nos échanges nous sommes revenus sur plusieurs sujets qui, peut-être, sont de ce fait à prendre en considération. Nous en rappelons cinq, au-delà du sujet « renforcer la limitation de la consommation des terres naturelles et agricoles qui nous semblent une évidence (c'était l'un des principaux points qui avait entraîné le rejet du précédent projet) :

- 1- S'il faut s'inscrire dans la démarche de renforcement de la densité des opérations de développement urbain et favoriser la lutte contre les vacances de logements en centre-ville, cela ne peut se faire sans une forte réflexion sur, d'une part le stationnement et, d'autre part, sur un plan de circulation amélioré. En cœur de ville, par exemple, les opérations de morcelage de maisons et hôtels particuliers entraînent, de fait, une multiplication des véhicules. Il faut impérativement prendre en considération cette donnée dans une réflexion globale.
- 2- Le renforcement des corridors écologiques est essentiel. Il va nécessiter des décisions fortes et de l'anticipation (Lorsqu'il n'est pas trop tard !). Nous avons dit tout l'enjeu, par exemple, sur l'axe « route de la Charité », de préempter une « trouée verte » dans la zone de Port Sec, de sorte que l'on puisse aisément sortir et entrer dans la ville en tant que piéton ou cycliste. C'est un vrai enjeu que d'assurer des continuités depuis le centre jusqu'à la sortie de la ville. Le « moins de voiture » et le « plus de piétons et cyclistes passent par cette réflexion globale qu'il faudrait mener assez vite maintenant. Cela nécessitera aussi des décisions fortes. En tout état de cause, avoir un maillage sur l'ensemble de l'agglomération est essentiel !
- 3- Renforcer la ressource en eau : Bien sûr ! C'est un enjeu fondamental (pour ne pas dire vital), dans ces différentes dimensions, qu'il s'agisse du petit cycle de l'eau, mais aussi du grand cycle et de la préservation des zones humides, par exemple. Mais nous ne détaillerons plus avant ce point, puisqu'un groupe de travail commun, fruit du rapprochement entre le CODEV de Bourges Plus et du PETR centre Cher a engagé un travail sur le sujet, avec l'objectif de rendre un avis argumenté.
- 4- S'il faut penser à des restrictions fortes quant à l'utilisation des terres naturelles et agricoles, il faut aussi être directif et ferme quant aux bâtiments existants non utilisés, voire abandonnés. Quand un commerce de périphérie se déplace de quelques centaines de mètres, reconstruit et délaisse l'ancienne emprise, sans se soucier de son devenir, il faut mettre en place une exigence de réutilisation ou de destruction. Nous n'avons pas été plus avant sur ce point, mais nous pensons qu'il n'est pas cohérent de continuer de la sorte cet empilage ! Oui, il faut trouver un rééquilibrage entre cœur de ville et périphérie ; les mesures envisagées vont dans le bon sens. La question posée est : Sont-elles suffisantes ?
- 5- Quand mettra-t-on en place des parkings aux portes de Bourges, doublés d'un réseau renforcé de navettes ? Sur le sujet circulation évoqué au point 1, il faut impérativement intégrer cette donnée à la réflexion : plus de stationnement en périphérie et des navettes feraient que moins de véhicules chercheraient à stationner en centre-ville. S'ajoutent là les zones de stationnement de covoiturages : Nombre d'entre nous, associés à des initiatives comme Cher 2015 et Bourges 2020 (ou l'inverse), avons abordé ce sujet et fait ces suggestions. Nombre de villes sont, depuis, dotées de tels équipements ; à Bourges et dans l'agglomération berruyère, toujours rien, si ce n'est une initiative privée de zone de covoiturage près de la sortie de l'autoroute.

A ces cinq sujets, nous en ajouterons un d'actualité, qui a fait débat au sein de notre assemblée : **Les plates-formes logistiques**. Nous en disposons, comme bien des villes de France, implantées au plus près des grands axes de transports. Oui, on y plante quelques arbres et les moutons remplacent pour partie la tondeuse. Mais est-ce un modèle à dupliquer, qui plus est lorsque l'on parle de circuits courts, de proximité, de développer et soutenir les petits commerces ? Et l'Agglomération berruyère n'est-elle pas suffisamment dotée de ce type d'équipement ?

Sur le plan de la santé, l'impact local est difficile à chiffrer précisément, mais des études scientifiques évaluent à au moins 40 000 le nombre de décès prématurés liés chaque année en France à la pollution de l'air extérieur, rien que pour les particules fines, soit une réduction de 8 mois de l'espérance de vie (Santé Publique France, INERIS), ce sujet doit donc être considéré avec le plus grand sérieux.

Sur le plan environnemental aussi, cela pose bien des questions : l'artificialisation des sols, les hectares bétonnés ? N'y a-t-il pas là, à accompagner de tels projets, une profonde contradiction avec les orientations du Projet de territoire ? Et n'est pas aussi le reproche fait à la version initiale du PLUI que de trop donner d'autres destinations à des terres naturelles et agricoles ? Et puis, pour ne rien omettre, quid des conséquences en matière de transports, sur la sortie de l'autoroute et tout aussi pire, sur la départementale D2076 qui est à la seule charge des contribuables du département, alors qu'elle est une route de transit pour les raisons que nous savons.

Donc :

- **Oui, nous percevons bien cette volonté d'aller de l'avant sur ces différents axes du PLUI,**
- **Oui, c'est un vrai enjeu de donner la priorité aux questions environnementales,**
- **Oui, nous ne cachons pas notre satisfaction de mesurer le chemin parcouru entre la version initiale du PLUI et celle-ci. Mais nous le redisons : il est essentiel d'aller vite pour rattraper bien du temps perdu et oui, il est essentiel de définir des priorités.**

Conscient du travail réalisé par les collectivités, et aux remarques et réserves près formulées ci-dessus, nous émettons une vis favorable sur ce projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

Le CODEV demande à être associé et consulté sur de possibles améliorations du document, mais également pour le suivi et l'évaluation des dispositions concourant à la promotion du développement durable, prévues par la législation.