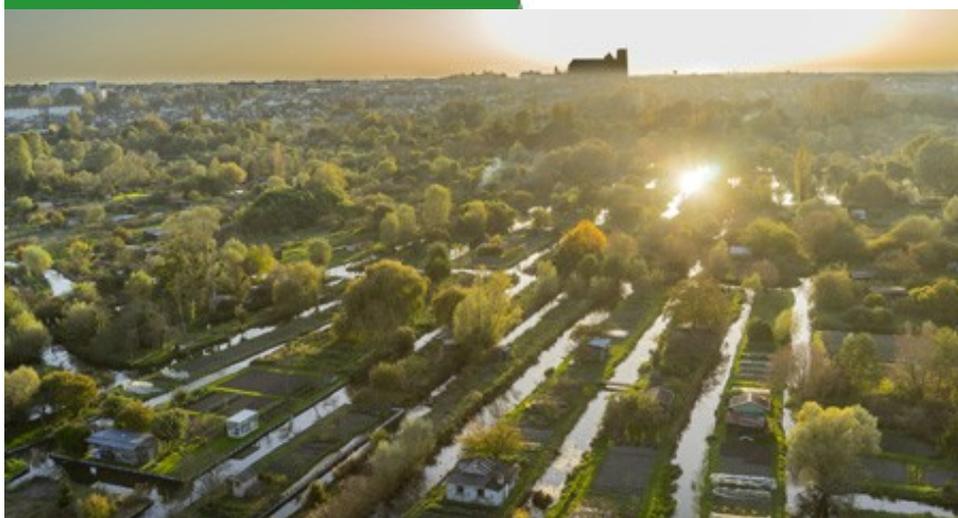


Juin 2016

Plan local d'urbanisme Intercommunal de **BOURGES PLUS**

Note d'enjeux de l'État



I - INTRODUCTION

La présente note d'enjeux est produite dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) prescrit le par la communauté d'agglomération de Bourges Plus.

Ce PLUi aura l'intérêt d'engager la réflexion à un niveau géographique pertinent pour la mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles, au delà des limites communales, en regard des enjeux du territoire. L'échelle de la communauté d'agglomération permet également de doter le projet de territoire d'une gouvernance adaptée.

Objet de ce document :

Ce document a pour objectif de présenter de manière synthétique à la collectivité les principaux enjeux qui, du point de vue de l'Etat, doivent être pris en compte dans l'élaboration du PLUi.

Il est élaboré à l'initiative des services de l'Etat dans le cadre de l'association et ne se substitue pas au travail du bureau d'études.

Il complète le porter-à-connaissance auquel la collectivité doit se référer pour connaître l'ensemble du cadre réglementaire et juridique dans lequel doit s'élaborer le PLUi, les attentes et les recommandations détaillées de l'Etat.

Ainsi le PLUi doit viser à atteindre les objectifs fixés à l'article L101-2 du code de l'urbanisme :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Rappel du cadre d'intervention de l'Etat :

L'élaboration du PLUi relève de l'entière compétence de la communauté d'agglomération de Bourges Plus.

L'Etat intervient dans cette démarche essentiellement au travers du porter-à-connaissance, de l'association et de l'avis sur le projet arrêté. Les services de la Direction Départementale des Territoires sont particulièrement chargés de ce rôle. Par ailleurs, ces mêmes services ont également un rôle de conseil et d'accompagnement de la collectivité sur les aspects réglementaires et de procédure relevant de l'élaboration du PLUi.

Le contrôle de légalité est exercé par les services préfectoraux.

• **En début de procédure** : le porter à connaissance est transmis par l'Etat à la collectivité. Il est composé de trois fascicules contenant respectivement les dispositions réglementaires nationales s'appliquant au PLUi, le cadre juridique particulier du territoire, l'analyse du territoire et les attentes particulières de l'Etat. Une note d'enjeux est jointe au porter à connaissance (présent document).

• **En cours de procédure** : l'association est l'occasion pour l'Etat, dans un souci de contribution active et de partenariat,

- d'exprimer et de préciser les analyses et enjeux mis en avant sur ce territoire,
- de faire connaître ses réflexions et propositions afin d'aider la collectivité à construire son projet
- de préciser sa position sur le projet au regard des politiques publiques, en particulier celles relatives à la mise en oeuvre du développement durable.

• **En fin de procédure** : lorsque la communauté de communes aura arrêté son projet, elle devra le transmettre pour avis au personnes publiques associées à son élaboration, dont l'Etat fait partie. L'avis de l'Etat sera joint au dossier d'enquête publique.

Cette note d'enjeux, qui s'inscrit dans le cadre de l'association, n'a pas de portée réglementaire. Il n'y a pas d'obligation juridique à la joindre au dossier d'enquête publique. Toutefois, son contenu servira de référence pour la réalisation de l'avis de l'État sur le projet de PLUi arrêté.

II - PRÉSENTATION DU TERRITOIRE

La communauté d'agglomération de Bourges Plus se situe dans la région naturelle Champagne berrichonne, un pays de plaine ouverte sur un vaste plateau calcaire, sur lequel domine les grandes cultures céréalières et oléagineuses.

Elle se situe à un carrefour d'axes de communication structurants, l'axe nord-sud reliant Paris au Massif Central et l'axe est-ouest reliant le sillon rhodanien à la façade atlantique.

Située au centre du département du Cher, la communauté d'agglomération (CA) comprend 16 communes.

Quelques éléments clés

- Une population de 97 208 habitants (31 % de la population du département). Plus de 80% de la population se concentre sur 4 communes : Bourges, Saint-Doulchard, Saint-Germain du Puy et la Chapelle-Saint-Ursin.
- De 1975 à 2012 la population est stable. Cependant elle a baissé de plus de 5 % entre 1990 et 2012. De 2007- à 2012 cette baisse était de -3,2%, supérieure à la baisse enregistrée au niveau départemental (-0,9%).
- La communauté d'agglomération, avec 4 533 entreprises concentre 33 % des entreprises du département. Les communes de Bourges, Saint-Doulchard et Saint-Germain-du-Puy centralisent 89 % d'entre elles, dont 72 % sont implantées à Bourges.
- Le territoire de la CA se caractérise par réseau hydrographique dense à la confluence de deux rivières l'Yèvre et Auron.
- Une forte présence de l'activité agricole a modelé le paysage en éliminant au fur et à mesure des remembrements les alignements d'arbres et les bosquets.
- Un patrimoine naturel et architectural remarquable avec les marais et la cathédrale de Bourges.

III. DONNÉES STRATÉGIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

La planification sur le territoire de la communauté d'agglomération se compose de 13 PLU, d'un POS et d'une carte communale. La mise en place d'un PLU intercommunal constitue l'opportunité d'une réflexion d'ensemble sur le devenir de ce territoire et d'une homogénéisation de la planification.

La communauté d'agglomération est couverte par le SCoT du SIRDAB qui se donne pour objectif de redynamiser le territoire en attirant de nouvelles populations et en créant de nouveaux emplois. Le SCoT vise aussi à structurer le territoire autour des communes de Bourges, Saint-Germain-du-Puy, Saint-Douchard, la Chapelle-Saint-Ursin et Trouy, qui constituent le pôle aggloméré, et des communes de Marmagne, Berry-Bouy et Plaimpied-Givaudins qui constituent des pôles de proximité.

Le Programme Local de l'Habitat de la communauté d'agglomération a été arrêté en juillet 2014. Les orientations et les objectifs ont été définis en lien avec les enjeux identifiés au niveau du territoire. Ce programme concrétise la politique de l'habitat que souhaitent mettre en œuvre les élus pour la période 2015-2020.

Ses principales orientations sont les suivantes :

- maîtriser l'impact de l'habitat sur l'étalement urbain,
- favoriser un habitat économe en énergie et de qualité,
- diversifier l'offre de logement et atténuer la spécialisation des territoires en matière résidentielle,
- permettre l'accès de tous aux logements.

Focus sur Bourges

D'après l'INSEE en 2015, Bourges était classée dans la catégorie des petites villes de moins de 10 000 habitants agréables à vivre. La ville abrite une population relativement âgée. L'âge médian de 42 ans en moyenne, tout comme la part de la population ayant plus de 65 ans, surpassent la moyenne des autres villes de cette catégorie.

Les Berruyers sont plus souvent propriétaires de leur logement, fréquemment des maisons individuelles, en moyenne plus grandes que dans les autres villes. L'accès à de nombreux équipements culturels et sportifs leur est facile, seul le nombre de théâtres est relativement faible.

La proportion des trajets effectués en voiture est importante, en raison notamment des distances entre le domicile et le lieu de travail plus élevées que dans les villes de taille similaire en Europe.

Avec des revenus médians plutôt faibles, en relation avec une population plus âgée, Bourges apparaît dans la deuxième moitié du classement de cette catégorie.

Source : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=21&ref_id=22454#sommaire

Les enjeux de l'État sur le territoire de la communauté d'agglomération de Bourges Plus

Les objectifs du développement durable constituent la trame sur laquelle le document d'urbanisme devra tisser les liens entre les différentes politiques menées localement et les sensibilités du territoire, pour définir une organisation spatiale et fonctionnelle optimale.

Le territoire est pleinement impacté par les différentes problématiques du développement durable, qu'elles relèvent de l'aspect social, du volet économique ou de la protection de l'environnement.

Sur le plan social, le principe de diversité fonctionnelle devra favoriser l'insertion des commerces et des services dans les lieux de vie, en interdisant les zones à usage exclusif, par exemple l'habitat. L'urbanisation non-organisée entraîne l'installation des ménages toujours plus loin des zones d'emplois et des pôles de services, du fait du faible prix du foncier, et les rend par conséquent plus dépendants du prix des carburants.

Au niveau économique, une très grande majorité des emplois se développe dans 2 secteurs d'activité : administration publique, enseignement, santé, action sociale ; commerce, transports, services ; le secteur de l'industrie arrive en troisième position. Ce sont ces principaux pans de l'activité locale qu'il convient de conforter et de développer.

La préservation des espaces naturels et agricoles participe au maintien du potentiel du territoire. L'étalement urbain constitue une des principales menaces, par la banalisation des paysages, la perturbation, voire la destruction, des écosystèmes et des continuités écologiques, l'empiétement sur les espaces naturels et la multiplication des déplacements.

Dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, les services de l'État veilleront particulièrement aux incidences du projet sur les enjeux prioritaires suivants :

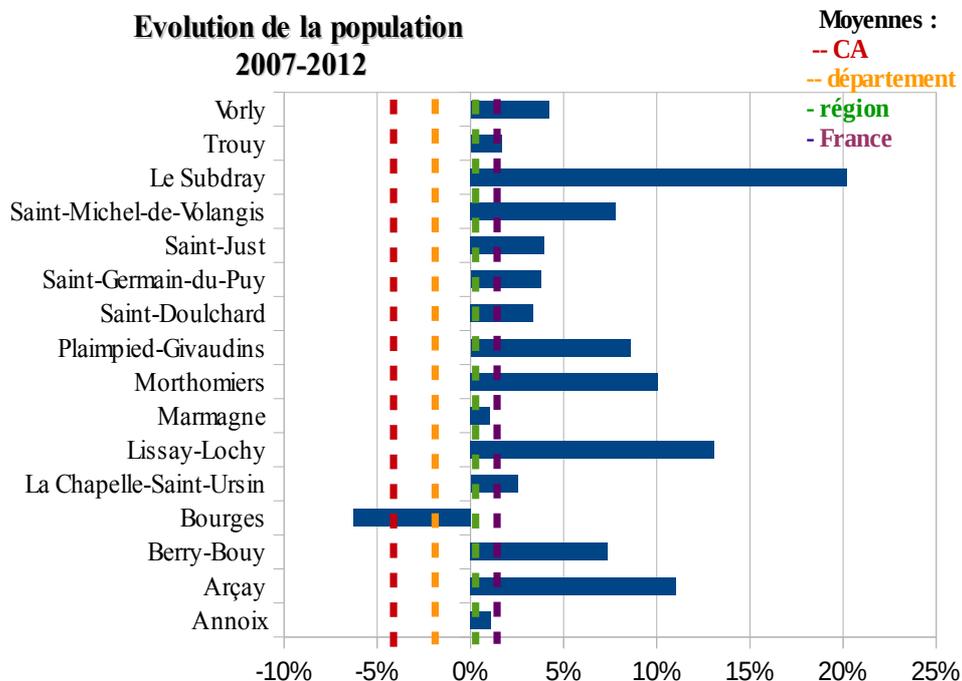
- **structurer le territoire, conforter l'armature urbaine et impulser un équilibre harmonieux,**
- **mettre en place une politique ambitieuse de déplacement et de mobilité pour favoriser la sobriété énergétique,**
- **limiter la consommation des espaces naturels et agricoles,**
- **placer l'environnement et le cadre de vie au cœur de l'aménagement du territoire.**

ENJEU 1 : Structurer le territoire, conforter l'armature urbaine et impulser un équilibre harmonieux

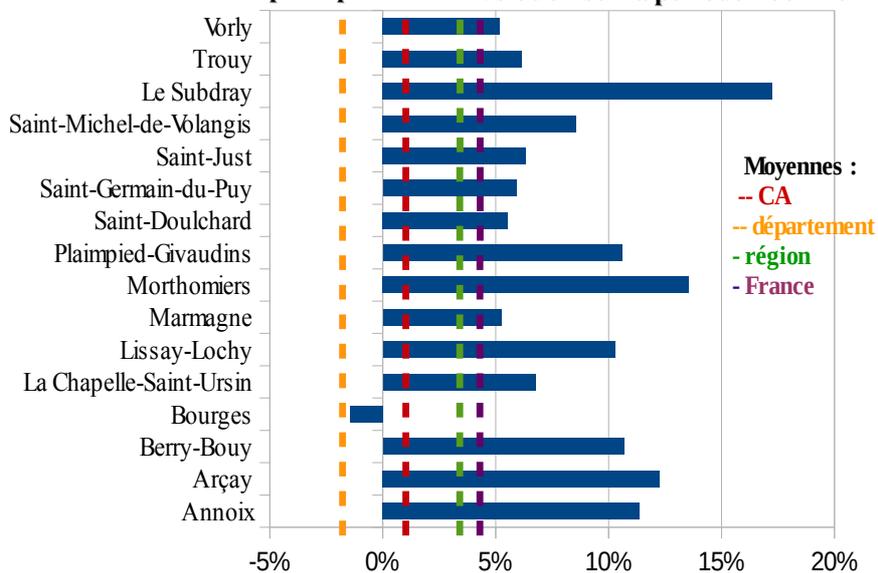
Accompagner un nouvel équilibre du territoire

La ville de Bourges est la seule commune de l'agglomération à perdre des habitants au profit des communes périphériques, dans un contexte de baisse de la population de la communauté d'agglomération et du département.

Evolution de la population 2007-2012



Résidences principales Evolution sur la période 2007-2012



La commune de Bourges est la seule à perdre des résidences principales (perte de 487 résidences principales sur la période). Les communes périphériques gagnent des résidences principales, +5% à Saint-Doulchard (214 résidences principales) et +6% pour Saint-Germain-du-Puy (122 résidences principales).

En 2013 on recense 4 920 logements vacants à Bourges dont 2 166 ont été construits avant 1948. La communauté d'agglomération comprend 5 057 résidences principales inconfortables dont 3 065 à Bourges.

Il conviendra de :

- redynamiser le pôle urbain conformément à la stratégie du PLH et du nouveau PRU, afin de compenser le déséquilibre de la population entre le centre et la périphérie,
- mettre en adéquation les capacités de développement résidentiel et les dynamiques démographiques en rapprochant des zones résidentielles les zones d'emploi, des services et des transports,
- améliorer le confort et la performance énergétique des logements existant à Bourges en mobilisant les outils adaptés (OPAH) .

Conforter le développement économique en organisant le fonctionnement urbain

Sur la période 2007-2011 l'évolution du nombre d'entreprises de la communauté d'agglomération est de + 4 %, inférieure à celle du département, de la région et de la France.

La communauté d'agglomération offre plus de postes qu'elle n'héberge d'actifs, contrairement au département du Cher. C'est notamment le cas pour les communes de Bourges, Saint-Doulchard et Le Subdray.

Il conviendra de :

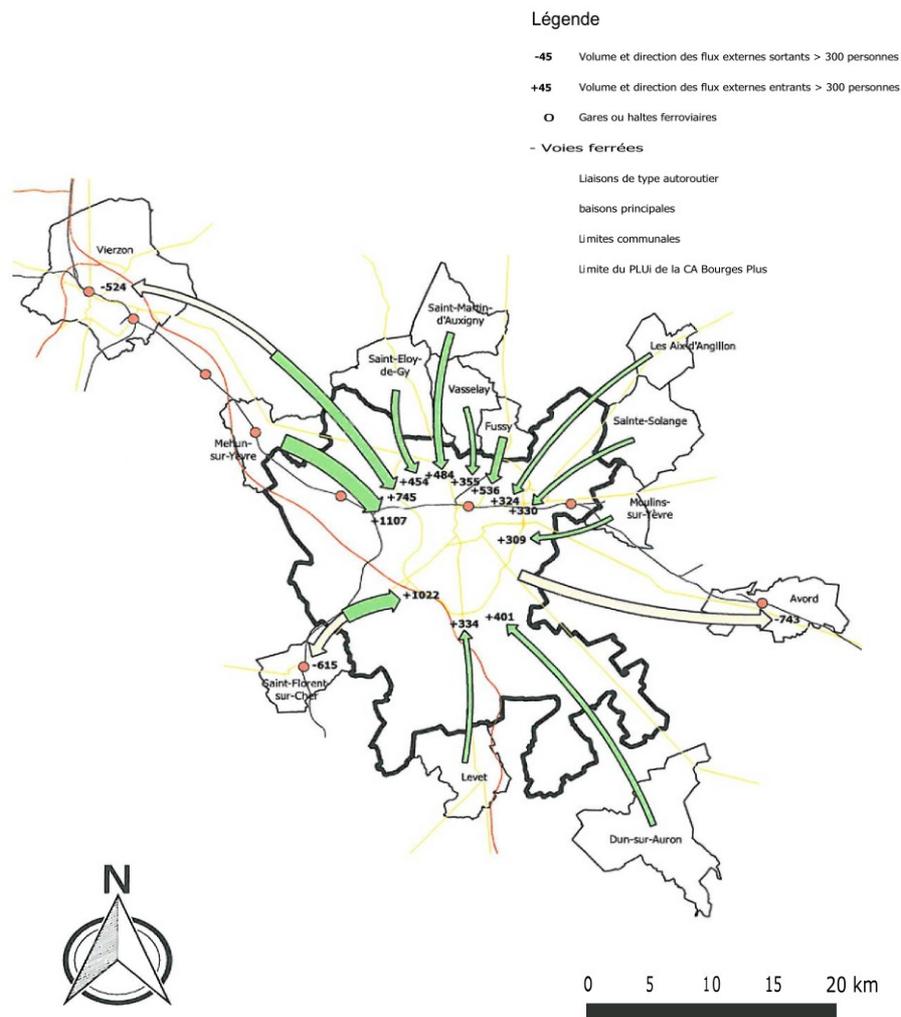
- développer l'attractivité du territoire pour les entreprises, notamment l'accessibilité aux transports et aux infrastructures de réseaux numériques et identifier les pôles d'activité disposant de services (commerces, crèches, numérique et transport),
- identifier les espaces urbanisables à proximité des pôles d'emploi afin de limiter les distances parcourues, la pollution et améliorer la qualité de vie,
- encourager la création d'entreprises en priorité dans le pôle urbain.

ENJEU 2 : Mettre en place une politique ambitieuse de déplacement et de mobilité pour favoriser la sobriété énergétique

Mettre en place des pôles d'échange multimodaux et prendre en compte les enjeux du PDU

Les flux de déplacements domicile-travail, souligne l'attractivité du pôle économique, urbain et industriel de l'agglomération de Bourges, notamment sur les communes situées au Nord. On notera à l'inverse l'influence des communes d'Avord, de Vierzon et de Saint-Florent-sur-Cher sur l'importance des flux sortant de la CA.

Flux quotidiens des déplacements domicile-travail vers ou depuis l'extérieur du PLUi de la Communauté d'Agglomération Bourges Plus (18)



Sources; INSEE Recensement 2012
Dit DREAL Centre-Val de Loire 0 I.G.N. BDCarto
Copie et Reproduction Interdite

87 % des déplacements vers l'extérieur ont lieu en voiture, camion ou fourgonnette, 10,3 % ont lieu en transport en commun.

Aucune infrastructure labellisée de covoiturage n'est présente sur le territoire de la CA.

Le PDU de l'agglomération Berruyère approuvé en avril 2013 concerne 13 communes de la communauté

d'agglomération. Le PLUi devra être compatible avec le PDU qui définit sur son périmètre les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement

Il conviendra de :

- faciliter l'intermodalité entre les réseaux de transports existants (départemental, TER),
- renforcer l'accessibilité et l'attractivité des trois gares SNCF de Bourges, Saint-Germain-du-Puy, Marmagne et de la gare routière de Bourges (accessibilité aux modes doux, stationnement, offres de bus et de transports à la demande...),
- prendre en compte la transition et la sobriété énergétiques, en favorisant le covoiturage et en identifiant des zones labellisées.

Organiser les déplacements alternatifs à la voiture par une circulation douce

Pour faciliter la place du vélo dans la ville comme mode de transport non polluant et peu encombrant, la ville de Bourges a mis en place environ 40 km de pistes séparées ou partagées avec les autres véhicules.

Il conviendra de :

- conforter et sécuriser les infrastructures existantes sur Bourges,
- promouvoir la pratique des modes doux en développant des itinéraires cyclables continus, sécurisés, confortables et incitatifs sur le territoire ainsi que des stationnements vélos,
- favoriser les mobilités douces et la complémentarité des modes de transport des personnes et des biens,
- réfléchir à un plan de circulation douce sur le territoire de la communauté d'agglomération.

Prévoir un zonage cohérent avec les besoins de la population

Il conviendra de :

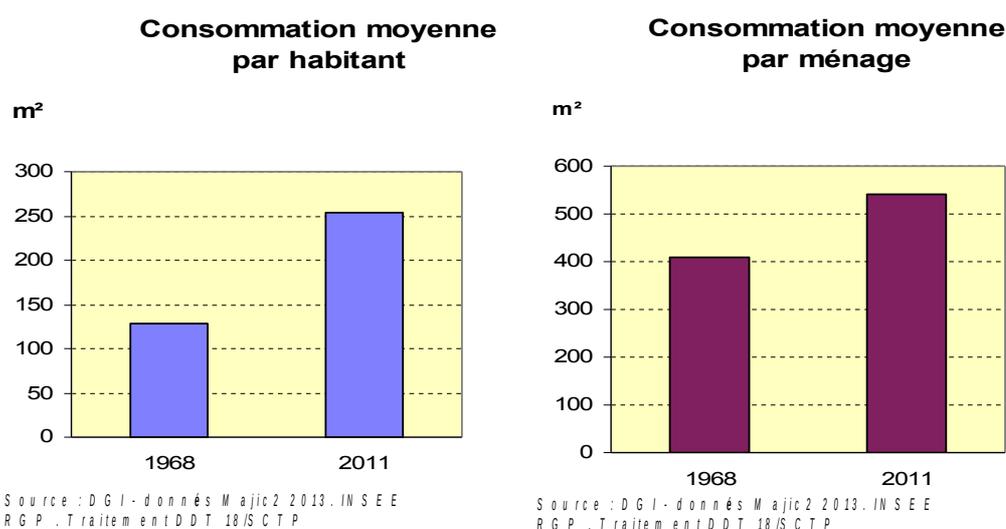
- réduire la spécialisation des espaces et la diffusion résidentielle afin de limiter la longueur et le nombre de déplacements,
- rapprocher les zones à urbaniser des points d'accès aux transports collectifs et les concentrer sur les pôles structurants du territoire (en matière d'emploi),
- assurer la correspondance avec les territoires environnants,
- mettre en cohérence les projets routiers impactant le territoire de l'agglomération.

ENJEU 3 : Limiter la consommation des espaces naturels et agricoles

Sur le territoire de la communauté d'agglomération, la surface totale artificialisée par le bâti est de 3079 ha en 2011 pour 1042 ha en 1962 soit une augmentation de +195 %. Cela représente une progression moyenne de 416 ha tous les 10 ans

L'accroissement de la consommation de foncier habitat se fait quasi exclusivement par la maison individuelle. En 2011, un habitant consomme 2 fois plus de foncier pour l'habitat qu'en 1968 et un ménage consomme 1,4 fois plus de foncier pour l'habitat qu'en 1968.

On constate une déconnexion de plus en plus marquée entre la croissance démographique et les surfaces consommées par le bâti.



La consommation de foncier par l'habitat est de 337 ha tous les 10 ans dont 315 ha pour la maison individuelle.

Entre 2002 et 2011, 285 ha ont été consommés soit 0,75 % de la surface cadastrale.

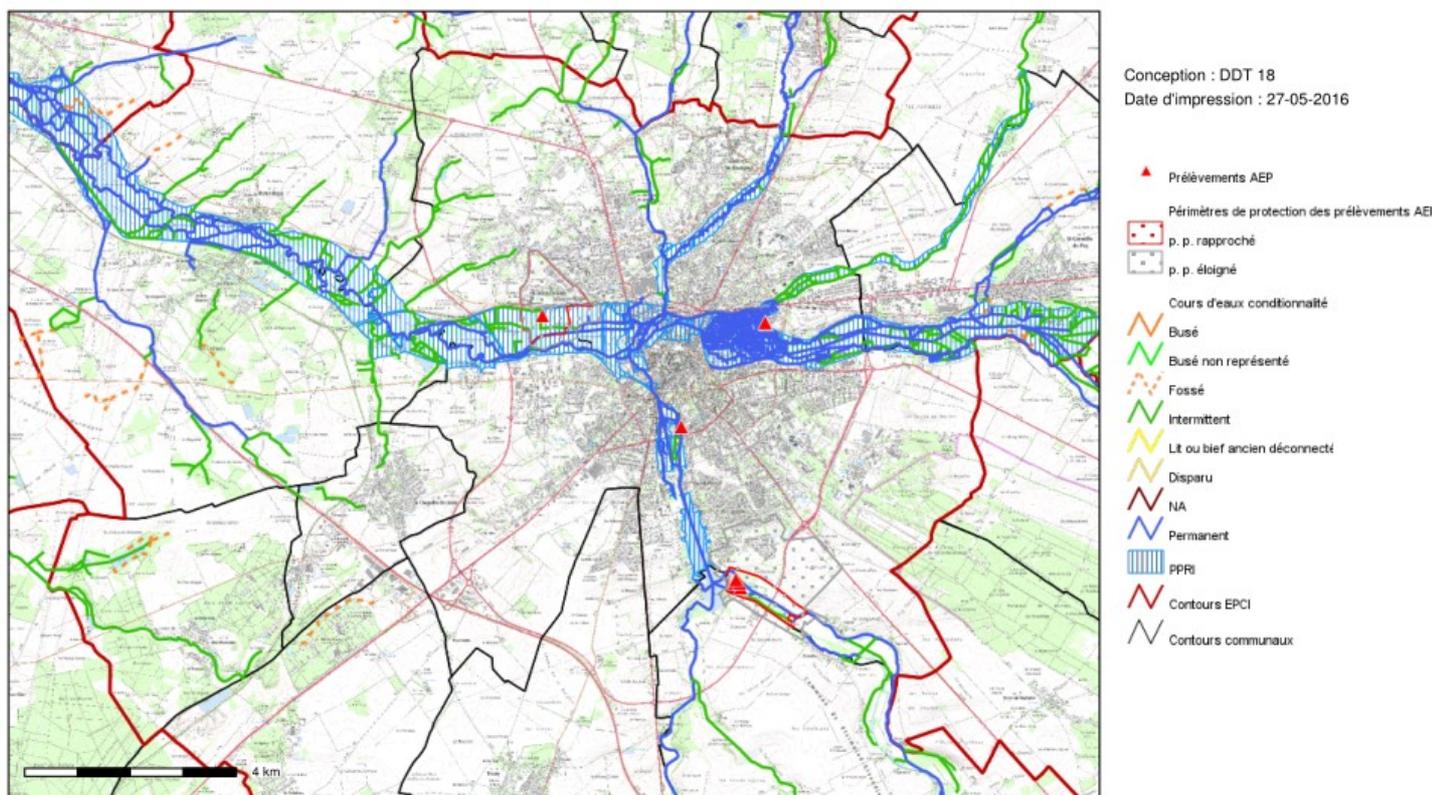
Les communes où cette consommation est la plus élevée pour cette période sont : Bourges, Saint-Doulchard, Trouy, la Chapelle-Saint-Ursin et Saint-Germain-du-Puy.

Il conviendra de :

- ne pas ouvrir à l'urbanisation des surfaces en extension urbaine supérieures à celles indiquées dans le PLH et adapter la production de logement à la dynamique démographique,
- préserver les sols agricoles à fortes valeurs économiques,
- lutter contre l'étalement urbain, notamment dans les communes de Bourges, Saint-Doulchard, Trouy, La Chapelle Saint-Ursin et Saint Germain-du-Puy,
- privilégier la mobilisation des espaces urbanisables dans le tissu urbain, notamment dans les communes périphériques,
- densifier le pôle urbain et combattre la vacance de logement.

ENJEU 4 : Placer l'environnement et le cadre de vie au cœur de l'aménagement du territoire

Les zonages en relation avec l'eau



Prendre en compte les risques dans le développement urbain

La communauté d'agglomération se situe à la confluence de l'Yèvre et de l'Auron et à ce titre elle est concernée par différents plans de prévention des risques inondation l'Yèvre aval et de l'Yèvre amont.

De plus, un périmètre de territoire à risque important d'inondation regroupe les communes de Bourges, Saint-Doulchard, Saint-Germain du Puy et il existe un plan des surfaces submersibles de l'Auron.

Le Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne approuvé en 2015 est applicable sur l'ensemble du district hydrographique Loire-Bretagne. Il a une portée directe sur les documents d'urbanisme.

En matière de risque technologique le territoire est concerné par deux plans de prévention des risques technologiques Nexter-MBDA et Nexter Bourges.

Il conviendra de :

- préserver les zones inondables de l'urbanisation,
- préserver les zones d'expansion des crues et les zones potentiellement dangereuse de l'urbanisation,
- délocaliser hors zone inondable les enjeux générant un risque important.

Préserver l'eau et les milieux aquatiques

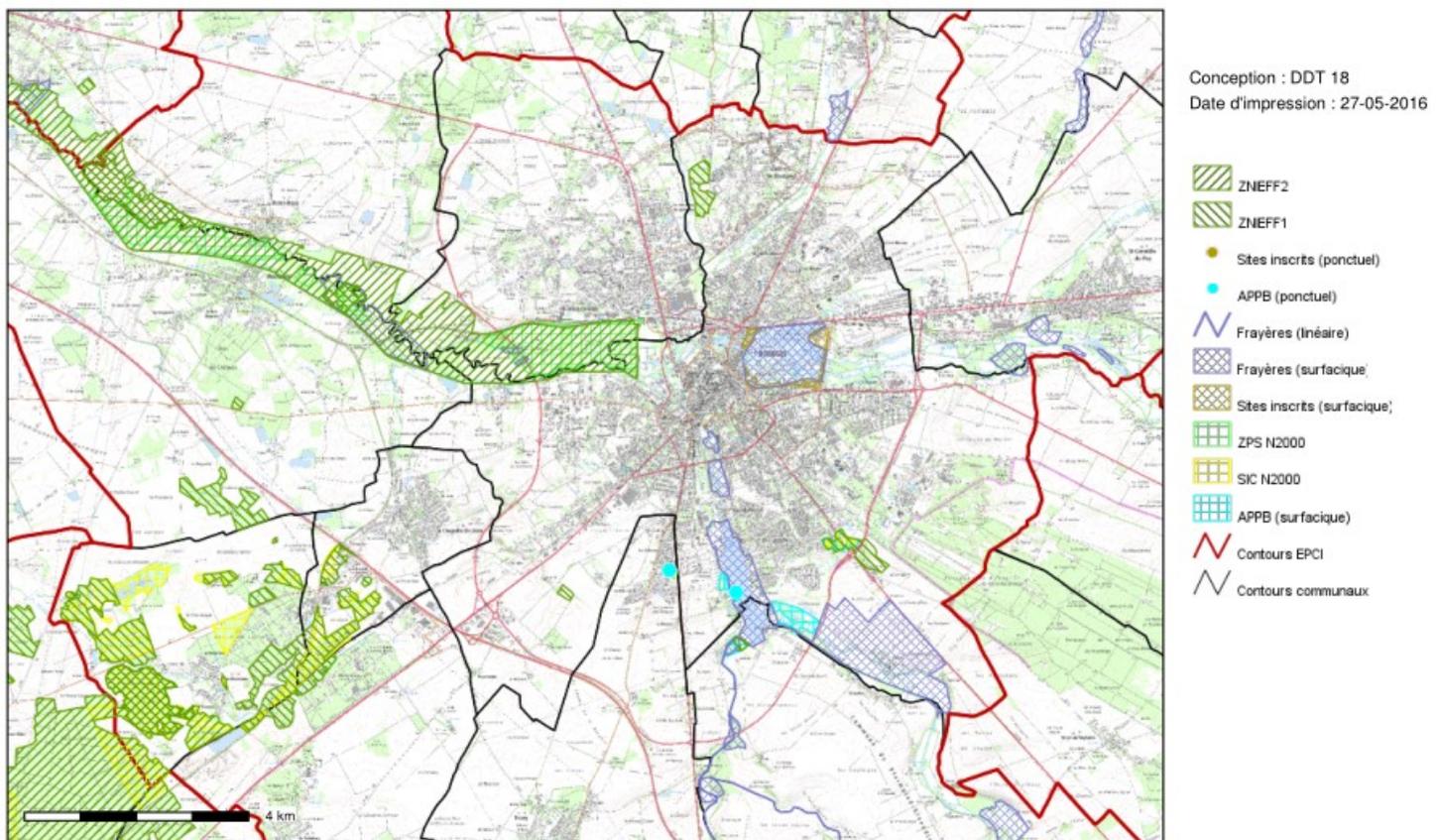
La communauté d'agglomération dispose d'un réseau hydrographique important, elle est concernée par deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux : le SAGE Yèvre-Auron – toutes les communes de la CA sont concernées, et le SAGE Cher amont qui vise les communes d'Arçay, Le Subdray et Morthomiers.

Il conviendra de :

- vérifier et présenter dans le rapport de présentation du document d'urbanisme ;
 - d'un point de vue quantitatif, l'adéquation entre la ressource en eau mobilisable pour l'alimentation en eau potable, les capacités du réseau de distribution et l'évolution prévisionnelle de la population,
 - la compatibilité de la charge entrante des effluents créée par la densification du bâti et les extensions urbaines à la capacité de l'assainissement collectif,
- réduire la pollution à proximité des milieux aquatiques, préserver et restaurer l'intégrité des berges, du lit mineur, les espaces de mobilité des cours d'eau fonctionnels, restaurer la continuité écologique.

Préserver la biodiversité

Les zonages environnementaux



Le territoire de la CA comporte de nombreux zonages environnementaux, le SCoT du SIRDAB identifie la trame verte et bleue et le schéma régional de cohérence écologique identifie des réservoirs de biodiversité des corridors écologiques sur le territoire de la CA.

Le schéma régional de cohérence écologique du Centre identifie dans le Bassin de vie de Bourges :

- la présence sur ce bassin de vie d'un réservoir de biodiversité « espaces cultivés » au niveau de la Champagne berrichonne au nord-est de Bourges,
- des gîtes à chauves-souris d'importance régionale à nationale recensés à Bourges et à Trouy.
- une intersection de corridors potentiels avec les infrastructures de transports terrestres sur un milieu humide à Marmagne.

Il conviendra :

- d'identifier et de localiser la trame verte et bleue du territoire,
- d'identifier, en zone urbaine, les terrains cultivés ou non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et de les rendre inconstructibles.

Valoriser le patrimoine, les paysages et le cadre vie

La cathédrale de Bourges a été inscrite au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO en 1992. La visibilité de ce monument depuis la campagne environnante participe de son caractère remarquable.

La communauté d'agglomération est concernée par un site classé : l'ensemble formé par les marais de l'Yèvre et de la Voiselle, et par deux sites inscrits sur la commune de Bourges : les abords des marais de l'Yèvre et de la Voiselle.

Les marais de l'Yèvre et de la Voiselle constituent l'un des derniers marais maraîchers en zone urbaine de France. Ces Marais instaurent un espace vert jardiné d'une superficie de 130 ha, au cœur de l'agglomération urbaine. Ils forment un espace de terres cultivées, irrigué par un réseau dense de cours d'eau (l'Yèvre, la Voiselle, le Langis le Faux Palouet, l'Yèvette).

Le domaine de l'affichage publicitaire a évolué, on constate une progression générale de la pression publicitaire dans l'agglomération et notamment aux entrées de ville.

Il conviendra de :

- préserver les marais de Bourges en veillant à la qualité des constructions et de l'insertion dans le site.
- prévoir un zonage spécifique de manière à préserver l'identité des marais (encadrer les constructions existantes et interdire toute nouvelle construction),
- encadrer l'évolution des habitations situées sur l'emprise du site inscrit (en fixant des règles pour garantir leur qualité architecturale et leur insertion paysagère),
- identifier les vues sur la cathédrale et prévoir les mesures nécessaires pour ne pas les obturer, déterminer des plafonds de hauteur de construction et garantir la qualité architecturale des zones de co-visibilité,
- travailler la frange résidentielle des parties agglomérées pour préserver l'agriculture,
- améliorer la qualité paysagère des entrées de ville notamment dans les zones commerciales (le long de la RN 151 en particulier),
- mettre en place un règlement local de la publicité intercommunal (RLPi)

REPRESENTATION SCHEMATIQUE
NON EXHAUSTIVE DES ENJEUX
IDENTIFIES PAR L'ETAT

