



Madame Le Maire,
Mairie de Pougues-Les-Eaux
90 par Simone Veil
Le Bourg
58320 Pougues-Les-Eaux

Nevers, 02 aout 2023

Dossier suivi par
David PAGNIER

Nos références :
2023-060

Vos Réf. :-

Objet : Consultation des Personnes Publiques Associées dans le cadre de l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme sur la Commune de Pougues-Les-Eaux

Madame Le Maire,

Par courrier du 2 juin 2023, vous m'avez fait parvenir le projet de PLU de votre commune afin de recueillir l'avis du Syndicat mixte du SCOT du Grand Nevers.

Lors de la réunion de commission Attractivité territoriale du 01 août 2023, la commission a émis un avis défavorable sur le projet que vous vous apprêtez à soumettre à l'enquête publique. Je vous adresse l'avis détaillé de la commission accompagné de différentes remarques sur le projet de PLU que je vous demande de joindre au dossier d'enquête publique.

Veillez agréer, Madame Le Maire, l'expression de mes meilleures salutations.

Le Président,
syndicat mixte du
scot
du Grand Nevers
Denis THURIOT



AVIS DU SCoT DU GRAND NEVERS SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME

Note technique

Auteur(s) : D. PAGNIER

Date : 02 août 2023

Commune :

POUGUES LES EAUX

Nature du document :

Date d'approbation :

Procédure engagée :

Révision

Description sommaire du projet

À travers son projet de PLU la commune de Pougues-Les-Eaux souhaite retrouver une population équivalente à celle enregistrée en 2007. Elle prévoit des extensions de l'urbanisation destinées principalement à accueillir des logements, quelques équipements et activités.

Synthèse de l'avis proposé

Avis de la la commission « Attractivité Territoriale » du SCoT du Grand Nevers (réunie le 1^{er} Aout 2023)

La commission « Attractivité Territoriale » du SCoT du Grand Nevers, réunie le 1^{er} Août 2023 émet un avis défavorable sur le projet de PLU de la commune de Pougues-Les-Eaux arrêté.

Cet avis est notamment motivé par une consommation importante de foncier qui ne s'inscrit pas dans les objectifs de la loi Climat et Résilience du 21 août 2023.

On note ainsi (P47 et s. des justifications) une consommation de 7,6 ha de foncier pour l'habitat (dont 5 ha agricoles), 2,3 ha naturels pour les activités et 4,4 ha naturels et agricoles pour les équipements, soit au total une consommation d'ENAF de 11,7 ha. Or, les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF pour la période 2021-2031, sans prendre en compte les objectifs du SRADDET qui ne sont pas encore connus à l'heure actuelle, sont limités à 3 ha selon les chiffres de l'observatoire de l'artificialisation.

Les données issues du rapport de présentation du PLU arrêté évoquent quant à eux une consommation de 9,4 ha sur les 10 dernières années sur la base de données différentes de celles de l'observatoire de l'artificialisation. Ces données auraient dû conduire le projet à limiter la consommation d'ENAF au maximum à 4,7 ha tous usages confondus. Les 11,7 ha d'inscrits dans le projet arrêté représentent près de 2,5 fois les consommations qui auraient dû être autorisées dans le projet.

Par ailleurs, le projet « Notre-Dame » constitue une consommation supplémentaire de près de 15 ha (+ 4 ha déjà artificialisés) dont les justifications ne sont pas présentes dans le diagnostic, fragilisant la solidité juridique du PLU.

Enfin, il convient de rappeler que la loi du 12 juillet 2023 garanti la possibilité de consommer une surface d'un ha d'ENAF à toute commune ayant engagé ou disposant d'un document d'urbanisme. Le PLU de Pougues-Les-Eaux devra être mis en compatibilité avec les disposition de cette loi, et approuvé, avant le 21 février 2028. Or, les dispositions du SCoT qui sera approuvé en application des dispositions de cette loi avant le 21 février 2027, ne devraient pas être en mesure de proposer davantage que l'hectare garanti à chacune des communes, au

regard du nombre de communes comprises dans le SCoT (108) des objectifs prévisionnels du SRADDET (-54 % des consommations 2011-2021 et diminution des grands projets nationaux) et des consommations d'ENAF relevées à l'échelle du SCoT depuis 2021. Il conviendrait que le projet anticipe cette mise en compatibilité.

Il conviendrait enfin d'intégrer les remarques formulées dans la note jointe afin de sécuriser juridiquement le document.

Remarques sur les pièces du PLU

1) Remarques générales

Nombre des remarques figurant dans l'avis ci-dessous ont déjà été formulées dans des avis précédents et n'ont pas été prises en compte. Ces remarques et celle figurant dans ce document devraient être prises en compte. Sans intégration, le document serait fragilisé dans sa sécurité juridique.

Les données présentées datent pour la plupart d'avant 2018 et le plus souvent 2017, soit 6 ans avant l'arrêt du document. Des données plus récentes sont disponibles depuis plus d'un an et aurait utilement permis d'actualiser le diagnostic. Pour rappel, les tribunaux administratifs ont déjà sanctionné des documents d'urbanisme dont le diagnostic avait été élaboré sur la base de données trop anciennes¹.

La commune est systématiquement comparée à Guérisny sans que ce choix ne soit justifié. Cette comparaison non explicitée dans son intérêt, nuit à l'analyse et à la compréhension du diagnostic. Dans le même temps, la place de la commune dans le SCoT du Grand Nevers n'est jamais expliquée ou analysée.

Il n'est pas fait mention des objectifs du PLH de Nevers Agglomération pour la commune.

Certaines des cartes des données de l'État Initial de l'Environnement ne semblent pas avoir connu d'actualisation. Ces cartes et données ont été transmises à la commune sur la base d'un diagnostic réalisé en 2016. Ces données sont trop anciennes pour constituer une base solide au diagnostic environnemental.

Aucun document du PLU ne permet de comprendre comment sera atteinte la densité moyenne de 15 logements par ha fixé par le PADD. De même, aucun élément du PLU ne permet de comprendre comment le projet permet de répondre aux enjeux de diversification de logement relevés dans le diagnostic et rappelés dans le PADD. Ni les OAP, ni le règlement n'apportent de réponses à ce sujet.

L'absence de présentation et d'analyse des conséquences du projet « Notre Dame » fait peser un risque juridique sur le projet de PLU².

2) Rapport de présentation

Pièce 1 - Diagnostic

Partie 1 : contexte

Il n'est pas fait mention de la place de la commune dans l'armature urbaine du SCoT, même si cet élément est rappelé dans les enjeux. Pour rappel, la place de la commune dans l'armature urbaine du SCoT conditionne une partie de la compatibilité des orientations du PADD et du règlement avec le SCoT, notamment en termes de densité, de formes urbaines...

2.4.1 Analyse du potentiel de densification des espaces bâtis

Les critères de dureté du foncier seraient sans doute à revoir en considérant les objectifs de la loi Climat et Résilience.

2.4.3 Analyse de la consommation de foncier au cours des dix dernières années

L'analyse de la consommation de foncier doit être réalisée au regard des données de l'observatoire de l'artificialisation (<https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>) dont les résultats sont sensiblement

1 CE 6 avr. 1992, Commune de Saint-Palais-sur-Mer, Rec. CE, tables p. 1370. et CE 11 déc. 1996, Association pour la protection et l'amélioration du cadre de vie à Bourg-la-Reine, req. n° 155253.

2 TA CAEN 09/12/2010 n°0802410 relative au canal du Havre et pont de l'estuaire de la Seine ou Trib. adm. Bordeaux, 8 mars 2011, Ass. S., n° 0805004

différents de ceux présentés dans cette partie.

3.1 Une démographie dépendante des migrations

Il convient de relativiser plus fortement l'évolution démographique « globalement positive ».

La comparaison avec Guérigny apparaît inappropriée. Il conviendrait qu'elle soit justifiée et qu'il soit expliqué en quoi cette comparaison apporte une compréhension au diagnostic de la commune.

Il est rappelé que la commune se situe dans le périmètre du SCoT du Grand Nevers qui constitue un bassin de vie cohérent pour y inscrire les comparaisons d'évolutions de la commune. Si le département est une échelle qu'il convient de maintenir, celle avec les tendances relevées dans le bassin de vie du SCoT sont pertinente et devrait figurer dans le document.

3.1.2 et suivant: les paragraphes sont descriptifs et ne contextualisent que peu les chiffres présentés. Il conviendrait là aussi de ramener la comparaison à l'échelle du SCoT en expliquant davantage les phénomènes de vieillissement, de dénatalité et leurs impacts structurels sur les évolutions démographiques. La présence d'un centre de gériatrie sur la commune n'est pas à lui seul le critère explicatif du nombre de décès. Par ailleurs, les migrations positives relèvent de migrations périphériques qui ont des conséquences sur le reste du territoire. Une analyse de ces migrations, notamment par classe d'âge, permettrait certainement de mettre en lumière d'autres aspects des évolutions démographiques.

3.1.3 Une population familiale, mais un vieillissement perceptible

La présentation du premier paragraphe est inexacte ou trompeuse. L'explication de l'indice de jeunesse n'indique pas un nombre d'individus sur 100. Il est le rapport d'une population sur une autre. Le nombre des moins de 29 ans reste stable entre 2014 et 2020 selon les données de l'INSEE. En revanche, il est juste de noter que le nombre des plus de 60 ans diminue sur cette période.

3.2.1 Un accroissement des petits ménages

« [...] Cette croissance est accompagnée par une croissance démographique (0,41 % en moyenne par an), à l'image de la France. » : Ce n'est pas ce qui est écrit en 3.1.1.

Le tableau et les commentaires associés présentent des données différentes et disant autre chose que celles décrites en 3.1.1 !!! → **La population diminue ou elle augmente ?**

« La deuxième hausse importante est la part des ménages d'une personne (22 %) et des couples sans enfants (12 %). Cette hausse explique la grande part des ménages d'une personne en 2017, mais surtout la hausse du nombre de ménages à Pougues-les-Eaux » → **Que tente d'expliquer ce paragraphe ? Et les suivants ?**

Il convient de rappeler que la hausse du nombre de ménages sans enfants et de ménages monoparentaux est un phénomène essentiellement lié au vieillissement dans le périmètre du SCoT. De même, l'évolution du nombre de personne par ménages n'est pas, dans le périmètre du SCoT du Grand Nevers, une question de décohabitation ! C'est une question de division par deux de la taille des ménages de plus de 60 ans à la suite d'un décès, notamment.

3.3 Un parc de logements peu diversifié et favorable aux familles

L'ensemble des données présentées dans ce chapitre, et particulièrement celle sur l'occupation du parc de logement, ne peut se comprendre qu'en prenant en compte la structure de la population et notamment l'augmentation de la part des retraités. Cette analyse n'est pas faite et conduit à des conclusions qui ne semblent pas en phase avec la réalité de la commune ou du territoire au sens large.

3.3.1 Un parc de logements à prédominance pavillonnaire

Il convient davantage de parler de migrations périurbaine plutôt que de « boom migratoire ».

Les données Sitadel ne montrent que les demandes de permis de construire et non pas les logements réellement construits. Le titre du graphique doit être modifié en ce sens.

4. ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Les enjeux relevés P87 ne semblent pas correspondre au diagnostic présenté dans les pages qui précèdent, ni par ailleurs au début du chapitre suivant.

P89 : « La commune de Pougues-les-Eaux attire aussi 18 % d'actifs occupés travaillant dans la Nièvre hors agglomération de Nevers, dont 7 % des habitants de Pougues-les-Eaux travaillent à la Charité-sur-Loire » ?

6.1.3 Une artificialisation des sols qui augmente depuis 1990

L'analyse basée sur les seules données Corine Land Cover apparaît insuffisante au regard des objectifs de la loi Climat et Résilience et des orientations du SCoT. Pour rappel, le bureau d'étude a à sa disposition les données relatives à l'enveloppe urbaine de la commune et son évolution depuis 2002, réalisée par le Syndicat Mixte du SCoT sur la base d'une méthode figurant dans le SCoT. Ces données doivent être analysées pour assurer la compatibilité avec le SCoT.

Les données de l'observatoire de l'artificialisation sont celles sur lesquelles devra se baser le rapport du Maire qui a lieu tous les trois ans. Elles ne sont que peu présentées et pas analysées. Par ailleurs, c'est sur la base de ces données que doivent être réalisées les analyses de besoin et l'atteinte des objectifs de réduction de la consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers.

Enfin, les termes utilisés dans le document ont une définition juridique depuis le 22 août 2021. Ce n'est pas l'artificialisation au sens de la loi Climat et Résilience qui est présentée ici.

Pièce 2 – Titre 1 – Justifications des choix

1.1.2. Adopter un développement urbain équilibré

Les besoins évalués correspondent à plus d'1 logement par habitant supplémentaire (81 neufs + 40 requalifications + 25 logements vacants reconquis pour 134 nouveaux habitants). Les éléments présentés dans le diagnostic devraient contribuer à revoir ces besoins. Ils devraient également permettre de présenter avec davantage de précision le nombre et le type de logements attendus afin de répondre aux enjeux du diagnostic.

Le nombre de constructions neuves rapportées au nombre d'ha consommés donne une densité de 11.2 logements par hectare qui ne correspond pas à l'objectif de 15 logements à l'hectare indiqué en 1.1.2. *Adopter un développement urbain équilibré.*

Par ailleurs, la densité de 11 logements par ha est celle correspondant à des constructions de forme pavillonnaire. Ce type de développement urbain ne semble pas répondre à la volonté de diversifier les formes de l'habitat mentionnées en 1.1.6, alors que le diagnostic montre des besoins sur des logements de petite taille, sur des formes d'habitat groupé.

Les besoins évalués en foncier ne sont pas justifiés au regard de la loi Climat et résilience qui imposent une réduction de 50 % de la consommation de foncier naturels et agricoles de la période 2011-2021 sur la période 2021-2031. Ces données ne sont pas reprises dans le diagnostic.

Selon les données disponibles (<https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/9810991c73dd463191e84e7111a1b639>) la commune de Pougues-Les-Eaux a consommé 6 ha entre 2011 et 2021. La réduction théorique devrait donc représenter un reste à consommer de 3 ha avec une réduction de 50 %. Il convient de rappeler que la Région BFC a annoncé un objectif de -54 % pour le périmètre du SCoT du Grand Nevers dans l'attente de la reprise des travaux d'élaboration du SRADDET.

Toutefois, les dispositions de la « loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux » adoptée définitivement par l'Assemblée Nationale le 12 juillet 2023, limite à 1 ha la garantie de la commune à consommer des ENAF dans l'attente de l'adoption des SRADDET et des SCoT en application du SRADDET. Les consommations foncières prévues dans la justification des choix apparaissent dès lors disproportionnées au regard des disponibilités restantes pour l'ensemble du périmètre du SCoT.

La zone du projet de loisir Forêt de Notre-Dame

La justification de ce projet ne fait l'objet d'aucun élément présent dans le diagnostic. Par ailleurs, les justifications apportées ici semblent en contradiction avec les éléments apportés en 1.1.4. Le diagnostic devrait permettre de justifier en quoi le projet envisagé ne contrevient pas à ces dernières dispositions. Il est rappelé que l'absence de présentation de ce projet dans le diagnostic est une fragilité juridique qui pourrait conduire à l'annulation du PLU³.

Emplacements réservés

Le cimetière et l'extension de la station d'épuration constituent des consommations d'espaces naturels agricoles et forestiers au sens de la loi Climat et Résilience et des décrets publiés en application de loi.

1.3.1. Tableau de superficie des zones

Les consommations d'ENAF doivent être analysées au regard de la situation fiscale des terrains concernés et non pas de leur classement dans les documents d'urbanisme locaux. Ces derniers ne sont pas pris en compte pour établir les données de l'observatoire de l'artificialisation.

Seuls les données de l'observatoire de l'artificialisation font foi pour l'analyse des consommations. Les superficies consommées apparaissent de 5 à 8 fois supérieures aux objectifs de la loi Climat et Résilience pour la commune de Pougues-Les-Eaux.

Par ailleurs, ils anticipent des éléments qui ne peuvent à ce jour être définis : objectifs du SRADDET, contenu de la révision du SCoT en application de la révision du SRADDET, inscription ou non dans les grands projets de l'État et de la Région du projet Notre Dame.

Ces objectifs sont susceptibles de remettre en cause le projet porté par les élus à l'échelle du SCoT. Ils devront être révisés pour prendre en compte les dispositions du SCoT du Grand Nevers révisé pour intégrer les objectifs de la loi Climat et Résilience.

1.3.4. Une renaturation des espaces bâtis

Il ne s'agit pas de renaturation au sens de la loi climat et résilience.

Pièce 2 – Titre 2 – Évaluation environnementale

Le RNT doit concerner l'état initial de l'environnement et non le diagnostic socio-économique.

D'une manière générale, l'évaluation environnementale apparaît peu approfondie et tend à minimiser des impacts pourtant important. Il apparaît que la consommation d'ENAF prévu par le projet de PLU est, contrairement à ce qui est affirmé, bien supérieure à celle des périodes passées, tout pris en compte.

1.3.4. SCoT du Grand Nevers (compatibilité)

La justification de la compatibilité au SCoT apparaît plus que sommaire, notamment au regard des consommations d'ENAF et d'évolution de l'enveloppe urbaine dont il n'est fait mention ni dans le diagnostic, ni dans la justification des choix.

³ TA CAEN 09/12/2010 n°0802410 relative au canal du Havre et pont de l'estuaire de la Seine ou Trib. adm. Bordeaux, 8 mars 2011, Ass. S., n° 0805004

La remarque sur le chapitre 1.3.4 vaut également au regard des objectifs du PLH et du PCAET de Nevers Agglomération.

1.7. Indicateurs de suivi pour l'évaluation de la mise en application du PLU

Pour rappel, dans le cadre de la loi climat et résilience un rapport doit obligatoirement être présenté en conseil municipal sur la consommation d'ENAF sur la base des données de l'observatoire de l'artificialisation (Art. L. 2231-1 du CGCT).

3) Projet d'Aménagement et de Développement Durable

Les chiffres de population ne correspondent pas à ceux cités dans le diagnostic.
De même, les chiffres des besoins en logements ne sont pas ceux cités dans le diagnostic.

L'absence de mention du projet « notre dame » dans le PADD, notamment en raison de la consommation importante de foncier qui en résulte, est problématique.

4) Orientations d'Aménagement et de Programmation

L'OAP nuancier ne permet pas d'identifier si les teintes proposées sont autorisées ou interdites.

Il n'est pas possible de connaître les densités d'urbanisation résultant de la réalisation de l'OAP de Satinges et de l'OAP des Montais.

La densité envisagée de l'OAP de la rue de Nevers est très inférieure à celle indiquée dans le PADD (11.5 lgt par ha contre 15).

5) Règlement

Le règlement ne permet pas plus que le reste des documents composant le PLU, de comprendre comment sera atteint l'objectif de densité de 15 logements par ha fixé dans le PADD.

1.3. Dispositions relatives à la protection du cadre bâti, naturel et paysager

Le règlement ne semble pas prendre en compte les obligations de la loi d'accélération des énergies concernant les espaces de stationnement.

1.4

Les dispositions concernant les eaux pluviales ne semblent pas compatibles avec les orientations du SCoT du Grand Nevers et celles du SDAGE Loire Bretagne.

6. DISPOSITIONS APPLICABLES AUX ZONES NATURELLES et 7. DISPOSITIONS APPLICABLES ZONES AGRICOLES

Le règlement n'interdit pas les installations photovoltaïques au sol. Les dispositions actuelles du SCoT restant applicables, en attendant l'adoption de la modification en cours, il y a lieu d'ajouter cette interdiction dans les deux parties du règlement ou de renvoyer aux dispositions du SCoT les conditions d'implantation de ces installations.

6) Zonage

Pas de remarques particulières.