MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

REÇU le
28 AOUT 2020
Rép: .....

Vu

Mission régionale d'autorité environnementale
Centre-Val de Loire

Courriel : maae.dreal-centre@developpement-durable.gouv.fr

Orléans, le 21 août 2020

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint l'avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Arnon Boischaut Cher.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président de la mission régionale
d'autorité environnementale
Centre-Val de Loire

Christian Le COZ

Monsieur Dominique BURLAUD
Président de la communauté de communes Arnon Boischaut Cher
2 rue Brune
18190 CHÂTEAUNEUF-SUR-CHER

Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

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

Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Arnon Boischaut Cher (18)

n° : 2020-2898

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Centre-Val de Loire, mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie par visio-conférence le 21 août 2020. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Arnon Boischaut Cher (18).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Christian LE COZ, Philippe de GUIBERT, Isabelle LA JEUNESSE

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités 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 direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Centre-Val de Loire a été saisie par la communauté de communes Arnon Boischaut Cher pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 25 mai 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 4 juin 2020 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 7 juillet 2020.

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 n'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

La communauté de communes Arnon Boischaut Cher est située au centre-ouest du département du Cher. Ce territoire, d'environ 379 km², regroupe 18 communes[1] peuplées de 8144 habitants en 2017 (Insee). Elle concentre des communes rurales organisées autour de trois pôles principaux regroupant plus de la moitié de la population : Châteauneuf-sur-Cher, Lignières et Levet.

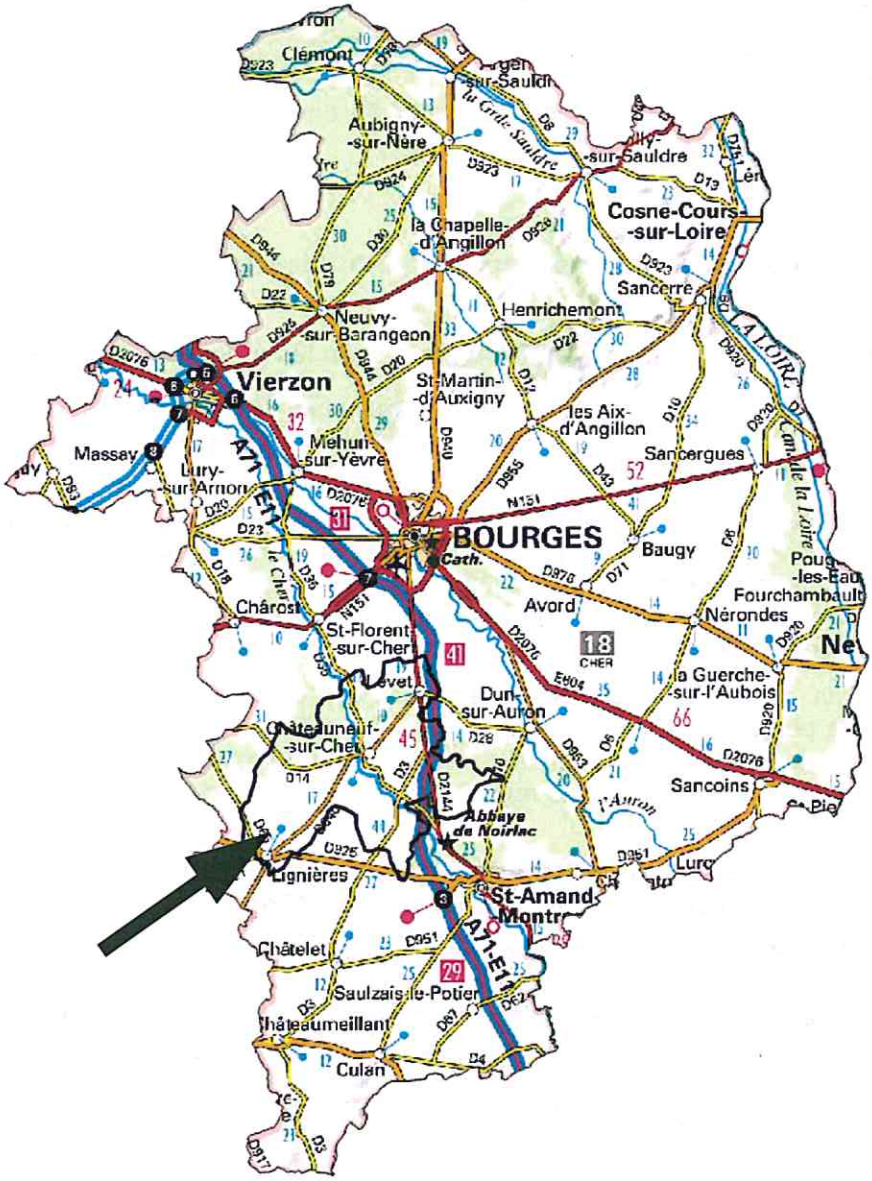

Illustration : Localisation de la communauté de communes Arnon Boischaut Cher

Le territoire de la communauté de communes est adossé aux marches du Massif Central et au bassin versant de la Loire. Il s'agit d'un territoire de transition entre la Champagne berrichonne au nord-ouest, dominée par un paysage de grandes cultures, et le Boischaut du Bourbonnais au sud-est, marqué par un paysage bocager au relief mouvementé de cuesta[2].

Après une période de croissance démographique, limitée mais continue, entre 1999 et 2007 (+0,2 % par an) et une stagnation de sa population entre 2007 et 2012, la communauté de

1 À noter qu'il est question de 19 communes aux pages 6 et 97 du Diagnostic

2 Caractéristique des régions périphériques des bassins sédimentaires, le relief de cuesta est composé d'un plateau en pente douce qui se termine par un escarpement plus ou moins important.

communes d'Arnon Boischaut Cher a connu un déclin annuel de sa population, de l'ordre de -0,4 %, entre 2012 et 2017 (Insee).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est décliné en trois axes :

- « *renforcer les équilibres internes et l'organisation territoriale d'ABC* (Arnon Boischaut Cher) ;
- *valoriser les ressources du développement local ;*
- *faire connaître et reconnaître les richesses de notre campagne de notre terroir* ».

Seuls les enjeux relatifs à la biodiversité, que l'autorité environnementale estime forts, font l'objet d'un développement dans la suite du présent avis.

2. Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de PLUi

2.1 Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes.

La démarche d'évaluation environnementale doit présenter les éléments d'explication des choix retenus stipulés à l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme à partir des principaux enjeux identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement.

Trois scénarios alternatifs de développement du territoire sont présentés (Justifications, pp. 13 et s.)[3]. C'est à partir de ces derniers qu'un scénario de référence a été construit pour constituer le fil directeur du projet de territoire. L'autorité environnementale note qu'un développement au fil de l'eau[4] n'est pas analysé et qu'il n'est par conséquent pas possible de juger les conséquences potentielles des choix retenus qu'une telle analyse aurait permis d'identifier.

Le PADD fixe un objectif démographique d'environ 8 425 habitants à l'horizon 2030, soit une croissance de la population de 0,2 % par an (p. 8 ; Justifications, p. 22). Le dossier affiche une volonté politique visant à renouer avec la croissance démographique du début des années 2000 qui paraît en l'état peu argumentée au regard des tendances observées depuis 2007 (stagnation puis déclin annuel de 0,4 %).

L'autorité environnementale recommande de justifier le scénario démographique retenu au regard des tendances récentes en décroissance observées.

Sur la base de cet objectif, le dossier évalue alors le besoin en logements à 173 unités (Justifications, p. 24 ; PADD, p. 9). L'insuffisance de la justification du scénario démographique et le taux de vacance significatif sur le territoire de la communauté de communes (12,4 % du parc en 2017, d'après l'Insee) amènent l'autorité environnementale à s'interroger sur cette évaluation du besoin et les conséquences potentielles en matière de consommation d'espaces. Une réévaluation de l'objectif démographique permettrait de limiter l'urbanisation des secteurs présentant des enjeux, notamment en termes de biodiversité (cf. la partie 3.1).

L'articulation du PLUi avec les plans et programmes de portée supérieure est traitée dans l'évaluation environnementale (pp. 19 et s.). Si le document rappelle l'absence de schéma de cohérence territorial (SCoT) qui couvre le territoire, il aurait été utile de préciser qu'un tel schéma est en cours d'élaboration[5].

3 Le scénario 1 s'appuie sur une volonté d'intégrer le fonctionnement et l'organisation de l'agglomération de Bourges, le scénario 2 sur l'intégration du parc naturel régional du Boischaut et le scénario 3 sur la confirmation de son positionnement territorial à l'écart des agglomérations et pôles urbains voisins.

4 L'évolution « au fil de l'eau » correspond à l'évolution du territoire en l'absence d'action concrète. Son exposition permet au lecteur de déterminer l'impact des actions entreprises par la communauté de communes sur le territoire.

5 Le SCoT du Pays Berry-Saint-Amandois en cours d'élaboration couvrira 4 communautés de communes et son approbation est prévue après 2021.

Il est correctement rappelé l'articulation entre le document d'urbanisme et les schémas relatifs à l'eau. Les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021, les enjeux identifiés par les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Cher Amont et Yèvre Auron et les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne (2016-2021) sont repris et la compatibilité du PLUi avec ces derniers est correctement présentée. L'autorité environnementale rappelle toutefois que certains de ces documents arrivant à échéance, le PLUi projeté devra, si nécessaire, être rendu compatible avec eux dans un délai de trois ans (article L. 131-3 du code de l'urbanisme).

Mais, en l'absence d'un ScoT, une mise à jour est nécessaire en ce qui concerne les plans et programmes que le PLUi projeté doit prendre en compte,. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Centre-Val de Loire étant approuvé depuis le 4 février 2020, ce sont les objectifs de ce dernier que le document d'urbanisme devra prendre en compte. Le PLUi devra également être compatible avec les règles générales du SRADDET.

2.2 Les enjeux en matière de biodiversité et leur prise en compte dans le projet de PLUi

L'état initial de l'environnement identifie les différents zonages d'inventaire et de protection liés à la biodiversité (ZNIEFF[6, 7], sites Natura 2000[8]) (pp. 120 et s.). Leurs périmètres sont cartographiés et leur descriptif fait correctement l'état des habitats qui les caractérisent. La présence de deux sites Natura 2000, deux ZNIEFF de type II et dix-neuf ZNIEFF de type I renseigne sur la diversité et la grande richesse écologique du territoire de la communauté de communes.

Le dossier présente une cartographie de la trame verte et bleue (TVB) issue du schéma régional de cohérence écologique (SRCE, désormais intégré au SRADDET), faisant état de nombreux corridors, mais également de quelques discontinuités écologiques, susceptibles de créer un effet barrière (l'autoroute A71 et la RD940, qui traversent des corridors boisés et des pelouses et lisières sèches). Une étude locale réalisée à l'échelle du Pays Berry-Saint-Amandois est également présentée et se traduit par une cartographie des continuités qui montre les grands enjeux écologiques du territoire.

L'évaluation environnementale présente une analyse de la sensibilité en matière de biodiversité des 11 zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation, pour une superficie totale de 26 ha (dont 10 ha à urbaniser à long terme). Il résulte de cette analyse, basée sur les typologies d'habitats naturels présents, une hiérarchisation des potentialités d'accueil de biodiversité. Le dossier n'indique pas si, au-delà de cette évaluation, des inventaires précis de la faune et de la flore ont été menés, alors même que ceux-ci sont nécessaires au moins dans les secteurs présentant une capacité d'accueil d'espèces ou de milieux patrimoniaux non négligeable (prairies, friches, fourrés, haies).

L'autorité environnementale recommande :

- **de développer l'état initial afin de permettre une caractérisation adaptée des enjeux en matière de biodiversité ;**
- **de préciser si des inventaires de la faune et de la flore ont été menés et, dans la négative, de les réaliser pour ne pas ouvrir à l'urbanisation des zones d'intérêt patrimonial.**

6 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

7 À noter toutefois que les ZNIEFF les plus récentes (Étang de la Chelouze à Celle-Condé et Prairie de fauche de l'Oisellerie) ne figurent pas dans le diagnostic..

8 À noter toutefois que les ZNIEFF les plus récentes (Étang de la Chelouze à Celle-Condé et Prairie de fauche de l'Oisellerie) ne figurent pas dans le diagnostic..

En ce qui concerne les zones humides, les sites ouverts à l'urbanisation ont fait l'objet d'un inventaire. Des sondages pédologiques, visant à la détermination de ces zones, ont été réalisés sur l'ensemble des sites précités. Ils montrent que près des deux tiers d'une zone à urbaniser à La Celle-Condé (correspondant à l'OAP 09) présentent des caractéristiques de zones humides. Il aurait été bienvenu que les critères ayant permis la délimitation soient précisés. Enfin, il aurait été nécessaire que le dossier estime les fonctionnalités de cette zone, en intégrant notamment les habitats et espèces présentes.

L'autorité environnementale recommande que les critères ayant permis la délimitation de la zone humide sur l'OAP 09 soient précisés. Elle recommande également que le dossier estime le fonctionnement de cette zone, en intégrant les habitats et espèces présentes.

Plus généralement, l'autorité environnementale constate qu'aucune détermination s'appuyant sur les habitats ou les espèces caractéristiques des zones humides n'a été réalisée. À ce titre, et en l'absence de certitude sur un inventaire significatif de la flore, la démonstration du caractère non-humide de la prairie de la zone au nord-ouest de Levet (OAP 02), basée sur un recouvrement de la Menthe aquatique inférieur à 50 % de la surface, est peu convaincante.

Ainsi, l'état initial n'est pas suffisamment développé et ne permet pas une caractérisation adaptée des enjeux en matière de biodiversité associés aux zones humides.

Le PADD comporte un objectif visant à « respecter la diversité éco-paysagère du territoire » (pp. 20 et s.), notamment en valorisant le patrimoine biologique et en maintenant la fonctionnalité des continuités écologiques. Il identifie également les enjeux de biodiversité du territoire (sites et secteurs de haut potentiel écologique, continuités écologiques du Cher et de l'Arnon, les réseaux de zones humides, etc.).

Au regard de la faiblesse sus-mentionnée de la caractérisation des enjeux en présence, l'analyse des incidences de l'ouverture à l'urbanisation présentée dans l'évaluation environnementale ne peut, logiquement, être menée rigoureusement et des mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC) ne peuvent être exhaustivement et judicieusement définies.

De plus, alors qu'une zone humide est identifiée sur un secteur à urbaniser sur la commune de La Celle-Condé, l'autorité environnementale constate qu'aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est envisagée à ce stade.

L'autorité environnementale recommande de mettre en œuvre la démarche ERC (éviter-réduire-compenser) sur le secteur de l'OAP 09, concernée par la présence d'une zone humide.

Toutes les ZNIEFF de type I, y compris celles non mentionnées dans l'état initial de l'environnement, sont classées en zone naturelle ou agricole. Si le maintien d'une activité agricole adaptée sur certains sites est nécessaire à leur préservation, il aurait été opportun de leur attribuer un classement limitant les constructions, comme cela est prévu pour le sous-zonage agricole « Ap », affecté aux zones à enjeux paysagers.

L'autorité environnementale recommande la création d'un sous-zonage naturel ou agricole sur les secteurs de ZNIEFF de type I afin d'y limiter les constructions.

Si le PLUi prévoit le classement de nombreux secteurs en espaces boisés classés (EBC), il convient de rappeler qu'il n'est pas adapté pour les ZNIEFF qui portent sur des milieux ouverts comme les pelouses[9], parfois menacées de fermeture du milieu. En effet, le zonage en EBC bloquerait toute possibilité de réouverture de ces secteurs à des fins de préservation ou de restauration. Ces secteurs sont également cartographiés en tant que pelouses dans le document

9 Cas des « Pelouses de la Maison neuve », « Pelouses calcicoles de la Forêt de Thoux », « Pelouses du bois de la Souplée », « Pelouses des hauts de Lapan », « Pelouses du bois de la Souplée ».

d'objectifs du site Natura 2000 « Coteaux, bois et marais calcaires de la Champagne Berrichonne ». Le zonage en EBC bloquerait toute possibilité de réouverture de ces secteurs à des fins de restauration, permettant ainsi d'améliorer l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation du site Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande de ne pas classer en EBC l'intégralité des zonages correspondant à la désignation du site Natura 2000 notamment pour éviter un conflit juridique ultérieur dans le cas des milieux ouverts.

3. Qualité de l'évaluation environnementale et résumé non technique

L'évaluation environnementale analyse les incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLUi sur les composantes environnementales. Globalement de bonne qualité, il est cependant regrettable que seule l'évaluation environnementale des secteurs d'OAP soit synthétisée sous la forme d'un tableau, avec une hiérarchisation des enjeux et l'application d'un code couleur (pp. 79-80).

L'autorité environnementale recommande une hiérarchisation des enjeux environnementaux à l'échelle du PLUi.

Une série d'indicateurs est proposée selon la typologie « type d'indicateur – indicateurs – objet étudié – sources et partenaires – données à t0 et fréquence » et couvre les thématiques identifiées dans le dossier (EE, pp. 103 et s.). Si ces derniers sont majoritairement adéquats, certains indicateurs manquent de pertinence comme la somme des surfaces d'aléa en ce qui concerne le risque d'inondation. L'évaluation pourrait proposer des indicateurs tels que l'évolution des surfaces urbanisées en zones d'aléa inondation et en zones de retrait-gonflement des argiles (risque pourtant identifié mais ne faisant l'objet d'aucun indicateur de suivi) ou encore l'évolution du nombre d'habitants vivant en zone inondable.

L'autorité environnementale recommande de revoir certains indicateurs choisis pour le suivi des impacts du PLUi sur l'environnement.

Un résumé non technique, élément obligatoire constitutif du rapport de présentation, est proposé à la fin du document (pp. 117 et s.). S'il reprend les éléments saillants du projet, un meilleur emploi des cartographies, illustrations et schémas aurait été utile pour le rendre plus facilement abordable par le public.

4. Conclusion

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal vise à encadrer le développement du territoire pour les 10 ans à venir. Il repose sur une croissance démographique en première approche ambitieuse au regard des tendances passées et qui n'est pasjustifiée. De même, le thème de la biodiversité repose sur une analyse incomplète en raison d'un manque de données. Sa prise en compte s'en révèle par conséquent perfectible au regard de l'importance de cet enjeu sur le territoire de la communauté de communes.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- **de justifier le scénario démographique retenu au regard des tendances d'évolution observées ;**
- **de justifier en conséquence le besoin en logements au regard de cette évolution tout en tenant compte de la vacance importante en logements ;**
- **de développer l'état initial afin de permettre une caractérisation adaptée des enjeux en matière de biodiversité ;**

- **de ne pas classer en EBC l'intégralité des zonages correspondant à la désignation du site Natura 2000 notamment pour éviter un conflit juridique ultérieur dans le cas des espaces ouverts.**

D'autres recommandations figurent dans le corps du présent avis.