



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 valant  
programme local de l'habitat (PLUi-H)  
de la communauté de communes Cœur de France  
(18)**

n° : 2020-2981

## **Préambule relatif à l'élaboration de l'avis**

*La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 13 novembre 2020. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté de communes Cœur de France (18).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, François LEFORT, Corinne LARRUE, Caroline SERGENT.*

*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 MRAe a été saisie par la communauté de communes de Cœur de France. Le dossier a été reçu le 20 août 2020.*

*Cette saisine était conforme à l'article R. 104-21-2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente. En application de l'article R. 104-23 du même code, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la DREAL de Centre-Val de Loire en a accusé réception. Conformément à l'article R.104-25, l'avis doit être rendu dans un délai de trois mois.*

*En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL a consulté par courriel du 26 août 2020 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 18 septembre 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.**

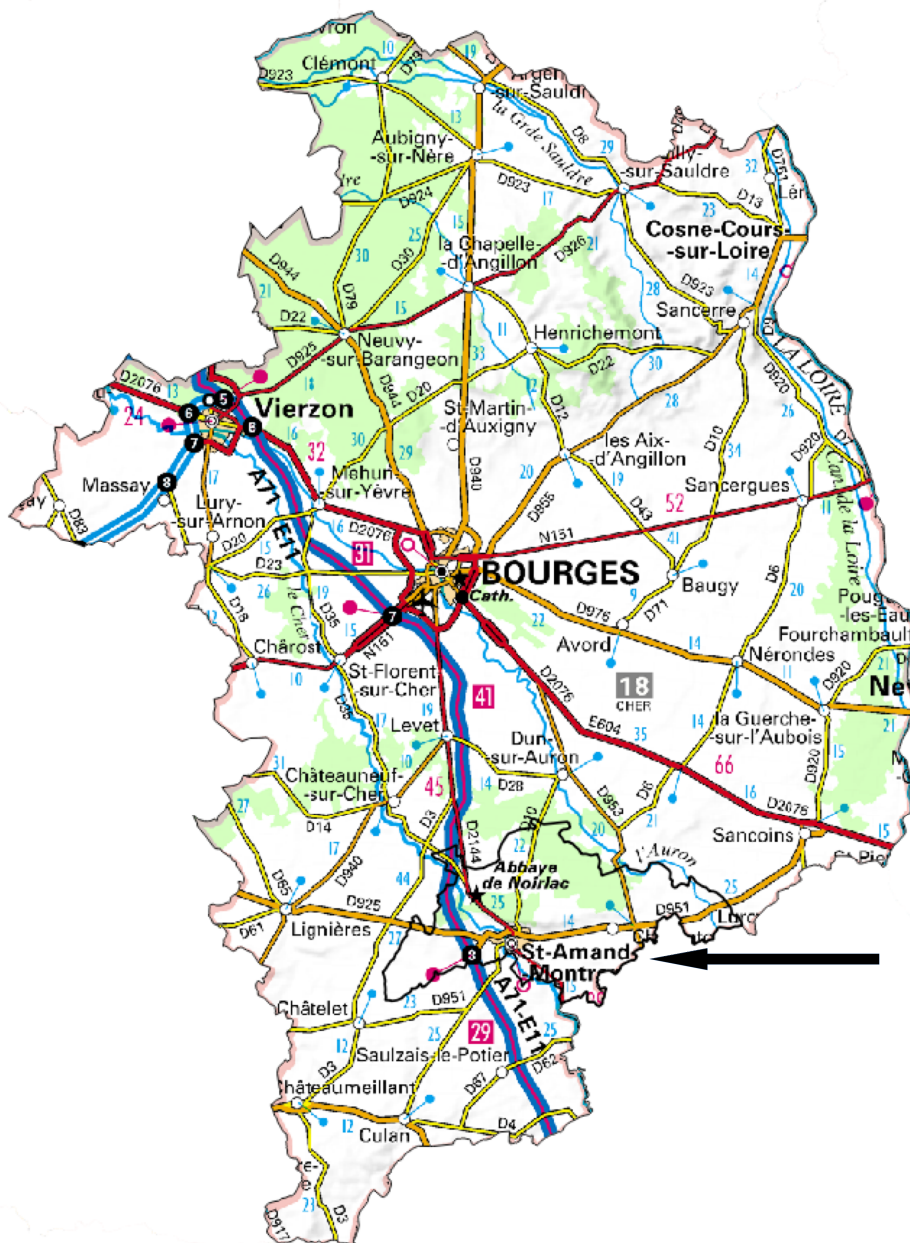
**Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est 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-H

Le territoire de la communauté de communes Cœur de France est situé au sud du Cher, en limite du département de l'Allier. Ce territoire de 379,1 km<sup>2</sup> comptait 18 234 habitants en 2017 (Insee) et regroupe 19 communes autour d'un pôle urbain constitué par Saint-Amand-Montrond et Orval.

La communauté de communes s'inscrit dans un large territoire à tonalité rurale du Sud-Cher, situé de part et d'autre de la vallée du Cher. Il s'agit d'un territoire de transition, entre le plateau de la Champagne berrichonne au nord, le coteau de Saint-Amand-Montrond et le Boischaud sud.



*Illustration : Localisation de la communauté de communes Cœur de France (source : IGN)*

L'intercommunalité avait saisi l'autorité environnementale le 26 juin 2019 pour avis sur le premier projet arrêté du PLUi-H. Un avis avait été rendu en date du 25 septembre 2019 et le présent avis y fait référence et s'attache à examiner la prise en compte des recommandations précédemment exprimées et qui ciblaient la consommation d'espaces, la prise en compte de la biodiversité et du risque inondation.

En parallèle, un avis défavorable des services de l'État a été formulé en raison, notamment, d'une ouverture à l'urbanisation importante en matière de foncier à vocation économique et d'un potentiel de construction de logements neufs supérieur aux besoins.

Une absence de prise en compte des objectifs de modération de la consommation d'espace était constatée. Pour ces raisons, un second projet de PLUi-H, objet du présent avis, a été arrêté par la communauté de communes.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la communauté de communes Cœur de France s'articule toujours autour des trois mêmes orientations.

- « Valoriser un territoire de savoir-faire et l'innovation pour amplifier les dynamiques économiques locales.
- Renforcer un cadre de vie rural attractif qui prend appui sur un pôle urbain affirmé et une campagne vivante.
- Amplifier un capital récréatif, culturel et patrimonial pour affirmer Cœur de France comme un espace touristique et loisirs du Sud-Cher ».

Seuls les enjeux que la MRAe estime les plus forts et qui avaient fait l'objet du précédent avis font l'objet d'un développement dans le présent avis. Ils concernent :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la biodiversité ;
- la ressource en eau ;
- les risques naturels.

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

### **2.1 Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes**

À l'image du département du Cher, le territoire de la communauté de communes Cœur de France connaît une déprise démographique qui tend à s'aggraver (baisse de 1 % par an entre 2007 et 2012 et de 1,5 % par an entre 2012 et 2017, source Insee).

Le PLUi-H projeté s'appuie sur un objectif démographique en deux temps : une période de décroissance démographique suivi d'une période de stabilisation. Ainsi, la communauté de communes table sur une population d'environ 18 500 habitants à l'horizon 2030, à l'image du projet précédent, soit une perte d'environ 660 habitants par rapport à 2014 (Justifications, p. 26). Ce scénario démographique qualifié de « volontariste », qui est assumé en tant que tel dans le dossier, s'inscrit dans une situation intermédiaire entre une évolution au fil de l'eau qui poursuit le rythme de décroissance de la période 2008-2013 et une hypothèse peu réaliste de maintien de la population.

Si ce scénario retenu est plus réaliste que celui d'un maintien de la population sur la période 2014-2030, il reste cependant éloigné du scénario « fil de l'eau » (H1), qui est une poursuite des dynamiques démographiques les plus récentes (déprise démographique d'environ 1,3 % par an entre 2014-2030 en cas de non application du PLUi-H). En effet, le scénario retenu (H3) table sur une décroissance de l'ordre de 0,5 % par an entre 2014 et 2020, puis d'une stabilisation jusqu'en 2030.

L'autorité environnementale constate que les besoins estimés en logements restent les mêmes entre les deux projets de PLUi-H arrêtés (entre 330 et 385, soit 30 à 35 logements par an), de même que le rapport entre densification et mobilisation des logements vacants et constructions neuves en extension. Le potentiel de logements neufs en extension urbaine diminue toutefois entre les deux projets, passant d'environ 250 à 150 (- 41 %).

En ce qui concerne la compatibilité du PLUi-H projeté avec les documents cadres (Sdage Loire-Bretagne, Sage Cher Amont et Yèvre-Auron, PGRI Loire-Bretagne), l'autorité environnementale note une évolution entre les deux projets : si le premier n'établissait pas la compatibilité du plan avec ceux-ci, le second la démontre en rappelant les mesures prises par le projet de PLUi-H ainsi que les actions engagées par la collectivité (EE, pp. 160 et s.) au regard des objectifs des documents cadres.

## **2.2 Les principaux enjeux du territoire et leur prise en compte dans le projet de PLUi-H**

### **2.2.1 La consommation d'espaces naturels et agricoles**

Dans son avis sur le premier projet, l'autorité environnementale regrettait un bilan sommaire de l'occupation des sols à partir de données partielles dont la date et la source n'étaient pas précisées, ainsi qu'une absence d'analyse de la consommation d'espace. L'autorité environnementale constate que le diagnostic n'a été que partiellement complété : si l'année des données Corine Land Cover est précisée (2018), l'occupation du sol selon la typologie « espaces agricoles – espaces naturels et boisés – espaces urbanisés » n'est pas présentée. Les recommandations restent donc pertinentes.

**L'autorité environnementale recommande à nouveau :**

- **d'affiner le bilan de l'occupation actuelle des sols du territoire ainsi que son évolution en présentant des données sourcées et datées selon la typologie « espaces agricoles – espaces naturels et boisés – espaces urbanisés » ;**
- **de détailler la répartition de la consommation d'espaces entre habitat et activités économiques.**

En lien avec les besoins de logements liés à son objectif de maintien de la population, l'intercommunalité prévoit la réalisation et la mobilisation de 330 à 385 logements par an, répartis comme suit (POA, p. 14) :

- 132 (34 %) pour le pôle urbain (Saint-Amand-Montrond et Orval) ;
- 88 (23 %) pour les pôles de proximité rurale ;
- 165 (43 %) pour les villages vivants.

Cette répartition territoriale, qui demeure inchangée, va à l'encontre du principe de renforcement du pôle de centralité de Saint-Amand-Montrond – Orval.

Le précédent projet prévoyait d'ouvrir à l'urbanisation 100,4 ha, dont 80,7 ha à court terme. Le présent projet de PLUi-H prévoit 72,1 ha d'extension urbaine, dont 54 ha à court terme.

Ces évolutions conduisent à une légère modération de la consommation d'espace sur le projet d'ensemble. Les besoins en extension pour l'habitat (« 1AU ») ont diminué de 35,49 % entre les deux projets et les zones « 2AU » à vocation résidentielle ont été retirées du projet. Les zones d'extension urbaine à vocation économique (« AUe »), peu justifiées, dispersées et générant une importante consommation foncière, sont réduites d'environ 31,71 %, ce qui paraît faible au regard des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)<sup>1</sup>.

1 Objectif de réduction de l'artificialisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en particulier en recyclant au maximum le potentiel des friches, pour tendre vers un solde zéro mesuré à l'échelle régionale en 2040.

L'autorité environnementale constate toutefois que d'importantes surfaces classées en zone urbaine « UH », correspondant à des hameaux, ont été retirées de ce zonage et sont classées en zone agricole « A » dans le présent arrêté, limitant les possibilités en termes d'aménagement. La superficie du zonage « UH » est réduite de 23 %, passant de 180 ha à 138 ha.

### 2.2.2 La biodiversité

L'autorité environnementale constate que les lacunes relevées lors du premier arrêt en ce qui concerne les zonages d'inventaires ont été prises en compte : les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff<sup>2</sup>) manquantes ont été ajoutées dans le diagnostic<sup>3</sup>.

Par ailleurs, les zones faisant l'objet d'une Orientation d'aménagement et de programmation (OAP), comprenant toutes les zones « 1AU » ouvertes à l'urbanisation, ont fait l'objet d'un inventaire de terrain (occupation du sol, présence de zones humides, potentialités pour la faune), sans que les méthodes d'observation soient clairement précisées (notamment les périodes de prospection). La cartographie des milieux n'est pas restituée dans le dossier et les fonctionnalités des zones humides ne sont pas analysées. Seule apparaît pour chacune de ces zones une hiérarchisation des secteurs, en fonction des risques associés à leur constructibilité. Par ailleurs, les zones 2AU (dont la zone à vocation économique de Nozières) n'ont fait l'objet d'aucun inventaire de terrain ; il conviendra de les réaliser avant l'ouverture à l'urbanisation.

L'autorité environnementale constate que si, dans ses choix de zonage, le projet de PLUi-H prend globalement en compte les éléments de biodiversité du territoire, certaines lacunes en matière d'évaluation des enjeux subsistent dans certains secteurs. C'est le cas notamment pour les zones ouvertes aux activités économiques (AUe, 53 ha), dont une partie fait ou fera l'objet de procédures de zones d'aménagement concerté (« Saint-Amand-les Carmes », « Parc d'activités de l'autoroute ») ; en effet, l'évaluation environnementale ne justifie à aucun moment la façon dont le document d'urbanisme a été ajusté pour prendre en compte la part majoritaire des zones humides réglementaires au sein de la surface à urbaniser. Les OAP laissent au contraire penser que l'ensemble des secteurs concernés, y compris ceux considérés comme sensibles, seront aménagés.

**L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par :**

- **une présentation précise des méthodes d'observation et d'inventaire ;**
- **une cartographie des milieux ;**
- **une analyse plus précise des zones humides concernées par de potentielles ouvertures à l'urbanisation et une présentation de la prise en compte de leurs fonctionnalités.**

2 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique ; l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

3 Il s'agissait des Znieff de type I « Prairie humide des Billiers » et « Prairies du méandre des Laisses »

### 2.2.3 La ressource en eau

Dans son avis sur le premier projet, l'autorité environnementale faisait état d'un diagnostic globalement satisfaisant en ce qui concerne le contexte hydrographique et hydrogéologique, les captages d'eau potable et l'assainissement. Cependant, concernant les eaux superficielles, le dossier devrait rappeler que le Cher et l'Yèvre présentent un intérêt fort en terme de continuité écologique, ces deux masses d'eau étant classées sur les listes 1<sup>4</sup> et 2<sup>5</sup> par arrêtés du 10 juillet 2012 portant sur les listes 1 et 2 des cours d'eau, tronçons de cours d'eau ou canaux classés au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement du bassin Loire-Bretagne.

### 2.2.4 Les risques naturels

L'autorité environnementale constate que les lacunes relevées dans son avis du 25 septembre 2019 ont été globalement prises en compte dans présent dossier. Ainsi, le second projet cite correctement de plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne, rappelle ses différents objectifs et analyse la compatibilité entre ce document et le PLUi-H projeté. De plus, les cartographies des secteurs d'aléa des plans de prévention du risque d'inondation (PPRi)<sup>6</sup> qui concernent le territoire ont été ajoutées dans le dossier.

De même, les risques de nature géologique (présence de cavités souterraines et aléa moyen à fort concernant le risque de retrait-gonflement des argiles), mal identifiés dans le premier projet, font l'objet d'une identification correcte dans le second.

Cependant, les lacunes relevées dans le premier avis quant à la prise en compte d'autres risques naturels, notamment le risque d'inondation, persistent dans le second. En effet, cette thématique n'est traitée dans le PLUi-H que par un renvoi aux PPRi en indiquant que c'est leur règlement qui doit s'appliquer. Le zonage réglementaire ne porte toujours aucune information permettant d'identifier les secteurs d'aléa concernés, ce qui ne facilite pas le travail d'instruction des actes d'urbanisme et peut être source d'erreur. Les remarques et recommandations formulées lors du premier avis restent donc d'actualité et sont reconduites.

**L'autorité environnementale recommande à nouveau de prendre en compte le zonage des plans de prévention des risques d'inondation « Cher, Marmande et Loubière à Saint-Amand-Montrond et Orval » et « de la rivière du Cher dans le département du Cher d'Epineuil-le-Fleuriel à Thénieux à l'exception de Saint-Amand-Montrond, Orval et Vierzon » dans la définition des zones du projet de PLUi-H, notamment pour les zones urbaines.**

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

L'avis du 25 septembre 2019 notait l'absence de hiérarchisation des enjeux environnementaux ainsi que leur difficile prise en compte dans leur ensemble. L'autorité environnementale constate que le second projet est identifie correctement les thématiques de biodiversité, de ressource en eau et les risques naturels comme enjeux forts.

- 4 La liste 1 vise la non-dégradation de la continuité écologique, par l'interdiction de création de nouveaux obstacles à la continuité.
- 5 La liste 2 vise la restauration de la continuité écologique, par l'obligation de restaurer la circulation des poissons migrateurs et le transport suffisant des sédiments, dans un délai de 5 ans après l'arrêté de classement. Ce délai peut faire l'objet d'une prolongation, sous certaines conditions.
- 6 PPRi « Cher, Loubière et Marmande à Saint-Amand-Montrond et Orval » et PPRi « Le Cher »

En ce qui concerne le résumé non technique, l'autorité environnementale notait une absence d'illustration qui ne facilitait pas l'appréhension du projet de territoire, ainsi que l'absence d'une véritable synthèse du document d'urbanisme. Si le résumé constitue dans le second projet une synthèse globalement satisfaisante, la quasi-absence d'illustration<sup>7</sup> reste regrettable.

#### 4. Conclusion

L'autorité environnementale a pu constater des évolutions entre les deux projets de PLUi-H ; ses recommandations ont été pour partie prises en compte dans le présent projet.

Le nouveau PLUi-H propose une modération de la consommation d'espace sur le projet global, qui reste toutefois élevée au regard des évolutions démographiques constatées ; elle ne se justifie que par le maintien d'objectifs démographiques particulièrement « volontaristes », c'est-à-dire élevés.

**Elle reconduit ses recommandations relatives à la consommation d'espaces et à la prise en compte du risque inondation.**

7 Deux illustrations informant la localisation et le périmètre de la communauté de communes ont été ajoutées entre les deux projets.