



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 (PLU)
de Bengy-sur-Craon (18)**

n° : 2021-3118

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visioconférence le 5 mars 2021. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de Bengy-sur-Craon (18).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN et Corinne LARRUE.

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 mairie de Bengy-sur-Craon. Le dossier a été reçu le 11 janvier 2021.

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 11 janvier 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire par mail le 11 janvier 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Au fil de l'avis, l'autorité environnementale peut être amenée à s'exprimer séparément sur les différents volets du dossier, qu'il s'agisse de la qualité de l'étude d'impact ou de la prise en compte de l'environnement par le projet. Les appréciations qui en résultent sont toujours émises au regard des enjeux et compte tenu des éléments présentés dans le dossier tel qu'il lui a été transmis par le porteur de projet, cette précision n'étant pas reprise à chaque fois qu'une telle appréciation apparaît dans le corps de l'avis.

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 PLU

Située dans le département du Cher à environ 25 kilomètres à l'est de Bourges, Bengy-sur-Craon est une commune de 35,24 km² comptant 663 habitants en 2017 (Insee). Elle fait partie de la communauté de communes Pays de Nérondes regroupant 12 communes.



Illustration : Localisation de la commune de Bengy-sur-Craon (Source : Dreal Centre-Val de Loire)

La majeure partie de son territoire se situe sur la plaine céréalière de la Champagne Berrichonne. La vallée du Craon traverse l'ouest de la commune, elle s'accompagne de prairies et d'une trame bocagère réduite.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) est construit sur 9 orientations :

- « développer la commune en préservant la qualité des paysages et l'identité rurale du territoire,
- protéger les espaces naturels et les ressources,
- la préservation du potentiel de production agricole,
- maintenir et valoriser l'identité patrimoniale,
- accueillir des entreprises,
- développer des équipements,
- accueillir la population,
- un développement équilibré entre densification et extension urbaine,
- une organisation territoriale centrée sur le bourg. »

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

Le projet de PLU a été soumis à évaluation environnementale suite à la décision du 20 décembre 2019 de l'autorité environnementale. Cette décision était en particulier motivée par un objectif de croissance démographique en rupture avec la période la plus récente et des ouvertures à l'urbanisation générant une consommation excessive d'espaces naturels et agricoles.

2.1 Justification des choix opérés pour éviter autant que possible les incidences

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

La directive 2001/42/CE énonce que le plan identifie, décrit et évalue les solutions de substitutions raisonnables. Le dossier admet l'étude de plusieurs scénarios démographiques, mais l'autorité environnementale constate qu'il ne les présente pas (rapport de présentation, page 112). Le rapport de présentation compare néanmoins le scénario retenu avec le scénario tendanciel et retient un projet assis sur une projection démographique particulièrement optimiste au regard de l'évolution des années passées où une décroissance annuelle de 0,5 % de la population a été observée entre 2012 et 2017 (Insee). En effet, la collectivité propose une croissance démographique de 0,7 % par an (1 % dans le PADD), soit une population de 760 habitants en 2035 (environ + 100 en 15 ans, rapport de présentation, page 146).

Sur la base de ce scénario, le dossier estime un besoin de 71 logements neufs à produire, auxquels s'ajoutent la mobilisation de 5 logements vacants. Les contradictions entre les objectifs de croissance démographique et les tendances observées les plus récentes amènent l'autorité environnementale à s'interroger sur cette évaluation des besoins et les conséquences en matière d'urbanisation.

L'autorité environnementale recommande de :

- **décrire et d'évaluer les différents scénarios de développement envisagés par la collectivité ;**
- **réduire en conséquence les objectifs démographiques.**

2.2 Articulation avec les plans et programmes

Le rapport de présentation indique qu'un schéma de cohérence territoriale (SCoT)¹ est en cours d'élaboration et qu'un tel document n'est donc pas encore opposable sur le territoire. Il revient donc au PLU d'être compatible ou de prendre en compte un certain nombre de documents, plans et programmes de rang supérieur. L'autorité environnementale rappelle toutefois que le PLU devra être mis en compatibilité avec le SCoT² une fois validé.

Le dossier démontre de manière hétérogène la traduction des orientations, règles et objectifs des plans et programmes de rang supérieur (rapport de présentation, p. 8 et suivantes) dans le PLU projeté.

Le rapport argumente la compatibilité du PLU avec les documents de planification sur l'eau (Sdage Loire-Bretagne (2015-2021) et Sage Yèvre Auron). Quelques interrogations sont cependant relevées quant à la protection des cours d'eau. Si le règlement impose une marge inconstructible de 10 m de part et d'autre des berges, tous les cours d'eau du territoire ne sont pas identifiés dans le zonage.

De même, la référence au Sraddet³ est succincte. Si la démonstration de compatibilité avec ses règles générales est satisfaisante dans l'ensemble, aucune analyse de la prise en compte de ses objectifs n'est présentée. Concernant la maîtrise du foncier, le schéma régional pointe une problématique qui affecte les territoires ruraux où la disponibilité et les prix du foncier encouragent des développements périphériques sans véritable réflexion sur l'optimisation de l'espace et l'économie des sols (cf paragraphe 2.3). Et, bien que le dossier affirme la compatibilité entre le projet de PLU et la préservation des espaces agricoles et forestiers exigée par le Sraddet, le projet ne concourt pas à la division par deux de la consommation de ces espaces d'ici 2025 (Sraddet, objectif n°5).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'articulation entre PLU et les documents de rang supérieur notamment concernant l'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles du Sraddet.

2.3 Les enjeux principaux et leur prise en compte par le projet de PLU : la consommation d'espaces

L'élaboration du PLU de Bengy-sur-Craon comporte quelques évolutions positives au regard de l'ancien plan d'occupation des sols (POS) comme le retrait d'une vingtaine d'hectares de zones constructibles à court terme. Cela ne peut cependant être considéré comme une modération de la consommation d'espace. L'objectif de modération de la consommation foncière ne doit en effet s'établir que par rapport au foncier effectivement consommé. Entre 2007 et 2017, environ 5 ha ont été consommés sur le territoire de Bengy-sur-Craon, dont 0,92 ha en extension de l'enveloppe urbaine (rapport de présentation, pages 27-28). Au regard des 36 ha mobilisables à plus ou moins long terme, l'autorité environnementale ne considère pas que le PLU projeté respecte les objectifs de modération foncière affichés au PADD.

Pour répondre au besoin total d'environ 70 logements neufs, le PLU prévoit une ouverture à l'urbanisation de 6,26 hectares. L'autorité environnementale constate qu'aucun objectif de densité n'est défini pour l'urbanisation en extension. Au regard du nombre de logements prévus sur les deux opérations d'aménagement et de programmation (OAP) dédiées à l'habitat, le dossier semble retenir une densité relativement faible (environ 10 logements à l'hectare), ce qui ne concourt pas à une modération de la consommation d'espace.

1 Le SCoT du Pays Loire Val d'Aubois.

2 Dans un délai de 3 ans lorsqu'elle exige une révision du PLU, 1 an lorsqu'elle n'en exige pas.

3 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

D'une manière générale, au regard du foncier disponible au sein de l'enveloppe urbaine et d'un potentiel de remobilisation de logements vacants sous-examiné, et en considérant la surestimation des besoins en logements, l'autorité environnementale ne considère pas nécessaire de mobiliser 6,26 ha en extension pour l'habitat.

Concernant l'activité économique, en plus des 1,79 ha de surfaces à urbaniser à court terme, le PLU reconduit l'ouverture de près de 27 ha de surfaces à urbaniser à long terme. Reposant sur l'hypothétique implantation d'une importante entreprise de type logistique, cette emprise semble en l'état insuffisamment justifiée et surdimensionnée (rapport de présentation, page 123).

L'autorité environnementale recommande de revoir le projet en matière d'ouvertures à l'urbanisation au regard d'un projet démographique et économique actualisé et des objectifs de modération affichés dans le PADD.

2.4 Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Une série d'indicateurs est proposée selon la typologie « thématique environnementale-indicateur-objectif-origine-source-état zéro-fréquence-niveau d'alerte » (page 165 et suivantes), ce qui est adapté.

Cette série d'indicateurs ne traite cependant pas de l'ensemble des thématiques environnementales. Aucun n'est par exemple proposé pour la consommation d'espace, enjeu fort au regard du projet de territoire.

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

L'évaluation environnementale est restituée sous la forme d'un tableau. À partir des axes et objectifs du PADD, elle détermine le caractère (positif/nul/négatif/indéterminé) de l'incidence du PLU sur les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement (page 134 et suivantes). Les incidences de l'urbanisation permise par le PLU en termes de consommation d'eau, d'énergie ne sont pas présentées, ce qui constitue une lacune de l'évaluation.

Un résumé non technique, élément obligatoire constitutif du rapport de présentation, est proposé dans un document à part. Globalement de bonne qualité, il reprend les éléments saillants du rapport de présentation et recourt, de manière adaptée, aux cartographies. Le document souffre cependant des mêmes limites que le rapport de présentation.

L'autorité environnementale recommande une meilleure caractérisation des incidences du projet sur l'environnement.

4. Conclusion

Le projet de PLU repose sur une hypothèse de croissance peu robuste et insuffisamment justifiée au regard de la situation démographique actuelle et des tendances. Cela fragilise l'ensemble de l'évaluation des besoins en logements et par voie de conséquence en surfaces ouvertes à l'urbanisation, ainsi que les besoins sur le plan économique. L'analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet s'en trouve inévitablement affectée.

L'autorité environnementale recommande principalement de réduire les objectifs démographiques et, en fonction du scénario retenu, les besoins en foncier.

D'autres recommandations figurent dans le corps de l'avis.