



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
Elaboration du
plan local d'urbanisme (PLU)
de Cornusse (18)**

N°MRAe 2023-4410

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 26 janvier 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Cornusse (18).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Christophe BRESSAC et Isabelle La JEUNESSE.

La MRAe a été saisie par la commune de Cornusse (18). Le dossier a été reçu le 24 octobre 2023.

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 a vocation à être rendu dans un délai de trois mois.

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal a consulté par courriel du 31 octobre 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 4 janvier 2024.

Sur la base des travaux préparatoires de la mission d'appui à l'autorité environnementale 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

1.1 Présentation du contexte territorial

Cornusse est une commune rurale localisée à une trentaine de kilomètres au sud-est de Bourges, dans le département du Cher. Elle s'étend sur 19,61 km² et comprenait 253 habitants en 2020 (Insee). Elle est membre de la communauté de communes du Pays de Nérondes, qui regroupe douze communes et comptait 4764 habitants en 2020. Elle est par ailleurs couverte par le schéma de cohérence territorial (SCoT) Loire – Val d'Aubois.



Localisation de la commune de Cornusse (Source : Dreal)

L'ouest du territoire est occupé par la plaine de la Champagne berrichonne et constitue un paysage voué à la grande culture, ponctué par quelques haies et petits bois. L'est de la commune forme quant à lui une terre de transition entre le plateau céréalier et les paysages bocagers.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4410 en date du 26 janvier 2024

Élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Cornusse (18)

1.2 Présentation du projet

La commune est confrontée à une baisse régulière de sa population : depuis 1999, la population est passée de 291 à 253 habitants. La collectivité espère l'accueil de nouveaux ménages afin de retrouver une croissance de sa population.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est construit autour de sept orientations :

- « préserver la qualité des paysages et l'identité rurale du territoire,
- protéger les espaces naturels et les ressources,
- la préservation du potentiel agricole,
- maintenir et valoriser l'identité patrimoniale,
- l'accueil des entreprises,
- les équipements,
- un développement équilibré entre densification et extension urbaine pour répondre aux besoins en logements. »

2 Justification des choix opérés et prise en compte des enjeux environnementaux

2.1 Justification du projet et articulation avec les documents d'urbanisme

Le diagnostic territorial expose les dynamiques démographiques de la commune au cours de ces dernières décennies, et constate une baisse « assez régulière » de la population depuis la fin des années 60. Il note par ailleurs que la baisse de la population s'est accélérée ces dernières années, passant d'une baisse annuelle de 0,5 % entre 2007 et 2012 à 1,1 % entre 2014 et 2020 (Rapport de présentation, page 8).

C'est à partir de ce constat que la collectivité entend inverser ces dynamiques et retient « un taux moyen de croissance [de sa population] de 0,12 % par an » (RP, page 81), soit l'accueil de quatre habitants à l'horizon 2030. Si en valeur absolue, l'évolution souhaitée de la population semble faible, il revient au dossier d'apporter des éléments de justification de l'hypothèse retenue, ce qu'il ne fait pas, alors même que celle-ci s'oppose à l'évolution historique. Le seul élément d'explication concerne la compatibilité avec le SCoT Loire-Val d'Aubois, dont le document d'orientations et d'objectifs (DOO) table sur une croissance annuelle de 0,13 % pour la communauté de communes du Pays de Néronde (page 7). La justification du projet ne peut reposer uniquement sur sa compatibilité avec les documents cadres, d'autant que l'objectif démographique du SCoT était également en décalage avec les tendances observées durant la dernière décennie, comme le soulignait l'avis de l'autorité environnementale du 3 décembre 2021 relatif à l'élaboration du schéma¹. En outre, la prescription n°9 du DOO qui définit ce même objectif de croissance démographique pour le Pays de Néronde, annonce que la croissance définie « sera principalement portée par les pôles », en déclinaison de l'armature territoriale proposée en prescription n°1. Or, cette dernière inscrit la commune de Cornusse parmi les « autres communes rurales du territoire », soit en dehors des pôles précités (page 4).

¹ À titre d'information, la communauté de communes du Pays de Néronde a connu une baisse de sa population de l'ordre de 1,1 % par an entre 2014 et 2020 (Insee).

Par ailleurs, aucun scénario ou hypothèse alternatif n'est exposé dans le dossier, ce qui constitue un manquement au regard des exigences du code de l'urbanisme, qui demande d'expliquer les choix effectués. A minima, le scénario retenu aurait dû être confronté au scénario de référence, qui n'est même pas présenté dans le dossier.

Pour répondre à l'objectif fixé, le PLU envisage la production de 11 logements, dont la construction de 9 logements neufs et la mobilisation de 2 logements vacants.

L'autorité environnementale recommande de mettre en cohérence le scénario démographique avec les tendances et le SCoT.

2.2 Qualité du dossier et analyse des principaux enjeux environnementaux

2.2.1 Qualité du dossier

Le dossier est, de manière générale, de qualité satisfaisante et compréhensible pour le public. Il est particulièrement fourni en illustrations et tableaux divers. Il reste cependant perfectible sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, si le dossier valorise un grand nombre de données existantes, celles-ci sont parfois anciennes, ce qui nuit à la pertinence, sur certains points, de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation qui en découle. C'est le cas, par exemple, des données relatives à l'occupation des sols (RPG2012, Oscom2016) (RP, pages 23 et 34), à l'équipement automobile (2008/2013) (page 18) au statut des occupants des résidences principales (2008/2013, RP2012) (page 13), etc. Si des données plus récentes ne sont pas disponibles, le dossier devrait le signaler. Dans le cas contraire, une mise à jour de l'état initial et de son évaluation est nécessaire.

Ensuite, le PADD manque de clarté dans la mesure où pratiquement aucun des objectifs chiffrés en termes de croissance démographique, de construction de logements ou de consommation d'espaces n'y est annoncé².

2.2.2 Analyse des enjeux des incidences : la consommation d'espaces naturels et agricoles

État initial de l'environnement

Le rapport de présentation décrit, à partir des données Oscom³ de 2016, de façon correcte l'usage des sols à l'échelle de la commune (page 23-24). Il présente, à juste titre, le territoire comme principalement occupé par des terres agricoles⁴. Le rapport propose un diagnostic agricole rapide, renseignant sur le type de culture pratiqué sur le territoire, du nombre d'exploitants, etc. Il aurait été utile de compléter ce diagnostic en traitant l'aptitude agronomique des sols, a minima sur les secteurs où des aménagements seront autorisés (zones « AU », « Apv », « Npv » notamment).

2 Seule la limitation de l'urbanisation en extension à moins de 1 ha est citée dans le PADD (page 4).

3 Observatoire des Sols à l'échelle COMMunale

4 Terres arables : 43,8 % ; terres agricoles mixtes : 28,2 %

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4410 en date du 26 janvier 2024

Une analyse environnementale de trois sites susceptibles de faire l'objet d'une ouverture à l'urbanisation est présentée dans l'évaluation (page 62 et suivantes). Des prospections de terrain ont eu lieu sur une seule journée, le 24 mars 2023 (EE, page 87). Cet inventaire a permis d'en écarter deux, situés rue des Chaumes, en raison de la présence de zones humides⁵. L'autorité environnementale relève que cette problématique concerne également le site retenu, localisé route des Bourdelins, puisqu'une zone humide a pu y être identifiée (EE, page 63 et suivantes). La majeure partie de ce site est malgré tout occupée par de la friche. Sa limite nord, au contact de la route des Bourdelins, est occupée par une haie arbustive. Le secteur est également référencé en tant que jachère de 6 ans ou plus déclarée comme surface d'intérêt écologique au registre parcellaire graphique (RPG) de l'année 2022, ce qui n'est pas mentionné dans le dossier.

En ce qui concerne le besoin en équipements, une zone « Apv », d'une surface de 42 ha est prévue pour accueillir un projet photovoltaïque et situé au lieu-dit des « Champeaux », dans le sud de la commune. Le site ne fait pas l'objet d'un état initial approfondi alors que la trame verte et bleue le définit comme réservoir de biodiversité à préserver en raison de la présence de milieux prairiaux et bocagers.

La présentation des valeurs de la consommation d'espace, mériterait d'être reprise. Selon le dossier, sur la période 2012-2021, celle-ci s'élève à 1,85 ha. Alors que dans le cadre d'un suivi sur la consommation d'espaces, le Cerema⁶ établit, sur la période 2009-2020, la consommation d'environ 1,5 ha.

Prise en compte de l'environnement par le projet

La collectivité envisage d'ouvrir un seul secteur à l'urbanisation, d'une surface de 0,57 ha, afin d'y construire six logements. Trois autres logements seront produits en densification, sur 0,3 ha. Cela constitue, d'après le dossier (RP, page 83) une baisse de moitié du rythme de consommation d'espace d'ici 2031, par rapport à la période 2012-2021. Cette trajectoire apparaît en phase avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) fixe comme objectif de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2025 et de tendre vers un solde nul mesuré à l'échelle régionale en 2040.

Le secteur à urbaniser « Le Grand Champ », situé route des Bourdelins, fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), qui prévoit des dispositions et des actions pour préserver et mettre en valeur l'environnement. Celle-ci définit des mesures d'évitement visant à préserver la zone humide et la haie identifiées dans l'état initial. Par ailleurs, l'OAP prévoit la plantation d'une haie supplémentaire afin de créer un espace tampon entre la zone d'habitat projetée et les terres agricoles situées à proximité (OAP, page 13). Il faut cependant noter que la zone humide en question fait l'objet d'une délimitation approximative (EE, page 69). Elle devra être délimitée de manière plus précise afin de s'assurer de l'efficacité de la mesure d'évitement qui lui est associée.

En ce qui concerne le secteur « Apv » dédié à l'installation d'une centrale photovoltaïque, le règlement n'y admettra ce type d'installation que s'il ne compromet pas l'activité agricole et la qualité paysagère du site. De même, les haies et boisements bordants le site font l'objet d'une prescription graphique. Néanmoins, certaines haies inventoriées dans le dossier et destinées à être préservées (pièce 5.2 du dossier ; EE, page 58) ne sont pas systématiquement localisées dans le zonage graphique, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur protection. Par ailleurs, l'évaluation renvoie la réduction « des incidences éventuelles du projet » à la réalisation de l'étude d'impact. Toutefois elle doit être suffisamment précise : évitement des zones sensibles, solutions alternatives au regard de zones « N » ou « A » de moindre sensibilité, éventuels impacts cumulés...

5 Les résultats des prospections des secteurs écartés sont présentés en annexe de l'évaluation environnementale (page 90 et suivantes).

6 Dans le cadre de l'observatoire de l'artificialisation des sols, le Cerema produit les chiffres de mesure annuelle des flux de consommation d'espaces, grâce à l'analyse des fichiers fonciers.

3 Conclusion

Le projet de PLU de Cornusse vise à encadrer le développement du territoire à l'horizon 2030. Il prévoit d'accueillir quatre habitants supplémentaires pour un besoin estimé à neuf logements. Pour répondre à ces perspectives, la collectivité prévoit de mobiliser moins de 1 ha à vocation d'habitat.

Ces hypothèses sont mesurées, mais elles apparaissent surestimées par rapport aux dynamiques du territoire.

Par ailleurs, le projet prévoit d'importantes surfaces à destination des équipements, en particulier pour un projet photovoltaïque sur le secteur Apv. Les secteurs concernés devraient faire l'objet d'un état initial et d'une analyse des incidences un peu plus approfondie, ce qui permettrait de prévenir, dès ce stade de l'élaboration, d'éventuels dommages sur l'environnement et d'améliorer la conception des projets qui leur sont destinés.

Enfin, l'autorité environnementale note que la collectivité a fortement réduit les surfaces urbanisables.

L'avis comprend une unique recommandation : mettre en cohérence le scénario démographique avec les tendances et le SCoT.