



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale  
CENTRE - VAL DE LOIRE

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

**Avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)  
de Nérondes (18)**

N°MRAe 2022-4005

## PRÉAMBULE

Conformément à la délégation qui lui a été donnée lors de la séance du 3 mars 2023 cet avis a été rendu par Corinne LARRUE, après consultation des autres membres de la MRAe.

La délégataire atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La MRAe a été saisie par la commune de Nérondes. Le dossier a été reçu le 9 décembre 2022.

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 12 janvier 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 9 février 2023.

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.

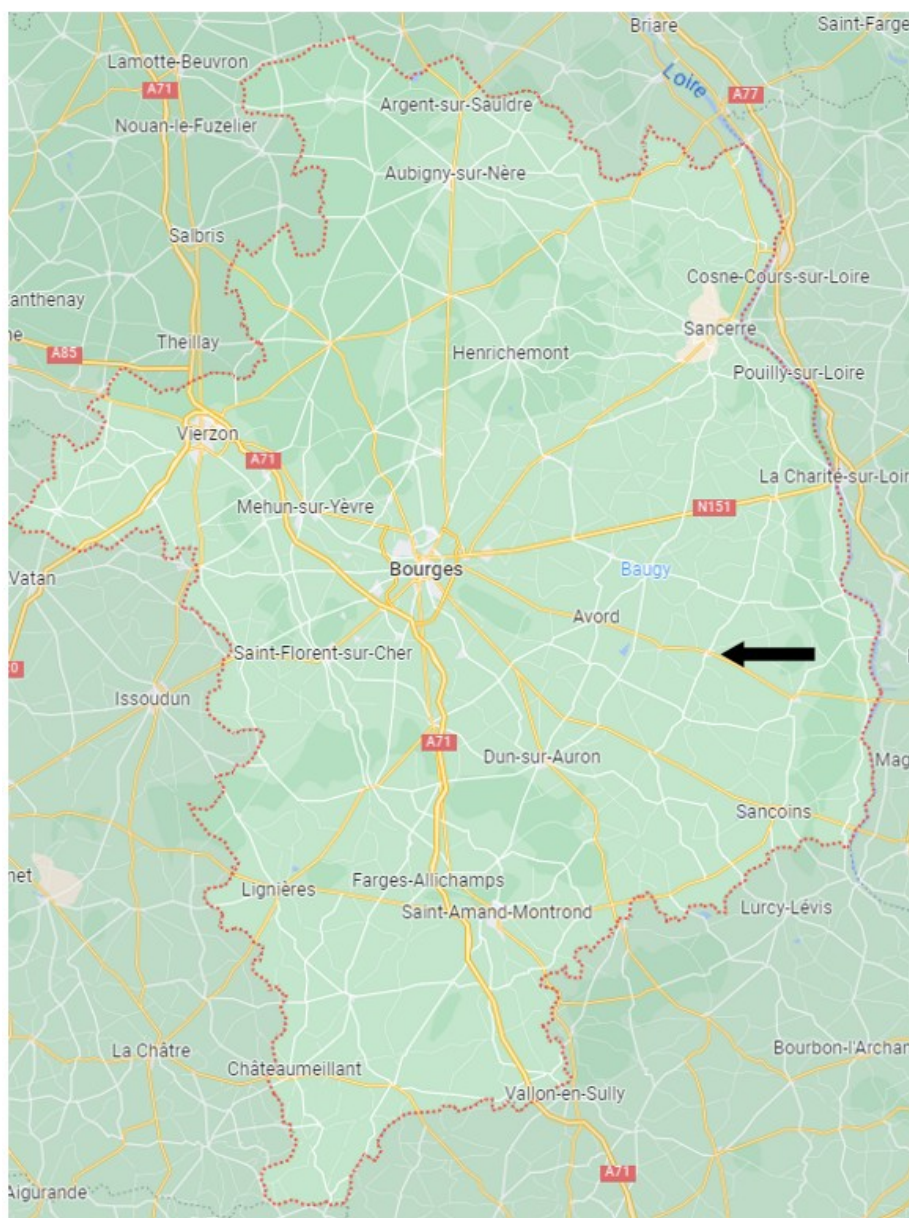
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui 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 de PLU de Nérondes

## 1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Nérondes est localisée à l'est du département du Cher, à une trentaine de kilomètres de Bourges. Elle s'étend sur 34 km<sup>2</sup> et comprenait 1 466 habitants en 2019 (Insee). Elle fait partie de la communauté de communes du Pays de Nérondes qui regroupe douze communes et compte 4 832 habitants (Insee, 2019). Elle se situe par ailleurs sur le territoire couvert par le schéma de cohérence territorial (SCoT) du Pays Loire-Val d'Aubois.



*Localisation de la commune de Nérondes (Source : GoogleMaps)*

Majoritairement occupée par l'agriculture, Nérondes constitue un territoire de transition progressive entre la Champagne Berrichonne et son paysage de grandes cultures à l'ouest et le paysage bocager de la vallée de l'Aubois à l'est.

## 1.2 Présentation du projet de PLU

La commune de Nérondes a arrêté son projet de PLU le 28 octobre 2022. Confronté à une dynamique démographique en dents de scie, la collectivité entend miser sur une légère reprise de la croissance de sa population. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est construit autour de neuf orientations :

- « préserver 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,
- l'accueil des entreprises,
- les équipements, déplacements,
- les logements,
- un développement équilibre 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 1<sup>er</sup> octobre 2021<sup>1</sup> de l'autorité environnementale. Cette dernière était en particulier motivée par une consommation d'espaces projetée excessive, au même rythme que celle des années antérieures.

### 2.1 Justification des choix opérés

Le PADD expose l'évolution démographique de la commune au cours des dernières décennies, à partir des données recueillies par l'Insee. Le territoire connaît une évolution variable de sa population depuis plusieurs décennies. Celle-ci a connu une décroissance sur la période 1999-2008 (-0,9 % par an), une croissance sur la période 2009-2012 de l'ordre de +1,4 % par an et sur 2013-2019 une décroissance de -1,4 % par an (Insee ; PADD, page 9) correspondant à une perte de 130 habitants sur cette dernière période.

Après avoir dressé ce constat, la collectivité mise sur un scénario basé sur une reprise de la croissance de sa population, de l'ordre de 0,15 % par an pour les dix prochaines années. Le choix de ce scénario s'avère peu justifié dans la mesure où il tranche avec l'évolution la plus récente, et s'appuie seulement sur une politique de l'offre : le déploiement de l'accès au haut débit et le développement de l'activité économique (diagnostic et justifications, page 94).

---

1 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021dkcvl42.pdf>

Le dossier informe de l'existence de plusieurs scénarios démographiques (diagnostic et justifications, page 94), qui ne font l'objet d'aucune présentation, ce qui constitue un manquement aux obligations du code de l'urbanisme qui prévoit une présentation des choix effectués en fonction de « *solutions de substitution raisonnables* ». Ceci signifie que toutes les solutions envisagées doivent faire l'objet d'une analyse et d'une restitution dans le rapport de présentation.

Pour répondre à l'objectif démographique fixé, le PLU envisage la construction de 15 logements neufs et la mobilisation de 18 logements vacants, soit un total de 33 logements pour 2035. Le dossier évoque le nombre de 124 logements vacants (Diagnostic et Justifications, page 11), soit près de 15 % des logements de la commune. Au regard de ce taux, bien supérieur aux moyennes départementale (13 %), régionale (10,2 %) et nationale (8,2 %) selon l'Insee, l'objectif fixé de résorption de la vacance apparaît très limité et nécessite d'être augmenté.

**L'autorité environnementale recommande :**

- **d'exposer l'ensemble des scénarios démographiques étudiés ;**
- **de revoir le scénario retenu au regard des dynamiques les plus récentes ;**
- **de proposer des actions concrètes en matière de résorption de la vacance.**

## 2.2 Articulation avec les plans et programmes

L'évaluation analyse la compatibilité du PLU avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Loire Val d'Aubois, approuvé le 9 juillet 2022 et qui intègre les orientations ou dispositions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme des plans ou programmes de rang supérieur (Sradet<sup>2</sup> Centre-Val de Loire, Sdage<sup>3</sup> Loire-Bretagne, Sage<sup>4</sup> Yèvre-Auron, etc.) (pages 30 et suivantes). Cette analyse, synthétique, est effectuée correctement à partir des axes, objectifs et prescriptions définis dans le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCoT, qui lui est opposable.

## 2.3 Principaux enjeux du territoire identifiés par l'autorité environnementale et leur prise en compte

Seuls les enjeux les plus forts font l'objet d'un développement dans le présent avis. Ils concernent :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la biodiversité.

### 2.3.1 La consommation d'espaces

Le rapport de présentation ne dresse aucun bilan de l'occupation des sols. Si les différents types d'occupation font l'objet d'une description dans le diagnostic et l'état initial (agriculture, milieux boisés, etc.), aucune partie ne lui est réellement dédiée et très peu d'informations statistiques sont présentées. Seule la partie relative à l'agriculture présente des statistiques, qui sont anciennes

---

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

3 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

4 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

puisqu'elles datent de 2010 pour les plus récentes. Le dossier indique que la superficie agricole utilisée de la commune était de 3 833 ha en 2010 (diagnostic et justifications, page 20).

**L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial par une présentation de l'occupation des sols (cartographie, répartition par classe d'occupation...) à partir de données récentes.**

Le diagnostic explique l'évolution du territoire sur la période 2010-2019 (pages 14 et suivantes), au cours de laquelle 6,58 ha ont été consommés. Par ailleurs, il apprécie utilement la destination de la consommation foncière, permettant de connaître les dynamiques du territoire. Il indique ainsi que 4,94 ha de terrains consommés était à destination de l'habitat et 1,64 ha pour l'économie. Ces espaces consommés, qui sont cartographiés à la parcelle, permettant une bonne lisibilité du sujet, étaient pour l'essentiel constitués de terres agricoles (62 %).

Le dossier présente enfin une analyse du potentiel mobilisable au sein de l'enveloppe urbaine (diagnostic, page 15).

La collectivité prévoit une consommation foncière en extension de 9,18 ha d'ici 2030. Essentiellement dédiées aux équipements (7,43 ha), les surfaces en extension comprennent également 0,91 ha dédié à l'habitat et 0,84 ha dédié aux activités économiques.

Le dossier assure que la consommation projetée constitue une réduction de moitié par rapport à celle enregistrée sur la période 2010-2019 (Diagnostic et Justifications, page 98). Cette affirmation est contestable dans la mesure où il compare la consommation totale d'espaces en extension sur la période 2010-2019 (2,03 ha entièrement dédié à l'habitat) avec celle prévue uniquement pour l'habitat (0,91 ha), faisant abstraction de celle dédiée aux équipements et aux activités. Par ailleurs, le dossier compare des périodes qui n'ont pas la même durée, ce qui est peu pertinent. Il aurait été utile que soient comparés des rythmes de consommation d'espaces, afin de démontrer si celle-ci ralentie par rapport à la période passée.

En outre, le projet présente une assez faible consommation d'espaces en extension. Cette réduction du besoin d'extension est associée à d'importantes possibilités d'urbanisation en densification (dont 8,58 ha dédiés à l'habitat) qui révèlent une urbanisation passée peu vertueuse en matière d'étalement urbain.

En ce qui concerne l'habitat, le dossier reprend l'objectif de densité nette défini par le SCoT pour les pôles secondaires, dont fait partie Nérondes : il fixe ainsi à 12 logements à l'hectare la densité nette à appliquer pour les logements à construire, ce qui est adapté.

Pour les activités économiques, la justification des besoins est très peu étayée dans le dossier et s'appuie sur les surfaces réduites actuellement disponibles sur la zone d'activité de la commune : 0,16 ha (diagnostic et justifications, page 91). La consommation foncière projetée demeure limitée, mais le dossier aurait dû néanmoins la justifier au regard d'éventuelles actions en cours ou de projets engagés.

Concernant les équipements, le PLU projeté souhaite permettre l'aménagement d'un parc photovoltaïque sur un secteur d'une surface de 3,76 ha classé en zone « 1AU<sub>pv</sub> » (diagnostic et justification, page 92), en dehors de l'enveloppe urbaine et au sein d'un secteur classé en zone « N » et

« A ». L'autorité environnementale s'interroge sur le choix d'un tel classement, et de sa légalité. En effet, le code de l'urbanisme poursuit l'objectif d'interdire le « pastillage » des zones « A » et « N », par des secteurs « U » ou « AU », afin d'en préserver la vocation naturelle ou agricole. Par ailleurs, les conditions d'ouverture à l'urbanisation des zones « AU » sont caractérisées par leur niveau d'équipement, qui sont absents de cet espace enclavé. Enfin, recourir à un classement en zone « AU » pour autoriser un projet de parc photovoltaïque génère à terme un risque de détournement de cet usage pour accueillir d'autres constructions après une simple modification du PLU.

**L'autorité environnementale recommande :**

- **de comparer des rythmes de consommation d'espace afin de démontrer si celle-ci ralentira au regard de la période passée conformément aux orientations régionales et nationales ;**
- **de justifier la consommation d'espace destinée aux activités économiques au regard de réels besoins.**

**L'autorité environnementale recommande de recourir à un sous-secteur de zone Npv ou Apv pour l'emprise du projet de parc photovoltaïque.**

### 2.3.2 La biodiversité et les milieux aquatiques

Le dossier rappelle que le territoire communal ne recense aucun zonage d'inventaire et de protection relatif à la biodiversité. Il cite cependant les sites Natura 2000<sup>5</sup> et les Znieff<sup>6</sup> les plus proches de la commune, situés à au moins 2 km des limites communales. L'état initial recense par ailleurs les continuités écologiques identifiées dans le cadre du SRCE<sup>7</sup> et du SCoT du Pays Loire Val d'Aubois.

Les zones humides sont abordées via l'étude de pré-localisation réalisée dans le cadre du Sage Yèvre Auron.

Des recherches bibliographiques et des prospections ont été réalisées pour les secteurs ouverts à l'urbanisation ainsi que trois secteurs en dent creuse, situés en zone urbaine (évaluation environnementale, page 74). Ces éléments sont restitués sous la forme de fiches de synthèse (une par secteur). La méthodologie, présentée en annexe, révèle que les investigations de terrain eurent lieu sur une seule journée, le 28 mars 2022, ce qui ne constitue pas un inventaire réalisé sur un cycle biologique complet. L'évaluation définit sur la base de cet état initial perfectible des enjeux faibles à modérés pour ces secteurs

Concernant le secteur dédié au parc photovoltaïque, le dossier présente succinctement les conclusions de l'étude d'impact réalisée pour le projet. Le dossier révèle, à partir de sondages pédologiques et de relevés floristiques, la présence de zones humides sur la quasi-totalité de la superficie du secteur de projet, identifiant de ce fait un enjeu fort. La présence d'espèces faunistiques (Triton alpestre

---

5 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

6 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique, lancé en 1982, 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.

7 Schéma régional de cohérence écologique, intégré au Srdet.

notamment) et floristiques (Orchis pyramidal, etc.) patrimoniales constituent également un enjeu pour le site.

**L'autorité environnementale recommande la réalisation d'un état initial complet en matière de biodiversité sur les secteurs susceptibles de connaître un développement.**

Le PLU projeté protège en partie les espaces d'intérêt pour la biodiversité. Les boisements de la commune font tous l'objet, dans le zonage réglementaire, d'un classement en zone naturelle « N » ou naturelle biodiversité « Nb ». Certains font par ailleurs l'objet d'une protection renforcée à travers un classement en espace boisé classé (EBC), interdisant ainsi tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre leur conservation. D'autre part, de nombreux éléments (linéaire de haies, mares, arbres isolés, espaces relais de trame verte et bleue, etc.) sont repérés sur le zonage en tant qu'éléments de paysage et protégés au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme.

Concernant le secteur de « La Garenne » dédié au projet de parc photovoltaïque, le dossier a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale rendu le 18 février 2021<sup>8</sup> dans le cadre de la demande de permis de construire. L'avis pointait les lacunes de l'étude sur la prise en compte des incidences du projet sur les milieux humides et recommandait de produire une analyse des solutions de substitution. Le PLU projeté adopte une stratégie d'évitement pour certains secteurs à enjeux. Au moyen de différents outils (classement en zone « N », protection au titre du paysage, définition d'une OAP sectorielle, etc.), le document permet l'évitement du boisement humide, de la plus grande partie des stations d'Orchis pyramidal, de la mare notamment. Cependant, l'absence de mesures d'évitement concernant les prairies humides et l'absence de garantie réelle quant au maintien des fonctionnalités des zones humides en raison de l'implantation des panneaux interrogent sur la pertinence du choix de l'implantation du projet.

**L'autorité environnementale recommande de reconsidérer le choix d'implantation du projet de parc photovoltaïque sur le site de « La Garenne ».**

## 3 Qualité de l'évaluation environnementale

### 3.1 Analyse des incidences probables et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser

À partir de tableaux synthétiques, l'évaluation environnementale indique le niveau d'enjeu concernant chaque thématique environnementale et analyse les incidences attendues de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement (pages 28 et suivantes). L'analyse porte par ailleurs sur toutes les pièces du document (PADD, zonage, règlement écrit, OAP).

Les secteurs susceptibles de connaître un développement futur font l'objet d'une évaluation plus approfondie, qu'il s'agisse des zones à urbaniser, des Stecal<sup>9</sup>, ou des zones urbaines susceptibles de connaître des mutations importantes (les dents creuses).

---

<sup>8</sup> <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021apcv12.pdf>

<sup>9</sup> Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées



En ce qui concerne le secteur de projet photovoltaïque à « La Garenne », l'évaluation reprend les conclusions de l'étude d'impact réalisée en 2020 et présente donc les mêmes insuffisances et lacunes (cf 2.3.2). En conséquence, l'évaluation du PLU nécessite des approfondissements puisque la connaissance sur ce secteur fait défaut.

L'évaluation environnementale propose une série de mesures d'évitement et de compensation. Si celles-ci sont pertinentes, notamment dans le choix du zonage (par exemple classement en N ou A des secteurs à enjeux), certaines de ces mesures sont présentées au conditionnel, ce qui ne permet pas de s'assurer qu'elles seront réellement mises en œuvre (pages 94, 99).

Un certain nombre de lacunes, coquilles et incohérences nuisent à la qualité générale du dossier. Il est ainsi difficile de déterminer l'échéance du PLU, qui prévoit un programme de logements jusqu'en 2035 (PADD, page 11 ; diagnostic et justifications, page 94) tout en formulant des objectifs de modération de la consommation d'espaces, des hypothèses démographiques et des besoins en logements jusqu'en 2030 (PADD, page 12 et 10 ; diagnostic et justifications, pages 94, 96, 98). Par ailleurs, la zone « 1AUpv » dédiée au projet photovoltaïque est plusieurs fois nommée « 1AUe », zone dédiée aux activités économiques (Diagnostic et justifications, page 92 ; EE, pages 81 à 84).

**L'autorité environnementale recommande :**

- **un engagement sur la mise en œuvre de l'ensemble des mesures « ERC » suggérées dans l'évaluation environnementale ;**
- **de corriger les erreurs et approximations du dossier.**

## 3.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

L'évaluation environnementale propose une série d'indicateurs, présentés par thématique et destinés à apprécier l'évolution des enjeux sur lesquels le PLU projeté est susceptible d'avoir des incidences (pages 116 et suivantes). Il serait utile que les indicateurs soient présentés selon la structuration du PADD, afin d'apprécier plus aisément l'atteinte ou non de ces objectifs. De même, la consommation d'espace, thématique pourtant essentielle, ne fait l'objet d'aucun indicateur de suivi. L'autorité environnementale constate enfin une certaine incohérence entre les indicateurs du SCoT du Pays Loire Val d'Aubois et ceux proposés par le PLU, ce qui ne facilitera pas la remontée de données homogènes pour le bilan du schéma.

**L'autorité environnementale recommande :**

- **la définition d'un indicateur dédié à la consommation d'espace ;**
- **la mise en cohérence les indicateurs proposés avec ceux du SCoT lorsque cela est pertinent.**

## 3.3 Résumé non technique

Un résumé non technique est proposé en début d'évaluation environnementale (pages 11 à 25). Les principaux éléments du rapport de présentation sont rappelés (état initial de l'environnement, incidences, mesures « ERC », etc.). Les orientations du PADD auraient cependant gagné à être rappelés, ce qui constitue un minimum pour comprendre le projet de territoire.

## 4 Conclusion

Le projet de PLU de Nérondes vise à encadrer le développement du territoire pour les prochaines années. Il prévoit une croissance démographique de 0,15 % par an pour un besoin estimé de 33 logements. Pour répondre à ces perspectives, la collectivité prévoit une consommation foncière en extension de 9,18 ha d'ici 2030 (dont 0,91 ha à vocation d'habitat et 0,84 ha destiné aux activités économiques) qui s'ajoute à la mobilisation d'importantes surfaces en densification (dont 8,58 ha dédiés à l'habitat) qui révèlent une urbanisation passée peu vertueuse en matière d'étalement urbain.

Le PLU projeté comprend notamment un secteur dédié à l'implantation d'un parc photovoltaïque au lieu-dit de « La Garenne » qui est essentiellement composé de milieux humides. L'autorité environnementale s'interroge sur le choix de cette localisation, et sur le choix d'un classement en zone à urbaniser « 1AU<sub>pv</sub> ».

De manière plus générale, les incohérences et coquilles du dossier nuisent à sa qualité et à la compréhension du projet de territoire.

**Sept recommandations figurent dans le corps de l'avis.**