



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur la révision du Plan local d'urbanisme de la commune de Cers (Hérault)

N°Saisine : 2023-012396

N°MRAe : 2024AO6

Avis émis le 11 janvier 2024

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 09 octobre 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Cers (Hérault) pour avis sur le projet de révision de son PLU.

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 11 janvier 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Annie Viu, Jean-Michel Salles, Yves Gouisset, Bertrand Schatz et Philippe Chamaret.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 10 octobre 2023.

Le préfet de département a également été consulté 10 octobre 2023.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le 26 septembre 2023, la commune de Cers a arrêté pour la seconde fois son projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU), modifié de manière assez significative depuis décembre 2022.

Certains projets, dont le contournement du village par son flanc nord par une « *voie d'intérêt communautaire* », ne sont plus évoqués. La superficie de la zone d'aménagement concerté des *Grangettes* est réduite de 5 hectares environ. La MRAe note les efforts de la commune concernant, en particulier, la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Néanmoins au regard des incidences de l'artificialisation des sols et de la loi dite « *Climat et Résilience* », les objectifs de diminution par deux de la consommation des ENAF entre 2021 et 2030, ne sont pas atteints. La MRAe recommande une réflexion plus approfondie sur cet aspect, à l'échelle de l'EPCI puisque le SCoT a réparti à l'échelon intercommunal les seuils de consommation d'espace.

Enfin, la MRAe recommande l'emploi d'une méthodologie plus rigoureuse pour évaluer les incidences du projet, actuellement jugées « *très faibles, faibles ou modérées* » sans démonstration suffisante. Au contraire, le secteur d'extension choisi est, comparativement aux autres qui ont été écartés, le plus riche d'un point de vue environnemental ; ce qui amène la MRAe à recommander une meilleure explication du choix du secteur d'extension, voire une adaptation du projet.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

La révision du PLU de Cers a fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la modification des orientations du plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet communal

Cers est une commune de 7,85 km², située dans le département de l'Hérault, à une dizaine de kilomètres au sud-est de Béziers et à une quinzaine de kilomètres dans la direction d'Agde. Elle fait partie de l'aire d'attraction de Béziers et de la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée. Sa population, de 2 557 habitants (INSEE 2020), connaît une progression constante depuis 1975.

Le village est positionné au sud-ouest du territoire de la commune, en limite avec l'urbanisation de Villeneuve-les-Béziers. Le Canal du Midi longe le village en traversant la pointe sud de la commune. Le reste du territoire abrite majoritairement de vastes espaces ouverts ou semi-ouverts agricoles, largement dédiés à la viticulture.

En cohérence avec le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)³ de l'ex-région Languedoc-Roussillon, la commune a identifié en lien avec la trame verte et bleue (TVB) de larges espaces continus, au sud-est et à l'est de la commune, accueillant des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Le site Natura 2000 « Est et sud de Béziers » défini au titre de la directive oiseaux (ZPS⁴) recouvre en grande partie le même espace.

La limite est de la commune abrite une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I⁵, la « Plaine de Béziers-Vias ». La commune est concernée par cinq Plans nationaux d'actions (PNA)⁶ : « Aigle de Bonelli » (zone d'errance), « Lézard ocellé », « Pie-grièche méridionale », « Outarde canepetière » (domaine vital), « Outarde canepetière » (hivernage).

2 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

3 Le SRCE Languedoc-Roussillon, adopté le 20 novembre 2015, présente les continuités écologiques retenues pour constituer la Trame Verte et Bleue (TVB) régionale, c'est-à-dire qu'il identifie et modélise, à l'échelle régionale, les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques à considérer dans l'évaluation environnementale, menée lors de l'élaboration des PLU notamment et invitée alors à préciser les données à l'échelle communale. Depuis le 14 septembre 2022, les éléments du SRCE sont intégrés au SRADDET Occitanie approuvé.

4 Les zones de protection spéciale (ZPS) sont créées en application de la directive européenne 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages.

5 Les ZNIEFF de type I abritent au moins une espèce ou un habitat caractéristique remarquable ou rare, justifiant d'une valeur patrimoniale plus élevée que celle du milieu environnant.

6 Les plans nationaux d'actions (PNA) sont des outils stratégiques opérationnels qui visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier (<https://www.ecologie.gouv.fr>).

- Mettre en valeur l'environnement naturel, les paysages et préserver la qualité de vie,
- Permettre le renouvellement urbain et assurer un développement équilibré du bourg,
- Améliorer les déplacements et diversifier les mobilités
- Renforcer l'attractivité économique, touristique et pérenniser l'agriculture ».

Les orientations du PADD sont synthétisées dans le schéma de principe suivant :

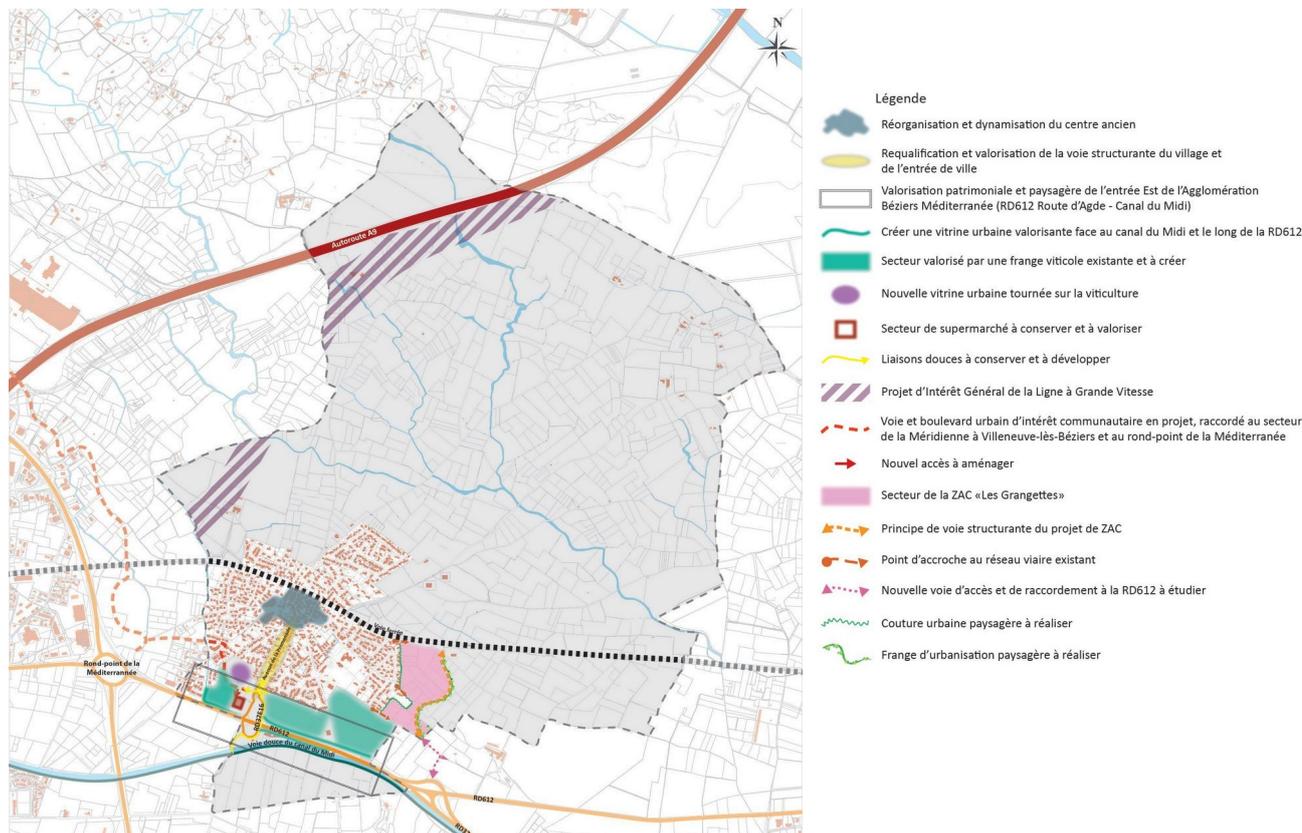


Figure 2: Schéma de principe appliqué à l'échelle communale - Source : PADD p.26

3 Principaux enjeux environnementaux relevé par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de révision du PLU sont :

- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des paysages ;
- la limitation de la consommation d'espace ;
- l'adéquation de la ressource en eau avec les nouveaux besoins démographiques, de l'activité agricole et de fréquentation touristique estivale qui concerne fortement le territoire du Biterrois.

4 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le projet de révision du PLU de Cers soumis à évaluation environnementale doit intégrer un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'état initial de l'environnement présente une certaine richesse par la qualité et la quantité des informations issues d'un grand nombre de sources. Dans son bilan des enjeux écologiques à l'échelle communale⁸, le document conclut à des enjeux environnementaux significatifs le long des cours d'eau, au niveau de certaines friches agricoles et sur une zone située au nord-est où les paysages et pratiques agricoles alternant avec des secteurs plus naturels favorisent particulièrement la biodiversité.

Cependant, l'évaluation des incidences présente, comme dans le premier document de 2022, des conclusions qui, en l'état, ne permettent pas d'assurer une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLU. Ainsi une majorité de parcelles, dédiées à une agriculture plus intensive, présenteraient selon le dossier des enjeux généralement considérés comme « faibles », justifiant l'ouverture à l'urbanisation. Cela peut constituer une hypothèse de départ, mais elle reste à vérifier par des études méthodiques. Or l'analyse des incidences vis-à-vis du réseau Natura 2000 semble ne pas avoir bénéficié d'une telle démarche puisque, pour le secteur de la ZAC des Grangettes, le paragraphe évoquant la fonction de reproduction des espèces protégées affirme sans démonstration des « incidences jugées faibles à modérées vis-à-vis du réseau Natura 2000 ». De même, les incidences sur la trame verte et son réservoir de biodiversité identifié sur l'ensemble de la ZAC « sont jugées faibles à très faibles » car « la matrice agricole considérée, localement, comme un réservoir de biodiversité, est vaste et les limites d'aires urbaines ne sont pas les secteurs d'urbanisation les plus intéressants pour la faune »⁹. Ces explications sont peu convaincantes voire restrictives au regard des potentialités écologiques particulières des franges urbaines. Il faut noter cependant que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de la ZAC indique des mesures de compensation « bénéfique à toutes les espèces protégées mais aussi patrimoniales ».

La MRAe recommande à nouveau de fournir de meilleures justifications sur les incidences de l'ouverture à l'urbanisation des nouvelles zones, au regard des enjeux reconnus par le document lui-même, et par la confrontation des inventaires nationaux et régionaux et des classifications européennes avec des études permettant une réelle connaissance de ces secteurs.

La démarche d'évaluation environnementale doit permettre d'explicitier et de justifier les choix qui ont été opérés au regard des « solutions de substitution raisonnables » au sens du code de l'urbanisme (article R. 104.18) visant à comparer plusieurs scénarios d'aménagement, pour mener à bien un projet avec le moins d'impacts possibles. Le dossier fait état de différents secteurs susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation ayant fait l'objet d'un processus itératif d'analyses et de comparaisons tout au long de la démarche de révision du PLU. Néanmoins, il n'explicité toujours pas les raisons du choix du secteur des *Grangettes* dont les enjeux écologiques sont plus importants que ceux des autres secteurs analysés¹⁰. Les cartes qui suivent, figurent en effet les secteurs 2, 3 et *Les Grangettes*, pressentis pour l'extension de l'urbanisation de la commune, puis la superposition de ces secteurs avec différents enjeux écologiques significatifs fournis, déjà, dans la première version du projet. Si les incidences ont été réduites sur les *Grangettes* du fait de la diminution de la taille de la ZAC initialement prévue, force est de constater que l'évitement de cette zone à enjeux forts n'a pas été privilégié. La MRAe estime que l'évitement d'une zone à forts enjeux environnementaux doit primer sur la « compensation » des incidences dès que cela est possible, car la stricte équivalence écologique entre les écosystèmes est impossible, et l'impact de l'atteinte à leurs fonctionnalités écologiques est irréversible.

8 Rapport de présentation p.205

9 Rapport de présentation p.388

10 Sur ce point, voir également l'avis de la MRAe rendu sur le projet de la ZAC

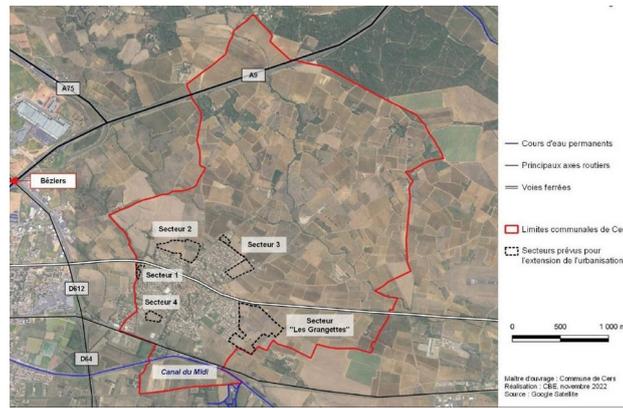


Figure 3: Carte de localisation des secteurs pressentis pour l'extension de l'urbanisation de la Commune de Cers, à l'échelle du territoire

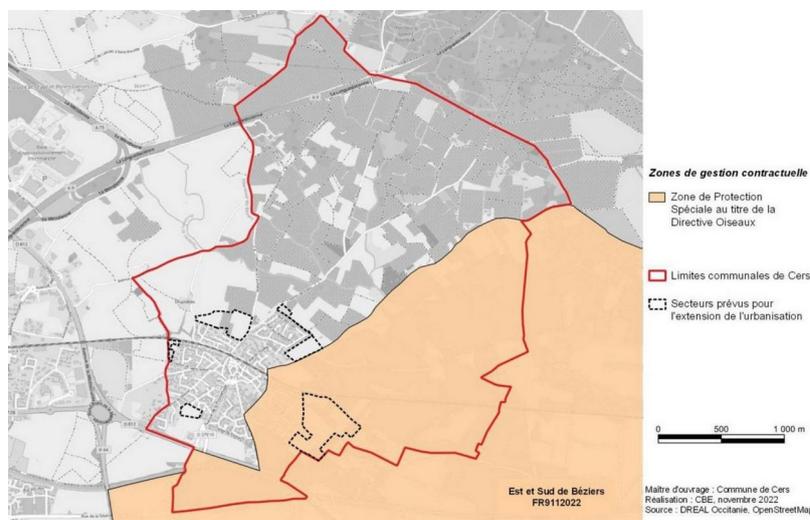


Figure 4: Carte localisant le site Natura 2000 vis-à-vis de la Commune de Cers et des secteurs prévus pour l'extension de l'urbanisation

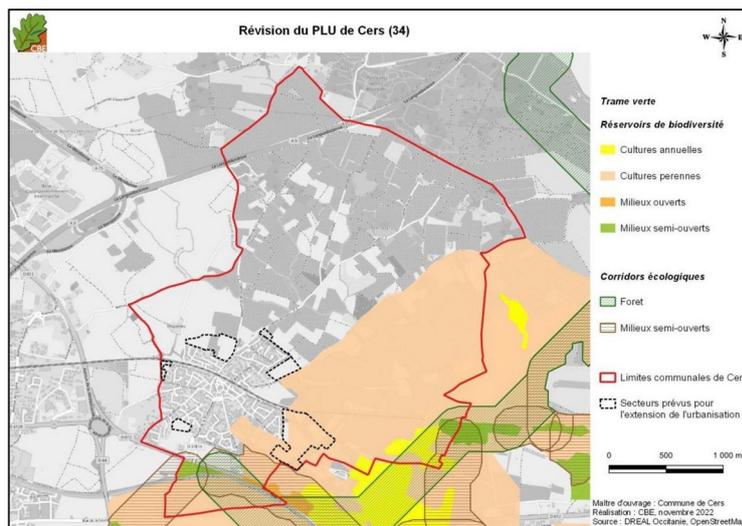


Figure 5: Éléments de fonctionnalité écologique de la trame verte du SCRE vis-à-vis de la Commune de Cers et des secteurs prévus pour l'extension de l'urbanisation

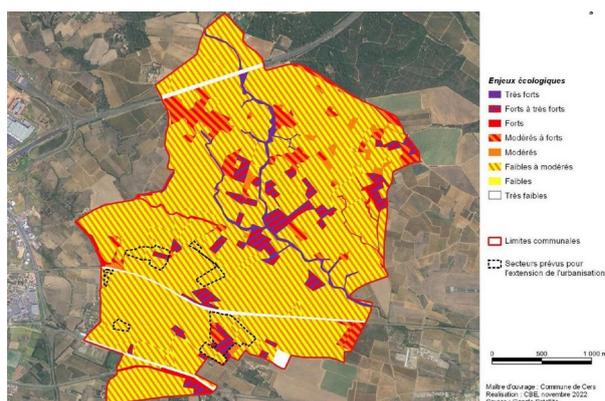


Figure 6: Carte de l'hierarchisation et spatialisation des enjeux écologiques sur la Commune de Cers

La MRAe recommande à nouveau d'approfondir la justification de la localisation des zones à urbaniser au regard des enjeux forts de préservation et de sauvegarde de la biodiversité et des espaces agricoles, et de privilégier l'évitement et les choix alternatifs possibles.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5. 1 Limitation de la consommation d'espace

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

Le portail de l'artificialisation des sols¹¹ indique une consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 9,2 ha entre 2011 et 2020, tandis que le projet de révision indique une extension de 8 ha pour l'habitat et de 2,4 ha pour la cave coopérative : la superficie actuellement prévue en extension est donc supérieure aux ambitions de réduction par deux des surfaces artificialisées dans les dix prochaines années, ambitions rappelées par le SRADDET¹² d'Occitanie. Malgré les efforts de modération de consommation d'ENAF par la commune, la MRAe recommande de mieux expliciter comment elle s'inscrit dans la trajectoire de sobriété foncière en cohérence avec les dispositions de la Loi dite « Climat et Résilience » du 24 août 2021 et de préciser quelles mesures elle met en œuvre pour atteindre l'objectif de réduction par deux de la consommation d'espace dans les dix prochaines années.

La cohérence avec le SCoT, qui répartit à l'échelle intercommunale l'accueil des populations nouvelles ainsi que les consommations maximales d'espaces naturels, agricoles et forestiers, devrait également être éclaircie : alors que le projet indique un poids démographique de la commune de 2 % par rapport à la communauté d'agglomération Agglo Béziers Méditerranée, il projette une consommation d'espace de 6,5 % de la part dédiée à la communauté d'agglomération par le SCoT¹³. Le document juge cet écart cohérent du fait du statut de « pôle relai » de la commune mais une coordination plus explicite à l'échelle intercommunale apparaît nécessaire.

La MRAe recommande de s'assurer que la part projetée de consommation d'espace de la commune est cohérente avec les objectifs fixés par l'intercommunalité au niveau du SCoT, dans la perspective d'atteindre l'objectif de réduction par deux de la consommation d'espace dans les dix prochaines années pour l'ensemble du territoire.

11 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

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

13 Rapport de présentation p.266

5.2 Adéquation besoins – ressource en eau

Le document analyse à juste titre la tension existante sur la ressource en eau potable. La commune est en effet située sur la zone de répartition des eaux (ZRE¹⁴) souterraines des Sables Astiens de Valras-Agde, et l'intercommunalité mène les études nécessaires pour augmenter la capacité de production depuis l'Orb, deuxième source alimentant la commune, elle aussi en déséquilibre quantitatif. Pour rappel, le SCoT révisé indique que « l'eau potable pourrait devenir un facteur limitant ». Ainsi la MRAe considère que le développement de l'urbanisation devrait être conditionné à la disponibilité de la ressource en eau. À ce titre, une réflexion sur l'adéquation entre les besoins estimés et la disponibilité de la ressource en eau pourrait être menée à l'échelle des groupes de communes partageant la même ressource (au titre des effets cumulés).

La MRAe recommande de conditionner explicitement les phases du développement de l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau, et de mener des études sur l'adéquation des besoins et des ressources à l'échelle des groupes de communes partageant la même ressource au titre des effets cumulés.

14 « Une zone de répartition des eaux est caractérisée par une insuffisance quantitative chronique des ressources en eau par rapport aux besoins. L'inscription d'une ressource (bassin hydrographique ou système aquifère) en ZRE constitue le moyen pour l'État d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation de prélèvements. » Source : projet de SCoT2 du Biterrois.