



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

**Inspection générale de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Cercy-la-Tour (58)**

N° BFC – 2022 – 3509

PRÉAMBULE

La communauté de communes Bazois Loire Morvan a prescrit la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Cercy-la-Tour (58) le 22/10/2020 et a arrêté son projet le 12/07/2022.

En application du code de l'urbanisme¹, le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. La démarche d'évaluation environnementale consiste à prendre en compte l'environnement tout au long de la conception du document. Elle doit être proportionnée à la sensibilité environnementale du territoire concerné par le document d'urbanisme et à l'importance des incidences environnementales de ce dernier. Cette démarche est restituée dans le rapport de présentation du document. Le dossier expose notamment les dispositions prises pour éviter, réduire voire compenser les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document d'urbanisme. Cette analyse porte tout particulièrement sur la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. L'avis vise à contribuer à l'amélioration du projet de document d'urbanisme et à éclairer le public. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes :

La DREAL a été saisie le 04 août 2022 par la communauté de communes Bazois Loire Morvan pour avis de la MRAe sur le projet de révision du PLU de la commune de Cercy-la-Tour. Conformément au code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 12/08/2022 et transmis son avis le 16/08/2022.

La direction départementale des territoires (DDT) de la Nièvre a produit une contribution le 20/09/2022.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion de la MRAe de BFC du 4 octobre 2022, tenue en présence des membres suivants : Joël PRILLARD membre permanent présidant la séance, Hervé RICHARD et Aurélie TOMADINI, membres associés, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application du règlement intérieur de la MRAE BFC adopté le 22 septembre 2020, les membres délibérants cités ci-dessus attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Cet avis, mis en ligne sur le site internet des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>), est joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

¹ articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme issus de la transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

SYNTHÈSE

La commune de Cercy-la-Tour se situe au sud du département de la Nièvre, à 16 km à l'est de Decize. Son territoire s'étend sur 4557 hectares et compte 1 713 habitants en 2019 (données INSEE). La commune fait partie de la communauté de communes Bazois Loire Morvan créée le 1^{er} janvier 2017, qui compte 46 communes. Cercy-la-Tour est la 2^{ème} commune de l'intercommunalité en termes de poids démographique (11,1 %).

Dans un contexte de baisse de sa population depuis 1982 (-1,5 % par an depuis 2009), le projet de PLU se base sur un scénario de ralentissement de la baisse de population entre 2019 et 2025 (-0,8 % par an), puis une stabilisation de celle-ci à 1 633 habitants en 2032. Un besoin de 12 logements est identifié pour faire face au desserrement des ménages.

Le projet prévoit la mobilisation de 8,45 ha à vocation résidentielle répartis entre 5,13 ha de dents creuses et 3,32 ha en extension (projet de lotissement). Par ailleurs, 23,34 hectares sont envisagés pour le développement des activités économiques (dont 18,55 ha en extension).

La consommation foncière totale envisagée par le projet de PLU est de 31,79 hectares (dont 21,87 hectares en extension d'urbanisation), soit une augmentation annuelle moyenne de 379 % par rapport à la période précédente (2010-2019).

La commune n'est concernée par aucun SCoT. L'absence d'un tel document de planification supra-communale ou, *a minima*, d'un document stratégique de développement des activités économiques, est très préjudiciable à un développement cohérent et optimisé de ce territoire, et ne permet pas de répondre aux objectifs nationaux et régionaux de sobriété foncière et de limitation des impacts environnementaux.

Le rapport de présentation souffre d'un manque d'exhaustivité et mériterait d'être mis à jour sur certaines données. La restitution de la démarche d'évaluation environnementale manque de clarté sur la forme et sur le fond, limitant sa compréhension. En outre, elle souffre d'insuffisances notables, notamment s'agissant de la justification des choix des secteurs à urbaniser au regard de leurs impacts environnementaux, qui ne sont pas clairement identifiés. Par ailleurs, la justification de la compatibilité du PLU avec l'ensemble des documents de rang supérieur, en particulier le SRADDET est très insuffisante.

La MRAe recommande de revoir à la baisse le projet de développement afin de présenter un projet de PLU compatible avec les objectifs du SRADDET et de la loi Climat – Résilience (baisse de 50 % de la consommation d'espace à horizon 2031 et zéro artificialisation nette à horizon 2050) en l'absence de SCoT approuvé. Elle recommande de traiter le développement des zones d'activités économiques à une échelle cohérente (intercommunalité). Elle recommande à la commune de poursuivre et approfondir l'évaluation environnementale avant de procéder à l'enquête publique.

Elle recommande en outre de :

- compléter l'état initial de l'environnement afin de présenter un diagnostic exhaustif et à jour (eau et assainissement, espèces faunistiques et floristiques...) ;
- compléter l'étude de densification par des cartes afin de localiser les espaces de dents creuses mobilisables ;
- mener une analyse réaliste des espaces ouverts à l'urbanisation en prenant en compte l'ensemble des espaces constructibles (dents creuses, extensions) et l'ensemble des destinations (habitat, économie, équipements, STECAL) ;

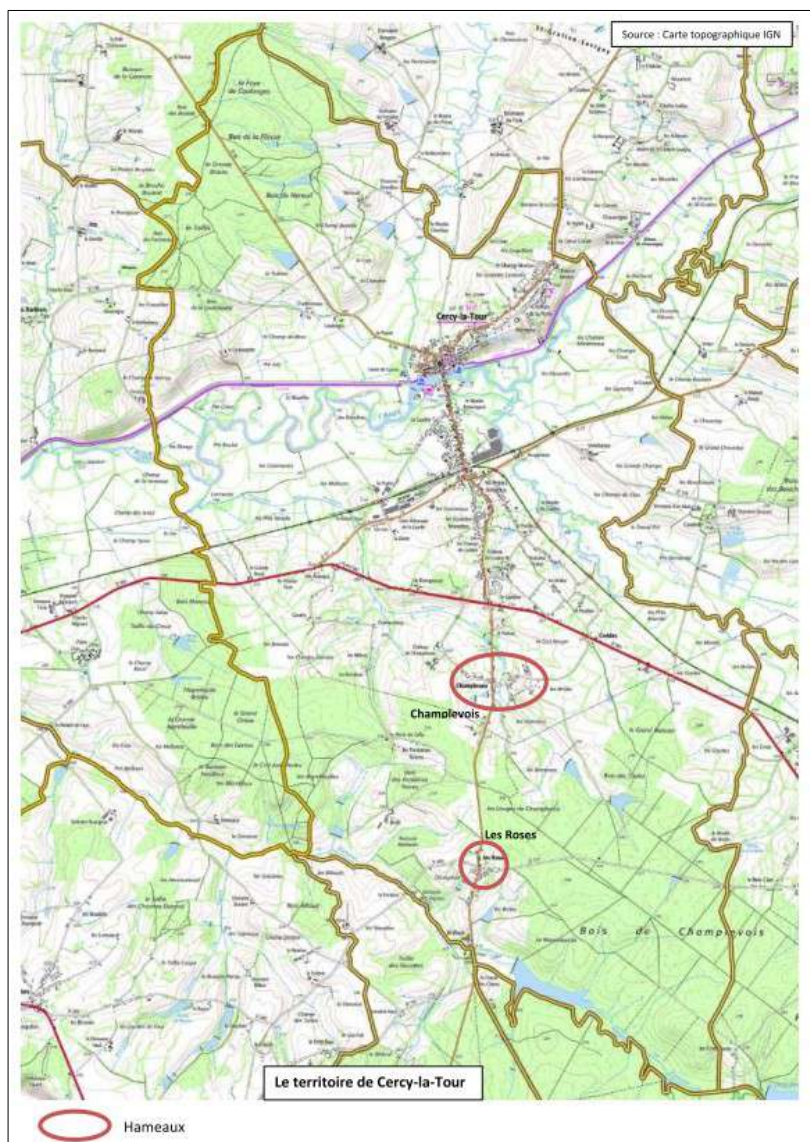
Les recommandations émises par la MRAe pour améliorer la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement sont précisées dans l'avis détaillé ci-après.

AVIS DÉTAILLÉ

1. Présentation du territoire et du projet de PLU

1.1. Contexte

La commune de Cercy-la-Tour se situe au sud du département de la Nièvre, à 16 km à l'est de Decize. Son territoire s'étend sur 4 557 hectares et compte 1 713 habitants en 2019 (données INSEE). Elle fait partie de la communauté de communes Bazois Loire Morvan créée le 1^{er} janvier 2017, qui compte 46 communes et 15 432 habitants en 2019. Cercy-la-Tour est la 2^{ème} commune de l'intercommunalité en termes de poids démographique (11,1 % au sein de la CC). Le territoire communal ne relève d'aucun périmètre de schéma de cohérence territoriale (SCoT).



Le territoire de Cercy-la-Tour se situe sur un large plateau entaillé par un réseau hydrographique dense qui donne au paysage un aspect vallonné de bocage, avec des bois sur les hauteurs. La commune s'insère au sein de la vallée de l'Aron qui traverse la commune d'est en ouest. Deux affluents importants drainent le territoire et confluent à Cercy-la-Tour, à savoir la Canne et l'Alène. De nombreuses sources et ruisseaux sillonnent le territoire alimentant de nombreux plans d'eaux et entaillant les plateaux périphériques.

L'espace agricole est majoritaire, représentant plus de 65 % du territoire, et composé de prairies bocagères et de cultures hétérogènes. Les massifs boisés prennent place au nord et au sud sur les hauteurs et couvrent 28 % du territoire communal.

Le développement de l'urbanisation s'est réalisé le long des voies de communication depuis le centre-bourg installé sur un éperon rocheux entre les vallées de la Canne et de l'Aron puis en direction du sud vers la voie ferrée et la route départementale (les Petites et les Grandes Brunettes). Deux hameaux sont identifiés au sud du ban communal (Champevois et Les Roses).

La commune est traversée par plusieurs axes de transport : voie ferrée (lignes Nevers-Chagny et Clamecy-Cercy-la-Tour), canal du Nivernais, route départementale 981 reliant Nevers à Autun.

La dynamique démographique communale est constamment négative depuis 1982, baisse accentuée lors de la dernière décennie, le territoire souffrant d'un vieillissement de la

population. L'évolution démographique est de -1,5 % par an entre 2009 et 2019.

Le parc de logements est dominé par les résidences principales (77,1 % des logements) et des grands logements (66,4 % de T4 et plus). Les logements vacants représentent 15,7 % du parc en 2019 soit 182 logements. Les résidences secondaires représentent 7,2 % des logements.

Le territoire est riche de milieux naturels, en lien notamment avec la vallée de l'Aron, matérialisés par :

- une ZNIEFF² de type 1 « Bois de Briffault et Étang Donjon » ;
- deux ZNIEFF de type 2 « Vallée de l'Aron et Forêt de Vincence », « Pays de Four ».

Le territoire communal participe activement au réseau des continuités écologiques terrestres et aquatiques. Les espaces forestiers et bocagers contribuent aux réservoirs et corridors de la trame verte et la vallée de l'Aron et ses affluents aux réservoirs et aux corridors de la trame bleue.

La commune est concernée par plusieurs natures de risques : retraits et gonflements des argiles, mouvements de terrains (présence d'une cavité naturelle), risque d'inondation par débordement de cours d'eau (Aron et affluents). Les vallées de l'Aron, de la Canne et de l'Alène peuvent être sujettes à d'éventuelles remontées de nappes. Le plan de prévention du risque inondation du Val d'Aron, approuvé le 10 avril 2015, s'applique sur la commune.

1.2. Le projet de PLU

La révision porte sur un PLU approuvé en 2010. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'appuie sur 8 axes majeurs visant à assurer le développement communal (habitat, économie, tourisme) tout en préservant le cadre de vie, les espaces naturels et agricoles ainsi que les biens et les personnes des risques naturels.

Dans un contexte de baisse de sa population depuis 1982, accentué sur la dernière période (-1,5 % par an), le projet de PLU se base sur un scénario de ralentissement de la baisse de la population entre 2019 et 2025 (-0,8 % par an), puis une stabilisation de celle-ci à 1 633 habitants en 2032. Cet objectif s'appuie sur une volonté d'attirer de nouveaux ménages avec enfants en proposant des emplois et en réalisant un nouveau lotissement communal et d'adapter les logements en adéquation avec le vieillissement de la population (projet de résidence senior). Pour faire face au desserrement des ménages, un besoin de 12 logements est identifié.

La commune prévoit de mobiliser son parc de logements vacants. Différentes actions sont en cours : une taxe sur les logements vacants a été instaurée ; un travail avec l'établissement public foncier est en cours pour acheter les logements vacants et les réaffecter en commerces, cabinets médicaux ou paramédicaux ou en logements adaptés ; un repérage et un suivi dans le temps sont également prévus. Une partie des logements vacants concernent des logements sociaux qui sont voués à la destruction, selon le dossier.

Le projet de PLU identifie plusieurs dents creuses urbanisables pour 5,13 ha (le Bourg nord, le Bourg sud, les Petites Brunettes, Champlevois). Un projet de développement d'un lotissement communal est à l'étude sur 0,96 ha puis 2,18 ha à long terme. 0,18 ha en extension du bourg nord est également prévu. La surface urbanisable à vocation résidentielle est au total de 8,45 ha.

Par ailleurs, 23,34 hectares sont envisagés pour le développement des activités économiques (dont 18,55 ha en extension) essentiellement au sein de la zone d'activités des Fourneaux. Ce besoin est justifié par l'expansion de l'entreprise Cassier sur une première phase de 7,61 ha puis une seconde de 5,84 ha. Une réserve de 5,10 ha est également prévue pour accueillir d'autres entreprises (urbanisation à long terme).

La consommation foncière totale envisagée par le projet de PLU est de 31,79 hectares, dont 21,87 hectares en extension d'urbanisation.

Le projet de PLU identifie également une zone de plus de 4 ha pour le développement d'un parc photovoltaïque en zone inondable (Npvi) au niveau d'une zone de remblais à proximité de l'usine FAURECIA.

2. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des sensibilités du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie l'enjeu principal suivant concernant la révision du PLU de la commune de Cercy-la-Tour :

- la maîtrise de la consommation d'espace et la limitation de l'artificialisation des sols.

D'autres enjeux sont identifiés (préservation des continuités écologiques et des espaces patrimoniaux, prise en compte des risques naturels) mais ne sont pas abordés par le présent avis qui ne traite que des enjeux jugés forts à très forts par la MRAe.

3. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport de présentation souffre d'un manque d'exhaustivité et d'erreurs et mériterait d'être mis à jour sur certaines données.

Ainsi, le dossier fait plusieurs fois référence à la commune de Montigny-aux-Amognes (p.52, 104, 108) et indique être inclus dans le périmètre du SCoT du Grand Nevers.

Aucune donnée quantitative et qualitative de la ressource en eau et de l'état du réseau d'eau potable n'est présentée. Il est juste fait mention du transfert de la compétence eau au SIAEP du Val d'Aron.

La qualité écologique des secteurs ouverts à l'urbanisation n'est pas présentée. Aucune donnée relative aux habitats et aux espèces présents sur ces secteurs n'est jointe au dossier. La justification de la bonne prise en compte des enjeux écologiques peut donc être remise en cause, notamment les mesures de protection des zones humides et plus globalement des éléments remarquables de la trame verte et bleue (L151-23).

Une analyse du potentiel en densification (p.41) a été menée. Cependant l'absence de cartes localisant ces espaces nuit fortement à la compréhension de la démarche mise en œuvre et des choix opérés.

Le rapport de présentation ne rend pas compte de la démarche d'évaluation environnementale qui aurait dû permettre, au fil de l'élaboration du projet, de questionner les principaux choix au regard des enjeux environnementaux et de le faire évoluer en conséquence. Il se base sur des données pas toujours fiables et cohérentes et manque de justifications sur les choix retenus, en particulier sur l'implantation des secteurs à urbaniser.

La MRAe recommande vivement de revoir le dossier pour fournir un état initial complet et à jour, pour justifier les choix de développement et d'urbanisation au regard du moindre impact environnemental par la comparaison de scénarios alternatifs et restituer la démarche d'évaluation environnementale (processus ayant conduit aux choix opérés).

Le SRADDET de Bourgogne-Franche-Comté, approuvé le 16 septembre 2020 et la loi Climat – Résilience, publiée le 22 août 2021, fixent l'objectif de réduction de 50 % des consommations d'espaces à l'horizon 2031 et le zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050. En l'absence de SCoT, la compatibilité du projet de PLU avec le SRADDET, notamment sur ce point, doit être démontrée. De même la compatibilité avec le SDAGE Loire Bretagne devrait être développée.

La MRAE recommande fortement d'étayer la justification de la compatibilité du projet de PLU avec l'ensemble des documents de rang supérieur, en particulier le SRADDET.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement

4.1. Consommation d'espace

Tableau de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (élaboré à partir des données du dossier)

	Consommation d'espaces passée (2010-2019 – 10 ans) en hectares	Consommation d'espaces projetée (2023 – 2032 – 10 ans) en hectares	Écart observé en consommation moyenne annuelle
Pour l'habitat	2,38 (0,24 ha par an)	8,45 (0,85 ha par an)	+255 %
– en dents creuses	0,38	5,13	
– en extension	2,00	3,32	
Pour les activités	2,31 (0,23 ha par an)	23,34 (2,33 ha par an)	+ 910 %
– en dents creuses	0	4,79	
– en extension	2,31	18,55	
Pour les équipements	0,21 (0,02 ha par an)	Non précisé	-
– en dents creuses	0		

– en extension	0,21		
Pour les activités agricoles	1,73 (0,17 ha par an)	Non précisé	-
– en dents creuses	0		
– en extension	1,73		
Total	6,63 (0,66 ha par an)	31,79 (3,18 ha par an)	379,00 %
– en dents creuses	0,38	9,92	
– en extension	6,25	21,87	

Le rapport de présentation indique que la consommation foncière totale entre 2010 et 2019 a été de 6,63 ha (0,24 ha par an), répartis entre 2,38 ha pour l'habitat, 2,31 ha pour les activités économiques, 0,21 ha pour la création d'équipements publics et 1,73 ha pour les activités agricoles. 21 permis ont été délivrés sur cette période dont 14 à vocation d'habitat (densité moyenne de 5,9 logements par hectare), 4 pour des bâtiments agricoles, 2 pour des bâtiments d'activités et 1 pour un équipement public.

La consommation foncière entre 2010 et 2019 a concerné 6,46 ha de surfaces agricoles et 0,17 ha d'espaces déjà artificialisés (jardins).

Le projet de PLU identifie une consommation foncière potentielle de 31,79 ha, soit 3,18 ha par an, à l'échéance de 10 ans (2032 selon le dossier), répartie entre l'habitat (8,45 ha) et les activités (23,34 ha). Les projets d'équipements publics (projet de centrale photovoltaïque en Npvi par exemple) ou d'extension d'activités agricoles ne sont pas identifiés dans la consommation potentielle d'espaces.

La méthode de calcul de la modération d'espaces présentée dans le dossier apparaît erronée, car elle s'appuie en grande partie sur les surfaces constructibles du PLU en vigueur en affichant une réduction de 90 % d'espaces ouverts à l'urbanisation. La comparaison doit être faite avec la consommation effective d'espaces sur la période de référence passée (10 ans) et non avec les surfaces disponibles du PLU en vigueur.

De plus, l'analyse présentée ne prend en compte que les surfaces prévues pour l'habitat et ouvertes à l'urbanisation en extension (1,14 ha) en les comparant avec les surfaces en extension lors de la période précédente (2,21 ha) et omet la consommation foncière prévue en dents creuses (5,13 ha) et les réserves foncières (2,18 ha).

Le projet de PLU se révèle donc beaucoup moins vertueux que présenté, avec une consommation foncière annuelle plus de 4 fois supérieure à la consommation passée.

La MRAe recommande fortement de mener une analyse réaliste des espaces ouverts à l'urbanisation en prenant l'ensemble des espaces constructibles (dents creuses, extensions) et l'ensemble des destinations (habitat, économie, équipements, STECAL) et de revoir le projet de PLU pour présenter une sobriété foncière respectant les dispositions du SRADDET de Bourgogne-Franche-Comté, approuvé le 16 septembre 2020, et de la loi Climat – Résilience, publiée le 22 août 2021.

4.1.1 Espaces à vocation d'habitat

La commune s'est fixée comme objectif de ralentir la perte de population et de la stabiliser à 1 613 habitants en 2032. Cependant, pour favoriser le parcours résidentiel communal et prendre en compte le desserrement des ménages, un besoin de 12 logements neufs est identifié.

La commune met en œuvre des actions volontaristes afin de réduire la part des logements vacants (au nombre de 182 en 2019). Un certain nombre vont être démolis (logements sociaux), d'autres seront rachetés par l'EPF et réaffectés en logements, commerces ou équipements publics (cabinets médicaux ou paramédicaux...) en fonction du besoin. En outre, une taxe sur les logements vacants a été instaurée.

Le projet de PLU identifie enfin plusieurs dents creuses urbanisables pour 5,13 ha (le Bourg Nord, le Bourg Sud, les Petites Brunettes, Champlevois). Il identifie également une parcelle de 0,96 ha en extension (zone 1AU) pour un lotissement communal (9 logements au minimum) et une zone de 2,18 ha adjacente pour un développement à long terme (2AU).

L'implantation de ce lotissement communal en extension de l'enveloppe urbaine pose question, dans la mesure où le gisement foncier en dents creuses permet d'atteindre les objectifs fixés en termes de développement résidentiel. En outre, la densité cible semble faible au vu des objectifs de sobriété foncière à atteindre.

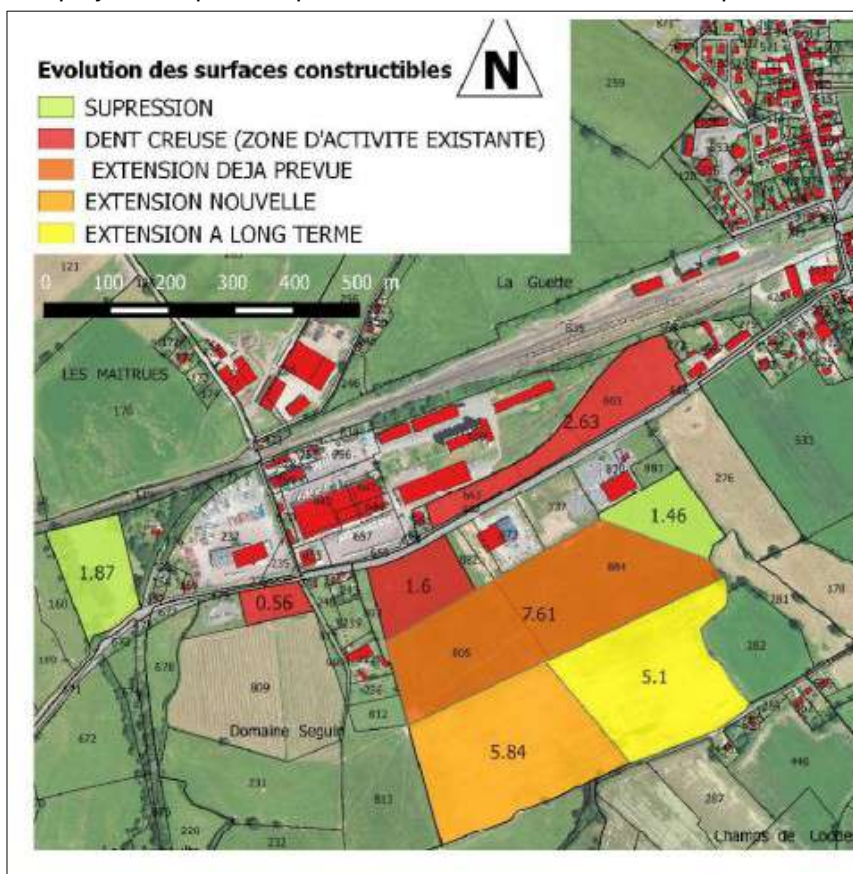
La MRAe recommande de favoriser le développement résidentiel au sein des dents creuses identifiées avant tout projet d'extension de l'enveloppe urbaine. Elle recommande en outre de fixer une densité supérieure à celle définie.

4.1.2 Espaces à vocation d'activités et d'équipements

Le projet de PLU affiche la volonté de maintenir, développer et attirer les activités (axe 4 du PADD) et identifie 23,34 ha pour le développement d'activités économiques répartis comme suit :

- mobilisation de friches existantes aux abords de la gare de triage (2,63 ha) ;
- possibilité d'extension de la déchetterie au lieu-dit Domaine Seguin (0,56 ha) ;
- extension de la zone d'activités « Aux Fourneaux » de 20,15 ha (dont 5,1 en réserve foncière) en plusieurs phases.

En outre, le document d'urbanisme intègre la possibilité de création d'un parc photovoltaïque au sol au nord de l'usine FAURECIA sur des espaces de remblais. La destination de la zone ne paraît pas adaptée avec le caractère inondable du secteur (zone rouge du PPRI du Val d'Aron – secteur d'aléa fort – hauteur d'eau supérieure à 1 m). Ce projet n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espace.



Développement de la zone d'activités des Fourneaux (source dossier)

L'absence de SCoT ou de document stratégique au niveau intercommunal est particulièrement préjudiciable à la justification de nouvelles emprises foncières dévolues aux activités économiques. L'analyse des surfaces disponibles dans les zones déjà urbanisées doit permettre de favoriser la réhabilitation de friches économiques et commerciales afin ne pas accroître la consommation et l'imperméabilisation de nouveaux espaces.

Le rapport de présentation indique qu'une entreprise locale (Transport Cassier) a d'importants besoins en termes de foncier pour étendre son activité au recyclage de pneus. À ce titre, elle prévoit l'utilisation de 7,61 ha (première phase d'extension de la zone d'activités) puis de 5,84 ha à moyen terme.

L'aménagement de la première phase de la zone d'activités « Aux Fourneaux » (6,61 ha) a fait l'objet d'une décision de dispense suite à recours gracieux le 28/03/2022. Les futures extensions de la ZAE devront faire

l'objet d'une étude d'impact et d'une évaluation environnementale, les surfaces ajoutées à la première phase dépassant le seuil des 10 ha³ fixé par la réglementation. En outre, l'extension de l'activité de l'entreprise Cassier devra faire l'objet, *a minima*, d'un examen au cas par cas.

La MRAe recommande de cadrer le développement des activités économiques au niveau de l'intercommunalité et dans l'attente de limiter l'extension de la zone d'activités « Aux Fourneaux » en cohérence avec les dispositions du SRADET et de la loi Climat-Résilience.

3 Au titre de la rubrique 39b du tableau annexé à l'article R122-2 du code de l'environnement