



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

**Avis de la mission régionale d'autorité
environnementale Centre-Val de Loire
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) de la Communauté de
communes de la Marche Berrichonne (36)**

n° : 2019-2618

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

En application de la décision du 19 janvier 2018 de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, et conformément à la délégation qui lui a été donnée, le présent avis portant sur l'élaboration du PLUi de la Communauté de communes de la Marche Berrichonne (36) a été rendu par Philippe de Guibert, membre permanent de la MRAe, après consultation de ses membres.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Centre-Val de Loire a été saisie par la Communauté de communes de la Marche Berrichonne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 22 juillet 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 05 août 2019 l'agence régionale de santé (ARS) de Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 27 août 2019.

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

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 PLUi

La Communauté de communes de la Marche Berrichonne (CCMB) est située au sud du département de l'Indre, dans le Boischaut-sud en limite avec la Creuse. Elle a arrêté le 9 juillet 2019 le PLUi qui couvre son territoire rassemblant 9 communes : Saint-Plantaire, Orsennes, Lourdoueix-Saint-Michel, Montchevrier, La Buxerette, Saint-Denis-de-Jouhet, Crozon-sur-Vauvre, Aigurande et Crevant.

La population totale de la CCMB est de 5 830 habitants¹. Le territoire s'organise principalement autour de la ville d'Aigurande (1469 habitants) pour les services dont dispose cette commune, et de trois pôles d'appui de moins de 1 000 habitants (Crevant, Orsennes et Saint-Denis-de-Jouhet).



Plan de la communauté de communes, source : dossier, PADD, page 6

Le territoire de la communauté de communes est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de La Châtre en Berry, en cours d'élaboration. Les documents d'urbanisme existants, actuellement en vigueur sur les communes de la communauté sont : les deux plans locaux d'urbanisme de Crevant et Saint-Denis-de-Jouhet, les deux plans d'occupation des sols d'Aigurande et de Saint-Plantaire et les deux cartes communales de Montchevrier et d'Orsennes. Les communes de Lourdoueix-Saint-Michel, Crozon-sur-Vauvre et La Buxerette ne disposent pas de document d'urbanisme.

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal vise à l'horizon 2034 la construction de 280 logements neufs, à un rythme de 16 logements par an.

1 Donnée INSEE 2016.

L'enveloppe foncière nécessaire au développement est définie sur la base des besoins en logements induits par un scénario de croissance démographique s'appuyant sur un rythme de croissance de l'ordre de 0,1 % par an. D'après le dossier, la consommation d'espace induite pour l'habitat serait alors de 30 ha entre 2019 et 2034.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fait état de la création probable d'un centre intercommunal de santé regroupant les professionnels de santé à Aigurande (page 5 et 6, pièce 2, PADD) et indique que les espaces destinés aux activités économiques ne devraient pas induire une consommation de plus de 5 ha d'ici 2030.

Afin d'atteindre ces objectifs tout en préservant et en valorisant les ressources de son territoire, la communauté de communes propose un PLUi qui s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- l'organisation du développement du territoire ;
- le développement économique du territoire ;
- le développement résidentiel du territoire ;
- la valorisation des ressources territoriales.

Le projet de PLUi souhaite privilégier les constructions nouvelles au sein des bourgs et des hameaux structurés en densification et renouvellement urbains. En vue d'enrayer une baisse démographique régulièrement observée depuis des décennies (page 13, pièce 1.a, Tome 1 – diagnostic), le PLUi prévoit différentes zones à vocation principale d'habitat (notamment dans les parties anciennes des espaces urbanisés du territoire, dans 15 hameaux structurants) et, des zones à vocation d'accueil d'activités économiques.

2. Principaux enjeux environnementaux du territoire

Seuls les enjeux suivants, que l'autorité environnementale estime forts, font l'objet d'un développement dans cet avis :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la biodiversité et en particulier les zones humides ;
- la gestion et la protection des eaux.

3. Appréciation du diagnostic sur les enjeux environnementaux du territoire

3.1 La consommation d'espaces naturels et agricoles

La thématique de la consommation d'espaces est correctement présentée et fait état d'une consommation foncière pour l'habitat, l'économie et les services d'environ 43 ha entre 2004 et 2015 :

- environ 29,7 ha pour la production d'environ 123 logements et les services ;
- 13,19 ha pour les constructions liées aux activités économiques (essentiellement les activités agricoles).

Cette consommation foncière est qualifiée de faible dans le dossier (page 10, pièce 1.c. du rapport de justification), alors qu'elle peut au contraire sembler excessive au regard :

- de la taille des parcelles construites pour l'habitat entre 2004 et 2015, qui dépasse 2 400 m² (page 40, pièce 1.a, Tome 1 – diagnostic) ;
- du déclin démographique sur la période ;
- de la progression dans le même temps du nombre de logements vacants.

Pour le dernier point, le rapport de présentation fait état, de manière adaptée, du nombre de logements vacants sur le territoire de la CCMB (atteignant 17,3 % en 2015, soit près de 800 logements), de son évolution à la hausse et des démarches entreprises pour la réhabilitation du bâti ancien existant, la lutte contre les logements vacants et/ou insalubres (page 28 et 29, pièce 1.a Tome 1 – diagnostic).

Le secteur industriel représente 12 % des emplois locaux. Une imprimerie, à Aigurande, concentre à elle seule plus de deux tiers de l'emploi industriel local. Les zones d'activité aménagées sont peu développées sur le territoire. La Communauté de communes recense plusieurs secteurs disponibles, dont 10 ha de zone d'activité aux lieux-dits « Les Brandes du Poirond – Terre du pré Moret » et des parcelles dédiées aux activités économiques sur Crevant, Orsennes, Saint-Denis-de-Jouhet et St-plantaire.

L'état initial de l'environnement évalue sommairement les disponibilités foncières en renouvellement urbain et en densification au sein de chaque partie urbanisée des communes. Selon la méthode présentée dans le dossier, les coupures d'urbanisation sont incluses dans ce recensement, ce qui élargit le périmètre de l'état des lieux et accroît les opportunités d'aménagement (page 54, pièce 1.a, rapport de présentation). Les premières disponibilités foncières pour les logements neufs, en zone U, permettraient la construction de 335 logements (densité de 9 logements par hectare et sans rétention foncière particulière, page 55). À moyen/long terme s'ajouteraient 115 logements en zone 1AU en enveloppe urbaine (avec une densité de 10 logements par hectare). L'application « d'une rétention foncière² », fixée à 50 %, appliquée sur ces potentiels au sein des enveloppes urbaines réduit la production possible à 282 logements.

3.2 La biodiversité et, en particulier les zones humides

L'état de la biodiversité dans l'aire d'étude est présenté de façon correcte dans le rapport de présentation.

Celui-ci établit, à juste titre, que le périmètre du PLUi est concerné par des zonages de protection ou d'inventaire liés au patrimoine écologique. Le dossier omet toutefois de mentionner que deux ZNIEFF récentes (mars 2018) existent sur le territoire d'Aigurande, à savoir : « Prairies humides et suintements de la Regnière » et « Prairie tourbeuse de la Chaise ».

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial en s'assurant de l'exhaustivité des éléments relatifs aux zonages d'inventaire et de protection.

Le rapport de présentation met en évidence une forte présence de milieux naturels (zones humides, mares, boisements...), répartis à travers le territoire de la communauté de communes, favorables à de nombreuses espèces et constituant une trame verte et bleue d'intérêt local.

Le diagnostic cite et localise les éléments de la trame verte et bleue (TVB) issus du schéma régional de cohérence écologique (SRCE). L'état initial présente également la TVB locale (Pays de La Châtre en Berry), notamment les méthodes utilisées et les restitutions cartographiques par sous-trames.

Concernant les zones humides, les zones AU, d'ouverture à l'urbanisation à Aigurande, Crevant et Montechevrier ont fait l'objet d'un inventaire de terrain (occupation du sol, présence de zones humides), à une période toutefois peu favorable à la détermination des milieux naturels (mars). L'autorité environnementale regrette l'absence de restitution cartographique de ces prospections de la végétation. Concernant l'étude des sols, la restitution des sondages pédologiques et la délimitation des zones humides sont bien présentées dans le dossier (page 68, rapport de présentation, tome 4 – Évaluation environnementale), mais aucune analyse, même succincte, des fonctionnalités n'est réalisée.

2 La rétention foncière se caractérise par l'absence de mise en vente des parcelles non bâties, immobilisées par un propriétaire privé.

L'autorité environnementale recommande de décrire les fonctionnalités écologiques des différents milieux humides identifiés.

3.3 La gestion et la protection des eaux

L'état de la ressource en eau fait l'objet d'une description relativement appropriée dans le rapport de présentation qui identifie les principales masses d'eau superficielles et souterraines, ainsi que les facteurs de vulnérabilité.

Concernant les eaux de surface, il établit que les cours d'eau sont tous de qualité bonne à moyenne dans le périmètre du PLUi, excepté la masse d'eau du complexe d'Eguzon qui présente une mauvaise qualité. Les paramètres qui permettent de définir l'état écologique des cours d'eau sont décrits et les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne 2016-2021 à atteindre à long terme pour les masses d'eau superficielles sont rapportés de manière adaptée dans l'étude (page 24 et 25, pièce 1.b état initial de l'environnement). Enfin, concernant la trame bleue, le dossier présente, par une carte de bonne qualité, les cours d'eau classés en liste 1 (page 53, pièce 1.b état initial de l'environnement). Il conclut, à raison, que presque tous les cours d'eau présents sur le territoire de la communauté de communes de la Marche Berrichonne sont identifiés à la fois comme réservoir de biodiversité et corridors écologiques.

Concernant les eaux souterraines, le dossier identifie les principales nappes exploitées dans l'aire d'étude. Une carte des captages et des périmètres de protection des forages est jointe au dossier.

L'évaluation environnementale relève toutefois que les besoins en eau de consommation humaine pour les futures entreprises accueillies sur le territoire ne sont pas estimés.

L'analyse portant sur l'assainissement s'appuie sur les performances de chaque station, de l'assainissement autonome et des modalités de gestion des eaux pluviales. Le dossier joint une carte des zonages d'assainissement et des réseaux d'eaux usées (pièce 05.2b – annexe_zonage_assainissement). Des informations pourraient être apportées sur le zonage relatif aux eaux pluviales qui d'ailleurs, n'apparaît pas cartographié.

L'autorité environnementale recommande que les zonages d'assainissement des eaux pluviales et usées soient présentés de manière plus détaillée dans l'état initial de l'environnement.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

4.1 Justification des choix retenus pour éviter au maximum les incidences

Le scénario prospectif de développement démographique n'est pas expliqué dans le dossier.

L'autorité environnementale recommande que les prévisions démographiques à la base du projet de développement de la communauté de communes soient expliquées et justifiées.

Le rapport de présentation fait état d'un besoin en logements s'élevant à 280 logements sur la période 2019 – 2034, soit un rythme de construction de l'ordre de 20 logements par an.

L'autorité environnementale constate que les potentiels liés à la reconquête et aux réhabilitations de logements vacants sont insuffisamment visés pour modérer les ouvertures à l'urbanisation qui s'élèvent ainsi à 12,5 ha pour l'habitat (page 41, pièce 1.c, tome 3 - justification des choix). En effet, hors rétention foncière, la réponse aux besoins en matière d'habitat pourrait se faire en zone U par densification. En intégrant la rétention foncière à hauteur de 50 %, la réponse pourrait encore être suffisante en zone U en intégrant en plus le potentiel de reconquête des logements

vacants à hauteur de 110 logements (sur 800). Ainsi le scénario proposé interroge sur la nécessité des réserves foncières prévues en extension en zone 1AU et 2AU.

Par ailleurs, le scénario indique privilégier une production de logements au sein du pôle d'Aigurande et des pôles de proximité (Crevant, Orsennes et Saint-Denis-de-Jouhet, page 10, pièce 1.c, tome 3 - justification des choix). Le projet prévoit la satisfaction de ces besoins en matière d'habitat, par la construction de logements neufs (avec une densité variable de 9 à 10 logements/ha) ou le renouvellement urbain, au sein des enveloppes déjà bâties. L'autorité environnementale constate que les secteurs retenus pour le développement sont éparpillés. Aucune variante géographique ou scénario pour l'implantation des secteurs ouverts à l'urbanisation ne sont fournis dans le dossier.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des scénarios, en introduisant différentes options de localisation des projets et en y intégrant un objectif de reconquête des logements vacants. Une analyse mise à jour des impacts sur les enjeux environnementaux du territoire devrait alors permettre d'identifier une solution de moindre impact environnemental au regard des objectifs poursuivis.

4.2 Prise en compte des enjeux principaux par le projet de PLUi

4.2.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles

Le PLUi propose une densité de logement qui varie entre 9 et 12 logements par hectare pour les secteurs ouverts à l'urbanisation. L'autorité environnementale souligne la faiblesse des objectifs de densification des zones ouvertes à l'urbanisation, notamment dans le pôle principal.

L'autorité environnementale rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015) recommande de contenir l'artificialisation des sols et vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles. Le plan biodiversité de 2018 vient conforter et renforcer cette ambition, en prévoyant d'atteindre à terme l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

Il aurait été ainsi souhaitable d'augmenter la densité de logement de toutes les zones ouvertes à l'urbanisation dans l'ensemble du territoire de la CCMB et de privilégier un confortement de la commune d'Aigurande dans sa fonction de pôle structurant au sein de la communauté de communes.

L'autorité environnementale relève que les pièces du dossier ne mettent pas en évidence :

- les dents creuses retenues pour le projet de PLUi ;
- pour les zones d'activités économiques, les informations relatives à la nature des projets ou des entreprises susceptibles de s'y installer, ainsi que la justification étayée des surfaces retenues pour en analyser l'impact.

L'autorité environnementale recommande d'augmenter la densité de logements de toutes les zones ouvertes à l'urbanisation afin de réduire la consommation foncière et de préciser la nature des projets justifiant les surfaces retenues pour le développement économique.

4.2.2. La biodiversité et, en particulier les zones humides

Concernant la biodiversité, les principaux ensembles naturels à enjeux forts ont été identifiés dans le règlement graphique. La prise en compte de la biodiversité semble bien moins étayée pour ce qui est des espaces périphériques aux zones actuellement urbanisées.

Le PADD affiche, dans son axe 4, un objectif de « *préservation de la qualité des paysages et du patrimoine naturel* ». Cela se traduit dans les zonages du PLUi par des classements, soit en zone naturelle, soit en zone agricole (notamment pour les prairies), des ZNIEFF, du site Natura 2000 et des éléments de la trame verte et bleue, incluant les principaux cours d'eau (Creuse, Vauvre,

Gargillesse) et leurs ruisseaux affluents, ainsi que les boisements.

Le PLUi prévoit de classer en zones U des secteurs qui sont actuellement nombreux à ne pas être encore construits à l'échelle du PLUi. Sur certaines communes ces zones U sont dispersées entre des constructions dites « linéaires ». Bien que considérées comme situées dans les enveloppes urbaines, elles ne sont pas du tout évoquées dans les incidences possibles du projet sur l'environnement naturel. Seuls certains secteurs 1AU et 2AU font l'objet d'une étude d'incidence (page 66 pièce 1.c du rapport de présentation).

L'autorité environnementale recommande qu'une description précise des secteurs U non construits soit réalisée et présente un inventaire détaillé de la faune, de la flore et des milieux, assortie de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts.

Dix secteurs couverts par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont été proposés, concernant principalement les bourgs structurés : cinq OAP à Aigurande, deux à Saint-Denis-de-Jouhet, un à Crevant, Montchevrier et Orsennes.

L'autorité environnementale relève que les OAP portent sur des zones constructibles qui n'ont pas toutes fait l'objet d'un inventaire de terrain propice à l'identification de zones humides, ce qui est regrettable, en particulier dans les prairies excentrées du bourg et reliant des zones d'habitation existants (par exemple le site du Faubourg Gayet, le site de la Grande Crouzette à Aigurande).

Plus généralement, les zones à urbaniser pour l'habitat et les activités (de plus de 22 ha cf. page 41, pièce 1.c, tome 3 - justification des choix) comprennent des milieux naturels (prairies) et pour certaines, des zones humides (Crevant, Montchevrier). Le projet de PLUi repousse aux procédures administratives ultérieures la prise en compte de ces zones humides ce qui n'est pas satisfaisant et interroge quant à la compatibilité avec le SDAGE³.

Ceci est particulièrement évident sur le secteur 2AUy de Montchevrier, où l'ensemble du périmètre à urbaniser est caractérisé comme zone humide. Dans ce cas, en l'absence d'aménagement possible sans destruction de zones humides, ce secteur 2AUy aurait dû être abandonné au stade du PLUi. En l'état, le projet ne peut pas être considéré comme compatible avec le SDAGE.

En outre, le site 1AUh des Ebaudons à Crevant, dont une zone humide a été caractérisée (dossier, page 21 pièce 1.c), apparaît contenir une mare à l'angle ouest.



Site 1AUh des Ebaudons à Crevant, source : rapport de présentation, page 21, tome 4 – évaluation environnementale

Aucune mesure d'évitement de la mare n'est proposée et, il est regrettable que des zones aient été imperméabilisées depuis, comme le révèle les données 2017 de géoportail :

³La préservation des zones humides est une obligation édictée dans le SDAGE Loire-Bretagne (disposition 8A-1)



Vue satellite de ce même site, source : géoportail – données 2017

L'autorité environnementale recommande de revoir les espaces ouverts à l'urbanisation afin de préserver les zones humides conformément à l'obligation édictée par le SDAGE Loire-Bretagne.

Elle recommande également pour les secteurs où une zone humide a été caractérisée, de compléter le projet par la définition de mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur les dites zones humides.

Il convient également de souligner le manque d'informations sur les zonages NI à vocation touristique. Les incidences d'aménagements touristiques potentiels sur les milieux naturels ne sont pas évoquées pour la zone NI de Montchevrier, localisée dans une ZNIEFF de type I et comprenant des zones humides sensibles abritant plusieurs espèces végétales protégées. En l'absence de précision sur le projet lié à ce zonage, il ne peut pas être considéré comme compatible avec le maintien de la biodiversité de la ZNIEFF.

L'autorité environnementale recommande une vigilance particulière concernant l'aménagement de la zone NI de Montchevrier, compte tenu de la sensibilité élevée du secteur.

4.2.3. La gestion et la protection des eaux

Pour l'assainissement des eaux pluviales, le règlement privilégie l'infiltration des eaux à la parcelle, en fonction de l'aptitude des sols à l'infiltration, ce qui apparaît adapté.

Le dossier analyse les besoins annuels supplémentaires en eau de consommation humaine mais n'est pas conclusif sur la capacité du territoire à assurer ces nouveaux besoins (page 36, pièce 1.c). Il ne détaille pas précisément les besoins actuels et futurs en eau en fonction des aménagements qui se développent ou qui sont projetés autour des pôles principaux.

Des mesures sont ainsi évoquées, comme la récupération des eaux de pluie pour certains usages, cependant l'évaluation environnementale ne détaille pas de manière chiffrée les gains obtenus en termes de consommation d'eau potable.

L'autorité environnementale recommande que l'analyse relative à l'approvisionnement en eau potable soit argumentée en fonction de l'état de chaque forage, des aménagements projetés et des consommations induites par ces aménagements.

5. Qualité de l'évaluation environnementale et du résumé non technique

L'autorité environnementale estime que l'évaluation environnementale présentée a une approche trop sélective sur les enjeux en matière de biodiversité. À titre d'exemple, bien que la « préservation de la qualité des paysages et du patrimoine naturel » soit un objectif du PADD, la prise en compte des zones humides est insuffisante dans le dossier.

Il apparaît que la démarche itérative d'évaluation environnementale et la démarche éviter, réduire, compenser (ERC) n'a pas été mise en œuvre de manière à réinterroger des choix ou des orientations dont les impacts effectifs auraient pu être évités ou modérés afin d'assurer une gestion durable des ressources naturelles ou un développement durable du territoire.

L'autorité environnementale recommande d'une manière générale de réexaminer les choix retenus par le projet de PLUi au travers de la conduite d'une démarche itérative d'évaluation environnementale visant à appliquer la démarche éviter, réduire, compenser (ERC), de manière à assurer l'évitement ou la modération des impacts de ces choix.

6. Conclusion

L'évaluation environnementale traite de manière inégale les enjeux environnementaux du territoire. La justification du projet mériterait d'être précisée, pour ce qui concerne le choix des zones à urbaniser.

Il apparaît nécessaire que l'évaluation environnementale apporte des précisions quant à certains projets envisagés (zones 2AUh à Crevant et zones 2AUy et NI à Montchevrier notamment), localisés dans une ZNIEFF de type I, des zones humides et parfois des secteurs à forte remontée de nappe. Le projet de PLUi ne propose aucune alternative suffisante quant à l'urbanisation de ces secteurs où les incidences sont les plus significatives.

L'autorité environnementale recommande ainsi :

- **d'expliquer et de justifier les prévisions démographiques, et d'intégrer un objectif de reconquête des logements vacants ;**
- **de décrire précisément les secteurs U non construits, avec un inventaire détaillé de la faune et de la flore et des milieux assorti de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts ;**
- **de revoir les espaces ouverts à l'urbanisation afin de préserver les zones humides conformément à l'obligation édictée par le SDAGE Loire-Bretagne ;**
- **de définir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur toutes les zones humides concernées par des projets d'urbanisation ;**
- **d'une manière générale de réexaminer les choix retenus par le projet de PLUi au travers de la conduite d'une démarche itérative d'évaluation environnementale visant à appliquer la démarche éviter, réduire, compenser (ERC), de manière à assurer l'évitement ou la modération des impacts de ces choix.**

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