



Mission régionale d'autorité environnementale

**Centre-Val de Loire**

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

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité  
environnementale Centre-Val de Loire  
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)  
de la commune de La Châtre (36)**

N° : 2020 – 2897

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Centre-Val de Loire, mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie par visio-conférence le 21 août 2020. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de La Châtre (36).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian LE COZ, Philippe de GUIBERT, Isabelle LA JEUNESSE

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

\* \*

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Centre-Val de Loire a été saisie par la commune de La Châtre pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 mai 2020.

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.

Toutefois, en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et de ses textes subséquents, ce délai a été suspendu jusqu'au 23 juin 2020.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 3 juin 2020 l'agence régionale de santé (ARS) de Centre-Val de Loire.

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

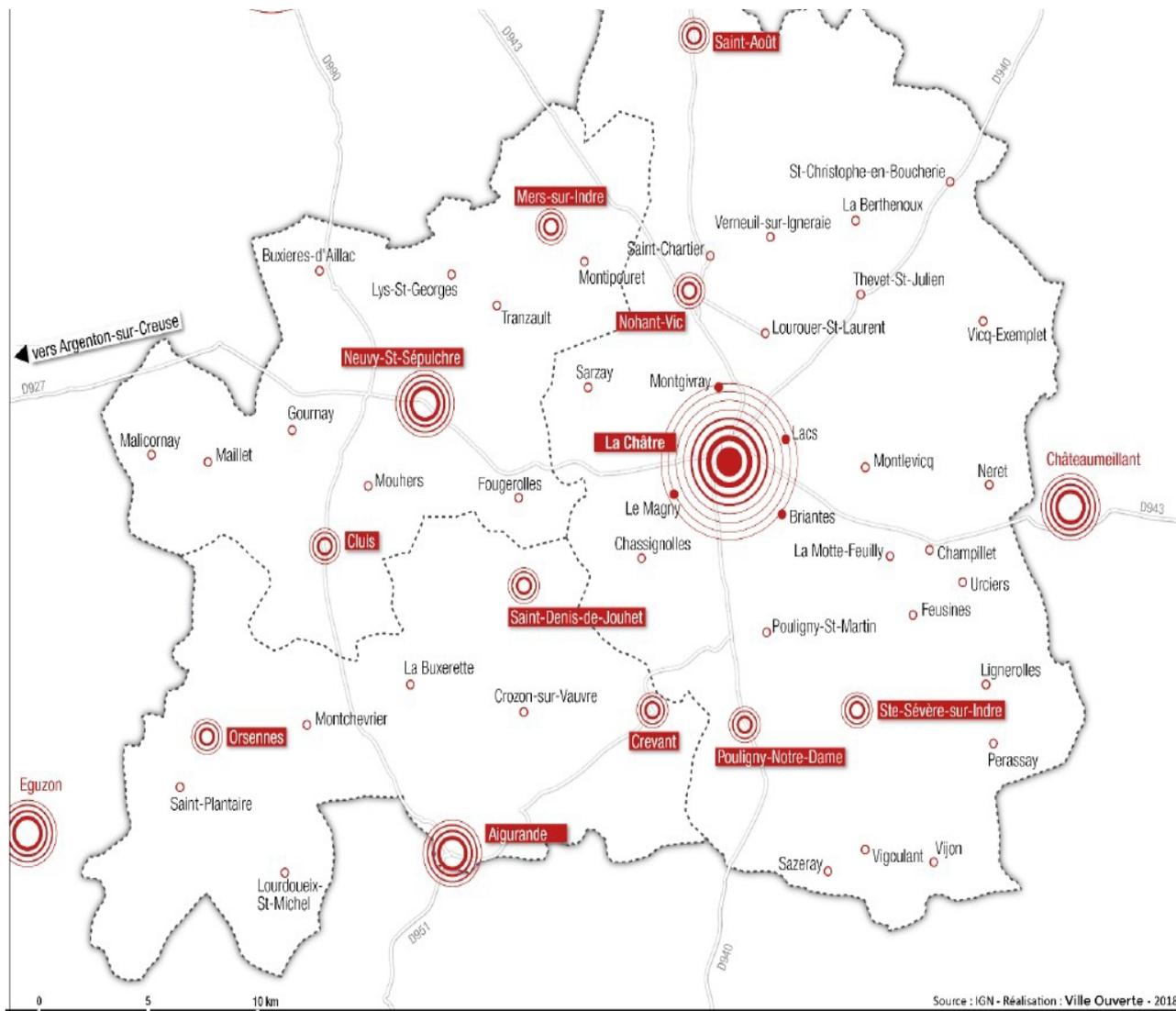
**Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.**

**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. Principaux enjeux environnementaux du territoire

Localisée dans le département de l'Indre, la commune de La Châtre comptait 4 109 habitants en 2017<sup>1</sup>. Elle s'étend sur 610 hectares et est située à environ 37 km au sud-est de Châteauroux. Le territoire communal est coupé en deux du nord au sud par la vallée de l'Indre. La commune est membre de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère, constituée de 30 communes. Elle s'intègre également dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de La Châtre en Berry, arrêté en 2019 et qui a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 7 février 2020.



*Illustration 1: Localisation de la commune de La Châtre*

*Source : SCoT Pays de La Châtre en Berry*

Par délibération en date du 24 janvier 2011, le conseil municipal de La Châtre a prescrit la révision du plan d'occupation des sols (POS) et sa conversion en plan local d'urbanisme (PLU).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du projet de plan local d'urbanisme s'articule autour des trois axes suivants :

- « Développer l'attractivité de la ville de La Châtre »,
- « Renforcer l'offre résidentielle et répondre aux évolutions des modes de vie »,
- « Valoriser, préserver l'environnement et le patrimoine architectural ».

1 D'après les données Insee : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-36046>

Après examen au cas par cas, l'autorité environnementale a pris la décision de soumettre à évaluation environnementale ce projet de PLU<sup>2</sup>. Cette décision a été confirmée suite à l'examen de la demande de recours gracieux faite par la commune<sup>3</sup>. Cette soumission était motivée par les incidences du projet de PLU notamment en matière de consommation d'espaces et de biodiversité, et par les insuffisances de la justification du scénario démographique.

Compte tenu de cette décision de soumission et après analyse du dossier, le présent avis de l'autorité environnementale se focalise sur :

- la justification des choix démographiques ;
- les enjeux relatifs à la consommation d'espaces naturels et agricoles et les zones humides.

## 2. Justification des choix opérés

Le rapport de présentation, tome 2, expose en page 22 l'évolution démographique du territoire entre 1999 et 2013. Elle se caractérise par une diminution continue de la population sur cette période. Ces données sont relativement anciennes et mériteraient d'être complétées par les évolutions de population sur les dernières années. L'Insee<sup>4</sup> indique que la population communale était de 4 109 habitants en 2017. Cela représente 180 personnes de moins qu'en 2013. La commune fait ainsi face à une décroissance de 0,8 % par an sur la dernière décennie avec une accélération sur les 4 dernières années (-1,1 % par an).

Le rapport de présentation, tome 3, présente le scénario retenu par la commune dans le cadre de l'élaboration de son PLU. Celui-ci vise comme objectif démographique le passage à 4 700 habitants en 2035. Cela correspond à l'accueil d'environ 600 habitants supplémentaires par rapport à 2017 (+0,7 % par an). L'autorité environnementale note que cet objectif est très supérieur au scénario retenu par le SCoT qui s'appuie sur un taux de croissance annuelle de +0,38 % entre 2015 et 2040<sup>5</sup> et pour lequel elle avait déjà recommandé un réexamen compte tenu de la baisse prolongée du nombre d'habitants à l'échelle du territoire.

Par ailleurs, il est à noter qu'aucune alternative à ce scénario n'est présentée dans le dossier. Il n'apporte pas non plus de justification du choix de ce scénario unique et se limite à indiquer qu'il s'agit d'un « *objectif souhaité par la commune, proche de la population de 1990* ». Ce manque de justification est particulièrement regrettable dans la mesure où le choix de la commune n'est pas en phase avec la décroissance démographique observée ces dernières années.

En ce qui concerne l'évolution du parc de logements, il est notamment constaté sur la commune une relative stagnation au cours de la dernière décennie : de 2 763 logements en 2007 à 2 810 en 2017. Il est cependant à noter que le nombre de résidences principales est passé de 2 252 à 2 155 en 10 ans tandis que le nombre de logements vacants est passé de 308 à 470. Avec 16,7 % de logements vacants, la commune présente ainsi un taux de vacance significatif et en hausse. Le dossier estime (rapport de présentation tome 3, p. 10) le nombre de logements vacants récupérables à 150 et inclut ce chiffre dans ses estimations des besoins en logements. Cependant, une explication de la démarche de reconquête des logements vacants aurait utilement pu être présentée dans le dossier afin d'expliquer les mesures concrètes qui seront mises en œuvre.

**L'autorité environnementale recommande de :**

- **réexaminer les ambitions de croissance démographique afin de retenir un scénario en cohérence avec les tendances observées ces dernières années et notamment la**

2 Décision délibérée n° 2018 – 2326 adoptée lors de la séance du 5 février 2019 par la mission régionale d'autorité environnementale Centre-Val de Loire

3 Décision de rejet du recours gracieux envoyée en date du 16 juillet 2019.

4 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-36046>, consulté le 24 juillet 2020

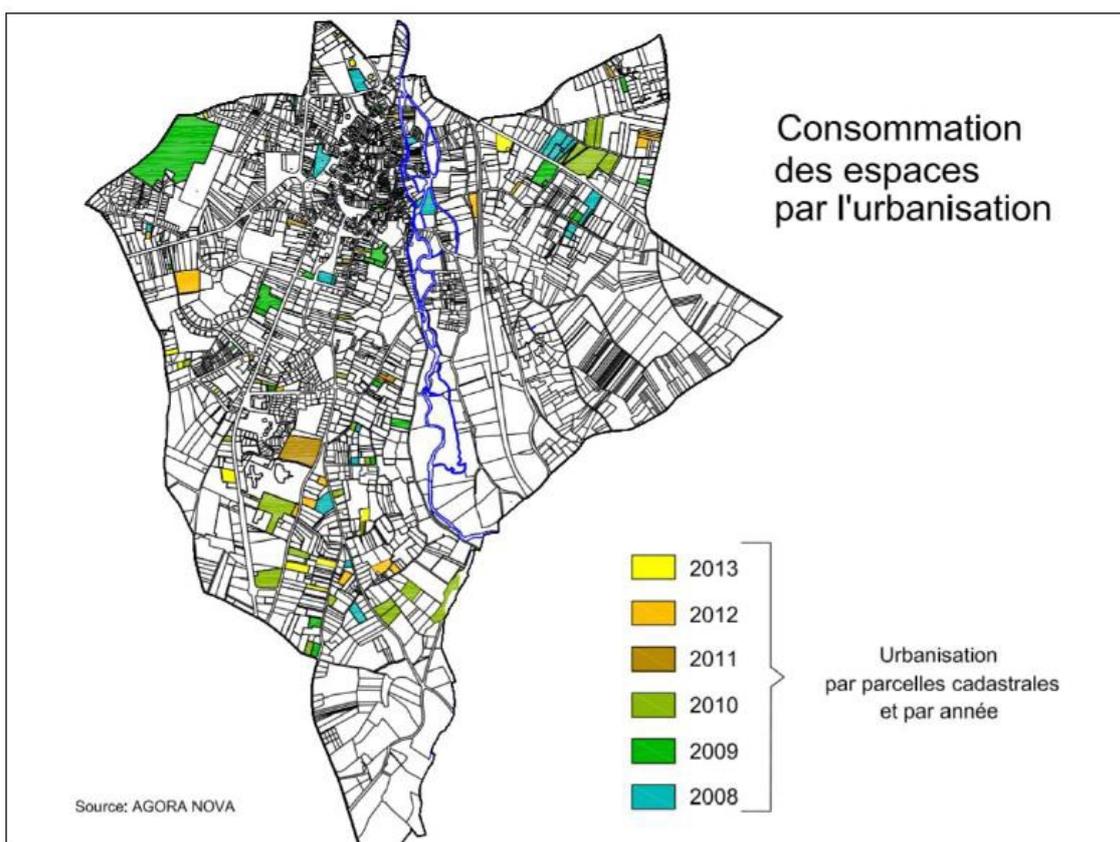
5 Cette donnée est présentée en page 32 du rapport de présentation tome 3 du SCoT.

baisse prolongée du nombre d'habitants ;

- présenter des alternatives au scénario choisi afin de justifier la pertinence de celui-ci ;
- exposer les actions prévues pour encourager la reconquête du potentiel de logements vacants identifié.

### 3. Appréciation de l'analyse faite sur les enjeux relatifs à la consommation d'espaces naturels et agricoles et les zones humides

Le dossier (rapport de présentation tome 1, p. 61) présente les surfaces naturelles et agricoles qui ont été consommées entre 2008 et 2013. Ces données mériteraient d'être actualisées afin de faire apparaître les évolutions les plus récentes. Cette urbanisation concerne environ 35 ha et est présentée dans une carte :

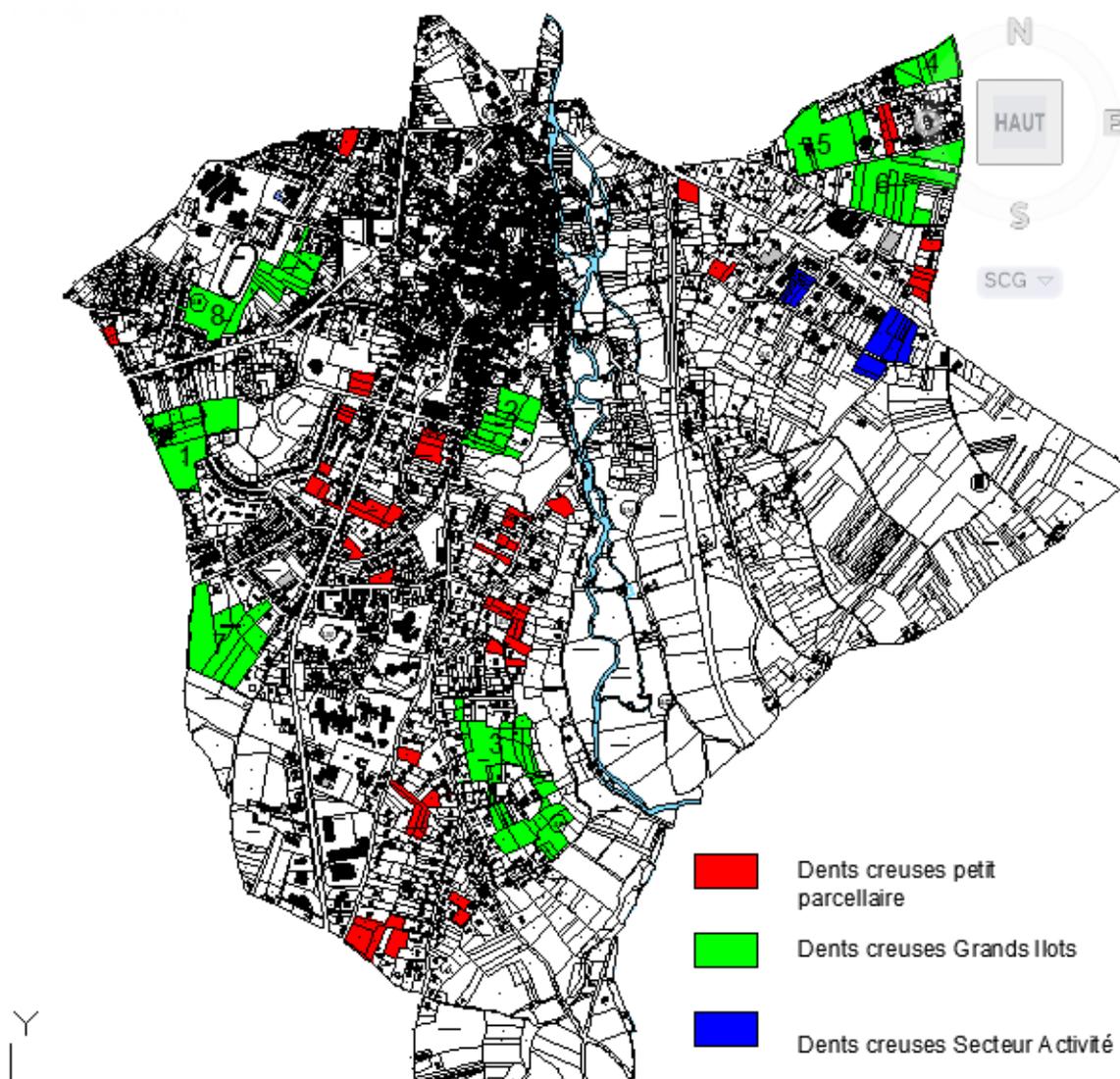


*Illustration 2: Carte récapitulative de la consommation d'espaces sur la commune entre 2008 et 2013*

*Source : dossier*

Il est à noter que sur ces 35 ha urbanisés, 22,9 l'ont été dans le cadre de grands projets tels que l'aménagement des parcelles relatives à l'implantation d'entreprises (notamment avenue d'Auvergne) et de réalisations publiques, comme le lycée ou l'hôpital. En ce qui concerne l'habitat, le dossier mentionne que « si l'on ne prend en compte que la surface récurrente des terrains, une parcelle à bâtir à destination d'habitation sur la commune de La Châtre a une surface moyenne de 1 400 m<sup>2</sup> pour des parcelles variant de 800 et 3 300 m<sup>2</sup> et pour une surface au sol moyenne de 130 m<sup>2</sup> ». Cette valeur est en grande partie issue des surfaces liées à l'habitat pavillonnaire qui a généré une consommation d'espaces significative pour la commune en raison de la faible densité de l'habitat construit.

Le dossier (rapport de présentation tome 2, p. 126) expose au travers d'une cartographie, les différentes dents creuses existant au sein de l'enveloppe urbaine du territoire communal. Il en résulte une surface de 14 ha répartis sur 100 terrains pour les « petites dents creuses » et 36 ha pour des « dents creuses grands îlots ». Le dossier évoque également des terrains disponibles pour les activités le long de la route de Montluçon.



*Illustration 3: Cartographie de l'inventaire des dents creuses sur le territoire*

*Source : dossier*

Le dossier caractérise les dents creuses comme étant des « parcelles non-construites au sein de l'enveloppe urbaine », mais aucune analyse n'est présentée par la suite pour évaluer le potentiel de dents creuses effectivement mobilisables<sup>6</sup>. Cette absence d'analyse conduit à prévoir des extensions de l'enveloppe urbaine non justifiées.

Le diagnostic de l'état initial de l'environnement cite correctement la présence de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « Haut bassin versant de l'Indre » qui traverse la commune du nord au sud. L'absence de site Natura 2000 sur le territoire communal est également mentionnée. L'état initial de l'environnement détaille également les différents éléments des trames vertes et bleues, notamment les réservoirs et corridors du Pays de La Châtre en Berry. Les cartes permettent cependant difficilement de se faire une idée des

<sup>6</sup> Seul un ratio de mobilisation des « petites dents creuses » est évoqué dans le rapport, mais sans justification. Aucune analyse ne figure dans le rapport pour les « dents creuses grands îlots », pourtant toutes situées *in fine* en zone urbanisable du PLU.

continuités présentes sur la commune. Par ailleurs, comme indiqué page 39 de l'évaluation environnementale, aucun inventaire des zones humides n'a été effectué, seule est présentée une cartographie sommaire des zones potentiellement humides.

### Prospective

Au regard de ses objectifs d'évolution démographique, la commune prévoit la construction de 280 logements en extension urbaine d'ici 2035<sup>7</sup>. Afin d'en permettre la réalisation, la commune prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 17,3 ha dont 1,6 ha dédiés à des projets collectifs. Le document prévoit également la consommation de 7,2 ha pour secteurs à vocation d'activité.

Comme indiqué *supra*, cette extension urbaine reste à justifier au regard du potentiel de construction existant au sein des 50 ha de « dents creuses » identifiés par le diagnostic.

De plus, cette ouverture à l'urbanisation étant liée à un scénario démographique qui n'apparaît pas compatible avec les tendances et qui n'est dans l'état pas justifié, l'autorité environnementale estime qu'elle devrait être revue au même titre que l'objectif de croissance démographique retenu par le PLU. Cette révision devrait en particulier permettre d'adopter une démarche plus vertueuse en matière de consommation d'espaces.

Enfin, l'évaluation environnementale indique dans son préambule que le plan local d'urbanisme de La Châtre « *doit être analysé comme un document de transition qui permettra de répondre aux besoins de construction à court terme dans l'attente de l'application du PLU intercommunal* » de la communauté de communes de La Châtre et Saint-Sévère. L'autorité environnementale constate que ce « statut transitoire », mis en avant par la commune afin de justifier les choix effectués dans celui-ci, se révèle incohérent avec une ouverture à l'urbanisation à court terme de l'ensemble des zones identifiées.

L'autorité environnementale note positivement que la quasi-totalité de la vallée de l'Indre est située de manière satisfaisante dans le document en zone naturelle « N ». Ainsi, la ZNIEFF de type II « Haut bassin versant de l'Indre » sera entièrement protégée de l'urbanisation future.

En ce qui concerne les zones humides, le dossier se limite cependant à l'analyse des secteurs à enjeux faite dans le cadre de la trame verte et bleue du Pays de La Châtre en Berry (évaluation environnementale, p. 37). Aucun relevé n'a été effectué au droit des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Rien ne permet ainsi de justifier sur ce plan le choix des zones à urbaniser, ni l'absence de destruction d'habitat valorisable dans l'aménagement de ces zones.

### **L'autorité environnementale recommande :**

- **de mettre à jour les données relatives à la consommation d'espaces ;**
- **d'inclure une analyse du potentiel en dents creuses permettant de limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs situés en dehors de l'enveloppe urbaine ;**
- **de mettre en cohérence les besoins d'ouvertures à l'urbanisation avec le « statut transitoire » du document ;**
- **de présenter un inventaire des zones humides sur le territoire de la commune afin de justifier le choix des secteurs urbanisables et l'absence de destruction d'habitat valorisable.**

## **4. Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement**

L'évaluation environnementale propose une liste d'indicateurs destinés à rendre compte des effets de la mise en œuvre du PLU (rapport de présentation tome 4, p.26 – 28). Ces indicateurs sont

7À ceux-là s'ajoutent 60 logements en dent-creuse, 150 en récupération des logements vacants et 50 résidences secondaires qui se transformeront en résidences principales.

classés selon les objectifs du PADD. Aucun objectif chiffré n'est cependant indiqué, ce qui vient nuire à l'évaluation de la pertinence des différents indicateurs. De plus, la périodicité prévue pour ces derniers ne rend pas compte de l'aspect transitoire du document.

**L'autorité environnementale recommande d'exposer des objectifs chiffrés afin de pouvoir suivre la mise en œuvre du PLU et d'évaluer la pertinence des choix effectués au regard des effets sur l'environnement.**

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

En l'état, l'autorité environnementale estime que l'évaluation environnementale n'apporte pas de réponse satisfaisante vis-à-vis des enjeux qui avaient motivé la soumission à évaluation environnementale lors de l'examen au cas-par-cas.

Le dossier envoyé se limitant à ce document, l'autorité environnementale regrette que la soumission à évaluation environnementale n'ait pas été menée de manière à réexaminer les choix du projet de PLU. Effectivement, aucune évolution n'a été apportée à ce dernier qui n'a pas fait l'objet d'un nouvel arrêt.

Le résumé non-technique de l'évaluation environnementale est quant à lui renvoyé en fin de document. En plus d'être incomplet, il se limite à un tableau reprenant les incidences du PLU sur l'environnement et ne permet pas au lecteur d'avoir un avis global sur les analyses effectuées. Il aurait été également judicieux de mettre à jour le résumé non-technique du dossier de PLU afin de n'avoir qu'un seul document de synthèse.

## 6. Conclusion

Malgré sa soumission à évaluation environnementale l'autorité environnementale constate que le projet de PLU n'a pas tiré profit de la démarche pour revoir ses choix ou *a minima* les justifier. Le projet de PLU, inchangé, s'appuie sur un objectif démographique qui n'apparaît pas en phase avec les évolutions récentes et avec le scénario retenu par le projet de SCoT du territoire.

De plus, l'autorité environnementale regrette que la commune mise sur l'aspect « transitoire » du document afin de minimiser l'impact de ce dernier sur l'environnement sans pour autant limiter concrètement les ouvertures à l'urbanisation en conséquence.

**L'autorité environnementale recommande ainsi :**

- **de revoir les ambitions de croissance démographique afin d'être en accord avec les tendances observées ces dernières années et notamment la baisse prolongée du nombre d'habitants ;**
- **d'inclure une analyse du potentiel en dents creuses permettant de limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs situés en dehors de l'enveloppe urbaine ;**
- **de présenter un inventaire des zones humides sur le territoire de la commune afin de justifier le choix des secteurs urbanisables et l'absence de destruction d'habitat valorisable ;**
- **d'adapter le document au « statut transitoire ».**

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