



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

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

Avis délibéré
Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes
de La Châtre et Sainte-Sévère (36)

N°MRAe 2023-4267

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 6 octobre 2023. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère (36).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Jérôme DUCHENE, Corinne LARRUE et Jérôme PEYRAT.

Chacun des membres délibérants 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 communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère. Le dossier a été reçu le 10 juillet 2023.

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 19 juillet 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 29 août 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.

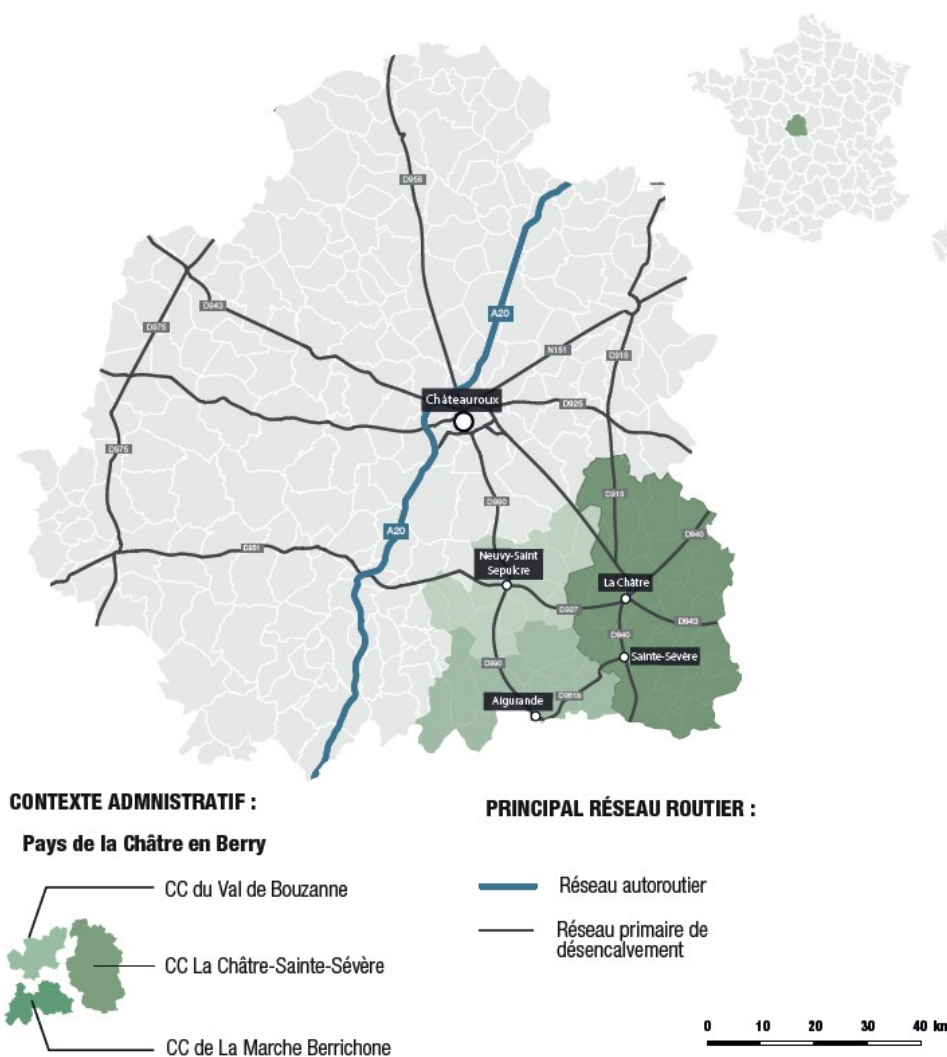
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère est localisé au sud-est du département de l'Indre, à 15 km environ de Châteauroux. Il regroupe 30 communes¹ couvrant une superficie d'environ 643 km² et accueillant 16 208 habitants (Insee 2020).



Localisation du territoire de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère (source : tome 1, page 11)

1 Briantes, Champillet, Chassignolles, Feusines, La Berthenoux, La Châtre, La Motte-Feuilly, Lacs, Le Magny, Lignerolles, Lourouer-Saint-Laurent, Montgivray, Montlevicq, Nérét, Nohant-Vic, Pérassay, Pouligny-Notre-Dame Pouligny-Saint-Martin, Saint-Août, Saint-Chartier, Saint-Christophe-rn-Bpucherie, Sainte-Sévère-sur-Indre, Sarzay, Sazeray, Thevet-Saint-Julien, Urciers, Verneuil-sur-Igneraie, Vicq-Exemplet, Vigoulant, Vijon.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4267 en date du 6 octobre 2023

Élaboration du PLUi de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère (36)

C'est un territoire rural composé à 37 % de terres agricoles, 43 % de milieux ouverts et 18 % d'espaces boisés dont la forêt domaniale de Bellevue. Elle est concernée par les entités paysagères du Boischaud sud en grande partie (caractérisée par des collines douces, un maillage hydrographique très présent couplé à des zones humides, et une trame bocagère dense) et de la Champagne Berrichone (caractérisée par un vaste plateau et de grandes parcelles agricoles).

La communauté de communes se situe sur le territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) La Châtre en Berry, approuvé le 19 février 2021. Elle est concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) « Vallée de l'Indre – Hors communauté d'agglomération de Châteauroux Métropole » approuvé le 14 janvier 2008.

1.2 Présentation du projet de PLUi de La Châtre et Sainte Sévère

La communauté de communes de La Châtre et Sainte Sévère a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) par délibération en date du 30 décembre 2015. Les études présentées prennent pour fin de la période de référence l'année 2015. L'absence de données démographiques et foncières plus récentes ne permet pas une mise en perspective du projet de PLUi.

Pour rappel, le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de La Châtre, « ville centre » du présent projet de PLUi, avait fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale le 5 février 2019², motivée par les insuffisances de la justification du scénario démographique et de la consommation d'espaces, l'absence de précision sur les moyens de réduction du taux de vacance des logements et les incidences potentielles du projet de PLU sur les milieux naturels et zones humides. À la suite d'un courrier en date du 3 avril 2019 portant recours gracieux à l'encontre de cette décision, la mission régionale d'autorité environnementale avait maintenu sa décision de soumission et indiqué « *que cette dernière peut constituer une base de travail pour l'étude du PLUi en cours d'élaboration* ».

Le projet de PLUi propose une organisation territoriale s'articulant autour d'une ville centre, La Châtre, de quatre bourgs périphériques, Montgivray, Le Magny, Lacs et Briantes, et de quatre pôles ruraux, Sainte-Sévère-sur-Indre, Saint-Août, Pouligny-Notre-Dame et Nohant-Vics.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi est construit autour de quatre axes :

- assurer la protection des milieux naturels, mettre en valeur les paysages et soutenir l'agriculture et la transition écologique ;
- permettre l'accueil d'une population dans de bonnes conditions en modérant la consommation d'espace ;
- conforter le développement économique, l'équilibre commercial et l'offre de services ;
- garantir la préservation et la qualité du cadre de vie, de l'architecture et des aménagements et mettre en valeur le potentiel touristique du territoire.

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019dkcvl4_la_chatre.pdf

2 Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de PLUi

2.1 Justification des choix opérés

Le rapport de présentation fait état d'un déclin démographique sur la communauté de communes entre 1999 et 2015 de $-0,1\%$ par an, qui est suivi par un déclin bien plus fort sur la période récente, avec une variation de $-0,7\%$ par an entre 2014 et 2020 (données Insee). Les données démographiques présentées dans les différentes pièces du dossier ne vont jamais au-delà de 2015. Le PADD choisit d'ailleurs l'année 2015 pour point de départ de son projet démographique, et ambitionne de porter la population intercommunale de 16 843 habitants en 2015 à 17 355 habitants en 2030 (soit $+0,2\%/an$), soit une augmentation de 512 habitants sur 15 ans. Il est à noter que la période choisie sera déjà très largement entamée à la date d'approbation du PLUi : il ne restera ainsi que 7 ans tout au plus pour atteindre l'objectif.

Le dossier évoque quatre hypothèses de croissance démographique : une « basse » ($+0,1\%$), une « moyenne » ($+0,2\%/an$), une « moyenne haute » ($+0,3\%/an$) et une « haute » ($+0,4\%/an$). Aucun des scénarios ainsi proposés ne correspond au scénario « *au fil de l'eau* » ($-0,7\%$), et aucun ne semble réaliste au regard des tendances récentes.

Le dossier indique que les élus, dont la volonté est d'inverser les tendances démographiques actuelles, ont retenu l'hypothèse de croissance moyenne pour retrouver un niveau de population comparable à celui de 2009. Cependant, aucun élément du dossier ne permet de justifier de manière probante l'évolution retenue. De plus, la population intercommunale était de 16 208 habitants en 2020 selon l'Insee ; pour atteindre les 17 355 habitants en 2030, il faudrait une croissance annuelle de plus de $0,68\%$ entre 2020 et 2030, ce qui est ne paraît là encore pas réaliste, sauf à montrer de manière probante ce qui permettrait un tel retournement de situation.

Dans son avis du 7 février 2020 sur le SCoT de la Châtre en Berry, l'autorité environnementale avait déjà noté l'insuffisance de la justification du scénario démographique et recommandé « *de réexaminer l'objectif d'accueil de population [...] notamment compte tenu de la baisse prolongée du nombre d'habitants* ». Dans son avis du 21 août 2020 sur l'élaboration du PLU de la Châtre, elle avait recommandé de « *réexaminer les ambitions de croissance démographiques afin de retenir un scénario en cohérence avec les tendances observées ces dernières années et notamment la baisse prolongée du nombre d'habitants* ».

La collectivité n'ayant pas apporté d'éléments permettant d'étayer la plausibilité du scénario retenu, l'autorité environnementale recommande, à nouveau, de retenir un scénario démographique plus réaliste, en se basant sur les données Insee les plus récentes (2020) et en adaptant la période d'application du PLUi (par exemple, 2020-2030).

Si la population continue de décroître comme cela a été le cas au moins jusqu'en 2020, la vacance va poursuivre sa progression. Celle-ci est déjà particulièrement élevée, comme le souligne le dossier, qui ne prend cependant pas en compte les dernières évolutions, toujours plus alarmantes : il mentionne un taux de vacance de 15% en 2015, alors que celui-ci a été porté à $16,2\%$ en 2020, ce qui est bien supérieur aux tendances régionales ($10,1\%$) et départementales ($13,3\%$). Cela représente sur le territoire intercommunal 1 842 logements vacants en 2020.

Le dossier ne mentionne pas d'étude sur la vacance (localisation des logements concernés, raisons de la vacance...) et ne détaille pas de dispositifs d'accompagnement à mettre en place (programme d'actions, incitation fiscale, leviers financiers, etc.). Toutefois le PADD projette une augmentation du stock de logements vacants de 460 logements sur la période tout en fixant un objectif, là encore peu réaliste, de compensation de cette augmentation structurelle en assurant la reprise de 459 logements vacants.

Ainsi le point mort démographique³ se décomposerait entre 187 logements pour les besoins liés au renouvellement du parc, 0 logement vacant supplémentaire (alors qu'il y en a eu 123 entre 2015 et 2020), et 586 logements liés au besoin induit par le desserrement des ménages. On obtient ainsi 773 logements pour la compensation du point mort.

En ajoutant les 205 logements destinés à l'accueil de la population supplémentaire, les besoins totaux sont estimés à 978 logements entre 2015 et 2030.

L'autorité environnementale recommande d'une part de reconsidérer le nombre de logements à produire au vu d'un scénario démographique revu, et d'autre part de proposer une politique volontariste de reconquête des logements vacants.

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

Les enjeux environnementaux qui sont développés dans le présent avis concernent :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- les énergies et le changement climatique ;
- l'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau potable.

2.2.1 La maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles

Après avoir fixé l'objectif de production de 978 logements entre 2015 et 2030, le dossier propose une répartition des logements à produire par commune. Il recense, de manière très détaillée, commune par commune, le potentiel de densification urbaine, qui est évalué à 1 121 logements théoriques, et à 615 logements après application de coefficients de rétention⁴. Il resterait ainsi 363 logements à produire en extension urbaine. Le dossier affiche une volonté de modération de la consommation d'espace par rapport à la période précédente, en réduisant la taille moyenne des parcelles, qui passera de 2 009 m² à 700 à 1 200 m² selon les secteurs (tome 2, page 89), et en diminuant d'environ 47 % les surfaces consommées⁵. Le besoin foncier à vocation d'habitat est évaluée à 64,8 ha en densification et 42,9 ha en extension urbaine, soit environ 108 ha au total.

3 Le « point mort » est la mesure a posteriori de la production de logements, qui correspond à la stabilité démographique au cours d'une période révolue. Il correspond au nombre de logements nécessaires pour accueillir le nombre de ménages issus du seul desserrement, c'est-à-dire à population constante (source : Cerema).

4 Ratio entre le foncier constructible et le foncier effectivement construit.

5 Le calcul annoncé n'est pas clair, les chiffres diffèrent selon les pages du dossier.

En page 590 du document tome 2 « Justifications », dans la partie intitulée « *synthèse des surfaces couvertes par l'ensemble des zones du PLUi* », on constate que les zones à urbaniser constructibles représentent un total de 42,24 ha, repartis comme suit :

- 32,29 ha à vocation d'habitat (zone 1AU)⁶ ;
- 2,2 ha à vocation d'équipement (zone 1AUE) : zone qui correspond a priori à un projet d'extension d'un Ephaad à Sainte-Sévère-sur-Indre ;
- 7,75 ha à vocation économique (zones AUX1 et AUX2) : dans les pages dédiées à la justification des extensions urbaines à vocation économique, les zones AUX1 et AUX2 présentées (sur les communes de la Châtre, Magny et Sainte-Sévère-sur-Indre) ne représentent que 5,6 ha ; certaines zones semblent donc avoir été oubliées.

A cela s'ajoutent des zones d'ouvertures à l'urbanisation future, représentant un total de 44,89 ha en zone 2AU à vocation d'habitat, et 14,16 ha en zone 2AUX à vocation économique. Ces zones, considérées comme des réserves foncières à long terme, nécessitant une modification ou une révision du PLUi, ne sont pas prises en compte dans le bilan de la consommation d'espaces. Elles sont également exclues du calcul de la modération de la consommation d'espaces pour atteindre les objectifs fixés dans le SCoT et le Sraddet⁷ Centre-Val de Loire.

Le potentiel de densification recensé est susceptible de répondre à une très large majorité des besoins en foncier, et probablement même à la totalité si les objectifs démographiques du projet sont revus.

Les objectifs de réduction de la consommation d'espaces prévus dans le SCoT et dans le Sraddet ne sont pas atteints : la démonstration du respect de ces objectifs n'est pas compréhensible, avec des chiffres incohérents entre les différentes pages du dossier ; et elle est surtout erronée puisqu'elle ne tient pas compte des zones ouvertes à l'urbanisation future (zones 2AU). Si l'on s'en tient aux chiffres mentionnés dans la synthèse des surfaces couvertes par l'ensemble des zones du PLUi (tome 2, pages 590 et 591), on obtient 101,29 ha ouverts à l'urbanisation (en zones 1AU et 2AU), sans compter les secteurs intégrés à l'enveloppe urbaine (en zone U) mais qui auraient dû être en zone AU, étant en bordure et non au sein des zones urbanisées existantes⁸, et les Stecal⁹ d'habitat (zones AH et NEH), qui permettent l'implantation de nouvelles constructions en zones agricoles et naturelles.

Ainsi, avec 101,29 ha ouverts à l'urbanisation en plus des 64,8 ha identifiés en densification, la consommation d'espaces permise par le PLUi est très élevée, dans la continuité de ce qui a été réalisé par le passé (139,24 ha sur 20 ans pour l'habitat, page 69 du tome 2), et le projet de PLUi n'est pas en phase avec les engagements régionaux et nationaux en termes de modération de la consommation d'espaces¹⁰. Pourtant, avec les logements vacants et le potentiel de densification dont elle dispose, la collectivité aurait pu proposer une approche volontariste et exemplaire en la matière.

6 Chiffre qui diffère fortement de ceux indiqués à d'autres endroits du dossier : 42,9 ha dans le bilan de la consommation d'espaces, 43,9 ha dans le résumé non technique à vocation d'habitat.

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

8 C'est le cas par exemple pour la zone UB de 0,3 ha en sortie de bourg de Vijon (tome 2, page 469), et de nombreuses autres également.

9 Stecal : « secteurs de taille et de capacité d'accueil limités ».

10 La loi « Climat et Résilience » prévoit la division par deux du rythme de consommation d'espaces sur les années 2021-2030 par rapport à celle constatée sur la période 2011-2021. L'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) doit être atteint en 2050. Le Sraddet fixe quant à lui cet objectif à l'horizon 2040.

L'autorité environnementale recommande de mettre en place une stratégie visant à prioriser la densification urbaine avant d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation pour l'habitat, afin que le projet de PLUi puisse s'inscrire dans les orientations nationales et régionales en matière de consommation d'espaces.

2.2.2 La préservation de la biodiversité et des continuités écologiques

Le territoire de La Châtre et Sainte-Sévère accueille sept Znieff¹¹ de type I et deux Znieff de type II, dont une de taille importante, « Haut bassin versant de l'Indre », présente sur le tracé de la vallée de l'Indre et de certains de ses affluents, ainsi que quatre sites labellisés « Espaces Naturels Sensibles ». L'intercommunalité se situe au cœur d'une des principales continuités écologiques du Centre-Val de Loire, qui assure une fonction de déplacement des espèces entre la région naturelle de la Brenne, et le Boischaut et la Marche, par les vallées de la Creuse et de l'Indre.

Dans ce cadre, le PADD affiche dans son axe 1 « Assurer la protection des milieux naturels, mettre en valeur les paysages, soutenir l'agriculture et la transition écologique », des objectifs de préservation de la trame verte et bleue (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques...), des milieux naturels sensibles et des périmètres environnementaux (Znieff) et une OAP thématique « Trames Verte et Bleue » est également prévue.

Une étude de la trame verte et bleue a été effectuée en 2015 sur le territoire du Pays de La Châtre en Berry servant de base à la mise en œuvre d'un programme d'action « TVB » : elle doit, selon le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT du Pays de La Châtre en Berry, servir de base pour adapter et préciser la délimitation des réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue à l'échelle du PLUi. Le diagnostic du territoire semble en effet s'appuyer sur cette étude (tome 1, page 70), qui permet d'obtenir une cartographie des indices d'importance du rôle écologique global pour chaque espace de la communauté de communes.

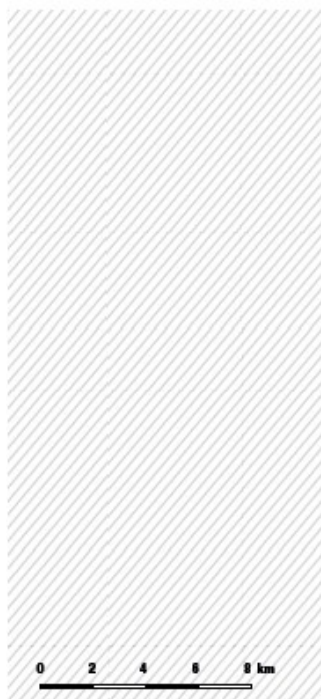
11 Lancé en 1982, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

TRAME VERTE ET BLEUE À L'ÉCHELLE DE LA CdC

CLASSIFICATION* DE LA TRAME VERTE ET BLEUE



* Classification obtenue par addition des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques afin d'obtenir une valeur en terme d'usage environnemental.



Cartographie des indices d'importance du rôle écologique global sur le territoire de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère (source : tome 1, page 76)

Les principales mesures de préservation des milieux naturels prévues dans le PLUi sont les suivantes :

- la mise en place d'une zone naturelle protégée (Np) « en s'appuyant sur » les Znieff, les espaces naturels sensibles, les abords des cours d'eau, réseaux humides, les réservoirs de biodiversité identifiés dans le cadre de l'étude sur la trame verte et bleue du Pays de La Châtre en Berry, ainsi que les espaces relais et les éléments de sous-trame boisés, interdisant toute construction ;
- la mise en place d'une zone naturelle protégée agricole (Npa) « en s'appuyant sur » des éléments de sous-trame des milieux humides identifiés comme secondaires dans le cadre de l'étude sur la trame verte et bleue du Pays de La Châtre en Berry, permettant seulement la construction d'abris accueillant des animaux à destination d'exploitations agricoles ;

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2023-4267 en date du 6 octobre 2023

Élaboration du PLUi de la communauté de communes de La Châtre et Sainte-Sévère (36)

- la protection de boisements concernés par des continuités écologiques en « espaces boisés classés » (EBC) et la protection de boisements à proximité de bourgs, villages, hameaux et sentiers de randonnée en tant qu'éléments ponctuels de patrimoine (EPP) ;
- la protection des haies dans les continuités écologiques ou autour de sentiers de randonnée ou en sortie des bourgs, villages ou hameaux en tant qu'EPP ;
- la protection des corridors écologiques « majeurs » par leur identification au règlement graphique en tant qu'« éléments de continuité écologique et trame verte et bleue ».

Le DOO du SCoT prescrit que « *les plans locaux d'urbanisme intercommunaux devront s'assurer que les zones d'urbanisation future prévues ne remettent pas en cause la fonctionnalité des corridors écologiques (ou axes fonctionnels) de la trame verte et bleue du Pays de La Châtre en Berry* ». Il prescrit également que « *les mares, les zones humides et les haies bocagères présentes dans les secteurs d'aménagements prévus dans les documents d'urbanisme seront identifiés et localisés. Ces éléments sont des supports de continuités écologiques et de biodiversité qui doivent être pris en compte dans les projets* ». Les mesures proposées visent en première lecture à aller dans ce sens. Néanmoins, les critères de choix des secteurs ou éléments à protéger restent peu clairs.

En particulier, le dossier laisse penser que les réservoirs de biodiversité sont protégés par un zonage Np. Pourtant, l'analyse des OAP sectorielles montre qu'une bonne partie d'entre elles contiennent ou jouxtent des réservoirs (boisés ou humides), classées seulement en zones U, AU, N ou NL. Ces réservoirs de biodiversité non classés en Np sont souvent « protégés » en tant qu'élément de paysage ou en tant qu'emplacement réservé, ou alors leur aménagement peut être seulement encadré par l'OAP sectorielle (préservation en tant qu'espaces verts). Parfois cependant, aucune protection particulière n'est réellement assurée : l'OAP L4 à Montgivray prévoit le défrichement de l'ensemble du réservoir de biodiversité boisé présent sur son périmètre (représentant environ un tiers de l'OAP) ; le réservoir humide en partie est de l'OAP R1 à Pouligny-Saint-Martin ne semble pas non plus protégé. Par ailleurs, le PLUi ne justifie pas explicitement l'utilisation de ces différents niveaux de protection des réservoirs (zonage en Np, élément de paysage, emplacement réservé, encadrement dans l'OAP, ou rien) par rapport, par exemple, à des niveaux d'importance écologiques particuliers.

Enfin, l'identification d'enjeux de biodiversité importants au niveau de certaines OAP sectorielles¹² (en particulier : proximité avec la Znieff de type II « Haut Bassin Versant de l'Indre », présence de plusieurs réservoirs de biodiversité, présence de zones humides, localisation sur un corridor écologique), n'a pas non plus mené à une caractérisation plus détaillée des enjeux, par la réalisation d'inventaires. La suffisance des mesures mises en place dans les OAP, voire la pertinence de leur emplacement ou de leur périmètre, ne peut donc être complètement vérifiée.

De manière générale, le PLUi se focalise presque exclusivement sur les enjeux de trame verte et bleue (réservoirs et continuités), de zonages d'inventaires et de paysage (sortie de bourg, hameau, sentiers de randonnée), mais aborde peu, voire pas, les éléments isolés (arbres, haies, mares, en dehors des continuités et éloignés des enjeux de paysage) et plus ordinaires : les éléments végétaux préexistants (haies et arbres) dans les OAP sont conservés « dans la mesure du possible » mais pas forcément¹³ ; la question de milieux humides potentiels dans les futurs secteurs d'aménagement en dehors des continuités n'est presque pas abordée. Il en résulte une stratégie de protection des espaces naturels difficilement lisible et potentiellement incomplète.

12 Exemples : OAP F10 à La Châtre, OAP technique n°2 à Lacs

13 Exemple : OAP F9 à La Châtre, dont la moitié sud en friche avec arbustes et arbres est susceptible d'abriter de nombreuses espèces, pouvant y trouver refuge au sein des espaces urbanisés.

L'autorité environnementale recommande d'expliciter les choix de mesures de protection en fonction du niveau d'importance écologique des secteurs ou des éléments du territoire, et de ré-interroger certains secteurs d'aménagement au regard d'une analyse plus poussée de leurs enjeux écologiques.

2.2.3 Les énergies et le changement climatique

En l'absence d'obligation d'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) (moins de 20 000 habitants sur le territoire), le PLUi a vocation à traiter des questions relatives à l'énergie et au changement climatique.

Bâtiments

Le territoire dispose d'un parc de logements anciens (64 % de logements construits avant 1971), majoritairement individuels, dispersés et par conséquent plutôt énergivores. L'enjeu de l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements existants est important. Toutefois, peu de réponses sont apportées en la matière, hormis les dispositions du règlement autorisant les installations de panneaux solaires ou encadrant les éléments de sortie extérieurs, de type sortie de climatiseur, de pompe à chaleur, etc. D'autres leviers en faveur de la rénovation énergétique des logements auraient pu être mobilisés, tels que le recours ou la continuité d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Le PLUi ne dresse pas d'état des lieux concernant l'efficacité énergétique du patrimoine public intercommunal (bâtiments et éclairage public), ce qui aurait permis utilement d'identifier des pistes de solution : opportunité de rénover certains équipements (salles des fêtes, salles de sport, etc), de remplacer les luminaires énergivores, de modifier les horaires d'éclairage des voies publiques et des monuments, etc.

S'agissant des constructions neuves, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) indiquent logiquement qu'elles « *devront répondre aux normes de performances énergétiques applicables et proposer des espaces de vie agréables* » : il n'y a ainsi aucune ambition en termes de démarche bioclimatique ou de recherche de performances énergétique supérieures au minimum réglementaire imposé ; la thématique de l'énergie est d'ailleurs totalement absente des OAP sectorielles.

L'autorité environnementale constate dès lors que la collectivité ne s'est pas pleinement saisie des dispositions offertes par le code de l'urbanisme, notamment celles qui permettent de définir des secteurs dans lesquels l'exemplarité des performances énergétiques et environnementales est recherchée, en application de l'article L.151-21 du code de l'urbanisme¹⁴.

14 Article L151-21 : Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.

Développement des énergies renouvelables

Concernant le développement des sources locales de production d'énergies renouvelables, l'objectif affiché dans l'axe 1 du PADD « d'atteindre l'autonomie énergétique » (PADD, page 15) n'est pas explicité au moyen de données chiffrées, ce qui ne permet pas d'apprécier l'ampleur du défi et la suffisance des moyens pour y parvenir. Le rapport de présentation (tome 1, page 246) mentionne une consommation annuelle de 32 232 t équivalent pétrole en 2016 sur le territoire du PLUi, sans préciser la source ni la méthode de calcul. Il aurait été intéressant de comparer ce chiffre, à l'aide d'outils de conversion adaptés, avec la production électrique annuelle des parcs photovoltaïque et éolien existants : la centrale solaire de Montgivray avec une puissance de 4,08 MWc et le parc éolien de Saint-Chartier et Saint-Août avec 30 MW selon le dossier.

Le règlement prévoit un zonage spécifique pour la production d'énergies renouvelables : sont ainsi identifiées en zone « Ner », zone naturelle destinée au développement de la production d'énergies renouvelables, les éoliennes existantes sur le territoire et les parcs photovoltaïques existant et en projet. Le dossier fournit une carte, difficilement lisible, des zones Ner sur le territoire, et l'on peut constater que la collectivité a pré-localisé des sites pour accueillir de nouveaux parcs photovoltaïques sur les communes de La Châtre, Nohant-Vic, Sainte-Sévère et Urciers, ce qui est intéressant.

Le règlement écrit autorise de plus les installations photovoltaïques sur toitures.

Par ailleurs, le PADD prévoit d'accompagner deux projets de construction de chaufferie bois collective, sur les communes de Montgivray et la Châtre.

Néanmoins le développement des énergies renouvelables mériterait d'être traité de façon plus volontariste, en cohérence avec les objectifs fixés par le Sraddet¹⁵.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de renforcer les dispositions en faveur des économies d'énergie dans les bâtiments et du déploiement des énergies renouvelables sur le territoire intercommunal pour répondre aux objectifs du Sraddet.

Analyse des incidences du projet de PLUi sur l'énergie et le climat

L'analyse des incidences environnementale du projet de PLUi sur l'énergie et le climat est basée sur des considérations d'ordre général et ne fait l'objet d'aucun chiffrage, même sommaire, sur les besoins énergétiques induits par le développement territorial. Le dossier mentionne ainsi une « augmentation de la consommation d'énergie liée aux nouvelles constructions », et ajoute, pour certaines OAP (mais pas toutes), que cette augmentation des consommations en énergie « reste marginale à l'échelle de la commune » (tome 2, page 710), sans aucune démonstration.

En outre, la notion de bilan carbone du projet d'urbanisation n'est pas évoquée. L'utilisation d'une application web comme GES-Urba¹⁶ aurait pu permettre d'évaluer l'impact global du projet de territoire en termes de consommations d'énergie et d'émissions de GES, en prenant en considération les différentes interactions entre urbanisme, mobilité des personnes et des marchandises, développement des EnR et changement d'usage des sols.

15 Sraddet : Le Centre-Val de Loire vise à devenir une région couvrant 100 % de ses consommations énergétiques par la production régionale d'énergies renouvelables et de récupération en 2050.

Objectif 6 : réduire la consommation énergétique dans le secteur des bâtiments de 41 % d'ici 2050.

Objectif 13 : tendre vers une réduction de 50 % des émissions globales de gaz à effet de serre d'ici 2030, de 65 % d'ici 2040, de 85 % d'ici 2050 conformément à la loi énergie-climat.

Règle 29 : définir dans les Plans et Programmes des objectifs et une stratégie en matière de maîtrise de l'énergie (efficacité énergétique, sobriété énergétique) et de production et de stockage d'énergies renouvelables et de récupération.

16 <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/applications/appli-ges-urba>

L'autorité environnementale recommande d'évaluer l'impact global du projet de PLUi en termes de consommations d'énergie et d'émissions de GES et, le cas échéant, de le faire évoluer pour parvenir à un projet plus vertueux sur le plan climatique.

2.2.4 L'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau potable.

En l'absence de document intercommunal, le PLUi a vocation à traiter de la question de la ressource en eau.

Le dossier ne décrit pas l'état actuel des réseaux d'adduction publique et de la ressource en eau et n'apporte pas la démonstration de la bonne adéquation entre la ressource en eau mobilisable et les futurs besoins liés à l'évolution prévisionnelle de la population.

Le diagnostic concernant l'eau potable et l'assainissement est incomplet et mérite à certains égards d'être actualisé. Concernant le réseau d'alimentation en eau potable, le dossier se contente, outre l'indication d'« *un rendement de certains réseaux nettement insuffisant* », de la mention suivante : « *En attente des éléments de la part des communes et de la Communauté de communes* » (tome 1, page 238). Cette mention apparaît d'ailleurs également pour certains volets de l'assainissement collectif et non collectif. Certaines informations présentées mériteraient également d'être mises à jour, en particulier pour prendre en compte les nouveaux captages en cours de mise en service, l'évolution des conformités des stations d'épuration depuis 2017 et la nouvelle station de Sainte-Sévère mise en service en 2021.

Les quelques éléments présentés indiquent de plus que le niveau de sécurisation de la distribution d'eau potable sur le territoire « doit impérativement être amélioré » (tome 1, page 236). À cet enjeu important pourtant identifié, seule une sous-action est proposée dans le PADD (page 28) : « *Anticiper les besoins futurs en eau potable et ainsi prévoir les renforcements des réseaux qui pourrait être nécessaires.* ».

L'urbanisation devrait être conditionnée à la disponibilité d'une ressource suffisante en quantité et en qualité, et ce particulièrement dans un contexte de dérèglement climatique.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier sur la problématique de l'alimentation en eau potable et de prévoir un plan d'actions permettant de sécuriser la ressource en eau en vue du projet de développement, avant toute ouverture à l'urbanisation.

3 Qualité de l'évaluation environnementale

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

Le dossier traite les incidences environnementales liées aux extensions d'urbanisation (les OAP, Stecal et extensions ponctuelles) non pas dans la partie intitulée « évaluation environnementale » mais dans les parties « Bilan de la consommation d'espace » (3 et 4 du chapitre II) et « Orientations d'Aménagement et de Programmation » (4.4 du chapitre III) du tome 2.

L'évaluation environnementale globale du PLUi consiste en un tableau simpliste sur quatre pages, indiquant les enjeux, les incidences potentielles négatives et positives, la prise en compte dans le PADD et la traduction réglementaire. Plutôt que de présenter les impacts du projet thématique par thématique, ce tableau regroupe à chaque ligne des « enjeux » concernant des thématiques¹⁷, ce qui nuit à la clarté et à la logique de la démarche. Dans le tableau sont ainsi mélangés les enjeux présents sur le territoire, les actions à mettre en place au vu des enjeux, et les incidences potentielles, et ne sont pas indiquées les incidences résiduelles. En conséquence, le tableau est inexploitable et ne traduit pas la mise en œuvre d'une réelle démarche d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de mettre en œuvre une réelle démarche d'évaluation environnementale permettant d'évaluer les incidences résiduelles du PLUi.

3.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

Le tome 2 propose une série d'indicateurs des effets. Mais il mélange à la fois les indicateurs qui sont destinés à évaluer les effets sur l'environnement de la mise en œuvre du PLUi¹⁸ et de dynamiques indépendantes du territoire, présentés par grandes thématiques (pages 878-886) : logement population et ménages, consommation d'espaces, économie et agriculture, niveau de service et déplacements, environnement paysage et biodiversité, efficacité des outils du PLUi.

17 Par exemple (tome 2, p. 893), sont mis dans une même ligne les enjeux « Optimiser le confort des nouvelles constructions tout en préservant le cadre naturel. » et « Prendre en compte les risques et pollutions anthropiques dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. ».

18 L'alinéa 6° de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme précise que doivent y être définis les critères, indicateurs et modalités pour assurer le suivi des effets du plan sur l'environnement « afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

De plus, il manque dans ce dispositif de suivi des indicateurs essentiels concernant l'assainissement¹⁹, la qualité de l'eau potable, la consommation d'énergie, la biodiversité ou encore le paysage. Les indicateurs sont par ailleurs décrits de manière assez lacunaire :

- seule une évaluation des indicateurs 9 ans après l'approbation du PLUi est prévue, alors qu'une fréquence adaptée à chaque indicateur serait pertinente (annuelle, biennale, quinquennale, etc.), sans compter que cela n'a pas de sens au vu de la période d'application du PLUi²⁰ ;
- la valeur initiale des indicateurs, dénommée « T0 », est définie comme étant celle de référence à la date d'approbation du PLUi, mais par définition, la date d'approbation du PLUi n'est pas connue à ce stade. Il semble que certaines données datent de 2015, mais cela mériterait d'une part d'être précisé, et d'autre part, cela ne correspond pas aux données les plus récentes connues ;
- le dossier ne précise ni l'échelle (communale, intercommunale, autre), ni la méthode de calcul, ni les valeurs cibles permettant d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs fixés ;
- en l'absence de valeur cible, aucune mesure corrective n'est envisagée en cas de non-atteinte des objectifs.

Enfin, il conviendrait d'ores et déjà de présenter l'organisation de la gouvernance (instances qui auront en charge le suivi et la diffusion de ces indicateurs, moyens humains et financiers dédiés, etc), afin d'apprécier l'opérationnalité du dispositif de suivi.

L'autorité environnementale recommande de revoir le dispositif de suivi, en définissant des indicateurs et des modalités de suivi régulier à même de vérifier les effets de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement et déclencher d'éventuelles mesures correctives.

3.3 Résumé non technique

Le résumé non technique reprend les principaux éléments du diagnostic territorial, cite les axes et orientations du projet de territoire sans les expliciter ni les justifier, et fournit les grandes lignes de l'évaluation environnementale, avec les mêmes insuffisances (manque de clarté, incohérences, inexactitudes, etc.).

L'autorité environnementale recommande de reprendre la rédaction du résumé non-technique au vu des corrections qui devront être apportées au projet de PLUi et à son évaluation environnementale.

19 Par exemple, le taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif.

20 En effet, si la période d'application du PLUi (2015-2030) n'est pas modifiée, comme cela a été recommandé ci-dessus, les 9 ans à compter de l'approbation du PLUi interviendront postérieurement à la date d'échéance du PLUi, ce qui ne constitue pas un suivi.

4 Conclusion

Le projet de PLUi vise à encadrer l'évolution du territoire seulement pour les sept prochaines années, puisque sa période d'application est de 2015 à 2030. Le scénario démographique, basé sur des données datant de 2015, est en rupture totale avec les tendances démographiques récentes, et induit un besoin de logements manifestement surestimé. Le projet ne prévoit pas d'action concrète de résorption de la vacance de logement, malgré un taux de vacance exceptionnellement élevé (16,2 %). Le projet de PLUi n'est également pas en phase avec les engagements régionaux et nationaux en termes de modération de la consommation d'espaces. Le nombre particulièrement élevé de recommandations du présent avis traduit les importantes lacunes du dossier.

Dix recommandations figurent dans le corps de l'avis.