



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 Martizay (36)**

N° : 2021-2868

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visioconférence le 8 janvier 2021. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de la commune de Martizay (36).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN, Isabelle La JEUNESSE, Corinne LARRUE et François LEFORT.

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 MRAe a été saisie par la commune de Martizay. Le dossier a été reçu le 26 octobre 2020.

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 doit être rendu dans un délai de trois mois.

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL a consulté par courriel du 30 octobre 2020 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 13 novembre 2020.

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 PLU

La commune de Martizay se trouve à l'ouest du département de l'Indre, en limite de la Vienne et de l'Indre-et-Loire. Elle est située à 20 km du Blanc, à 45 km de Châtellerault et à 50 km de Châteauroux. Ce territoire de 39 km² comptait 952 habitants en 2017 (Sources Insee). La commune fait partie de la communauté de communes « Cœur de Brenne », elle fait partie également du territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Brenne Marche.

La commune se trouve dans son intégralité dans le parc naturel régional (PNR) de la Brenne et s'inscrit pleinement dans le paysage rural de bocages parsemé d'étangs. Le territoire est également traversé d'est en ouest par la Claise, affluent de La Creuse.



Figure 1: carte de localisation de la commune de Martizay (Source : Rapport de présentation page 43)

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) tel que présenté constitue la troisième proposition de la commune, les deux précédentes ayant fait l'objet d'avis défavorable de la part des services de l'État.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune de Martizay s'articule autour de sept objectifs.

- « Accueillir de nouveaux habitants ».
- « Renforcer l'attractivité du centre-bourg et dynamiser l'économie locale ».
- « Maîtriser les extensions urbaines et valoriser l'architecture locale ».
- « Mettre en valeur le potentiel touristique du territoire ».
- « Sauvegarder et valoriser les ressources naturelles du territoire ».
- « Préserver l'identité paysagère locale ».
- « Valoriser le cadre de vie ».

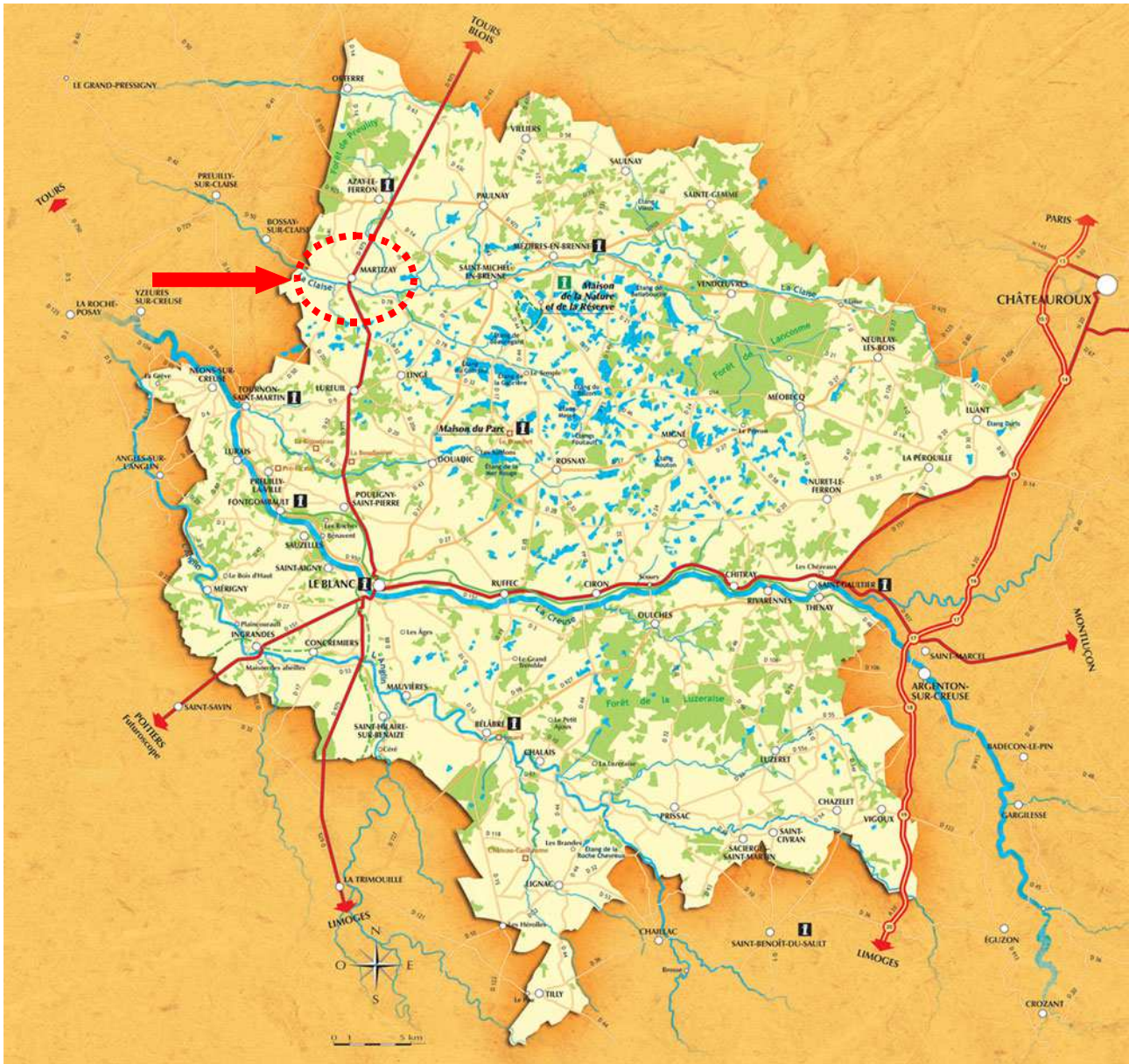


Figure 2: carte de localisation de la commune de Martizay au sein du PNR de la Brenne (source : PNR de la Brenne)

Seuls les enjeux que la MRAe estime les plus forts font l'objet d'un développement dans le présent avis. Ils concernent :

- la biodiversité ;
- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la production d'énergies renouvelables.

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

2.1. Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes

À l'image du département de l'Indre, le territoire de la commune de Martizay connaît une déprise démographique prolongée (baisse de 0,6 % par an entre 2007 et 2012 et de 1,2 % par an entre 2012 et 2017, source Insee). Cette déprise est à la fois due à un solde naturel et à un solde migratoire négatifs.

La commune a pour objectif de maintenir sa population autour du seuil des 1000 habitants. Cela implique « un renversement de tendance à court terme, uniquement basé sur une évolution très positive du solde migratoire sur leur territoire, solde qui doit ensuite se maintenir pour pallier une évolution du solde naturel qui restera négative tant que les effets de cette évolution positive du solde migratoire ne se feront pas sentir » (Rapport de présentation, page 103).

Ce scénario semble cependant peu réaliste au regard de :

- la baisse continue de la population à laquelle doit faire face la commune depuis 1968 ;
- la moyenne d'âge élevée de ses habitants (plus de 50 ans).

De plus, le dossier ne présente pas les moyens d'atteindre cet objectif et se contente d'exposer sa compatibilité avec le scénario du SCoT Brenne Marche. Rien ne permet donc de justifier l'évolution prévue par la commune.

Actuellement, les logements sont répartis selon 67 % de résidences principales, 24,2 % de résidences secondaires et 8,9 % de logements vacants (en baisse continue entre 2007 et 2017). Il y a sur le territoire une prédominance de maisons (plus de 95 %). Depuis 1970, près de 100 logements ont été créés dans les 4 principaux secteurs d'extension urbaine, consommant plus de 28 ha soit un peu plus de 3 logements par hectare, ce qui apparaît une très faible densité (rapport de présentation page 95 et suivantes).

Pour ce qui est des besoins en construction sur la période 2018 – 2048, le dossier expose (rapport de présentation, page 108) un besoin de 110 logements répartis tels que :

- 28 logements en revitalisation du bâti existant issu d'un inventaire complet de la vacance sur le territoire ;
- 55 logements en densification ;
- 27 logements en ouverture à l'urbanisation.

Ce besoin en construction est issu d'objectifs démographiques insuffisamment justifiés qui empêchent de se prononcer sur sa pertinence. De plus, la durée de vie du document (30 ans et supérieure à celle du SCoT Brenne Marche), est peu pertinente à l'échelle d'un PLU.

Enfin, le SCoT indique que les communes d'Azay-le-Ferron et de Martizay doivent se répartir une production de 147 logements d'ici 2040. La volonté de produire 110 logements pour la seule commune de Martizay impliquerait une production de 37 logements pour la commune d'Azay-le-Ferron soit près de trois fois moins alors que la commune d'Azay-le-Ferron est du même ordre de taille avec 862 habitants en 2017 (source Insee).

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 à l'échelle locale et départementale ou, de préciser les moyens que la collectivité se donne pour atteindre un objectif d'évolution démographique nettement plus élevé que l'évolution récente et actuelle.

2.2. Les principaux enjeux du territoire et leur prise en compte dans le projet de PLU

2.2.1. La biodiversité

En ce qui concerne la biodiversité, l'état initial de l'environnement du rapport de présentation est succinct et en partie incomplet. Ainsi, les zonages concernant la biodiversité ne sont que partiellement cités. Les sites Natura 2000¹ et les trames vertes et bleues (régionale et locale) sont correctement pris en compte et cartographiés, mais certaines zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff²) sont omises : la Znieff de type I « prairies et rivières du Moulin de Bray », publiée depuis 2014 et la Znieff de type II « Forêt de Preuilly », publiée début 2019.

Par ailleurs, les zones ouvertes à l'urbanisation (AU, AUi, AUy) ont fait l'objet d'une caractérisation des milieux présents ainsi que d'inventaires pédologiques pour la délimitation des zones humides, conformément à la réglementation en vigueur. Toutefois, l'autorité environnementale constate que ces informations ne figurent pas clairement dans le rapport de présentation, mais sont présentées dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), et sans que soient précisées les méthodes et périodes d'inventaires.

Pour ce qui est de la prise en compte de l'environnement, l'intégralité des Znieff (y compris celles non citées) et des sites Natura 2000 est classée en zone naturelle N ou agricole A. Les secteurs de vallée sont classés en zone Nv particulièrement stricte en termes de possibilité d'aménagement, et les boisements en zone forestière Nf. Le sud de la commune, couvert par les sites Natura 2000 de la Brenne, sont en grande majorité classés en zone agricole à caractère paysager Ap, plus protecteur que la zone agricole A classique. Dans ce secteur, l'ensemble des haies et des mares est par ailleurs protégé au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme.

Le dossier ne conclut pas formellement à l'absence d'incidences sur le site Natura 2000, ce qui est prévu par le code de l'environnement. Les éléments présentés dans le rapport permettent néanmoins de considérer l'absence d'effet significatif du document de planification sur l'état de conservation des deux sites (ZSC et ZPS Brenne) couvrant la partie sud du territoire communal.

L'autorité environnementale recommande de conclure sur les incidences Natura 2000 conformément aux dispositions du code de l'environnement.

2.2.2. La consommation d'espaces naturels et agricoles

Le dossier expose (pages 95 à 101) les surfaces consommées depuis les années 1970

La consommation pour l'habitat dans le bourg principal est répartie sur quatre zones principales que sont la rue de la poste, la rue de Verdun, la rue du Moulin Neuf et « le bout du Pont, Rochevieux ». Mis à part pour la dernière zone, la consommation d'espaces est principalement linéaire le long des axes en question. La consommation moyenne est importante : 2900 m² par logement³. Par ailleurs, près de 2 ha ont été consommés dans les différents hameaux pour de l'habitat.

Les activités économiques ont consommé 5,1 ha sur deux secteurs qui sont aujourd'hui occupés à 80 % et ne permettent plus d'accueillir d'entreprises supplémentaires selon le dossier.

1 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

2 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.

3 Cette valeur est minorée par la valeur de la surface moyenne de parcelle dans le lotissement qui est de 1 200 m² par logement. Pour ce qui des autres secteurs, la moyenne oscille entre 4 500 m² et 6 000 m².

La consommation totale d'espace s'élève ainsi à 33,6 ha depuis les années 1970.

A partir de ce bilan, quatre objectifs sont énoncés.

- « Réduire au maximum les zones dites d'urbanisation diffuse grandes consommatrices d'espace agricole et naturel. Cela implique de combler au maximum les dents creuses ».
- « Réduire les zones à urbaniser à celle qui jouxte le lotissement de La Cure. Réglementer la densification sur cette zone à travers une orientation d'aménagement programmée (OAP) ».
- « Diviser par trois le potentiel total de consommation dans le nouveau document d'urbanisme ».
- « Rester dans une moyenne de 800 à 1 100 m² de terrain consommé par logement neuf créé. ».

En ce qui concerne les dents creuses, le dossier indique qu'il existe 53 terrains répartis dans les zones urbanisées de la commune. Aucune analyse n'est cependant exposée pour permettre de justifier de la pertinence de cette évaluation. Il n'est donc pas possible de savoir dans quelle mesure une ouverture à l'urbanisation est nécessaire pour la commune. Il est également à noter qu'aucun critère de surface n'est fourni pour la qualification d'une dent creuse.

L'autorité environnementale recommande d'affiner l'inventaire des dents creuses afin de mieux évaluer les besoins en ouverture à l'urbanisation.

Comme indiqué ci-avant, la commune envisage la production de 110 logements dont 28 en revitalisation, 55 en densification et 27 en extension.

La réalisation des logements en densification se fera principalement dans le sous-secteur Ub du PLU. Celui-ci correspond « aux secteurs caractérisés par une urbanisation plus récente et (ou) à caractère résidentiel. Il concerne principalement des secteurs et villages situés à la périphérie immédiate du bourg où l'urbanisation pourra se poursuivre par comblement des dents creuses » (rapport de présentation, page 121). Avec la définition peu-précise d'une dent-creuse fournie par le pétitionnaire et en l'absence d'orientation et de programmation sur les différents secteurs concernés par le zonage, en particulier la rue de la poste, la définition du potentiel de densification est peu explicite pour le lecteur.

A cela s'ajoutent des justifications peu claires : « Afin de maintenir les vues vers la vallée de la Claise, certains espaces en rive sud de la rue de la poste doivent rester en terre agricole » (rapport de présentation, page 122). Le choix de ces parcelles non-constructibles n'est pas exposé. Ainsi, des parcelles (flèches vertes sur le plan ci-après) se retrouvent à être constructibles alors que d'autres (flèches bleues) ne le sont pas sans plus de précision.

Aucun objectif de densité n'est présenté dans le dossier pour ces zones ce qui ne permet pas de déterminer le nombre réel de logements pouvant être construits.

Pour ce qui est du sous-secteur AU, il se situe en prolongement d'un lotissement existant. D'une surface d'1,88 ha (voirie comprise), il y est prévu une densité de construction de 15 logements à l'hectare uniquement sous forme d'opération d'ensemble. Le projet est cohérent avec le SCoT. Au vu de l'objectif démographique ambitieux et de la présence d'un grand nombre de parcelles constructibles dans des dents-creuses, l'autorité environnementale s'interroge sur la pertinence de l'aménagement à court terme de ce secteur comme le laisse à penser le zonage.

En plus du sous-secteur AU, un sous-secteur AUi est présenté par la commune en prolongement du premier. Un conditionnement de son ouverture au remplissage complet du secteur AU serait un minimum pour éviter un étalement trop important.

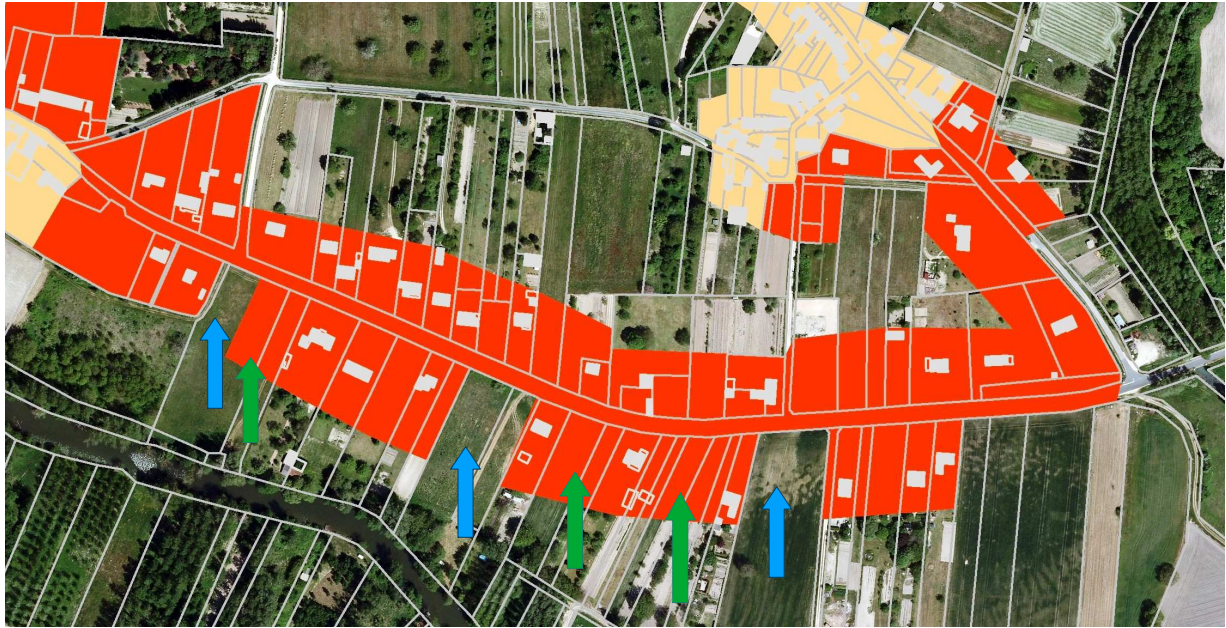


Figure 3: plan de zonage de la rue de la poste
Sources : rapport de présentation page 122

Pour ce qui est des activités économiques, seule l'extension de la zone d'activité d'Avis est prévue par le document. D'une surface de 2 ha, elle fait l'objet d'une OAP qui prend en compte de manière satisfaisante la présence d'une zone humide à l'est du secteur. Celle-ci sera évitée et l'extension se limitera à la zone AUy du PLU.

L'autorité environnementale recommande :

- **de réétudier l'ouverture à l'urbanisation pour l'habitat en accord avec une ambition démographique argumentée et la capacité en densification de la commune ou de mettre en place un phasage permettant de rationaliser cette ouverture ;**
- **de conditionner l'ouverture à l'urbanisation du sous-secteur AUi au remplissage complet du sous-secteur AU ;**
- **d'exposer une justification du choix des dents-creuses accompagnée d'une définition claire de ces dernières ;**
- **de fixer une densité de construction permettant une modération de la consommation d'espaces pour les secteurs en densification.**

2.2.3. L'étude du potentiel en énergies renouvelables

Le PADD fait du développement des énergies renouvelables, une des actions principales du document. Toutefois, aucune réflexion vis-à-vis de projets liés aux énergies renouvelables n'apparaît dans le document.

3. Qualité de l'évaluation environnementale et résumé non technique

L'évaluation environnementale n'est pas regroupée mais présentée à travers trois chapitres du rapport de présentation du PLU. L'autorité environnementale constate qu'en dehors des deux OAP, aucune évaluation des incidences du projet de PLU n'est présente dans le dossier. Consécutivement la démarche « éviter réduire compenser » n'est pas présentée. De plus, aucun résumé non-technique n'est présenté.

L'autorité environnementale recommande d'établir une évaluation environnementale complète⁴ du projet de plan local d'urbanisme et d'ajouter un résumé non-technique.

4. Conclusion

Le projet de plan local d'urbanisme tel que présenté est issu d'un objectif démographique qui ne s'accorde pas avec les tendances observées durant les dernières décennies à l'échelle de la commune mais aussi plus largement du département. Cela se traduit par des besoins surévalués en logements. En outre, la consommation d'espaces naturels et agricoles destinés à satisfaire ces besoins est en elle-même peu économe du fait de l'absence d'objectifs en termes de densité des constructions.

A cela s'ajoute l'absence d'étude d'impact globale à l'échelle de la commune qui rend encore plus opaque la réflexion sur la pertinence des choix effectués et interroge sur la conduite de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC) car elle n'est pas restituée.

Ainsi, l'autorité environnementale recommande principalement :

- **de réexaminer les ambitions de croissance démographique afin de retenir un scénario en cohérence avec les tendances observées ces dernières années ;**
- **de fixer une densité de construction permettant une modération de la consommation d'espaces pour les secteurs en densification ;**
- **d'établir une évaluation environnementale complète du projet de plan local d'urbanisme reprenant l'ensemble des thématiques inhérentes à un tel document et reflétant la conduite de la démarche ERC pour l'élaboration du projet de PLU.**

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

4 Au sens du « Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : une démarche au service de la qualité des documents d'urbanisme » de novembre 2019.