



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 la révision du
plan local d'urbanisme (PLU)
d'Azay-le-Rideau (37)**

n° : 2021-3082

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 19 février 2021. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme (PLU) d'Azay-le-Rideau (37).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN, François LEFORT et Caroline SERGENT.

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 mairie d'Azay-le-Rideau. Le dossier a été reçu le 30 novembre 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 7 décembre 2020 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 12 janvier 2020.

Sur la base des travaux préparatoires 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 PLU

Située dans le département de l'Indre-et-Loire à l'ouest de Tours, Azay-le-Rideau est une commune de 27,34 km² comptant 3 491 habitants en 2017 (Insee). Elle fait partie de la communauté de communes Touraine Vallée de l'Indre.

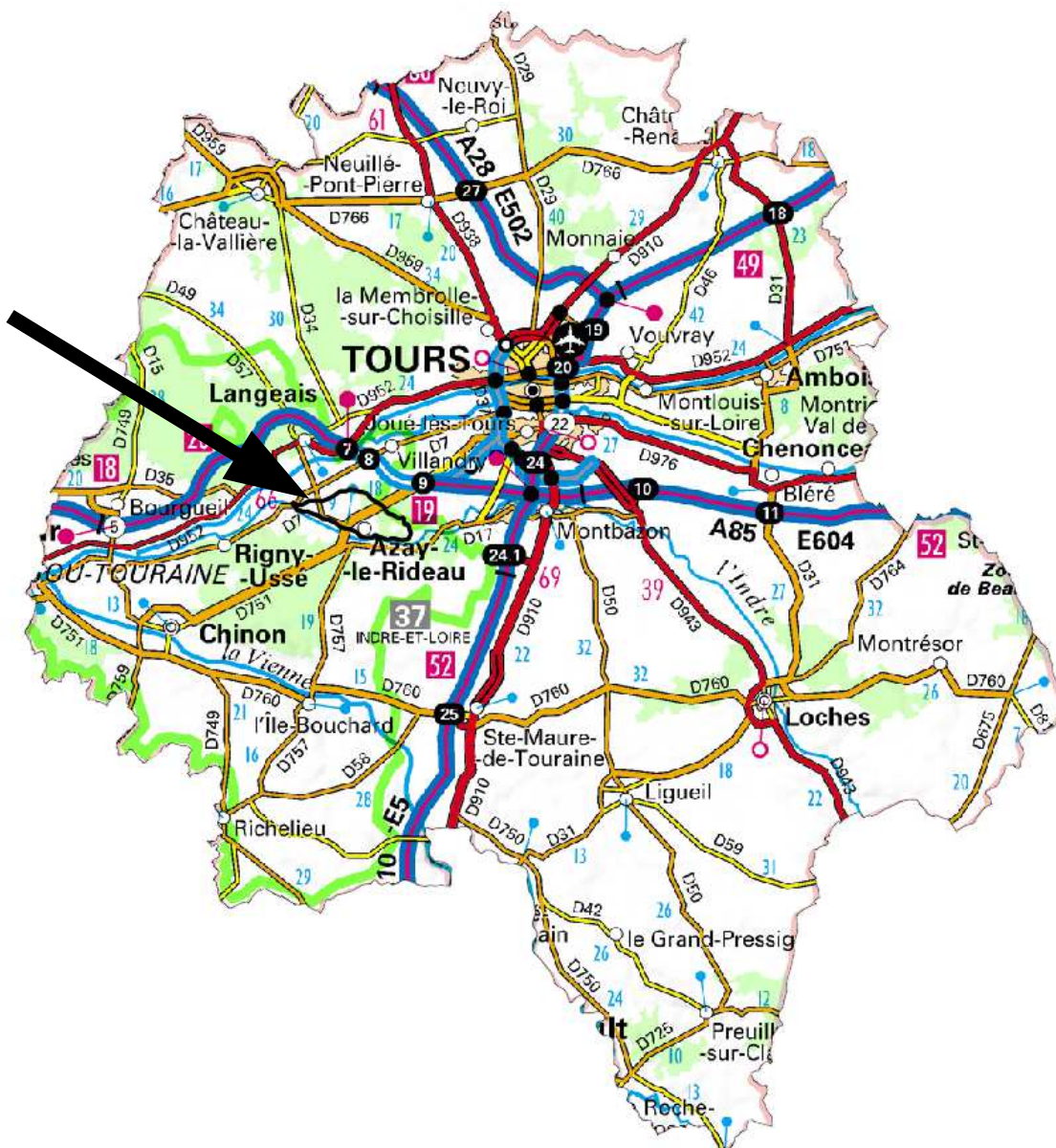


Illustration : Localisation d'Azay-le-Rideau (Source : Dreal CvdL)

La commune se situe à la pointe du plateau de la confluence entre la Loire et l'Indre. La majeure partie de son territoire se caractérise par un paysage de plateaux agricoles caractéristiques du centre Touraine, où la polyculture et les boisements occupent l'essentiel du secteur. La vallée de l'Indre et le coteau urbanisé occupent quant à eux le sud du territoire.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) est construit sur quatre orientations :

- assurer une croissance démographique continue,
- appuyer le potentiel touristique du territoire reconnu par l'Unesco,
- conforter le dynamisme économique,
- renforcer les équipements et les connexions du territoire.

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.

La démarche d'évaluation environnementale doit présenter les éléments d'explication des choix retenus à partir des principaux enjeux identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement comme le précise l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme.

Six scénarios alternatifs de développement du territoire sont présentés dans l'évaluation environnementale (page 26 et suivantes) et portent sur le développement démographique de la commune. Ces scénarios s'appuient sur l'évolution de la population observée entre 1999 et 2014, et proposent des hypothèses allant d'une croissance nulle (scénario 1) à une croissance annuelle de 1,41 % (scénario 6). La commune a retenu le scénario 5 qui propose « une croissance démographique annuelle supérieure à celle connue entre 1999 et 2014 » (page 26), soit 1,15 %, ce qui porterait la population communale à environ 4 100 habitants à l'horizon 2030. La croissance projetée est encore plus ambitieuse, comparée à celle enregistrée sur la période la plus récente, qui était de l'ordre de 0,1 % entre 2009 et 2014 (page 19 des « justifications » du rapport de présentation) et correspondant davantage au scénario intermédiaire 2. Pour justifier ce niveau d'ambition élevé, l'évaluation environnementale justifie que la faible dynamique démographique observée lors de la décennie passée est due à des possibilités de développement restreintes par la limitation de l'ouverture à l'urbanisation et non à la faiblesse de la demande.

Sur la base du scénario 5 le dossier évalue le besoin en logements neufs à 250 unités et se propose de mobiliser 7 logements vacants, maintenant le taux de vacance immobilière à 7 %.

La faiblesse de la justification du scénario démographique et le taux de vacance du parc résidentiel (161 logements en 2017, soit 8,8 % du parc résidentiel d'après l'Insee) qui augmente régulièrement ces dernières années amène l'autorité environnementale à s'interroger sur cette évaluation des besoins et les conséquences en matière de consommation d'espaces. Le dossier prévoit d'urbaniser 7 ha à destination de l'habitat (PADD, page 20). Si le dossier prévoit une consommation modérée de l'espace, une réévaluation de l'objectif démographique permettrait assurément de limiter davantage l'urbanisation présentant des enjeux, notamment en termes de paysages. Une révision à la hausse des densités minimales (15 et 17 logements par ha sur les deux sites les plus importants de « la gare » et des « Ateliers ») y contribuerait également.

Concernant les ouvertures à l'urbanisation destinées aux activités économiques, les 18 ha de zones « AUc », correspondent au secteur « Zone d'activités de La Loge » (et au développement de sa tranche n°2) auxquelles s'ajoute l'implantation d'activité au sein de l'enveloppe urbaine. Ces ouvertures apparaissent pertinentes en matière de besoin (10,9 hectares ont été consommés pour les activités économiques entre 2007 et 2017, diagnostic page 227) et de localisation.

Le diagnostic rappelle que le SCoT de l'agglomération tourangelle est en révision. L'évaluation environnementale rappelle les documents avec lesquels le PLU projeté doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (article L. 131-4 du code de l'urbanisme). Elle ne précise cependant pas qu'en l'absence de SCoT applicable, il y a une obligation de compatibilité ou de prise en

compte avec les documents énumérés aux L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'urbanisme¹. Le document démontre cependant la prise en compte du plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne par le PLU. Il rappelle les différentes orientations et objectifs du plan de gestion et indique, lorsque cela est pertinent, et comment le PLU les prend en compte. Il en est de même avec la charte du parc naturel régional (PNR) Loire-Anjou-Touraine, dont la nouvelle version est en cours d'écriture. En revanche, l'évaluation environnementale ne démontre pas en quoi en PLU est compatible avec les règles générales et prend en compte les objectifs du Sradet², pourtant cité dans le diagnostic ainsi qu'avec le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Touraine Vallée de l'Indre. Le PLU devrait tenir compte de ses orientations.

L'autorité environnementale recommande :

- **dans une logique de limitation de la consommation d'espaces, de réduire l'hypothèse de croissance démographique en cohérence avec les tendances des dernières années ;**
- **de démontrer la prise en compte et la compatibilité du PLU avec le Sradet et le PCAET.**

2.2 Les enjeux en matière de biodiversité et leur prise en compte dans le PLU.

L'état initial

L'état initial de l'environnement, contenu dans le rapport de présentation, est relativement succinct et en partie incomplet (page 202 et suivantes) puisque les zonages concernant la biodiversité ne sont que partiellement cités. Si les sites Natura³ 2000 (ZPS)⁴ et les trames vertes et bleues (régionale et locale) sont correctement identifiés et cartographiés, en revanche les données concernant les (Znieff)⁵ ne sont pas actualisées⁶.

Les sites de développements futurs (orientations d'aménagement et de programmation, OAP) ont fait l'objet d'inventaires, accompagnés de cartographies, des milieux, de la faune, de la flore et des zones humides, avec une pression d'observation proportionnée (évaluation environnementale, page 54 et suivantes). Toutefois, le périmètre d'étude des milieux et des zones humides sur la zone d'activités de la Loge est plus restreint que le secteur ouvert à l'urbanisation (1AUc et 2AUc). De plus, l'étude présentée en annexe 6 est ancienne (inventaires de 2007-2008) et elle est perfectible sur les aspects faune-flore⁷. Le dossier de PLU aurait dû être accompagné d'une mise à jour des inventaires sur la zone, ce qui n'a été que très partiellement réalisé.

1 Articles mentionnant les documents que le SCoT doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible.

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

3 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).

4 La commune comprend une partie de son territoire, au sud et à l'ouest, classée dans le site natura 2000 des « Basses Vallées de la Vienne et de l'Indre ».

5 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique, lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, 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.

6 En effet, il est indiqué l'absence de tels zonages sur la commune, alors qu'une Znieff de type I, « les Caves Méclines », diffusée depuis 2019, est présente en périphérie est du bourg.

7 Signalement de la présence de l'Azuré du serpolet, papillon protégé, sans aucune localisation, par exemple.

L'autorité environnementale recommande de mettre à jour l'état initial (zonages d'inventaire et de protection relatifs à la biodiversité, inventaires faune-flore) et ajuster en conséquence l'évaluation environnementale pour les zones d'urbanisation future.

Prise en compte par le projet de PLU

Les choix retenus dans le PLU en termes de zonage sont globalement de nature à préserver la biodiversité de la commune. Ainsi, la Znieff des « Caves Méclines » et la ZPS des « basses vallées de la Vienne et de l'Indre » sont classées en zones naturelle N ou agricole A. Les vallées au sens large (Indre et ses ruisseaux affluents) et les boisements apparaissent en zones naturelles ou agricoles, intégrant les réservoirs de biodiversité et la majorité des corridors écologiques identifiés dans les trames vertes et bleues régionales et locales. L'évaluation des incidences conclut à juste titre à l'absence d'effet notable du projet de PLU sur l'état de conservation du site Natura 2000.

S'agissant des zones à urbaniser, celles à vocation résidentielle, peu étendues, sont actuellement occupées par des milieux d'enjeu faible (friches, jardins, fourrés, cultures, etc.), et la seule zone humide identifiée (OAP « route de Tours »), au demeurant peu fonctionnelle, sera prise en compte dans l'aménagement (secteur non construit dédié à la gestion des eaux pluviales).

En revanche, les zones « AUc » à vocation d'activités, correspondant au secteur « Zone d'activités de La Loge », n'ont été que très partiellement inventoriées⁸ (évaluation environnementale page 54). De même, les éléments contenus dans l'étude de cette ZAC, anciens et incomplets, ne sont pas pris en compte dans la réflexion de l'OAP concernée. Ainsi, une mare abritant a priori des amphibiens protégés (données 2007) est incluse dans l'aménagement sans que l'évitement ne soit recherché. Les données d'autres espèces protégées et patrimoniales citées dans l'étude de la ZAC ne sont pas localisées et ne sont de ce fait pas prises en compte dans la réflexion. Enfin, les zones humides ne sont caractérisées que sur le périmètre d'inventaires, qui ne couvre pas l'intégralité de l'emprise de l'OAP.

Dans une moindre mesure, le secteur Ne (environ 9 ha) à vocation d'équipements, comprenant une ancienne décharge (2,7 ha), mais étendu à sa périphérie, aurait gagné à faire également l'objet d'inventaires et d'éventuelles propositions de classements plus protecteurs, notamment du fait de la présence d'un ruisseau en bordure de la zone et d'une mare.

L'autorité environnementale recommande de :

- **vérifier l'absence d'enjeux de biodiversité sur la zone 2AUc et à défaut d'envisager son déplacement ;**
- **traduire dans le règlement les objectifs du PADD relatifs à la préservation et la valorisation de la trame verte et bleue et aux coupures vertes.**

2.3 Les enjeux en matière de paysage et de patrimoine et leur prise en compte dans le PLU.

L'état initial

Le rapport de présentation identifie les entités paysagères qui caractérisent la commune (Diagnostic page 153). Le dossier en recense trois : le plateau agricole du centre Touraine, la vallée de l'Indre et le coteau urbanisé. Cette partie est correctement illustrée par des photographies, vues aériennes, cartes et blocs-diagrammes. Ce diagnostic est complété par un volet sur les paysages urbains et un volet sur le patrimoine bâti et naturel.

Un volet spécifique est dédié au Val de Loire, patrimoine mondial de l'Unesco. Celui-ci rappelle les trois critères ayant permis l'inscription du territoire mais ne détaille que très succinctement les

8 Des prospections écologiques ont eu lieu sur l'essentielle de la zone « 1AUc » (4 ha) mais aucune la zone « 2AUc » (13,9 ha).

composantes contribuant à la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du site. Le plan de gestion, qui traite de la prise en compte de ces composantes dans l'organisation et l'aménagement du territoire n'est pas cité. De même, il aurait été utile d'illustrer ce volet à partir d'une cartographie plus lisible qu'une carte touristique (page 162), qui distinguerait le périmètre du bien inscrit de sa zone tampon.

Le diagnostic identifie succinctement les axes de vue⁹ depuis lesquels les paysages du territoire peuvent être perçus (page 163). Une cartographie et des panoramas permettent d'illustrer ces vues remarquables. L'approche du dossier tend cependant à se limiter aux limites administratives du territoire communal. Par exemple, les points de vue depuis des communes voisines vers Azay-le-Rideau auraient mérité d'être identifiés. Il manque également certains points de vue depuis le territoire communal vers les communes voisines, par exemple depuis l'éperon de Marnay, qui offre des vues sur le val de Loire et ses coteaux. Les perceptions devraient être étudiées à une échelle plus pertinente que les limites communales, les aménagements réalisés sur une commune pouvant avoir des impacts paysagers depuis les communes voisines, et inversement.

Enfin, les coupures vertes¹⁰ ne sont pas mentionnées dans le diagnostic. Ces zones paysagères, explicitement citées comme menacées par le plan de gestion du « Val de Loire, patrimoine mondial », subissent l'empiètement des zones urbanisées depuis le XXe siècle et mériteraient d'être identifiées.

L'autorité environnementale recommande de compléter les éléments du diagnostic relatif aux axes de vue et de recenser les coupures vertes du territoire, comme espaces à conserver.

Prise en compte par le projet de PLU

L'enjeu « paysage » se traduit de manière satisfaisante à travers les orientations du PADD. Cette question est ainsi prise en compte dans les orientations relatives à la préservation de l'environnement (trame verte et bleue), au projet agricole ou encore au projet énergétique du territoire. Cependant, dans cet espace à forts enjeux que constitue le Val de Loire, il aurait été pertinent que le PADD mentionne les enjeux que l'inscription sur la liste du patrimoine mondial implique comme la maîtrise de l'urbanisation, le respect des coupures vertes ou encore la protection des coteaux et des rebords de plateaux.

Le règlement s'inscrit dans cette dynamique de prise en compte de l'enjeu paysager en créant par exemple une zone agricole « Ap », secteur inconstructible pour des raisons de préservation du paysage sur les abords de la route de Tours (entrée de ville, nord est du bourg). De même, le règlement mobilise d'autres outils comme la création d'espaces boisés classés (EBC), la délimitation d'emplacements réservés, la protection de haies, d'alignements et d'arbres remarquables au titre du code de l'urbanisme.

Les OAP sont de bonne qualité et les enjeux liés au paysage entrent dans les orientations par quartier. Elles prennent en compte le paysage dans leurs principes d'aménagement et indiquent ce qui existe et ce qui est préservé comme haies ou autres éléments paysagers. Les coteaux et cônes de vue¹¹ sont également identifiés. Sont ainsi prévus l'implantation de haies diversifiées ou autres traitements paysagers afin d'assurer la fonction de zone tampon entre espaces habités et autres espaces bâtis ou espaces cultivés. Elles intègrent également certaines contraintes comme l'écoulement de l'eau ou la topographie en intégrant à la réflexion les pentes de terrain (OAP « Gare »).

9 Point de vue qui révèle un axe constructeur dans le paysage qui est marqué par les différents plans, séquences, objets construits qui se combinent, se masquent ou au contraire semblent s'aligner dans une vue perspective.

10 Zones paysagères entre deux localités destinées à rester libre.

11 Ensemble des éléments localisés dans le champ visuel d'un observateur positionné à un emplacement précis, part d'un paysage qui se révèle significatif à partir d'un point de vue privilégié.

3. Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Une série d'indicateurs est proposée selon la typologie « variable-indicateur-source-fréquence » (évaluation environnementale page 21 et suivantes) et traite des différents enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement. Ces indicateurs semblent cependant issus d'un document intercommunal¹² et sont donc non pertinents pour certains d'entre eux – comme la part des communes ayant réalisé un zonage pluvial.

Le document justifie la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation pour mesurer les effets de l'application du PLUi. Il aurait été utile de rappeler, pour ces indicateurs, l'objectif correspondant affiché au PADD. En outre, il conviendrait de prévoir des mesures correctrices en cas d'écart significatif entre l'indicateur mesuré et l'objectif.

L'autorité environnementale recommande de :

- **retirer les indicateurs non pertinents à l'échelle de la commune ;**
- **de prévoir dès à présent des mesures correctrices en cas d'écart.**

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

L'évaluation environnementale permet une bonne caractérisation des enjeux principaux. Ce document souffre cependant d'un manque de hiérarchisation des enjeux. De même, elle permet de bien identifier les sensibilités environnementales des OAP avec les limites observées plus haut.

Un résumé non technique est placé à la fin de l'évaluation environnementale. Celui-ci est assez éloigné de ce que l'on peut attendre d'un document devant participer à l'information du public. Loin d'être complet, il ne porte pas sur l'ensemble du rapport de présentation : seule l'évaluation environnementale fait l'objet d'une synthèse. Son contenu doit également être facilement compréhensible par le public, en s'appuyant sur des illustrations (cartes, photographies, tableaux, etc.)

L'autorité environnementale recommande de revoir le résumé non technique pour en faire un véritable document de synthèse du rapport de présentation à destination du public.

5. Conclusion

Le projet de révision du PLU d'Azay-le-Rideau vise à encadrer le développement du territoire à l'horizon 2030. S'il identifie globalement les enjeux environnementaux du territoire, l'autorité environnementale constate quelques lacunes dans les volets biodiversité et paysage du diagnostic et de la prise en compte de l'environnement.

Mais surtout, l'autorité environnementale a constaté que la justification du projet de développement, particulièrement ambitieux en termes d'objectif démographique et de développement du territoire, n'est pas convaincante au regard des tendances observées et pourrait se traduire par une surconsommation d'espaces incompatible avec l'objectif national de zéro artificialisation nette rappelé par le Sradet. Le dossier ne démontre d'ailleurs pas sa compatibilité avec ce dernier et le PCAET.

12 Le dossier cite d'ailleurs régulièrement le sigle PLUi, qui signifie plan local d'urbanisme intercommunal.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- **dans une logique de limitation de la consommation d'espaces, de réduire l'hypothèse de croissance démographique en cohérence avec les tendances des dernières années ;**
- **de démontrer la prise en compte et la compatibilité du PLU avec le Sradet et le PCAET ;**
- **de traduire dans le règlement les objectifs du PADD relatifs à la préservation et la valorisation de la trame verte et bleue et aux coupures vertes.**

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