



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'Ormes (45)**

N° : 2021-3174

## 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 28 mai 2021. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) d'Ormes (45).*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian LE COZ, Sylvie BANOUN, Caroline SERGENT, Isabelle LA JEUNESSE.*

*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 communauté de communes d'Orléans Métropole. Le dossier a été reçu le 4 mars 2021.*

*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 12 mars 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 7 mai 2021*

*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 à l'entrée nord-ouest de l'agglomération orléanaise, dans le département du Loiret, la commune d'Ormes est l'une des 22 communes qui composent Orléans Métropole. Elle couvre un territoire de 1 815 ha et comptait 4 122 habitants en 2017 (Source Insee).

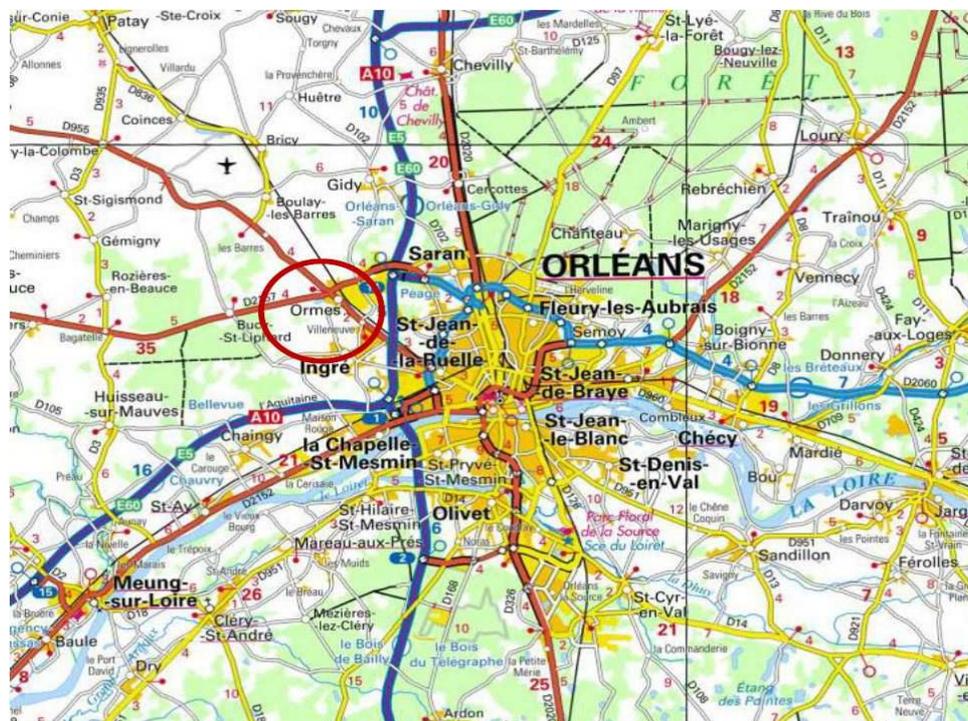


Figure 1 : carte de localisation de la commune d'Ormes

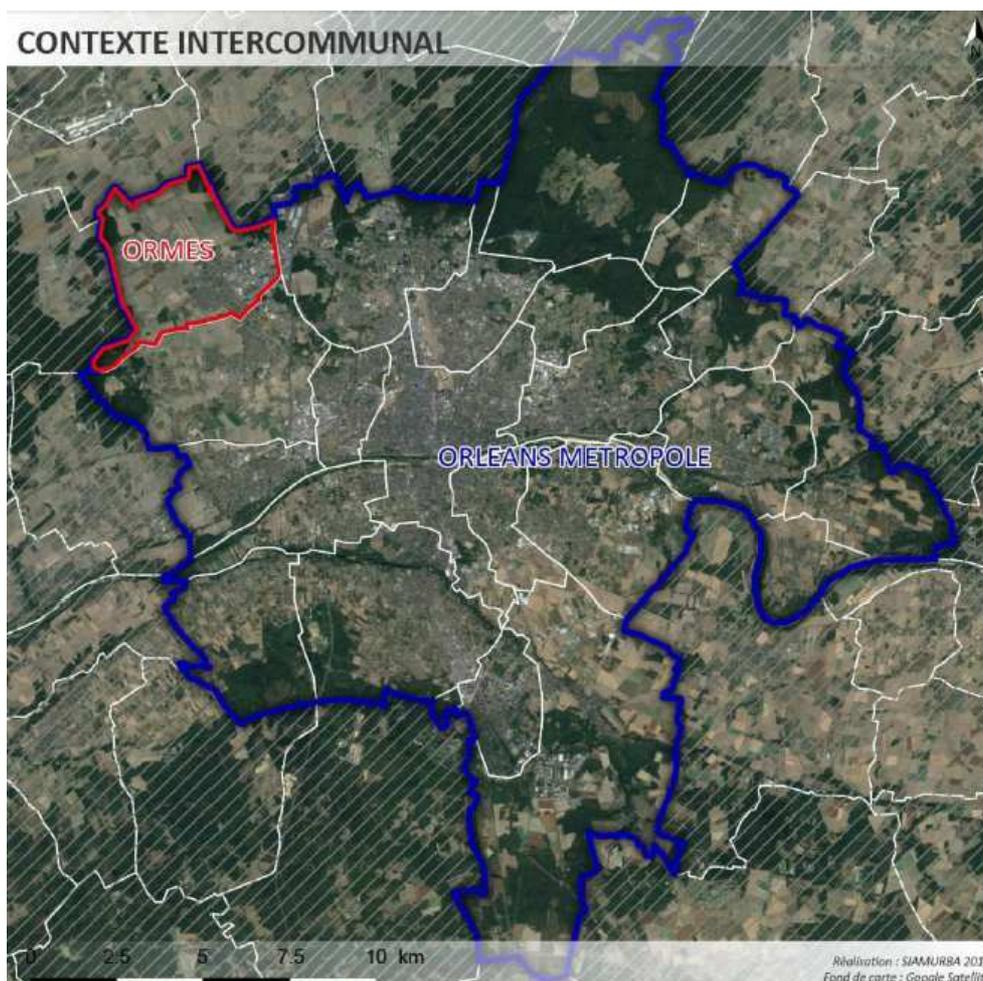
(Source : Rapport de présentation – Diagnostic territorial page 8)

Implantée au croisement des axes routiers Orléans/Châteaudun et Orléans/Le Mans, et bénéficiant de la proximité de l'autoroute A10, elle abrite, avec les communes limitrophes de Saran et d'Ingré, le deuxième parc industriel de la métropole orléanaise, Pôle 45, qui représente un pôle d'emplois majeur pour le territoire métropolitain.

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) d'Ormes reste cohérent avec le projet communal initié en 2008 à l'occasion de l'élaboration du PLU, mais réoriente certaines positions pour s'inscrire et contribuer au projet intercommunal Orléans Métropole et intégrer les nouvelles dispositions imposées par les Codes de l'Urbanisme et de l'Environnement. Il est à noter que le PLU métropolitain (PLUM), actuellement en cours d'élaboration et d'ores et déjà arrêté, se substituera au PLU d'Ormes révisé ; ce dernier étant donc a priori amené à avoir une durée de vie relativement courte.

La révision du PLU d'Ormes a été soumise à évaluation environnementale par la décision de la mission régionale d'autorité environnementale du 10 mai 2019 à la suite d'un examen au cas par cas. Cette décision était en particulier motivée par la nécessité de justifier les besoins en nouvelles constructions exprimés dans le dossier, qui dépassaient le rythme de construction prescrit par le SCoT et qui généraient une importante consommation d'espaces cultivés (80 ha). Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune d'Ormes s'articule autour de cinq grands axes :

- « Valoriser les paysages, l'environnement et le cadre de vie ;
- Maintenir le dynamisme et l'attractivité d'Ormes ;
- Réorienter et harmoniser le développement urbain ;
- S'inscrire dans le principe de la métropole des proximités ;
- Assurer une gestion environnementale du territoire ».



*Figure 2: carte de localisation de la commune d'Ormes au sein d'Orléans Métropole  
(source : Rapport de présentation – Diagnostic territorial page 9)*

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

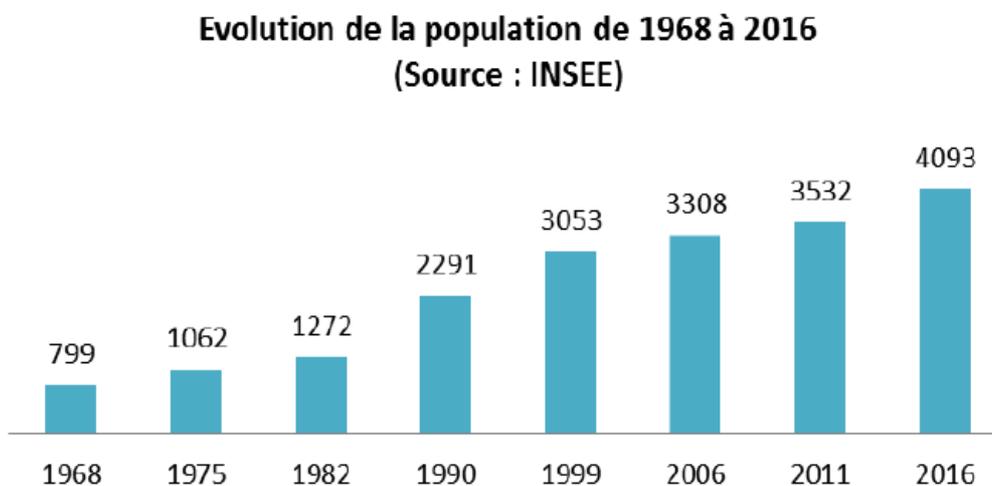
- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- le trafic routier et les nuisances associées ;
- la biodiversité ;
- les risques naturels.

## **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**

Le chapitre du rapport de présentation consacré à la justification des choix retenus du PLU aborde, de manière détaillée, les motivations ayant conduit à la révision du PLU. Il insiste sur les points faisant l'objet d'une évolution par rapport au PLU actuel, et présente de manière claire les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), la délimitation des zones et diverses dispositions du règlement.

Le scénario démographique présenté s'appuie sur la moyenne des évolutions récentes de la population communale. Le diagnostic territorial montre une augmentation assez régulière de la population d'Ormes, qui bénéficie, selon les éléments du dossier, du dynamisme d'Orléans tout en préservant une certaine qualité de vie.



*Figure 3: évolution de la population d'Ormes*  
(source : Rapport de présentation – Diagnostic territorial page 16)

Ainsi, après une forte croissance démographique des années 1970 à 1990, puis un ralentissement, la commune présente des valeurs d'évolution démographiques toujours positives et nettement supérieures au taux de croissance d'Orléans Métropole. Elle semble s'inscrire depuis 2011 sur une croissance plus soutenue, avec 561 habitants supplémentaires entre 2011 et 2016 (et un taux de croissance annuel de 3 % en moyenne).

Le scénario de croissance démographique retenu dans le projet prévoit un taux de croissance de 2 % par an pour la période 2020-2040, ce qui semble cohérent avec ces chiffres. Il prévoit ainsi l'accueil de 2 445 habitants supplémentaires d'ici 2040, ce qui porterait la population communale à environ 6 500 habitants.

À partir du calcul du point mort démographique<sup>1</sup>, sur la base d'une hypothèse de 2,5 personnes par ménage (qui correspond à la moyenne actuelle de la commune), et de l'hypothèse du taux de croissance démographique de 2 % par an, le dossier fait état d'un besoin de production de logements estimé à 1 028 logements entre 2020 et 2040, soit environ 51 logements par an<sup>2</sup>.

Il est regrettable que l'analyse s'arrête à la justification des choix et ne détaille pas le nombre de logements prévus sur cette période. L'Autorité environnementale constate un manque de cohérence avec le chiffre mentionné dans le PADD<sup>3</sup>.

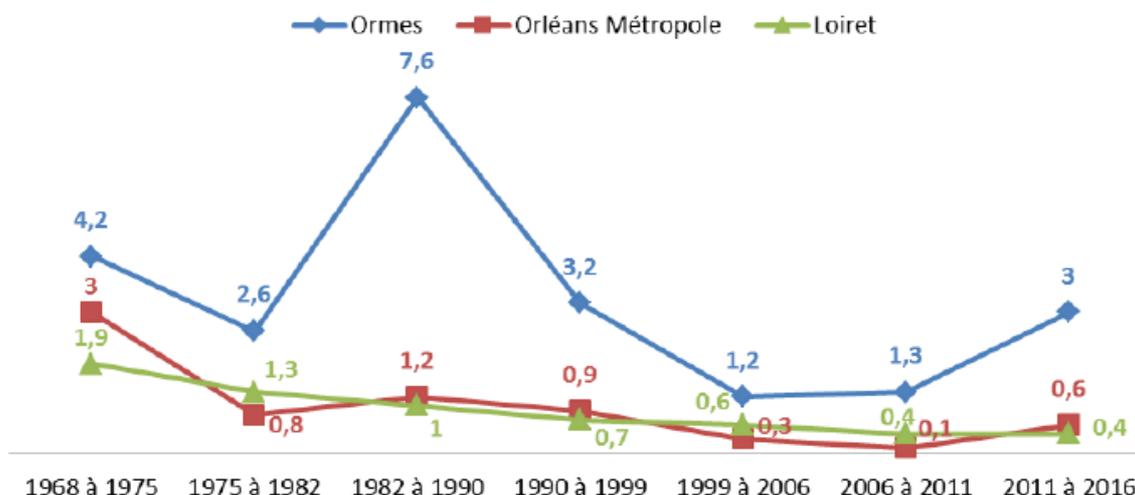
---

1 Disponible en page 30 du diagnostic et 12 de la justification des choix (rapport de présentation).

2 Le SCoT prévoit pour Ormes une programmation maximale de 850 logements.

3 825 logements d'ici 2035, soit en moyenne 55 logements par an.

**Evolution comparée du taux de croissance démographique annuel  
moyen en %  
(Source : INSEE)**



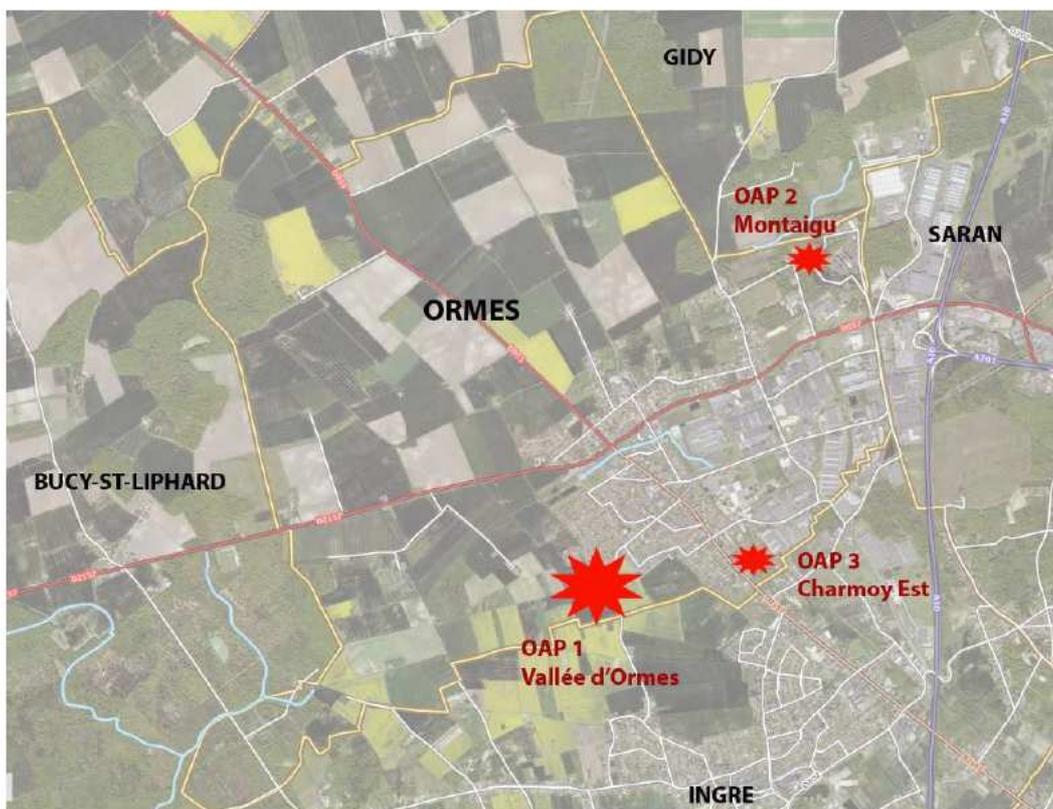
*Figure 4: évolution comparée du taux de croissance démographique annuel moyen en %  
(source : Rapport de présentation – Diagnostic territorial page 17)*

Le chapitre consacré au diagnostic territorial présente, de manière pertinente, la faiblesse du taux de vacance (5,7 % en 2016) et un recensement du potentiel de densification au sein de l'enveloppe urbaine, sur la base d'une cartographie précise. L'étude estime ainsi que le potentiel de densification « réaliste » représente la moitié des surfaces identifiées en « dent creuse », soit 5,3 ha, ce qui offre, sur la base une densité moyenne de 20 logements par hectare observée dans le bourg d'Ormes, un potentiel de 110 logements en densification.

Le projet de PLU prévoit la répartition suivante des logements à construire :

- 725 logements sur un site en extension à l'ouest du bourg nommé « Vallée d'Ormes », d'une superficie de 48 ha (dont 30 ha affectés aux logements, 15,9 ha aux espaces publics structurants et voiries primaires, et 2,1 ha aux équipements publics de proximité), avec un phasage dans le temps (zone 1AUa : environ 375 logements d'ici 2027 et zone 1AUb : environ 350 logements entre 2027 et 2034) ;
- 55 logements sur un terrain dit « Charmoy Est » au sud de la ville, dans la continuité de l'enveloppe urbaine, d'une superficie de 3,7 ha ;
- 10 logements en densification du tissu bâti existant sur le site « Montaigu »
- 110 logements en densification au sein du tissu urbain existant.

Cela représente donc un total de 900 logements, étonnamment supérieur aux chiffres énoncés dans le PADD à l'horizon 2035 et non-concordant avec les besoins exprimés (1 028 logements à l'horizon 2040, soit 771 logements à l'horizon 2035) dans le dossier.



*Figure 5: Localisation des extensions d'urbanisation faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (source : document 3 OAP, page 3)*

**L'autorité environnementale recommande de clarifier les objectifs en termes de production de logements dans les différentes pièces du PLU du dossier.**

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

### **2.2.1. La consommation d'espaces agricoles**

Comme indiqué précédemment, le potentiel de densification au sein de l'enveloppe urbaine a correctement été étudié. La principale consommation d'espaces projetée concerne la ZAC de la « Vallée d'Ormes », à l'ouest du bourg, d'une superficie totale de 63 ha, dont 48 ha, correspondant aux deux premières phases, seront ouverts à l'urbanisation d'ici 2035, dans le cadre du présent projet de révision du PLU. Il est à noter que le zonage présenté ne fait pas apparaître l'urbanisation future liée à la phase 3 de la ZAC. Elle constitue cependant une consommation d'espaces agricoles qui conduit à sa sous-estimation.

Les terrains concernés par l'extension urbaine sont exclusivement situés en zone agricole, et seront exploités jusqu'à leur changement d'affectation. Le projet de révision engendre ainsi une perte conséquente de terres cultivées. Le PADD affiche comme premier objectif de « préserver et valoriser la richesse agricole du territoire », en insistant sur la réduction des espaces à urbaniser en zone agricole par rapport au précédent PLU. L'autorité environnementale constate une contradiction entre la volonté affichée de préservation des espaces agricoles et les objectifs de développement de la commune sur une surface conséquente au détriment des terres agricoles. De plus, le projet ne comprend pas de réflexion sur la compensation des terres agricoles consommées, même à une échelle plus large.

Néanmoins, un phasage des opérations d'ouverture à l'urbanisation est prévu (la viabilisation du secteur 1AUb ne pourra intervenir qu'à l'issue de la commercialisation des 4/5<sup>èmes</sup> des logements de la phase 1AUa).

Par ailleurs, les densités de construction devraient être augmentées, afin de limiter la consommation d'espaces. En effet, le SCoT métropolitain prévoit, sur le bourg d'Ormes, une densité minimale de 20 à 25 logements par hectare. La majeure partie des extensions sur la ZAC de la « Vallée d'Ormes » se feront avec une densité moyenne de 24 logements par hectare. Mais certains projets de développement prévus dans le projet de PLU ont une densité inférieure, notamment les secteurs de « Charmoy Est » (15 logements par hectare) et Montaigu (3 logements à l'hectare).

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

- **d'augmenter les densités prévues sur les zones ouvertes à l'urbanisation en dehors de la ZAC à court terme et en densification afin de limiter l'espace consommé ;**
- **de retarder l'ouverture à l'urbanisation des espaces prévus dans le cadre de la phase 3 de la ZAC de la Vallée d'Ormes ;**
- **de prévoir la compensation des terres agricoles consommées à l'échelle de la Métropole.**

#### **2.2.2. Les déplacements, le trafic routier et les nuisances associées**

Le diagnostic territorial dresse un état des lieux centré sur les déplacements domicile-travail<sup>4</sup> et sur la circulation sur le territoire communal.

Les lignes de transports en commun desservant la commune sont bien identifiées, avec deux lignes de bus permettant la liaison avec Orléans et les communes les plus proches (Ingré, Saran, Saint-Jean-de-la-Ruelle), et un système de transport à la demande « Résa'TAO ». Il est cependant à noter que dans le cadre des déplacements domicile-travail, les transports en commun ne captent que 4 % des actifs, le vélo 3 %, et les catégories « marche » et « pas de déplacements » pèsent 8 % à elles deux<sup>5</sup>. Le rapport de présentation indique que la voiture reste le moyen de transport privilégié par les habitants de la commune dans le cadre de leurs déplacements domicile-travail. En 2016, 85 % des actifs utilisaient ainsi leur véhicule individuel<sup>6</sup>, des chiffres supérieurs à ceux d'Orléans Métropole (70 %) et du département du Loiret (78 %). Ces chiffres s'expliquent par le fait que 80 % des actifs de la commune travaillent à l'extérieur de celle-ci (p.48). Parmi les actifs, 75 % travaillent dans une autre commune du Loiret, 2 % dans un autre département de la région Centre-Val de Loire et 3 % dans une autre région. Il aurait été intéressant de connaître la proportion des actifs travaillant dans une autre commune d'Orléans Métropole pour articuler l'urbanisme et les modes de déplacement.

Le diagnostic des trafics routiers montre que les trafics se concentrent sur les 3 axes structurants de la commune qui sont l'Avenue Charles de Gaulle (RD 557) avec plus de 10 000 véh/j, la RD 2157 et la RD 955 qui voient passer un trafic de 5 000 à 10 000 véh/j (p.47). La commune est également maillée de voies de dessertes locales connectant les zones résidentielles aux axes principaux, et de plusieurs pistes cyclables sans continuité (p.50). La figure p. 50 ne permet toutefois pas d'identifier le réseau des pistes cyclables. Il aurait été plus pertinent de créer une carte supplémentaire permettant de faire davantage apparaître ces voies afin que le document

4 Les déplacements domicile-travail représentent en moyenne, en France, environ un quart des déplacements.

5 Et non 7 % comme il est écrit par erreur en page 47 du diagnostic territorial.

6 La moyenne nationale qui inclut les zones rurales est de 74 % (source Insee) et celle de la Métropole 70 % (page 47 du rapport de présentation).

soit plus compréhensible et lisible, d'autant que la continuité des itinéraires piétons est cyclables doit constituer un des objectifs de la planification.

Le PADD ne prévoit pas d'objectif précis sur les déplacements mais porte toutefois des objectifs en lien avec la thématique des transports, en particulier l'objectif 4.2 « Relier, structurer et ouvrir les quartiers » (p.14), lui-même sous-divisé en 3 orientations : « Concevoir un maillage d'espaces publics et le relier au centre-ville et les quartiers existants », « Développer les liaisons douces, pour limiter le recours systématique à la voiture. » et « Assurer les liens vers les réseaux de transports en commun et encourager leur usage au sein de l'agglomération ». De manière cohérente, les trois OAP, « ZAC de la Vallée d'Ormes », « Montaigu » et « Charmoy Est » portent des principes d'aménagement intégrant des cheminements actifs, avec la volonté de connecter les quartiers entre eux. Mais les dispositions prévues ne portent que sur les liaisons douces au sein des quartiers et en liaison avec le centre-bourg. Le projet de PLU n'évoque pas les aménagements qui permettent de rejoindre les pôles extérieurs (Pôle 45, Orléans, etc.). Pourtant c'est un problème important pour les habitants d'Ormes qui recourent à 85 % à la voiture pour leurs déplacements domicile-travail.

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

- **documenter l'articulation entre le projet de PLU et le Sradet en matière de mobilités ;**
- **procéder à un diagnostic de l'ensemble des déplacements et de ne pas se limiter aux déplacements entre le domicile et le travail, et de prévoir en conséquence des mesures pour réduire le taux d'usage de la voiture individuelle au sein des déplacements ;**
- **d'inclure les entrées et sorties de ville dans la réflexion sur les modes actifs et multimodaux en traitant en particulier la liaison avec le Pôle 45, de manière à faciliter le recours à des modes alternatifs à l'automobile y compris pour les trajets domicile-travail.**

L'étude d'impact ne permet pas de saisir les incidences réelles (et donc les mesures à mettre en œuvre pour y faire face) des OAP en matière de trafics routiers, de bruit, de qualité de l'air. La construction de 780 logements sur les sites de la « Vallée d'Ormes » et de « Charmoy Est » aura un impact conséquent sur le trafic, le bruit et la qualité de l'air, d'autant que selon le diagnostic, un foyer posséderait un à deux véhicules. Le dossier n'est à l'évidence, pas complet sur la question des mobilités et des alternatives à l'usage de la voiture individuelle, comme sur les conséquences d'un tel choix sur l'environnement et la santé humaine, ce qui constitue une lacune de l'étude d'impact.

#### **L'autorité environnementale recommande de procéder à l'étude des mobilités induites par le projet de PLU et de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine.**

Concernant le bruit, la thématique est traitée selon le dossier par « l'aménagement d'un espace tampon » pour réduire les nuisances sonores de la RD 2157 au nord de la ZAC de la « Vallée d'Ormes » (p.61) et la création d'une zone tampon de 25 m entre la voie ferrée et les premiers bâtiments pour l'OAP « Charmoy Est » (p.62). Néanmoins, ne connaissant pas les trafics engendrés par la ZAC de la « Vallée d'Ormes », en particulier sur la rue des Forges qui la connectera à la RD 2157, les incidences en termes de nuisances sonores sur ce secteur n'ont pas pu être évalués.

De même, en l'absence d'étude de trafic globale, la pollution de l'air liée au trafic routier n'a pas pu être évaluée.

### 2.2.3. La biodiversité

En ce qui concerne la biodiversité, l'évaluation environnementale se concentre sur les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation ou d'une densification urbaine et indique qu'aucune de ces zones n'est concernée par un zonage réglementaire de biodiversité. Des inventaires ont été réalisés sur la « Vallée d'Ormes » et une partie du site « Charmoy Est ». Ces inventaires n'ont montré la présence d'aucune espèce patrimoniale ou habitats patrimoniaux. L'étude a identifié une zone humide d'environ 0,3 ha sur le secteur « Charmoy Est ».

Les zones ouvertes à l'urbanisation ne portent pas sur des secteurs sensibles en matière de biodiversité. L'ouverture à l'urbanisation du secteur de la « Vallée d'Ormes » sera accompagnée d'une évaluation environnementale dédiée liée à la procédure de création de la zone d'aménagement concerté, ce qui permettra d'une part d'affiner l'état initial et d'autre part de préciser les mesures ERC (éviter-réduire-compenser) à mettre en œuvre.

Pour ce qui concerne la zone humide, classée en zone à urbaniser (1AU), l'autorité environnementale constate qu'elle n'est abordée que succinctement dans l'OAP de cette zone. Il aurait été pertinent, d'analyser ses fonctionnalités écologiques, de mettre en œuvre des mesures ERC adaptées, et de la faire figurer explicitement sur le plan de zonage du règlement pour assurer de manière pérenne sa prise en compte.

### 2.2.4. Les risques naturels

Le dossier fait état, à juste titre, d'un aléa fort au retrait-gonflement des argiles sur l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation et de la présence de trois cavités souterraines sur le site de la « Vallée d'Ormes ». Il aurait été judicieux de localiser précisément les cavités, et de prévoir, une zone d'inconstructibilité à ces emplacements. Ces aspects devront être traités au plus tard dans le dossier de ZAC dans la mesure où ils conditionnent le mode d'occupation du secteur. En ce qui concerne le risque de retrait-gonflement des argiles, la problématique est peu mise en évidence dans le dossier, ce dernier indiquant cependant que les pétitionnaires en seront informés.

### 2.2.5. Émissions de gaz à effet de serre

Le sujet n'a pas été traité à la hauteur des enjeux dans le document. L'affirmation selon laquelle le PLU révisé amènera une réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessiterait d'être étayée. Le dossier devra indiquer en quoi le projet tel que présenté contribue à l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050.

## 2.3 Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Une série d'indicateurs est proposée selon la typologie « objectif-indicateur-données ou outils à utiliser-périodicité » (évaluation environnementale page 1 et suivantes) et traite des différents enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement. Ces indicateurs semblent globalement intéressants, mais plupart d'entre eux sont d'ordre qualitatif, ce qui permettra difficilement l'appréciation des écarts par rapport à l'objectif. Il serait dans tous les cas utile, pour les indicateurs quantifiés de présenter une valeur de référence (état initial de la situation) et de disposer d'une valeur-objectif en précisant l'horizon temporel pour suivre l'évolution de la situation.

**L'autorité environnementale recommande de présenter, pour tous les indicateurs quantifiables une valeur de référence et d'une valeur-objectif (en précisant l'horizon temporel) pour permettre le suivi de l'évolution de la situation sur les différentes thématiques.**

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

L'évaluation environnementale est claire mais souvent trop synthétique. Elle est lacunaire sur les déplacements (et les incidences associées sur l'environnement et la santé humaine), les émissions de gaz à effet de serre induites par le projet et les risques naturels.

Le résumé non technique, extrêmement succinct, peine à restituer une vision d'ensemble du projet de PLU et de l'évaluation de ses incidences sur l'environnement.

### 4. Conclusion

La révision du PLU d'Ormes, au travers de la création des OAP « Vallée d'Ormes », « Montaigu » et « Charmoy Est », porte un projet important de développement qui va transformer et remodeler la commune d'Ormes pour les quinze prochaines années. Ce projet est cohérent avec les tendances démographiques récentes et l'autorité environnementale a constaté que suite à l'examen au cas par cas, la commune a réduit la consommation d'espaces. Néanmoins, ce développement sera toujours source d'une importante consommation de terres agricoles.

Alors que la population d'Ormes utilise plus la voiture pour ses déplacements domicile-travail que la population française ou métropolitaine et qu'elle est appelée à s'accroître, rien n'est prévu pour éviter que la part modale de la voiture n'augmente encore et l'étude d'impact est muette sur les incidences de cette évolution pour l'environnement et la santé humaine.

**L'autorité environnementale recommande :**

- **d'augmenter les densités prévues sur les zones ouvertes à l'urbanisation en dehors de la ZAC à court terme et en densification afin de limiter l'espace consommé ;**
- **de retarder l'ouverture à l'urbanisation des espaces prévus dans le cadre de la phase 3 de la ZAC de la Vallée d'Ormes ;**
- **d'inclure les entrées et sorties de ville dans la réflexion sur les modes actifs et multimodaux en traitant en particulier la liaison avec le Pôle 45, de manière à faciliter le recours à des modes alternatifs à l'automobile y compris pour les trajets domicile-travail.**

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