



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 intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes
des Quatre Vallées (45)**

n° : 2021-3320

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 15 octobre 2021. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes des Quatre Vallées (45).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN, Jérôme DUCHENE, Corinne LARRUE 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 communauté de communes des Quatre Vallées. Le dossier a été reçu le 15 juillet 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 19 juillet 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 12 août 2021.

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 PLUi

Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes des Quatre vallées regroupe 19 communes pour une superficie de 286,9 km². Peuplé d'environ 17 280 habitants (Insee, 2018), ce territoire affiche une croissance démographique annuelle de l'ordre de 0,1 % entre 2013 et 2018, inférieure à celle du département (0,4 %).

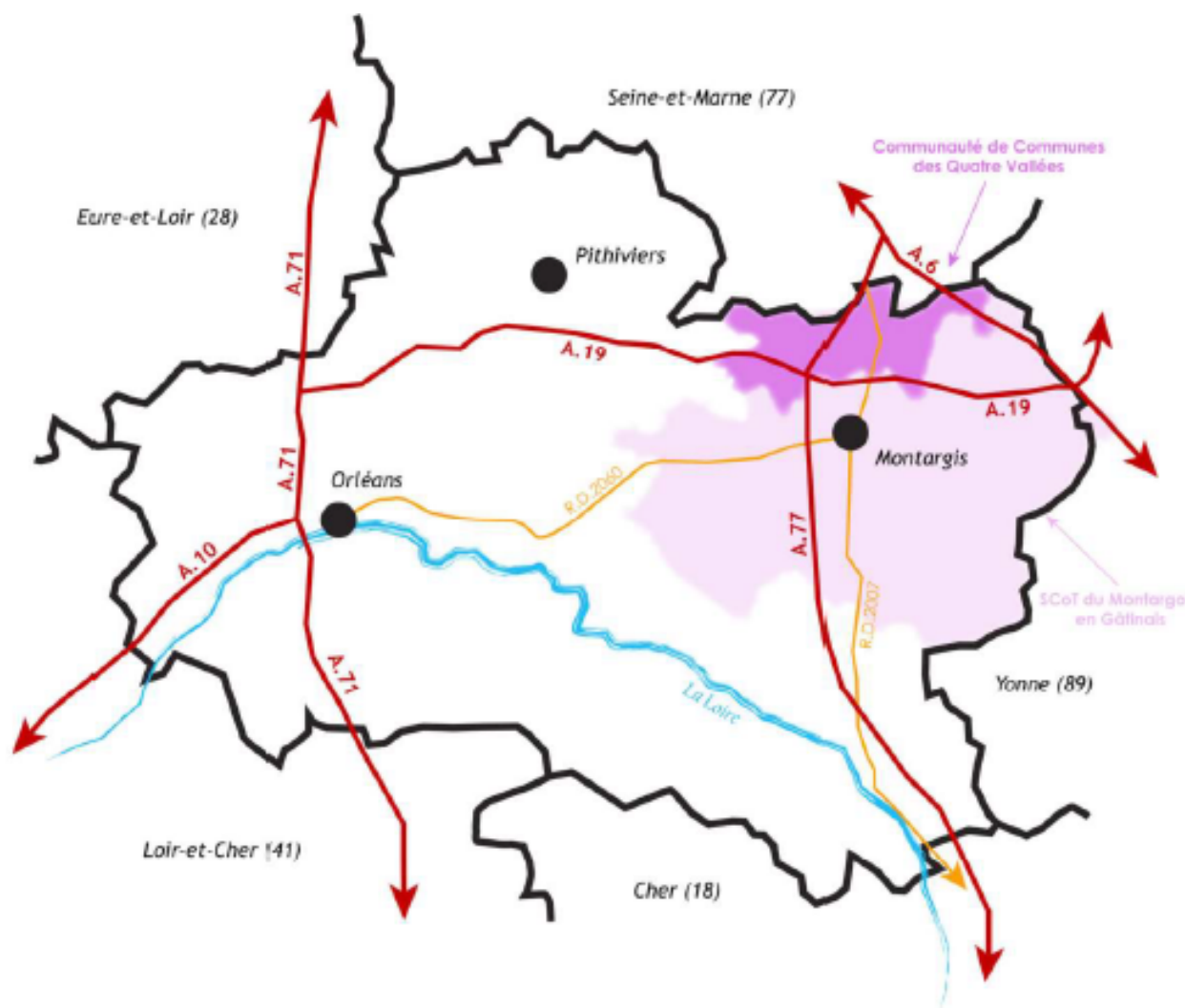


Illustration : Localisation de la communauté de communes des Quatre Vallées (Source : Diagnostic, page 13)

Située au nord-est du Loiret, au contact de l'Île-de-France et de la Bourgogne-Franche-Comté, le territoire s'organise en trois ensembles : les plateaux agricoles à l'est et à l'ouest, les vallées qui irriguent le territoire et la forêt domaniale de Montargis au sud-est.

Par délibération en date du 27 mai 2021, le conseil communautaire de la CC4V a arrêté pour la seconde fois son projet de PLUi. Ce nouveau projet fait suite à l'avis défavorable émis par l'État en raison, notamment, d'une consommation foncière trop importante, d'extensions urbaines non justifiées et de l'absence de prescriptions relatives à la densité dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de ce nouveau projet de PLUi de la CC4V s'articule autour des six orientations du projet précédent :

- « mobilité et services comme conditions de développement et d'attractivité,
- vers une nouvelle impulsion économique,
- la ruralité ou comment habiter un cadre de vie de qualité,
- se positionner politiquement en matière de transition énergétique,
- l'environnement : le dénominateur commun à préserver pour le développement de la CC4V,
- objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »

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

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

Un seul scénario de développement du territoire est présenté dans le dossier (Justification, page 32). Reposant sur un développement différencié au sein même de la communauté de communes, la collectivité projette une croissance démographique de 0,4 % par an pour les communes « à dominante rurale » et les communes rurales « sous pression périurbaine », et une croissance annuelle de 0,6 % pour les pôles relais, les communes périurbaines et deux communes à dominante rurale sous pression périurbaine des pôles relais (Griselles et Girolles).

Il est ainsi prévu d'accueillir 1 755 habitants sur le territoire d'ici les 12 prochaines années. Ce scénario découlant du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Montargois-en-Gâtinais, le dossier n'apporte pas de justifications supplémentaires, en lien avec les dynamiques démographiques des périodes passées. Si, le territoire connaît une croissance démographique de l'ordre de 1,1 à 1,2 % par an de 1990 à 2013, celle-ci a subi un fort ralentissement durant la période 2013-2018 (+0,1 %/an). Au regard des dernières tendances observées, la robustesse du scénario retenu n'apparaît en l'état pas garantie en l'absence de justification complémentaire.

De ce fait, l'hypothèse de croissance retenue peut avoir pour conséquence une surévaluation des besoins en logements, estimés à environ 80 par an, soit 1 086 logements sur les 12 années du PLUi. De plus, si la lutte contre la vacance est évoquée (Justification, page 32), aucun programme de mobilisation des logements vacants n'est formulé, malgré un taux de vacance de 9,6 % (Insee, 2018). Cela est confirmé par le PADD et son emploi du conditionnel, qui annonce qu'une action « sur la vacance serait à envisager » (page 24). Le projet n'intègre pas la prise en compte des logements vacants dans les calculs du besoin en logements et n'explique pas comment les mobiliser.

Le PLUi doit être compatible ou prendre en compte un certain nombre de documents, plans et programmes de rang supérieur : le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Montargois-en-Gâtinais, approuvé le 1^{er} juin 2017, constitue le principal document cadre du plan. Le schéma définit entre autres les limites dans lesquelles doit se tenir l'urbanisation en définissant un potentiel d'urbanisation maximal par commune et intègre les documents de planification de rang supérieur. Le dossier examine la compatibilité du PLUi avec le SCoT (évaluation environnementale, pages 14 et suivantes) au regard de ses orientations et notamment des objectifs de programmation de logements, de consommation d'espaces et des incidences environnementales. Le SCoT prévoit, pour les Quatre Vallées, une consommation d'espace de l'ordre de 7,5 ha par an (document d'orientation et d'objectif, page 42). En programmant une consommation foncière annuelle de 9,6 ha par an (évaluation environnementale, page 26), le projet de PLUi s'inscrit dans la perspective d'un rythme d'artificialisation supérieur à celui prévu par le SCoT.

En ce qui concerne le Sraddet¹, la collectivité a fait le choix de ne pas analyser la compatibilité du PLUi projeté avec ses règles générales et objectifs, contenus dans son fascicule (évaluation environnementale, page 34). Le dossier justifie ce choix en rappelant que le rapport de compatibilité doit s'effectuer directement avec le SCoT en cours de révision et que par conséquent, l'analyse du Sraddet s'effectuera à travers la compatibilité du PLUi avec la révision générale du SCoT, dès lors que celui-ci sera révisé. De ce fait, une procédure d'évolution du PLUi devra être engagée si la compatibilité du PLUi avec le SCoT révisé n'est pas avérée.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'ajuster les objectifs de croissance de la population à la situation démographique du territoire ;**
- **de prévoir un programme de réhabilitation du logement vacant ;**
- **de revoir à la baisse les besoins en logements et en foncier qui en découlent ;**
- **d'examiner la compatibilité du PLUi avec les documents cadres même en l'absence d'obligation formelle ;**
- **de respecter les objectifs du Sraddet, en matière de consommation d'espace.**

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

2.2.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles

État initial de l'environnement

Le document dresse un bilan de l'occupation des sols qui s'avère très succinct (pages 64-65). Si les différents postes font l'objet d'une description (milieux aquatiques et humides, espaces boisés, milieux agricoles, etc.), aucune information statistique n'est présentée. Une cartographie de l'occupation des sols, créée à partir des données de Corine Land Cover, est cependant proposée.

Les surfaces consommées sur les 15 dernières années sont estimées à 141,6 ha pour l'habitat, 285 ha pour les équipements publics et 77,5 ha pour les activités économiques (Justification, page 44). Le dossier distingue les types d'espaces consommés, permettant ainsi d'identifier les pressions s'exerçant sur le territoire. À titre d'exemple, 71 % de la consommation destinée à l'habitat concernait des espaces naturels et 29 % des espaces agricoles. Un détail de la consommation par commune est également présenté (pages 42-43).

Prise en compte de l'environnement par le projet

Dans le cadre du premier arrêt du PLUi, le projet prévoyait d'ouvrir à l'urbanisation 79,2 ha à destination de l'habitat, 84,3 ha à destination des activités économiques et 4,9 ha pour les équipements publics, soit un total de 221,8 ha (18,48 ha par an).

La communauté de communes envisage d'ouvrir à l'urbanisation 99,9 ha à destination de l'habitat. Si l'on ajoute les secteurs consommés pour les activités (100,2 ha) et les équipements publics (4,7 ha), la consommation d'espace totale s'élèverait à 204,8 hectares, soit 17,07 ha par an.

Les modifications apportées entre les deux arrêts ont réduit très faiblement la consommation foncière projetée de 17 ha (moins de 8 %). De même, au regard des 17,24 ha consommés annuellement les 15 dernières années, le nouveau projet de PLUi ne propose de réduire le rythme de consommation d'espace que de 1 %. Cet effort est en outre essentiellement fourni sur la commune de Gondreville, dont la zone urbaine « UI » a été réduite (de 21,5 ha dans le premier arrêt du PLUi à 11,6 ha dans le deuxième arrêt), et dans les secteurs d'extension destinés à l'habitat, réduits de 5 ha.

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

Le projet de développement de la collectivité s'écarte des objectifs nationaux et régionaux en matière de limitation de la consommation d'espace. La stratégie bas carbone recommande en effet de contenir l'artificialisation des sols et vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) fixe comme objectif de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2025 et de tendre vers un solde nul mesuré à l'échelle régionale en 2040.

Le PLUi envisage la réalisation de 1 086 logements, répartis comme suit (évaluation environnementale, page 16) :

- 683 (63 %) pour les pôles relais ;
- 198 (18,2 %) en périurbain ;
- 96 (8,8 %) pour les villages sous pression ;
- 109 (10 %) pour les villages ruraux.

Pour les secteurs d'habitats, le rapport de présentation (Justification, pages 37 et 246) rappelle qu'aucune prescription en matière de densité de construction² n'est imposée par le SCoT du Montargois-en-Gâtinais ni le code de l'urbanisme. De ce fait, le projet de PLUi a décidé de n'imposer aucune densité minimale et maximale au sein des OAP identifiées en tant qu'espaces à dominante rurale, à dominante rurale sous pression périurbaine et territoires périurbains. Seule une densité brute, de l'ordre de 10 logements par hectare très inférieure aux standards régionaux, est prescrite pour les OAP dédiées aux pôles relais.

Le projet de PLUi ne reprend pas la règle générale n°7 du Sraddet relative à la définition d'une densité dans les opérations d'aménagement, règle qui devra être déclinée dans le SCoT dont la révision est en cours. L'autorité environnementale rappelle que la portée juridique du Sraddet se traduit par la compatibilité aux règles de son fascicule des SCoT et, à défaut, des PLU(i).

L'autorité environnementale recommande :

- **de décliner dans le PLUi l'objectif régional de zéro artificialisation nette à l'horizon 2040 ;**
- **de définir une densité minimale pour chacun des secteurs de projet.**

2.2.2. La biodiversité

État initial de l'environnement

Le rapport de présentation identifie les différents zonages d'inventaire et de protection relatifs à la biodiversité (Znieff³, sites natura 2000⁴, sites gérés par le conservatoire d'espaces naturels (CEN)).

Les continuités écologiques sont analysées sur la base d'une étude dédiée, conduite à l'échelle du PLUi et à partir de la trame verte et bleue (TVB) réalisée dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Afin d'en faciliter la lecture, une déclinaison communale aurait dû

-
- 2 La densité, correspondant au nombre de logements par hectare, est un paramètre adapté pour évaluer l'efficacité des opérations d'aménagement sur un territoire.
 - 3 Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique : 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.
 - 4 Le réseau Natura 2000, mis en place en application de la Directive « Oiseaux » datant de 1979 et de la Directive « Habitats » datant de 1992, vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats menacés, à forts enjeux de conservation en Europe.

être fournie. La méthodologie, qui n'est pas présentée, mériterait également d'être explicitée. Par ailleurs, il aurait été utile que ce travail se fonde sur la TVB établie dans le cadre du SCoT, qui constitue déjà un travail de précision des travaux réalisés à l'occasion de l'élaboration du SRCE. De même, le dossier ne présente pas les éventuels points de divergence entre la déclinaison locale de la TVB et les continuités identifiées dans le SRCE. Cette analyse permettrait de s'assurer pleinement de la prise en compte du schéma régional.

Une analyse environnementale des sites faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation est présentée (évaluation environnementale pages 38 et suivantes). L'évaluation indique que les prospections ont eu lieu les 24 septembre 2019 et 7 décembre 2020 pour l'expertise faune/flore et les 8 novembre 2019 et 7 décembre 2020 pour la caractérisation des zones humides. Malheureusement les périodes d'inventaire sont inadaptées car elles sont situées en dehors des périodes favorables à l'observation de la flore. La caractérisation des zones humides n'est pas certaine non plus. Certains secteurs de projets n'ont pas fait l'objet de relevés pédologiques, que le dossier présente à tort comme non nécessaires en raison de l'absence de végétation spontanée permettant de caractériser les habitats occupant ces secteurs⁵. Certains secteurs n'ont même fait l'objet d'aucun inventaire de terrain, ne permettant pas de conclure à la présence ou à l'absence de zone humide (« Pente Couture », « Les Terres des allées de Birague » à Ferrières-en-Gâtinais). De même, il est affirmé, s'agissant du secteur « Terre de Birague » à Ferrières-en-Gâtinais, que des sondages pédologiques ont été réalisés alors qu'ils n'apparaissent pas sur l'illustration associée (évaluation environnementale, pages 46-47).

Par ailleurs, certaines zones naturelles faisant l'objet d'un sous-secteur, notamment à vocation d'équipements (« Ne »), auraient nécessité de faire l'objet d'un diagnostic précis.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial relatif à l'occupation des sols des secteurs ouverts à l'urbanisation et des secteurs naturels à vocation d'équipements.

Prise en compte de l'environnement par le projet

Le PADD annonce, dans son axe 5, l'objectif de « préserver la trame verte et bleue » (page 47) et la biodiversité associée. Le choix de zonage décline cet objectif en classant en zones naturelles « N » les sites Natura 2000, les Znieff et les sites du CEN correspondant notamment à la forêt de Montargis, aux vallées du Loing, du Fusain, du Betz et de la Cléry.

Une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique dédiée à la trame verte et bleue est définie dans le dossier. Toutefois, si celle-ci traite bien des différentes trames identifiées dans le diagnostic, le vocabulaire employé ne traduit pas une volonté de la collectivité et indique parfois une intention plutôt qu'une orientation précise (« prenant en compte », « remettre en cause », « ne pas nuire trop fortement », « contribuer à », etc). L'autorité environnementale rappelle que, si l'OAP ne peut édicter des prescriptions, le niveau d'opposabilité de celle-ci doit être clair. Concernant les OAP sectorielles, le caractère incomplet de l'état initial de l'environnement relatif aux zones humides ne permet pas de s'assurer de l'absence d'impact sur ces dernières.

Enfin, en raison de l'absence d'inventaire réalisé dans certains sous-secteurs naturels, aucune démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) n'est proposée sur ceux-ci.

5 Cet argument n'est pas valable dans la mesure où la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité a rétabli expressément, dans l'article L.211-1 du code de l'environnement, le caractère alternatif des critères pédologique et botanique.

L'autorité environnementale recommande :

- **prévoir dans l'OAP trame verte et bleue des mesures concrètes et non des intentions ;**
- **de prévoir des mesures d'évitement pour tous les secteurs susceptibles de porter atteinte à des zones humides.**

2.2.3. OAP « L'Eco Parc » à Ferrières-en-Gâtinais

D'une superficie de plus de 40 ha, ce secteur de projet se situe au sud de la commune de Ferrières-en-Gâtinais, à proximité immédiate de l'autoroute A19. Afin de permettre l'accès à celle-ci, le PLUi projeté (premier et deuxième arrêt) a prévu un emplacement réservé (ER), situé en zone naturelle « Ne ». Destiné à la création d'une liaison routière vers la RD2007 et le diffuseur de l'A19, l'ER prévoit la création d'une infrastructure d'environ 800 m passant entre l'autoroute et le golf de Vaugouard.

Dans le cadre des différentes procédures relatives à la zone d'aménagement concerté (ZAC) Eco Parc (dossier de création, autorisation environnementale, DUP), ce scénario avait été rejeté en raison de la nature lourde et coûteuse des aménagements nécessaires et de la présence d'enjeux environnementaux avérés (espèce protégée, zone humide). Ces procédures ont fait l'objet, fin 2020, d'avis de l'autorité environnementale mettant en avant cette incohérence^{6,7}. Depuis l'instruction de ces procédures a été reprise sur la base de dossiers mis à jour, intégrant la création de l'infrastructure dédiée.

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

L'évaluation environnementale fait l'objet d'un document à part et porte sur l'ensemble des pièces constitutives du PLUi. Une évaluation approfondie est proposée pour les secteurs de développement futur, qui est restituée sous la forme d'un tableau déterminant le caractère (positif, neutre, négatif) de l'incidence sur les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement. En dehors des zones à urbaniser, le document propose une évaluation de sous-secteurs naturels « N » et agricoles « A » et de Stecal⁸ susceptibles d'être affectés par l'application du projet de PLUi. Celle-ci, qui doit être largement complétée, met en évidence des incidences négatives en termes de consommation d'espace, de destruction de zones humides, etc.

Un chapitre de l'évaluation environnementale est consacré au dispositif de suivi. Les indicateurs sont présentés par thématique, avec l'objectif correspondant. S'ils sont adaptés, il aurait été utile de définir, pour chacun d'entre eux, un état zéro et une valeur cible ou de référence qui permettrait de mesurer le chemin parcouru et restant à parcourir. Cela peut être un objectif fixé par la collectivité dans le document d'urbanisme ou bien un seuil réglementaire.

Un résumé non technique, élément obligatoire constitutif du rapport de présentation, est proposé au début de l'évaluation environnementale. Constitué de moins d'une dizaine de pages, certains éléments du dossier n'y apparaissent pas, comme les orientations et la justification des orientations du PADD. De même, la qualité pédagogique et l'accessibilité du RNT pourraient être améliorées par l'emploi d'illustrations (cartographies, schémas, etc.).

6 Avis 2020APCVL72 du 22 décembre 2021 relatif au projet de Zone d'aménagement concerté (ZAC) « Ecoparc de Ferrières-en-Gâtinais » au lieu-dit le Mardeleux sur la commune de Ferrières-en-Gâtinais (45).

7 Avis 2020APCVL71 du 22 décembre 2021 relatif au projet de plate-forme logistique de la société VAILOG à Ferrières-en-Gâtinais (45).

8 Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées

4. Conclusion

Le projet de PLUi des Quatre Vallées vise à encadrer le développement du territoire sur les douze prochaines années. Si ce second arrêt prend en compte certaines évolutions demandées par l'État, le choix du scénario démographique, l'évaluation des besoins en logements et par voie de conséquence en surfaces ouvertes à l'urbanisation restent insuffisamment justifiés et n'apparaissent pas compatibles avec les documents de planification notamment à l'échelle régionale.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- **d'ajuster les objectifs de croissance de la population à la situation démographique du territoire ;**
- **de revoir à la baisse les besoins en logements et en foncier qui en découlent de sorte à respecter les objectifs du Sradet, en matière de consommation d'espace.**

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