



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
commun aux révisions des
plans locaux d'urbanisme (PLU)
des communes de
Dadonville, Pithiviers-le-Vieil et Bondaroy (45)**

n° : 2021-3431-3432-3433

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 7 janvier 2022. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes de Dadonville, Bondaroy et Pithiviers-le-Vieil (45).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Jérôme DUCHENE, Corinne LARRUE, 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 chacune des mairies. Les dossiers ont été reçus entre le 6 et le 12 octobre 2021.

Ces saisines étaient conformes à l'article R. 104-21-2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente. En application de l'article R. 104-23 du même code, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal de Centre-Val de Loire en a accusé réception. Conformément à l'article R.104-25, l'avis a vocation à être rendu dans un délai de trois mois.

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal a consulté par courriel du 15 septembre 2021 l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 12 octobre 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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 des projets de PLU

Le présent avis porte uniquement¹ sur les évaluations environnementales réalisées dans le cadre des révisions des PLU des trois communes de Dadonville, Bondaroy, et Pithiviers-le-Vieil respectivement d'une superficie de 18,21 km², 6,94 km² et 33,68 km² et peuplées de 2424, 411 et 1791 habitants. Elles font partie de l'agglomération de Pithiviers dont elles constituent, avec la commune centre, le pôle urbain. Ces communes sont situées à environ 40 km au nord d'Orléans, proches de la région Île-de-France, entre les régions naturelles de la Beauce et du Gâtinais.

Le périmètre des projets de plan local d'urbanisme (PLU) constitué par ces trois communes rurales est occupé majoritairement par un plateau céréalier. La ville de Pithiviers est au cœur de ce plateau. La vallée de l'Œuf traverse les communes d'est en ouest. Elle est particulièrement perceptible en raison d'un accompagnement végétal dense, constitué de boisements.

Le territoire couvert par les PLU est localisé au sein du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Beauce Gâtinais en Pithiverais.



Illustration : Périmètre de l'agglomération de Pithiviers (Source : Dreal)

1 La révision du PLU de Pithiviers est en cours et n'a pas à ce jour fait l'objet d'une évaluation environnementale.

2. Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par les projets de PLU

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

La réflexion a été menée à l'échelle des quatre communes de l'agglomération de Pithiviers (Pithiviers, Pithiviers-le-Vieil, Bondaroy et Dadonville). La révision des quatre documents d'urbanisme a été engagée simultanément et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est commun aux quatre communes.

Les élus affichent une volonté de tendre vers une approche intercommunale sur l'agglomération de Pithiviers, ces territoires étant très imbriqués les uns des autres. Cette approche aurait pu amener les communes à présenter un PLU intercommunal (PLUi) d'autant que les trois communes dont les PLU font l'objet du présent avis sont sous une influence particulièrement forte de Pithiviers, commune centrale.

Le PADD des PLU est construit sur quatre axes :

- « préserver, mettre en valeur et améliorer le cadre de vie de l'agglomération,
- soutenir la fonction de pôle structurant de l'agglomération de Pithiviers,
- articuler mobilités, cadre de vie et emplois,
- engager un modèle de développement raisonné, soucieux d'une gestion économe des espaces. »

Le scénario au fil de l'eau est celui des PLU actuellement en vigueur, en particulier au sujet de la consommation d'espaces, des zones urbaines et à urbaniser. Le scénario aurait dû s'appuyer sur la réalité de la consommation d'espaces passée pour dégager les perspectives et ne pas intégrer l'ensemble des zones à urbaniser qu'elles aient été ou non aménagées.

Les PLU n'identifient, ne décrivent et n'évaluent pas les solutions de substitution qui ont pu être envisagées. Si la formalisation de scénarios n'est pas obligatoire, notamment dans le cadre d'une révision, il revient aux documents d'urbanisme d'expliquer les choix en fonction des solutions de substitution raisonnables.

	Agglomération de Pithiviers				Total
	Pithiviers	Pithiviers-le-Vieil	Bondaroy	Dadonville	
Nombre d'habitants en 2018 (Insee)	8935	1791	411	2424	13561
Objectifs démographiques à l'horizon 2030	9650	2035	411	2640	14785
Taux annuel de croissance démographique projeté	0,60 %	1,07 %	0,00 %	0,70 %	0,70 %
Variation annuelle moyenne de la population entre 2013 et 2018 (Insee)	0,20 %	-0,30 %	0,00 %	-0,50 %	/

Tableau : Statistiques démographiques relatives à l'agglomération de Pithiviers (Sources : dossier, Insee)

La réflexion intercommunale évoquée plus haut conduit le PADD commun aux quatre communes à formuler l'objectif d'atteindre 14 785 habitants à l'horizon 2030, dont 9650 pour la ville-centre, soit un taux de croissance annuel de 0,7 % sur l'agglomération. Si cet objectif est plus réaliste que celui du projet de 2010, qui prévoyait d'atteindre 16 000 habitants d'ici 2024, il reste néanmoins élevé au regard des tendances observées au cours des dernières périodes intercensitaires. En effet, d'après l'Insee, entre 2013 et 2018, la population de l'agglomération a diminué de 0,27 % par an, passant de 13 745 à 13 561 habitants.

Pour les trois communes de l'agglomération visées par le présent avis, la déclinaison de l'objectif démographique du PADD se traduit également par des taux de croissance annuels de la population plus élevés que ceux observés sur les dernières années (cf tableau). De ce fait, l'hypothèse de croissance retenue peut avoir pour conséquence une surestimation des besoins en logements et en foncier, décrits ci-dessous.

Le PADD caractérise le besoin en logements (p. 9), qui est estimé à environ 800 unités sur la période de mise en œuvre des documents d'urbanisme, dont 500 au minimum sur la commune de Pithiviers et un maximum de 300 pour les trois autres communes. Le PADD précise que cet objectif sera assuré par la mise sur le marché de 240 logements en mobilisant les gisements fonciers disponibles dans l'enveloppe urbaine (dents creuses, etc.) et en réinvestissant le parc existant par, notamment, la résorption de la vacance. Le document « Justifications » de chaque PLU expose des données relatives à la vacance en 2016. D'après l'Insee, en 2018, 8,7 % des logements sont vacants. Ayant pour objectif de produire au moins 30 % des besoins en logements en densification et par résorption de la vacance, il serait utile que les dossiers identifient et localisent les principaux gisements. Cette analyse permettrait de préciser par la suite les objectifs chiffrés de résorption de la vacance. Les dossiers ne mentionnent aucune opération d'amélioration de l'habitat (opération programmée d'amélioration de l'habitat de type OPAH² par exemple) de nature à résorber la vacance.

Les besoins en foncier sont évalués à l'échelle des quatre communes pour satisfaire les ambitions de développement des collectivités. Ainsi, le PADD commun prévoit une enveloppe foncière maximale de 20 ha destinée à l'habitat (p. 17), répartis comme suit : 8 ha à Pithiviers, 7 ha à Dadonville, 4 ha à Pithiviers-le-Vieil et 1 ha à Bondaroy.

Par ailleurs, les secteurs de projet n'imposent pas de densité minimale, contrairement à ce qui est indiqué dans les documents relatifs aux justifications, et en contradiction avec le SCoT Beauce Gâtinais en Pithiverais.

Concernant le projet économique de l'agglomération, les rapports de présentation détaillent la volonté des collectivités d'asseoir le rôle de l'agglomération en proposant une offre économique foncière complémentaire à celle développée dans les pôles à dominante logistique jouxtant le diffuseur de l'autoroute A19 d'Escrennes. C'est pourquoi le PADD envisage d'ouvrir à l'urbanisation 55 ha, répartis comme suit : 38 ha à Pithiviers, 8 ha à Dadonville et 9 ha à Pithiviers-le-Vieil (5 ha pour la zone d'activité des Morailles et 4 ha pour le secteur de la sucrerie).

Aucun élément dans les dossiers ne permet de véritablement justifier le volume de terrains dédiés au développement économique sur l'agglomération. Cette offre économique foncière est d'autant plus surprenante que le SCoT, qui définit les enveloppes maximales en matière de développement économique, limite les possibilités d'extension à 5,4 ha sur 20 ans à Dadonville et Pithiviers-le-Vieil. Or, celles programmées par les deux projets de PLU aboutissent à environ 17 ha sur un pas de temps de 10 années. L'autorité environnementale rappelle que les plans locaux d'urbanisme sont tenus d'exposer le diagnostic établi (bilan d'occupation des zones d'activités actuelles du territoire, friches existantes, etc.) au regard des prévisions économiques et constate l'incompatibilité des surfaces programmées avec celles prévues par le SCoT.

2 Offre partenariale qui propose une ingénierie et des aides financières. Elle porte sur la réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées, d'adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées. Chaque Opah se matérialise par une convention signée entre l'État, l'Anah et la collectivité contractante. Elle est d'une durée de 3 à 5 ans. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires. (source : site de l'Anah)

Le territoire couvert par les PLU étant localisé au sein du SCoT Beauce Gâtinais en Pithiverais, c'est d'abord avec ce dernier que les évaluations environnementales analysent la compatibilité des PLU. Afin d'établir la cohérence des PLU avec le SCoT, certaines orientations de ce dernier sont rappelées avec, en vis-à-vis, la façon dont le PADD commun traduit l'orientation considérée. Ces analyses se révèlent cependant succinctes. En effet, l'analyse de la compatibilité ne porte que sur deux des quatre objectifs du SCoT, sans justification particulière. Ainsi, la compatibilité des PLU avec l'objectif 2, qui formule un certain nombre de prescriptions relatives aux objectifs démographiques, à la répartition de ceux-ci, aux besoins en logements ou encore à la modération de la consommation d'espaces, n'est pas démontrée. Les PLU doivent démontrer que, la progression des tâches urbaines, les densités nettes sur les zones à urbaniser ou les besoins en logements par commune qui découlent de leur application, sont compatibles avec le SCoT. De même, la compatibilité des PLU avec l'objectif 4, qui formule des prescriptions relatives à la préservation des terres agricoles, les conflits d'usages potentiels entre activité agricole et constructions à usage d'habitat, n'est pas acquise.

Les évaluations environnementales concluent que les orientations du SCoT sont prises en compte par les PLU. L'articulation entre un PLU et un SCoT implique un rapport de compatibilité, et non de prise en compte. Cela signifie qu'il revient aux PLU projetés de considérer l'ensemble des prescriptions formulées dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'ajuster les objectifs de croissance de la population à la situation démographique des territoires et les besoins en matière économique, et de revoir en conséquence les besoins en foncier qui en découlent ;**
- **de compléter l'examen relatif à l'articulation des PLU avec les documents cadres, notamment le SCoT.**

2.2. Les principaux enjeux du territoire et leur prise en compte dans les projets de PLU

2.2.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles

État initial de l'environnement

Les diagnostics dressent un bilan de l'occupation des sols qui s'avère très succinct. Les dossiers présentent une description très générale de l'occupation du sol, rappelant l'occupation de l'essentiel du territoire par les terres agricoles. De même, la proportion des types d'occupation (tissu urbain, terres agricoles, forêts et milieux naturels) n'est pas renseignée. Une cartographie issue de Corine Land Cover est proposée dans les diagnostics. L'année de la source n'est cependant pas précisée.

Les surfaces consommées entre 2010 et 2020, estimées à 65,8 ha à l'échelle de l'agglomération, sont réparties comme suit : 14,1 ha à Pithiviers, 4,3 ha à Bondaroy, 29,6 ha à Dadonville et 17,6 ha à Pithiviers-le-Vieil. L'analyse mériterait d'être plus fine en précisant la destination (résidentiel, économie, équipement) de cette consommation d'espaces. De même, il est attendu que l'analyse distingue les types d'espaces consommés sur la période, afin d'identifier les pressions s'exerçant sur le territoire et orienter ainsi sa préservation.

Prévision de la consommation foncière

Les quatre PLU projetés prévoient une consommation foncière totale de 80 ha à l'horizon 2030, soit 8 ha par an, répartie comme suit : 46 ha à Pithiviers, 19 ha à Dadonville, 13 ha à Pithiviers-le-Vieil et 1 ha à Bondaroy. Cette hausse du rythme de la consommation d'espaces par rapport à la période 2010-2020 apparaît en contradiction avec l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui prévoit, « afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 » que « le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date ». En outre, le projet ne concourt pas à l'atteinte des objectifs du Sradet.

Alors que la majorité des secteurs de développement futur est occupée par des cultures, les dossiers ne présentent pas d'analyse des incidences sur l'activité agricole. Or le diagnostic agricole réalisé dans le cadre du SCoT identifie l'agglomération de Pithiviers comme présentant un potentiel agronomique très favorable à l'agriculture (p. 9).

L'autorité environnementale recommande de définir une densité minimale pour chacun des secteurs de projet.

3. Qualité des évaluations environnementales, résumés non techniques (RNT) et dispositif de suivi

Contrairement au PADD, qui est commun aux quatre communes de l'agglomération de Pithiviers, les évaluations environnementales sont individualisées ce qui ne permet pas de présenter une approche pertinente. Les évaluations portent sur l'ensemble des thématiques identifiées dans les états initiaux de l'environnement mais elles omettent d'analyser toutes les pièces constitutives des documents d'urbanisme.

Pour les secteurs d'OAP, qui concernent les zones ouvertes à l'urbanisation, l'analyse des incidences est correctement restituée par thématique et présentée sous la forme de tableaux synthétiques distinguant les thématiques environnementales, les enjeux et incidences potentielles et les mesures « ERC » inscrites dans les OAP. Les évaluations n'analysent cependant pas l'ensemble des secteurs susceptibles d'être affectés par l'application des PLU, qui ne concernent pas seulement les zones ouvertes à l'urbanisation. C'est le cas, par exemple, des emplacements réservés, notamment ceux dédiés à des infrastructures de transport, ou encore certains Stecal^{3,4}.

Un résumé non technique, élément obligatoire constitutif du rapport de présentation, est proposé en fin de l'évaluation environnementale de chacun des PLU. Présentés sous la forme d'un tableau synthétique, ils exposent très succinctement, par thématique, le diagnostic, les enjeux et actions à entreprendre. Les orientations du PADD commun sont également exposées. Il conviendrait cependant qu'ils fassent l'objet d'un document séparé et qu'ils soient davantage illustrés de cartes et illustrations permettant de localiser les zones à enjeux, en plus des secteurs de projets.

Un chapitre des évaluations environnementales est dédié au dispositif de suivi. Les indicateurs sont présentés selon le modèle « Pression / État / Réponse » mis au point par l'OCDE, et structurés par thématique environnementale. Si les indicateurs sont globalement pertinents, il aurait été utile de rechercher une meilleure cohérence avec ceux définis dans le SCoT et permettre ainsi de faire remonter des données homogènes pour le bilan du schéma.

4. Conclusion

Les projets de PLU visent à encadrer le développement du territoire à l'horizon 2030. La réflexion ayant été menée à l'échelle de l'agglomération de Pithiviers, comprenant les communes de Dadonville, Pithiviers-le-Vieil et Bondaroy, qui font l'objet du présent avis, et Pithiviers, il est étonnant qu'il n'ait pas été décidé d'élaborer un PLU intercommunal.

Le PADD commun formule un scénario démographique, et par conséquent des besoins en logements et en foncier qui sont insuffisamment justifiés au regard des dynamiques démographiques les plus récentes.

3 Secteur de taille et capacité d'accueil limitées. Les Stecal sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire.

4 Concernant la carrière de Pithiviers-le-Vieil, l'autorité environnementale signale qu'un Stecal n'est pas l'outil de zonage adapté.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- **d'ajuster les objectifs de croissance de la population à la situation démographique des territoires et les besoins en matière économique, et de revoir en conséquence les besoins en foncier qui en découlent ;**
- **de compléter l'examen relatif à l'articulation des PLU avec les documents cadres, notamment le SCoT ;**
- **d'envisager l'élaboration d'un PLU intercommunal.**