



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré sur
sur la révision du plan local d'urbanisme
de Tigy (45)**

N°MRAe 2024-4563

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 19 avril 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Tigy (45).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Christophe BRESSAC, Jérôme DUCHENE, Corinne LARRUE et Jérôme PEYRAT.

Chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La MRAe a été saisie par la commune de Tigy. Le dossier a été reçu le 25 janvier 2024.

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 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 1^{er} mars 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 29 mars 2024.

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.

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.

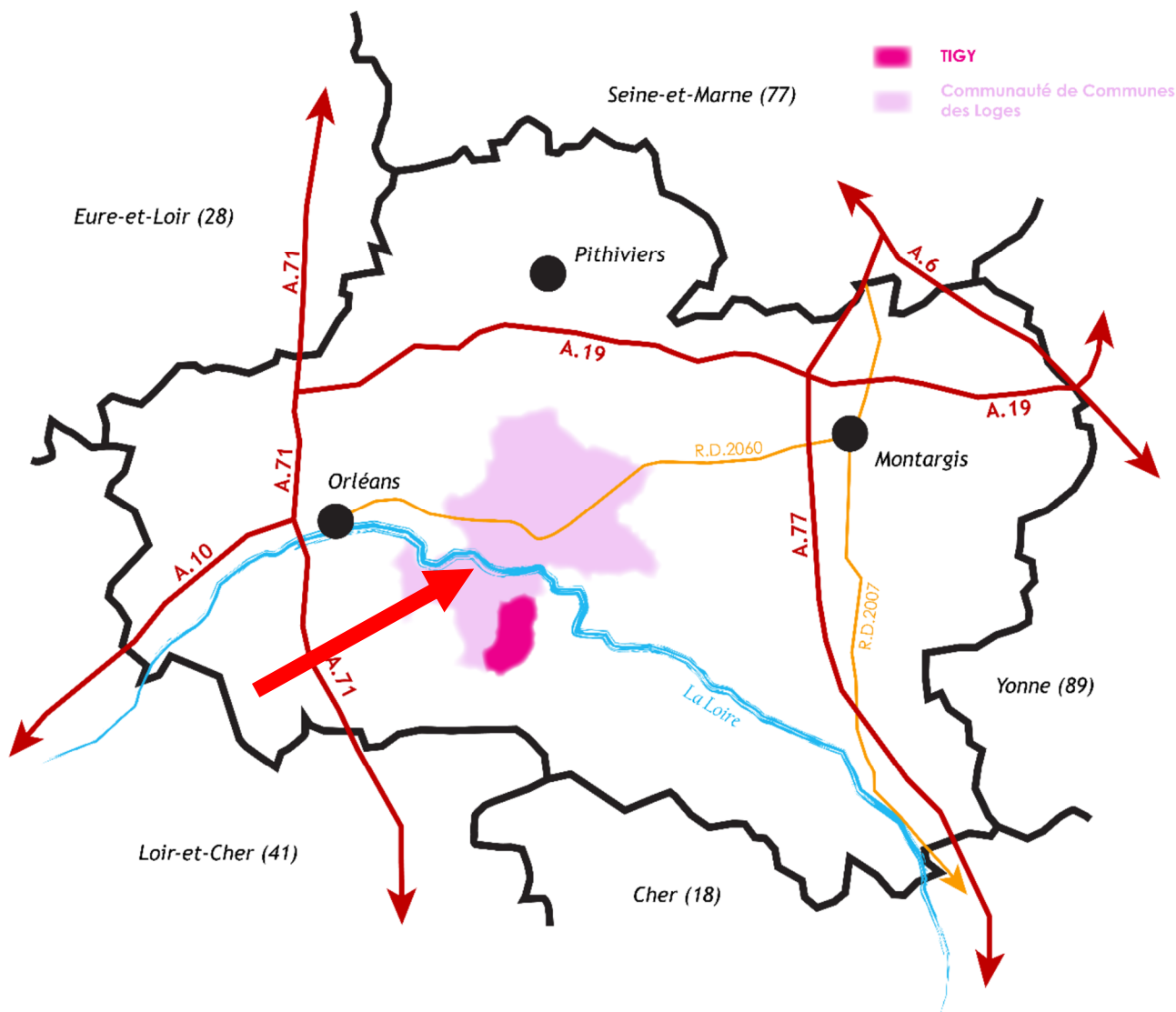
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui 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

1.1 Présentation du contexte territorial

La commune de Tigy est située au sud de la Loire à une vingtaine de kilomètres à l'est d'Orléans, dans le département du Loiret. Elle s'étend sur 47,29 km² et comptait 2 381 habitants en 2020 (Insee). Elle est membre de la communauté de communes des Loges, qui regroupe 20 communes et comptait 43 016 habitants en 2020. Le territoire communal s'inscrit par ailleurs dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pôle d'équilibre territorial (PETR) Forêt d'Orléans-Loire-Sologne, approuvé par délibération du 12 mars 2020.



Localisation de Tigy au sein du Loiret (Source : RP, page 13)

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2024-4563 en date du 19 avril 2024

Révision du plan local d'urbanisme de Tigy (45)

La commune est occupée dans sa partie sud par la Sologne, représentant les deux-tiers du territoire communal. Ce secteur est couvert par de nombreux étangs et est voué aux activités forestières et à la chasse. La partie nord se caractérise quant à elle par un paysage ouvert : elle s'inscrit dans le Val de Loire, où s'est développée une activité de culture céréalière et de maraîchage.

La commune est enfin couverte par le plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) de la Loire « Val d'Orléans-Val Amont », approuvé le 20 janvier 2015 et le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) du PETR Forêt d'Orléans-Loire-Sologne.

1.2 Présentation du projet

La commune dispose d'un PLU, approuvé le 9 septembre 2015, dont la révision a été prescrite par délibération du conseil municipale en date du 30 juin 2021. Le projet de PLU a été validé par la commune le 13 décembre 2023.

Le scénario de croissance démographique retenu par la collectivité s'établit à +0,6% par an. La commune espère ainsi accueillir 181 habitants supplémentaires et atteindre 2 610 habitants d'ici 2035. Pour répondre à cet objectif, le projet prévoit la mise en œuvre de 104 nouveaux logements sur la période 2023-2035.

Dans le cadre de cette révision, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU est construit autour de quatre axes déclinés comme suit :

- *« Assurer un développement démographique cohérent en privilégiant l'optimisation des capacités foncières existantes,*
- *Valoriser la double identité solognote et ligérienne communale en mettant en valeur le patrimoine naturel et architectural,*
- *Soutenir l'attractivité du territoire en maintenant le tissu économique local et en préservant les activités agricoles et sylvicoles,*
- *Améliorer la qualité de vie en renforçant l'offre en services, équipements et mobilités ».*

2 Justification des choix opérés et articulation avec les documents cadres

Le projet de révision du PLU est notamment guidé par la volonté de la commune de répondre aux enjeux de son classement en « pôle secondaire » à l'échelle du PETR. Cette désignation implique la dynamisation du taux de croissance démographique avec une production diversifiée de logements destinés en particulier aux jeunes ménages (PADD, page 5).

La commune de Tigy connaît depuis 50 ans une croissance régulière de sa population, en raison d'un solde naturel et migratoire positif. Cette croissance s'établit à 0,6% par an entre 2014 et 2020 (Insee).

Dans ce cadre, le rapport de présentation expose trois scénarios de croissance démographique pour les dix années à venir (RP, pages 97-98) :

- n°1 : croissance de 0,4%/an ;
- n°2 : croissance de 0,5%/an ;
- n°3 : croissance de 0,6%/an.

Le scénario n°3 retenu consiste à poursuivre l'évolution historique du territoire telle qu'elle a été mise en évidence dans le diagnostic établi à partir des données de l'Insee (page 15). C'est un scénario qui apparaît cohérent avec la dynamique démographique récente et son statut de pôle secondaire au sein de l'armature territoriale de l'intercommunalité.

Le document ne propose cependant aucune analyse des solutions de substitution envisagées, qui s'apparentent davantage à des scénarios construits a posteriori. En effet, le rapport n'expose à aucun moment les incidences environnementales éventuelles des scénarios proposés, ni les raisons pour lesquelles ils ont été rejetés. Par ailleurs, ces scénarios ne portent que sur la démographie, la localisation des secteurs de développement n'étant ni justifiée, ni examinée au regard d'hypothèses alternatives.

Le dossier aurait pu démontrer en quoi le projet de développement représente le meilleur compromis entre l'hypothèse de croissance démographique retenue et la prise en compte de l'environnement.

Le PLU doit être compatible avec un certain nombre de documents, plans et programmes de rang supérieur : le SCoT, approuvé le 12 mars 2020, constitue le principale document cadre du document. La démonstration est bien argumentée. L'évaluation environnementale rappelle les axes et objectifs du PADD ainsi que les prescriptions du DOO du SCoT et explique comment ils sont déclinés dans le PLU (page 9 et suivantes).

Deux dispositions du PLU sont cependant incompatibles avec les orientations du SCoT, ce qui est clairement admis dans l'évaluation. En effet, alors que la prescription 64 du DOO fixe une densité brute minimale de 15 logements à l'hectare, celle inscrite dans l'OAP¹ « Plaisance » est de 10 logements à l'hectare. Cela contrevient par ailleurs aux objectifs affichés dans le PADD du SCoT². Le PLU révisé est également incompatible avec la prescription 14, qui impose d'instaurer une bande de recul inconstructible, en précisant la distance, afin de préserver les cours d'eau. L'évaluation justifie cette incompatibilité en indiquant seulement que « *les principes d'aménagement des OAP protègent les cours d'eau présents sur ou à proximité des secteurs de projet en intégrant un espace tampon (espace vert et/ou zone humide) inconstructible* » (page 17).

L'autorité environnementale recommande de modifier le projet de PLU de manière à assurer une compatibilité totale avec le SCoT.

Le PLU doit également être compatible avec les documents approuvés postérieurement au SCoT : notamment le PCAET, arrêté en 2022, le Sdage³ Loire-Bretagne 2022-2027, adopté en 2022, le PGRI⁴ Loire-Bretagne 2022-2027, arrêté en 2022. La démonstration de la compatibilité avec ces documents est globalement de bonne qualité. L'évaluation rappelle les orientations et dispositions qui ont vocation à s'appliquer au PLU dans chaque document et justifie convenablement leur compatibilité.

¹ Orientation d'aménagement et de programmation

² « Le développement des capacités d'accueil de nouvelles populations sera également accompagné d'un effort réel sur la façon de produire des logements (typologie, densité, forme) sur l'ensemble des communes du SCoT, avec pour objectif une consommation économe de l'espace. » (PADD, Axe 4, page 32).

³ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

⁴ Plan de gestion du risque d'inondation

3 Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de révision du PLU

3.1 La maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles

Le diagnostic du PLU mentionne que 12,3 ha ont été consommés au cours de la période 2011-2021, soit 1,3 ha/an, répartis comme suit : 9,3 ha pour l'habitat, 2,8 pour les activités économiques et 0,2 ha pour les équipements (RP, page 51). La carte jointe page 52 permet de localiser cette consommation d'espaces : la majeure partie de celle-ci se concentre au sud du bourg, au niveau du lotissement du parc de Balesme. Il ne distingue cependant pas les types d'espaces consommés (agricole ou naturel et forestier), ce qui aurait permis d'identifier les pressions s'exerçant sur le territoire.

Le rapport de présentation analyse ensuite la capacité de densification en suivant la méthode du Cerema « dilatation-érosion », qui est préconisée par le SCoT. Il l'estime à 16,7 ha, dont 13,8 ha pour l'habitat.

Environ 40% du territoire est dédié à l'activité agricole (30% de terres arables, 8,8% de « zones agricoles hétérogènes »), majoritairement au nord, le sud étant en grande partie boisé (plus de 56% du territoire). Les zones urbanisées représentent 3,3% de la commune (RP, page 77).

Le dossier présente et localise convenablement le seul zonage de protection de la commune⁵, le site Natura 2000⁶ « Sologne », qui occupe toute la partie sud du territoire, soit 2 676 ha (RP, page 66).

Concernant les zones humides, le rapport reprend l'étude de prélocalisation établie à l'échelle du périmètre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Val Dhuy Loiret (pages 68-69). Les secteurs de projet ont fait l'objet d'inventaires de terrain. Ceux-ci n'ont pas été systématiquement réalisés à partir de relevés botaniques et pédologiques conformément à la réglementation (seulement pour le secteur n°1). En effet, certains secteurs n'ont fait l'objet que de relevés botaniques (Plaisance notamment).

Les méthodes d'inventaire utilisées sont très peu décrites dans le chapitre qui leur est dédié (page 132 et suivantes). Seules deux sorties de terrain ont été effectuées (le 4 mai 2022 et le 14 avril 2023). Par ailleurs, le secteur n°4 n'a fait l'objet d'aucune prospection, alors même que l'OAP prévoit des aménagements assez conséquents (plus de 15 logements sur 0,8 ha, stationnements...). Sur cette base, l'évaluation définit un enjeu globalement non significatif sur ces secteurs, avec ponctuellement des enjeux plus importants (par exemple les zones humides identifiées sur les secteurs n°1 et 2).

L'autorité environnementale recommande de systématiser les expertises de terrain sur l'ensemble des secteurs de projet.

⁵ La commune comprend également deux sites inscrits.

⁶ 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).

En matière de trame verte et bleue, le dossier situe la commune au sein des continuités écologiques établies dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et dans le cadre de l'élaboration du SCoT. La cartographie de la TVB du SCoT jointe au dossier est cependant peu lisible et donc difficilement exploitable.

Le PADD du PLU affiche l'objectif de limiter la consommation foncière en encourageant la densification du bourg (page 6). Le projet de PLU prévoit une consommation foncière de 12,3 ha, dont 8,1 en extension et 4,2 ha en dents creuse (EE, page 103). Cela représente un rythme de consommation de 1 ha par an. Ainsi, le PLU réduit d'un peu plus de 20 % le rythme de consommation d'espaces par rapport à la période 2011-2021, ce qui apparaît peu ambitieux. Le projet ne s'inscrit donc pas dans les objectifs définis dans le cadre de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021. Le législateur a en effet fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espace sur la période 2021-2031 par rapport à la décennie 2011-2021.

Comme évoqué plus haut, les exigences de densification inscrites dans le DOO du SCoT ne sont pas respectées dans le projet de PLU. Concernant les activités économiques, le PLU ne prévoit pas de consommation d'espace.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité d'inscrire son projet de territoire dans les objectifs nationaux et régionaux de modération de la consommation d'espace. Elle recommande également d'adapter la séquence « ERC » après avoir complété l'expertise écologique.

3.2 Le risque d'inondation

Tigy est dans sa partie nord comprise dans la vallée de la Loire, ce qui induit un risque important d'inondation. Celui-ci est présenté de manière succincte dans l'état initial de l'environnement (pages 78-79). Il fait bien référence au plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) « Val d'Orléans-Val Amont », approuvé le 20 janvier 2015, et joint son zonage. Le dossier cite également le plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne (2022-2027). Le rédacteur ne s'en tient cependant qu'à ces deux uniques plans et ne liste pas l'ensemble des documents et études qui concernent ce risque sur la commune. Les inondations du printemps 2016 sont bien évoquées mais une description de la manière dont le territoire a été impacté par celles-ci serait importante dans la mesure où elles ont « *marqué le territoire* » (RP, page 77).

Le dossier présente également le risque lié aux remontées de nappe, particulièrement présent dans la partie nord de la commune, la nappe étant sub-affleurante au nord du Dhuy.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une présentation des inondations du printemps 2016 et de présenter la manière dont ils ont impacté le territoire.

Le rédacteur de l'évaluation écrit, à raison, que le développement urbain et l'artificialisation des sols attendus permettent d'envisager une hausse de l'exposition des biens et des personnes face au risque d'inondation (page 30).

Le PADD du PLU ne détaille à aucun moment la stratégie de la commune en matière de prévention des risques. C'est un manquement puisqu'il revient à cette pièce du document d'urbanisme de définir les orientations et objectifs de la collectivité dans le respect des règles de sécurité publique et de prise en compte des risques naturels.

Toutefois, le zonage graphique prend en compte le risque inondations de manière convenable puisque qu'il identifie les zones exposées et identifiées dans le PPRi par un sous-secteur indicé « i » Le règlement écrit définit l'usage des sols « sous réserve des dispositions du PPRi », ce qui est rappelé régulièrement dans le document. Ce simple renvoi au règlement du plan de prévention est utile dans la mesure où cela évite les mauvaises retranscriptions. Le plan est par ailleurs annexé au PLU.

S'agissant du risque d'inondation par remontée de nappes, le projet ne prévoit « aucune disposition particulière » (EE, page 30).

4 Qualité de l'évaluation environnementale

4.1 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

Le dispositif de suivi des effets de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement doit permettre « d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (art. R.104-18 du code de l'urbanisme).

L'évaluation environnementale propose une liste d'indicateurs de suivi (pages 126 et suivantes) en fonction de grandes thématiques et d'objectifs généraux du PLU s généraux (par exemple : « réduire les émissions de GES »). Le dispositif de suivi proposé dans le PLU peut difficilement répondre à l'objectif cité plus haut, considérant :

- le choix de certains indicateurs peu adaptés à l'objectif ou à la méthode (notamment non chiffrables),
- le choix de temporalités peu adaptées à l'objectif (par exemple, une temporalité de 6 ans ne permet pas la mise en œuvre de mesures puisque la période d'application du PLU révisé s'achève en 2035)
- un état « zéro » des indicateurs peu défini ou chiffré ;
- l'absence de valeur cible et par conséquent l'absence de mesure à mettre en œuvre en cas de non atteinte de ces valeurs.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi, en définissant des indicateurs et des modalités de suivi régulier à même de vérifier les effets de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement et en prévoyant, dans la mesure du possible, les mesures correctives à mettre en œuvre en cas de non-atteinte des objectifs.

4.2 Résumé non technique

Un résumé non technique, d'une dizaine de pages, est proposé à la fin de l'évaluation environnementale (page 137 et suivantes). Il reprend de manière synthétique les principaux éléments de l'évaluation environnementale.

5 Conclusion

Le projet de PLU de Tigy vise à encadrer le développement de la commune à l'horizon 2035. Il prévoit d'accueillir 181 habitants supplémentaires pour un besoin estimé à 104 logements. Pour répondre à ces perspectives, la collectivité prévoit la mobilisation d'environ 12,3 ha, dont 8,1 ha en extension urbaine.

L'autorité environnementale constate que le PLU projeté prévoit une diminution du rythme de consommation d'espace et une densification insuffisantes pour s'inscrire dans les objectifs régionaux et nationaux de modération de la consommation d'espaces.

Cinq recommandations figurent dans le corps de l'avis.