



**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

l'élaboration

du Plan local d'urbanisme intercommunal

valant programme local de l'habitat (PLUi-H)

du Grand Châteaudun (28)

N°MRAe 2023-4495

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 29 mars 2022. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le deuxième projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) du Grand Châteaudun (28).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Isabelle La Jeunesse, Corinne LARRUE, Jérôme PEYRAT.

La MRAe a été saisie par la communauté de communes du Grand Châteaudun. Le dossier a été reçu le 29 décembre 2023.

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 16 janvier 2024 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 19 février 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.

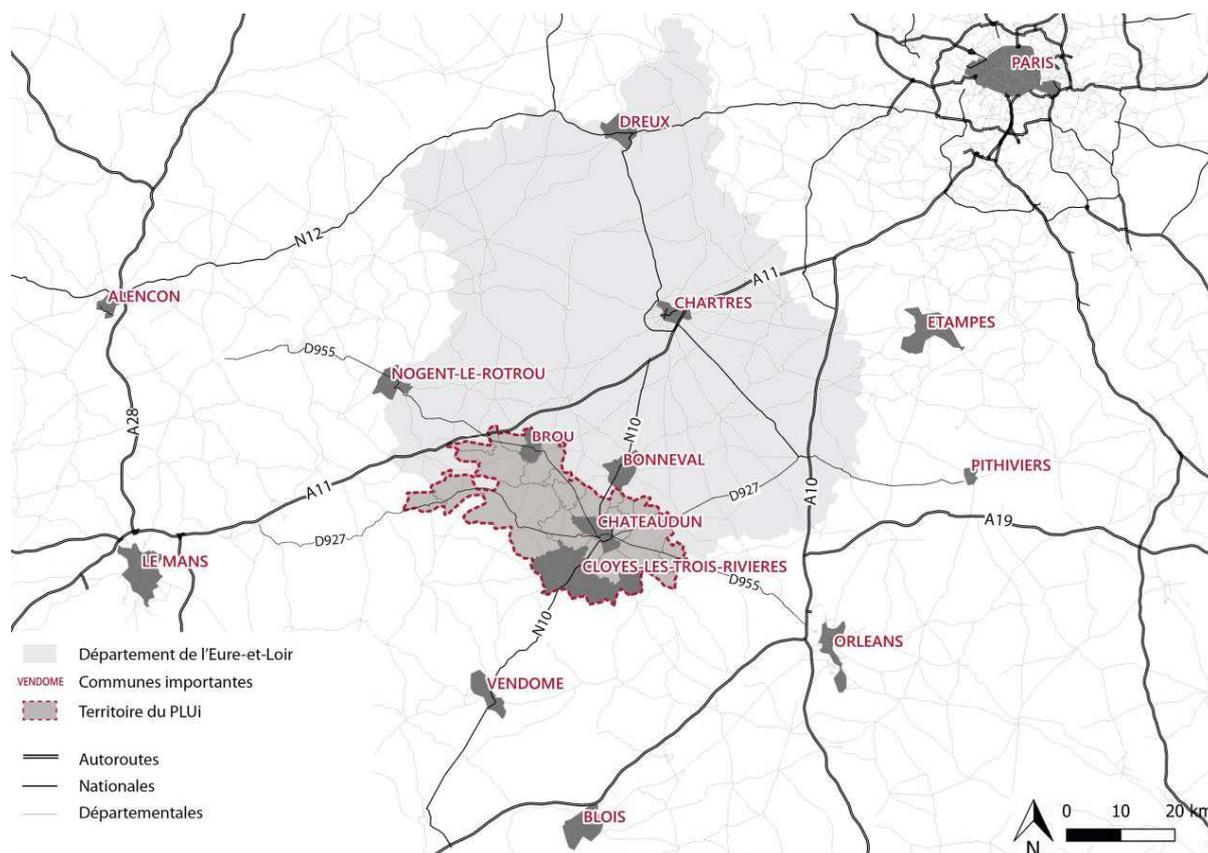
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire couvert par le PLUi-H de la communauté de communes du Grand Châteaudun regroupe 23 communes sur une superficie d'environ 790 km² et accueillant environ 40 000 habitants. Il affiche une baisse démographique de l'ordre de 0,6 %/an entre 2014 et 2020 en raison d'un solde naturel et migratoire négatif.



Localisation du territoire du Grand Châteaudun (Source : Diagnostic, page 7)

Localisé au sud du département de l'Eure-et-Loir, Grand Châteaudun est un territoire rural traversé par la vallée du Loir, qui constitue plus ou moins la limite entre le plateau céréalière de la Beauce à l'est et le Perche-Gouët à l'ouest.

Par ailleurs, sa position géographique et les infrastructures de transport la traversant (autoroute A11 longeant le nord-est du territoire, la voie ferrée permettant la liaison Paris-Tours) lui permettent une bonne connexion avec les agglomérations régionales (Chartres, Tours, etc.) et la région parisienne.

La communauté de communes comptait 14 100 emplois en 2016, en forte baisse par rapport à 2011 (15 011 emplois). Elle comporte 17 zones d'activités occupant 350 ha, situées principalement en périphérie de Châteaudun.

1.2 Présentation du nouveau projet de PLUi-H

La communauté de communes du Grand Châteaudun a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) par délibération en date du 26 juillet 2018.

Pour mémoire, la collectivité avait saisi l'autorité environnementale le 26 septembre 2022, à la suite d'un premier projet de PLUi-H de septembre 2022. L'autorité environnementale avait alors rendu un avis en date du 6 janvier 2023¹. Elle y constatait notamment une projection démographique à l'échéance du plan et des besoins en logements et en fonciers nettement surestimés par rapport aux dynamiques du territoire, ainsi qu'une consommation d'espaces non conforme aux objectifs nationaux et régionaux de sobriété foncière.

En parallèle, la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a émis sur ce premier projet de PLUi-H un avis défavorable en raison d'une consommation d'espace excessive, d'un manque de justification et des enjeux environnementaux étudiés de façon hétérogène.

À la suite de l'émission d'un avis défavorable rendu par le Pays Dunois et la préfecture d'Eure-et-Loir, un second projet de PLUi-H est proposé par la collectivité. Il fait l'objet du présent avis.

Observations générales

La structure du dossier déposé est similaire à celle du premier projet de PLUi-H et comprend logiquement le rapport de présentation (Diagnostics, état initiale de l'environnement, justifications, évaluation environnementale, etc.), le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le programme d'orientations et d'actions (POA), le règlement (écrit et graphique) et diverses annexes.

Les compléments et évolutions apportés dans ce deuxième projet du PLUi-H ne sont pas mis en évidence. Il aurait été judicieux de présenter une synthèse des évolutions entre les deux propositions et expliquant les raisons pour lesquelles le premier projet n'a pas été conduit à terme. Une mise en perspective des recommandations formulées dans les différents avis, notamment dans l'avis de l'autorité environnementale et dans celui de la CDPENAF, aurait été utile.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une synthèse exposant les évolutions opérées entre les deux versions du projet de PLUi-H et précisant dans quelle mesure ces évolutions s'inscrivent dans les recommandations formulées dans les différents avis rendus sur le premier projet.

¹ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023acvl1.pdf>

Les éléments actualisés

Le PADD conserve les actions sur six thématiques et les 22 orientations stratégiques que la collectivité avait formulé lors du premier projet de PLUi-H :

- démographie, habitat, renouvellement urbain et développement urbain,
- économie, artisanat, tourisme, agriculture,
- commerces, équipements, loisirs,
- mobilité, transports et déplacements,
- biodiversité, eau, risques, pollutions, nuisances, énergies,
- paysage, cadre de vie, patrimoine.

Les principales modifications ayant conduit à la deuxième version du PLUi-H concernent les points suivants :

- une ambition démographique revue à la hausse (cf. 2.1),
- la réduction de la consommation d'espaces (cf. 2.2.1),
- l'actualisation des secteurs de projets faisant l'objet d'une analyse approfondie dans l'évaluation environnementale.

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

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

Le premier projet de PLUi-H visait une croissance démographique de 0,1%/an dans la première phase du PLUi-H, puis de 0,3%/an dans la seconde phase du document. La collectivité présentait ce choix comme une volonté d'enrayer la baisse démographique qui caractérise le territoire depuis 15 ans². L'autorité environnementale pointait alors la surestimation du projet démographique au regard des dynamiques du territoire. Malgré ces constatations, le second projet s'éloigne encore davantage des dynamiques locales. En effet, le nouveau projet table sur une croissance annuelle de 0,15% de sa population dans la première phase du PLUi-H, puis de 0,4% dans la seconde phase (PADD, page 15) sans expliquer comment une telle croissance pourrait être atteinte.

La surestimation de la croissance démographique conduit à surestimer le besoin en logements. En effet, le PLUi-H envisage la construction de 1846 logements d'ici 2036, dont 697 sur la période 2022-2028 (soit 100 logements par an) et 1149 de 2029 à 2036 (soit 144 logements par an). En moyenne, le second projet envisage donc la construction de près de 132 logements par an, au lieu des 110 par an prévu pour le premier projet de PLUi-H, soit une hausse de 20% du rythme de production de logements.

² Entre 2009 et 2014, le territoire a connu une baisse de sa population de l'ordre de 0,3%/an. La décroissance s'est accélérée entre 2014 et 2020, période pendant laquelle la variation annuelle de la population était de -0,6% (Insee).

En outre, le programme de résorption de la vacance (120 logements) n'évolue pas entre les deux projets, alors même que l'avis de l'autorité environnementale signalait le peu d'ambition de la collectivité sur ce point. Le taux de vacance était de 11,2% en 2019 (Insee). Ce taux progresse à 11,9% en 2020, représentant 2 704 logements vacants.

Le rapport de présentation (Justifications, page 13 et suivantes) apporte quelques éléments justifiant le scénario retenu, ce qui avait été demandé par le premier avis. Le dossier justifie ainsi son projet en s'appuyant sur une « *approche optimiste face au potentiel d'attraction du territoire* » : situation géographique, attractivité résidentielle (hausse de 43% des ventes de maison durant la période post-covid, projection potentielle des hausses d'emplois industriels, etc.). Ces justifications portent cependant essentiellement sur les raisons pour lesquelles un retour à la croissance est nécessaire, et non sur les facteurs qui permettraient effectivement une croissance démographique positive du territoire. Par ailleurs, à l'image du dossier présentant le premier projet de PLUi-H, le présent dossier ne propose des perspectives de développement qu'en termes de démographie, négligeant les autres thématiques (mobilité, consommation d'espaces etc.).

Pour ces raisons, les recommandations formulées dans l'avis relatif au premier projet du PLUi-H restent d'actualité.

L'autorité environnementale recommande donc :

- **de proposer un objectif de croissance démographique réaliste au regard des tendances récentes,**
- **de compléter l'analyse des scénarios par un examen de leurs incidences environnementales,**
- **de proposer une politique plus ambitieuse de résorption de la vacance et de présenter les moyens envisagés pour atteindre les objectifs.**

En ce qui concerne l'articulation du projet avec les documents cadres, l'autorité environnementale constate l'absence d'éléments nouveaux et ne formule pas de remarque supplémentaire.

2.2 Principaux enjeux du territoire et leur prise en compte

2.2.1 La consommation d'espaces

Le dossier prévoit une consommation d'espace d'environ 104 hectares à échéance du PLUi-H (période 2023-2036), répartis comme suit :

- 43,1 ha pour l'habitat,
- 45,3 ha pour les activités économiques,
- 5,7 ha pour les emplacements réservés,
- 10,1 ha pour les Stecal³.

Le dossier prévoit ainsi une diminution de 42% du rythme de consommation d'espaces par rapport à la période 2011-2021 ce qui marque une nette amélioration sur ce point par rapport au premier projet de PLUi-H. En effet, l'avis du 6 janvier 2023 insistait sur le manque d'ambition de la collectivité, cette

³ Secteur de taille et de capacité d'accueil limités

dernière prévoyant en effet de diminuer de seulement 16% le rythme de consommation d'espaces. La seconde version du PLUi ajuste donc largement son projet en retirant environ 5 ha à urbaniser concernant l'habitat et près de 85 ha concernant l'économie.

Consommation d'espaces	Premier projet	Second projet
Dont Habitat	48,9	43,1
Dont Économie	129,9	43,1
Total	178,8	104,15 ⁴

Consommation d'espaces projetée des deux projets du PLUi-H, en hectares

Ce second projet reste cependant en dessous des objectifs de la loi climat et résistance du 22 août 2021, dont l'article 191 fixe l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 avec comme étape intermédiaire la division de moitié du rythme de consommation d'espace sur la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021.

Concernant les Stecal, l'autorité environnementale signalait les très importantes surfaces qui leur étaient dédiées (280 ha) dans la première version du PLUi. Dans ce second projet, il est prévu 215,8 ha en Stecal, dont 10,1 qui sont assimilés à de la consommation d'espace. Sont ainsi projetés neuf Stecal dédiés à la création d'activités touristiques ou de loisirs qui font l'objet d'une description détaillée dans le rapport de présentation (Justifications, page 126 et suivantes). Les 70 Stecal restants ne sont pas suffisamment décrits dans le document pour permettre d'affirmer qu'ils ne sont pas consommateurs de foncier, En l'état actuel, il n'est donc pas possible d'en juger la conformité au droit.

L'autorité environnementale recommande de décrire les Stecal non comptabilisés dans la consommation d'espace (surface, emplacement, activités, etc.).

2.2.2 La biodiversité

La caractérisation des secteurs de projet a été fortement complétée puisque 153 secteurs, contre une cinquantaine initialement, ont fait l'objet d'expertises de terrain. La principale faiblesse du premier dossier sur ce point tenait à l'absence d'analyse environnementale concernant les sites de l'EAR (base aérienne) et de l'hippodrome, de 50 ha, concernés par la présence d'enjeux de biodiversité pourtant avérés.

Si cela a été corrigé dans la seconde version du dossier, un complément et des corrections semblent néanmoins encore nécessaires. Tout d'abord, alors que ces secteurs doivent accueillir un seul projet - un parc photovoltaïque - le site est divisé en trois secteurs dans l'évaluation environnementale (secteurs 111 (page 53), 114 et 115 (page 152)), ce qui prive d'une vision d'ensemble. Ensuite, les cartographies synthétisant les habitats sont trop simplifiées par rapport à la cartographie proposée dans l'étude d'impact du projet, ce qui invisibilise les secteurs à enjeux identifiés comme fort dans cette dernière.

⁴ Dans ce calcul sont comptés la consommation d'espace relative aux emplacements réservés (5,7 ha) et aux Stecal (10,1 ha), ce qui n'est pas le cas dans celui du premier arrêt.

Enfin, l'autorité environnementale recommandait la définition d'OAP pour ces deux sites afin d'assurer la bonne intégration des enjeux environnementaux les plus remarquables. Constatant aucune évolution sur ce point, la recommandation est reconduite dans le présent avis.

L'autorité environnementale recommande, pour les secteurs de l'hippodrome et de l'EAR, de définir les orientations de préservation et de gestion qui permettront de garantir le maintien de leur qualité écologique.

3 Qualité de l'évaluation environnementale

3.1 Analyse des incidences probables et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser

A l'instar de la première version du PLUi-H, aucune évaluation des incidences du programme d'orientations et d'actions (POA) sur l'environnement n'est proposée dans le dossier. La démarche d'évitement a en revanche été grandement améliorée dans la mesure où le second projet retire 74 ha de consommation d'espaces initialement prévus et réduit de 40% le rythme de consommation d'espaces par rapport à la décennie précédente.

3.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

Dans son avis du 6 janvier 2023, l'autorité environnementale insistait sur l'absence de cohérence des indicateurs proposés avec ceux du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Dunois. Elle demandait par ailleurs de les présenter selon la structuration du PADD afin d'apprécier plus aisément l'atteinte ou non des objectifs définis dans ce dernier. Ne constatant aucune évolution entre les deux versions du PLUi-H, l'autorité environnementale reconduit ses recommandations.

L'autorité environnementale recommande de proposer des indicateurs au regard des orientations du PADD et de les mettre en cohérence avec ceux du SCoT.

3.3 Résumé non technique

Le résumé non technique n'a fait l'objet d'aucune évolution tangible (EI, page 284). Dans le tableau synthétisant les incidences résiduelles, les auteurs de l'étude ont simplement rajouté le niveau d'incidence avant la mise en œuvre de la séquence « ERC ».

4 Conclusion

Le projet de PLUi-H du grand Châteaudun vise à encadrer le développement du territoire à l'horizon 2036. Il prévoit d'accueillir 1980 habitants supplémentaires pour un besoin estimé à 1846 logements. Pour répondre à ces perspectives, la collectivité prévoit la mobilisation d'environ 104 ha, dont 43 dédiés à l'habitat. La collectivité propose un scénario démographique et un besoin en logements encore plus ambitieux sans expliquer comment une telle croissance pourrait être atteinte.

En matière de consommation d'espace, l'autorité environnementale constate une nette amélioration par rapport au premier projet de PLUi-H, pour lequel elle avait rendu un avis en date du 6 janvier 2023. Le dossier a ainsi soustrait plusieurs dizaines d'hectares à l'urbanisation. Le territoire se rapproche des objectifs en matière de consommation d'espaces de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021, sans toutefois les atteindre.

Ces éléments amènent l'autorité environnementale à reconduire l'essentiel de ses précédentes recommandations.

Cinq recommandations figurent dans le corps de l'avis.