



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

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 (PLUi)

Du Perche (28)

N°MRAe 2024-4754

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 4 octobre 2024. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Perche (28).

Étaient présents et ont délibéré : Jérôme PEYRAT, Jérôme DUCHENE et Corinne LARRUE.

La MRAe a été saisie par la communauté de commune du Perche. Le dossier a été reçu le 2 juillet 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 23 juillet 2024 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 26 août 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 PLUi

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Perche regroupe 20 communes couvrant une superficie de 326,8 km² et accueillant 17 975 habitants en 2021 (Insee). Situé à l'ouest du département de l'Eure-et-Loir, le territoire se caractérise dans sa partie ouest par ses collines et son bocage ; ce paysage contraste assez fortement avec l'est du territoire qui fait la transition avec les plaines céréalières de la Beauce.

Situé à mi-chemin entre Le Mans et Chartres, la communauté de communes est traversée par des axes de communication d'importance régionale : autoroute A11, réseau TER, ligne TGV (non accessible depuis le territoire).

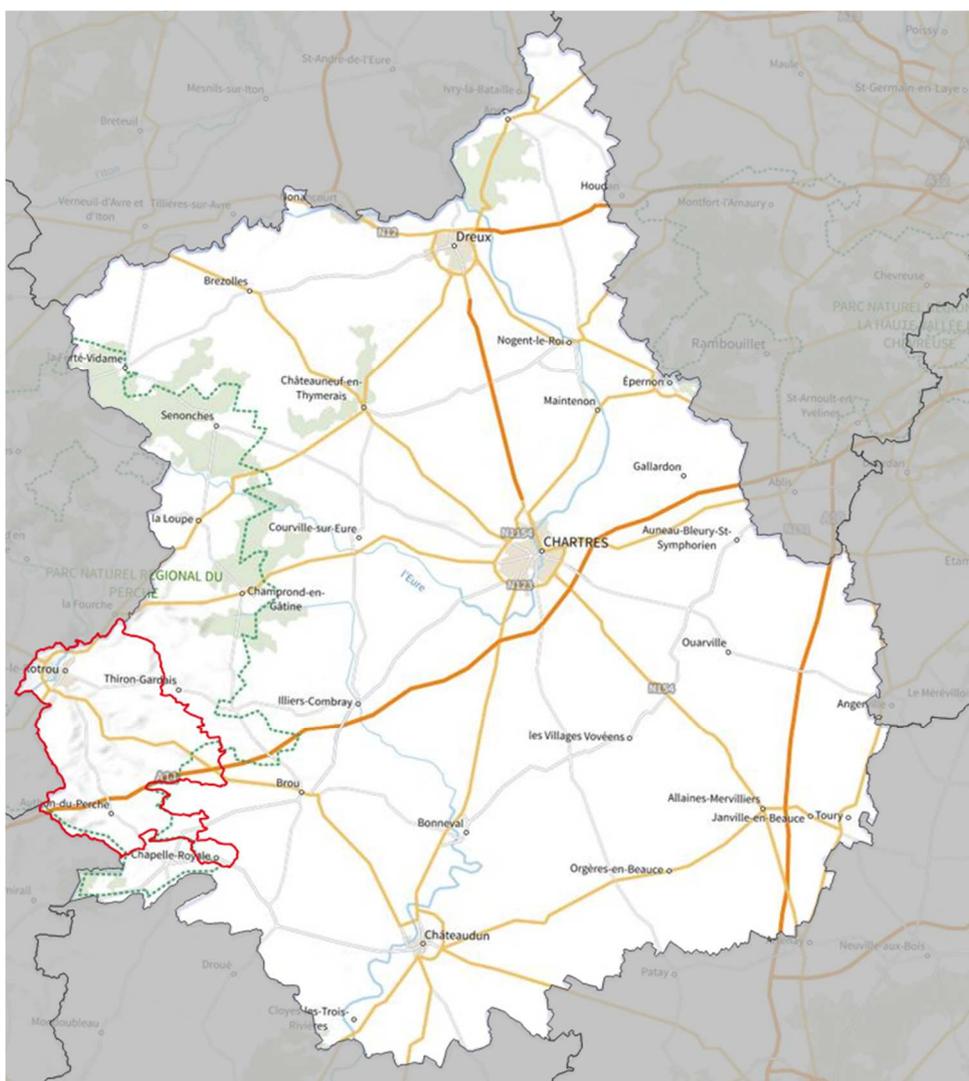


Illustration : Localisation (en rouge) de la communauté de communes du Perche (Source : Dreal CVdL).

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2024-4754 en date du 4 octobre 2024

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Perche (28)

La communauté de communes comprend une population vieillissante, qui connaît un important déclin. La présence de nombreux logements vacants (11,6% du parc) et de résidences secondaires (10% du parc en 2020 sur le territoire de la collectivité pour 6% en 2019 pour l'Eure et Loir selon l'Insee) est une caractéristique importante du territoire.

1.2 Présentation du projet

La communauté de communes du Perche a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) par délibération en date du 5 février 2018.

Pour mémoire, l'intercommunalité avait saisi l'autorité environnementale le 6 février 2023, à la suite de l'élaboration d'un premier projet de PLUi. L'autorité environnementale avait alors rendu un avis en date du 5 mai 2023. Elle y constatait en particulier un projet insuffisamment justifié en termes de besoin en logements et en foncier au regard des dynamiques démographiques du territoire et en décalage avec les objectifs nationaux et régionaux de modération de la consommation d'espace.

À la suite d'un avis défavorable de la préfecture de l'Eure-et-Loir en date du 2 mai 2023, et des avis mitigés des personnes publiques associées (PPA), un second projet de PLUi a été 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, avec :

- le rapport de présentation comportant :
 - l'état initial de l'environnement ;
 - la justification du projet ;
 - l'évaluation environnementale ;
- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- le règlement écrit ;
- diverses annexes.

Il aurait été souhaitable que les évolutions rédactionnelles apportées aux différents documents entre les deux versions soient apparentes et que, plus généralement, le dossier explique les motivations ayant conduit à ces évolutions entre la première et la deuxième saisine de l'autorité environnementale. Cela permettrait au public d'identifier aisément les évolutions et de les mettre en perspective avec les recommandations émises dans le premier avis de l'autorité environnementale.

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

Les éléments actualisés :

Le PADD conserve la même structure autour de cinq axes, eux-mêmes déclinés en plusieurs orientations :

- « un projet de territoire ambitieux et partagé ;
- une nouvelle donne démographique ;
- une attractivité et une compétitivité économique renforcée ;
- une identité locale et patrimoniale affirmée ;
- des mobilités diversifiées et facilitées ».

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

- une ambition démographique revue à la baisse ;
- une production de logements et une consommation d'espace revues à la baisse.

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

Le premier projet de PLUi visait une poursuite de la baisse de la population, mais à un rythme moindre par rapport à la période la plus récente soit une baisse estimée entre 0,8 et 1 % par an. La collectivité entendait ainsi « enrayer la baisse démographique en diminuant d'un tiers la perte de population actuelle » (PADD, page 8). Le second arrêt du PLUi propose un projet moins ambitieux et table sur une décroissance de 1,25% par an de sa population. La collectivité a défini ce chiffre en se référant à la période 2011-2016, pendant laquelle le territoire a été confronté à une baisse de 1,4% par an de sa population (Tome 3a, Justification, page 24). Cependant, la période 2015-2021, la plus récente, a vu un ralentissement du rythme de la décroissance démographique, s'établissant à 0,8% par an d'après l'Insee. De ce fait, le projet démographique paraît ici anticiper une accélération de la baisse de la population contrairement à l'intention de la collectivité de l'enrayer (PADD, page 8).

De manière générale, les données sur lesquelles le diagnostic s'appuie sont, pour la plupart, antérieures à 2016. Les analyses basées sur les données statistiques de l'Insee sont faites sur la période 2010-2015. Il conviendra d'actualiser ces données sur les dix dernières années. Ceci est particulièrement valable pour le chapitre II sur le diagnostic sociodémographique et économique, mais également pour l'ensemble du rapport de présentation.

Afin de répondre à ces objectifs démographiques, le PLUi envisage la construction d'une centaine de logements par an, soit environ 1 200 logements supplémentaires d'ici 12 ans. Pour mémoire, le premier arrêt du PLUi prévoyait la production de 120 à 150 logements par an, soit 1440 à 1800 unités à échéance du PLUi.

Une des orientations du projet de PLUi est de revitaliser les centres-villes et centres-bourgs en encourageant la résorption des logements vacants et en favorisant le renouvellement urbain. Le scénario prévoit ainsi de mobiliser cinq logements par an (Justification, page 32). Il s'agit ici d'un important recul par rapport au projet proposé en 2023 qui prévoyait alors la remobilisation de 24 à 30 logements vacants par an (Justification, page 32).

L'autorité environnementale recommande à nouveau de revoir la politique de résorption de la vacance, dans le cadre d'une trajectoire ambitieuse et justifiée.

S'agissant de l'articulation du projet de PLUi avec les documents cadres, l'avis relatif au premier arrêt constatait l'absence d'analyse quant à sa compatibilité avec le projet de SCoT du Perche d'Eure-et-Loir, qui regroupe trois EPCI¹. Le SCoT a été approuvé le 6 décembre 2023 et il est désormais opposable. Cette partie de l'évaluation environnementale a été complétée et analyse la compatibilité du PLUi avec les orientations du document d'orientations et d'objectifs (DOO) (EE, page 31 et suivantes).

Le PADD du SCoT estime cependant un besoin en logements, pour les trois EPCI la composant, de 2 562 unités à échéance du schéma, soit 128 par an. En l'absence de justification et d'éléments de visibilité à l'échelle du SCoT, la compatibilité avec le SCoT du PLUi de la communauté de communes du Perche, qui prévoit à elle seule la production d'une centaine de logements par an (soit près que 80% des prévisions à l'échelle du SCoT), n'est donc pas acquise.

L'autorité environnementale recommande de reprendre le scénario et les besoins en construction de manière à assurer la compatibilité du PLUi avec le SCoT du Perche d'Eure-et-Loir.

2.2 Principaux enjeux du territoire identifiés par l'autorité environnementale et leur prise en compte

2.2.1 La consommation d'espace

Dans son premier avis, l'autorité environnementale notait qu'à partir d'un potentiel brut, le dossier identifiait ce qu'il est possible de mobiliser en tenant compte d'enjeux autres qu'environnementaux. Des secteurs pouvant répondre aux objectifs de production de logements au sein de l'enveloppe urbaine étaient ainsi identifiés. Mais la méthodologie conduisait à identifier des secteurs occupés par des éléments de patrimoine et l'autorité environnementale recommandait à compléter ce travail par une vérification sur le terrain.

Le second projet de PLUi joint exactement le même document que celui fourni dans le cadre du premier projet, en ajoutant toutefois qu'il s'agit ici d'un « *potentiel estimatif* » (Diagnostic territorial, page 162). La mise à jour des espaces mobilisables apparaît pourtant d'autant plus nécessaire que depuis 2022, des constructions ont été constatées sur certaines dents creuses.

L'autorité environnementale recommande de mettre à jour le travail d'identification du potentiel réellement mobilisable au sein de l'enveloppe urbaine.

¹ Établissement public de coopération intercommunale.

Le second arrêt du PLUi prévoit d'ouvrir 83,67 ha à l'urbanisation, réparties comme suit (Justifications, page 129) :

- 43,64 ha à destination des activités économiques ;
- 2,12 ha pour les équipements ;
- 37,92 ha pour l'habitat.

La page 128 du tome 3a évoque quant à elle un total de 95,2 ha sur les 12 ans du PLUi, soit une réduction globale d'environ 12% par rapport à la période 2011-2021, au cours de laquelle 107 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers avaient été consommés.

Pour mémoire, le premier projet de PLUi prévoyait la consommation de 102,35 ha, soit une moyenne de 8,53 ha par an, contre 8 ha ici. Ce nouveau projet prévoit une légère baisse de la consommation d'espace par rapport au premier projet, mais la réduction de la consommation d'espaces par rapport à la période la plus récente reste la même (12%), en raison d'un changement de période de référence (2010-2020 dans le premier arrêt : 120 ha consommés ; 2011-2021 dans le second : 107 ha consommés).

A l'instar du premier arrêt, ce second projet prévoit une baisse trop peu ambitieuse de la consommation d'espaces pour réellement participer aux objectifs régionaux et nationaux en la matière. L'autorité environnementale reconduit par conséquent sa recommandation.

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'espaces.

Enfin, concernant les activités économiques, l'exposé des besoins en foncier est identique entre les deux projets de PLUi. L'autorité environnementale constatait déjà dans son premier avis un scénario peu justifié au regard des dynamiques du territoire. À cela s'ajoute l'absence de mise à jour des données concernant les besoins estimés en foncier en extension urbaine, toujours de 53,63 ha, alors que le second arrêt prévoit une consommation moindre. Le développement des activités économiques aurait pu être mieux justifié sur la base de besoins associés à des projets concrets.

2.2.2 La biodiversité

En matière de biodiversité, l'autorité environnementale recommandait d'approfondir l'analyse des enjeux présents sur les secteurs de projets potentiels. Quelques éléments ont pu être ajoutés dans le dossier du second dossier en ce qui concerne l'occupation des sols des secteurs de projets, sans pour autant permettre à l'autorité environnementale de réviser sa recommandation. En effet, les ajouts, limités, se contentent généralement de préciser si les sites concernés sont référencés au registre parcellaire graphique (RPG).

Concernant le linéaire bocager, l'autorité environnementale notait que seul 59% du linéaire était protégé au titre du L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme et que le projet de PLUi n'apparaissait pas en mesure d'enrayer sa régression, qui s'est poursuivie ces dernières années. À ce sujet, le SCoT oblige les collectivités à repérer l'ensemble du linéaire de haie au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, et de décliner une stratégie de protection à plusieurs niveaux (protection stricte et protection relative)

(DOO, page 26). L'autorité environnementale rappelle que le PLUi est dans l'obligation de suivre les prescriptions du SCoT, et doit par conséquent être modifié.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de se donner les moyens d'une meilleure protection du linéaire bocager du territoire afin d'enrayer sa régression et d'assurer la compatibilité du PLUi avec le SCoT.

Enfin, concernant l'OAP dédiée aux continuités écologiques, l'autorité environnementale pointait dans son premier avis son caractère peu contraignant, n'émettant que des recommandations. Aucun changement n'étant constaté dans le nouvel arrêté du PLUi, l'autorité environnementale reconduit sa recommandation.

L'autorité environnementale recommande que l'OAP thématique dédiée aux continuités écologiques soit plus contraignante en définissant des prescriptions.

3 Qualité de l'évaluation environnementale

Concernant la séquence ERC, l'autorité environnementale constatait que si les mesures d'évitement et de réduction étaient inscrites dans les pièces opposables, la suppression d'éléments remarquables (zones humides, haies à enjeux, vergers, arbres isolés/remarquables) et la définition de mesures compensatoires étaient souvent renvoyées à l'avis d'une « commission bocage » qui n'est pas encore créée et qui n'est pas décrite dans le dossier.

Concernant les mesures de suivi, l'autorité environnementale pointait l'absence d'état zéro de la donnée pour les indicateurs, élément indispensable pour mesure et interpréter l'évolution du territoire. Si une colonne dédiée à cette information a été ajoutée, celle-ci est largement incomplète et les rares informations qu'elle contient sont peu pertinentes.

Enfin, concernant le résumé non technique, l'autorité environnementale constatait l'absence d'illustration, rendant difficile sa compréhension. Ce dernier n'a pourtant pas été mis à jour.

4 Conclusion

L'autorité environnementale constate entre les deux projets de PLUi une absence de prise en compte de ses recommandations dans la grande majorité des cas. Le second projet de PLUi repose sur une hypothèse démographique moins ambitieuse, la justification du projet reste toutefois largement perfectible et la compatibilité du projet avec le SCoT n'est pas démontrée.

Il en résulte un nouveau projet de PLUi qui comporte les mêmes lacunes et insuffisances et qui conduit l'autorité environnementale à devoir reconduire la plupart des recommandations émises dans son précédent avis.

Sept recommandations figurent dans le corps de l'avis.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2024-4754 en date du 4 octobre 2024

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Perche (28)