



**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 (PLUi)
de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val
de Loire (18)**

N°MRAe 2025-5159

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 25 juillet 2025. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire.

Étaient présents et ont délibéré : Stéphane GATTO, Isabelle La JEUNESSE, Corinne LARRUE, et Jérôme PEYRAT.

La MRAe a été saisie par la communauté de communes Pays Fort Sancerrois Val de Loire. Le dossier a été reçu le 06 mai 2025.

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 19 mai 2025 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 16 juin 2025.

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.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

1 Présentation du contexte territorial et du projet de PLUi

Le territoire de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire regroupe 36 communes couvrant une superficie de 688 km² et accueillant 18 143 habitants en 2022 (Insee). Il connaît, à quelques rares exceptions près, un déclin démographique régulier depuis le début des décennies, avec une accélération ces dernières années.

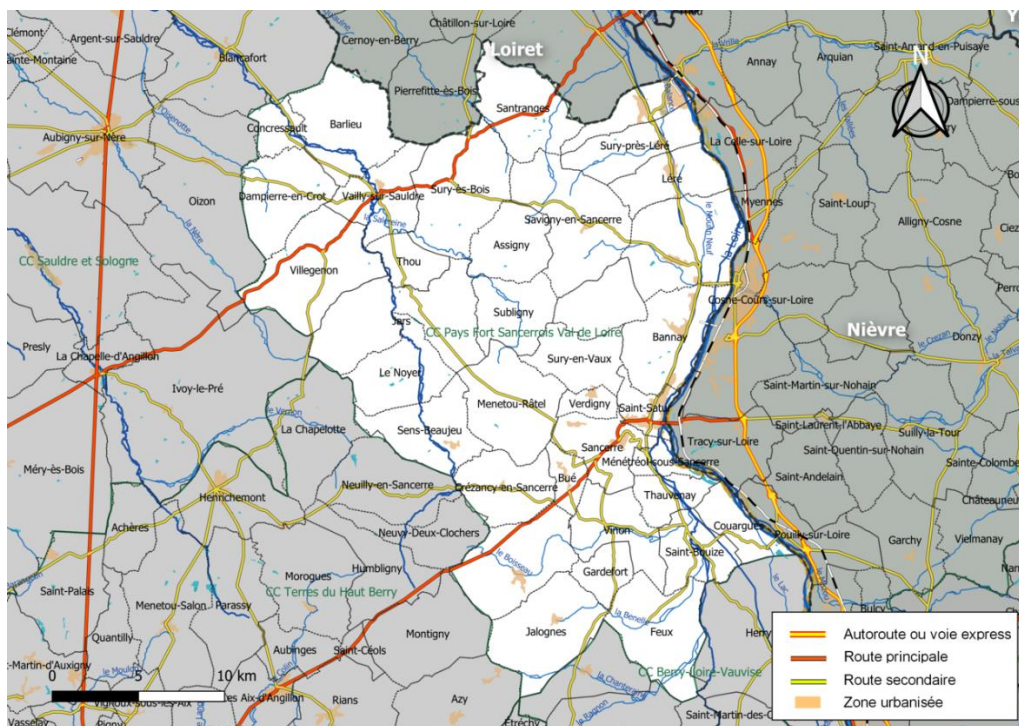


Illustration 1 : Territoire de la communauté de communes Pays Fort Sancerrois Val de Loire (Source : Wikipédia)

Le Grand Sancerrois bénéficie d'une grande diversité de paysages. Il est dominé par la ville de Sancerre, cité médiévale perchée sur un promontoire et entourée de vignes donnant le Sancerre, vin d'appellation d'origine contrôlée (AOC). L'atlas des paysages du Cher y distingue huit unités paysagères, notamment la vallée de la Loire à l'est, des paysages de plaines et de bocage dans sa moitié nord et des paysages forestiers au sud.

Arrêté par délibération du conseil communautaire en séance du 24 avril 2025, le projet de PLUi, à travers son plan d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de trois axes, déclinés en 16 orientations :

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

- « Assumer les spécificités du territoire pour en faire des supports d'attractivité et de rayonnement,
- Consolider l'unité du territoire,
- S'adapter aux changements sociétaux, pour les générations futures ».

2 Appréciation de la qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Justification du projet et articulation du projet avec les documents cadres

La démarche d'évaluation environnementale doit inclure l'explication des choix réalisés au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitutions raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du PLUi.

Choix du scénario démographique

Le diagnostic territorial (page 179) révèle que la communauté de communes connaît une décroissance de sa population en raison d'un solde naturel négatif de 0,5% par an d'après le dossier, à l'inverse du solde migratoire, qui est positif (+0,1%/an). D'après l'Insee, le territoire connaît une déprise démographique depuis des décennies, déprise qui s'accélère depuis le début des années 2010¹.

Indicateurs démographiques	1968 à 1975	1975 à 1982	1982 à 1990	1990 à 1999	1999 à 2006	2006 à 2011	2011 à 2016	2016 à 2022
Variation annuelle moyenne de la population en %	-0,7	-0,1	0,3	-0,2	0,1	-0,5	-0,4	-0,5

¹ D'après l'Insee, la population a diminué de 0,5%/an entre 2010 et 2015, puis de 0,6%/an entre 2015 et 2021.

Illustration 2 : Variation annuelle de la population du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (Source : Insee)

C'est dans ce contexte que la collectivité présente trois scénarios démographiques : le premier repose sur « un retour à la stabilité de la population en place » ; le second est un scénario intermédiaire reposant sur une croissance annuelle de 0,1% ; le troisième, qui est le scénario retenu, s'appuie sur les objectifs définis dans le SCoT et vise un regain de population de l'ordre de 0,3% par an sur la durée du document, soit l'atteinte d'une population de 18 869 habitants d'ici 2038, correspondant à 667 habitants supplémentaires par rapport à 2020.

Ce choix, en rupture avec l'évolution tendancielle, n'est justifié qu'au regard de l'objectif du SCoT et des « besoins en population active pour l'équilibre du territoire » (page 90). La justification du scénario mérite par conséquent d'être revue en s'appuyant sur les dynamiques du territoire et notamment sur les projections de population établies par l'Insee. Ce travail est indispensable pour démontrer la crédibilité des choix effectués. En outre, cette partie du dossier mérite d'être complétée par une analyse de leurs incidences environnementales (consommation d'espaces, biodiversité, consommation d'eau et d'énergie, émissions de gaz à effet de serre, etc.) de chacun des scénarios.

Dans cette perspective, le PLUi envisage la construction de 485 logements neufs à échéance du document, soit la production de 40 logements par an. A ceux-ci s'ajoutent les logements commencés entre 2020 et 2025 inclus, au nombre de 176. En outre, le projet prévoit de favoriser la résorption de la vacance, en mobilisant 160 logements à échéance du PLUi, soit 9 logements par an. Le territoire fait en effet face à une vacance particulièrement importante : en 2021, 2136 logements étaient vacants, soit près de 16 % du parc². Il est envisagé de s'appuyer sur le partenariat avec l'établissement public foncier (EPF) et le Pays Sancerre Sologne par le biais de l'OPAH³ (PADD, page 40). Si l'autorité environnementale reconnaît l'effort consenti, une véritable stratégie de remobilisation des logements vacants doit s'appuyer sur certaines étapes et notamment un diagnostic permettant de connaître le volume et la localisation précise de la vacance (dans le diagnostic, la maille la plus fine est l'échelle communale et pour l'année 2016, alors que des données bien plus récentes existent (pages 29-30) ainsi que les raisons de la vacance (problèmes techniques, difficultés juridiques, inadéquation avec les besoins du marché, etc.). C'est à partir de ce diagnostic que la collectivité pourra élaborer une véritable stratégie de remobilisation de la vacance.

L'autorité environnementale recommande :

- **De mieux prendre en compte les dynamiques passées dans l'hypothèse démographique retenue,**
- **De compléter l'analyse des scénarios au regard de leurs incidences sur l'environnement,**
- **D'établir un diagnostic quantitatif (volume et localisation de la vacance), et qualitatif (les raisons de la vacance) afin de mettre en place une stratégie crédible de remobilisation du parc vacant.**

² A titre de comparaison, le taux de vacance à l'échelle du département du Cher est de 12,8 % (Insee, 2021), et 10.1 % en moyenne régionale.

³ Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat.

Articulation du projet de PLUi avec les plans et programmes de rang supérieur

Le dossier analyse la compatibilité du projet de PLUi avec les documents cadres et en premier lieu avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Sancerre Sologne, approuvé tout récemment le 29 avril 2025. Cette analyse est restituée sous la forme de tableaux rappelant les orientations des différents documents cadres avec en vis-à-vis des textes indiquant comment ceux-ci sont pris en compte par les documents constitutifs du PLUi.

Concernant le SCoT, sa stratégie est planifiée pour les années 2021-2043 et couvre un territoire comprenant 50 communes et deux intercommunalités, celle du Pays Fort Sancerrois Val de Loire et la communauté de communes Sauldre et Sologne. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT prévoit une croissance démographique de 0,2% par an ainsi que, pour le Pays Fort Sancerrois Val de Loire, la production de 53 logements par an. En termes de production de logements, le PLUi s'inscrit donc en deçà des objectifs du SCoT, bien que les objectifs démographiques à l'échelle du SCoT, et donc la production de logements qui en découle, s'inscrivent également en rupture des tendances les plus récentes. En matière de consommation d'espace, le PLUi s'inscrit également dans les objectifs fixés par le SCoT. Le lien d'opposabilité entre le PLUi et le SCoT a bien été anticipé.

Bien que le SCoT doive intégrer les autres documents cadres dans sa stratégie territoriale, l'évaluation environnementale analyse également, de manière globalement satisfaisante, l'articulation du PLUi avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Centre-Val de Loire ou encore le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne.

2.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

Un chapitre du dossier est consacré aux indicateurs de suivi des effets du PLUi sur l'environnement (Justifications du projet et choix retenus, page 432 et suivantes). Restitués sous la forme d'un tableau, les indicateurs sont présentés selon la structuration du PADD et il est indiqué l'unité de l'indicateur, sa périodicité et la source de la donnée.

S'il comprend beaucoup d'indicateurs, le dispositif mérite d'être complété car il ne couvre pas la totalité des enjeux auxquels est confronté le territoire, enjeux pourtant développés dans le PADD, comme les risques naturels : à titre d'exemple, un indicateur relatif au nombre d'habitants soumis au risque d'inondation paraîtrait pertinent dans la mesure où le PADD souhaite ne pas générer d'apport de population dans les zones d'aléa.

En outre, un état zéro de la donnée, le plus actualisé possible, et une valeur cible, doivent être définis et indiqués afin d'interpréter l'évolution des indicateurs et mesurer le chemin parcouru et restant à parcourir. Il revient également à la collectivité d'anticiper les écarts possibles et définir des mesures correctives.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

L'autorité environnementale recommande de compléter le dispositif en définissant des indicateurs sur les thématiques non prises en compte et des modalités de suivi à même de vérifier les effets de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement et en prévoyant, dans la mesure du possible, des mesures correctives en cas d'écart avec l'objectif souhaité.

2.3 Qualité du dossier

Les différents chapitres du rapport de présentation souffrent d'un manque de structure ce qui ne facilite pas leur lecture. A titre d'exemple, le document intitulé « Justifications du projet et choix retenus » contient des éléments relevant de l'évaluation environnementale, alors que cette dernière devrait faire l'objet d'un document à part, séparé du volet Justifications, afin de faciliter sa lecture et son identification.

Le rapport de présentation fait l'objet d'un résumé non technique, document obligatoire et essentiel à sa compréhension par le grand public. Ce document de 70 pages reprend la structure du volet Justifications du projet et choix retenu. Il présente cependant les mêmes limites que l'évaluation.

Par ailleurs, l'analyse des incidences ne fait l'objet d'aucun développement par thématique environnementale, ce qui constitue un manquement grave au dossier. Il revient aux rédacteurs de l'évaluation de déterminer, par thématique, le niveau d'enjeu et de les évaluer en comparaison avec les incidences attendues dans le cadre du scénario « au fil de l'eau ». Il s'agit ici d'une étape indispensable dans la mesure où c'est elle qui permet de construire une démarche éviter-réduire-compenser pertinente.

Une telle analyse n'est véritablement proposée que pour les secteurs de projets (page 169 et suivantes pour les zones à urbaniser ; page 318 et suivantes pour les Stecal⁴). Cependant, en l'absence de véritable état initial approfondi sur ces secteurs, il est difficile d'appréhender la pertinence des analyses proposées.

L'autorité environnementale recommande de revoir le dossier en :

- **Rédigeant l'évaluation environnementale dans un document à part,**
- **Proposant un état initial approfondi des secteurs de projet (Stecal et zones à urbaniser),**
- **Proposant une analyse des incidences par thématique environnementale,**
- **Définissant une séquence éviter-réduire-compenser en lien avec l'état initial.**

⁴ Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées

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

3.1 Maîtrise de la consommation d'espaces

Le diagnostic territorial dresse succinctement un bilan de l'occupation du sol à partir de données Corine Land Cover (CLC) relativement anciennes, le dernier inventaire ayant été réalisé en 2018 (page 43). Le dossier fait état d'un territoire où l'agriculture est prépondérante, occupant plus de 80% du Pays Fort sancerrois Val de Loire. Les espaces naturels et les zones urbanisées occupent respectivement 15 et 2 % du territoire.

Le rapport de présentation (Justifications du projet et choix retenu, page 100 et suivantes) analyse la consommation d'espace sur trois laps de temps et indique, pour chacun d'eux, la surface maximale de consommation d'espace autorisée afin de s'inscrire dans les objectifs définis :

- Celle au regard de la période précédente au titre de l'article L151-4 du code de l'urbanisme, soit les dix années précédant l'arrêt du PLUi (2014-2024) : elle s'établit à 91,6 ha, soit 9,16 ha par an. La communauté de communes doit ici respecter une enveloppe maximale de 45,8 ha entre 2026 et 2036, soit une moyenne de 4,6 ha par an.
- Celle au regard de la période retenue par la loi climat et résilience (2011-2021) : elle s'établit à 124,4 ha, soit 12,44 ha par an. La collectivité ne doit pas dépasser une enveloppe maximale de consommation foncière de 62,2 ha.
- En ce qui concerne le SCoT, 104,5 ha ont été pré-ciblés sur la période 2021-2043 pour la communauté de communes dans le DOO. C'est donc sur « les années 2021 à 2025 inclus » (page 103) que le dossier analyse la consommation d'espace, afin de soustraire celle-ci et « identifier la consommation d'espace [...] restant à mobiliser » : elle est estimée à 46,9 ha. La consommation d'espace ne devra pas ici dépasser 57,6 ha entre 2026 et 2043.

Cette description sur trois temporalités est intéressante dans la mesure où les objectifs de limitation de la consommation d'espace s'inscrivent selon ces trois niveaux de lecture. La méthode de mesure de la consommation foncière retenue, commune pour les trois périodes, est basée sur les données de la plateforme « Mon diagnostic artificialisation » fournie par les services de l'État.

Il aurait cependant été utile de quantifier la consommation d'espace par type de destination (habitat-économie-équipement) et de préciser la nature des terres urbanisées au cours des périodes analysées (espaces agricoles, naturels ou forestiers).

L'autorité environnementale recommande de quantifier la consommation d'espace passée par type de destination et de préciser la nature des terres urbanisées.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

Quoiqu'il en soit, l'objectif le plus contraignant est celui fixé par le PADD, qui impose par ailleurs le « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050. Cet objectif est également celui retenu dans le cadre de la loi climat et résilience.

Le PADD prévoit une consommation maximale d'espaces de 68 ha à échéance du PLUi répartis comme suit : 28 ha à destination des activités économiques, 33 ha à destination de l'habitat et 7 ha pour les équipements (page 40).

Le potentiel foncier ciblé dans le cadre du PLUi concerne une consommation d'espace de 56,2 hectares incluant tous les postes de consommation (zones à urbaniser, Stecal et emplacements réservés concernés). Cette consommation sera répartie comme suit : 29,2 ha dédiés à l'habitat, 19,4 ha aux activités et 5,6 ha aux équipements, auxquels s'ajoute 1,9 ha consommé par les emplacements réservés.

Afin de s'inscrire sur le pas de temps de la loi climat et résilience, un échéancier de l'ouverture à l'urbanisation est proposé au travers des OAP, ce qui est pertinent : 15,3 ha mobilisables entre l'approbation du PLUi et la fin de l'année 2030, 25,9 ha entre début 2031 et fin 2035, et 10,1 ha entre début 2036 et la fin de l'application du PLUi. A cela s'ajoute les 3,6 ha voués aux Stecal et 1,9 ha voué aux emplacements réservés.

Il aurait été utile à la compréhension du phasage des OAP de coupler cet échéancier avec la définition de zones à urbaniser à long terme (2AU), le PLUi ne proposant que des zones à urbaniser à court terme (1AU). Cette distinction soumettrait l'ouverture à l'urbanisation de ces zones à une procédure de modification du PLUi avec délibération motivée et permettrait de s'assurer qu'elles soient urbanisables dès lors que les zones à urbaniser à court terme ont effectivement été aménagées.

En ce qui concerne l'habitat, le projet fixe un besoin de création de 632 logements neufs à produire entre 2026 et 2038, dont plus de la moitié en extension urbaine : 147 logements en renouvellement, 146 logements à construire dans les espaces vides situés dans l'enveloppe urbaine et 342 logements en extension. Cette répartition, au regard de la vacance importante du territoire, paraît contredire l'objectif du PADD de gérer le foncier de manière économe (page 40).

Le dossier fixe les objectifs de densité brute à l'échelle intercommunale à 11,7 logements par hectare (PADD, page 40 ; Justifications du projet et choix retenus, page 67). Cette densité est répartie différemment selon les secteurs de projet, oscillant pour la plupart entre 9/10 et 15 logements à l'hectare. Le PLUi aurait pu fixer des objectifs de densité selon le niveau de l'armature urbaine, ce qui permettrait de développer en priorité les communes principales.

De manière générale, et même si le projet tient compte des objectifs nationaux en matière de réduction de la consommation d'espace, le scénario démographique proposé s'inscrivant en rupture avec les périodes plus ou moins récentes conduit de facto à une surestimation de la production de logements et du besoin en foncier à mobiliser.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

Concernant les activités économiques, le projet de PLUi prévoit 19,4 ha en extension, dont 15,8 ha pour les activités économiques, industrielles et artisanales (1AUX) et 2,2 ha pour le fonctionnement et l'organisation de la filière viti-vinicole (1AUXV) (Justifications du projet et choix retenus, page 150). LE PADD évoque quant à lui une urbanisation maximale de 18 ha à quoi s'ajoute un surplus de 10 ha pour la filière viti-vinicole (page 40). La justification de ces besoins est quasi absente du dossier et le PADD entend seulement proposer « une offre foncière et immobilière attractive pour les entreprises » (page 20), « l'accueil de la population [étant] conditionné au maintien et au développement d'une économie locale dynamique ». Les perspectives de développement du territoire doivent être établies à partir du diagnostic socio-économique et des tendances qu'il a mis en évidence⁵.

Enfin, l'autorité environnementale constate que les objectifs de consommation d'espace dans les communes rurales, qui représentent environ 32% de la consommation d'espace projetée, contre 12% pour les pôles principaux, 28% pour les pôles relais et encore 28% pour les centralités de maillage (Justifications du projet et choix retenus, page 150) sans aucune justification de la disproportion entre les communes rurales et les centralités.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier les besoins en foncier pour l'habitat et les activités économiques et de définir ceux-ci à partir d'un diagnostic socio-économique robuste.

3.2 Paysage et patrimoine

Une partie du diagnostic est dédiée aux paysages du territoire, comprenant une description de chacune des unités identifiées et divers photographies, cartes⁶, schémas et blocs diagrammes.

Différentes parties du diagnostic exposent également des cartes thématiques (socle géographique, formes urbaines et architecturales, dynamiques urbaines et entrées de villes, patrimoine bâti), ce qui apporte une bonne compréhension du paysage.

Les sites classés et inscrits au titre du code de l'environnement sont mentionnés à l'exception de celui correspondant à une partie de l'île de Cosne à Bannay et Boulleret⁷ (page 75). Le projet de classement et d'inscription de « la butte de Sancerre et son écrin » est également mentionné.

⁵ Celui-ci est par ailleurs largement incomplet puisque la partie dédiée aux activités économiques se concentre sur l'agriculture et le tourisme, avec également un focus sur la centrale nucléaire de Belleville-sur-Loire, et négligeant les autres secteurs d'activités (industrie, construction, etc.). Aucune vision d'ensemble sur la population active et ses dynamiques n'est présentée. A titre d'information, les chiffres de l'Insee montrent une décroissance de la population active (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200069227#chiffre-cle-11>).

⁶ La carte en page 65 du diagnostic est cependant mal orientée.

⁷ Concernant les communes de Bannay et Boulleret, le site « Partie de l'île de Cosne » a été classé par arrêté du 12 août 1952 (et non le 12 avril).

De plus, la partie dédiée à l'évolution des paysages met en avant les modifications des pratiques et des espaces agricoles, ainsi que le développement de l'urbanisation. Une synthèse rappelle les atouts, les faiblesses, les enjeux et ce qui est indiqué dans le SCoT au titre de paysages.

Un atlas du patrimoine (Diagnostic, page 171 et suivantes) recense les édifices classés et inscrits au titre des monuments historiques. Un recensement du bâti remarquable, non concerné par le statut juridique destiné à le protéger a été établi puisque le volet Justifications du projet et choix retenus annonce le repérage au zonage et la protection de 605 éléments de patrimoine bâti. Ce recensement devrait figurer dans le diagnostic.

Les sites classés et inscrits (AC2) sont correctement répertoriés dans la liste des servitudes et correctement cartographiés.

Le PADD prend en compte l'enjeu paysager dans la mesure où il affiche l'objectif de maintenir la qualité et la diversité des paysages. Un objectif est notamment dédié à cette question (page 12) et vise la préservation et la mise en valeur des motifs paysagers, des portes d'entrée du territoire, etc.

La communauté de communes affiche également sa volonté de soutenir les actions proposées dans le plan de paysage et de poursuivre la démarche d'inscription (et non de classement) du Sancerrois à l'Unesco. Le paysage étant une question transversale, cet enjeu est régulièrement cité dans les autres objectifs.

Les objectifs affichés au PADD sont globalement bien pris en compte dans les documents constitutifs du PLUi.

Les différents éléments du patrimoine bâti (le patrimoine bâti ne bénéficiant pas encore de protection réglementaire et le petit patrimoine) et végétal (arbres remarquables) font l'objet d'une identification dans le plan de zonage et d'une protection au titre du code de l'urbanisme. Le bâti agricole convertible en logements fait également l'objet d'un pointage dans le zonage, permettant d'encadrer ces évolutions tout en respectant le caractère agricole ou naturel des secteurs concernés. Un zonage agricole spécifique dont le but est de protéger les secteurs ayant une valeur viticole et paysagère remarquable est également proposé. Celui-ci ne concerne cependant que l'aire d'AOC Sancerre et une telle protection paysagère aurait pu être proposée pour préserver les points et cônes de vue du territoire. Pour rappel, le diagnostic cite la « remise en question de certains cônes de vue qui font la richesse locale » (page 80) parmi les faiblesses du territoire.

Deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques sont définies dans le PLUi. La première est dédiée à la protection et à la mise en valeur des continuités écologiques et la seconde, assez restrictive, traite de la qualité d'aménagement et de l'intégration paysagère pour les seuls secteurs à vocation économique.

Cette dernière OAP définit des orientations en matière de principes d'aménagement, de choix d'implantation, de choix architecturaux afin d'intégrer le bâti au paysage et à l'environnement. Elle devrait

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

permettre d'accompagner en amont les porteurs de projet par rapport à des activités économiques qui pour beaucoup d'entre elles se situent en franges urbaines et/ou en entrées de ville, et sont donc situées sur des secteurs stratégiques d'un point de vue paysager. L'OAP pourra permettre aussi d'améliorer certains secteurs déjà existants, par exemple en matière de végétalisation ou de réfection de clôtures ou de teintes de bâtis (dans le cas de ravalements de façades).

Les OAP sectorielles correspondent aux secteurs répertoriés en zones à urbaniser (1AU) sur le règlement graphique. Ainsi, tous les secteurs ouverts à l'urbanisation sont concernés par une OAP sectorielle. Ces OAP prévoient d'intégrer les nouveaux aménagements en limitant les hauteurs, de conserver au maximum la végétation arborée existante et de la compléter au besoin, notamment pour les secteurs en frange urbaine.

3.3 Risques naturels

Le diagnostic recense correctement les risques naturels auxquels est soumis le territoire intercommunal (page 33 et suivantes). Il est notamment concerné par les risques d'inondation, de retrait-gonflement des argiles (RGA) et d'effondrement de cavités.

La Loire constituant sa frontière est, le territoire est particulièrement concerné par le risque d'inondation par débordement de cours d'eau. Le diagnostic liste de manière exhaustive les documents et études qui concernent le territoire : les deux plans de prévention du risque d'inondation (Val de Léré-Bannay et de la Charité), le plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne, l'atlas des zones inondables (AZI) de la vallée de la Loire : Val de Léré-Bannay et de la Celle. Le risque d'inondation lié aux remontées de nappes est également traité et concerne principalement les nappes accompagnant la Loire et cours d'eau majeurs du territoire.

Le risque de retrait-gonflement des argiles (RGA) est présenté à l'aide d'une cartographie de l'aléa qui révèle un territoire particulièrement concerné par ce risque. Un PPR argiles est prescrit depuis 2005, sans approbation depuis. Cette partie rappelle plusieurs recommandations formulées par BRGM en matière de construction.

La question des risques naturels est correctement prise en compte dans le PADD, sa traduction se déclinant dans plusieurs orientations du document. Il invite notamment à « ne pas générer d'apport de population dans les zones [...] de risques inondation et notamment les PPRI » (page 46).

Si les plans de zonage des PPRI, qui sont des servitudes d'utilité publique (SUP) sont bien annexés au PLUi, ils ne sont pas intégrés dans le zonage graphique de ce dernier. Le volet Justifications du projet et choix retenus annonce pourtant que « les servitudes [...] sont reprises dans le règlement graphique » (page 373).

Aucune zone à urbaniser n'est située dans le périmètre d'un PPRI, ce qui paraît conforme au PADD.

Concernant le risque de retrait-gonflement des argiles, le règlement écrit émet des recommandations, notamment sur les mesures à observer pour réaliser une construction.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

L'autorité environnementale recommande la création d'un sous-zonage pour repérer les zones à risques justifiant que soient interdites ou soumises à condition les constructions et installations.

3.4 Energies et changement climatique

Le PLUi doit s'inscrire dans les objectifs du Sradet de la région Centre-Val de Loire qui fixe des objectifs en matière de réduction de la consommation énergétique, de production d'énergie renouvelable et de réduction des émissions de gaz à effet de serre :

- Réduire la consommation énergétique de 43% en 2050 par rapport à 2014,
- Couvrir 100% de la consommation régionale d'énergie par la production d'énergies renouvelables et de récupération en 2050,
- Réduire de 100% les émissions de gaz à effet de serre d'origine énergétique entre 2014 et 2050.

La question de l'énergie et du changement climatique fait, dans le diagnostic (page 198 et suivantes), l'objet d'un développement qui mérite d'être amélioré. Un rappel des conditions climatiques actuelles et des projections à l'échelle de la région Centre-Val de Loire est effectué. Des généralités sont également citées quant aux répercussions du réchauffement climatique sur l'environnement et la santé humaine. Le diagnostic quantifie les émissions de gaz à effet de serre et de polluants, et la production d'énergie renouvelable. Les données, datant de 2016, appellent à être actualisées.

En outre, le diagnostic se contente de généralités quant au potentiel de développement des énergies renouvelables (solaire, éolien, géothermique, bois-énergie).

Enfin, le diagnostic révèle un territoire largement dépendant de la voiture individuelle pour les déplacements domicile-travail, 80% des actifs utilisant ce moyen de transport. Les pistes cyclables du territoire sont surtout destinées à la pratique touristique (Loire à vélo notamment).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial sur les enjeux liés à la transition énergétique, en actualisant les différentes données proposées et en établissant une étude du potentiel de développement des énergies renouvelables plus étoffée.

Afin de favoriser les interactions entre les communes, le PADD affiche sa volonté de soutenir les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle, tout en assumant la nécessité des déplacements en voiture lorsque cela est nécessaire.

Pour ce faire, le PLUi prévoit une amélioration du réseau de déplacements doux par la création d'emplacements réservés (ER). Cette amélioration consiste principalement à aménager l'ancienne voie ferrée en voie verte et mériterait d'être davantage étendue au reste du territoire, notamment pour faciliter l'interconnexion entre quartiers et communes de l'intercommunalité ainsi que l'accès aux différents équi-

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)

pements (écoles, etc.). Les OAP sectorielles intègrent des cheminements doux à aménager et le règlement écrit formule deux dispositions générales visant à assurer qu'une part des aires de stationnement pourra être dédiée aux vélos et équipée de bornes de recharge pour les véhicules électriques.

En matière d'énergie, la collectivité entend appuyer les initiatives de développement des énergies renouvelables tout en interdisant les projets de grande ampleur pouvant impacter le paysage. Le PLUi est par conséquent assez minimaliste sur la question puisqu'il privilégie les modes de production individuelle. Aucun Stecal n'est pas exemple dédié à la production d'énergie renouvelable, alors qu'une prospection de sites dégradés, localisés dans des secteurs présentant un enjeu paysager moindre, aurait pu être réalisée. En outre, les principes d'aménagement applicables aux OAP sectorielles permettent simplement la pose de panneaux solaires en toiture. Les modes de production d'énergie renouvelables et les équipements techniques (pompes à chaleur, climatiseurs, etc.) sont cependant mentionnés dans le règlement, et autorisés dès lors que leur insertion paysagère est garantie.

L'autorité environnementale recommande de traduire de manière quantitative et opérationnelle dans le PLUi les objectifs régionaux et nationaux liés à la transition énergétique.

4 Conclusion

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Pays Fort Sancerrois Val de Loire vise à encadrer le développement du PLUi à horizon 2038. Il prévoit une croissance de la population de l'ordre de 0,3% par an, ce qui est une hypothèse élevée au regard des tendances démographiques les plus récentes. Malgré la qualité du dossier, les besoins en logements apparaissent ainsi surestimés et reposent en majorité sur la construction de logements en extension urbaine, au détriment de la résorption de la vacance, très importante sur le territoire. En outre, si les besoins en foncier s'inscrivent dans les objectifs régionaux et nationaux de réduction de la consommation d'espace, ils demeurent surestimés puisque basés sur le scénario démographique retenu.

Enfin, l'absence d'analyse des incidences par thématique environnementale constitue une lacune majeure du dossier alors qu'elle constitue une phase essentielle de l'évaluation et est indispensable pour définir des mesures d'évitement, de réduction et compensation appropriées.

Huit recommandations figurent dans le corps de l'avis.

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5159 en date du 25 juillet 2025

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Pays Fort Sancerrois Val de Loire (18)