



**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 des Portes de Sologne (45)**

N°MRAe 2025-5204

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 25 août 2025. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes des Portes de Sologne (45).

Étaient présents et ont délibéré : **Christophe BRESSAC, Jérôme DUCHENE, Stéphane GATTO, 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 communauté de communes des Portes de Sologne. Le dossier a été reçu le 16 juin 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 17 juin 2025 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 25 juillet 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°2025-5204 en date du 25 août 2025

Elaboration du PLUi de la CC des Portes de Sologne (45)

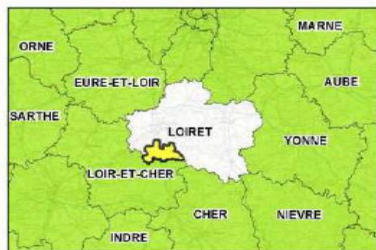
1 Présentation du contexte territorial et du projet du PLUi

1.1 Contexte et présentation du territoire

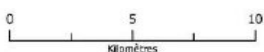
Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) des Portes de Sologne (45) est localisé au sud du département du Loiret, entre la métropole d'Orléans et le département du Loir-et-Cher. Il regroupe 7 communes¹ couvrant une superficie de 415 km² et accueillant 15 544 habitants (Insee 2021).

Communauté de Communes des Portes de Sologne (45)

Localisation



-  Communauté de Communes des Portes de Sologne
-  Limites communales
-  Limites départementales

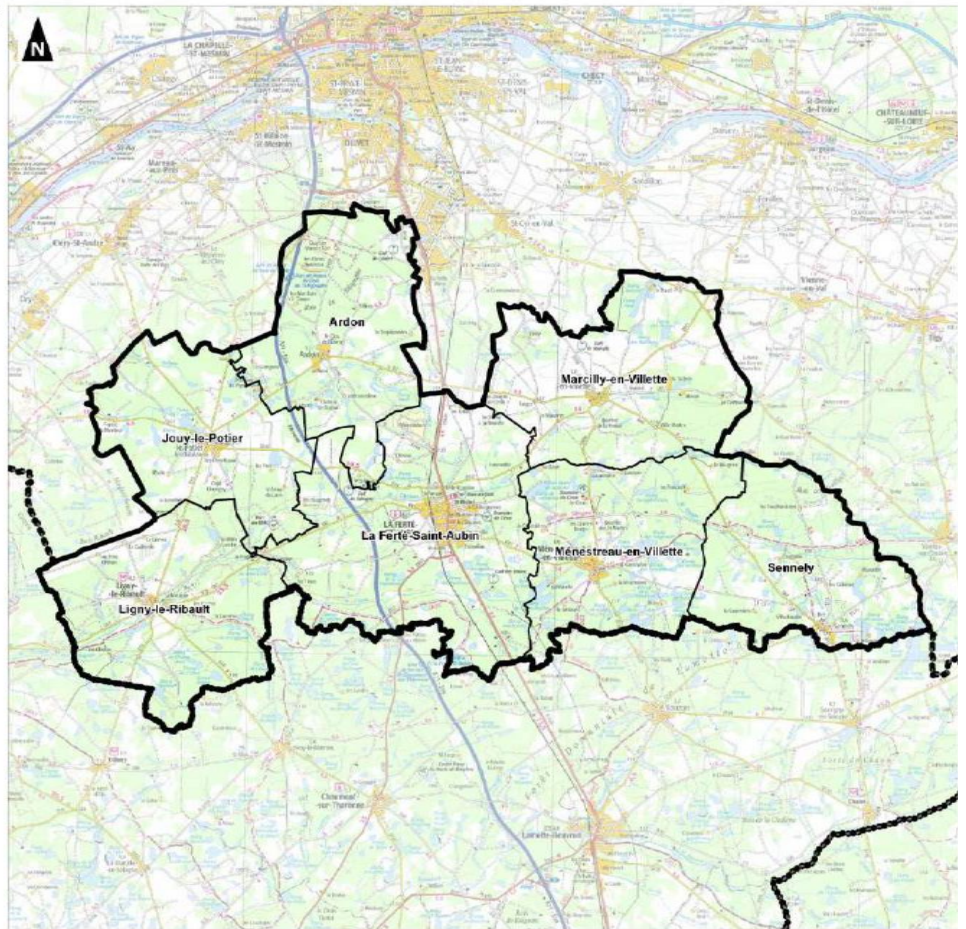


1:140 000

(Pour une impression sur format A3 sans réduction de taille)



Réalisation : mai 2019, version 3.019
Source de l'outil de carte : IGN, SCAV 100
Sources de données : IGN - données à jour, 2019



Localisation du territoire des Portes de Sologne (Source : rapport de présentation, Diagnostic page 19)

¹ Ardon, Jouy-le-Potier, La Ferté-Saint-Aubin, Ligny-le-Ribault, Marcilly-en-Villette, Ménestreau-en-Villette et Sennely.

La communauté de communes se compose d'un pôle principal, La Ferté-Saint-Aubin (7 317 habitants en 2022), les autres communes ayant une population comprise entre 680 et 2 185 habitants. Elle affiche une croissance démographique de 0,3 % par an entre 2016 et 2022, en raison de soldes migratoire et naturel positifs.

Entièrement situé dans la région naturelle de la Sologne, le territoire intercommunal possède un patrimoine naturel et paysager important. Il comprend 5 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique² (ZNIEFF) de type I et deux ZNIEFF de type II. Il est quasi-exclusivement inclus au sein du site Natura 2000 « Sologne »³, caractérisé par une remarquable diversité de milieux forestiers, ouverts (pelouses, landes et prairies) et humides (tourbières, marais, étangs, cours d'eau)⁴. De nombreuses espèces animales ou végétales du territoire solognot font l'objet d'une protection soit nationale, soit régionale.

Tout en conservant son caractère rural, le territoire est touché par l'étalement urbain du fait de son positionnement à proximité de la métropole d'Orléans. Ce phénomène a notamment pour conséquence l'augmentation des déplacements en voiture, la banalisation des paysages et la diminution de la biodiversité.

Par ailleurs, le territoire est concerné par l'enjeu de maîtrise des prélèvements d'eau puisque toutes les communes membres des Portes de Sologne sont classées en zone de répartition des eaux (ZRE) pour la Nappe du Cénomanien. L'importance de ses surfaces boisées rend le territoire vulnérable au risque de feux de forêt, accentué par le changement climatique.

1.2 Projet d'élaboration du PLUi

Le projet d'élaboration du PLUi de la communauté de communes des Portes de Sologne a été prescrit le 15 octobre 2019 et arrêté par délibération du Conseil communautaire le 17 septembre 2024. Le territoire intercommunal est couvert par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) des Portes de Sologne approuvé le 15 mars 2021, dont le périmètre est identique à celui du PLUi.

² L'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation.

Les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs d'une superficie limitée, caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares remarquables du patrimoine naturel national ou régional.

Les ZNIEFF de type 2 sont de grands ensembles naturels riches et peu modifiés ou offrant des potentialités importantes.

³ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

⁴ Seul le nord des communes de Jouy-le-Potier, Ardon et Marcilly-en-Villette n'est pas inclus dans le site Natura 2000 Sologne.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi est construit autour de sept axes :

- AXE 1 : Concilier développement territorial et préservation de l'identité solognote
- AXE 2 : Projeter un développement structuré par pôles et adapté au contexte local
- AXE 3 : Valoriser les atouts de la Sologne comme levier du tourisme vert
- AXE 4 : Envisager une gestion durable et sécurisée des flux de circulations
- AXE 5 : Diversifier le dynamisme économique des Portes de Sologne
- AXE 6 : Accompagner le développement de projets structurants pour le territoire
- AXE 7 : Les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

2 Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Justification des choix opérés

Le rapport de présentation (Volet Justification des choix retenus) reprend les éléments du PADD dans l'ordre de ce dernier, en apportant des précisions ou éléments de justification. Cependant, cette méthode n'apporte pas la cohérence qui est attendue dans la justification des choix du projet de PLUi. Il aurait été plus pertinent de partir du choix du scénario démographique, argumenté sur la base des tendances récentes, puis d'en déduire le besoin en logements, avant d'identifier les zones les plus propices à l'accueil de cette nouvelle population, au moyen de la séquence éviter-réduire-compenser.

Le dossier indique que la communauté de communes des Portes de Sologne comptait 15 544 habitants en 2021 et qu'elle connaît une croissance continue et stable depuis plusieurs années. Si une analyse de la démographie figure dans le diagnostic du rapport de présentation, le volet justification des choix aurait néanmoins gagné à en présenter une synthèse.

Le PADD ne contient pas de projection de population clairement mentionnée ; il est cependant indiqué (Rapport de présentation p. 159) que « le PADD projette une population d'environ 17 250 habitants en 2035 ».

Le taux de croissance démographique annuel correspondant à cette projection, non mentionné dans le dossier, s'élève à 0,8 %. Or, selon les derniers chiffres de l'INSEE, la croissance démographique moyenne observée sur la période 2016-2022 est de 0,3 % par an⁵. Le projet démographique, sans qu'il soit clairement annoncé, ne s'inscrit pas dans la continuité des tendances actuelles. Il aurait été attendu que la collectivité présente plusieurs scénarios démographiques et justifie son choix en s'appuyant sur des éléments concrets.

⁵ Elle était de 0,5 % par an entre 2011 et 2016 et de 0,2 % par an entre 2006 et 2011.

L'autorité environnementale recommande de compléter la justification des choix en présentant des scénarios d'évolution démographique alternatifs dont un qui corresponde à la tendance récente.

2.2 Dispositif de suivi des effets du projet de PLUi sur l'environnement

Le dispositif de suivi des effets de la mise en œuvre du PLUi 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 présente une liste d'indicateurs de suivi (p. 344-350) concernant la biodiversité, le paysage, la consommation d'espaces, la ressource en eau, les risques naturels, les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre.

L'autorité environnementale considère que le dispositif de suivi proposé n'est pas opérationnel en l'état pour évaluer concrètement les impacts environnementaux du PLUi. Les indicateurs relatifs à la consommation foncière restent à définir plus finement que le simple total des superficies des zones A, N et AU du règlement graphique. Une attention supplémentaire mériterait en outre d'être portée à l'évolution du phénomène de vacance de logements, en introduisant un indicateur de suivi par commune afin, et s'il venait à augmenter, d'ajuster en conséquence la mobilisation du gisement ainsi libéré et les objectifs de construction de logements neufs.

De même, le niveau de précision des indicateurs relatifs à la biodiversité s'avère très insuffisant. L'utilisation comme source de données de « l'état initial Faune, Flore et Habitat des secteurs prospectés » ne peut en aucun cas permettre un suivi de la biodiversité sur le territoire intercommunal dans les prochaines années.

Le dénombrement des arrêtés de catastrophes naturelles semble peu pertinent pour apprécier la prise en compte des risques naturels. En revanche, l'ajout d'indicateurs sur l'aménagement de zones d'expansion des crues et l'installation de points d'eau pour la protection contre les feux de forêt serait cohérent avec ce que prévoit le PADD.

Par ailleurs, des indicateurs complémentaires seraient requis sur la thématique « mobilité » en lien avec les objectifs du PADD (par exemple l'évolution du maillage de liaisons douces sur le territoire (hors OAP), des aires de covoiturage, des liaisons et arrêts en transports en commun ou du nombre de stationnements pour vélos). De même, il serait judicieux de suivre la réalisation des objectifs annoncés par la collectivité en matière de développement des énergies renouvelables, d'offre de santé de proximité et de préservation du patrimoine paysager (hors insertion paysagère des constructions au sein des OAP).

Enfin, il convient de clarifier et/ou préciser pour chaque indicateur mesurable :

- la source de données et la méthodologie de calcul (par exemple : « photoaérienne » ou « Trames vertes et bleues du SCoT des Portes de Sologne » évoquées sans plus de précision) ;

- la valeur cible, afin d'apprécier le degré d'atteinte de l'objectif fixé ;
- les mesures correctives envisagées en cas de non-atteinte de l'objectif.

L'autorité environnementale recommande de compléter la liste des indicateurs de suivi des effets du projet de PLUi sur l'environnement, d'explicitier leur méthodologie de calcul, de les doter de valeurs cibles et d'envisager des mesures correctrices en cours de PLUi si nécessaire.

2.3 Résumé non technique

Le dossier comporte un court résumé non technique (25 pages), faisant l'objet d'un document à part. Celui-ci est très vague et peu ou pas argumenté, à l'image de l'ensemble du dossier. Il présente brièvement et de manière incomplète⁶ les axes du PADD et l'objectif démographique du projet de PLUi. Les choix retenus et leur justification, notamment en matière de logement et de consommation foncière ne sont pas évoqués. La localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation est présentée au moyen d'une carte illisible (p.5). Tout ceci n'est pas de nature à permettre une bonne information du public. Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la collectivité sont néanmoins présentés, de même que les incidences du projet de PLUi⁷ et les mesures associées. Les incidences résiduelles sont listées dans un tableau, sans plus d'explications malgré un niveau d'enjeux fort concernant la biodiversité et les zones humides après l'application des mesures prévues. Enfin, la liste des indicateurs de suivi est absente.

Sur le fond, le résumé non technique présente les mêmes caractéristiques que l'évaluation environnementale et nécessite donc des aménagements correspondants en fonction des observations et recommandations du présent avis.

L'autorité environnementale recommande de reprendre la rédaction du résumé non technique pour le rendre plus lisible et compréhensible au public et tenir compte des recommandations du présent avis.

3 Analyse des enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux qui sont développés dans le présent avis concernent :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la biodiversité ;
- le changement climatique ;
- la ressource en eau.

⁶ Sur les 7 axes que compte le PADD, le résumé non technique ne mentionne que les 5 premiers ; en ce qui concerne l'objectif démographique, il fournit uniquement la cible envisagée à l'horizon 2034, sans la mettre en perspective par rapport à la population actuelle ni fournir le taux de croissance visé.

⁷ Le résumé non technique mentionne par erreur (p.18) le PLU de Ballainvilliers au lieu du PLUi de la Communauté de communes des Portes de Sologne ; cela prouve une fois de plus le manque de soin apporté au dossier, d'autant plus dommageable pour un document qui est la première porte d'entrée pour le public.

3.1 Maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles

Le besoin en logements

Le rapport de présentation (Volet justification des choix retenus, p.159) indique que la projection démographique retenue entraîne un besoin de création d'environ 921 logements. Le calcul permettant d'aboutir à ce chiffre n'est pas fourni, alors qu'il aurait été attendu de le détailler en précisant notamment tous les composants du point mort démographique⁸.

Le dossier mentionne que la production de logements est prévue à l'intérieur des zones urbanisées pour 502 logements, en extension urbaine pour au moins 375 logements, et via un changement de destination pour 2 logements (ce qui fait un total de 879 logements et non 921).

Le PADD comporte une répartition des surfaces à urbaniser par commune et une densité minimale par commune à respecter pour les nouvelles opérations d'ensemble, mais n'indique pas le nombre de logements prévus par commune.

Il mentionne également (p. 9) que « le projet de territoire aspire à diminuer (la) vacance immobilière pour atteindre un taux d'environ 6.5 % en 2034 (contre 7,6 % en 2021, soit 486 logements), ce qui est cohérent avec l'objectif du SCoT (6.5% à l'horizon 2040). Cependant, le nombre de logements vacants que la collectivité prévoit de mobiliser sur la durée d'application du PLUi n'est pas mentionné.

La démonstration du besoin en logement ne reposant sur aucune base étayée, il est difficile d'apprécier la consommation foncière à destination d'habitat. Celle-ci est évaluée à 40 ha sur une période de 10 ans (2021-2031) selon le PADD, mais ce chiffre ne coïncide pas avec ceux affichés dans les autres pièces du dossier⁹.

Au final, le dossier se contente de reprendre les objectifs du SCoT (en termes de taux de croissance démographique, densité par type de commune, taux de vacance maximal...), sans aucune analyse supplémentaire. L'autorité environnementale, dans son avis du 7 février 2019 sur le SCoT des Portes de Sologne, avait pourtant émis de nombreuses recommandations sur ces sujets. En particulier, elle recommandait de prévoir des objectifs de densité plus ambitieux pour les enveloppes urbaines des pôles de proximité et la commune de Sennely.

⁸ Le point mort est le nombre minimal de logements neufs à produire pour conserver le même nombre d'habitants sur une période donnée, afin de répondre aux mutations structurelles de la population et du parc de logements. Il inclut la prise en compte des phénomènes de desserrement des ménages (baisse de la taille moyenne des ménages), de renouvellement du parc de logements existants (nombre de logements détruits et construits) et de fluidité du parc résidentiel (variation du nombre de logements vacants et de résidences secondaires).

⁹ Entre les différentes périodicités évoquées, les regroupements par sous-catégorie et les approximations, le dossier n'offre pas de vision claire et cohérente des consommations foncières par nature, période et localisation précise.

L'autorité environnementale recommande :

- d'expliciter les hypothèses retenues pour la détermination des besoins en logements et d'intégrer dans ce calcul la remise sur le marché de logements vacants, après en avoir étudié le potentiel ;
- de répartir le nombre de logements à produire par commune ;
- de réexaminer le cas échéant la consommation foncière qui en découle à l'échelle communale.

Le besoin dédié aux activités économiques et aux équipements

Le projet de PLUi implique une consommation foncière de 17 ha pour l'activité économique et 4 ha pour les équipements (hors énergies renouvelables), selon les chiffres fournis dans le PADD.

Le dossier indique (p. 69 du diagnostic) que la disponibilité du foncier à vocation économique est évaluée à environ 9 ha, soit un taux d'occupation moyen de 90,2 % des zones d'activités actuelles. Il précise qu'il existe un décalage entre les disponibilités foncières et la réalité des besoins, des zones majeures soumises à forte pression n'offrant plus de disponibilités foncières, tandis que des zones de proximité offrent des possibilités de développement disproportionnées par rapport aux demandes.

Néanmoins, il aurait été utile de justifier l'enveloppe foncière dévolue aux activités économiques au regard de besoins actuels et prévisionnels des entreprises.

Globalement, la localisation des 17 ha dédiés à l'activité économique et des 4 ha dédiés aux équipements n'est pas clairement identifiée dans le texte du dossier et ces chiffres ne sont pas corroborés par ceux figurant dans les fiches de chaque zone présentées dans le diagnostic (p. 71 à 81). Seules les cartes à l'échelle communale ou infra-communale (format A0) permettent la visualisation des différents secteurs.

L'autorité environnementale recommande, dans un même souci de gestion économe du foncier que pour l'habitat, d'apporter les éléments de justification des consommations d'espaces nécessaires aux activités économiques.

La consommation foncière totale

Le rapport de présentation (volet justifications des choix retenus p.158) indique que la consommation foncière observée entre 2011 et 2021 est de 148,48 ha sur la base des données du portail de l'artificialisation. Après vérification sur le portail de l'artificialisation, elle s'élèverait à 125,19 ha pour cette période¹⁰.

La loi du 22 août 2021, dite « Climat et Résilience », fixe l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation

¹⁰ « La consommation d'espaces entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020 représente pour le territoire de la CC des Portes de Sologne une surface de 125,19 hectares. » (Source : <https://mondiagartif.beta.gouv.fr/>). A noter que la périodicité de 10 ans à prendre en compte dans le calcul est bien celle courant du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2020.

d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années 2021-2031 (en se basant sur les données allant du 01/01/2021 au 31/12/2030) par rapport à la décennie précédente 2011-2021 (en se basant sur les données allant du 01/01/2011 au 31/12/2020).

Une diminution de moitié pour la période 2021-2031 permettrait donc une consommation potentielle de 62,59 ha et non 74,45 ha comme l'indique le dossier. Avec une consommation de 11,4 ha en 2021 et une consommation de 15 ha en 2022, selon les données du portail de l'artificialisation, il restera donc un potentiel de 36,19 ha à consommer entre 2023 et 2031. Or, le projet de PLUi prévoit la consommation de 61,5 ha entre 2023 et 2031. Il ne respecte donc pas l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur 2021-2031 par rapport à la décennie précédente.

Le rapport de présentation indique par ailleurs que le potentiel total de consommation foncière dans le règlement graphique est de 46,94 ha, que les OAP phasées après 2031 n'ont pas été prises en compte dans le calcul du potentiel de consommation foncière 2024-2031¹¹ et qu'elles représentent une consommation foncière de 23 ha entre 2031 et 2034 auxquels s'ajoutent 2,21 ha d'emplacements réservés.

Par ailleurs, la zone de Limère, qui comporte une surface non urbanisée d'environ 30 ha, a été placée en zones urbaines Ui et Ub et exclue du calcul de la consommation d'espaces. Le PADD justifie cette exclusion au motif qu'il s'agit d'un renouvellement urbain (site Hitachi). Cet argument n'est pas recevable, dans la mesure où l'essentiel du site n'est pas artificialisé. Il convient de tracer les contours de la zone urbaine au niveau de la stricte enveloppe des constructions actuelles et de classer le reste du site en zone à urbaniser (AU) selon les choix qui auront été effectués et justifiés par la communauté de communes.

Au total, le projet de PLUi prévoit l'urbanisation de 61,5 ha sur la période 2023-2031 auxquels il convient d'ajouter potentiellement 30 ha pour l'urbanisation de la ZAC de Limère (à nuancer selon la temporalité envisagée du projet), soit un total maximal de 91,5 ha, très éloigné des objectifs nationaux de modération de la consommation d'espaces (36,19 ha pour cette période).

L'autorité environnementale recommande de :

- **reprendre le calcul de la consommation foncière sur la décennie 2011-2020 ;**
- **comptabiliser l'ensemble des espaces qui seront consommés entre 2021 et 2030 et entre 2031 et 2034 (y compris dans la zone de Limère) ;**
- **de proposer dans le projet de PLUi une trajectoire de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers conforme aux objectifs nationaux.**

¹¹ La période 2024-2031 n'est pas celle mentionnée précédemment (2023-2031) : on considèrera qu'il s'agit d'erreur de frappe, sans quoi le calcul ne permet pas la comparaison et rend l'analyse encore plus compliquée.

3.2 Biodiversité

Dans le cadre de l'élaboration du PLUi, les secteurs à urbaniser ont pour la plupart fait l'objet de prospections écologiques (faune, flore, habitats et zones humides). Le manque de précisions quant à la pression d'inventaire naturaliste et la période de prospection par secteur d'aménagement est toutefois regrettable. La façon dont le dossier est présenté rend en outre particulièrement fastidieux l'établissement des correspondances entre le diagnostic écologique, l'analyse des incidences et les documents opposables du PLUi (règlement, OAP).

L'évaluation environnementale montre que le projet de PLUi génère des incidences résiduelles fortes sur les zones humides, certaines espèces et certains habitats, ce qui va à l'encontre des principes de préservation du patrimoine naturel et des zones humides annoncés dans le PADD et de l'OAP thématique « mise en valeur des continuités écologiques ». L'évaluation environnementale indique que la « procédure d'élaboration du PLUi est susceptible de porter atteinte de manière significative aux sites Natura 2000 étudiés » (p. 257) et qu'elle impactera 16,2 ha de zones humides (p. 271). De plus, elle souligne (p. 313) des impacts résiduels forts sur :

- 2 habitats à enjeux sur les secteurs 55 « Chemin du Moulin Mitaine » et 85 « Route de Saint-Martin » à Menestreau en Villette. Ces enjeux ne sont pas reportés sur l'annexe au plan de zonage ni repris dans l'OAP.

- des arbres accueillant une espèce de coléoptère strictement protégée au niveau national et reconnue d'intérêt communautaire par la Directive européenne « Habitats-Faune-Flore : le grand capricorne (secteur 71 « ZA de la Chavannerie » à La Ferté Saint Aubin). Cet enjeu est reporté sur l'annexe au plan de zonage. Dans l'OAP, il est seulement indiqué "préserver l'arbre accueillant une espèce protégée", ce qui est insuffisant. Il convient de réduire la surface à urbaniser sur ce secteur (bande tampon boisée autour des arbres abritant l'espèce protégée à définir avec un écologue) ou bien de supprimer l'OAP si la surface restante est jugée trop faible.

- 2 espèces de plantes protégées au niveau régional : l'Orchis à fleurs lâches et l'Oenantes à feuilles de peucedan (secteur 82 « Rue de La Rivière » à Ardon). Ces enjeux ne sont pas visibles sur l'annexe au plan de zonage (sous étiquette AU), ni repris dans l'OAP.

L'autorité environnementale rappelle que la démarche itérative de l'évaluation environnementale doit conduire la collectivité à privilégier le développement urbain dans les secteurs de moindre impact et donner la priorité à l'évitement, avant de prendre des mesures de réduction voire de compensation¹². Cela est particulièrement important pour les zones d'urbanisation présentant un enjeu fort ou cumulant

¹² La séquence « éviter, réduire, compenser » est codifiée à l'article L.110-1 II du code de l'environnement. Elle implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; et enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité. Elle est traduite dans l'article R.151-3, 5° du code de l'urbanisme pour les PLUi.

plusieurs enjeux (zone humide avérée sur les critères pédologique et floristique, zone humide et enjeu faune/flore).

En cas d'atteintes aux zones humides, le dossier ne précise pas les conséquences en termes de procédure réglementaire. Dès 1 000 m² de surfaces de zones humides détruites (asséchées dans le cas de l'urbanisation), une procédure au titre de la loi sur l'eau est nécessaire et une compensation est obligatoire, que le secteur d'aménagement soit couvert par une OAP ou non.

En outre, lorsqu'une espèce protégée est observée ou susceptible d'être présente, le dossier doit conclure si une autorisation dérogatoire de destruction d'individus d'espèce protégée ou de leur habitat doit être obtenue et, dans l'affirmative, établir que les conditions cumulatives requises sont réunies, notamment une « raison impérative d'intérêt public majeur ».

Enfin, les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables du PLUi sur l'environnement sont décrites de manière globale (p. 298 et suiv.) mais ne sont pas reportées de manière claire et systématique dans les OAP sectorielles.

L'autorité environnementale recommande :

- **de préciser la pression d'inventaire naturaliste et justifier son adéquation ; le cas échéant, de compléter les études de terrain ;**
- **de caractériser l'impact sur les zones humides et préciser les mesures prises pour les éviter, réduire ou compenser ;**
- **d'éviter l'urbanisation des secteurs comportant de forts enjeux écologiques ;**
- **intégrer systématiquement au sein de chaque OAP sectorielle les enjeux recensés et les mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement prévues.**

3.3 Changement climatique

Le dossier indique que le transport routier est responsable en 2020 de 68 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire, loin devant le secteur résidentiel (14 %), l'industrie (9 %), et l'agriculture (4 %)¹³. Les tendances territoriales montrent une baisse des émissions de GES de 21,5 % sur la période 2008-2020. Le transport routier est également le plus consommateur d'énergie en 2020 sur le territoire (53 % de la consommation d'énergie) devant le secteur résidentiel (27 %).

Bien que la communauté de communes ne dispose pas encore de plan climat air énergie territorial (PCAET), il est attendu que le projet de PLUi soit inscrit dans une démarche de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de maîtrise de l'énergie consommée, de production d'énergie renouvelable (EnR) et d'adaptation au changement climatique.

¹³ Les données sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont présentées dans le chapitre consacré à la qualité de l'air (Etat initial p. 112) alors les GES sont responsables du réchauffement climatique.

Pour rappel, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de la région Centre-Val de Loire vise une baisse de la consommation énergétique finale de 43 % à l'horizon 2050 par rapport à 2014 pour le territoire régional et une réduction de 50 % des émissions globales de GES d'ici 2030 par rapport à 2014, de 65 % d'ici 2040, et de 85 % d'ici 2050. Il prévoit d'atteindre 100 % de la consommation d'énergies couverte par la production régionale d'énergies renouvelables et de récupération en 2050.

Mobilités

Concernant la mobilité, le diagnostic s'appuie principalement sur des données anciennes issues du SCoT, qui mériteraient d'être actualisées. Il met en évidence d'importants mouvements pendulaires vers la métropole orléanaise, avec une prépondérance de l'usage de la voiture et une saturation de la RD 2020 en période de pointe. Il fait état d'une bonne fréquentation et en constante augmentation de la gare de La Ferté-Saint-Aubin. Il met aussi en évidence l'insuffisance du réseau de transport en commun pour satisfaire les besoins de mobilité de la population ainsi que du réseau de pistes cyclables, ce dernier étant principalement destiné au tourisme et aux loisirs.

La collectivité affiche dans l'axe 4 du PADD sa volonté de développer la mobilité durable sur son territoire. Afin de réduire la consommation d'énergie fossile liés aux transports, elle prévoit notamment de renforcer les déplacements doux (piétons, cycles...), alternatifs (covoiturage, transport à la demande, déploiement des bornes électriques véhicule) et en transports en commun (lignes d'autocar, minibus).

Le PADD comporte aussi une orientation visant à soutenir la mise en place d'une liaison ferroviaire nord-sud attractive. Dans cet objectif, la collectivité soutient la création d'un arrêt ferroviaire à Orléans La Source pour desservir les organismes présents (CNRS, hôpital, lycée, facultés...) et souhaite communiquer pour mettre en avant les bénéfices du train en termes de temps, de coût et de confort (p 28). Elle prévoit la requalification du pôle gare de la Ferté Saint-Aubin, pour accroître sa visibilité et son attractivité et en faire un lieu d'interconnexions modales (axe 6).

Malgré quelques éléments favorables, le projet de PLUi peine à proposer une vision véritablement ambitieuse en matière de mobilité durable et les objectifs du PADD sont relativement peu traduits dans les autres pièces du PLUi.

Les OAP sectorielles intègrent des liaisons douces à créer. Néanmoins, ces objectifs localisés ne permettent pas de mettre en oeuvre une stratégie globale et cohérente de développement du réseau de mobilités douces, et en particulier du réseau cyclable. Il aurait été opportun d'insérer un schéma d'ensemble des nouvelles portions de voies douces à aménager pour assurer la continuité du réseau sur le territoire et la connexion aux communes voisines (en particulier Orléans La Source).

De même, le projet de PLUi n'identifie pas les nouveaux parkings de covoiturage, ni les futurs points de recharge pour véhicules électriques envisagés sur le territoire.

L'évaluation environnementale avance que les incidences potentielles du PLUi sur le climat (p. 185-193) sont globalement positives vis-à-vis de la mobilité puisque les orientations du PADD permettent globalement de favoriser les déplacements par des mobilités plus respectueuses de l'environnement réduisant les émissions de gaz à effet de serre. A contrario, l'évaluation des incidences par thématique environnementale prévoit une croissance des déplacements, principalement effectués grâce à la voiture (p 268). Ces affirmations d'ordre général, et contradictoires entre elles, mériteraient par conséquent d'être démontrées.

Bâtiments

Concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments, le diagnostic territorial est lacunaire.

Les besoins en matière de rénovation énergétique des logements ne sont pas évalués. De plus, le PLUi ne dresse pas d'état des lieux concernant l'efficacité énergétique du patrimoine public intercommunal (bâtiments et éclairage public), qui est pourtant un préalable indispensable à l'identification de pistes de solution : opportunité de rénover certains équipements (salles des fêtes, salles de sport, etc.), de créer un réseau de chaleur partagé, de remplacer les luminaires énergivores, etc.

S'agissant des logements neufs, la démarche bioclimatique est encouragée dans l'axe 1 du PADD et le règlement écrit. La conception bioclimatique des aménagements mériterait d'être explicitement transcrite dans les OAP dédiées à l'habitat mais aussi dans les OAP dédiées aux équipements et aux activités économiques.

Le règlement du PLUi autorise les installations individuelles de production d'EnR. Toutefois, le projet de PLUi n'exploite pas les possibilités de renforcer les performances environnementales et énergétiques ouvertes par l'article L151-21¹⁴ du code de l'urbanisme, susceptibles de s'adresser aux nouvelles opérations de construction mais aussi aux projets de rénovation de bâtiments existants. Des dispositions dans ce sens gèneraient à être introduites dans le règlement et les OAP.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de renforcer les dispositions en faveur des économies d'énergie dans les bâtiments.

Energies renouvelables

S'agissant de la production d'énergies renouvelables (EnR), l'état initial précise qu'elle s'élève à 30 GWh sur le territoire en 2022. Celle-ci est essentiellement issue de la valorisation de la biomasse (93 %). Il aurait été pertinent que soit également précisée la part des EnR dans la consommation finale d'énergie.

¹⁴ Article L.151-21 : Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. A ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.

Le dossier fait état d'importantes potentialités sur le territoire des Portes de Sologne pour le développement de la filière bois-énergie et de l'énergie solaire, sans toutefois les quantifier.

L'axe 1.5 du PADD précise que le développement du photovoltaïque est à privilégier sur les toitures, mais aussi sur des espaces dégradés (délaissés, sols pollués, friches économiques). Si ces orientations sont pertinentes, une pré-identification des sites et bâtiments les plus propices pour l'implantation de projets photovoltaïques aurait d'ores et déjà pu être fournie afin d'orienter les porteurs de projets.

L'autorité environnementale recommande de pré-localiser dans le zonage du PLUi les sites les plus propices pour l'implantation de projets photovoltaïques (friches industrielles, anciennes décharges, toitures, aires de stationnement...).

Vulnérabilité et adaptation au changement climatique

Le dérèglement climatique modifie la fréquence, l'intensité, l'étendue, la durée et le moment d'apparition des phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes (fortes précipitations, tempêtes, canicules, sécheresses), qui génèrent des conséquences majeures pour les écosystèmes, les populations, les biens et les activités économiques.

Le PLUi traite très peu de la question de l'adaptation du territoire aux impacts du changement climatique. L'évaluation environnementale des incidences (p.258 et suiv.) n'intègre pas la perspective du changement climatique et ne permet pas d'établir les vulnérabilités du territoire qui doivent être anticipées.

Le dossier mentionne un risque d'exposition grandissant aux feux de forêt sur le territoire du fait du changement climatique (Etat initial p. 98, PADD p. 37). Il se réfère à l'atlas du risque de feux de forêt en Centre – Val de Loire » de 2021, qui recommande de mettre en place des actions de prévention. Depuis, le massif de Sologne a été classé à risque au titre de l'article L.132-1 du code forestier (arrêté ministériel du 6 février 2024 modifié par arrêté du 20 mai 2025). Ce classement a notamment pour conséquence la mise en œuvre sur le territoire d'obligations légales de débroussaillage (OLD) qui ont été précisées par arrêté préfectoral du 9 janvier 2025. Le périmètre de ces OLD doit être annexé au plan local d'urbanisme (R.151-53 du CU).

En dehors du souhait des élus de permettre le recensement et l'installation de points d'eau pour la protection des bois (PADD p. 37), le projet de PLUi ne montre pas que le risque de feux de forêt a bien été pris en compte, en particulier dans le choix des extensions urbaines (et leur aménagement) dont certaines longent des boisements.

L'autorité environnementale recommande de prendre en compte dans le projet de PLUi les questions liées à l'adaptation au changement climatique sur le territoire afin d'anticiper l'aggravation de sa vulnérabilité et de prévoir des mesures préventives pour y répondre.

Enfin, l'analyse des incidences environnementale affirme, sans plus d'éléments d'explication, que la production de 876 logements supplémentaires sur environ 40 ha représente « un impact carbone annuel

des consommations d'énergies de 6 400 kg eq CO₂» (Evaluation environnementale p. 268). L'autorité environnementale relève, d'une part, que les émissions de gaz à effet de serre (GES) générées et évitées par le projet ne sont pas quantifiées et d'autre part, que les données par thématique ne sont pas détaillées. Il en résulte un manque de clarté et de vision globale des impacts du projet de PLUi relatifs à l'enjeu énergie-climat. L'utilisation d'une application web comme GES-Urba¹⁵ aurait pu permettre d'évaluer l'impact global du projet de territoire en termes de consommations d'énergie et d'émissions de GES, en prenant en considération les différentes interactions entre urbanisme, mobilité des personnes et des marchandises, développement des EnR et changement d'usage des sols tels qu'indiqués dans le Srad-det¹⁶.

L'autorité environnementale recommande :

- **de quantifier de manière transparente et compréhensible les impacts énergétiques et carbone induits par le projet de PLUi ;**
- **de démontrer que les mesures prévues seront suffisantes au regard des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES, ainsi que des règles et orientations du Sradet ;**
- **et, le cas échéant, de faire évoluer le projet urbain pour permettre à ce dernier d'être plus vertueux sur le plan climatique y compris en matière d'adaptation.**

3.4 Ressource en eau

La problématique de l'approvisionnement en eau potable revêt un enjeu particulier dans une optique de croissance projetée de la population du territoire et au regard d'une tension grandissante sur la ressource et les milieux naturels liée au changement climatique. Le rapport de présentation reste relativement succinct concernant l'état actuel de la ressource en eau potable, indiquant seulement les acteurs gérant la ressource dans chaque commune, les points de captage au sein du territoire et la qualité de l'eau potable distribuée en 2019.

Le PADD identifie bien, dans son orientation 1.3 « Redonner la place à l'eau », la nécessité de sécuriser l'approvisionnement en eau potable. L'évaluation environnementale qualifie de faible l'augmentation

¹⁵ <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/applications/appli-ges-urba>

¹⁶ Sradet (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) : Le Centre-Val-de-Loire vise à devenir une région couvrant 100 % de ses consommations énergétiques par la production régionale d'énergies renouvelables et de récupération en 2050.

Objectif 6 : réduire la consommation énergétique dans le secteur des bâtiments de 41 % d'ici 2050.

Objectif 13 : tendre vers une réduction de 50 % des émissions globales de gaz à effet de serre d'ici 2030, de 65 % d'ici 2040, de 85 % d'ici 2050 conformément à la loi énergie-climat.

Règle 29 : définir dans les Plans et Programmes des objectifs et une stratégie en matière de maîtrise de l'énergie (efficacité énergétique, sobriété énergétique) et de production et de stockage d'énergies renouvelables et de récupération.

de la pression sur la ressource en eau potable par le développement de nouveaux logements et de nouvelles activités sur la Communauté de Communes. Cependant, à aucun moment le dossier ne justifie de la réelle adéquation du projet de croissance démographique avec la ressource en eau. Aucune information n'est par ailleurs donnée sur la consommation d'eau actuelle dédiées aux activités économiques, ni aucune estimation des consommations futures.

En matière d'assainissement, les 7 communes de l'intercommunalité possèdent chacune une station d'épuration (STEP). Une STEP dessert d'autre part le secteur de Limère sur la commune d'Ardon. Le dossier indique que les charges entrantes des STEP représentent de 12 à 73 % de leur capacité en 2023 mais n'évalue pas les volumes d'effluents supplémentaires générés par la mise en oeuvre du PLUi. Quatre STEP présentaient en 2023 des performances de traitement non conformes à la réglementation, celles d'Ardon, de Jouy-le-Potier, de La Ferté-Saint-Aubin et de Ligny-le-Ribault. Le dossier ne détaille pas précisément ces non-conformités, ni ne prévoit de mesures spécifiques visant à les corriger. Il mentionne que « la commune de Jouy-le-Potier a entrepris la création d'une nouvelle station d'épuration afin d'assurer, en toute conformité, la poursuite du développement communal », sans préciser les caractéristiques de l'installation envisagée ni la date prévisionnelle de sa mise en service. L'autorité environnementale souligne qu'il est donc particulièrement important de maîtriser le développement urbain en cohérence avec les performances des équipements d'assainissement afin de préserver la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier concernant :

- **l'adéquation de la ressource en eau potable avec les besoins futurs ;**
- **les volumes d'eaux usées supplémentaires générés par la mise en oeuvre du PLUi ;**
- **les mesures prises et calendriers permettant la mise en conformité des stations d'épuration d'Ardon, de La Ferté-Saint-Aubin et de Ligny-le-Ribault ;**
- **la nouvelle station d'épuration prévue à Jouy-le-Potier.**

4 Conclusion

Sur la forme, le dossier du projet d'élaboration du PLUi souffre d'un grand manque de clarté et de cohérence, avec de nombreuses inexactitudes, ce qui rend la compréhension du projet de territoire difficile pour le lecteur. Sur le fond, la démarche d'évaluation environnementale n'a pas été correctement menée. Il en résulte notamment :

- Un scénario démographique très éloigné des tendances récentes sans justification (en l'absence de scénario alternatif) ;
- Une justification des besoins en logements et en espaces à vocation d'activités économiques et d'équipement absente ou insuffisante ;
- Une consommation d'espaces très élevée, non conforme aux objectifs nationaux de modération de la consommation d'espaces ;

Avis délibéré de la MRAe Centre-Val de Loire n°2025-5204 en date du 25 août 2025

Elaboration du PLUi de la CC des Portes de Sologne (45)

- Des incidences résiduelles fortes sur la biodiversité et les zones humides ;
- Un manque de mesures concrètes en termes de mobilités, d'énergies, d'adaptation au changement climatique ;
- Un dispositif de suivi non opérationnel.

Globalement, la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLUi est très insuffisante.

Onze recommandations figurent dans le corps de l'avis.