



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale Centre-Val de Loire
sur l'élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal
de la communauté de communes
du Val de Cher Controis (41)**

n° 2020-2863

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visioconférence le 17 septembre 2020, à Orléans. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté de communes Val de Cher Controis (41).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian LE COZ, Corinne LARRUE et François LEFORT.

Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

** **

La MRAe a été saisie par la communauté de communes Val de Cher Controis. Le dossier a été reçu le 13 mars 2020.

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 doit être rendu dans un délai de trois mois.

Toutefois, en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et de ses textes subséquents, ce délai a été suspendu jusqu'au 23 juin 2020.

En application des dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, la DREAL a consulté par courriel du 17 juin 2020 l'agence régionale de santé (ARS) de Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 29 juin 2020.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

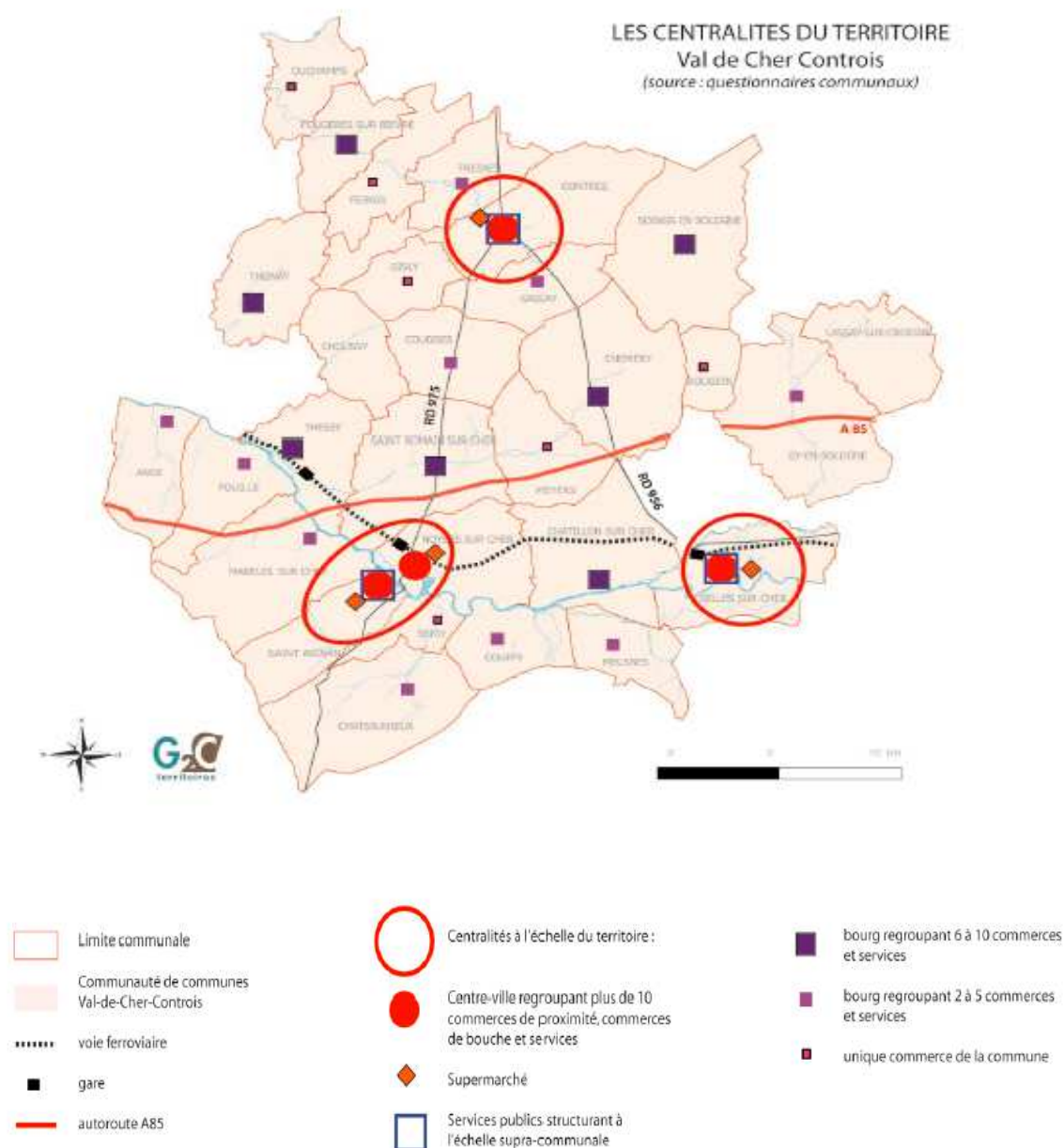
Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

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

L'actuelle communauté de communes Val de Cher Controis (CCV2C) est issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de deux anciennes communautés de communes : l'ex-communauté de communes Cher à La Loire et l'ex-communauté de communes Val de Cher – Controis. Ces deux communautés de communes avaient engagé l'élaboration de leurs PLUi avant la fusion. La nouvelle communauté a fait le choix de poursuivre alors les deux démarches en parallèle. Le présent avis concerne le projet de PLUi élaboré à l'échelle du territoire de l'ex-communauté de communes Val de Cher – Controis.



Centralités du territoire Val de Cher Controis

(Source : Orientations d'aménagement et de programmation thématiques, page 7)

La communauté de commune CCV2C est située au sud du département du Loir-et-Cher entre les villes de Blois, Tours et Vierzon. Cette communauté de communes comprend actuellement 33 communes, le territoire concerné par le PLUi de l'ancienne CCV2C en comprenant 25. Elle accueille notamment le zooparc de Beauval, dont le rayonnement est national.

Cet avis est rendu sur un nouvel arrêt du projet de PLUi, quatre mois après le premier arrêt du 28 octobre 2019. La communauté de communes a en effet revu son projet à la suite de l'avis défavorable d'une commune, suivi d'un courrier du Préfet du 20 janvier 2020 recommandant notamment la nécessité de réduire les besoins en extensions et de hiérarchiser les ouvertures à l'urbanisation. A la date du présent avis, l'autorité environnementale ne dispose pas de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels et forestiers (CDPENAF).

Afin d'atteindre ces objectifs, le PLUi s'appuie sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui décline 4 axes stratégiques :

- *« Axe 1 : développer l'attractivité du territoire en valorisant ses différents atouts et sa position stratégique ;*
- *Axe 2 : aménager le territoire pour être support de cette attractivité renforcée ;*
- *Axe 3 : affirmer l'identité rurale du territoire Val de Cher Controis ;*
- *Axe 4 : préserver et mettre en valeur la qualité environnementale et les ressources du territoire. »*

À cette fin, plusieurs documents graphiques tendent à illustrer chacun des axes stratégiques du PADD, page 9, page 18, page 26 et page 36.

Le projet de PLUi prévoit de répartir la production de logements suivant le niveau de centralité des communes (42 % sur les centralités majeures et 24 % sur les centralités secondaires, 34 % sur les autres communes). Trois pôles structurants sont identifiés : Contres, Saint-Aignan et Selles-sur-Cher. Il est visé pour les dix prochaines années (2019 – 2029), la construction d'environ 2 300 logements neufs et la remobilisation de 136 logements vacants. Le PLUi prévoit la réalisation minimum de 40 % des logements neufs dans le cadre d'opérations d'ensemble, au sein des espaces libres des bourgs c'est-à-dire des dents creuses ou sur des parcelles densifiables¹.

Le projet de PLUi souhaite limiter l'étalement urbain en ayant recours à une reconquête des logements vacants dans le parc privé et en produisant des logements diversifiés au sein des enveloppes urbaines répondant à l'effet du desserrement des ménages sur le territoire. Le projet souhaite aussi favoriser la requalification des friches industrielles et économiques en vue de modérer leur extension. Toutefois, ces intentions ne transparaissent pas au regard de :

- la consommation foncière totale, qui reste importante malgré une baisse de plus de 20 % par rapport au premier arrêt (365 au lieu de 470 ha) ;
- la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, qui reste élevée par rapport au premier arrêt (184 au lieu de 239 ha) ;
- l'absence de hiérarchisation de ces espaces ouverts à l'urbanisation ;
- le choix de densités de construction identiques à l'existant et particulièrement faibles (densité brute de 11 logements/ha en moyenne).

1 Cette ambition est affirmée à plusieurs reprises dans le PADD, en page 21 (axe 3) et en page 33 (axe 4).

2. Principaux enjeux du territoire

Seuls les enjeux suivants, que l'autorité environnementale estime forts, font l'objet d'un développement dans le présent avis :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la biodiversité ;
- la gestion et la protection des eaux ;
- la mobilité, les transports et les déplacements.

3. Appréciation du diagnostic sur les enjeux environnementaux du territoire

3.1 La consommation d'espaces naturels et agricoles

Le diagnostic territorial dresse un bilan de l'évolution de la population du territoire intercommunal qui révèle une disparité marquée entre le nord, plus proche de Tours et de Blois et le sud du territoire. Le dossier souligne ainsi le faible taux d'évolution dans la vallée du Cher et un dynamisme démographique dans les communes en périphérie de Contres (p. 83, pièce 1.1 diagnostic territorial). Le taux de croissance démographique annuel au cours de la période 2008–2013 a pu être évalué à 0,38 %. Le diagnostic révèle que les prévisions ambitieuses de constructions neuves sur la période 2006 et 2016 (p. 86) ont été sur-estimées dans les documents d'urbanisme de la plupart des communes². Ainsi, les surfaces ouvertes à l'urbanisation encore disponibles pour l'habitat ou les activités économiques sont importantes dans la plupart des communes :

- en moyenne d'environ 12,3 hectares par commune pour l'habitat (p. 88, pièce 1.1 diagnostic territorial) ;
- de 35,6 ha (hors rétention foncière) à l'échelle du territoire, sur 9 des 14 communes qui possèdent une zone d'activité (p 26, pièce 1.1 diagnostic territorial).

D'une manière générale, le parc de logements augmente au nord du territoire, notamment dans les principales communes pourvoyeuses d'emplois (Contres en particulier). Mais le territoire est globalement marqué par une augmentation depuis 2007 de la part de logements vacants, estimée à 10,7 % en 2014 (supérieur à celle du département et de la région, p. 15 et 18, pièce 1.1 du diagnostic territorial). L'évaluation environnementale du PLUi estime que le nombre de logements vacants de longue durée sur le territoire est d'environ 732 logements (p. 49).

Le dossier présente un état des lieux de la taille des parcelles destinées aux logements réalisés entre 2006 et 2015. Elle est en moyenne de 1 739 m², et des disparités importantes existent entre les communes. Au global, sur le territoire, la densité est estimée à 5,7 logements/ha ce qui reflète une absence d'économie d'espace et, en particulier dans le sud du territoire. Il est relevé à bon escient que les communes les moins peuplées consomment le plus d'espace naturel et agricole (p. 104, pièce 1.1 du diagnostic territorial).

Selon le diagnostic, 104 hectares ont été urbanisés à des fins économiques entre 2006 et 2015. Pour l'habitat, le diagnostic présente un bilan à la fois en nombre de logements et en espaces

2 Seules 3 communes représentant 5 % de la population totale ont sous-estimé dans leurs objectifs leur croissance réelle (pp. 11 et 81 de l'EIE).

consommés (p. 100 et s. pièce 1.1 du diagnostic territorial). Il est fait état d'une réalisation des logements principalement dans le bourg des communes (à 60 % soit 772 logements). Les espaces consommés étant quant à eux répartis à 30 % dans l'enveloppe urbaine et 70 % en extension. Le territoire fait l'objet d'une consommation d'espace en extension particulièrement élevée et peu vertueuse avec environ 156 ha consommés pour 790 logements.

De plus, il est à noter que cette analyse retient les extensions linéaires le long des axes de circulation reliés au centre bourg sans discontinuité de plus de 150 mètres. Cela permet d'y inclure les logements à l'écart des centres bourg, susceptibles d'être assimilés à de l'extension de l'urbanisation. Les consommations d'espaces naturels et agricoles en extension de l'urbanisation sont ainsi susceptibles d'avoir été sous-estimées.

L'autorité environnementale recommande de distinguer de manière précise dans le rapport de présentation les progressions de l'urbanisation en extension et en densification des centres bourgs en utilisant un critère de distinction plus stricte.

3.2 La biodiversité

D'après le dossier, le territoire est concerné par onze zonages d'inventaires (ZNIEFF) ou réglementaires (trois sites Natura 2000) ainsi que des éléments de la trame verte et bleue (TVB) issus du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) et de trames vertes et bleues locales (Pays de Romorantin notamment).

L'autorité environnementale note que deux ZNIEFF de type 1 validées en 2015 et en 2017 sur les communes de Méhers et de Feings auraient dû figurer dans l'état initial. Deux autres ZNIEFF de type 1, diffusées très récemment, en janvier 2020, sont également à signaler sur la commune de Gy-en-Sologne (Tome 2 état initial de l'environnement, p. 51).

L'autorité environnementale recommande d'actualiser l'état initial de la biodiversité.

Concernant les inventaires, il est mentionné dans le dossier que les zones faisant l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), comprenant quasiment toutes les zones AU, (ouvertes à l'urbanisation) ont fait l'objet d'un inventaire de terrain. Toutefois ces inventaires portent sur l'occupation du sol et la présence de zones humides sans qu'aucune cartographie précise des milieux identifiés ne soit restituées dans le dossier.

Il est également indiqué qu'aucun inventaire de terrain n'a été réalisé concernant plusieurs sites destinés à des aménagements en zone naturelle ou agricoles (STECAL – secteur de taille et de capacité limitées), concernant des emplacements réservés ou encore 5 zones AU, y compris à l'intérieur des sites Natura 2000. Il importe de renseigner l'état initial de l'environnement en mentionnant les résultats des inventaires de zones humides concernant les zones d'aménagements futurs inventoriées comme potentiellement humides. En outre, le diagnostic portant sur les prairies reste imprécis.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial des milieux prairiaux et de joindre une cartographie des zones humides notamment pour les zones qu'il est prévu de faire muter.

3.3 La gestion et la protection des eaux

Le dossier dresse un diagnostic général des enjeux liés à l'eau concernant la ressource, les capacités d'assainissement, la gestion des eaux pluviales et la protection des milieux aquatiques.

Il est rappelé la présence de six masses d'eau superficielles dont l'enjeu écologique et hydrologique est fort. Le territoire se situe au droit de cinq masses d'eau souterraines. L'ensemble du territoire est classé en zone sensible au titre de la directive Eau Résiduaire Urbaines et la moitié sud en zone vulnérable aux nitrates.

Concernant les points de prélèvement d'eau, l'état initial omet de mentionner les débits réglementaires et de les comparer avec les volumes annuels prélevés sur chaque forage (p. 21 et s. de l'état initial, pièce 1.1 tome 2). Les analyses de la qualité de l'eau, datent de 2015 et auraient mérité d'être actualisées par les données disponibles en date de 2019.

Concernant l'assainissement, l'état initial de l'environnement manque de précision et fait apparaître des inexactitudes³. Le dossier devrait faire état des stations jugées non conformes en performance en 2018 en considération des données disponibles sur le portail d'information sur l'assainissement communal. L'autorité environnementale relève que des centralités à l'échelle du territoire comme Selles-sur-Cher et Saint-Aignan ont des stations jugées non conformes en performance en 2018, tout comme une majorité des stations dont sont équipées certaines communes⁴.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir le diagnostic territorial concernant l'assainissement communal.

3.4 La mobilité les transports et les déplacements

Le document analyse la trame viaire existante et relève à bon escient :

- les points noirs de la circulation identifiés (notamment les accès au Zoo de Beauval et les traversées du Cher) ;
- les projets en cours pris en compte (créations de déviations notamment) ;
- les circulations agricoles qui sont jugées majoritairement « sans problème », en particulier au niveau du Zoo de Beauval, des ponts de Saint-Aignan et dans la traversée des bourgs ;
- les risques liés au transport de matières dangereuses.

Une carte de trafic (p. 110 du diagnostic territorial) vient étayer le dossier, mais elle apparaît peu lisible et date de 2015.

Le dossier mérite d'être approfondi sur l'enjeu des déplacements domicile / travail. Ces derniers sont étudiés à partir des données INSEE assez anciennes. Les principaux pôles extérieurs d'influence sont recensés, mais des contradictions existent entre les différents documents du dossier. C'est notamment le cas concernant la proportion d'habitants qui travaillent hors de leur commune de résidence évaluée à 71 % en 2012 (p. 27 tome 1 diagnostic territorial) puis à 85 % en 2013 (p.28 tome 2 de l'état initial).

3 Le nombre de stations d'épuration varie selon les pièces du dossier (39 stations pour le rapport de présentation et 33 stations dans l'étude d'impact).

4 C'est le cas de la commune de Chatillon-sur-Cher dont 4 des 5 stations dont elle dispose sont non conformes en performance en 2018, à savoir « LE MARCHAIS BIGNON », « HAIE JALLET », « JALTERIE » et « FOURCHAUD ».

L'autorité environnementale recommande d'améliorer le diagnostic territorial des déplacements quotidiens domicile / travail.

Le dossier recense correctement des possibilités de stationnement dans le territoire (vélo inclus) et des bornes de recharges pour les véhicules électriques ainsi que les nouveaux projets d'implantation. Il étudie également la desserte ferroviaire ainsi que les liaisons douces, les voies cyclables. Il omet cependant de prendre en compte les aires de co-voiturage ce qui est regrettable compte tenu de la part importante de déplacements domicile / travail identifiée sur le territoire.

Le secteur des transports est identifié comme le deuxième secteur consommateur d'énergie sur le territoire intercommunal et comme premier émetteur de gaz à effet de serre (évaluation environnementale p.16). Le dossier traite de manière satisfaisante de la qualité de l'air jugée bonne sur le territoire.

L'état initial rappelle également les enjeux sur les nuisances associées aux transports. Toutefois l'analyse s'appuie sur l'arrêté préfectoral du 15 avril 2010 concernant le classement sonore des infrastructures de transports terrestres (p.41 du tome 2 de l'état initial), alors que cette cartographie a été actualisée le 30 novembre 2016. Le dossier aurait également dû se référer à la carte de bruit stratégique du département, adoptée le 26 juillet 2018.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser l'état initial de l'environnement concernant les nuisances sonores en s'appuyant sur les données disponibles les plus récentes.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

4.1 Justification des choix retenus pour éviter au maximum les incidences et pour articuler le PLUi avec les plans et programmes

Le dossier rappelle bien que le territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT). En l'absence de SCoT approuvé, le PLUi est soumis au principe d'urbanisation limitée conformément à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme.

Les scénarios alternatifs de développement du territoire sont présentés dans la pièce 1.2 du rapport de présentation, en prenant en compte les différents enjeux identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement.

À l'échelle du territoire, le dossier affirme que la définition d'un scénario de développement du parc de logements s'est appuyée sur l'identification du besoin en logements pour assurer le maintien de la population à son niveau initial⁵. Il relate à bon escient l'analyse des phénomènes d'occupation des logements et mentionne pour la période 2008-2015 que le desserrement des ménages et la hausse des logements vacants influent sur l'ensemble du parc voué à l'habitat. L'autorité environnementale relève que la projection du desserrement des ménages conduit à maximiser le besoin de construction.

Le travail d'estimation des logements vacants mobilisables sur le territoire à l'horizon 2029 est correctement mené.

Le dossier présente quatre scénarios de développement démographique. Le scénario n°3,

5 Il s'agit de calculer sur la période 2008 – 2013 le « point mort » démographique à l'échelle intercommunal sur la période passée et de tenir compte de l'évolution actuelle de la taille des ménages, la variation du nombre de logements vacants et des résidences secondaires et la variation liée au renouvellement du parc de logements (divisions, regroupements, changements de destination, etc).

proposant un développement équilibré de l'ensemble des communes et proportionnel à leur influence a été retenu pour l'élaboration du PLUi. Le taux d'évolution annuel moyen à l'horizon 2029 est estimé à 0,76 % et permettra d'atteindre 39 100 habitants, soit un gain de 280 habitants par an en moyenne. Le dossier justifie succinctement les raisons du choix de ce scénario qui double le rythme de croissance observé entre 2008 et 2013.

Au regard des tendances observées concernant la croissance démographique des périodes passées, c'est-à-dire 0,6 % pour la période 1999 – 2008, 0,38 % pour 2008 – 2013 et une stagnation entre 2012 et 2017 d'après l'INSSE, la croissance démographique affichée de 0,76 % par an au cours de la période 2019 et 2029 semble très ambitieuse.

L'autorité environnementale recommande de justifier le scénario démographique retenu au regard des tendances plus récentes de variation de la population observées, notamment sur la période 2012 – 2017 ou d'indiquer les outils dont la communauté de communes se dote pour atteindre un objectif aussi ambitieux.

Les éléments permettant de justifier le potentiel d'urbanisation à vocation économique du PLUi sont fournis (pièce 1.2 du rapport de présentation, p.62 et s.), avec moins de précision que pour l'estimation des besoins pour l'habitat. Il aurait été utile que le dossier relate les friches à occuper en priorité avant de conclure à l'ouverture de nouvelles zones d'extension.

Le chapitre correspondant à la prise en compte du SRADDET est présenté de manière claire dans l'étude d'impact (p. 44 et 65 et s. pièce 1.3 évaluation environnementale). Il est correctement rappelé que le PLUi doit être compatible avec les règles générales de ce schéma. Le dossier indique qu'en vue de préserver les espaces naturels agricoles et forestiers, les secteurs agricoles et sylvicoles pouvant faire l'objet d'une protection renforcée doivent être cartographiés. A ce titre, est présentée la cartographie des seuls espaces boisés classés (EBC), les secteurs agricoles n'étant pas représentée. C'est regrettable, alors que l'évolution de l'urbanisation au détriment de ces espaces pourrait avoir des effets délétères sur le foncier agricole, comme il y est fait référence dans le diagnostic du territoire.

L'autorité environnementale recommande de joindre au dossier une carte des secteurs agricoles et sylvicoles pouvant faire l'objet d'une protection renforcée.

La compatibilité du PLUi avec le SRADDET concernant le renouvellement urbain et la réhabilitation de l'existant (p.45 pièce 1.3 évaluation environnementale) n'est pas convaincante. Le PLUi introduit l'objectif de mobiliser « une partie des potentialités foncières à l'intérieur des enveloppes bâties existantes (construction neuve en dents creuses, ou sur des parcelles densifiables) », sans déterminer la part de la reconquête de logements vacants devant être menée en 10 ans.

L'autorité environnementale recommande, à partir de l'analyse menée par les communes sur les logements vacants, de déterminer les logements devant être remobilisés en priorité et de présenter les moyens mis en œuvre pour l'atteinte de l'objectif.

4.2 Prise en compte des enjeux principaux par le projet de PLUi

4.2.1. La consommation d'espaces naturels et agricoles

Le scénario démographique retenu par le projet se traduit par une croissance annuelle moyenne de 0,76 % et induit des besoins fonciers importants.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) souscrit dans l'axe 3 (p.20 et 21 Pièce 2) et l'axe 4 (p.33 Pièce 2) à l'enjeu de réduction de la consommation d'espace pour le développement du territoire. Toutefois, l'autorité environnementale constate que le PLUi projeté ne permet pas de s'assurer d'une bonne prise en compte de cet enjeu.

L'évaluation environnementale du PLUi (p. 92) évalue les zones à urbaniser à 91 ha pour l'habitat et les activités économiques, dont 77 ha en zone urbanisable à court terme (AU) et 4,81 ha en zone urbanisable à moyen-long termes (2AU). Ces surfaces ajoutées à celles qui se révèlent être des extensions urbaines potentielles en zone U dans les contours extérieurs de l'enveloppe urbaine dépassent dès lors très nettement les objectifs affichés dans le PADD.

La méthodologie commune à tous les territoires pour définir l'enveloppe urbaine comporte un contour qui inclut en zone U des parcelles de terrains non aménagés ou comprenant un bâti diffus. Ainsi, des surfaces classées en U et que le dossier estime être du renouvellement urbain se révèlent être en réalité des zones d'extension urbaines potentielles.

De plus l'autorité environnementale s'interroge quant au nombre élevé de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) dans le PLUi qui en recense 85 (p.122). Le Zoo de Beauval comptabilise à lui seul le plus de STECAL sur la commune de Saint Aignan pour sur une superficie dépassant les 125 ha.

En dehors des campings et des espaces de loisirs du territoire, les STECAL où l'urbanisation est projetée sont prévus en zones naturelles comme en zones agricoles. Les plus importants sont :

- le STECAL destiné à accueillir des projets d'implantation de dispositifs de production d'énergies renouvelables, d'une surface d'environ 10 ha, envisagé sur la commune de Mehers (secteur Nenr) (étude d'impact p. 121).
- des STECAL en sous secteurs Ah et en sous secteur Nh à vocation d'habitat recouvrant les hameaux en contexte agricole ou naturel constitués par une taille et une densité significative de constructions sur une surface estimée à environ 30 ha en zone agricole et environ 33 ha en zone naturelle.
- des STECAL à vocation économique en contexte agricole (secteurs Ai), d'une superficie estimée à environ 15 ha.

L'autorité environnementale rappelle que le recours aux STECAL, par dérogation à l'inconstructibilité de secteurs agricoles, naturels ou forestiers, doit être dans son principe modéré. Elle recommande de limiter le nombre de ces secteurs et d'adapter leurs emprises au strict nécessaire à la réalisation des projets.

Les densités moyennes pour les opérations nouvelles en extension et en densification à dominante d'habitat au sein des zones à urbaniser (AU) sont échelonnées entre 8 logements et 15 logements à l'hectare selon le type de commune (p. 8 OAP Sectorielles, principes généraux de l'OAP). Ces densités, identiques à l'existant, ne favorisent pas une modération de la consommation de l'espace, en particulier dans les communes locales et les communes rurales. En outre, la densité minimale pour les opérations d'aménagement d'ensemble au sein des zones 1AU proches des centres bourg ou des zones d'équipement et de service pourrait être augmentée significativement, d'autant que le projet de PLUi vise à ralentir le rythme élevé d'artificialisation des sols observé au cours des dernières années.

L'autorité environnementale recommande de :

- **revoir sensiblement le découpage du zonage réglementaire en resserrant le contour extérieur des enveloppes urbaines ;**
- **revoir les densités retenues afin de favoriser une modération de la consommation de l'espace au moyen de la programmation d'opérations adaptées à chaque contexte local (proportions de maisons individuelles, d'habitat intermédiaire et de petit collectif).**

Concernant le développement économique, le PADD privilégie bien l'implantation de moyennes et de grandes entreprises dans les trois pôles principaux, Contres, Saint-Aignan et Selles-sur-Cher. Le PADD situe dans les zones d'intérêt local et communal l'objectif de remobilisation des locaux commerciaux vacants⁶. Il est prévu d'éviter le changement de destination des rez-de-chaussée à vocation de commerce et d'artisanat vers d'autres destinations telles que l'habitat. Cela conforte l'objectif d'implantation des activités commerciales et artisanales dans le tissu urbain existant. La mobilisation des friches économiques concourt également à limiter l'étalement urbain.

Le PLUi affirme que l'extension de l'urbanisation par la création ou la création de zones d'activités économiques a été limitée. Il précise que les secteurs d'extension à vocation économique représentent 99 ha (p. 14, Pièce 3.2 OAP thématiques). Il ajoute que l'ouverture à l'urbanisation des secteurs non encore urbanisés (équipement et réseaux inexistantes) est encadrée par des Orientations d'Aménagement et de Programmation Sectorielles. Toutefois, ces secteurs encadrés ne concernent que Saint-Aignan (12 000 m²) et Selle-sur-Cher pour deux sites (d'environ 63 000 m² et 27 000 m²), soit une dizaine d'hectares seulement. Ainsi, près de 90 ha en extension ne paraissent pas encadrés.

4.2.2. La biodiversité

Le PLUi fait correctement apparaître dans le zonage du PLUi l'objectif de préservation et de mise en valeur de la qualité environnementale et des ressources du territoire. À cet égard, les ZNIEFF identifiées dans l'état initial de l'environnement sont toutes classées N (naturelles) ou A (agricoles). Cette démarche de classement est également effectuée pour 98 % des surfaces en sites Natura 2000. La plupart des boisements sont également classés N. Par ailleurs, « un sur-zonage » est créé dans le règlement graphique pour délimiter les zones de forte potentialité de zones humides du SAGE et où les aménagements éventuels sont interdits s'ils compromettent l'existence ou la qualité des zones humides. Un autre « sur zonage » est consacré à la trame verte et bleue, assorti de conditions très restrictives d'occupation du sol pour les réservoirs de biologiques identifiés.

Compte-tenu de l'ampleur des zones constructibles et des imprécisions portant sur les milieux dans l'état initial de l'environnement, la qualification de tous les secteurs AU comme d'enjeu faible à modéré, avec un impact résiduel faible à très faible est peu convaincante⁷.

Pour la plupart des sites Natura 2000 présents sur le territoire, l'évaluation conclut de manière argumentée à l'absence d'effets négatifs significatifs, en s'appuyant sur la cartographie des milieux ou le document d'objectifs (DOCOB) du site, disponible dans les documents de gestion des sites patrimoniaux (exemple p.150 de l'étude d'impact).

Cependant, pour des secteurs très localisés, au sein des STECAL, l'évaluation environnementale

6 Angé, Pouillé, Mareuil-sur-Cher, Seigy, Châteauneuf, Couffy, Meusnes, Méhers, Rougeou, Gy-en-Sologne, Lassay-sur-Croisne, Sassy, Couddes, Choussy, Oisly, Fresnes, Feings et Ouchamps.

7 Pour mémoire, le diagnostic affirme sans le démontrer, qu'aucune zone humide et de milieu d'intérêt européen au titre de Natura 2000 n'est présent dans les nouvelles zones AU.

du PLUi estime, sans l'expliquer, que les incidences négatives sur ces secteurs potentiellement humides ou le site Natura 2000 seront faibles⁸. L'autorité environnementale relève en particulier que l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 conclut à une incidence incertaine du PLUi sur le site Natura 2000 « Sologne », avec plus de 23 ha en STECAL (p. 29, pièce 1.3 de l'évaluation environnementale du PLUi).

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation des incidences du PLUi en présence d'un site Natura 2000 doit être conclusive, proportionnée à l'importance du projet et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. Elle doit être conduite de manière progressive et mettre en évidence le risque d'incidences dès lors qu'un projet émerge.

L'autorité environnementale recommande donc d'approfondir l'évaluation des incidences concernant les secteurs en STECAL sur le site Natura 2000 « Sologne » par la réalisation d'investigations de terrain et de définir les mesures d'évitement ou de réduction à envisager lorsque des incidences significatives sont identifiées sur les espèces animales, végétales ou les habitats d'intérêt communautaire qui ont présidé à la désignation des sites Natura 2000.

4.2.3. La gestion et la protection des eaux

Pour les communes en assainissement collectif, le PLUi conditionne la construction des parcelles des zones UA en centre-bourgs au raccordement au réseau d'assainissement existant ou à la réalisation à titre temporaire d'un assainissement autonome, lorsque c'est possible (dans l'attente d'un raccordement ultérieur au réseau public existant).

La capacité nominale du parc épuratoire répond à l'ensemble des besoins épuratoires du territoire. Le parc disposerait de 22 762 EH ce qui paraît suffisant pour traiter les effluents supplémentaires attendus sur le territoire d'ici 2019. Cependant, les capacités de traitement citées dans l'annexe sanitaire ne sont pas exactement les mêmes que dans l'évaluation environnementale et certaines stations affichent un taux de charge élevé, voire en saturation (Châteauvieux et Chemery). Les raisons des dysfonctionnements des 25 stations jugées non conformes ne sont par ailleurs pas analysées.

L'autorité environnementale recommande de lever les non-conformités constatées sur 25 stations d'épuration avant d'envisager le raccordement de nouvelles habitations aux réseaux d'assainissement des eaux usées.

Concernant la gestion des eaux pluviales, le règlement impose à bon escient que tout projet intègre dès sa conception, les aménagements nécessaires à la gestion des eaux pluviales à la parcelle, en limitant l'imperméabilisation des sols au moyen de dispositifs adaptés. De plus, il est prévu, si la surface de la parcelle, la nature du sol ou la disposition des lieux ne permet pas d'infiltrer les eaux pluviales sur le terrain d'assiette, que la réalisation des aménagements nécessaires pour garantir leur écoulement dans le réseau collecteur soit imposée. Le réseau de desserte des eaux pluviales semble avoir été correctement pris en compte parmi les critères d'analyse des secteurs d'extension.

8 « Le règlement écrit stipule qu'en cas de projets à proximité immédiate ou chevauchant une enveloppe de forte ou de très forte probabilité de présence de zones humides identifiées par le SAGE Cher Aval, il sera demandé de vérifier la présence de zones humides et qu'en cas de zone humide avérée, les dispositions relatives aux zones humides avérées devront s'appliquer (cf. partie 3.3). Au vu du règlement écrit qui s'applique et de la faible connaissance des projets au sein des STECAL, les incidences négatives de ces secteurs sur les zones humides sont jugées faibles » (p.122, pièce 1.3 de l'évaluation environnementale du PLUi).

Les dispositions prises dans le PLUi concernant l'alimentation en eau potable mériteraient d'être approfondies pour la commune de Contres, fragilisée notamment en période estivale. Le dossier identifie la nécessité de rechercher une nouvelle ressource pour répondre au besoin d'une entreprise locale et à une baisse de la productivité en période de tension. Les calculs effectués à l'échelle de la collectivité montrent que les objectifs de développement permis par le règlement et le zonage ne remettent pas en cause la capacité de production d'eau potable, ce qui est cohérent avec le PADD du PLUi.

Concernant les milieux aquatiques, en lien avec le SAGE Cher Aval approuvé par arrêté interpréfectoral du 26 octobre 2018, le projet prévoit une marge de recul obligatoire de 5 mètres autour des cours d'eau, conformément à l'axe 4 du PADD (p. 30).

4.2.4. La mobilité, les transports et les déplacements

L'ensemble des mesures proposées par le PLUi devraient avoir une incidence favorable sur l'environnement. Le développement du stationnement par la mise en place des aires de dépose minute afin d'améliorer la fluidité du parc de stationnement (Axe 2 du PADD, page 15) est un levier favorisant le report vers les modes actifs ou les transports en commun. Toutefois, certains éléments devraient être précisés. Par exemple, les mesures proposées concernant les déplacements doux ne sont pas prescriptives, puisque « favoriser » le développement des déplacements doux (maillage de liaisons douces et suivants les linéaires commerciaux) ne définit pas une obligation mais une incitation. Il pourrait être opportun de mener une réflexion sur ces déplacements doux et de prescrire des mesures incitatives à l'utilisation des modes alternatifs à la voiture.

Les incidences du PLUi sur l'environnement du territoire et la santé humaine sont analysées, bien que cette analyse, concernant les aspects liés aux nuisances sonores, semble se baser sur des éléments non actualisés. Des mesures d'évitement sont prises notamment pour protéger les populations des nuisances sonores en évitant les projets d'urbanisation dans les secteurs concernés, ou bien par la densification urbaine.

4.2.5. Mesures de suivi des effets du PLUi

Le dossier propose une liste d'indicateurs destinés à rendre compte des effets de la mise en œuvre du PLUi. Des indicateurs de suivi spécifiques sont utilement prévus pour le nombre de nouvelles habitations concernées par les nuisances sonores, le linéaire de liaisons douces aménagé ou créé et l'évolution des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre par secteur. Néanmoins, les seuils d'alerte fixés pour les deux derniers indicateurs ne sont actifs que pour une augmentation des consommations et des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il aurait été pertinent de recueillir différemment ces indicateurs en s'attachant à la diminution des consommations et des émissions plutôt qu'à leur stagnation.

Enfin, des indicateurs spécifiques permettant de suivre la fréquentation des transports en commun, le nombre d'aires de co-voiturage et l'évolution des parts modales dans le territoire auraient pu être proposés en lien avec l'objectif 3 de l'axe 2 du PADD.

L'autorité environnementale recommande d'ajuster l'indicateur des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre afin qu'il puisse traduire l'effet du PLUi sur l'enjeu du changement climatique.

Elle recommande d'ajouter des indicateurs sur les aspects liés à la mobilité et aux déplacements, en lien avec les objectifs du PLUi.

5. Qualité de l'évaluation environnementale

L'état initial de l'environnement est incomplet sur les enjeux de biodiversité, de consommation d'espace, de gestion et de protection de la ressource en eau. Le chapitre sur les milieux naturels se conclut par une carte des enjeux environnementaux instructive (p. 60 et s.) mais incomplète pour certains zonages d'inventaires. Des incohérences existent entre l'état initial et l'évaluation environnementale en termes de consommation d'espace avec des variantes sur le zonage territorial. Alors que la gestion de l'eau potable a été qualifiée d'enjeu fort sur le territoire, le dossier est peu étayé et des données manquent dans l'analyse. Au sujet des documents à prendre en compte pour la gestion de la ressource en eau, le SAGE Cher Aval est décrit comme étant en cours d'élaboration, alors qu'il est déjà approuvé depuis le 26 octobre 2018. Concernant la mobilité, enfin, des mises à jour de l'état initial de l'environnement sont nécessaires.

6. Conclusion

L'évaluation environnementale est de qualité satisfaisante et proportionnée aux enjeux. Elle permet de rendre compte globalement d'une bonne prise en compte des enjeux, à l'exception très notable de l'enjeu de consommation d'espace. Pour répondre à cet enjeu, la justification du projet de PLUi mériterait d'être renforcée et précisée (scénario démographiques, ouverture à l'urbanisation). Au-delà de ces précisions, l'importance de la consommation d'espace appelle un réexamen à la baisse des possibilités d'ouverture à l'urbanisation et une augmentation des contraintes en matière de densité des constructions.

L'autorité environnementale recommande principalement de :

- **justifier le scénario démographique retenu au regard des tendances plus récentes de variation de la population observées, notamment sur la période 2012 – 2017 ou d'indiquer les outils dont la communauté de communes se dote pour atteindre un objectif aussi ambitieux ;**
- **revoir sensiblement le découpage du zonage réglementaire en resserrant le contour extérieur des enveloppes urbaines ;**
- **revoir les densités retenues afin de favoriser une modération de la consommation de l'espace au moyen de la programmation d'opérations adaptées à chaque contexte local (proportions de maisons individuelles, d'habitat intermédiaire et de petit collectif) ;**
- **limiter le nombre des STECAL et d'adapter leurs emprises au strict nécessaire à la réalisation des projets.**

D'autres recommandations figurent dans le corps de l'avis.