



**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 Sauldre et Sologne (18)

N°MRAe CVL-2025-
010139/A PP

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 6 mars 2026. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Sauldre et Sologne.

Étaient présents et ont délibéré : **Christophe BRESSAC, Jérôme DUCHENE et Corinne LARRUE.**

La MRAe a été saisie par la communauté de communes Sauldre et Sologne. Le dossier a été reçu le 12 décembre 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 18 décembre 2025 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 26 janvier 2026.

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.

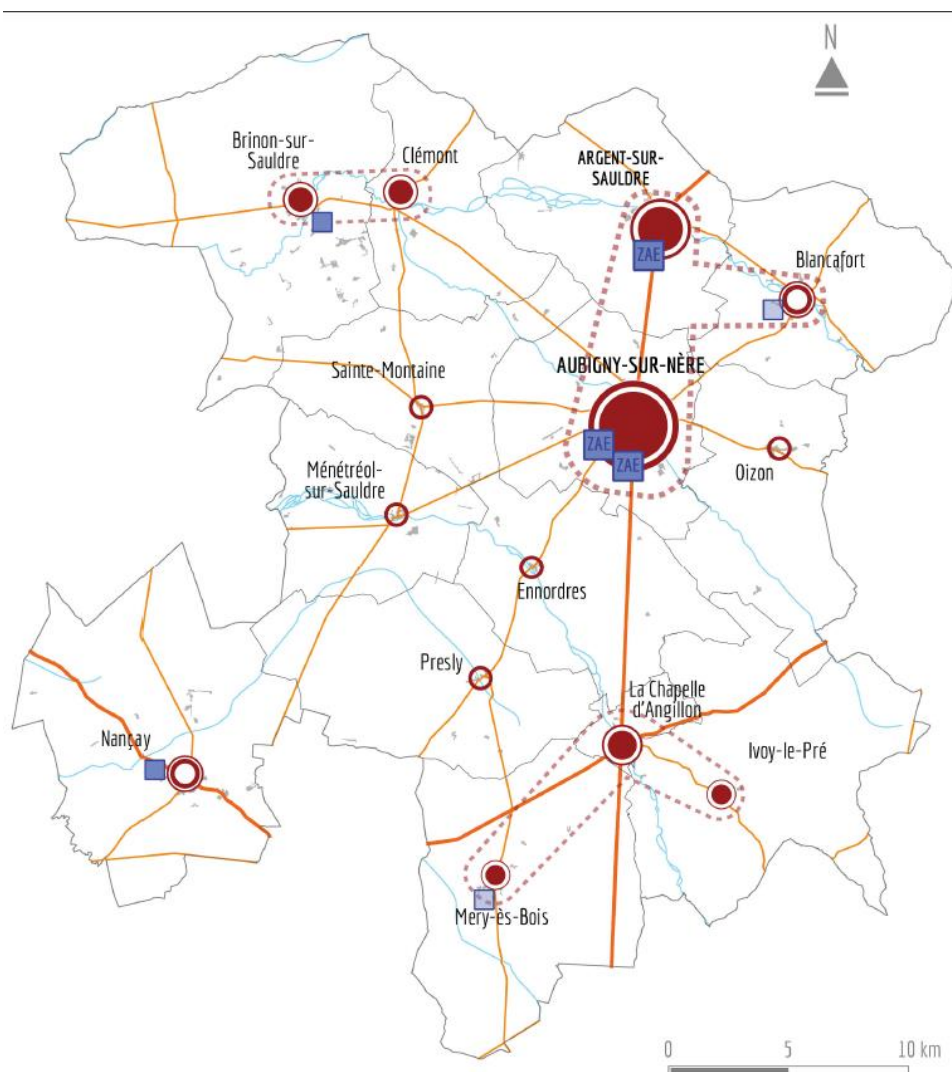
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui 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 et sur le site du portail de l'évaluation environnementale (<https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr/#/public/portalReviews>). Il est intégré dans le

1 Présentation du contexte territorial et du projet de PLUi

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Sauldre et Sologne est localisé au nord du département du Cher, à la frontière des départements voisins du Loiret (45) et du Loir-et-Cher (41). La communauté de communes Sauldre et Sologne (CCSS) a été créée le 29 décembre 2005 et regroupe 14 communes¹ couvrant une superficie de 917 km² et accueillant 14 335 habitants (Insee 2022).



¹ Argent-sur-Sauldre, Aubigny-sur-Nère, Blancafort, Brinon-sur-Sauldre, La Chapelle-d'Angillon, Clémont, Ennordres, Ivoy-le-Pré, Ménétréol-sur-Sauldre, Mery-ès-Bois, Nançay, Oizon, Presly et Sainte-Montaine.

Il s'agit d'un territoire rural, peu densément peuplé (15 habitants par km²) et relativement éloigné des bassins urbains importants comme Bourges (50 km), Orléans (67 km). Il s'étend sur deux régions naturelles et historiques, la Sologne et le Pays Fort (Berry), et est composé en majorité de zones naturelles (60 %), en particulier des espaces boisés importants et des vallées humides, mais aussi d'espaces agricoles variés (agro-forestiers, bocagers, ouverts, avec quelques vignes et vergers). Le territoire est marqué par des activités de chasse et de pêche importantes.

Le territoire est traversé sur l'axe nord-sud par la route départementale D940, et sur l'axe est-ouest par la D926, qui permet de rejoindre les autoroutes A77 et A71 contournant le territoire. Les temps de parcours vers les pôles extérieurs proches demeurent élevés du fait de l'absence de voies structurantes rapides sur le territoire.

1.2 Projet d'élaboration du PLUi

Le projet d'élaboration du PLUi de la communauté de communes Sauldre et Sologne a été prescrit le 31 janvier 2022 et arrêté par délibération du Conseil communautaire le 24 novembre 2025. L'enjeu de se doter d'un PLUi est de partager une planification stratégique et cohérente sur le territoire de l'intercommunalité, d'autant que seules 4 communes du territoire disposent actuellement d'un PLU. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi s'appuie sur 3 grandes ambitions pour l'aménagement et l'urbanisme des 10 prochaines années, traduites en huit objectifs « non hiérarchisés, complémentaires et indissociables » :

- **Ambition 1 :** Revitaliser le territoire en s'appuyant sur les liants de son identité : entre spécificité industrielle, économie rurale et richesses environnementales :
 - Objectif 1. Conforter le dynamisme économique de Sauldre et Sologne, entre spécificité industrielle et transition rurale et agricole ;
 - Objectif 2. Accompagner les transitions démographiques et le renouvellement de la population active ;
 - Objectif 3. Appuyer un territoire de projet entre environnement naturel à préserver et identité historique et paysagère à mettre en valeur ;
- **Ambition 2 :** Conforter une armature locale au service de la proximité, de l'attractivité et de la complémentarité territoriale :
 - Objectif 4. Affirmer une armature territoriale au service d'un territoire de la proximité ;
 - Objectif 5. Développer une stratégie d'aménagement économique affirmant la complémentarité territoriale ;

- Ambition 3 : Promouvoir un urbanisme rural durable plaçant la qualité du cadre de vie au cœur des ambitions d'aménagement :
 - Objectif 6. Accompagner le renouvellement des tissus résidentiels dans une logique de lutte contre la vacance résidentielle ;
 - Objectif 7. Privilégier la densification des tissus urbains dans le respect de leurs identités patrimoniales et environnementales ;
 - Objectif 8. Renouveler les modes de « faire village » au service d'une attractivité renouvelée et de la résilience foncière et environnementale.

Le fonctionnement du territoire prévu dans le PADD du PLUi s'appuie sur une armature territoriale reprenant celle définie dans le schéma de cohérence territorial (SCoT) de Sancerre Sologne, comprenant notamment 2 pôles principaux, Aubigny-sur-Nère et Argent-sur-Sauldre, 2 pôles relais pluri-communaux, La Chapelle d'Angillon, Ivoy-le-Pré et Mery-ès-Bois, ainsi que Brinon-sur-Sauldre et Clémont (cf. Action 10, p. 23).

2 Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Justification des choix opérés

Dans le document « Justifications du projet », sont présentés dans des parties séparées, les choix retenus pour l'élaboration du PADD, pour l'élaboration des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), pour les règlements écrits et graphiques. Le code de l'urbanisme demande effectivement d'expliquer les choix effectués, notamment au regard des enjeux environnementaux et en fonction des solutions de substitution raisonnables². Un travail collaboratif des élus des différentes communes autour notamment d'ateliers de scénarisation de l'avenir territorial a été réalisé pour construire le PADD (Pièce 1.2, p. 24).

En particulier, un travail d'identification et de choix des secteurs de projet a été réalisé avec les élus. Dans un premier temps, les élus des communes ont ciblé et priorisé un ou plusieurs sites de projet, puis ceux-ci ont été évalués au regard de 5 critères : forme d'urbanisation, desserte, proximité et intermodalité, paysage et patrimoine bâti, agriculture, environnement (Pièce 1.2, p. 62). Le compte rendu synthétique de l'évaluation des sites de projet potentiels a été transmis aux élus sous la forme de feuillets (non disponibles dans le dossier). Le choix des secteurs de projet parmi les sites ciblés est justifié commune par commune dans le document. Les enjeux principaux de chaque secteur retenu sont indiqués de manière très simple : ils auraient pu être davantage développés, puisqu'ils ne sont pas repris

² Article R.151-3 4° du code de l'urbanisme : le rapport de présentation « explique les choix retenus [...] au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...], ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ».

dans le document des OAP, notamment s'agissant des enjeux de biodiversité (cf. Partie 3.2). Il aurait été intéressant de les présenter également pour les secteurs non retenus. S'agissant de secteurs de projet à vocation économique, le dossier ne montre pas que des alternatives particulières aient été étudiées et ne permet pas, de fait, d'apprécier les avantages et les inconvénients des secteurs retenus par comparaison entre différents scénarios. La justification du besoin de surface pour les activités économiques est quant à elle très peu argumentée (cf. Partie 3.1).

Justification du scénario démographique :

Le choix du scénario démographique n'est que très peu justifié. En effet, le diagnostic du territoire fait apparaître « *des évolutions démographiques révélatrices d'une fragilité* », avec une tendance de baisse d'effectif et une exposition marquée au vieillissement. Le diagnostic démographique du dossier (Pièce 1.1, p. 242 et suivantes) s'appuie sur des données datant de 2019, qui permettent de dégager des tendances qui sont pour la plupart confirmées par les données plus récentes de 2022 issues de l'Insee.

Une baisse démographique générale est observée depuis 1982, la population totale passant de 16 297 habitants à 14 335 habitants en 2022. Cette baisse démographique s'est en particulier accélérée à partir de 2008, mettant fin à une période de relative stagnation démographique observée depuis le début des années 90. Depuis 2013, le rythme de décroissance s'est légèrement atténué, atteignant un taux de 0,6 % par an entre 2016 et 2022. Elle affecte par ailleurs la quasi-totalité des communes de Sauldre et Sologne (à l'exception de la commune de Clémont), et particulièrement les communes les plus peuplées.

La baisse de la population est imputable au solde naturel déficitaire (-0.8 % / an entre 2016 et 2022), avec un profil de ménages vieillissant ; la part de la population âgée de plus de 60 ans par exemple est passée de 36,1 % en 2016 à 38,8 % en 2022. L'indice de jeunesse est en baisse constante depuis les années 1990, atteignant un taux de 51 jeunes de moins de 20 ans pour 100 personnes de plus de 60 ans en 2019. En revanche, le solde migratoire est devenu positif (+0,3 %) sur la période 2016-2022, alors qu'il était négatif sur la période 2008-2019, indiquant un potentiel d'attractivité du territoire.

Le PLUi prévoit d'atteindre une croissance de +0,35 % par an entre 2026 et 2036, soit d'accueillir 441 habitants supplémentaires d'ici à 2036. Cette hypothèse de croissance démographique n'est pas justifiée dans le dossier et s'inscrit en rupture avec les tendances actuelles de baisse démographique et de vieillissement de la population. Il s'agit, d'après le dossier, d'un « *parti-pris des élus* » d'opter pour l'hypothèse haute d'évolution démographique parmi 4 hypothèses étudiées (basse, moyenne, moyenne-haute, haute), qui auraient dû être présentées.

Par ailleurs, ce taux de croissance démographique de +0,35 % est légèrement supérieur au taux de +0,29 % prévu dans le SCoT de Sancerre Sologne, approuvé le 29 avril 2025³, qui s'applique au territoire de la communauté de communes. Ce dépassement n'est pas non plus justifié par des éléments particuliers, seulement par une volonté politique de « *rattrapage démographique et subvenir au besoin en main d'œuvre* » (Pièce 1.2, p.30). Le dépassement du taux prévu dans le SCoT s'appliquant jusqu'en

³ Le document de « Diagnostic de territoire » n'a pas été mis à jour à cet égard, car il indique que « le territoire de la communauté de communes n'est, à ce jour, pas concerné par un SCoT en vigueur » et ne prend ainsi pas en compte l'approbation récente du SCoT (p. 14).

2043 dans le projet de PLUi 2026-2036, impliquera un ralentissement nécessaire dans le futur document d'urbanisme (deuxième génération de PLUi) afin de respecter la moyenne fixée au SCoT (+0,29 %).

L'autorité environnementale recommande de revoir la justification du scénario démographique retenu au regard des autres scénarios démographiques et de présenter dans le dossier l'ensemble des scénarios étudiés.

2.2 Compatibilité avec les plans et programmes supérieurs

L'analyse de la compatibilité du projet avec les documents de rang supérieur est présentée en pages 299 et suivantes du document « Justifications du projet ». Le document analyse ainsi la compatibilité du PLUi avec les objectifs du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT, du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027, les objectifs du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Yèvre-Auron⁴, les orientations du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) 2024-2029.

Comme évoqué plus haut, le projet de PLUi avec un taux de 0,35 % ne s'inscrit pas en cohérence avec le scénario démographique retenu par le SCoT (+0,29 %).

L'autorité environnementale recommande de démontrer la compatibilité du projet de PLUi avec le SCoT de Sancerre Sologne approuvé le 29 avril 2025.

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

Les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan sont présentés en pages 339 et suivantes du document « Justifications du projet ». En préambule de cette partie, il est fait référence à l'article L.151-27 au lieu de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, pour l'obligation de réaliser une analyse des résultats de l'application du plan.

Le code de l'urbanisme stipule que le rapport de présentation comprend la définition des critères, indicateurs et modalités pour assurer le suivi des effets sur l'environnement « *afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* » (article R.151-3 6°). Le dispositif de suivi est présenté dans un tableau classant par grandes thématiques les indicateurs prévus, avec leurs « valeurs seuil », à savoir les dernières valeurs connues (de 2020 à 2025 selon les indicateurs), leur fréquence de suivi et les sources des données. Le dispositif mériterait d'être complété par des objectifs quantifiés / des valeurs cibles et des mesures correctrices

⁴ À noter que le SAGE Sauldre qui concerne la majeure partie du territoire, est en cours d'élaboration.

en cas d'incidences négatives sur l'environnement. Une précision sur l'échelle de l'indicateur (communal, intercommunal, autre), pourrait également être utile.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi sur l'environnement en précisant les valeurs cibles et les mesures correctrices en cas d'écart.

2.4 Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté dans un document indépendant de 44 pages, permettant au public d'en prendre facilement connaissance. Celui-ci présente une synthèse du diagnostic et des enjeux, les choix retenus dans le PADD, les choix retenus dans les pièces réglementaires, un bilan des effets du PLUi sur l'environnement et des mesures mises en œuvre. La présentation des enjeux pour chaque thématique en une page, résumant les atouts, faiblesse du territoire, le scénario au fil de l'eau et les enjeux à l'horizon 2035 est utile à la compréhension du territoire et permet de se projeter dans le temps. Le parti pris d'une présentation, relativement détaillée, du bilan des enjeux et des mesures prévues, permet notamment d'avoir accès dès la lecture de ce document et à des listes utiles de mesures concrètes mises en œuvre par thématique (ce que n'aurait pas permis un tableau trop synthétique). En revanche, le résumé non technique pourrait être complété sur la question du scénario démographique, sur de potentiels secteurs de projet / OAP à enjeux, ainsi que sur le dispositif de suivi et la compatibilité avec les documents de rang supérieur, complètement absents du résumé.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique avec les éléments manquants identifiés ci-dessus notamment : scénario démographique, OAP, dispositif de suivi.

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.

3.1 Maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles

Le besoin en habitat :

L'estimation du besoin en logements est calculée en prenant en compte le besoin en logements à créer pour continuer à loger la population existante, dû au desserrement des ménages, et le besoin en logements pour la population supplémentaire prévue dans le scénario démographique de +0.35 % / an.

Le territoire est concerné par une taille de ménage moyenne relativement faible, de 1.97 personnes en 2022 (Insee), en raison d'une surreprésentation des ménages de personne seule (38% en 2019), en particulier des personnes âgées, et des couples sans enfants⁵ (32 %). Le territoire connaît un desserrement de la taille des ménages depuis 1968. Sur la période récente de 2009-2020, la taille des ménages du territoire s'est réduite de -0,13 personne. Le PLUi anticipe la poursuite de cette dynamique de desserrement des ménages, malgré une très légère inflexion liée à l'arrivée souhaitée de nouveaux ménages, et estime un desserrement de -0,12 personnes sur les 10 prochaines années (Pièce 1.2, p. 29). Cette hypothèse mène à un besoin de 439 résidences principales supplémentaires pour maintenir la population sur le territoire.

Pour permettre l'accueil des 441 habitants supplémentaires prévus par le scénario démographique, le PLUi estime un besoin de 235 résidences principales supplémentaires sur le territoire, en prenant en compte une taille des ménages supérieure à la moyenne sur le territoire, de 2,2 personnes en accord avec la volonté d'accueillir des ménages actifs.

Le besoin total en résidences principales supplémentaires est donc estimé à 674 logements. Afin de déterminer la part de logements neufs à construire, le PLUi analyse les capacités de création de logement du territoire par le renouvellement du parc, la mobilisation de logements et résidences secondaires et occasionnelles.

Le territoire est fortement impacté par le phénomène des logements vacants (Insee) : 12,9 % de logements vacants en 2022, en augmentation globale depuis 1968, mais avec une croissance particulièrement importante entre 2009 et 2019, de 8,5 % à 14 %. Environ la moitié des logements vacants relève de la vacance structurelle / vacance de longue durée⁶, sur laquelle les politiques publiques peuvent agir. Le PLUi se fixe un objectif de remobilisation de 50 logements sur 10 ans, en accord avec le SCoT. Cela paraît néanmoins peu ambitieux, au vu des 1 255 logements vacants disponibles en 2022 et du taux important de vacance du territoire, d'autant plus que le PLUi identifie la lutte contre la vacance comme un enjeu fort du territoire, en se dotant d'une OAP thématique « Lutte contre la vacance » particulièrement développée, et en traitant cet enjeu dans deux actions du PADD⁷.

Le territoire est également concerné par une forte présence de résidences secondaires, à hauteur de 13,5 % en 2022 (en comparaison, la moyenne du Cher est de 7,5 % en 2022), néanmoins en baisse depuis les années 1990, entraînant notamment la perte de 117 logements secondaires ces 10 dernières années. Le PLUi retient donc une poursuite de la perte en résidences secondaires de 60 logements qui pourraient être convertis en résidences principales (perte moins importante prenant en compte les mouvements antérieurs liés à la crise COVID).

⁵ Couples sans enfants logés au domicile. Il peut s'agir de familles installées sur le territoire dont les enfants sont partis pour la poursuite de leurs études notamment.

⁶ Données LOVAC de 2021 (édité par le Cerema dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants)

⁷ Action 17 | Privilégier la reprise des logements et bâtiments existants et le renouvellement des tissus.

Action 19 | Accompagner la réhabilitation de l'habitat ancien

S'agissant du « renouvellement du parc », le PLUi prévoit un besoin supplémentaire de reconstruction de 50 logements, en compensation de la perte de 116 logements liés aux opérations de renouvellement (Pièce 1.2, p. 39) ce qui aurait pu être justifié davantage.

Au total, ce sont donc 614 logements neufs qui seraient à produire en 10 ans. Le PLUi priorise une création de ces logements en densification des enveloppes urbaines : un diagnostic fin d'identification des potentiels de densification et de mutation des tissus urbains en comblement des dents creuses et des cœurs d'îlots ou en densification de parcelles déjà bâties, a été réalisé. La méthodologie employée est très clairement exposée (Pièce 1.2, p. 46 et suivantes), et contribue à permettre des constructions tout en limitant les impacts. Ce recensement a permis d'aboutir à 297 logements réalisables en densification et ainsi de fixer un objectif de création de logements en densification de 48 % dans le PLUi, allant au-delà des objectifs du SCoT (44 %).

La comparaison des typologies de logements (prédominance de maisons et de logements de grandes à très grande taille) et des ménages présents sur le territoire suggère une sous-occupation très marquée des logements. Un besoin d'offre de typologies de logements de T1 et de T2 et de locatif est identifié dans le PLUi au regard de l'importance des ménages d'une ou deux personnes.

Au total, le projet de PLUi prévoit la consommation de 23,46 hectares pour faire face aux besoins en logement.

Économie et équipements :

Le projet de PLUi prévoit 14.06 ha de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers à vocation économique. Sont comptabilisées dans ce total, des créations des zones UZ (Argent sur Sauldre, Méry-ès-Bois, etc.) et 1AUz (Ivoy le Pré, Nançay, etc.) ciblées pour le développement économique (sous-destination industrie), et un Stecal AZs dédié à des activités économiques isolées.

Le dossier justifie très sommairement les créations des OAP à vocation économique (Pièce 1.2, p. 79). Il aurait dû présenter plus précisément les différents projets, les justifier par exemple par un taux d'occupation des zones d'activités existantes ou des besoins justifiés et quantifiés exprimés par les entreprises. Le territoire compte au total 7 zones d'activités économiques (ZAE) structurantes, qui concentrent les emplois et les entreprises, notamment industrielles, ainsi que 4 sites économiques complémentaires. Le diagnostic indique un foncier disponible pour chacune de ces zones, mais sans le dater et en apportant la mention « *avant travail de mise à jour* ».

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier la quantification des besoins en surface pour les activités économiques.

Il est noté positivement une volonté de préserver les commerces présents dans les bourgs, notamment par la définition de linéaires commerciaux à protéger à Nançay, Brinon-sur-Sauldre, Argent-sur-Sauldre, Aubigny-sur-Nère. La localisation de l'ensemble des secteurs de projet habitat en accroche urbaine, qui permet aux futurs habitants une meilleure accessibilité aux équipements et services dans les communes dotées, y contribue également. Les nouveaux équipements prévus sont par ailleurs peu consommateurs

en espace (création d'un nouveau cimetière à Aubigny-sur-Nère et d'un local technique communal à Sainte Montaine -zones 1AUE).

Consommation d'espaces totale :

Le document de « Justifications du projet » prévoit une partie dédiée à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) en pages 261 et suivantes. Un bilan de la consommation d'ENAF est réalisé sur deux périodes :

- D'une part entre 2011 et 2021 conformément à l'objectif exprimé dans la loi Climat et Résilience de réduction de 50% de la consommation d'espace entre 2021 et 2031 par rapport à la période 2011-2021, puis entre 2031 et 2050 pour satisfaire à une obligation de définir un objectif de réduction du rythme d'artificialisation par tranche de dix années avec une trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050. Sur la base des données de l'observatoire de l'artificialisation des sols du Cerema, la consommation d'ENAF sur cette période est de 117,7 ha, dont 51,24 ha pour l'habitat et 59,82 ha pour les activités.
- D'autre part entre 2015 et 2025 , pour l'application de l'article L.151-4 du code de l'urbanisme qui prévoit que le rapport de présentation « analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ». La consommation d'ENAF sur cette période est estimée à 99,9 ha, en prenant en compte les données du Cerema entre 2016 et 2023, et en utilisant la moyenne annuelle sur cette période pour les années 2024 et 2025.

Le dossier ne précise pas la nature des espaces consommés par l'urbanisation et ne présente pas de cartographie illustrant leur localisation, ni de répartition par commune, ce qu'aurait pu préciser le diagnostic.

Au vu de ces bilans, l'objectif au regard de la loi Climat et Résilience est donc de réduire à 58,8 ha la consommation d'espace sur la période 2021-2031, et à 29,4 ha celle sur 2031-2041 au maximum. Le PLUi s'appliquant en partie sur ces deux périodes, en prenant en compte ce qui a déjà été consommé jusqu'en 2025 (27,55 ha) et le rythme annuel moyen à respecter, la consommation d'espace maximale sur la période d'application du PLUi (2026-2036) est évaluée à 45,95 ha pour respecter les objectifs légaux. Le SCoT Sancerre Sologne (2021-2043) permettrait quant à lui de consommer 53,95 ha sur la période 2026-2043.

La consommation d'espaces engendrée par le PLUi est estimée en comptabilisant les extensions urbaines classées en zone U et 1AU, le Stecal AZs, deux sites en UE pour l'équipement, deux sites en Stecal NTs, les emplacements réservés⁸. Au total, le PLUi engendre la consommation d'espace de :

⁸ Toutes les surfaces des emplacements réservés n'ont pas été comptabilisées, prenant en compte les parties déjà artificialisées, et la probable non consommation de l'ensemble des surfaces des emplacements réservés. Attention, dans la Pièce 1.2, p. 269, la consommation d'espaces est estimée à seulement 2 ha, au lieu des 4,79 ha indiqués dans le bilan final.

- 23,46 hectares à vocation résidentielle ;
- 14,06 hectares à vocation économique ;
- 1,79 hectares à vocation d'équipements ;
- 1,96 hectares à vocation touristique ;
- 4,79 hectares pour les emplacements réservés.

Ainsi, le PLUi engendrerait une consommation d'espace de 46,06 hectares sur 10 ans, soit 4,6 hectares/an, ce qui est conforme aux objectifs de la loi Climat et Résilience et du SCoT Sancerre Sologne. Cependant, les zones 2AU, d'une surface de 28,89 ha, ne sont pas prises en compte dans ce bilan. Leur ouverture complète à l'urbanisation, même après 2036, ne permettrait pas de respecter les objectifs de la loi Climat et Résilience.

La définition d'échéanciers d'ouverture à l'urbanisation des OAP sectorielles à 3, 6 ou 10 ans participe à un développement progressif et au maintien du rythme de consommation : un tableau récapitulatif de la programmation globale aurait néanmoins été apprécié.

Enfin, le PLUi prévoit la mise en œuvre d'un coefficient de pleine terre dans les secteurs de projet en zone 1AUh, 1AUz, 1AUt afin de limiter l'imperméabilisation des sols, et impose dans certaines OAP le maintien des éléments végétaux existants sur le terrain d'assiette du projet et la création de haies en limite d'opération pour réduire les impacts de l'urbanisation sur le paysage et la biodiversité.

3.2 La préservation de la biodiversité

Le territoire de Sauldre et Sologne présente une richesse écologique importante, comme en témoigne la présence de 49 Znieff⁹ de type 1, et de 8 Znieff de type 2 et de l'espace naturel sensible (ENS) « La tourbière des Landes à Ménétréol-sur-Sauldre ». Il est couvert sur sa partie ouest par le site Natura 2000 au titre de la directive Habitat « Sologne », mais aussi en partie par le site Natura 2000¹⁰ au titre de la Directive Habitats « Massifs Forestiers et rivières du Pays-Fort ». Le PLUi s'appuie sur la trame verte et bleue du SCoT Sancerre Sologne et la Trame Verte et Bleue de la zone Natura 2000 Sologne. Les facteurs de fragmentation de ces trames sont recensés et localisés sur une carte. Le diagnostic fait par ailleurs

⁹ Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique, lancé en 1982, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

¹⁰ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

état d'une prédominance des domaines privés et clos qui peuvent conduire à un engrillagement important du territoire. Le diagnostic ne comprend pas de listes des espèces animales et végétales menacées sur la liste rouge régionale présentes sur le territoire de la communauté de communes, ou de carte de répartition d'espèces patrimoniales potentiellement recensées sur le territoire.

Le projet de PADD du PLUi affiche une volonté de préservation de la biodiversité, en particulier au travers de l'Action 7 « Préserver la biodiversité et les continuités écologiques ». Le PLUi présente également une OAP « Trame Verte et Bleue », laquelle aborde bien la plupart des enjeux de biodiversité, et dont les orientations sont rédigées pour une grande partie de manière suffisamment contraignante (utilisation du verbe « devoir », du futur, de « être à »). Cette OAP impose pour tout projet des orientations et propose des recommandations visant à :

- Protéger les continuités écologiques : protection des réservoirs de biodiversité, de la fonctionnalité écologique des sous-trames « boisements non alluviaux », « prairies bocagères » et « pelouses calcaires et acides », de la ressource en eau et de la trame bleue (ripisylves, mares naturelles, fossés, petites voies d'eau)
- Maintenir et renforcer la nature dans les espaces urbanisés : conservation et actualisation du patrimoine naturel¹¹, création d'espaces végétalisés en faveur de la biodiversité (traitement des limites et clôtures, végétalisation des espaces communs et/ou publics), le ménagement des sols naturels et la favorisation de la perméabilité dans les aménagements (voiries, parkings), intégration de la dimension Biodiversité dans le bâti (toitures et murs végétalisées, surfaces vitrées, pieds de murs, nichoirs, etc.), préservation d'une trame noire.

Le projet de PLUi prévoit divers types de zones naturelles en fonction du niveau de protection souhaité sur les secteurs, et des activités présentes sur le secteur. De manière générale, une très grande partie du territoire est concernée par un zonage naturel, en cohérence avec l'occupation des sols du territoire. Le zonage N comprend les bois et forêts, les réservoirs de biodiversité et corridors et les parcs urbains. Un secteur Np plus restrictif vise à protéger les vallées et abords de cours d'eau du territoire. Les limites de ce secteur ont été définies à partir des éléments naturels (haies, relief) marquant une rupture au contact des espaces naturels, des milieux humides, ou en l'absence d'éléments, par l'application d'un tampon de 25 m de part et d'autre des cours d'eau. Le règlement écrit des zones N et Np encadre strictement la constructibilité au sein de ces espaces. Les autres secteurs sont des secteurs (parfois Stecal) permettant l'implantation de certaines activités (loisir, énergies renouvelables, tourisme, équipements publics, pôle des étoiles de Nançay).

Le choix des secteurs de projet qui seront urbanisés au regard des enjeux de biodiversité est finalement peu explicité au niveau des choix retenus pour l'élaboration des OAP : plusieurs secteurs retenus étant situés en zone Natura 2000, nécessitant la destruction de végétation arborée, de haies, en bordure de

¹¹ « un projet de nouvelle construction ou d'un aménagement urbain ne devrait jamais s'imaginer sans s'appuyer sur ce qui existe sur le terrain où il s'implantera. Rares sont les sites qui n'offrent pas quelques éléments végétaux comme un arbre remarquable/isolé ou une haie, autour desquels le projet pourra composer » - OAP thématiques, p. 21

zone N, proches ou dans des réservoirs de biodiversité (secteur n°2 à Méry-ès-Bois), ou dans un corridor écologique « boisements ». La caractérisation des enjeux en termes de biodiversité des OAP aurait mérité d'être plus détaillée, que ce soit dans le document de Justifications du projet ou dans le document concernant les OAP secteurs, qui ne reprend pas la localisation des secteurs vis-à-vis des zonages, corridors et réservoirs de la trame verte et bleue (TVB).

Des inventaires de zones humides ont bien été réalisés, à la fois sur le critère pédologique et le critère floristique. Ils ont mené à l'identification de zones humides sur 2 secteurs à Nançay, qui ont donc été évités.¹² Le dossier ne précise pas sur quels critères les terrains sur lesquels ces inventaires ont eu lieu ont été sélectionnés, ni les dates de réalisation de ces inventaires. Aucun inventaire faune-flore ne semble avoir été réalisé sur les secteurs d'OAP, quels qu'ils soient, malgré la proximité potentielle d'enjeux précités. Les OAP n'indiquent pas non plus la nécessité de réaliser des inventaires au stade d'avant-projet, et ne porte pas de mesures préventives particulières comme le respect d'un calendrier de travaux. Elles portent principalement des mesures visant à maintenir des haies, des arbres, à créer ou préserver des espaces naturels ou jardinés et prévoir des transitions urbaines-naturelles.

Des mesures supplémentaires contribuent à préserver la biodiversité dans le PLUi :

- Les corridors écologiques ont soit été classés en zone N, soit repérés au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme ;
- Des Espaces Boisés Classés et des secteurs dans lesquels les bois et les haies sont à préserver ont été délimités sur le document graphique pour la commune d'Aubigny-sur-Nère, constitutifs de réservoirs de biodiversité ou de corridors ; Il n'est pas expliqué pourquoi les EBC n'ont été définis que sur cette commune ;
- Une liste d'espèces invasives interdites et d'espèces locales recommandées est annexée à l'OAP TVB ;
- Des emplacements réservés ont été délimités pour la création et/ou l'amélioration de parcours touristiques, de voirie ou encore de parcs et jardins et le règlement écrit permet l'évolution des équipements existants en vue de leur amélioration ;
- Le choix de secteurs en densification a été privilégié, notamment dans les espaces urbains situés au sein de continuités écologiques afin de réduire le phénomène d'extension urbaine ;
- Une trame jardin vise à préserver les jardins dans les enveloppes urbanisées pour maintenir de la nature en ville ;
- Une zone tampon de 25 mètres de part et d'autre des cours d'eau représentés dans le zonage graphique est inconstructible (sauf pour les constructions et aménagements participant à la

¹² Le résumé non technique fait référence à un secteur de projet en secteur 2AUz qui impacterait une zone humide, mais aucun autre élément du dossier ne vient étayer cela. La Pièce 1.2 indique même, pour les zones 2AU, que « L'absence de zones humides sur ces zones reste une incidence positive sur l'environnement » (p.171)

valorisation écologique, paysagère, ludique et touristique, ou bien les aménagements hydrauliques nécessaires à l'entretien des cours d'eau).

- Les zones humides recensées par le Forum des Marais Atlantiques ont été représentées sur le zonage graphique au titre de l'article L151-23 du code de l'urbanisme et protégées via les règles associées : « tout mouvement de terrain susceptible de porter atteinte au caractère humide du secteur et aux écoulements pour maintenir l'alimentation hydrique du secteur, est interdit. Seuls les aménagements et ouvrages techniques qui visent à assurer leur mise en valeur, leur pérennité et leur vocation de régulation hydraulique sont autorisés ».
- D'autres éléments à préserver ont été inscrits au zonage graphique : mares, arbres isolés, alignements d'arbres, haies.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de développer davantage les enjeux en termes de biodiversité des secteurs de projet retenus et d'explicitier davantage, les mesures prises en réponse à ces enjeux dans la Justification des choix ou les OAP ;**
- **de compléter le dossier sur le diagnostic du territoire s'agissant des espèces patrimoniales faune-flore, et sur les potentiels inventaires faune-flore des secteurs à urbaniser.**

Enfin, le dossier ne traite que marginalement des enjeux liés aux espèces végétales allergisantes, en particulier l'ambroisie, dont la présence est avérée sur le territoire régional. Il serait utile d'intégrer une vigilance spécifique sur ce point, notamment dans les projets de renaturation, de végétalisation des espaces publics ou d'aménagement des franges urbaines, en privilégiant des essences non allergènes, non invasives et adaptées au contexte local.

3.3 Le changement climatique

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 s'inscrive 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. Les enjeux relatifs au changement climatique, notamment l'enjeu de résilience du territoire, sont bien identifiés dans le projet de PLUi, et sont présentés dès le diagnostic du territoire avec une partie dédiée (Pièce 1.1, p. 286 et suivantes). Cette partie expose les évolutions climatiques passées et à prévoir sur la région Centre-Val de Loire, et les effets du changement climatique à anticiper sur le territoire (ressource en eau, risques naturels, biodiversité, vulnérabilités « sanitaires, économiques et humaines ») qui doivent guider les choix des élus dans l'élaboration du PLUi.

La consommation d'énergie finale du territoire est de 428 GWh en 2018 (500 GWh en 2008). Les deux secteurs de consommation principaux sont le secteur du transport routier (37%) et le secteur résidentiel

(32%). Cette typologie de profil énergétique est caractéristique des territoires ruraux, avec notamment des déplacements quotidiens domicile-travail en voiture et parc de logement ancien. Les énergies utilisées sont principalement les produits pétroliers pour le transport et le chauffage, et l'électricité pour le chauffage résidentiel.

Le PADD du PLU présente à cet égard, en particulier dans ses Actions 13 et 25, des objectifs contribuant à l'intégration de cette thématique au sein du projet. Le PLUi présente une OAP « Transition énergétique » qui vise une prise en compte particulière de ces enjeux, en particulier en termes d'énergie renouvelable et de bâtiments.

Mobilité :

Concernant la mobilité, le diagnostic met en avant un territoire présentant peu d'alternatives à l'utilisation de véhicules particuliers (absence de gare SNCF, quelques lignes de car, notamment vers Gien et aucun autre transport en commun intercommunaux), en raison notamment du caractère rural peu dense du territoire. De fait, la voiture est le premier et largement majoritaire mode de déplacement domicile-travail des actifs (81 %).

S'agissant des lignes de car, si l'offre s'est développée ces dernières années, le niveau de fréquence est faible et le temps de parcours reste peu concurrentiel pour les besoins des actifs. Des expérimentations de navettes pour salariés ou de navettes électriques commencées en 2022 sont citées, sans pour autant que les suites de ces expérimentations soient présentées, ou que d'autres projets concrets de transports en commun, d'adaptation de fréquence ou de trajet ne semblent prévues, dans le PLUi présenté. Les objectifs du PADD d'« *optimiser le recours au report modal et l'usage des transports en commun* » et « *encourager le maintien et le développement de la desserte du territoire par les transports en commun* » (PADD, p. 14 et 25) sont peu développés dans les autres documents du PLUi.

Le PLUi ne prévoit par ailleurs que le « maintien des aires de covoiturage existantes » (une seule aire officielle d'initiative publique de covoiturage recensée, à Aubigny-sur-Nère), mais pas a priori de création nouvelle.

L'usage du vélo sur le territoire est surtout touristique, les déplacements utilitaires par ce mode sont complexes du fait du manque d'aménagement des voies qui amène un sentiment d'insécurité. Le diagnostic identifie à Aubigny-sur-Nère une nécessité de pacification de la RD940 pour atténuer l'« *effet barrière* » aux modes actifs constitué par la RD940 et ses radiales. Cependant, il est difficile d'apprécier la suffisance des mesures mises en place par le PLUi pour développer les mobilités douces (vélo, marche) et réduire l'usage de la voiture thermique individuelle.

La stratégie du PLUi en matière de mobilité repose essentiellement sur la localisation de tous les secteurs de projet à vocation habitat sur les franges ou en densification des entités urbaines principales (centres-villes/centres-bourgs) dans lesquelles des services, équipements et commerces sont accessibles, permettant ainsi de réduire le recours à la voiture individuelle pour les distances courtes.

Le PLUi identifie un réseau de voies à préserver, repérées sur le plan de zonage, tout type confondu (voies routières comme liaisons douces) à conserver ou créer : le plan ne permet pas d'identifier le type de voie. Seuls 2 emplacements réservés concerneraient l'aménagement de liaisons douces, d'après le rapport de présentation (Pièce 1.2, p. 246). Plusieurs OAP Secteurs imposent la création de cheminements doux au sein de l'opération et/ou pour connecter celle-ci au reste du bourg (l'OAP Habitat "La Sologne" à Aubigny-sur-Nère, l'OAP Habitat "Champ Madame" à Ivoy-le-Pré). D'autres mesures à la marge sont proposées (stationnement vélo, créations de liaisons douces en impasses).

L'autorité environnementale recommande de renforcer les actions du PLUi en vue d'assurer une réduction effective de l'usage de la voiture individuelle et d'atteindre les objectifs d'amélioration des déplacements alternatifs et des transports en commun tels que prévus par le PADD.

Energies renouvelables :

Les énergies renouvelables représentent 10 % des énergies utilisées sur le territoire dont 7.9 % sont issues de la filière bois-énergie soit 34 GWh en 2018, qui constitue donc une ressource locale importante. La filière photovoltaïque est la deuxième source d'énergie renouvelable du territoire, et présente un certain potentiel de développement. L'éolien possède un faible potentiel de développement sur le territoire dû à certaines contraintes, notamment les installations de radioastronomie (pôle des étoiles de Nançay) ou l'aérodrome d'Aubigny. L'hydroélectricité possède un potentiel modeste du fait de faibles pentes, d'étiages longs et marqués, et de l'importance des cours d'eau de faible débit, ce qui ne permet que des puissances limitées.

La collectivité a fait le choix d'encadrer strictement le développement du photovoltaïque et de l'éolien à travers l'OAP "Transition énergétique" :

- les installations de production d'énergies renouvelables individuelles (capteurs solaires sur toiture, capteurs solaires sur façade, éoliennes domestiques) sont interdites dans une grande partie des cas ou strictement encadrées pour limiter les impacts sur la qualité paysagère et patrimoniale du territoire
- L'implantation de centrales solaires et parcs photovoltaïques de toute nature (agrivoltaïsme compris) est interdite au sein des milieux naturels constitutifs de la Trame Verte et Bleue, en particulier les secteurs identifiés au règlement graphique en tant que zones N, NP et Ap. Ces équipements sont proscrits sur les sites présentant de forts enjeux environnementaux (sites Natura 2000, les ZNIEFF, les réserves naturelles, etc.) ainsi que les zones humides naturelles et autres sites riches et/ou sensibles en matière de biodiversité ;
- Le développement de l'agrivoltaïsme dans les zones A du territoire, y compris au sein du site Natura 2000 Sologne est permis mais doit également répondre à des conditions particulières ;
- L'implantation des centrales solaires « classiques » (hors agrivoltaïsme) est quant à elle aussi interdite en zone A. Dans un objectif de privilégier les terrains déjà dégradés ou artificialisés, non consommateurs d'espaces, 15 secteurs « Ner » sont repérés sur le règlement graphique au titre

du zonage « NEr », situés sur des terrains dégradés ou des plans d'eau. L'OAP encadre également la création de nouvelles zones NEr, dans le cadre d'une modification ou d'une révision du PLUi, en les limitant à des terrains déjà dégradés, artificialisés et/ou sur des espaces non-productifs du point de vue agricole et forestier ;

- L'OAP impose des conditions particulières pour l'implantation d'éoliennes, par exemple en excluant ces installations de secteurs à forts enjeux de biodiversité, de zones humides, ou de secteurs concernés par les cônes de vues marquants et notamment des vues sur le Site Patrimonial Remarquable d'Aubigny-sur-Nère, les covisibilités avec les Monuments historiques ou les lignes de crêtes¹³.

L'OAP Trame Verte et Bleue impose l'intégration des systèmes de production d'énergie renouvelable dans les espaces de stationnement (ombrières photovoltaïques par exemple).

Bâtiments :

La réhabilitation du parc de logement et l'installation de système de chauffage performant est un levier important pour le territoire pour diminuer sa consommation d'énergie notamment de produits pétroliers. En effet, l'ancienneté marquée du parc de logements a un impact sur les performances thermiques et l'enjeu énergétique des logements. Les besoins en matière de rénovation énergétique des logements ne sont cependant pas évalués quantitativement. 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 bien mentionnée dans l'OAP « Transition énergétique », qui développe notamment la question de l'orientation optimale des bâtiments, et des masques solaires. De plus, les règles en matière d'implantation dans les zones urbaines et à urbaniser imposent ou rendent possible la mitoyenneté, participant à l'amélioration des performances énergétiques.

La réhabilitation des bâtiments permettant l'amélioration du confort thermique des constructions existantes est abordée à la fois dans l'OAP « Patrimoine » et l'OAP « Lutte contre la vacance ». L'OAP Trame Verte et Bleue impose quant à elle d'intégrer la dimension biodiversité dans le bâti (végétalisation des toitures, création de murs végétalisés, désimperméabilisation des pieds de murs).

¹³ Attention, la carte des « zones propices à accueillir de l'éolien présentée dans l'OAP « Transition énergétique » (OAP thématiques, p. 107) semble au contraire indiquer les secteurs non propices à accueillir de l'éolien (tampon de 500 m autour des constructions, zones naturelles, tampon autour de bois).

4 Conclusion

Le projet d'élaboration du PLUi Sauldre et Sologne vise une augmentation moyenne annuelle de la population de 0,35 % jusqu'en 2036, en rupture avec les tendances longues de baisse démographique et de vieillissement de la population observées sur le territoire. Le choix de ce scénario aurait dû être justifié. Le dossier présente un diagnostic du territoire détaillé mettant en avant les problématiques du territoire, et portant dès ce stade les problématiques du changement climatique. La création d'OAP thématiques, notamment sur la trame verte et bleue, la transition énergétique, et la lutte contre la vacance est en cohérence avec les enjeux identifiés sur le territoire. Plusieurs points mériteraient néanmoins d'être complétés et/ou renforcés, notamment sur les enjeux des secteurs de projet (besoin en foncier pour les activités économiques, mobilités, lutte contre la vacance).

Sept recommandations figurent dans le corps de l'avis.