



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis délibéré

Révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Dreux (28)

N°MRAe 2023-4303

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 6 octobre 2023. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Dreux (28).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Jérôme DUCHENE, 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 commune de Dreux. Le dossier a été reçu le 19 juillet 2023.

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 10 août 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 2 octobre 2023.

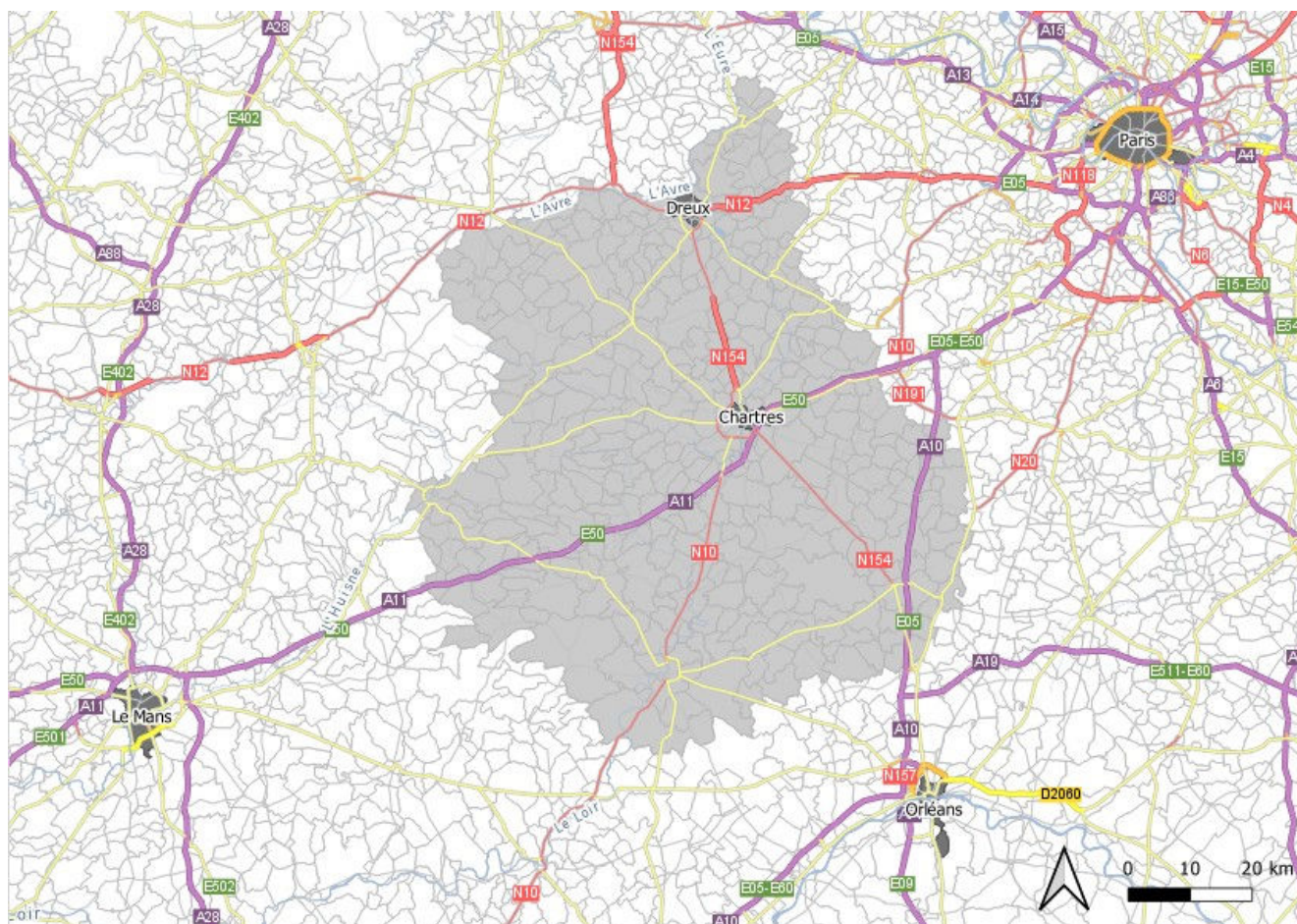
Sur la base des travaux préparatoires de la mission d'appui à l'autorité environnementale de la Dreal, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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.

1 Présentation du contexte territorial et du projet de PLU

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Dreux se situe au nord du département de l'Eure-et-Loir, à une trentaine de kilomètres de Chartres. Elle est par ailleurs limitrophe de la région Normandie et à une quinzaine de kilomètres de la région Île-de-France, à laquelle elle est étroitement liée. Deuxième ville la plus peuplée du département, Dreux accueillait 30 744 habitants en 2020 (Insee) sur un territoire d'une superficie de 24,27 km².



Localisation de la commune de Dreux (Source : Dreal centre-Val de Loire)

La commune s'implante au cœur de la région naturelle du Drouais, vaste plateau calcaire entaillé par de nombreuses vallées, dont elle est le centre, et se trouve au confluent de l'Eure et de ses affluents, la Blaise et l'Avre.

Dreux est par ailleurs le siège de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux, constituée de 81 communes essentiellement rurales, et accueille un peu plus d'un quart des habitants de celle-ci. Le territoire est couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), approuvé le 2 octobre 2019, un plan climat énergie territorial (PCAET), approuvé le 23 mai 2022 et un programme local de l'habitat (PLH) approuvé le 25 septembre 2017.

1.2 Présentation du projet de PLU

La commune dispose d'un PLU approuvé depuis 2012, dont la révision a été arrêtée le 27 juin 2023 afin de se mettre en conformité avec les récentes évolutions réglementaires et de prendre en compte les documents-cadres pris depuis son approbation.

Le projet d'aménagement et de développement durable s'articule autour de trois axes :

- « *promouvoir un développement équilibré du territoire dans une logique de complémentarité et de solidarité ;*
- *renforcer l'attractivité économique du territoire ;*
- *faire de Dreux une ville durable et résiliente. »*

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

2.1 Justification des choix opérés

Deux scénarios d'évolution démographique sont présentés dans le rapport de présentation (Volet 2, pages 18-20) :

- le premier scénario, retenu par la collectivité, repose sur la volonté d'accueillir de nouveaux habitants, avec une croissance de l'ordre de +0,45 %/an (+2 283 habitants au total) à échéance du PLU ;
- le second proposait une croissance démographique annuelle de 0,48 %.

Le dossier justifie le scénario retenu au regard du SCoT, qui présente la commune de Dreux comme « locomotive » du territoire intercommunal : de « nombreux projets communaux ont vu le jour ou sont actuellement en cours (sic) et permettent d'entrevoir un dynamisme dans l'accueil de nouvelles populations [...] » (Volet 2, pages 17 et 19). Ce choix constitue pourtant une rupture par rapport à la période 2013-2019, durant laquelle le territoire a connu ce que le dossier appelle « une dynamique démographique en ralentissement » (Volet 2, page 17), et qui est en réalité une décroissance de sa population, de l'ordre de 0,39 % par an en moyenne. D'après l'Insee, la population drouaise a diminué de 0,2 % par an entre les années 2014 et 2020.

Le dossier justifie en partie ces évolutions par des opérations de renouvellement urbain qui ont entraîné des démolitions de logements. Dans la mesure où le projet démographique s'écarte des récentes tendances d'évolution, la justification des choix aurait mérité d'être plus robuste, en s'appuyant par exemple sur des projections de populations établies par l'Insee.

La présentation d'un scénario tendanciel aurait permis de dégager les perspectives d'évolution du territoire en l'absence du document d'urbanisme et de mieux justifier le scénario retenu.

Le dossier se contente de décrire l'évolution probable de l'environnement dans le périmètre d'une partie des secteurs de projet (évaluation environnementale, page 77 et suivantes). Enfin, le dossier aurait dû apprécier les conséquences environnementales des scénarios.

Les besoins en logements, estimé à 1 292 sur la période 2019-2035, soit environ 80 nouveaux logements par an. D'après le dossier, 993 logements ont déjà été produits entre 2019 et 2023, en raison de nombreuses opérations. La production de logements projetées est donc de 299. Le projet de PLU affiche par ailleurs la volonté de réduire le taux de logements vacants d'environ un point, ce qui représente 41 logements (PADD, page 13 ; Volet 2, page 19 ; évaluation environnementale, page 37). Dreux se caractérise en effet par l'importance de la vacance de son parc, estimée à 12 % en 2020 (Insee), en forte augmentation par rapport à 2014 (9,4 %).

Sur les 299 logements restant à produire, aucun ne semble issu de la résorption de la vacance. L'absence de prise en compte des capacités d'accueil des logements existants constitue un manque du dossier.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'intégrer dans l'évaluation et l'examen des scénarios une hypothèse d'évolution « au fil de l'eau » et de la confronter au scénario retenu ;**
- **que l'hypothèse démographique retenue par le PLU soit justifiée, au regard des tendances observées et d'études spécifiques sur les dynamiques du territoire (type modèle Omphale de l'Insee) ;**
- **d'intégrer dans le calcul du besoin en logements une résorption plus importante de la vacance ;**
- **de revoir les besoins en logements et en foncier qui en découlent.**

2.2 Articulation avec les plans et programmes

Le PLU doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale¹ (SCoT) de l'Agglo du Pays de Dreux, approuvé le 25 juin 2018 et intégrer les enjeux environnementaux portés par les plans et programmes approuvés ultérieurement au schéma : le Sradet² de la région Centre-Val de Loire, approuvé le 4 février 2020, le Sdage³ Seine-Normandie (2022-2027), adopté le 23 mars 2022 et le PGRI⁴ Seine-Normandie (2022-2027), approuvé le 3 mars 2022.

L'évaluation environnementale détaille l'articulation entre le PLU révisé et les orientations et prescriptions du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT (page 15 et suivantes). Le SCoT fixe notamment l'objectif de renforcer l'attractivité résidentielle de l'agglomération pour atteindre une croissance démographique « *plus soutenue* » (DOO, page 38). De ce point de vue, si le PLU révisé s'inscrit dans cet objectif, l'avis de l'autorité environnementale relatif à la révision du schéma⁵ pointait déjà la fragilité de son scénario démographique, en indiquant que les objectifs du précédent SCoT ne s'étaient pas réalisés.

En conclusion de son analyse, l'évaluation admet que le PLU projeté est incompatible avec les prescriptions 51⁶ et 53⁷ du SCoT.

1 Le SCoT est ainsi le principal document cadre auquel doit se référer le PLU. Il détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations du territoire. Le SCoT et ses prescriptions s'imposent au PLU.

2 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

3 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

4 Plan de gestion des risques d'inondation

5 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2018acvl33-2018-2236_28_2018-2779_27_pays-de-dreux-3.pdf

En outre, l'argument s'appuyant sur la réduction des zones U et AU en faveur des zones A et N par rapport au document d'urbanisme en vigueur ne suffit pas à démontrer la compatibilité du PLU révisé avec la prescription n°5 du SCoT relative à la préservation de l'activité agricole (évaluation environnement, page 15).

Concernant le Sraddet, l'évaluation cite un certain nombre de règles générales avec lesquelles le PLU doit être compatible (page 35 et suivantes). Si l'évaluation atteste que le PLU projeté « n'est pas incompatible » avec ces règles (page 39), cette affirmation mériterait d'être davantage étayée, notamment en ce qui concerne la préservation des espaces agricoles (RG n°4), la définition d'objectifs de densité (RG n°7) et la reconquête des logements vacants (RG n°15). Par ailleurs, le projet de PLU ne s'inscrit pas dans l'objectif de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2025 et de tendre vers un solde zéro mesuré à l'échelle régionale en 2040 (cf. point 2.3).

S'agissant des documents liés à l'eau (Sdage) et au risque d'inondation (PGRI), la démonstration de la compatibilité aurait mérité d'être un peu plus développée.

L'autorité environnementale recommande de retravailler le PLU, notamment afin de :

- **le rendre compatible avec le SCoT du Pays de Dreux ;**
- **le rendre compatible avec les dispositions du Sraddet en matière de sobriété foncière ;**
- **justifier sa compatibilité avec le Sdage et le PGRI Seine-Normandie.**

2.3 Consommation d'espaces naturels et agricoles

État initial de l'environnement

À partir des données issues de Corine Land Cover (CLC) de 2018 (version produite la plus récente), l'état initial de l'environnement décrit l'occupation et les usages des sols sur le territoire de la commune (Volet 1, page 123). Ces données révèlent un territoire particulièrement urbanisé, le tissu urbain, les zones industrielles et commerciales et les équipements couvrant plus de la moitié (51,4 %) du territoire. Les surfaces agricoles (22,7 % du territoire) et forestières (22,7 %) occupent le reste du territoire. Le dossier expose par ailleurs un bref diagnostic agricole (pages 175 et suivantes), établi à l'échelle de l'agglomération du Pays de Dreux.

Sur la dizaine de secteurs de développement potentiel faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), seules quatre font l'objet d'un état initial approfondi de leur usage des sols (évaluation environnementale, page 52 et suivantes). Si cela est acceptable pour certains secteurs (« Place de Verdun », « Rue de Rochelles », « Boulevard Henri IV ») constitués d'habitats pavillonnaires par exemple, d'autres auraient mérité un état initial plus robuste dans la mesure où ils sont constitués de milieux naturels ou agricoles, comme « Les Bâtes (sud) » et « Les Châtelets ».

6 « Pour toutes nouvelles extensions urbaines, les documents d'urbanisme devront s'assurer de la bonne adéquation entre la capacité de production/distribution d'eau potable et la population projetée »

7 « Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, la définition et/ou le maintien de zones d'extensions urbaines [...] doivent être justifiés au regard de l'adéquation avec la capacité existante ou potentielle des réseaux et avec la capacité de la station d'épuration [...] »

Concernant la zone des Livraindières, le dossier identifie succinctement l'usage des sols et n'expose pas de diagnostic agricole (évaluation environnementale, page 67 et suivantes). L'évaluation aurait dû traiter la question de l'aptitude agronomique des sols du site, présenter le nombre d'exploitations localisées dans le secteur, etc. D'ailleurs le SCoT impose un diagnostic agricole précis lors de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux (Prescription n°5 du DOO).

Le volet 2 du rapport de présentation expose un bref historique de la consommation foncière sur la période 2011-2020, au cours de laquelle 27,7 ha d'espaces naturels et agricoles ont été consommés, dont 16,6 ha à destination des activités économiques et 10,8 ha pour l'habitat (page 31). À cette consommation foncière s'ajoute celle constatée ou en cours entre 2021 et 2023, s'élevant à environ 11 ha et correspondant à quatre opérations à vocation résidentielle (cf. la partie « prise en compte de l'environnement »). Le bilan aurait dû présenter la consommation foncière sur une période unique et attenante à la période couverte par le projet de révision. La présentation du dossier ne permet pas clairement de l'identifier en consommation passée ou future.

L'analyse ne distingue cependant pas les types d'espaces consommés sur la période, ce qui aurait permis d'identifier les pressions s'exerçant sur le territoire. Une cartographie localisant cette consommation d'espace aurait été également appréciable.

Le dossier analyse et cartographie la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis de la commune (Volet 1, page 21 et suivantes). Il évalue les surfaces mobilisables à 12,2 ha, pour un nombre de logements estimé à 89 après rétention.

L'autorité environnementale recommande de :

- **compléter l'état initial des secteurs de projet,**
- **cartographier la consommation d'espace des dix dernières années,**
- **distinguer les types d'espaces consommés sur la même période.**

Prise en compte de l'environnement

Habitat

Concernant la consommation d'espace lié à l'habitat, le projet de PLU ne prévoit pas d'ouverture à l'urbanisation. Toutefois, le dossier indique que plusieurs secteurs correspondant à des milieux naturels ou agricoles bénéficient déjà d'un classement en zone urbaine « UC » en raison des projets en cours sur ces sites. Le projet s'appuie par conséquent sur 11,3 ha de consommation d'espace dans le cadre de quatre opérations (Volet 2, page 27 et suivantes). Par ailleurs, trois de ces opérations ne sont pas couvertes par une OAP, et ne sont donc pas soumises à des dispositions portant sur leur aménagement, notamment en termes de densité minimale.

Concernant les OAP, dans les dispositions qui leur sont applicables (page 15), il est fait mention que les opérations d'aménagements prévues dans le périmètre défini par ceux-ci « *devront respecter les densités minimales fixées dans les OAP sectorielles* » (page 15). Or seule l'OAP « Les Bâtes (sud) » impose des densités minimales, de 30 à 40 logements par hectare. L'évaluation affirme pourtant que « Les Bâtes Nord » et « Avenue du Général Leclerc » affichent une densité de logements à construire (page 36), ce qui n'est manifestement pas le cas dans les dispositions de l'OAP.

Activités économiques

Concernant les activités économiques, le projet prévoit, pour la seule zone industrielle des Livraindières, l'ouverture à l'urbanisation de 40 ha, soit un rythme moyen de 3,1 ha par an, contre 1,66 ha par an sur la période 2011-2020. La consommation d'espaces projetée, très supérieure à celle observée sur la période 2011-2020, aurait mérité une justification plus robuste que celle proposée. En effet, le dossier ne justifie que succinctement cette extension au regard de la saturation constatée sur la zone existante, et des quelques parcelles non aménagées mais en cours de commercialisation (Volet 2, page 32 et suivantes). D'autre part, le dossier justifie cette ouverture à l'urbanisation en raison de deux porteurs de projets qui se seraient manifestés, sur une surface d'environ 9 ha, soit moins d'un quart de la zone. Le dimensionnement de l'extension de la zone industrielle aurait mérité d'être davantage justifié, avec des éléments chiffrés sur les besoins réels des entreprises en termes de surface. Ce diagnostic permettrait de définir des dispositions visant à phaser l'urbanisation pour l'adapter aux besoins réels. Enfin, les incidences de l'extension de la zone des Livraindières, – qui entraînera une forte consommation d'espaces cultivés – sur les activités agricoles ne sont pas évaluées.

Enfin, concernant les équipements, la collectivité ne comptabilise pas l'artificialisation associée au projet d'autoroute A154, qui traversera la commune, dans la consommation d'espace du PLU révisé au motif que ce projet est porté par l'État (Volet 2, page 140).

Consommation totale d'espace

Le volet 2 du rapport de présentation mentionne ainsi une consommation maximale d'espaces en extension de 44,8 ha sur la période 2023-2035 (40 ha à destination des activités économiques, 1,3 ha « non catégorisé » et 3,5 ha au sein des Stecal⁸).

Le PLU révisé prévoit ainsi une consommation foncière en augmentation par rapport à la décennie passée avec un rythme moyen de consommation d'espaces qui progresse de 2,77 ha par an entre 2011 et 2020 à 3,7 ha par an à l'horizon 2035. Il n'est donc pas compatible avec les objectifs nationaux et régionaux en matière de limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles. La loi climat et résilience du 22 août 2021 renforce en effet l'engagement des documents d'urbanisme dans la lutte contre l'artificialisation des sols, avec l'obligation pour ces derniers de définir une trajectoire vers l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050. Le Sraddet de la région Centre-Val de Loire consolide de son côté cette ambition en définissant un objectif de solde zéro mesuré à l'échelle régionale en 2040.

L'autorité environnementale recommande :

- **de définir des objectifs de densité pour chacun des secteurs de projet à vocation résidentielle ;**
- **de présenter un exposé plus étayé justifiant la consommation d'espace à destination des activités économiques ;**
- **de décliner dans le PLU les objectifs nationaux et régionaux de lutte contre l'artificialisation des sols.**

8 Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées

3 Qualité de l'évaluation environnementale

3.1 Analyse des incidences

L'évaluation environnementale comprend une analyse des incidences prévisibles sur l'environnement de l'ensemble des pièces du PLU (page 81 et suivantes). Cette analyse est restituée sous la forme d'un tableau déterminant le caractère (positif, neutre, négatif) de l'incidence sur les enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial de l'environnement. Une évaluation approfondie est également proposée pour les secteurs susceptibles d'accueillir le développement futur.

Cependant, l'évaluation des secteurs de projet ne porte que sur ceux faisant l'objet d'une OAP, et ne couvre donc pas l'ensemble des secteurs susceptibles de connaître des mutations importantes. À ce titre, le secteur du Sanatorium, concerné par un projet de réhabilitation et qui a fait l'objet de prospections dans le cadre de l'état initial, ne fait l'objet d'aucune analyse des incidences spécifiques. Il en est de même pour les autres secteurs en zone « N » où des aménagements sont autorisés, comme les espaces destinés à accueillir des activités de loisirs et sportives (zones « NL » et « NL1 ») et les emplacements réservés, en particulier celui prévu pour relier la zone des Livraindières à la zone des Châtelets, dont l'emprise est en partie en zones naturelle et agricole.

L'autorité environnementale recommande de conduire une évaluation des incidences des secteurs de projets aux emplacements réservés et aux secteurs de projet situés en zone naturelle.

3.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

L'évaluation environnementale propose une série d'indicateurs selon la typologie « objectifs – État « zéro » – Indicateur – Outils – Producteur de la donnée – temporalité » et couvre certaines thématiques identifiées dans l'état initial de l'environnement (page 138 et suivantes).

Certains de ces indicateurs ne permettent pas un suivi pertinent des enjeux et problématiques du territoire. C'est le cas par exemple de ceux abordant les risques naturels, qui consistent en un recensement des arrêtés de catastrophes naturelles. Le document pourrait ainsi mesurer les surfaces urbanisées soumises aux aléas « retrait-gonflement des argiles » et « mouvement de terrain ». Par ailleurs, certains enjeux ne font l'objet d'aucun indicateur, comme la qualité de l'air, les risques technologiques ou encore les transports et déplacements dont le degré d'incidence résiduelle est pourtant évalué de modéré à fort dans l'évaluation environnementale (pages 135-137). De manière générale, des indicateurs en lien avec ceux définis dans certains documents cadres, notamment le SCoT, auraient été utiles pour faciliter la remontée de données de manière homogène pour le bilan du schéma.

L'autorité environnementale recommande de définir des indicateurs plus pertinents, en cohérence avec ceux du SCoT et couvrant l'ensemble des thématiques environnementales identifiées dans le diagnostic.

3.3 Résumé non technique

Le résumé non technique fait l'objet d'une pièce à part et restitue de manière synthétique les principaux éléments de l'évaluation environnementale. Il ne comporte en revanche que très peu d'illustrations, ne permettant pas une bonne prise de connaissance spatialisée du territoire. En l'état, le document ne facilite pas la compréhension du projet par le public.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par des illustrations (cartes, figures, photographies, etc.) utiles à la bonne compréhension du texte.

4 Conclusion

Le projet de PLU de Dreux vise à encadrer le développement du territoire à horizon 2035. Les hypothèses de croissance démographique sont élevées au regard des tendances les plus récentes et ne prennent pas en compte les capacités d'accueil des logements vacants. Les besoins en logements à construire et les besoins fonciers qui en découlent apparaissent surestimés.

L'évaluation admet une incompatibilité du PLU avec deux prescriptions du SCoT relatives à l'eau et l'assainissement.

Le PLU ne répond pas à l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) fixée dans la loi climat et résilience pour 2050 et au Sraddet de la région Centre-Val de Loire pour 2040.

L'autorité environnementale recommande principalement de revoir les hypothèses de besoins pour le territoire et de prévoir une consommation d'espace plus en adéquation avec les objectifs régionaux et nationaux.

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