



**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
Élaboration du plan local intercommunal valant
plan local de l'habitat (PLUi-H)
de la Communauté de communes
Canaux et Forêts en Gâtinais (45)**

N°MRAe 2022-3710

PRÉAMBULE

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie par visio-conférence le 30 septembre 2022. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUi-H) de la Communauté de communes Canaux et Forêts en Gâtinais (45).

Étaient présents et ont délibéré : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN et Caroline SERGENT.

Chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La MRAe a été saisie par la Communauté de communes Canaux et Forêts en Gâtinais. Le dossier a été reçu le 27 juin 2022.

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 1^{er} juillet 2022 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 23 août 2022.

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

Au fil de l'avis, l'autorité environnementale peut être amenée à s'exprimer séparément sur les différents volets du dossier, qu'il s'agisse de la qualité de l'étude d'impact ou de la prise en compte de l'environnement par le projet. Les appréciations qui en résultent sont toujours émises au regard des enjeux et compte tenu des éléments présentés dans le dossier tel qu'il lui a été transmis par le porteur de projet, cette précision n'étant pas reprise à chaque fois qu'une telle appréciation apparaît dans le corps de l'avis.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Présentation du contexte territorial et du projet de PLUi-H Canaux et Forêts en Gâtinais

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le territoire intercommunal Canaux et Forêts en Gâtinais, d'une superficie de près de 753 km², est situé au centre-est du département du Loiret, à équidistance des pôles d'Orléans, de Montargis et de Gien. Il regroupe 38 communes et accueillait 27 401 habitants en 2019 (Insee), soit environ 4 % de la population départementale.

Ce territoire est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Montargois en Gâtinais, qui n'inclut cependant pas l'ancienne communauté de communes du Bellegardois au nord-ouest du territoire intercommunal. Une révision de ce document permettant d'adapter son périmètre a été engagée en 2019.

Structuré autour de quatre pôles principaux : Bellegarde, Châtillon-Coligny, Lorris et Nogent-sur-Vernisson, le territoire intercommunal, à caractère rural, est essentiellement marqué par l'agriculture et la forêt. Il bénéficie d'une bonne desserte routière, avec la présence de l'autoroute A77 reliant Paris et Nevers, et d'un réseau routier important, aussi bien sur les axes nord-sud qu'est-ouest. Il est également traversé par la ligne ferroviaire Paris-Nevers, et comporte une gare permettant la desserte locale, à Nogent-sur-Vernisson.

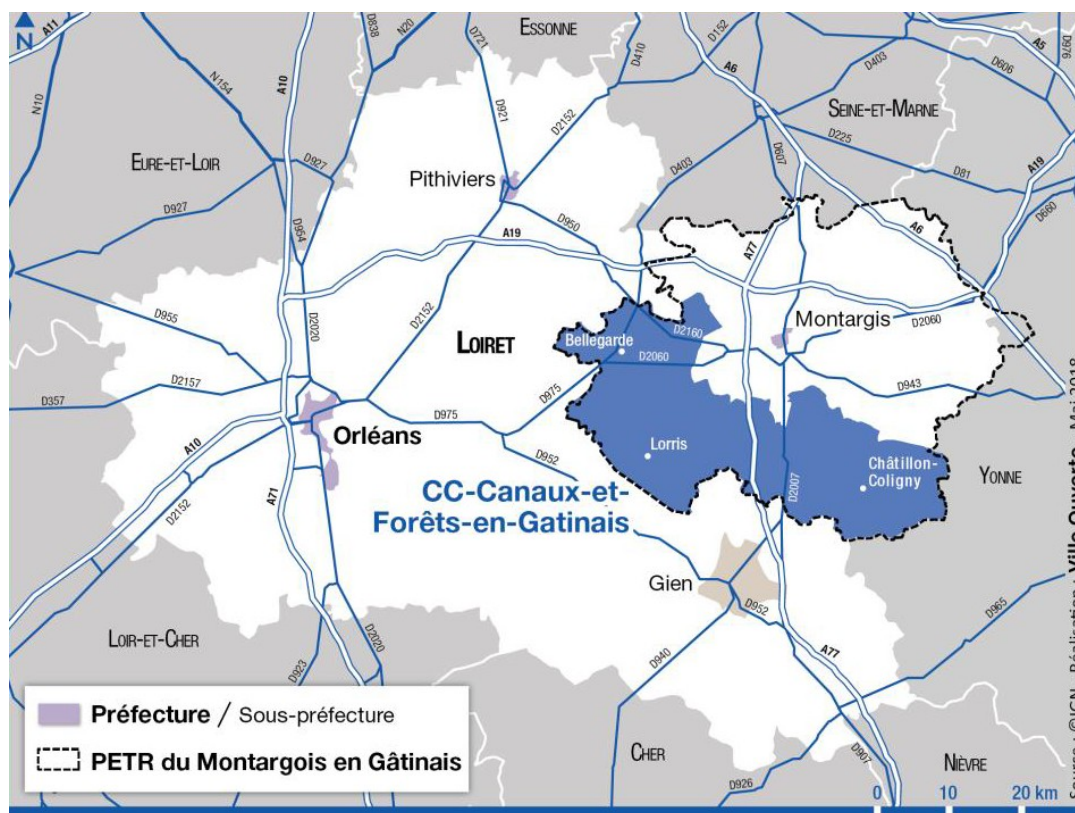


Illustration : Localisation de la communauté de communes Canaux et Forêts en Gâtinais

(Source : Rapport de présentation – Contexte et présentation, page 4)

1.2 Présentation du PLUi-H

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de la communauté de communes Canaux et Forêts en Gâtinais s'articule autour de trois axes :

- Axe 1 ; Une stratégie économique commune pour mieux s'intégrer aux dynamiques du Grand territoire ;
- Axe 2 : La préservation et la valorisation du paysage et de l'environnement comme source d'attractivité ;
- Axe 3 : Une armature urbaine structurée pour redynamiser les centres-bourgs.

Le projet de PLUi-H envisage d'atteindre environ 30 000 habitants sur le territoire à l'horizon 2032, ce qui représente, selon le dossier, l'accueil d'environ 1 800 habitants supplémentaires entre 2020 et 2032 (+0,41 % par an en moyenne, avec une différenciation selon les communes).

Pour permettre cette croissance démographique, la communauté de communes prévoit la réalisation de 1 285 nouveaux logements (soit 107 logements par an), dont 1 047 logements neufs et 238 logements issus de la réduction de la vacance, répartis de la manière suivante :

- 587 logements dans les pôles structurants : Lorris, Châtillon-Coligny, Bellegarde et Nogent-sur-Vernisson (taux de croissance de 0,65 %) ;
- 96 logements dans les pôles secondaires : Ladon, Montcresson, Varenne-Changy (taux de croissance de 0,41 %) ;
- 602 logements dans les communes rurales (taux de croissance de 0,38 %).

2 Justification des choix opérés et consommation d'espace

2.1 Le choix du scénario démographique

Le document intitulé « Fiches diagnostic territorial », de janvier 2022 (page 33), indique que le territoire a connu un ralentissement de sa croissance démographique entre 2009 et 2014, avec un taux de croissance annuel moyen de 0,3 %. Ce chiffre est repris dans la synthèse du diagnostic, et le PADD mentionne lui aussi que « *la communauté de communes connaît une croissance démographique positive mais qui tend à se réduire depuis les années 2000* ».

Entre 2013 et 2019, les données de l'Insee montre une confirmation de ce ralentissement avec une amorce de décroissance de -0,5 % en moyenne annuelle. Dès lors le projet défini dans le PADD est fondé sur des données anciennes qui ne reflètent pas la tendance récente de baisse démographique.

Avec une croissance moyenne de +0,41 % par an telle que projetée dans le dossier et à partir d'une population initiale de 27 401 habitants en 2019 (donnée Insee), la population avoisinerait les 28 900 habitants en 2032, soit une augmentation d'environ 1 400 habitants en 12 ans, ce qui diffère sensiblement des chiffres mentionnés dans le dossier, qui pour une croissance moyenne de 0,41 % par an, aboutit à une augmentation de 1 800 habitants sur la même période et une cible de 30 000 habitants à l'horizon 2032.

Par ailleurs, le dossier indique qu'après avoir étudié plusieurs scénarios, les élus ont retenu un scénario prévoyant une croissance démographique importante, située au niveau maximum défini par le ScoT, avec une répartition de cette croissance par strates territoriales (0,65 % pour les pôles principaux, 0,41 % pour les pôles secondaires et 0,38 % sur les villages) pour consolider les polarités sans toutefois empêcher la croissance dans les villages. La justification du choix de ce scénario est lacunaire. Aucun argument tangible n'est apporté en faveur d'un développement aussi important.

De plus, deux autres arguments militent pour un scénario démographique plus réaliste : la faiblesse du tissu économique local et l'obligation d'aller travailler en véhicule motorisé. Extrait du diagnostic, page 26) :

- « *Le nombre d'emplois sur le territoire est en baisse : -9 % entre 1999 et 2014 pour l'ensemble de la Communauté de Communes et -20,5 % pour le Châtillonnais. Cette dynamique provoque une réduction du marché de l'emploi sur le territoire au profit des pôles environnant. Ainsi, 57 % des actifs habitent la Communauté de Communes mais travaillent en dehors.* » ;
- « *10 à 15 % de ménages n'ont pas de voiture* ».

L'autorité environnementale invite la collectivité à proposer plusieurs scénarios démographiques (poursuite de la tendance actuelle, retour à la tendance observée entre 2008 et 2014...) et à justifier sur la base de données chiffrées et d'éléments concrets, le choix du scénario retenu¹. En l'absence d'éléments justifiant une forte croissance.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer le scénario démographique, pour tendre vers un projet plus cohérent avec les dernières tendances.

2.2 La consommation d'espaces naturels et agricoles

Le principal enjeu environnemental sur le territoire concerne la consommation d'espaces naturels et agricoles. Le présent avis se concentre sur cet enjeu.

Avec moins d'une page consacrée à la thématique de « *consommation d'espace péri-urbain*² » (page 19), l'évaluation environnementale semble ignorer l'importance de cet enjeu. En outre, elle présente des données en discordance avec celles des autres documents. La question de la consommation d'espaces naturels et agricoles est abordée de manière fractionnée au travers de nombreux autres documents du rapport de présentation : diagnostic territorial, justifications, analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis, synthèse diagnostic, synthèse analyse foncière (elle-même subdivisée en deux documents tableaux de synthèse et un document graphique par commune).

Le PADD prévoit une orientation visant à « *préserver la qualité environnementale et le cadre de vie en limitant l'étalement urbain* », et la partie consacrée à la justification des choix affiche la volonté de l'intercommunalité de limiter la consommation foncière, en divisant par deux le rythme de consommation

1 Le programme d'actions et d'orientations (POA) mentionne, dans la méthodologie de l'élaboration de la partie « Habitat » du PLUi-H, l'élaboration de plusieurs scénarii de développement réalisés sur la base d'une concertation ayant eu lieu au cours de l'année 2019, mais les données utilisées ne sont pas présentées, de même que les éléments de justification des choix retenus, et auraient dû de toute façon être actualisés au vu des évolutions récentes.

2 À noter que le choix du terme « espace péri-urbain » plutôt qu'« espace naturel ou agricole » est révélateur d'une vision utilitariste dépourvue de sensibilité environnementale : les espaces péri-urbains (en périphérie de des espaces urbains) ont pour vocation d'être urbanisés ; ils ont déjà perdu leur caractère naturel ou agricole.

des 10 dernières années³ : ayant consommé 30 ha par an au cours des 11 dernières années, la collectivité se donne pour objectif de ne pas dépasser 15 ha par an (soit 180 ha sur 12 ans), et projette finalement dans le PADD une consommation d'environ 11 ha par an (130,1 ha au total, dont 93,4 ha à destination de l'habitat et des équipements et 36,7 ha à destination de l'activité économique, et donc en contradiction avec l'orientation affichée. Elle ne fournit pas de justification à ces chiffres et ne précise pas la vocation antérieure de ces espaces (naturelle ou agricole).

L'autorité environnementale recommande de préciser, dans l'évaluation environnementale, le caractère naturel ou agricole des terres consommées, et d'en évaluer les pertes.

2.3 Le choix du nombre de logements à produire

Le choix d'une hypothèse de croissance importante dans le dossier a pour conséquence une surévaluation des besoins en logements, estimés à 1 285 entre 2020 et 2032. Le dossier ne fait pas apparaître le calcul du nombre, la typologie des logements à produire, ni les hypothèses utilisées pour ce faire.

Les chiffres de la vacance présentés dans le dossier (Fiches diagnostic territorial, page 43) devraient être actualisés : le dossier mentionne 1 689 logements vacants en 2015, soit 10 % du parc, alors que les dernières données de l'Insee indiquent 1 764 logements vacants en 2019 soit 11 % du parc.

Le nombre de logements à produire doit être justifié, au moyen du calcul du point mort démographique et d'objectifs de résorption de la vacance.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer le nombre de logements à produire au vu de ce calcul et du nouveau scénario démographique qui devra être présenté.

La collectivité s'est fixé un objectif de remettre sur le marché 238 logements vacants, soit environ 20 logements par an. Elle indique dans son rapport de présentation (justification des choix, page 11) avoir fait réaliser une actualisation de la liste des logements vacants en 2018 et une étude visant à qualifier les raisons de cette vacance sur le territoire, en vue de mettre en place des dispositifs d'accompagnement (programme d'actions du volet « habitat » du PLUi-H, incitation fiscale, leviers financiers...). Dans le document intitulé « contexte et présentation », la collectivité indique vouloir « développer une politique volontariste de reconquête des logements vacants dans l'ensemble des centres-bourgs (page 8), et se fixe un objectif cible de taux de vacance (page 9) : 8,5 % dans les pôles principaux, 7 % dans les pôles secondaires et 7,1 % dans les villages. Cette cible apparaît incohérente avec l'objectif de remise sur le marché de 20 logements vacants par an qui devrait à minima être doublé pour permettre d'y parvenir.

³ En référence à l'objectif du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Centre-Val de Loire, qui prévoit de diviser par 2 la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à l'horizon 2025, et de tendre vers un solde nul mesuré à l'échelle régionale en 2040.

2.4 Le choix en matière de zones ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat

Le dossier présente un tableau de répartition des logements à produire pour chaque commune, avec le nombre de logements vacants à remettre sur le marché, les surfaces disponibles en densification et en extension. Il aurait été nécessaire d'ajouter à ce tableau le nombre de logements à construire, pour chaque commune, en densification et en extension, de manière à mettre en cohérence les surfaces consommées à vocation d'habitat et le nombre de logements à construire par commune. Il aurait alors été possible de justifier le choix de la localisation des zones ouvertes à l'extension sur chaque commune, en prenant en compte les sensibilités environnementales de chaque territoire. Le dossier ne contient pas de justification pertinente du choix de la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation.

L'autorité environnementale recommande de justifier, au regard des sensibilités environnementales du territoire, commune par commune, le choix des zones ouvertes à l'urbanisation.

Le document intitulé « OAP sectorielles » rappelle les densités d'habitat préconisées dans le diagnostic du SCoT du Montargois en Gâtinais (page 28) et se positionne sur la fourchette basse en retenant les valeurs suivantes : 16,5 logements par hectare pour les pôles principaux, 12,5 logements par hectare pour les pôles secondaires et 10 logements par hectare pour les communes rurales. Chaque OAP mentionne ensuite l'objectif de programmation théorique, dérivé des densités pré-citées, indiquant le nombre de logements théoriques à construire sur le secteur, et l'« objectif programmatique objectif » tenant compte de contraintes spatiales ; en clair, il s'agit du nombre de logements prévus sur le secteur. Or, s'il arrive parfois que le nombre de logements prévus dépasse l'objectif théorique, il est très souvent en dessous. On peut considérer, pour un grand nombre d'OAP, que les densités minimales préconisées par le SCoT, déjà faibles, ne sont pas respectées. De plus, les « *contraintes spatiales* » évoquées ne sont jamais explicitées. C'est le cas par exemple de l'OAP n°5 sur la commune de Bellegarde, qui prévoit une surface brute de 950 m² par logement au lieu de 750 m², sans que cela ne soit justifié. De même, sur la commune de Lorris, l'OAP n°25 prévoit la construction sans justification de 44 logements sur un terrain qui aurait pu en contenir 77 selon les objectifs de densité du SCoT.

L'autorité environnementale recommande d'augmenter les densités de construction des OAP actuellement non conformes au SCoT de manière à les inscrire dans une démarche de sobriété.

2.5 Le choix de scénario de développement économique et de la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation à vocation économique

L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « zone d'activités » encadre les projets d'aménagement à vocation économique sur les cinq secteurs d'activités situés sur les communes d'Ouzouer-sous-Bellegarde, Chatillon-Coligny, Ladon, Montcresson et Nogent-sur-Vernisson. Le rapport de présentation identifie pour ces zones un potentiel disponible de 30,4 ha sur un espace total de 119,5 ha. Il indique une volonté de valoriser ces zones en améliorant notamment leur qualité globale à travers des partis pris d'aménagement (insertion architecturale et paysagère, lisibilité, desserte et accessibilité, etc.).

Les surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation économique du PLUi-H, représentent 36,7 ha partagés entre les cinq zones d'activités existantes, ce qui amènerait à un total de 67,1 ha disponibles pour l'accueil d'activités économiques. Il est à noter qu'aucun projet de développement n'est présenté dans le dossier. Le dossier fournit à ce titre peu d'éléments justifiant la nécessité d'augmenter le foncier à vocation économique ; le diagnostic territorial indique que « *les zones d'activités possèdent un potentiel foncier important, avec 25,4 % de surfaces non bâties* ». Il aurait été souhaitable, comme pour la vacance de logement, d'effectuer un recensement précis du foncier vacant à vocation économique et d'établir une liste des projets empêchés ou en attente, et de s'assurer de l'absence de foncier disponible sur les cinq zones d'activité pré-citées avant toute ouverture à l'urbanisation de ces zones.

L'autorité environnementale recommande de veiller à l'utilisation du potentiel foncier existant sur chaque zone d'activités avant toute nouvelle ouverture à l'urbanisation.

3 Qualité de l'évaluation environnementale

3.1 Analyse des incidences probables et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser

L'évaluation environnementale, succincte, ne propose pas d'analyse OAP par OAP des enjeux sur chaque secteur ouvert à l'urbanisation. Les enjeux environnementaux sont abordés de manière générale, par thématique, avec des points d'attention sur des secteurs précis mais qui restent englobés dans une masse d'informations ne permettant pas un avis critique zone par zone.

3.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

Les indicateurs de suivi proposés sont globalement pertinents. Le tableau de suivi proposé mentionne, pour chaque indicateur, dans la mesure du possible, une valeur initiale et un objectif, ce qui est de nature à faciliter la mesure du chemin parcouru et de celui restant à parcourir.

3.3 Résumé non technique

Le résumé non technique présente les mêmes lacunes que l'évaluation environnementale : extrêmement laconique, il ne met pas en avant les enjeux les plus forts sur le territoire et présente peu d'intérêt pour le lecteur, qui devra se reporter aux autres pièces du dossier pour comprendre la teneur du projet de PLUi-H.

L'autorité environnementale recommande de reprendre la rédaction du résumé non-technique, afin d'en faire un document incluant notamment une présentation du projet de PLUi-H qui donnerait au lecteur non averti une vision globale du PLUi-H et de ses incidences.

4 Conclusion

Le projet de PLUi-H Canaux et Forêts en Gâtinais repose sur une hypothèse de croissance en décalage avec l'évolution démographique récente, ce qui a pour effet de surestimer l'évaluation des besoins en logements et en surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat. Avec une consommation d'espace de 130 ha sur 12 ans sur un territoire rural en déclin démographique et économique, la consommation d'espace est élevée en valeur absolue et ne s'inscrit pas durablement dans un objectif de sobriété foncière, même si des efforts notables ont été réalisés par rapport à la période précédente. Il serait utile que la collectivité revoit son scénario démographique à la baisse et réduise en conséquence les surfaces ouvertes à l'urbanisation en cohérence avec les objectifs régionaux et nationaux en matière de réduction de l'artificialisation.

Six recommandations figurent dans le corps de l'avis.