



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

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

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale Centre-Val de Loire
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi)
de la Communauté de communes Pithiverais
Gâtinais sur le secteur du Beaunois (45)**

n° : 2021-3445

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Centre-Val de Loire s'est réunie le 21 janvier 2022, par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal de la Communauté de communes Pithiverais Gâtinais sur le secteur du Beaunois (45).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, Sylvie BANOUN, Isabelle La JEUNESSE.

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

* *

La MRAe a été saisie par la communauté de communes du Pithiverais Gâtinais. Le dossier a été reçu le 28 octobre 2021.

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 29 octobre 2021 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 7 décembre 2021.

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.

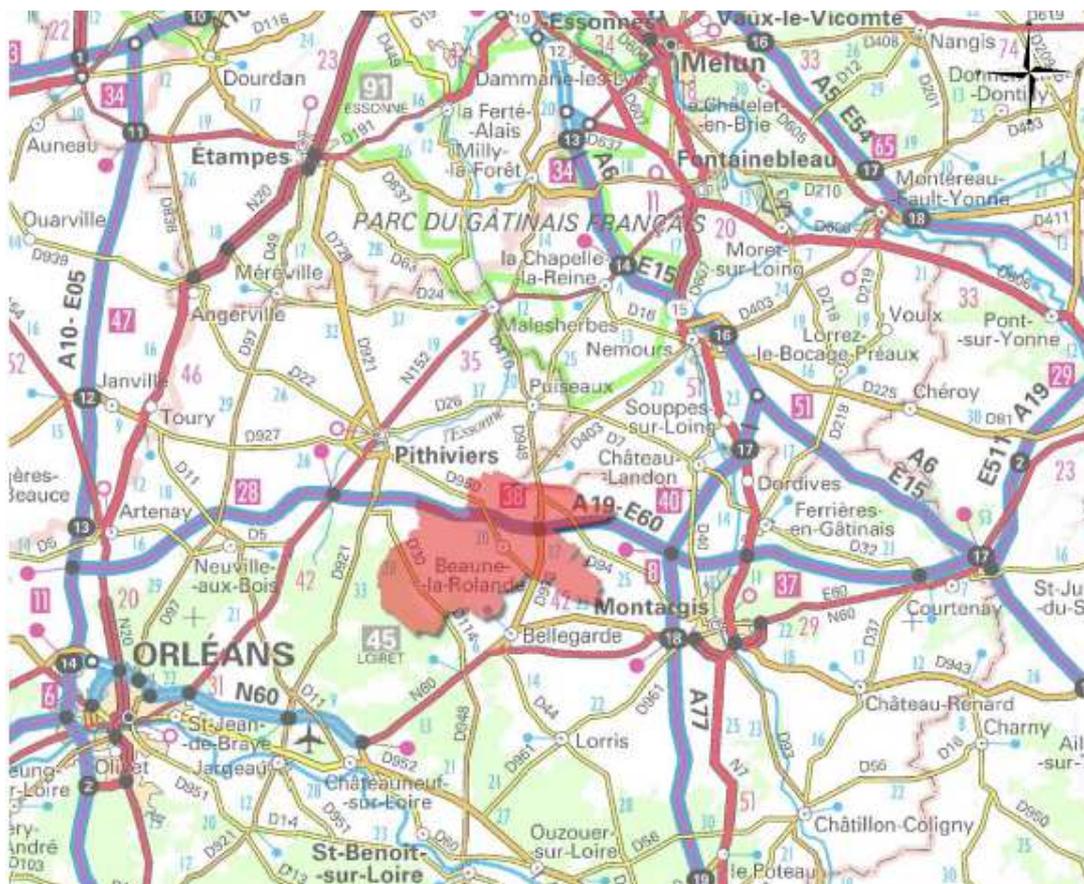
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui 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

Le territoire intercommunal du Pithiverais Gâtinais est situé au nord-est du département du Loiret, à mi-distance entre les agglomérations de Pithiviers et de Montargis, et aux portes de la région francilienne.

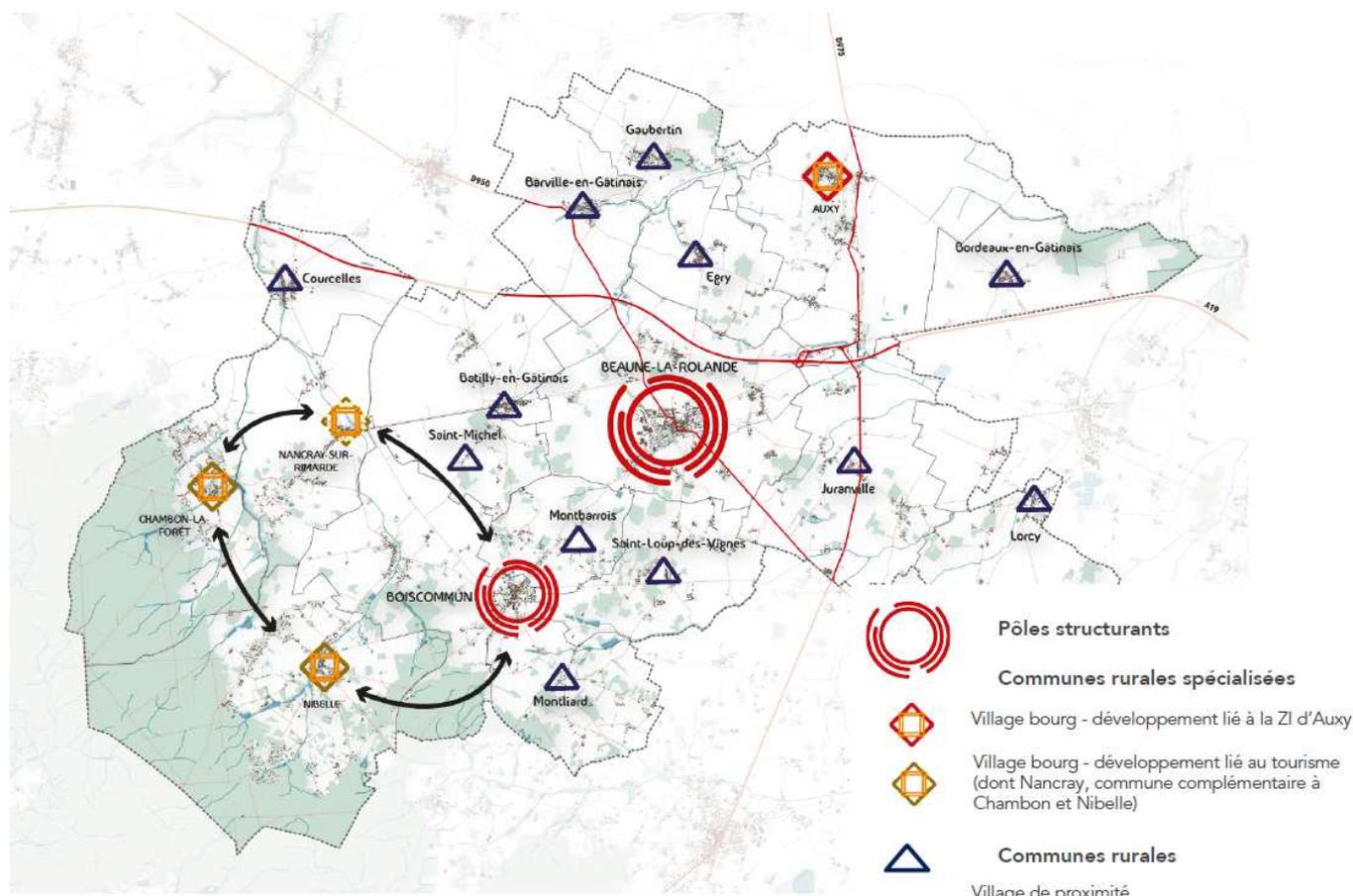
Issue de la fusion en 2017 de la communauté de communes du Beaunois et de la communauté de communes des Terres Puisseautines étendue à la commune nouvelle « le Malesherbois », la communauté de communes Pithiverais Gâtinais forme une entité de 32 communes et comptait 25 939 habitants en 2019 (source Insee).



Localisation du territoire du Beaunois (source : Évaluation environnementale, page 15)

Le projet de PLUi présenté porte sur le territoire du Beaunois, qui regroupe 18 communes¹. D'une superficie totale de 224,84 km², le secteur du Beaunois comptait 10 997 habitants en 2019 (source Insee). Sa faible densité démographique (47 habitants/km²) lui confère un caractère rural, à vocation essentiellement agricole et naturelle. Le pôle urbain de Beaune-la-Rolande, situé au centre de ce territoire et regroupant un peu plus de 2 000 habitants, joue le rôle de centralité partagé avec la commune de Boiscommun.

1 Auxy, Batilly-en-Gâtinais, Barville-en-Gâtinais, Beaune-la-Rolande, Boiscommun-Chemault, Bordeaux-en-Gâtinais, Chambon-la-Forêt, Courcelles, Egry, Gaubertin, Juranville, Lorcy, Montbarrois, Montliard, Nancray-sur-Rimarde, Nibelle, Saint-Loup-des-Vignes, Saint-Michel.



Représentation du territoire du Beunois selon le PADD (source : PADD, page 10)

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du secteur du Beunois est structuré autour de trois axes : attractivité résidentielle, patrimoine et interactions locales :

- « Organiser [le] développement pour une attractivité résidentielle qui soutienne [l']économie locale
- Renforcer [le] capital-patrimoine pour affirmer le Beunois comme un espace de ressources-loisirs du Nord Loiret
- Amplifier [les] interactions territoriales pour développer la valeur ajoutée de nos initiatives et [les] savoir-faire. »

Le projet de PLUi vise l'accueil de 870 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, pour atteindre selon le dossier² une population des ménages de 11 460 habitants, soit une croissance de 8 % en une dizaine d'années. Le besoin en logements pour atteindre cet objectif est évalué, compte tenu des hypothèses utilisées, à 560 logements.

Le présent avis de l'autorité environnementale cible spécifiquement les aspects ayant trait :

- aux hypothèses de croissance démographique ;
- à la consommation d'espaces.

2 Chiffres qui diffèrent de ceux de l'Insee, présentés ci-dessous.

2. Les hypothèses de croissance démographique et la consommation d'espaces

1. Les hypothèses démographiques

Le diagnostic territorial présente l'évolution de la population totale du territoire de 1968 à 2013, et dresse un bilan correct sur la démographie et l'habitat, fondé sur les données de l'Insee. Le rapport de présentation ne reprend pourtant pas exactement les mêmes données, et se fonde essentiellement sur la population des ménages³ pour construire le scénario démographique. Or, les chiffres énoncés de la population des ménages ont été fournis a priori par la communauté de communes, et diffèrent de ceux de l'Insee, sans que ces divergences soient expliquées et documentées ce qui a ici pour effet une surévaluation du taux de croissance effectif.

De plus, l'évolution récente, qui va dans le sens d'une croissance réduite, n'est pas (ou presque pas) évoquée. Ainsi, le dossier mentionne une croissance démographique de 1,23 % par an entre 1990 et 2008, et de 0,92 % par an entre 2008 et 2013, alors qu'au regard des données de l'Insee, on peut calculer, pour la population des ménages, un taux de croissance annuel de 0,81 % sur la période 2008-2013 et 0,39 % sur la période 2013-2018. Ces taux sont encore moins élevés si l'on considère la population totale (0,71 % par an sur 2008-2013 et 0,36 % par an sur 2013-2018).

Ces écarts, qui ne sont pas expliqués, ne sont pas acceptables pour une information éclairée du public. Il convient de présenter clairement toutes les données chiffrées (population des ménages, population totale et taux de croissance pour chacune d'elles), sur la base des chiffres Insee, et en mettant en avant les données les plus récentes.

L'autorité recommande de mettre en cohérence les données démographiques dans le rapport de présentation et le diagnostic en se fondant sur les données Insee.

2. Le scénario de croissance démographique

Le dossier présente cinq scénarios démographiques⁴, correspondant à des taux de croissance annuels de 0,32 % (projections de l'Insee pour la région Centre), 0,58 % (observé, selon le dossier, sur la période 1968-2013), 0,71 % (observé sur la période 2008-2013), 0,72 % (scénario du SCoT PETR BGP⁵) et 1,12 % (observé, selon le dossier, sur la période 1990-2008). Le scénario retenu est celui envisagé dans le SCoT, avec un taux de croissance annuel de 0,72 %, qui permettrait d'aboutir, selon les chiffres du dossier, à une population des ménages de 11 460 habitants en 2030.

Cet objectif surévalué au regard des dernières années (+0,39 %/an pour la population des ménages entre 2013 et 2018), ne comporte pas d'autre justification que la volonté des élus de poursuivre une dynamique de croissance dite « modérée », pour engager le rééquilibrage démographique en faveur des pôles.

L'autorité environnementale recommande de réduire les hypothèses de croissance démographique en utilisant les données et les projections de l'Insee les plus récentes, afin de s'assurer de la cohérence avec le contexte démographique actuel du territoire.

3 La population des ménages recouvre l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Elle ne comprend pas les personnes vivant dans des habitations mobiles, les bateliers et les sans-abris, ni les personnes vivant en communauté (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention...) – (source : site Insee).

4 La construction des scénarios démographiques (page 21 du rapport de présentation) est par ailleurs fondée sur une population initiale de 11 800 habitants en 2016, chiffre erroné et différent de celui du scénario retenu, lui-même fondé sur une population des ménages estimée à 10 590 personnes en 2019 (chiffre a priori surévalué puisque la population des ménages était de 10 333 habitants en 2018 selon l'Insee).

5 Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Beauce Gâtinais en Pithiverais (BGP).

3. La consommation d'espaces

Consommation d'espace pour l'habitat

Le besoin en logements, est estimé, à 560 logements à produire entre 2019 et 2030, soit 51 logements par an. La surestimation de la base démographique et de l'objectif de croissance démographique ont ainsi une conséquence directe sur le besoin en logements et donc en espaces.

Or, le diagnostic précise que depuis 2008 la croissance démographique s'est ralentie alors que la construction de logements s'accélérait, concourant à une augmentation de la vacance de logements, qui passe de 7,5 % en 2008 à 9,7 % en 2013 et à 9,9 % en 2016. Le dossier indique certes une volonté de réduire la vacance de. Pourtant, le projet ne prévoit la remise sur le marché que d'une trentaine de logements vacants à l'horizon 2030, alors que le territoire en comptait 576 en 2018, selon l'Insee, soit davantage que le besoin estimé en logements.

L'autorité environnementale recommande :

- **de reconsidérer le nombre de logements à construire sur la base d'un scénario démographique revu ;**
- **de mettre en place une politique de résorption de la vacance ambitieuse, en vue de réduire considérablement les besoins en logements neufs, consommateurs d'espaces.**

Les logements à produire sont répartis entre les communes, principalement au bénéfice de communes « jouant un rôle spécifique ». Le dossier mentionne un potentiel de densification de 37,1 ha sur l'ensemble du territoire, qui permettrait de réaliser 72,5 % des objectifs de nouveaux logements, mais au bénéfice principalement des communes les plus rurales, ce qui n'est pas l'objectif recherché par le projet. Le projet prévoit 52 % des logements en densification urbaine, le reste relevant de l'extension.

Au total, la consommation d'espaces à vocation résidentielle en extension est évaluée à 23 ha dont environ 5,5 ha sont couverts par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), encadrant les densités minimales à respecter (11 à 15 logements par ha selon les communes). Il reste donc une part très importante de surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation résidentielle ne faisant pas l'objet de prescriptions particulières (avec notamment des possibilités d'extension significatives de certains hameaux), ce qui n'est pas de nature à garantir une utilisation optimale de l'espace.

De plus, il apparaît que les contours de la zone urbaine (U) ont été dessinés de manière à inclure de nombreux terrains non bâtis⁶. Un classement de ces parcelles, en zone à urbaniser (AU) aurait été plus conforme à la réalité pour l'évaluation des zones réelles ouvertes à l'urbanisation, et aurait potentiellement permis, au travers d'OAP, une gestion plus économe de l'espace.

Consommation d'espace pour les activités économiques

Sur le plan économique, les surfaces retenues au PLUi pour les 11 ans à venir (86 ha) ne sont pas justifiées sur la base d'éléments de justification concrets. Elles excèdent même les surfaces définies au SCoT à l'horizon 2040 et projettent une consommation d'espace deux fois plus rapide.

Consommation d'espace totale

Le rapport de présentation (page 42) montre que sur la période 2006-2019, l'extension de la tache bâtie est de 64,9 ha sur le secteur du Beaunois, soit 4,6 ha/an. Pour la période du PLUi (2019-2030), le rapport de présentation présente un besoin en foncier de 107,9 ha répartis de la façon

6 C'est le cas notamment sur les communes de Lorcy, d'Auxy, Chambon-la-Forêt.

suivante (pages 30 et 31 du rapport de présentation) :

- 20,84 ha pour la progression de la tache bâtie (hors dents creuses représentant 2,34 ha),
- 1,1 ha dédié au développement commercial sur Beaune-la-Rolande,
- et 86 ha pour le développement économique,
- soit une consommation foncière annuelle de 9,8 ha.

Le projet de PLUi multiplie donc par 2 ses prévisions de consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers par rapport aux 13 dernières années. Cette évolution, due en grande partie à la création de la zone d'activité d'Auxy n'est pas conforme aux obligations de l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui prévoit, « afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 » que « le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date ».

L'autorité environnementale rappelle l'obligation de diviser par deux la consommation d'espaces sur la décennie à venir et donc de ne pas consommer plus de 2,3 ha/an.

3. Conclusion

Le projet de PLUi du Beaunois repose sur une hypothèse de croissance sans fondement au vu de l'évolution démographique récente. Cela a pour effet de surestimer l'évaluation des besoins en logements et en surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat. Celle-ci est déjà minorée par l'usage très large du zonage U, qui englobe souvent des cœurs d'îlots et/ou des parcelles périphériques non bâti(e)s. Ces différents facteurs entraînent une surestimation des surfaces à mobiliser. En outre, les surfaces ouvertes à l'urbanisation à vocation économique sont extrêmement importantes et pas davantage étayées.

Avec un potentiel de consommation de près de 108 ha d'espaces naturels ou agricoles en 11 ans sur un territoire majoritairement rural, le projet de SCoT ne respectera pas les objectifs de réduction de consommation d'espace nationaux et régionaux : le Sraddet prévoit une absence d'artificialisation nette à l'horizon 2040.

L'autorité environnementale rappelle principalement l'obligation de diviser par deux la consommation d'espaces sur la décennie à venir et donc de ne pas consommer plus de 2,3 ha/an.

Trois recommandations figurent dans le corps de l'avis.