



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

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

**Avis sur l'élaboration
du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Pays de Grande Sologne (41)**

N°MRAe 2023-4186

PRÉAMBULE

Conformément à la délégation qui lui a été donnée lors de la séance du 11 août 2023 cet avis a été rendu par Christian Le COZ, après consultation des autres membres de la MRAe.

La délégataire 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 le Syndicat mixte Pays de Grande Sologne. Le dossier a été reçu le 22 mai 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 25 mai 2023 l'agence régionale de santé (ARS) de la région Centre-Val de Loire, qui a transmis une contribution en date du 27 juin 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.

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.

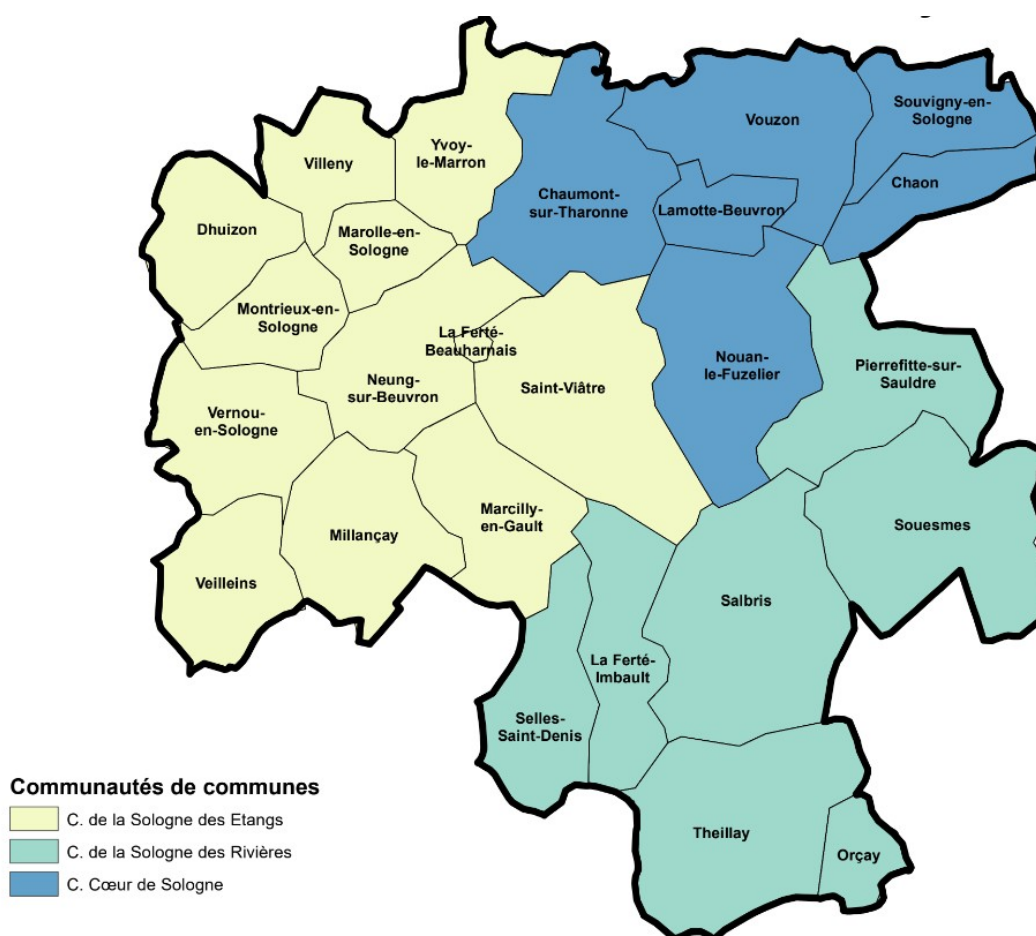
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui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

1.1 Contexte et présentation du territoire

Localisé à l'est du Loir-et-Cher, le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Grande Sologne se compose de trois communautés de communes (Sologne des Rivières, Cœur de Sologne et Sologne des Étangs). Il s'étend sur 138 000 ha, soit 22 % de la superficie départementale. Il regroupe 25 communes et comptait 29 740 habitants en 2019¹, soit 9 % de la population du Loir-et-Cher.



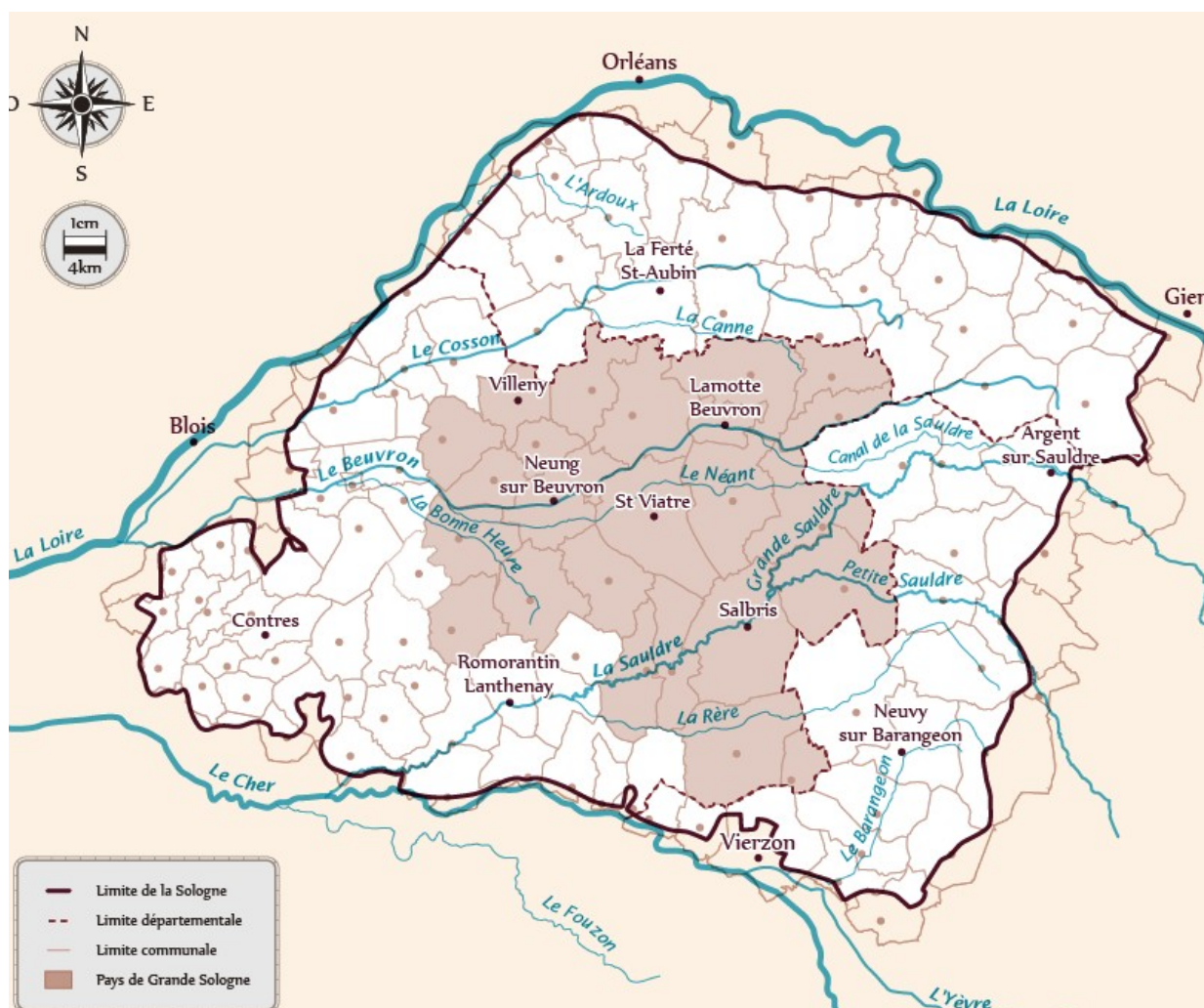
Périmètre du SCoT du Pays de Grande Sologne (source : <http://www.grande-sologne.com/le-pays/territoire/>)

Le Pays de Grande Sologne est un vaste territoire rural et peu dense, positionné dans l'aire d'influence des agglomérations régionales voisines (Orléans au nord, Blois à l'ouest, Romorantin-Lanthenay et Vierzon au sud). Il est traversé par la route départementale RD2020, l'autoroute A71 et la ligne SNCF Orléans-Vierzon selon un axe nord-sud, à partir duquel s'est réalisé son développement urbain. Les deux principales polarités du territoire en termes de population et d'emploi sont les communes de Lamotte-Beuvron et Salbris.

¹ Source : Insee

Après une période d'attractivité résidentielle soutenue dans la période 1998-2013, le territoire connaît un net repli démographique, enregistrant une perte de 1 034 habitants entre 2013 et 2019. Le tissu économique est de plus en plus tourné vers les activités résidentielles et touristiques, qui représentent environ les deux tiers des emplois sur le territoire.

Le Pays de Grande Sologne est composé d'une mosaïque de boisements, milieux humides, landes et prairies, à l'origine d'une richesse écologique remarquable. Il est recouvert en intégralité par le site Natura 2000² « Sologne » institué par la directive Habitats et, sur environ 20 % de sa surface, par le site Natura 2000 « Etangs de Sologne » au titre de la directive Oiseaux. Malgré une forte représentation de la forêt au sein du réseau Natura 2000 de ce territoire, l'essentiel des espèces et habitats d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 sont inféodés aux zones humides et aux milieux intra-forestiers (landes et clairières).



Localisation du territoire du Pays de Grande Sologne (source : <http://www.decouvertesologne.fr/>)

2 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).

1.2 Présentation du projet de SCoT du Pays de Grande Sologne

L'élaboration du SCoT a été prescrite par délibération du 2 juillet 2015 et le projet arrêté le 9 février 2023 par le syndicat mixte du Pays de Grande Sologne.

Le dossier de SCoT, tel que transmis à l'autorité environnementale, comporte formellement les pièces requises par le code de l'urbanisme. Il est structuré de la manière suivante :

- le rapport de présentation, comportant :
 - le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement (Tome 1),
 - la justification des choix retenus, l'analyse et la justification de la consommation d'espace, l'articulation du SCoT avec les documents normatifs supérieurs (Tome 2),
 - l'évaluation environnementale et les indicateurs de suivi (Tome 3) ;
- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- le document d'orientation et d'objectifs (DOO) ;
- le résumé non technique.

Le projet de SCoT propose une organisation territoriale polarisée en cinq niveaux :

- les pôles principaux de Lamotte-Beuvron et Salbris, regroupant un tiers de la population du territoire ;
- le pôle secondaire de Nouan-le-Fuzelier (2 323 habitants en 2019) ;
- les pôles de proximité de Neung-sur-Beuvron, Selles-Saint-Denis, Theillay et Chaumont-sur-Tharonne, avec 7 226 habitants en 2019 ;
- un pôle d'irrigation rurale : Dhuizon (1 227 habitants en 2019) ;
- les communes « vivantes » du SCoT, regroupant les villages et bourgs plus ruraux du territoire (environ 9 300 habitants au total).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT fixe cinq objectifs à atteindre à l'horizon 2040 :

- « *Objectif 1 : Valoriser le « typiquement solognot », en le préservant mais aussi en le partageant* » : la collectivité souhaite renforcer l'offre en services, équipements et commerces, améliorer le réseau interne routier, renforcer le rôle des gares et encourager les pratiques alternatives à la voiture individuelle ;
- « *Objectif 2 : Affirmer l'unité et le rayonnement par la synergie de tous les territoires et la qualité de vie* » : la collectivité envisage d'accueillir 1530 habitants supplémentaires sur 20 ans, soit un objectif d'augmentation de la population de 0,3 % par an. Elle prévoit la production de 1 930 nouveaux logements ;
- « *Objectif 3 : Booster la vitalité de l'économie en mettant nos atouts au service d'une activité renforcée* » : la collectivité souhaite soutenir l'attractivité économique du territoire, en s'appuyant à la fois sur le tourisme et le résidentiel, l'industrie et les services, ainsi que sur les filières agricoles (bois, énergie, cheval, pisciculture, chasse...) en capitalisant sur la marque Sologne ;
- « *Objectif 4 : Intégrer l'urgence climatique et environnementale pour atteindre l'excellence éco-responsable* » : la collectivité entend préserver la trame verte et bleue en lien avec le réseau Natura 2000, les paysages et le patrimoine architectural, assurer la durabilité de la ressource en eau, contribuer à la prévention des risques d'inondation et de feux de forêt et favoriser les économies d'énergies et le développement énergies renouvelables ;

- « *Objectif 5 : Être acteur dans la santé du territoire* » : la collectivité souhaite assurer une offre de santé accessible à tous et promouvoir un urbanisme favorable au bien-être de la population.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO), l'outil juridiquement opposable du SCoT, s'attache à décliner les objectifs formulés par le PADD en trois « grandes parties » :

- « *Partie I : Structurer des espaces de vie complémentaires et solidaires, connectés aux espaces voisins* ;
- *Partie II : Renforcer un tissu économique diversifié et des savoir faire historiques tout en mettant l'accent sur la qualité* ;
- *Partie III : Affirmer et valoriser l'identité solognote, facteur d'attractivité.* »

Sur le plan formel, il est à noter que l'articulation entre le PADD et le DOO est difficile à saisir. Les clés de lecture du DOO (page 3) précisent que les trois grandes parties du document reprennent les trois axes stratégiques du PADD, alors que celui-ci est construit autour de cinq objectifs. Des explications permettant de saisir la traduction des objectifs du PADD dans le DOO sont néanmoins fournies (Tome 2, p. 27-49) mais celles-ci présentent de nombreuses redites, rendant la lecture particulièrement fastidieuse. La formulation « *Valoriser le typiquement solognot en le préservant mais aussi en le partageant* » ne semble pas sous-tendre les mêmes idées suivant qu'elle est employée pour l'objectif 1 du PADD ou pour l'orientation 3.3 de l'objectif 3 du DOO. Il en résulte globalement une certaine confusion, nuisant à la bonne appropriation du SCoT.

Par ailleurs, il conviendrait de rectifier les références au SCoT du Pays du Cotentin (département de la Manche) dans le rapport de présentation (Tome 2, p. 4, 55 et 56).

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

2.1 Justification des choix opérés au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le rapport de présentation annonce que le projet de SCoT résulte d'un long processus d'intégration des préoccupations environnementales et d'une démarche d'évaluation environnementale itérative. Cependant, la partie du rapport intitulée « Justification des choix retenus » (Tome 3) se limite à un rappel des principaux enjeux identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement et à une simple redite du PADD, sans argumentation complémentaire sur les choix opérés par la collectivité.

Le dossier n'intègre pas de comparaison de plusieurs scénarios comme le requiert le code de l'environnement. Le dossier ne comprend pas non plus d'analyse comparative avec le scénario de référence ou « au fil de l'eau », c'est-à-dire les évolutions prévisibles dans l'hypothèse où le projet de SCoT ne serait pas mis en œuvre. Or, c'est bien la comparaison entre ce « scénario au fil de l'eau » et les effets du scénario retenu par le projet de SCoT qui permet d'identifier les impacts positifs ou négatifs sur l'environnement qu'il est raisonnable d'imputer au présent projet de SCoT.

L'autorité environnementale recommande de présenter des solutions de substitution raisonnable aux choix opérés, de les évaluer, de les comparer et de justifier d'un point de vue environnemental les raisons qui ont présidé au choix du scénario retenu, voire d'adapter ce scénario.

2.2 Articulation avec les plans et programmes

L'étude de l'articulation du projet de SCoT du Pays de Grande Sologne avec les plans et programmes de rang supérieur est présentée en fin du Tome 2 du rapport de présentation. Elle porte notamment sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Centre-Val de Loire, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) du Cher Aval, le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne 2022-2027 (PGRI), le plan de prévention des risques d'inondations (PPRi) de la Sauldre et les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) des sociétés MBDA France, Maxam France et Nexter Munitions.

L'analyse effectuée consiste simplement à rappeler les principaux objectifs de chacun de ces documents de planification et à citer les orientations et objectifs du DOO censés y répondre. Ce faible niveau de précision ne permet pas de saisir en quoi le projet de SCoT est pleinement cohérent avec les objectifs et dispositions opposables de ces documents en matière de protection de l'environnement. Cette cohérence n'est d'ailleurs pas toujours vérifiée comme le montre l'analyse par thématiques environnementales.

Le rapport de présentation évoque à plusieurs reprises les objectifs énoncés dans le Sdage Loire-Bretagne 2016-2021. Or, ceux-ci ont été actualisés par le Sdage 2022-2027. Par ailleurs, il présente comme des documents séparés les anciens schémas régionaux SRCE et SRCAE³ auxquels le Sraddet s'est substitué.

L'autorité environnementale recommande :

- **de préciser par quelles dispositions opposables du DOO est assurée l'articulation du SCoT avec les dispositions des documents de planification qui lui sont opposables, dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte ;**
- **de compléter au besoin les prescriptions du DOO.**

2.3 Principaux enjeux du territoire identifiés par l'autorité environnementale et leur prise en compte

Les enjeux environnementaux qui sont développés dans le présent avis concernent :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la biodiversité et les continuités écologiques ;
- les énergies et le changement climatique ;
- la ressource en eau et les milieux aquatiques.

³ Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) adopté le 16 janvier 2015 et le schéma régional climat air énergie (SRCAE) arrêté le 28 juin 2012 sont intégrés au Sraddet.

2.3.1 Consommation d'espaces naturels et agricoles

L'occupation des sols sur le territoire du SCoT est caractérisée par une forte représentation des espaces forestiers, suivi des espaces agricoles, les surfaces artificialisées représentant une faible proportion du territoire.

État initial

L'état des lieux de la démographie, du parc de logements, de l'activité économique et de la consommation d'espace sur ce territoire est présenté dans plusieurs parties du rapport de présentation, rendant de fait difficile la compréhension. En effet, le rapport de présentation fournit, dans son Tome 1, à la fois un diagnostic utilisant des données anciennes (de 2008 à 2015 pour la consommation d'espace), mais aussi une partie « *actualisation du diagnostic* », utilisant des données plus récentes de 2011 à 2021. Le Tome 2 du rapport de présentation fournit également un historique des méthodes de détermination de la consommation d'espace (pages 70-73), déjà présentées pour partie dans le Tome 1. Il aurait été bien plus lisible de mettre à jour directement le diagnostic initial avec les données récentes et une analyse des enjeux actuels plutôt que de fragmenter les informations.

L'historique de la consommation foncière dans le périmètre du SCoT sur la période 2011-2021 est exposé de manière très succincte dans le rapport de présentation (Tome 1, page 30), en différenciant la destination des espaces consommés (habitat, économie, mixte, autre). Pour mettre en évidence les conséquences pour le territoire, il aurait été utile de préciser la nature des terres artificialisées au cours de la période analysée (espaces agricoles, naturels ou forestiers). Sur cette période, d'après l'analyse des données du Cerema⁴, 178 ha ont été consommés, dont 98 ha pour l'habitat et 76 ha pour les activités économiques. Une cartographie permettant de visualiser la répartition spatiale de la consommation d'espace aurait également pu compléter ce diagnostic de manière utile.

Il est noté un écart important entre cette consommation foncière et la baisse démographique sur le territoire de - 0,6 % par an entre 2013 et 2019. La présence d'environ 12,6 % de logements vacants sur le territoire en 2019 et le constat d'une population vieillissante (35 % de plus de 60 ans en 2019) viennent également souligner la nécessité d'une action forte en direction d'une consommation plus économe de l'espace.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer la lisibilité du diagnostic concernant la consommation d'espace sur la période 2011-2021, en regroupant les données dans une même partie du dossier et en précisant la localisation et la nature des terres artificialisées.

Habitat

Le PADD envisage, en dépit des évolutions récentes, un redressement démographique progressif avec une croissance moyenne de la population de 0,3 % par an, soit une augmentation de 1 530 habitants entre 2020 et 2040, justifiée par l'attrait grandissant des urbains pour la qualité de vie « à la campagne » en particulier suite à la crise sanitaire de 2020 (page 22). Cependant, cette ambition ne semble pas confrontée, dans le SCoT, aux effets négatifs potentiels de la perte d'emplois depuis 2013 et du vieillissement de la population sur la démographie. Par ailleurs, rien ne garantit un maintien dans le temps de ce flux des urbains vers le milieu rural.

4 Portail de l'artificialisation des sols : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

L'autorité environnementale recommande de réajuster le scénario au regard des dynamiques observées sur le territoire.

Dans ce cadre, le DOO prévoit un besoin de 1 931 logements, dont 416 logements vacants à réhabiliter. Il fixe comme objectif la réalisation d'au moins 45 % du besoin total en nouveaux logements au sein de l'enveloppe urbaine, avec des objectifs différenciés par intercommunalités, censés être adaptés aux contextes particuliers et aux capacités. Ces enveloppes urbaines devront être déterminées dans le cadre de l'élaboration des plans d'urbanisme locaux (DOO, page 17). En l'absence de leur définition dans le SCoT, et par extension de l'estimation des potentiels de densification en dents creuses, de densification spontanée ou de renouvellement urbain, il est difficile d'estimer si l'objectif de 45 % correspond réellement aux capacités foncières en enveloppe urbaine du territoire.

Par ailleurs, le DOO présente trois schémas (cf. figure ci-dessous) représentant les limites d'interprétation possibles pour définir les contours de l'enveloppe urbaine. Le critère unique d'« *espace agricole productif* » pour inclure ou exclure de l'enveloppe urbaine des espaces n'apparaît pas opportun. Tout espace naturel, agricole ou forestier (et non pas seulement agricole) doit être pris en compte. Il conviendrait de fournir des critères et faisceaux d'indice plus précis et exhaustifs pour la définition de l'enveloppe urbaine dans les futurs documents d'urbanisme.

Les objectifs de densité dans les espaces en extension montrent un effort sensible, mais sont insuffisamment justifiés et restent faibles au regard des enjeux de limitation de la consommation d'espaces naturels. En particulier, l'objectif de densité minimale brute de 13 logements par hectare pour les aménagements résidentiels en extension risque de favoriser la reproduction des modèles standardisés de lotissement pavillonnaires. Un objectif de densité moyenne plus ambitieux devrait être recherché.

Activités économiques

Le DOO dresse un état des lieux précis des 27 « zones d'activités » présentes sur le territoire (page 44), en analysant leur taux d'occupation (taux d'occupation moyen « actuel » d'environ 60 %) et leur vocation dominante. Il ressort de cette analyse que le potentiel foncier immédiatement disponible pour les activités économiques s'élève à 76 ha (page 42), dont 33,7 ha d'espaces libres équipés de réseaux.

La consommation d'espace totale nécessaire à l'accueil de nouvelles activités économiques, en extension et à l'intérieur des périmètres des zones d'activités existantes, n'est pas clairement définie dans le SCoT. En effet, le DOO considère que « *Compte tenu de leur caractère « aménagés », [les espaces libres équipés] ne comptent pas dans le calcul de la consommation d'espace* » (page 42) : il ne présente ni ne comptabilise la consommation d'espace à l'intérieur du périmètre des zones d'activités. Seuls les besoins fonciers en extension à destination des activités économiques sont ainsi estimés à 27 ha, sans pour autant les justifier correctement en fonction des projets de développement économiques pressentis.

L'autorité environnementale recommande de justifier les besoins fonciers dédiés aux activités économiques et de démontrer la nécessité d'étendre les zones d'activités existantes.

Consommation foncière totale

L'objectif de consommation foncière en extension du SCoT est estimée à 123 ha sur la période 2023 – 2043 dont 84 ha pour l'habitat, 27 ha pour les activités économiques et 12 ha pour les équipements.

Période	Économie	Équipement	Résidentiel	Consommation d'espace en extension Total
2023-2032	16,14 ha	6 ha	46,02 ha	68,16 ha
2033-2042	10,76 ha	6 ha	38 ha	54,76 ha
2023-2042	26,90 ha	12 ha	84,02 ha	122,92 ha

Tableau des consommations d'espace en extension maximales sur le territoire du SCoT (source : Tome 2, page 75)

Le SCoT n'évalue pas la consommation totale d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) à l'intérieur des enveloppes urbaines. De ce fait, la compatibilité du projet de SCoT avec les orientations nationales et régionales en matière de sobriété foncière n'est pas démontrée, quand bien même des efforts semblent avoir été faits concernant la baisse de la consommation d'espace en extension. Pour rappel, la loi « Climat et Résilience » prévoit la division par deux du rythme de consommation d'espaces sur les années 2021-2030 par rapport à celle constatée sur la période 2011-2021. L'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) doit être atteint en 2050. Le Sraddet Centre-Val de Loire⁵ fixe quant à lui cet objectif à l'horizon 2040.

L'atteinte de cet objectif en particulier ne paraît en l'état pas assurée dans la mesure où le SCoT continue à privilégier l'extension, certes plus modérée, sur la période 2033-2042, mais sans proposer une réelle inversion de la tendance (cf. tableau ci-dessus).

2.3.2 Biodiversité

L'état initial de l'environnement (Tome 1, pages 188 à 213) présente correctement les principaux écosystèmes du Pays de Grande Sologne, ainsi que les sites bénéficiant de zonages d'inventaire ou de protection (dont deux sites Natura 2000, 44 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁶ de type I, deux de type II, cinq espaces naturels sensibles et un arrêté de protection du biotope). Il rend ainsi compte de la richesse du patrimoine naturel présent sur ce territoire notamment couvert entièrement par le site Natura 2000 « Sologne », et de la nécessité de le préserver. La carte des espaces naturels sensibles (page 204) aurait néanmoins mérité d'être plus lisible et présentée à l'échelle du SCoT. Les éléments qui constituent la trame verte et bleue à l'échelle de la Sologne sont présentés, mais les potentiels obstacles empêchant les déplacements de la faune et de la flore, hors obstacles à l'écoulement des eaux, ne sont pas identifiés.

5 Le Sraddet Centre-Val de Loire approuvé le 4 février 2020 fixe comme objectif de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2025 et de réduire l'artificialisation pour tendre vers un solde zéro mesuré à l'échelle régionale en 2040 (objectif 5).

6 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.

Le SCoT prévoit de nouveaux aménagements sur le territoire, susceptibles d'avoir des incidences sur ces milieux naturels : l'accueil de nouveaux logements jusqu'à 55 % en dehors des enveloppes urbaines, le développement des zones d'activités et des infrastructures routières. En l'absence de pré-localisation de secteurs dévolus à ces aménagements, leur impact potentiel sur la biodiversité est difficilement évaluable.

Le DOO prévoit bien, dans son orientation 3.2, « Assurer une bonne gestion des ressources écologiques du territoire, socle de sa pérennité », des mesures visant à préserver la trame verte (réservoirs de biodiversité et leurs abords, « milieux sensibles », milieux ouverts remarquables, boisement et continuités écologiques), la trame bleue (cf. partie 2.3.4), la nature ordinaire, et développer la nature en ville.

Néanmoins, il pourrait être plus prescriptif vis-à-vis des futurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sur la préservation des espaces naturels et de la biodiversité. Le DOO prévoit de mettre en place la démarche ERC pour les projets d'aménagement dans les réservoirs de biodiversité, les sites Natura 2000 et les « milieux sensibles » (p. 62-63). Il aurait pu définir ce qu'il entend par milieux sensibles et inciter à ce que cette démarche soit anticipée et mise en œuvre dès le stade des documents d'urbanisme et non du projet. En particulier, le projet de SCoT aurait pu inviter à ce que les réservoirs de biodiversité identifiés soient préservés dans les documents d'urbanisme locaux par l'application d'un zonage et d'une réglementation adaptée en définissant clairement le niveau de protection attendu (par exemple : interdiction d'artificialisation du sol hors ouvrages légers non imperméabilisés, nécessaire à l'activité agricole ou forestière ou à la valorisation des sites). De la même manière, en l'absence d'inventaires naturels au niveau du SCoT, il aurait pu inciter à faire réaliser, dans le cadre des documents d'urbanisme, un inventaire sur les futures zones AU et les secteurs en zones U, A et N sur lesquels des aménagements importants seront prévus.

Enfin, la préservation des sites Natura 2000 ne semble pas assurée par les prescriptions du DOO (page 63) : les aménagements dans ou aux abords des habitats d'intérêt communautaires susceptibles d'avoir des impacts notables sur ces zones ne sont pas interdits ou soumis à restrictions particulières, mais devront seulement faire l'objet d'une étude d'incidence, ce qui est déjà prévu en grande partie dans la réglementation nationale⁷.

L'autorité environnementale recommande de compléter le DOO par des prescriptions et recommandations plus incitatives à l'égard des plans d'urbanisme locaux concernant la préservation de la biodiversité sur le territoire du SCoT.

2.3.3 Changement climatique et transition énergétique

L'état initial sur l'énergie et le changement climatique (Tome 1, pages 208 et suivantes) s'appuie sur des données à l'échelle régionale issues du SRCAE de 2012 alors qu'il aurait dû décrire les tendances récentes observées à l'échelle du Pays de Grande Sologne, utiles pour asseoir les objectifs et actions du projet de SCoT. Il était possible d'élaborer ce diagnostic territorial à partir des données par EPCI produites par l'observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre (OREGES) du Centre – Val de Loire⁸.

7 Article R. 414-19 du code de l'environnement

8 <https://www.oreges-centrevaldeloire.fr>

Le PADD prévoit au travers de ses cinq axes d'engager le territoire dans la transition énergétique, en limitant les besoins de déplacements, en développant l'usage des transports collectifs et des modes de circulation doux et alternatifs, en réduisant les consommations énergétiques des logements et en encourageant le recours aux énergies renouvelables. Il ne fixe cependant pas d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation énergétique et des émissions de GES, ni de production énergétique issue des sources d'énergie renouvelable (EnR).

Pour rappel, le Sraddet vise dans son objectif n°16 une baisse de la consommation énergétique finale de 43 % à l'horizon 2050 par rapport à 2014 pour le territoire régional et une réduction de 50 % des émissions globales de GES d'ici 2030 par rapport à 2014, de 65 % d'ici 2040, de 85 % d'ici 2050. Il prévoit d'atteindre 100 % de la consommation d'énergies couverte par la production régionale d'énergies renouvelables et de récupération en 2050.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'établir un diagnostic territorial des consommations d'énergie et des émissions de GES ;**
- **d'être plus prescriptif vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux, en fixant des objectifs chiffrés et territorialisés de réduction des émissions de GES, des consommations d'énergie et de production d'énergie renouvelable, permettant l'atteinte des niveaux visés à l'horizon 2050 au niveau régional.**

Mobilité

Selon le code de l'urbanisme, le SCoT doit définir les orientations de la politique de mobilité dans un objectif de réduire l'usage individuel de la voiture.

Au travers de la volonté de développer l'offre résidentielle prioritairement dans les secteurs les mieux desservis par les transports en commun, de maintenir voire renforcer une offre de commerces et services de proximité et de faciliter leur accès par des modes doux, le DOO contribue à limiter l'empreinte carbone liée aux déplacements quotidiens dans un territoire fortement tributaire de l'automobile. L'autorité environnementale observe que le projet de SCoT est cependant de nature à générer des déplacements supplémentaires par son projet d'accueil démographique et son volet économique (cf. partie 3.1 du présent avis).

Le DOO prévoit de déployer les aires de covoiturage et les bornes de recharge électrique à proximité des nœuds de communication (RD2020, gares, principaux espaces d'activités, etc.) et d'étendre le maillage des itinéraires cyclables et piétonniers. Il aurait été opportun d'insérer un schéma des réseaux cyclables et piétonniers structurants à programmer à l'échelle du Pays de Grande Sologne.

L'autorité environnementale recommande d'ajouter dans le DOO un schéma des itinéraires doux structurants à programmer à l'échelle du Pays de Grande Sologne, pour répondre aux besoins de déplacements quotidiens comme touristiques.

Bâtiments

Concernant le parc résidentiel, le DOO comporte des dispositions générales en faveur de la rénovation thermique des logements existants et promeut les principes du bioclimatisme ainsi que le recours aux énergies renouvelables pour les nouveaux logements.

S'agissant des parcs d'activités, le DOO préconise la réduction des îlots de chaleur, la mise en œuvre des principes bioclimatiques, la végétalisation des parcs et des espaces non bâtis et les installations vertueuses (panneaux photovoltaïques, éclairage à basse consommation...).

Le SCoT aurait pu encadrer plus fortement ses attendus en matière de performance énergétique concernant les nouvelles opérations d'aménagement. Il aurait été opportun de faire mention de secteurs dans lesquels l'exemplarité des performances énergétiques et environnementales est recherchée, en application de l'article L.151-21 du code de l'urbanisme.

Il est relevé l'absence d'objectif et d'orientation spécifique en matière d'efficacité énergétique du patrimoine public intercommunal et communal (bâtiments et éclairage public). Le dossier aurait mérité une réflexion approfondie en ce sens.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'inciter les documents d'urbanisme à imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'ils ouvrent à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'ils définissent ;**
- **de préciser dans le DOO les orientations visant à améliorer l'efficacité énergétique du patrimoine public intercommunal et communal.**

Énergies renouvelables

Le DOO entend poursuivre le déploiement des énergies renouvelables en Grande Sologne, en adéquation avec les ressources locales et en tenant compte de la préservation de l'environnement, de la qualité de vie des habitants et du maintien de l'activité agricole. Cette ambition n'est cependant pas assortie d'objectifs chiffrés à atteindre par type d'énergie.

Le développement du photovoltaïque est privilégié sur les toitures, mais aussi sur des espaces dégradés, des friches industrielles ou des délaissés d'infrastructures.

Si ces orientations sont pertinentes, une pré-identification des sites et bâtiments les plus propices pour l'implantation de projets photovoltaïques et de bioénergie aurait d'ores et déjà pu être fournie afin de permettre leur transposition dans les documents d'urbanisme de rang inférieur.

2.3.4 Ressources en eau et milieux aquatiques

État des lieux

De manière générale, l'état initial concernant les ressources en eau et les milieux aquatiques est partiel et souvent obsolète. Les données utilisées, quand elles sont datées, remontent à une dizaine d'années. Ce diagnostic n'aborde pas la gestion des eaux pluviales.

Les informations concernant les masses d'eau et leur état qualitatif (écologique et chimique) proviennent notamment du Sdage Loire-Bretagne 2010-2015 (bilan intermédiaire établi fin 2013, Tome 1, page 233) et ne permettent ainsi pas d'évaluer l'état actuel des masses d'eau ni l'atteinte des objectifs du Sdage 2015-2021.

L'alimentation en eau potable est principalement assurée par les nappes d'eau souterraines (nappes de craie séno-turoniennes, calcaires lacustres de Beauce sous Sologne). Le rapport de présentation affirme que « *l'approvisionnement en eau potable ne constitue donc pas un enjeu majeur sur le territoire du SCoT* » et que « *la situation [...] demeure confortable en situation de pointe à l'horizon 2030* » (Tome 1, page 238). Cependant, ces affirmations s'appuyant sur un bilan des ressources datant de 2012 (SDAEP Loir et Cher⁹), il conviendrait de l'argumenter au regard de l'évolution de la pression sur les ressources en eau au cours des dix dernières années, particulièrement impactées par le changement climatique, et des projections d'évolution de la population prévue par le SCoT.

Le dossier fait en outre état d'une situation nettement clivée au sein du territoire du SCoT en termes de sécurité d'approvisionnement en eau potable en 2012 (Tome 1, page 239) avec au nord, des communes connaissant une insécurité liée à la gravité des conséquences et à la probabilité importante de l'arrêt du service et notamment due à un parc de forages vieillissant, et au sud des communes bien sécurisées. Cependant, cette disparité nécessiterait d'être vérifiée au regard de données récentes.

L'autorité environnementale recommande de mettre à jour l'état initial sur le volet « eau » par des données plus récentes et exhaustives et de justifier de l'adéquation de la ressource en eau et des réseaux avec l'augmentation de population projetée.

Concernant l'assainissement, l'état initial repose sur des données de 2014, concluant à une conformité en équipement et en performance de l'ensemble des stations, exceptée la station de Neung-sur-Loire (Tome 1, page 246). Le dossier ne présente pas de liste des 26 stations d'épuration du territoire du SCoT. Les seules stations citées, Neung-sur-Beuvron, Vernou-en-Sologne, Pierrefitte-sur-Sauldre et Chaumont-sur-Tharonne étaient toutes non conformes en performance et équipements en 2021 d'après le portail de l'assainissement. Aucune information n'est donnée concernant la conformité des installations d'assainissement non collectif.

Préservation de la ressource

Le projet de SCoT affiche une volonté de préservation de la ressource en eau. Le PADD prévoit un sous-objectif « *2.1. Assurer la durabilité de la ressource en eau pour les usages de demain* ». Le DOO, dans son « *Objectif 3.2.4 : Gérer les ressources durablement* », prévoit deux volets « *protéger la ressource en eau, en assurant la qualité des eaux superficielles et souterraines* », et « *sensibiliser aux problématiques de gestion quantitative de l'eau* ». Ceux-ci abordent bien l'ensemble des thématiques concernant la gestion de l'eau (captages, réseaux d'alimentation en eau potable, assainissement collectif et non collectif, eaux pluviales) et proposent des prescriptions qui semblent pertinentes quoique souvent généralistes et peu contraignantes. Par exemple, « *l'amélioration des rendements des réseaux d'alimentation en eau potable et leur rénovation* » (DOO, page 83) est une prescription sensée, mais qui ne donne pas d'objectif chiffré et ne s'appuie sur aucun diagnostic de réseau. Concernant la sensibilisation aux problématiques de gestion quantitative de l'eau, le DOO, outre une seule prescription peu ambitieuse, ne propose que des recommandations sur ce volet (DOO, page 86). Il est cependant noté une volonté de mise en œuvre de gestion intégrée des eaux pluviales et de développement de la nature en ville par l'utilisation d'espèces peu consommatrices en eau dans les divers aménagements (DOO, objectif 3.2.4).

L'autorité environnementale recommande d'adapter les prescriptions et recommandations du DOO concernant la gestion de l'eau.

9 Schéma départemental d'alimentation en eau potable du Loir-et-Cher, révisé en 2012. Le document n'a pas été révisé depuis.

Zones humides

Le territoire du SCoT de Grande Sologne figure parmi les plus importantes zones humides de France. Il est ainsi caractérisé par la présence d'un réseau important de mares et d'étangs, ainsi que de réservoirs de biodiversité des sous-trames Étangs et Mares et Milieux aquatiques. Dans ce cadre, le DOO présente un objectif 3.2.2 « Garantir une trame bleue fonctionnelle au sein du Pays de Grande Sologne » qui vise à protéger les cours d'eau et leurs abords, gérer les étangs et autres plans d'eau à leurs abords, protéger les milieux humides et préserver les continuités écologiques de la trame bleue.

Néanmoins, le DOO aurait pu être plus contraignant et prescriptif quant à la protection de ces milieux aquatiques et humides. En effet, il prévoit que seules les zones humides « avérées » doivent être « évitées en priorité », et sur celles-ci, seul l'aménagement en plan d'eau ou en ouvrage de gestion des eaux pluviales urbaines est explicitement interdit (DOO, page 76).

De plus, le rétablissement des continuités écologiques de la trame bleue ne semble pas assuré par la prescription suivante « Envisager la suppression des obstacles existants » (DOO, p.age77).

L'autorité environnementale recommande de renforcer les prescriptions visant à assurer la protection des milieux aquatiques et en particulier des milieux humides.

3 Qualité de l'évaluation environnementale

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

L'évaluation des incidences prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement (Tome 3) comprend :

- une analyse du PADD, qui se contente de rappeler brièvement les principaux axes stratégiques en matière d'environnement ;
- une analyse des incidences de la mise en œuvre du DOO, sous la forme d'un tableau croisant les dix orientations du DOO et sept thématiques (caractéristiques géomorphologiques, ressource en eau et ses usages, espaces naturels et biodiversité, risques majeurs, nuisances et pollutions, énergie et climat, paysage) avec un système de cotations positives ou négatives, forte ou faible à modérée ;
- une analyse des incidences du projet de SCoT par grande thématique ;
- une synthèse de l'évaluation.

Dans l'ensemble, l'évaluation des incidences environnementales est basée sur des considérations d'ordre général, sans démontrer en quoi les objectifs et orientations du DOO sont susceptibles d'influencer la trajectoire du territoire par rapport au scénario au fil de l'eau en l'absence du SCoT. Elle est d'ailleurs souvent une reprise, parfois *in extenso*, de passages du DOO. Il ressort de celle-ci qu'une grande partie des incidences est considérée comme positive. Pour certaines thématiques, le rapport accole la mention suivante : « le projet de SCoT met en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement fortes pour répondre aux effets négatifs ». Il faut noter qu'aucun élément chiffré ou graphique n'est présenté en appui de cet exercice d'évaluation.

Par exemple, le rapport affirme que « bien que le projet de SCoT engendrera de nouvelles consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre (GES), la politique en matière de production d'énergie renouvelable et de diminution des consommations énergétiques existantes viendra contrebalancer ces effets » (page 111). Une projection chiffrée de ces différents facteurs sur le territoire aurait conféré plus de crédibilité à l'évaluation des incidences du projet de SCoT sur le climat. L'autorité environnementale souligne l'existence de l'outil « GES URBA »¹⁰, dispositif d'aide à la décision qui permet de comparer différents scénarios d'aménagement du territoire en termes de consommations d'énergie et d'émissions de GES.

L'ambition touristique du territoire aurait par ailleurs justifié une analyse plus approfondie de ses effets en matière de consommation d'espaces, de déplacements, d'incidences sur la biodiversité ou la ressource en eau.

L'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 est construite selon la même architecture que celle relative à l'analyse des incidences du DOO sur l'environnement. Bien que les impacts de certaines orientations (1.2, 1.3, 2.1 et 3.1) ne soient pas évalués, l'analyse conclut que « le projet de SCoT ne présente pas d'incidence négative sur ces espaces » (p. 58).

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des incidences du SCoT sur l'environnement et la santé par une meilleure évaluation, quantitative et qualitative, des effets identifiés.

3.2 Mesures de suivi des effets sur l'environnement

Le dispositif de suivi des effets de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement doit permettre « d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (art. R.104-18 du code de l'urbanisme).

L'évaluation environnementale comporte une liste de 64 indicateurs de suivi, regroupant à la fois des indicateurs destinés à mesurer l'atteinte des objectifs propres au SCoT en matière d'aménagement et de développement du territoire et des indicateurs destinés à évaluer les effets de sa mise en œuvre sur l'environnement. Ceux-ci couvrent l'ensemble des thématiques du document d'urbanisme et des enjeux environnementaux.

Néanmoins, le choix de certains indicateurs pose question comme ceux sur l'évolution des surfaces couvertes par des zonages d'inventaire ou de protection (Natura 2000, Znieff...), le nombre de périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable, le recensement des sites industriels dangereux du territoire ou encore l'évolution des PPR. En effet, ils ne se rapportent pas expressément aux objectifs ou aux impacts environnementaux du document d'urbanisme.

D'autres indicateurs semblent difficilement mesurables et mériteraient d'être reformulés, notamment l'indicateur 41 sur le suivi de la mise en œuvre de la trame verte et bleue.

Une attention particulière nécessiterait par ailleurs d'être portée à l'évolution du phénomène de vacance de logements, en introduisant un indicateur de suivi par commune afin, et s'il venait à augmenter, d'ajuster en conséquence la mobilisation du gisement ainsi libéré et les objectifs de construction de logements neufs.

Pour rappel, la loi Climat et Résilience impose désormais d'établir un rapport triennal sur le rythme d'artificialisation du territoire et la consommation d'espaces agricoles naturels et forestiers. Il convient dès lors d'ajouter un indicateur mesurant les surfaces artificialisées.

¹⁰ <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/applications/appli-ges-urba>

Enfin, le rapport n'expose pas les modalités précises du dispositif de suivi, en dehors de l'indication des sources de données et de la fréquence de collecte. Il en résulte des interrogations quant à la capacité de la collectivité à évaluer le respect des engagements pris en matière de préservation de l'environnement. De ce fait, il serait pertinent de préciser, a minima :

- les valeurs initiales des indicateurs à l'année d'engagement du SCoT ;
- les valeurs cibles à différentes échéances échelonnées jusqu'en 2040, afin d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs fixés par le SCoT ;
- les mesures correctives envisagées en cas de non-atteinte des objectifs ;
- l'organisation des instances qui auront en charge le suivi et la diffusion de ces indicateurs (moyens humains et financiers dédiés, etc.).

L'autorité environnementale recommande de revoir le dispositif de suivi, en définissant des indicateurs et des modalités de suivi régulier à même de vérifier les effets de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement et déclencher d'éventuelles mesures correctives.

3.3 Résumé non technique

Le dossier comprend un résumé non technique qui reprend les informations principales du rapport de présentation : diagnostic et état initial de l'environnement, présentation du SCoT, évaluation environnementale, articulation avec les autres plans et programmes et les modalités de suivi de l'application du SCoT.

La présentation des enjeux du territoire dans ce document pourrait cependant être plus contextualisée et illustrée par des documents graphiques ou cartographies permettant de localiser et hiérarchiser les secteurs à enjeux, en particulier concernant l'enjeu de « paysage et patrimoine ».

De même, si les principaux objectifs du PADD sont expliqués, les principales orientations et principaux objectifs issus du DOO sont seulement énoncés sans argumentation. Enfin, les descriptions des incidences du SCoT sur l'environnement et de son articulation avec les autres plans et programmes sont succinctes et lacunaires et mériteraient d'être développées.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer le résumé non technique afin d'en faire un document plus pédagogique et communicant.

4 Conclusion

Le projet de SCoT du Pays de Grande Sologne s'appuie sur un diagnostic territorial en grande partie daté (une dizaine d'années), qui n'a fait l'objet que d'une actualisation partielle (démographie, logement et économie). L'identification des principaux enjeux environnementaux du territoire en est donc compliquée.

Les hypothèses de développement prévues par le SCoT reposent sur une projection démographique ambitieuse, qui n'est pas justifiée. Le SCoT semble continuer à privilégier le modèle de l'extension, certes plus modérée, mais sans proposer une réelle inversion de la tendance et sans démontrer sa compatibilité avec les orientations nationales et régionales (Sraddet) en matière de consommation d'espace.

Le projet de développement est susceptible d'avoir des incidences en particulier sur le patrimoine naturel riche du territoire du SCoT et ses ressources en eau. La pertinence du SCoT à cet égard mériterait d'être renforcée par une traduction des intentions affichées par des mesures concrètes et par un traitement plus approfondi des questions d'adaptation au changement climatique et de développement des énergies renouvelables. Le caractère peu prescriptif du DOO du SCoT est d'autant plus dommageable qu'il constituera le seul document directement opposable aux futurs plans d'urbanisme locaux.

Enfin, l'évaluation des incidences environnementales reste, sur l'ensemble des thématiques, basée sur des considérations d'ordre général et ne démontre pas en quoi les objectifs et orientations du DOO sont susceptibles d'influencer la trajectoire du territoire par rapport au scénario au fil de l'eau.

Quinze recommandations figurent dans le corps de l'avis.

Ce projet de SCoT fait l'objet d'un nombre de recommandation supérieur à celui généralement constaté pour ce type de dossier.