



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Gâtinais Montargois (45 et 89)**

n°Ae : 2023-132

Avis délibéré n° 2023-132 adopté lors de la séance du 7 mars 2024

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 7 mars 2024 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Gâtinais Montargois (45-89).

Ont délibéré collégalement : Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.

Étaient absents : Sylvie Banoun, Karine Brulé, Laure Tourjansky, Éric Vindimian.

* *
*

L'Ae a été saisie pour avis par le président du pôle d'équilibre territorial et rural Gâtinais Montargois, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 janvier 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 18 janvier 2024 :

- la ministre chargée de la santé,
- les préfets de département du Loiret et de l'Yonne, la préfète du Loiret ayant transmis une contribution en date du 26 juin 2023 dans le cadre de la consultation des services de l'État.

Sur le rapport de Nathalie Bertrand et de François Vauglin, qui ont rencontré le pétitionnaire et visité des installations le 12 février 2024, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. 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.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Synthèse de l'avis

Le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Gâtinais Montargois est porté par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Gâtinais Montargois ». Il constitue la révision du SCoT du Montargois-en-Gâtinais approuvé en 2017, suite à l'intégration dans son périmètre des communes de l'ancienne communauté de communes du Bellegardois fusionnée avec celles du Pays-de-Loire et de Châtillon-Coligny initialement dans le périmètre. Composé de 95 communes, il s'étend sur 177 300 ha au nord-est de la région Centre-Val-de-Loire (département du Loiret), jouxtant la Bourgogne-Franche-Comté (son périmètre compte à l'est la commune de Saint-Loup-d'Ordon dans le département de l'Yonne), et l'Île-de-France. Majoritairement rural, le territoire est organisé autour de quatre intercommunalités dont l'agglomération montargoise.

En 2021, le PETR a choisi de fusionner la révision du SCoT et l'élaboration du Plan climat air énergie territorial (PCAET).

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de ce SCoT valant PCAET sont :

- la réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols,
- la gestion qualitative et quantitative durable de la ressource en eau,
- la préservation et restauration des milieux naturels et des continuités écologiques,
- la réduction des consommations énergétiques, le développement des énergies renouvelables et la diminution des émissions de gaz à effet de serre,

Le projet de SCoT est fondé sur un scénario de croissance démographique moyenne annuelle de 0,41 % sur les dix années à venir et 0,3 % pour les dix années suivantes. L'incertitude des projections conduit l'Ae à recommander de fonder le scénario de croissance démographique du territoire sur un scénario au « fil de l'eau » actualisé en fonction de la croissance observée ces toutes dernières années.

La principale justification du projet est l'intégration du Bellegardois. Le parti pris a été de peu toucher aux équilibres et actions du SCoT de 2017, ce qui conduit à un dossier donnant l'impression de présenter à nouveau l'élaboration du SCoT, et non de saisir l'opportunité de la révision pour actualiser les analyses, et par conséquent mettre à jour certains objectifs et actions, en rectifiant si besoin la trajectoire en fonction du retour d'expérience des cinq années écoulées du SCoT. Le choix de l'intégration du PCAET permet d'intégrer les objectifs climat, air, énergie, au document de planification territoriale, ce qui apporte des compléments intéressants.

L'Ae émet un certain nombre de recommandations pour améliorer le dossier et son évaluation environnementale, notamment d'actualiser les données et études utilisées, mais aussi d'intégrer à l'ensemble du document d'orientations et d'objectifs les résultats de l'évaluation environnementale, de finaliser l'inventaire des zones humides et d'en faire une action du PCAET, et de rehausser les objectifs de baisse d'émissions de gaz à effet de serre des secteurs agricole et industriel.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du SCoT

Le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Gâtinais Montargois, porté par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Gâtinais Montargois »², constitue la révision du SCoT du Montargois-en-Gâtinais³ (approuvé en 2017), suite à l'intégration dans son périmètre des communes de l'ancienne communauté de communes du Bellegardois⁴ fusionnée avec celles du Pays de Lorris et de Châtillon-Coligny initialement dans le périmètre.

Le territoire du Gâtinais Montargois, de 177 300 ha environ, se situe au nord-est de la région Centre Val de Loire (département du Loiret), jouxtant la Bourgogne-Franche-Comté (son périmètre compte à l'est la commune de Saint-Loup-d'Ordon⁵ dans le département de l'Yonne), et l'Île-de-France.

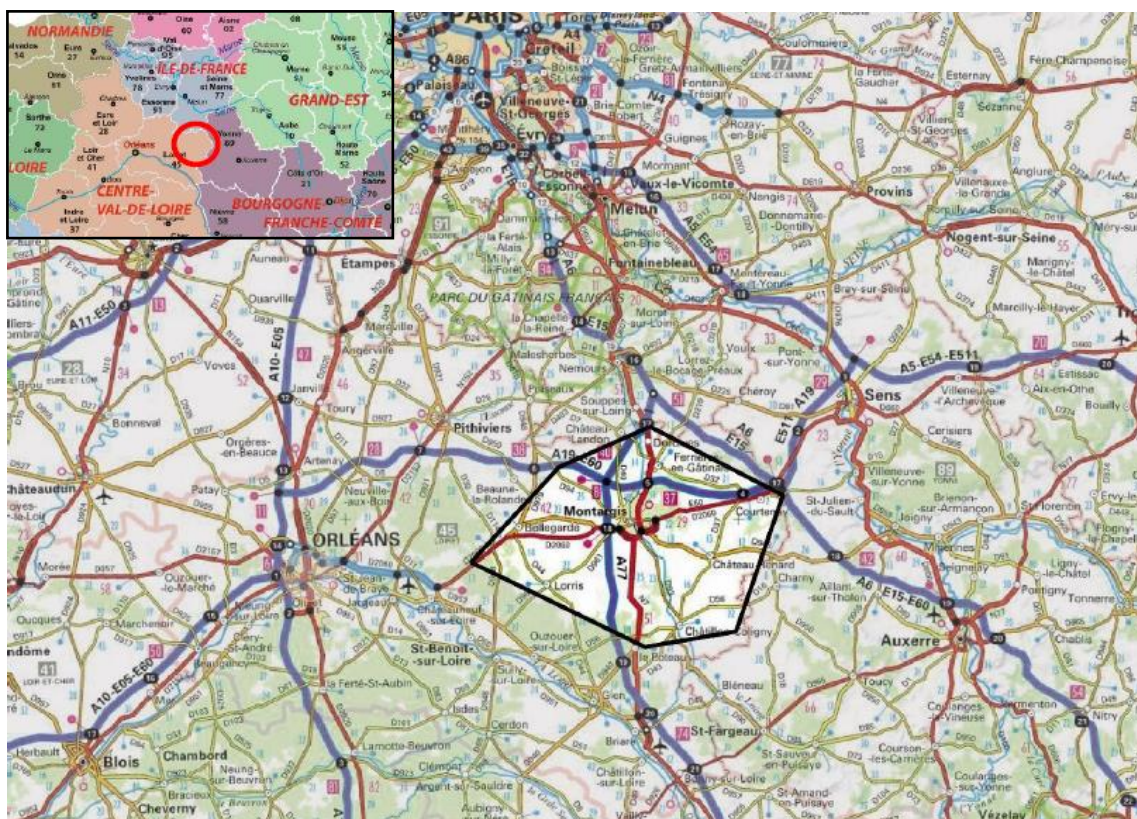


Figure 1 : Un territoire aux confins de trois régions (Source : dossier).

- ² Issu de la fusion récente (1^{er} janvier 2019) du syndicat mixte du SCoT du Montargois en Gâtinais, de l'ex pays du Gâtinais et des quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) composant le périmètre du nouveau SCoT.
- ³ Rassemblant les communautés de communes de la Cléry du Betz et de l'Ouanne, des canaux et Forêts en Gâtinais, des Quatre Vallées et l'agglomération Montargoise et Rives du Loing.
- ⁴ Initialement intégrée dans le Scot du Pays Beauce Gâtinais en Pithiverais.
- ⁵ Commune de 257 habitants ayant rejoint au 1^{er} janvier 2015 la communauté de communes de la Cléry, du Betz et de l'Ouanne.

Ce territoire, qui regroupe 95 communes et une population estimée à plus de 130 000 habitants en 2023, est majoritairement rural : 67 communes comptent moins de 1 000 habitants. Il est marqué par les vastes massifs forestiers de la région Centre-Val-de-Loire avec au sud la forêt d'Orléans, en son centre la forêt de Montargis et de nombreux autres boisements dispersés totalisant plus de 100 ha. La vallée du Loing, affluent de la Seine, structure le territoire du sud vers le nord. Son bassin versant inclut un réseau hydrographique dense orienté est/ouest avec en particulier dans le périmètre l'Ouanne, le Fusain, la Cléry, le Betz.

Le territoire du SCoT est également marqué par des polarités urbaines. Il comporte un cœur d'agglomération structuré autour de Montargis⁶ (environ 15 000 habitants) et comprenant aussi notamment Amilly, Chalette-sur-Loing et Villemandeur, l'ensemble regroupant environ 65 000 habitants (soit 50 % de la population du SCoT) et dont l'influence dépasse le territoire considéré. Une douzaine de villes d'inégale importance complètent cette structuration et jouent le rôle de « polarités-relais ». Sa partie nord / nord-est située dans l'aire d'attraction parisienne (Paris est située à environ 100 km), et connaît une pression démographique et foncière importante.

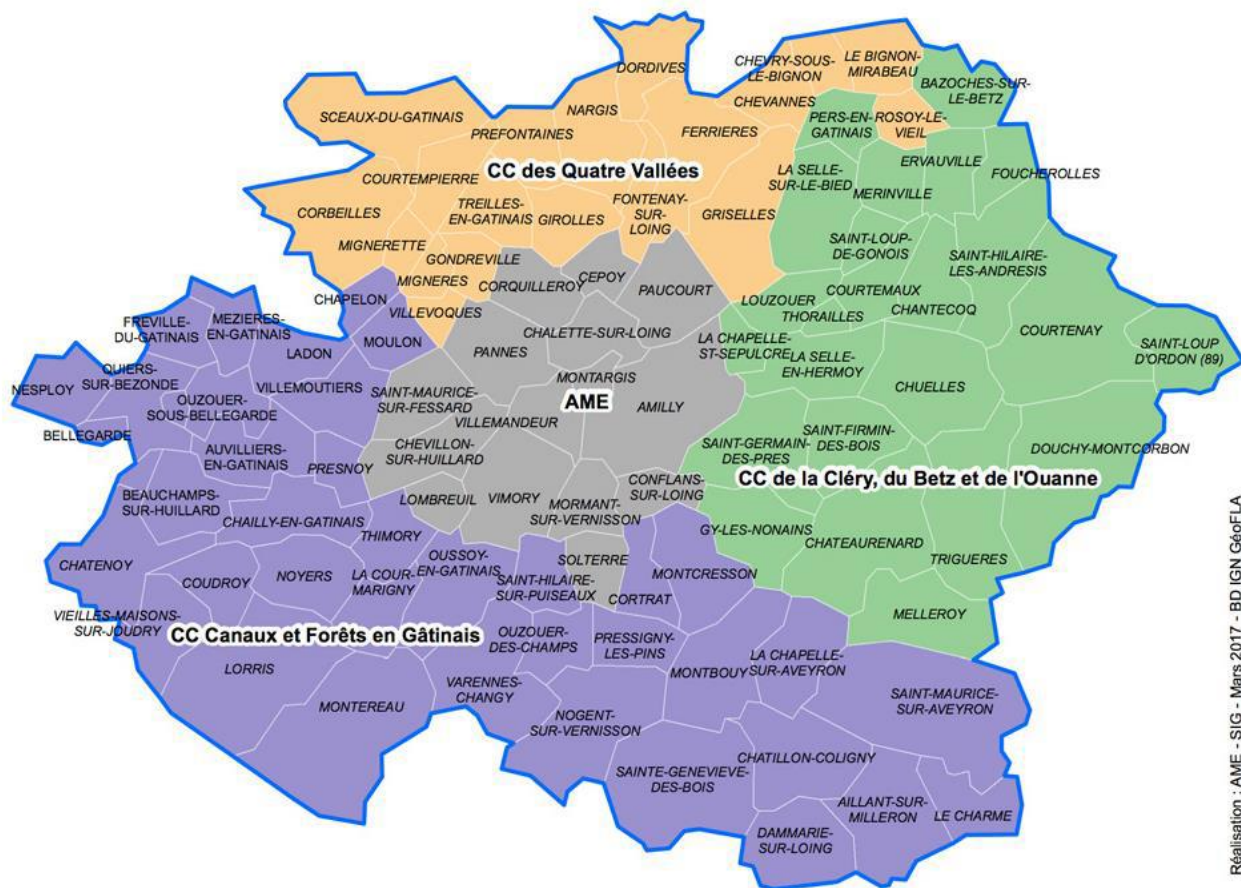
Il est couvert aux trois-quarts par des espaces agricoles composant des bassins de production contrastés s'agissant des types d'exploitations et des qualités de sols : au centre-sud de Montargis et au nord-ouest, des plateaux avec de la polyculture à forte valeur ajoutée (cultures céréalières et industrielles sous contrat telles les betteraves) ; au sud-ouest en bordure de la forêt d'Orléans, une zone d'élevage avec des surfaces dominées par les prairies ; des fonds de vallées dominés par l'élevage ; des cultures spécialisées (arboriculture et légumes de plein champ, plantes ornementales) présentes dans différents secteurs du territoire.

Le territoire a connu une croissance démographique régulière, inégalement répartie (préférentiellement portée par le périurbain de Montargis, les villages du nord du territoire et le long de la vallée du Loing avec le desserrement francilien, les pôles relais), estimée en moyenne à 0,69 % par an depuis 1968, avec un ralentissement entre 2006 et 2016 (soit 0,39 %⁷), encore plus prononcé dans les cinq années suivantes (0,16 %). Le dossier ne propose pas de données démographiques actualisées par rapport à celles du SCoT en vigueur sur les dix dernières années. Une actualisation serait pourtant bienvenue dans le cadre de ce projet de révision.

Le projet de SCoT a vocation à valoir Plan climat air énergie territorial (PCAET). Il a été arrêté le 16 mars 2023. Le dossier précise, comme cela a été confirmé lors de la visite, que le comité syndical du PETR a fait le choix par délibérations du 8 avril 2021 de fusionner et mutualiser deux processus en cours, révision du SCoT et élaboration du PCAET. Les objectifs poursuivis par cette révision du SCoT valant PCAET ont été conçus « *dans le prolongement de ceux inscrits dans le SCoT actuel en y intégrant le nouveau contexte territorial et réglementaire* ».

⁶ Sous-préfecture de département avec Pithiviers.

⁷ Noté à 0,16 % dans une partie du dossier, par erreur.



Réalisation : AME - SIG - Mars 2017 - BD IGN GéoFLA

Figure 2 : Territoire du SCoT du Gâtinais Montargois (Source : dossier).

1.2 Présentation du SCoT valant PCAET

1.2.1 Le projet de territoire à l'horizon 2043

Le projet de SCoT valant PCAET traduit le projet de territoire du PETR du Gâtinais Montargois à vingt ans (2043). Trois axes stratégiques sont définis par le projet d'aménagement stratégique (PAS) :

- Axe 1 « Développer l'attractivité économique du territoire »,
- Axe 2 « Habiter le territoire : une politique d'accueil qualitative »,
- Axe 3 « Mettre en œuvre les transitions écologique, énergétique et climatique du territoire ».

Ces axes sont repris dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), déclinés en dix sous-objectifs⁸, détaillés en 41 intentions, non hiérarchisées. Les deux premiers objectifs sont issus du DOO du SCoT en vigueur, reprenant l'essentiel des sous-objectifs tout en assurant une reformulation de certaines intentions pour mieux répondre aux enjeux du projet de SCoT : à titre d'exemple « développer des filières à forte valeur ajoutée du territoire et répondre aux besoins alimentaires locaux » (1.3.3), « affirmer le besoin d'une rénovation du bâti résidentiel » (2.1.4), « accueillir les infrastructures de recharge pour une mobilité décarbonée » (2.3.3). Le troisième objectif, centré sur la mise en œuvre de la transition, est nouveau, reprenant cependant neuf des

⁸ Fixer et développer l'emploi sur le territoire ; adapter l'armature commerciale au projet territorial ; adapter l'offre en logements aux besoins de la population ; une empreinte urbaine mieux maîtrisée ; conforter et adapter l'armature de services et d'équipements ; encourager les alternatives à la voiture individuelle ; lutter contre le changement climatique et mettre en œuvre la transition énergétique ; s'adapter au changement climatique, économiser et consommer durablement les ressources naturelles du Gâtinais Montargois ; prévenir et gérer les risques naturels et technologiques ; préserver les milieux naturels remarquables du Gâtinais Montargois, et pérenniser la trame verte et bleue (TVB).

intentions de l'objectif trois du DOO de 2017. Les intentions des sous-objectifs ne sont pas complètement étanches. À titre d'exemple « *préserver le foncier agricole à fort potentiel économique* » (1.3.1) rejoint la thématique « *maîtriser la consommation foncière* » (2.2.4) ou encore « *privilégier l'optimisation des enveloppes urbaines et villageoises existantes* » (2.2.3).

Le PAS précise en préambule que le socle du projet sera de « *consolider une armature territoriale fragilisée* », le diagnostic identifiant une concentration des activités économiques, des déséquilibres territoriaux grandissants, des dynamiques démographiques centrifuges récentes, et une fragilisation des fonctions urbaines et villageoises. Dans ce contexte, le dossier fonde le projet de révision du SCoT sur un scénario à 2043⁹ de croissance démographique¹⁰ annuelle qualifié « d'ambitieux et réaliste » de 0,41 % pour les dix années à venir et 0,3 % pour les dix années suivantes, scénario médian par rapport à une incertitude évaluée à +/-0,21 % (ce qui traduit une forte incertitude des projections établies). Les besoins en logement sont conséquemment évalués.

Les projections proposées prennent un scénario au « fil de l'eau » fondé sur la croissance démographique 2006–2016 (soit 0,39 %/an), ce qui semble élevé au regard de la croissance des cinq dernières années estimée par le dossier à 0,16 %/an. Une réactualisation et un suivi sur la base du plus récent des taux de croissance démographique des cinq dernières années semblent ainsi nécessaires pour fonder au plus juste les objectifs en matière d'accueil de populations et de maîtrise de consommation foncière, ce qui n'est pas proposé par le dossier.

L'Ae recommande de fonder le scénario de croissance démographique du territoire sur un scénario au « fil de l'eau » actualisé en fonction de la croissance observée ces dernières années.

Le PAS fixe au SCoT des objectifs de réduction de consommation foncière de 50 % sur les dix premières années et 75 % sur les dix suivantes¹¹.

Le DOO fixe pour la production de nouveaux logements une enveloppe maximale de consommation foncière de 767 ha, déclinée par type de communes et intercommunalités. Le dossier propose des indicateurs de suivi trisannuel de la progression de la tache urbaine, sans préciser toutefois les ajustements et les priorités en cas de croissance démographique inférieure au scénario retenu, ce qui aurait pour conséquence possible de mettre à mal la stratégie de renforcement de l'armature urbaine projetée¹² et de favoriser un éparpillement peu propice à une moindre consommation foncière.

L'Ae recommande de préciser (ou le cas échéant de prévoir) les régulations qui seront mises en place pour chaque commune en cas de moindre progression démographique que celles du scénario retenu et de prévoir les modalités de réallocation des enveloppes urbanisables.

⁹ Fondé à la fois sur la vision tendancielle de l'Insee, le taux de croissance retenu dans le SCoT en vigueur et le renforcement de l'attractivité observée en période post Covid.

¹⁰ Ce scénario prend en compte la vision tendancielle de croissance démographique de l'Insee (+0,12 %/an entre 2013 et 2050), et celle du SCoT en vigueur et des documents d'urbanisme en cours (établissant le taux de croissance à 0,41 %).

¹¹ Le Srdet Centre-val-de-Loire ne fixe pas d'objectif chiffré en matière de réduction de la consommation d'espace, donnant pour cible dans son objectif stratégique 5 de « réduire l'artificialisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en particulier en recyclant au maximum le potentiel des friches, pour tendre vers un solde zéro mesuré à l'échelle régionale en 2040 ». Le Srdet Bourgogne-Franche-Comté est plus précis fixant un objectif intermédiaire de réduction de 50 % de la consommation d'espace par rapport à la consommation observée sur une période de référence précédente (10 ans précédant l'arrêt du document de planification).

¹² Le PAS présente les objectifs du Scot en matière de définition de son armature urbaine : conforter les capacités d'accueil du cœur d'agglomération, consolider et conforter les pôles-relais, mieux maîtriser les dynamiques démographiques des pôles secondaires, des communes périurbaines et des communes rurales, pour conforter « les aménités villageoises » des premières et conserver une « croissance mesurée » pour les secondes.

Le foncier à vocation économique est fixé à une enveloppe maximale de 75 ha supplémentaires sur la durée du SCoT, le DOO prescrivant que « *les EPCI peuvent réattribuer aux zones d'activités économiques les enveloppes foncières non consommées pour l'habitat et les équipements liés* », ce qui ouvre la porte à des consommations nettement plus importantes et n'assure en rien une économie dans la consommation foncière. Par ailleurs, le PAS estime les besoins fonciers pour le développement des énergies renouvelables à 108 ha d'ici 2033 et 201 ha au total d'ici 2043, notamment pour l'agrivoltaïsme¹³ (50 % des besoins supplémentaires), pour la création d'unités de méthanisation à 25 ha d'ici 2033 et 35 ha d'ici 2043, et pour les bâtiments agricoles à 3 ha.

Le dossier ne propose pas de tableau récapitulatif de l'ensemble des nouvelles consommations foncières projetées permettant de consolider aisément les perspectives du rythme de ces consommations. Il n'explique pas non plus les besoins fonciers supplémentaires pour les aménagements des infrastructures de transports, y compris circulations actives et routières, et n'en propose pas d'indicateurs de suivi.

L'Ae recommande d'explicitier les consommations foncières supplémentaires des aménagements projetés d'infrastructures de transport, en particulier pour les circulations actives et routières.

1.2.2 Stratégie territoriale air-énergie-climat et plan d'action

La stratégie territoriale air-énergie-climat a pour but de définir les priorités et les objectifs notamment en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de renforcement du stockage de carbone sur le territoire, de maîtrise de la consommation d'énergie finale, de production et de consommation des énergies renouvelables (EnR) et de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Le projet de SCoT vise une réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) et une amélioration de la qualité de l'air en prenant 2016 comme année de référence¹⁴ :

- réduisant de 22 % les émissions de GES du territoire sur les 10 premières années d'application du SCoT (2023 - 2033 - ce qui représente en fait onze années),
- réduisant de 31 % les émissions GES du territoire sur les 10 années suivantes d'application du SCoT (2033¹⁵ - 2043 - même remarque).

Il a également pour objectif de tendre vers l'autonomie énergétique à 2050 et devenir un territoire à énergie positive à cette échéance (réduction de la consommation, développement de la production d'énergie à partir de ressources renouvelables) et, en prenant l'année 2016 comme référence¹⁶ :

- réduisant de 14 % la consommation énergétique du territoire sur les 10 premières années d'application du SCoT (2023-2033),
- réduisant de 17 % la consommation énergétique du territoire sur les 10 années suivantes d'application du SCoT (2033-2043),
- produisant au niveau du territoire à l'horizon 2033 une quantité d'énergies à partir de ressources renouvelables équivalente à 43 % de l'énergie consommée,

¹³ Qui constitue une forme d'artificialisation des sols.

¹⁴ Le dossier fait l'hypothèse que le territoire a suivi « *une trajectoire vertueuse* » sur la période 2016-2023 avec une réduction des émissions de GES à 12,5 %, « alors que le territoire émettait sur l'année 1,3 M tonnes d'équivalent CO₂ ».

¹⁵ Le dossier indique 2023-2043.

¹⁶ Le dossier fait l'hypothèse que le territoire a suivi une « *trajectoire vertueuse* » sur la période 2016 - 2023, avec 8,5% de réduction de la consommation énergétique et une part d'énergies renouvelables portée de 10 à 22 %.

- produisant au niveau du territoire à l'horizon 2043 une quantité d'énergies à partir de ressources renouvelables équivalent à 77 % de l'énergie consommée.

Ce volet climatique du projet de SCoT valant PCAET se décline selon trois axes stratégiques :

- axe 1 : un modèle de développement sobre et qualitatif (par et) pour tous,
- axe 2 : un écosystème territorial propice à la transition écologique et source d'opportunités,
- axe 3 : un territoire résilient pour faire face aux effets du changement climatique.

Ces axes donnent lieu à la définition de 18 objectifs opérationnels déclinés dans le plan d'action en 42 actions à mener sur les six années du PCAET¹⁷ ; certaines sont à engager dès la première année du plan (souvent sous forme de préfiguration) et d'autres à moyen terme (dès la 2^e ou 3^e année). Les conditions de mise en œuvre, les pilotes et partenaires impliqués, les moyens alloués, l'articulation avec d'autres actions ou dispositifs, les incidences (sans chiffrage) sur les objectifs du PCAET sont précisés pour chacune des actions. Le plan d'actions distingue par ailleurs un axe stratégique 0 « Animation, gouvernance et communication » contenant deux objectifs stratégiques : la gouvernance et le suivi, la communication et la mobilisation.

La stratégie territoriale du volet air-énergie-climat est intégrée au PAS et DOO. Au-delà de l'axe stratégique et de l'objectif opérationnel qui lui sont dédiés, plusieurs objectifs et sous-objectifs opérationnels relevant des deux autres axes stratégiques territoriaux y contribuent également (« *encourager les alternatives à la voiture individuelle* », « *une empreinte urbaine mieux maîtrisée* »). Cela témoigne du caractère intégrateur du SCoT valant PCAET, mais également d'une certaine complexité à en mener une analyse dédiée sur ce thème.

1.3 Procédures relatives au SCoT valant PCAET

Un SCoT est constitué, conformément à l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale et aux articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme :

- d'un plan d'aménagement stratégique (PAS) qui fixe les objectifs de développement et d'aménagement concourant à la coordination des politiques publiques qui s'appliquent sur le territoire à un horizon de vingt ans ;
- d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui a pour objet de décliner concrètement les principes énoncés par le PAS ; le DOO détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires, de développement équilibré des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent ;
- d'annexes.

Chacun de ces éléments peut comprendre des documents graphiques.

Au regard de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme modifié par l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, le SCoT peut tenir lieu de PCAET. Il poursuit alors les objectifs énoncés au 1^o du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement. Le PAS définit ces objectifs, objectifs ainsi déclinés dans le DOO. Les éléments relatifs au volet air-énergie-climat (diagnostic, stratégie territoriale, programme d'actions et dispositif de suivi et d'évaluation) sont fournis en annexe du SCoT.

¹⁷ 2022 à 2027, qu'il conviendrait de réactualiser au vu de l'avancée du dossier.

Le SCoT valant PCAET est un plan susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. À ce titre, en application du 47° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues par l'article R. 122-20 du même code. Selon le 1° du IV de l'article R. 122-17, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce SCoT valant PCAET dont le périmètre excède les limites territoriales d'une seule région.

Étant susceptible d'affecter des sites Natura 2000¹⁸, le SCoT valant PCAET doit comporter une évaluation des incidences à ce titre.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de ce SCoT valant PCAET sont :

- la réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols,
- la gestion qualitative et quantitative durable de la ressource en eau,
- la préservation et restauration des milieux naturels et des continuités écologiques,
- la réduction des consommations énergétiques, le développement des énergies renouvelables et la diminution des émissions de gaz à effet de serre,

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale fournit une analyse des incidences du SCoT assez sommaire. Toutefois, elle présente la particularité d'être relativement bien intégrée au dossier. En témoigne ainsi la mention dans chaque fiche du plan d'action du PCAET 2022-2028 des résultats de l'évaluation environnementale à prendre en compte, d'indicateurs de suivi et d'indicateurs d'impacts assortis de la cible visée. Il est en revanche regrettable que cette démarche d'intégration ne porte pas sur l'ensemble des actions du DOO, traduites par des prescriptions et des recommandations.

L'Ae recommande d'intégrer à l'ensemble de prescriptions et recommandations du DOO les résultats de l'évaluation environnementale.

2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes

La compatibilité du SCoT avec le Sdage Centre-Val-de-Loire, le Sdage du bassin Seine-Normandie, la Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) « nappe de Beauce », les trois plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) actuellement en vigueur, le plan d'exposition aux bruits (PEB) du Loiret et le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) du Loiret est évaluée par le dossier. Cette partie est conduite méthodiquement et systématiquement. Elle n'appelle pas d'observation de l'Ae.

¹⁸ 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 sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

2.2 État initial de l'environnement

L'état initial est un document pédagogique qui propose à la fin de chaque partie un tableau de synthèse sur les constats et les enjeux pour le SCoT. Il se clôt par un chapitre sur les enjeux environnementaux, hiérarchisés selon des « enjeux forts » (au regard de deux critères, un écart fort entre l'état initial et les tendances d'évolution, et un effet de levier important du SCoT), des « enjeux à prendre en compte » (lorsqu'un des deux critères précités est satisfait), et des « enjeux secondaires » (ne correspondant pas aux critères précités mais constituant des enjeux intéressants à considérer).

Si les deux critères de notation apparaissent pertinents, il aurait convenu de hiérarchiser les enjeux du territoire en tant que tels, puis d'évaluer l'effet de levier possible du SCoT. Le traitement conjoint des deux peut présenter deux biais. Le premier est de lisser l'effet du SCoT : la thématique « consommation d'espace et étalement urbain » n'est curieusement pas considérée comme un enjeu fort du SCoT alors qu'il doit organiser l'aménagement avec une gestion économe de l'espace afin de limiter l'artificialisation des sols (en application de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme), les documents d'urbanisme de rang inférieur devant être compatibles. Le second biais, dès lors que les effets de levier du SCoT ne sont pas considérés à leur juste mesure, consiste à ne pas déterminer clairement ses incidences potentielles, positives ou négatives, et donc les éventuelles mesures d'évitement, réduction, compensation (ERC) à mettre en place.

L'Ae recommande de caractériser clairement dans l'état initial le niveau des enjeux environnementaux pour le territoire et ce qu'ils représentent pour le SCoT au titre de l'effet de levier que celui-ci peut mettre en œuvre.

L'Ae recommande de reconsidérer l'évaluation de la thématique « consommation d'espace et étalement urbain » comme enjeu fort pour le SCoT. Elle recommande également d'évaluer distinctement l'importance des enjeux pour le territoire d'une part et l'effet de levier du SCoT d'autre part.

Les données chiffrées sont anciennes (antérieures à 2016, voire datant de 2010 pour les données du recensement agricole). Deux facteurs ont été évoqués pour expliquer lors de la visite cet état de fait : un processus d'élaboration du SCoT étalé dans le temps, et une reprise des données du SCoT en vigueur adopté en 2017, dont la révision a été perçue comme un passage obligé pour l'intégration des communes du Bellagardois. Certaines données (démographiques, consommation d'espace...) ne sont donc plus d'actualité. Ainsi, le parc photovoltaïque actuel, dont le dossier annonce la « multiplication [...] par 8 d'ici 2020 », n'est pas présenté. Il est donc nécessaire de disposer d'un suivi fin sur certaines données centrales dans l'analyse de l'efficacité du SCoT.

L'Ae recommande d'actualiser les données fournies par le dossier dans le diagnostic, en particulier concernant la démographie, l'état de la tache urbaine et la consommation foncière, cet état des lieux devant présenter les valeurs actuelles et leur dynamique récente.

2.2.1 Diagnostic stratégique

Le diagnostic stratégique dresse la trajectoire socio-économique du territoire. Il propose pour chaque thématique abordée des encadrés de synthèse, questionnements et enjeux qui permettent d'identifier des points de fragilité : un modèle de développement économique marqué par les

activités industrielles et des savoir-faire historiques (en particulier la vulcanisation du caoutchouc¹⁹) qui fait face à une désindustrialisation (1 385 emplois en moins entre 2006 et 2016) ; une dynamique résidentielle inégale qui tend à disperser la population (pression démographique liée à l'influence parisienne au nord et nord-est sur les communes rurales et périurbaines, perte de population en cœur d'agglomération) et à remettre en cause les polarités territoriales dans leurs fonctions urbaines ; une vacance structurelle du logement importante (soit 11 % du parc en 2016 alors qu'elle est de 8,5 % en France sur la même période) et en augmentation ; une consommation foncière importante pour l'habitat depuis les années 1990, donnée par le dossier à un rythme annuel entre 2006 et 2021 de 0,61 % soit presque 93 ha par an pour une croissance démographique moyenne de 0,39%/an) ; un fort enjeu de renouvellement des générations chez les chefs d'exploitations agricoles (79 % de renouvellement des entreprises agricoles sur la période couverte par le SCoT).

Le territoire dispose d'un hébergement touristique, peu diversifié, qui répond à un tourisme local ou de passage organisé autour de Montargis, la « Venise du Gâtinais », d'un réseau remarquable de canaux, et de l'arborétum des Barres. Un Schéma de développement touristique du Gâtinais a été réalisé en 2019 par le pôle de structuration du Loiret pour mener des actions communes autour de l'Eurovéloroute (la Scandibérique allant de la Norvège à l'Espagne).

Paysage, patrimoine

Le dossier recense deux sites classés (les châteaux de Chatillon-Coligny et de Platteville et leur parc) et trois sites inscrits dont le bassin du Loing, le canal et le parc du château de Cepoy ; le territoire compte 88 monuments classés monuments historiques et deux sites patrimoniaux remarquables (Ferrières-en-Gâtinais et Château-Renard).

L'enjeu paysager n'est pas répertorié dans le tableau de synthèse de classification des enjeux pour le SCoT, alors qu'il constitue une orientation stratégique du PAS « *Maintenir la diversité des cultures et des paysages* » (1.3.2) au travers des activités agricoles qui façonnent le paysage du territoire.

L'Ae recommande d'évaluer le niveau d'enjeu que représente la préservation de l'identité paysagère du territoire du Gâtinais Montargois dans l'effet de levier du SCoT.

2.2.2 Diagnostic climat air énergie

Les données présentées pour les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques sont assez anciennes et couvrent la période 2008-2016. Celles relatives aux productions à base de ressources renouvelables également. Il conviendrait d'actualiser le dossier en prenant en compte les dernières données disponibles²⁰ afin de donner une image plus précise de la situation initiale.

L'Ae recommande d'actualiser le diagnostic climat, air, énergie.

La consommation énergétique totale du territoire s'est établie en 2016 à 3 733 GWh dont 32 % pour le secteur résidentiel, 11 % pour le tertiaire, 33 % pour les transports et 19 % pour l'industrie.

¹⁹ La vulcanisation est une opération chimique consistant à incorporer un agent vulcanisant (soufre, le plus souvent) à un élastomère brut pour former, après cuisson, des ponts entre les chaînes moléculaires. Cette opération rend notamment le matériau moins plastique mais plus élastique. (Source : Wikipédia)

²⁰ L'observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre en région Centre-Val-de-Loire dispose de données récentes de Lig'air allant jusque 2020 et a publié un « panorama sur l'énergie en région Centre-Val-de-Loire » en décembre 2022.

La consommation d'énergie a légèrement diminué, en moyenne de 1,8 % par an entre 2010 et 2016. 15 % des résidences principales sont encore chauffées au fioul en 2016. La majorité des logements collectifs est chauffée au gaz (44 %), l'électricité étant la seconde source d'énergie utilisée (33 %).

La production d'énergies renouvelables a été évaluée en 2018 à 377 GWh dont 352 GWh de production thermique (252 GWh pour le chauffage individuel au bois, 18 GWh pour les chaudières collectives au bois, 37 GWh pour le biogaz, 16 GWh pour l'aérothermie, 10 GWh pour la géothermie, 7 GWh de valorisation des déchets ménagers, 12 GWh pour la production de chaleur industrielle) et 25 GWh d'électricité (dont 20 GWh issus de l'éolien²¹, 3,3 GWh du photovoltaïque et 2 GWh de la biomasse). La production d'énergies renouvelables représentait, en 2016, 10 % de la consommation d'énergie totale sur le territoire. L'Insee établit pour le territoire en 2016 la précarité énergétique des ménages à 16 % pour les maisons et 12 % pour les logements collectifs.

Les émissions de gaz à effet de serre du territoire, calculées pour l'ensemble des émissions directes et indirectes (« scope 3 »), s'établissaient en 2016 à 1 019 ktCO_{2eq}, dans lesquelles la consommation d'énergie représentait 68 % des émissions. Les émissions par habitant (10,4 tCO_{2eq}/hab) sont supérieures à la moyenne du Loiret (6,6 tCO_{2eq}/hab)²² et à la moyenne régionale (7 tCO_{2eq}/hab). Le secteur des transports routier est le plus gros émetteur sur le territoire (31 %), suivi par l'industrie (27 %), l'agriculture représente 19 % des émissions du territoire en incluant l'utilisation d'engrais, les déjections d'animaux et les carburants.

L'évolution des émissions de GES entre 2009 et 2016 « semble être à la baisse ».

L'Ae recommande d'actualiser les données relatives aux émissions de gaz à effet de serre pour s'assurer que les objectifs du SCoT en matière de réduction de ces émissions s'inscrivent dans la trajectoire de la neutralité carbone en 2050.

La séquestration de carbone sur le territoire est évaluée à un flux entre 2012 et 2016 de 213 ktCO_{2eq}/an, soit l'équivalent de 21 % des émissions du territoire.

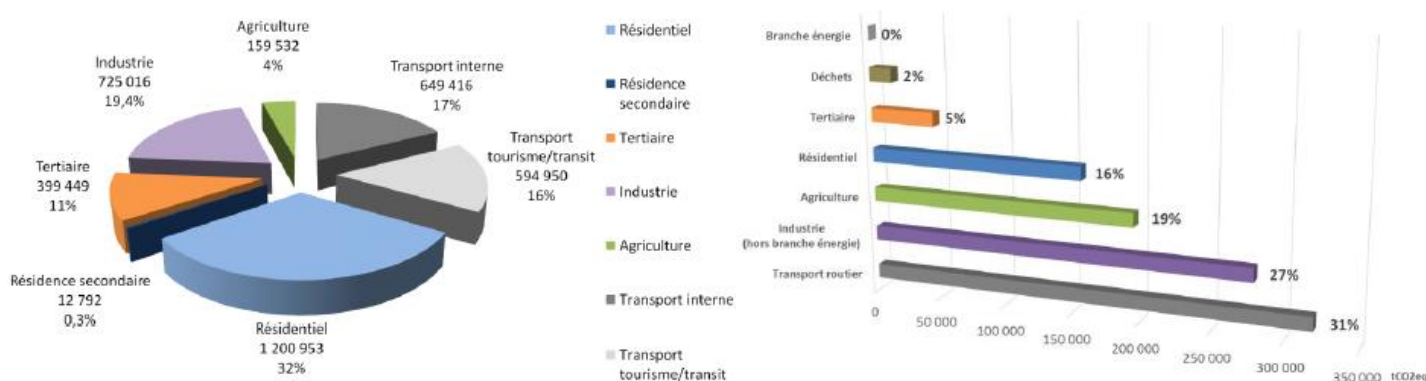


Figure 3 : Consommation d'énergie (à droite) et émissions de GES (à gauche) en 2016 (Source : dossier).

Le dossier présente les émissions de polluants atmosphériques en 2016, y compris dans l'état initial des éléments tirés de l'indice ATMO sur la qualité de l'air. La seule station de mesure du Gâtinais Montargois se trouve à Montargis (mesures de 2010 à 2019 pour les particules fines et 2006, 2018, 2019 pour l'ozone). La qualité de l'air est jugée satisfaisante sur cette base. Les concentrations en polluants sont cependant bien supérieures aux valeurs de référence définies dans les lignes

²¹ Le PAS précise que quatre éoliennes produisent annuellement en 2021 ces 20 GWh.

²² L'industrie est deux fois plus prépondérante sur le PETR Gâtinais Montargois que dans le Loiret.

directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2021²³ qui ne sont pas mentionnées par le dossier. Le nombre de jours de dépassements des seuils pour l'ozone est présenté.

L'Ae recommande de présenter de façon plus explicite les évolutions des polluants atmosphériques depuis 2010 et de prendre en compte les lignes directrices publiées en 2021 par l'Organisation mondiale de la santé.

Le potentiel de développement des énergies renouvelables, présenté par filière (cf. tableau ci-dessous), a été fondé sur des estimations extrapolées de la région Centre-Val-de-Loire pour la biomasse, du Schéma régional éolien (SRE, 2012) établissant des zones propices au développement de l'éolien dont une sur le Gâtinais Montargois où le potentiel théorique développable d'ici 2030 (en tenant compte des contraintes) est évalué à 65 MW.

Selon les éléments fournis, le potentiel de l'ensemble des productions d'EnR s'établirait à environ 2 683 GWh environ par an, toutes filières confondues. Il serait utile d'actualiser ces estimations.

Filière	Potentiel de production (en GWh/an)	Hypothèses retenues
Bois énergie	90	Pour le bois énergie un prix supérieur à 60 % au prix actuel du marché
Géothermie	55	Hypothèse de 50 % des maisons existantes et 30 % des immeubles collectifs équipés
Aérothermie (pompe à chaleur)	251	
Photovoltaïque	758	Hypothèse de 50 % des maisons existantes et 75 % des immeubles collectifs équipés
Centrales photovoltaïques au sol	464	Carrières, décharges, autoroutes, sites et sols pollués
Solaire thermique	248	Hypothèse de 73 % des maisons existantes et 99 % des maisons neuves ; 73 % des immeubles collectifs équipés
Méthanisation	495	100 % des gisements
Éolien (14 grandes, petites)	163	Schéma régional éolien de 2012, avec une contrainte supplémentaire de localisation pour les grandes éoliennes au-delà de 500 m des habitations
Récupération de chaleur (valorisation des eaux usées, chaleur fatale des entreprises industrielles)	131	Hypothèse de 75 % des maisons existantes et 90 % des immeubles collectifs 100 % pour l'industrie
Hydroélectricité	29	

Tableau 1 : Potentiel théorique maximum de production à partir d'énergies renouvelables (tableau établi à partir des éléments disponibles dans le dossier).

Le dossier présente pour chaque secteur d'activité des actions permettant de réduire la consommation énergétique (hors construction neuves) et les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit par exemple des économies d'énergie par les usages (modification des comportements), la rénovation des logements collectifs et des logements individuels, l'évolution des pratiques agricoles.

²³ 5 µg/m³ pour les PM_{2,5} et 15 µg/m³ pour les PM₁₀ en moyenne annuelle, les valeurs pour le milieu urbain de Montargis étant comprise entre 8,8 µg/m³ et 9,6 µg/m³ pour les premières et 12,9 µg/m³ et 18,7 µg/m³ pour les secondes.

Six types d'actions sont définis selon les secteurs. Sur la base d'objectifs plausibles à l'horizon 2030, des scénarios tendanciels de réduction de la consommation énergétique sont proposés par secteur. Le scénario tendanciel global établit à 8 % la baisse de consommation, les secteurs les plus contributeurs étant le résidentiel (-15 %) et le tertiaire (-12 %).

Le dossier expose la vulnérabilité du territoire au changement climatique et aux aléas induits (coulées de boues, cyclone et vents violents, mouvements et effondrements...) pour les principales activités. Il précise aussi les évolutions probables du climat au niveau régional à l'horizon 2050 et 2100. Par rapport à la période 1976-2005, en 2100 la hausse des températures estivales pourrait atteindre 5 °C et 4 °C en période hivernale dans un scénario pessimiste sans politique climatique.

Le risque d'exposition aux aléas climatiques est qualifié de très fort pour l'agriculture, la forêt et la biodiversité. Les épisodes de sécheresse affecteront notamment le sud-ouest du territoire par des phénomènes de retrait et gonflements des argiles.

2.2.3 Milieux naturels

Le territoire du Gâtinais Montargois est caractérisé par une grande richesse de son patrimoine naturel. Le réseau Natura 2000 du Loiret est constitué de 14 sites, quatre zones de protection spéciales (ZPS) et dix zones spéciales de conservation (ZCS). Six de ces sites recourent le périmètre du SCoT en périphérie sud-ouest (forêt d'Orléans) et au nord-est (étang de Galetas), deux ZPS et quatre ZSC comprenant vingt habitats naturels d'intérêts communautaires dont cinq sont prioritaires.

Le périmètre recense par ailleurs trois espaces naturels sensibles (ENS)²⁴ gérés par le département, huit sites du Conservatoire des espaces naturels (CEN) de la région Centre-Val-de-Loire, et 43 zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)²⁵, 37 de type I et 7 de type II.

Les vallées de cours d'eau (le Loing et ses affluents (l'Aveyron, l'Ouanne, la Cléry et le Betz) et les milieux humides qui leur sont associés, sont d'une richesse écologique importante mais en régression.

Le réseau hydrologique dense du territoire, en particulier le Loing et l'Ouanne, constitue un enjeu fort de la composante bleue de la trame verte et bleue (TVB) où les milieux humides, aquatiques et prairiaux constituent des sous-trames prioritaires, réparties sur le territoire mais en particulier le long du Loing et de ses affluents avec les milieux naturels des fonds de vallées associées (ripisylves et zones humides telles que les prairies humides...). L'enjeu de conservation et de restauration de ces continuités est fort.

La composante verte de la TVB est en particulier constituée par la sous-trame des milieux boisés, associée au bocage et particulièrement présente en partie sud-ouest et à plusieurs corridors écologiques potentiels. En bordure de l'Orléanais et le long des principales vallées fluviales les milieux herbacés concourent aux continuités vertes ; elles sont ailleurs en forte régression. Le dossier souligne que certains espaces « agri-naturels » abritent également une richesse biologique

²⁴ Un autre site est à l'étude : les prairies humides de l'Ouanne.

²⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, 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.

« ordinaire » notable. La fragmentation des espaces (réseau routier, artificialisation des sols, barrages dans les rivières...) induit une rupture des continuités (identifiées et cartographiées dans le dossier). Elle constitue un enjeu fort pour le SCoT au regard de la protection foncière du patrimoine naturel, de l'encadrement de l'étalement urbain et de la définition des objectifs de restauration de la TVB.

2.2.4 Ressources naturelles

Eaux

Le territoire du Gâtinais Montargois est concerné par quatre masses d'eau souterraines dont une très importante à l'échelle du bassin parisien (la nappe « Albien-Neocomien captif », FRHG218). Deux d'entre elles sont en mauvais état chimique dû aux fortes concentrations en nitrates et pesticides diffus. Leur bon état ne pourra être atteint en 2027. Toutes sont en bon état quantitatif.

En 2019, l'irrigation agricole représentait 69 % des prélèvements en nappe.

Les eaux souterraines fournissent l'intégralité de l'eau potable produite à partir de 41 points de captage. Neuf d'entre eux sont prioritaires, dont seuls six ont une aire d'alimentation de captage délimitée et arrêtée. Deux points de captage seront abandonnés à moyen ou long terme compte tenu des teneurs en nitrates et pesticides trop élevées. En 2016, la qualité de l'eau potable est jugée moyenne à médiocre avec des points noirs de qualité. La sécurisation des approvisionnements constitue un enjeu majeur.

Les cours d'eau du Gâtinais Montargois ont un régime pluvio-océanique. L'état des lieux du Sdage Seine Normandie donne deux masses d'eau superficielle du territoire en état chimique, le bon état ne pouvant être atteint avant 2027. L'essentiel des cours d'eau présente un état écologique moyen à mauvais, dû aux problèmes d'hydromorphologie des cours d'eau et à la présence de pesticides. La qualité de l'eau est également menacée par le dysfonctionnement des stations d'épuration et de l'assainissement autonome, et par les rejets des activités industrielles. Le bon état est renvoyé au-delà de 2027.

Le dossier ne fait pas référence au changement climatique concernant les perspectives d'évolution que ce contexte pourra entraîner sur la qualité et la disponibilité de la ressource en eau et de la vie aquatique, enjeu qui doit cependant être traité en application du Sdage Seine-Normandie 2022-2027.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la gestion de l'ensemble du bassin du Loing dépend de l'établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), organisation unique en charge de la compétence GEMAPI (gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de la prévention des inondations). L'intégralité du territoire du SCoT est en zone de répartition des eaux (ZRE)²⁶. Le Gâtinais Montargois a été classé dès 1994 en zone sensible²⁷ à l'eutrophisation du bassin Seine-Normandie. La moitié ouest du territoire est couverte par le Sage Nappe de Beauce.

²⁶ Zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins (article R. 211-71 du code de l'environnement).

²⁷ Selon la directive européenne « Eaux résiduaires urbaines » du 21 mai 1991 sur les rejets directs des stations d'épuration. Une zone est dite « sensible » lorsque la concentration en nitrates des eaux destinées à l'alimentation en eau potable est susceptible d'être supérieure aux limites réglementaires en vigueur.

Le Sage Nappe de Beauce a établi des inventaires communaux d'« *enveloppes de probabilité de présence de zones humides* ». Une cartographie des zones à dominante humide a été établie sur l'ensemble du bassin Seine-Normandie. Un inventaire des zones humides autour des différents cours d'eau a été réalisé.

Le territoire dispose de 47 stations d'assainissement de tailles modestes, adaptées aux charges organiques à traiter, mais où le traitement par boues activées est très majoritaire (33 stations). De premiers résultats (non datés par le dossier) donnent un niveau de conformité de 30 % pour le parc non collectif d'assainissement des eaux.

Risques naturels et technologiques

Le territoire du Gâtinais Montargois est concerné par trois plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) du Loing aval, Loing amont, de l'Ouanne. Le risque d'inondations superficielles, et par remontée de nappes est le principal risque du territoire. Il est intégralement touché par les mouvements de terrain au titre d'un aléa moyen à fort retrait gonflement des argiles.

Le risque technologique principal est celui du transport des matières dangereuses en transit ; près de 130 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont présentes sur le territoire. Il ne comprend aucun site Seveso (les plus proches sont à 6 et 10 km de distance).

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de SCoT valant PCAET a été retenu

La principale justification du projet est l'intégration du Bellegardois. Le parti pris a été de peu toucher aux équilibres et actions du SCoT de 2017, ce qui conduit à un dossier donnant l'impression de présenter à nouveau l'élaboration du SCoT et non, comme déjà mentionné, de saisir pleinement l'opportunité d'actualiser les analyses, et par conséquent de mettre à jour les objectifs et actions en rectifiant la trajectoire si besoin en fonction du retour d'expérience des cinq années de SCoT. L'intégration du PCAET a toutefois offert l'opportunité d'intégrer les objectifs climat, air, énergie, au document de planification territoriale.

Les raisons qui ont conduit à formuler les objectifs du PAS dans le DOO sous forme de prescription ou de recommandation ne sont pas exposées. Ce choix n'est pourtant pas neutre, compte-tenu du fait qu'une recommandation n'a pas de caractère obligatoire.

L'Ae recommande de compléter la justification des choix opérés par les raisons expliquant pourquoi les recommandations du DOO ne sont pas prescriptives.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du SCoT valant PCAET et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

L'analyse des incidences du SCoT valant PCAET, succincte et qualitative, porte sur neuf thématiques environnementales et décrit les incidences positives et négatives, leur équilibre, ainsi que les indicateurs de suivi associés. Les neuf thématiques sont traitées de façon similaire, quelle que soit l'importance identifiée dans l'état des lieux de l'effet de levier que le SCoT pourrait potentiellement avoir. Selon les conclusions de l'analyse, les effets des mesures du SCoT auraient un bilan jugé

globalement positif pour la ressource en eau (du point de vue quantitatif, de la qualité de l'assainissement, la qualité des eaux brutes n'étant pas considérée dans cette thématique), pour la biodiversité et les espaces naturels (en particulier par une « *politique de lutte contre l'étalement urbain d'une part, et de pérennisation des activités agricoles d'autre part* »), pour le bruit, pour le climat et les énergies (grâce à une « *politique volontariste d'encadrement du développement urbain, associée à une volonté de valoriser les énergies renouvelables, les transports collectifs, et les déplacements doux* »), et pour la qualité de l'air.

Ils seraient neutres sur les risques naturels et technologiques, possiblement positifs sur les déchets et possiblement négatifs sur l'exploitation des carrières en fonction des besoins « *logiques en matériaux* ».

L'analyse est peu approfondie. Le dossier fonde son état initial sur des données majoritairement anciennes issues du SCoT en vigueur et certaines thématiques environnementales ne sont pas traitées, comme le paysage ou la pollution des sols.

Par ailleurs, l'analyse ne se réfère pas à un scénario de référence qui permettrait de juger de l'apport du programme d'actions planifiées dans le DOO en matière d'incidences positives ou négatives. Un tel scénario consisterait à caractériser l'évolution de l'environnement et de la santé humaine dans le cadre des documents de planification toujours en cours, pour montrer les effets propres à l'ensemble des actions prévues au DOO du projet de SCoT, en particulier les actions nouvelles ou celles qui ne s'appliquaient pas encore sur l'ensemble du territoire. Dans un tel contexte, une réflexion aboutie sur ce qu'évite ou réduit comme incidences le projet de SCoT comme les éventuelles démarches de compensation à inclure dans le plan semble difficile.

Les rapporteurs ont pu opérer une comparaison entre le projet de SCoT et le SCoT en vigueur, ce qui permet de distinguer les nouveaux apports du SCoT en projet.

Si la période de sept années de mise œuvre plaiderait pour que de premiers éléments d'évaluation du SCoT en vigueur à mi-parcours soient disponibles (et utilisés comme retour d'expérience), le temps de démarrage du processus d'élaboration de la révision du SCoT ne l'a sans doute pas permis. Toutefois, il aurait pu être distingué dans le DOO les actions reprises du SCoT en vigueur de celles introduites lors de la révision, pour pouvoir documenter l'évaluation environnementale du projet de révision. Les documents fournis aux rapporteurs permettent d'identifier la nature des évolutions et les raisons pour lesquelles elles ont été introduites (retour d'expérience du SCoT en vigueur, ajout liés aux enjeux du PCAET). Ainsi, à titre d'exemple la prescription « *encourager la sobriété énergétique pour tous les acteurs du territoire* » assortie des fiches actions du PCAET 3.1 et 12.1 (objectif 3.1.2. « *Réduire le recours aux énergies fossiles* ») a été ajoutée à l'ancien DOO. Il en va de même dans la recommandation pour l'élaboration d'un schéma directeur des énergies renouvelables dont les orientations sont développées dans la fiche action 7.4 du plan d'action du PCAET 2022–2028.

Les actions prévues par le plan d'action du PCAET sont toutes reprises dans le DOO, ce qui en garantit une certaine opérationnalité, à l'exception de deux d'entre-elles : l'action 8.2 « *Accompagner les communes du PETR dans la solarisation de leur patrimoine* » servant l'objectif stratégique « *Investir dans l'électricité renouvelable* » et l'action 7.1. « *Encourager l'exemplarité des collectivités* ». Pour la première, cela questionne l'opérationnalisation du PAS, dans la mesure où il est dit dans le diagnostic climat air énergie que le potentiel de développement de l'énergie solaire

est important, et que la mise en place d'une stratégie énergétique est considérée comme un enjeu fort du territoire et par rapport à l'effet de levier du SCoT sur une telle thématique. Il en va également de la seconde qui devrait œuvrer à contribuer ou créer les conditions propices de gouvernance à la transition écologique et climatique portées par le plan d'action du PCAET (réduction des consommations d'énergie, réduction des émissions de gaz à effet de serre, réduction des émissions de polluants atmosphériques...).

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire du SCoT Gâtinais Montargois est concerné par six sites Natura 2000. Ces sites ont été classés en tant qu'espaces remarquables (réserves naturelles, ENS, Znieff I et II) et réservoirs de biodiversité dans la TVB. Le DOO prescrit à leur encontre une forte protection foncière « *dans le cadre des documents d'urbanisme locaux* » du territoire.

La préservation des zones humides est prescrite dans le DOO. Toutefois, l'inventaire exhaustif des zones humides sur le territoire est encore incomplet. Le PAS propose un sous objectif « *maintenir les efforts consentis pour l'inventaire et l'amélioration des connaissances du patrimoine naturel du territoire* » (3.4.1) qui logiquement inclut les zones humides. Toutefois, il ne se traduit pas dans le DOO par une prescription mais par une recommandation (figurant déjà dans le DOO du SCoT en vigueur) qui « *encourage les initiatives communales d'inventaire du patrimoine naturel* » sans systématiser cette couverture à l'ensemble du territoire²⁸.

L'Ae recommande de finaliser l'inventaire des zones humides et d'en faire une action du plan d'action du PCAET compte-tenu de leur importance dans les enjeux associés au changement climatique.

3 Prise en compte de l'environnement par le SCoT valant PCAET

3.1 Le niveau d'ambition

3.1.1 Réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols

La réduction de la consommation foncière fait l'objet d'un sous-objectif stratégique spécifique²⁹ du PAS « *Réduire très significativement la consommation d'espaces* » (3.3), avec des objectifs de réduction chiffrés. Cette orientation stratégique se traduit dans le DOO principalement par l'objectif opérationnel 2.2.4 « *Maîtriser la consommation foncière* » (axe 2.2 « *Une empreinte urbaine mieux maîtrisée* ») déjà présent dans le précédent DOO par une prescription sur les extensions maximales de l'enveloppe urbaine, revues à baisse dans le projet de SCoT. Si de telles orientations vont dans le sens d'une attention particulière à la maîtrise d'artificialisation des sols, il convient d'analyser si les objectifs opérationnels permettent de répondre pleinement aux attendus de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 d'un objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espaces

²⁸ Il est cependant à noter qu'il est renvoyé à la fiche action 15.2 du PCAET qui est également portée dans le DOO par une autre recommandation. Cette fiche action préconise de renforcer l'étude des milieux et non d'assurer une couverture territoriale de l'inventaire des zones humides.

²⁹ D'autres objectifs stratégiques peuvent y concourir également tels que « *préserver les milieux naturels remarquables du Gâtinais Montargois et pérenniser la TVB* » (3.4) ou encore « *préserver le foncier agricole à fort potentiel économique* » (1.3.1).

naturels, agricoles et forestiers sur les dix années à venir et sur les dix suivantes de tendre vers une absence d'artificialisation nette des sols à l'horizon 2050.

Les DOO du SCoT en vigueur et de celui en projet fournissent tous deux des tableaux clairs sur les enveloppes des nouvelles consommations foncières à ne pas dépasser (prescription du DOO) : 845 ha pour la première (période 2016–2036) ; 767 ha pour le second sur un périmètre élargi (période 2023–2043). Le détail par agglomération et par type d'espace au sein de chaque agglomération (cœur d'agglomération, territoires périurbains, espace rural sous pression foncière, espace rural) est fourni, ce qui aboutit à une ouverture à de nouvelles consommations foncières de 1 002 ha sur la période 2023–2033 et de 532 ha supplémentaires sur la période 2033–2043.

Pour autant, la période de référence retenue par le dossier pour établir l'objectif de réduction est 2006–2021³⁰ et non les dix dernières années (2013–2023), ce qui possiblement surévalue les taux autorisés pour l'avenir, la fin des années 2000 ayant été sans doute plus intense en consommation foncière, et réduit donc les ambitions du SCoT en matière de maîtrise foncière.

Enfin, la consommation d'espaces et l'étalement urbain sont considérés dans l'état initial comme des enjeux ne relevant pas à la fois d'une importance pour le territoire (ce que souligne le corps de l'état initial), et d'un effet de levier important du SCoT. L'Ae rappelle que la loi de Solidarité et de renouvellement urbain (SRU) de 2000 a fait du SCoT un maillon majeur d'intégration des politiques publiques et de planification stratégique territoriale. Dans le contexte actuel d'une prise de conscience de l'urgence de freiner la consommation de l'espace, il a donc un rôle et un effet de levier important sur la réalisation d'un tel objectif, et doit contribuer aux objectifs nationaux et régionaux portés par le SRADDET. À ce titre, son effet de levier sur la maîtrise de la consommation foncière devrait être revu à « fort », comme recommandé ci-dessus.

L'Ae recommande de réévaluer les taux de consommations foncières proposées dans le projet de SCoT par le document d'orientations et d'objectifs (DOO) en fonction d'une période de référence 2013–2023, et de les réajuster pour répondre aux attentes de la loi Climat et Résilience, mais également du Sradet en vigueur.

3.1.2 Milieux naturels – Qualité et quantité de la ressource en eau

Une des orientations stratégiques du PAS face au changement climatique porte sur « assurer un usage raisonné de la ressource en eau », traduite en particulier dans le DOO par une « Gestion économe et durable de la ressource en eau potable ». La « *Protection et la mise en valeur des richesses écologiques en Gâtinais Montargois* » et la « *Gestion économe et durable de la ressource en eau potable* » sont désignées comme des thématiques à enjeux forts pour le SCoT au regard de ses effets de leviers possibles mais aussi des enjeux territoriaux qu'ils représentent.

Le projet de SCoT projette ainsi pour les vingt prochaines années une stratégie d'économie d'espace. Il prescrit ainsi dans le DOO de « *Maîtriser la consommation foncière* » (objectif 2.2.4), que les espaces naturels et agricoles sont à protéger prioritairement, que l'extension urbaine doit se faire « *dans la limite des surfaces d'extension de la tache urbaine* »³¹. Il prescrit aussi, pour préserver les

³⁰ Le Sradet Centre-Val-de-Loire mentionne sur les surfaces artificialisées ont augmenté de l'ordre de 8 % pour Loiret entre 2006 et 2014.

³¹ L'atlas de la consommation foncière venant spatialiser cette prescription en annexe du tome I du rapport de présentation.

milieux naturels remarquables du Montargois-en-Gâtinais, et pérenniser la TVB³², « *d'assurer l'intégrité spatiale et physique des réservoirs de biodiversité majeurs ainsi que leurs caractéristiques écologiques et paysagères* », et que « *les réservoirs de biodiversité ne doivent pas être urbanisés* » ajoutant qu' « *il conviendra également de gérer l'extension des urbanisations afin de maîtriser le contact avec les espaces naturels et agricoles environnants* ».

Le DOO introduit toutefois des assouplissements possibles à cet encadrement de l'urbanisation, et aux pratiques qui s'y exercent, laissant craindre un affaiblissement du caractère restrictif du SCoT. Ainsi, concernant les réservoirs de biodiversité « *toute autre forme d'urbanisation [hors assainissement, infrastructures de transport, écoulement des eaux superficielles] sera interdite dans ces espaces... à l'exception des ouvrages nécessaires à la gestion de ces espaces, à leur valorisation agricole, forestière aquacole [...] ou à leur ouverture du public (si les aménagements sont adaptés à la sensibilité des milieux naturels et qu'ils ne créent pas d'incidences négatives)* ».

Du point de vu de la gestion quantitative de la ressource en eau, si l'état initial de l'environnement décline la gestion durable de la ressource en eau potable dans une vision qui peut être considérée comme élargie à l'ensemble des usages de l'eau (« maîtrise des prélèvements et consommations et des rejets »), le DOO ne considère l'activité agricole, représentant 69 % des prélèvements en nappe, qu'à travers une recommandation « le SCoT recommande une large concertation avec les acteurs agricoles et environnementaux concernant la gestion et la création éventuelle de « retenues collinaires », qui par ailleurs n'est pas soutenue par une action du plan d'action du PCAET.

Par ailleurs, la qualité de la ressource en eau constitue « *un enjeu réel pour l'alimentation en eau potable* » pour le territoire qui « *possède une ressource en eau certaine mais vulnérable face aux épisodes de sécheresse et aux pollutions d'origine agricole, domestique ou industrielle* ». Dans ce cadre, le DOO prescrit entre autre de « *Prendre en compte les périmètres de protection de captages d'eau potable existants, préserver le rôle tampon des zones* », d'« *Adapter le développement urbain aux capacités d'approvisionnement de la ressource, et du réseau épuratoire* » (l'action 17.1 du PCAET venant opérationnaliser certains objectifs qualitatifs et quantitatifs). Il introduit aussi de nouvelles prescriptions afin d'« *assurer un usage raisonné de la ressource en eau potable* » (3.2.2), sur la compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations du Sdage et Sage, sur la prise en compte des périmètres de protection de captages d'eau potable existants. Toutefois, alors que le besoin d'un inventaire des zones humides sur l'ensemble du périmètre est pointé comme un enjeu fort dans l'état des lieux et que, au titre de la « *préservation et restauration du fonctionnelle de la trame bleue* », le DOO prescrit « *l'identification et la délimitation des éléments nécessaires à la trame bleue* », cet enjeu ne fait pas l'objet de prescription, mais d'une recommandation générale sur le patrimoine naturel qui renvoie aux communes le soin d'en prendre l'initiative.

De plus, si la sécurisation des approvisionnements et « *la protection des zones d'alimentation autour des captages AEP* » demeurent un enjeu majeur pour l'eau potable. La couverture en termes de protection des périmètres de captages AEP est qualifiée de moyennement avancée ; le SCoT n'apporte aucune prescription dans ce sens.

L'Ae recommande de préciser les interactions potentielles entre objectifs du DOO, et de s'assurer de la réalisation des objectifs stratégiques du projet du SCoT, en particulier en ce qui concerne la gestion de la ressource en eau, et des milieux naturels.

³² Cet objectif préexistait dans le DOO du SCoT en vigueur, le périmètre du Montargois-en-Gâtinais semble être un reliquat de l'actuelle version du DOO.

Enfin, le paysage et la préservation de son caractère ne sont pas identifiés dans les enjeux importants pour le SCoT. Le paysage est cependant évoqué dans le DOO pour plusieurs objectifs opérationnels dans le cadre de recommandations (à titre d'exemple « *Pour les choix d'implantation [centrales photovoltaïques au sols], le parti pris d'aménagement doit être expliqué et justifié en fonction des éléments structurants et des éléments remarquables qui composent le paysage* », 3.1.3 « *Promouvoir le développement des énergies renouvelables* »). Une prise en compte plus directe du paysage comme facteur d'intégration spatiale du projet de territoire aurait sans doute été plus efficace et à la portée du SCoT, et plus effective au travers de dispositifs dorénavant classiques comme les opérations d'aménagement programmées (OAP) thématiques.

3.1.3 Volet climat air énergie

Le PAS affiche le principe d'une baisse globale par rapport à 2016 de 68 % des émissions de GES d'ici 2050³³, linéaire et indifférenciée pour tous les secteurs d'émissions, ce qui n'est pas crédible. En revanche, le diagnostic climat, air, énergie du projet de SCoT présente bien des baisses différenciées selon les thématiques mais seulement à l'horizon 2030, ce qui correspond aux efforts que chaque secteur peut ou doit effectuer. À cette échéance il est ainsi prévu que les émissions du secteur résidentiel baissent de 66 %, celles du transport de 45 %, de l'industrie de 18 %, l'agriculture de 10 %.

Or, la stratégie nationale bas carbone révisée en 2020 (SNBC2), fournit une répartition par secteur d'activité de la réduction des budgets carbone, avec des pas de temps similaires (à l'horizon 2029–2033, et 2015 pour année de référence) : transport 31 %, résidentiel 51 %, agriculture 19 %, industrie 37 %. Pour les deux premiers secteurs le volet climat –air–énergie du SCoT apparaît très ambitieux proposant des réductions bien supérieures à la SNBC 2, fondées sur des hypothèse hautes (cf. tableau 1) qu'il sera peut-être difficile de réaliser. En revanche, pour les secteurs de l'industrie et de l'agriculture l'ambition est très modeste, contribuant possiblement pour les années à venir à une moindre adaptation de ces secteurs à l'urgence climatique. Il conviendrait donc de revoir ces objectifs à la hausse. Par ailleurs le dossier ne fournit pas par secteur les perspectives de réduction d'émissions à l'horizon 2050, ce qu'il conviendrait de faire et l'objectif de 68 % de réduction à cet horizon est très en retrait par rapport à la SNBC 2 qui envisage une réduction d'au moins 83 %.

En outre, ces chiffres varient d'une partie à l'autre du dossier (ils sont différents dans la partie expliquant les choix réalisés). Or ces objectifs sont importants non seulement par la réduction des émissions de GES qu'ils ambitionnent, mais aussi parce que les actions qui visent à les mettre en œuvre permettent souvent de réduire aussi les pollutions atmosphériques.

L'Ae recommande de

- ***relever le niveau d'ambition en termes de réduction des émissions de GES pour les secteurs agricole et industriel à l'horizon 2030 et pour l'ensemble des secteurs à l'horizon 2050,***
- ***d'harmoniser dans le dossier les objectifs assignés à chaque secteur pour l'horizon 2030,***
- ***de détailler les objectifs de réduction par secteur à l'horizon 2050.***

³³ Le Sradet Centre-Val-de-Loire cible pour le développement régional de tendre vers une réduction de 50 % des émissions globales de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 2014, de 65 % d'ici 2040, de 85 % d'ici 2050 conformément à la loi énergie climat.

3.2 Moyens et leviers d'action

3.2.1 Les actions prévues dans le volet air-énergie-climat

Le plan d'action du PCAET est riche (42 actions plus trois liées relevant de l'animation, la gouvernance et la communication) et touche l'ensemble des orientations stratégiques du SCoT. Il rassemble un large panel de mesures : accompagnement, valorisation et sensibilisation ; réalisation d'études d'opportunité et de faisabilité, développement de nouveaux projets, mise en place de nouveaux schémas directeurs³⁴, etc. La grande majorité des fiches actions sont liées à des prescriptions du DOO, ce qui constitue un gage de bonne articulation entre les deux et d'une opérationnalisation des orientations stratégiques du PAS ; le plan précise pour chaque action l'articulation avec d'autres dispositifs qui permettra d'identifier les synergies et les mutualisations possibles, ce que l'Ae considère comme un point positif. En revanche, les moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble du plan d'action d'ici 2028 ne sont pas évalués : les moyens humains de la mise en œuvre du plan d'action sont estimés pour presque chaque action ; les moyens financiers évoquent le plus souvent les sources de financement à mobiliser et non le montant des fonds nécessaires ce qui peut questionner sur la capacité *in fine* du PETR et des collectivités à faire.

Les objectifs stratégiques ayant trait au volet climat-air-énergie sont couverts par douze fiches actions, majoritairement relatives à des prescriptions du DOO ce qui constitue un gage de mise en œuvre. Toutefois, cette appréciation générale peut être modulée. Ainsi par exemple, des actions de sensibilisation à la sobriété et aux énergies renouvelables telles que « *Faciliter l'appropriation à la sobriété et aux EnR à travers la mise en place de communautés locales d'énergie* » (action 7.3) ne relèvent que de recommandation dont le caractère non obligatoire risque de ne pas favoriser la transition énergétique (par exemple l'acceptabilité sociale du développement de l'éolien). Par ailleurs, les fiches actions, relatives à ce volet ne précisent pas les gains attendus y compris en fonction des différentes étapes des calendriers proposés, en termes de consommation d'énergie, de réduction des émissions de GES et de polluants atmosphériques ou de production d'énergies renouvelables, ce qui ne permet pas d'évaluer si l'action proposée sera à la hauteur de l'enjeu. Il s'agit pourtant d'un élément essentiel d'un meilleur pilotage. Enfin, les différentes actions du plan ne sont pas priorisées ce qui pourrait pourtant être un élément essentiel dans la transition énergétique.

3.2.2 Suivi et gouvernance du SCoT valant PCAET

Le SCoT en vigueur avait jusqu'à lors été porté par un syndicat mixte. L'élargissement du périmètre et les enjeux de territoire liés au volet climat air énergie (avec l'intégration du PCAET) ont conduit l'ensemble des EPCI membres à s'accorder sur une évolution de la structure porteuse actuelle en PETR du Gâtinais Montargois. Il était alors donné à la nouvelle structure les moyens de porter le projet de territoire définissant « *les conditions de développement économique, écologique, culturel et social* » du périmètre (article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales). Ce changement de statut lui a conféré une position de coordinateur du projet de territoire.

³⁴ Le DOO prescrit l'élaboration d'un schéma directeur des énergies renouvelables qui planifiera les éléments structurants en matière d'EnR ; il « devra déterminer des zones de développement prioritaires des EnR en particulier l'implantation d'éoliennes » (référence à l'action 7.4. du plan d'action du PCAET).

Initialement, les deux démarches de concertation SCoT et PCAET ont été menées de façon distincte³⁵ et c'est en cours de processus que les deux dynamiques ont été mutualisés pour favoriser la synergie (délibération du conseil syndical du 8 avril 2021). Les concertations menées ont été importantes, organisées par ateliers dans les EPCI membres (par exemple pour le PCAET, quatre ateliers de concertation en 2021, rassemblant les élus et référents techniques communautaires, la société civile, les chambres consulaires, Enedis...). L'information a été largement diffusée (formulaire en ligne, information à disposition du public au siège du PETR au fur et à mesure, registre papier pour recueillir les observations...). Le dossier parle de projet co-construit.

En termes de suivi, trois niveaux d'indicateurs sont proposés par le dossier : ceux répertoriés dans le plan d'action pour chaque action (nommés « indicateurs de réalisation », déclinés en indicateurs de suivi, d'impacts et d'objectifs), ceux associés au suivi des incidences du SCoT présentés comme « *permettant au syndicat mixte du SCoT du Gâtinais Montargois de suivre l'application et les effets des orientations de son schéma* » (ils regroupent indicateurs de résultats et de moyens) ; ceux enfin présentés comme « indicateurs de suivi ». Pour ces derniers, les indicateurs sont regroupés en trois « thèmes » : « les indicateurs liés à la consommation foncière et à l'environnement » (au nombre de dix), les indicateurs liés au PCAET (quatre), les indicateurs liés à la démographie (quatre).

Cette accumulation d'indicateurs porte à confusion à plusieurs titres : ils se recoupent sans se superposer totalement, ils sont de moyens, de résultats ou d'objectifs – les deux derniers pouvant aisément se confondre, seuls le troisième ensemble de critères d'objectifs propose leur descriptif, l'échelle d'analyse, leur périodicité d'actualisation, la source mobilisée, les formes qu'ils pourront prendre, selon une actualisation trisannuelle ou annuelle. De plus, il n'est mentionné pour aucun d'entre eux ce qui sera mis en place si les objectifs assignés dans le cadre du PAS ne sont pas atteints ni à quelle période se fait l'évaluation des résultats ; cela vaut en particulier pour le suivi de la consommation foncière. Il ne tient pas non plus compte du calendrier dressé dans le plan d'action du PCAET pour les indicateurs de suivi.

L'Ae recommande d'organiser les indicateurs de suivi et leurs descripteurs selon leurs objectifs, de préciser pour chacun d'eux les sources, la périodicité de leur actualisation ainsi que leur période référence, l'échelle à laquelle ils seront renseignés et quel organisme sera en charge du suivi.

L'Ae recommande également de préciser ce qui sera mis en place dans le cas où les objectifs assignés par le SCoT ne seraient pas atteints.

³⁵ Le comité syndical a délibéré le 11 avril 2019 prescrivant la révision du SCoT sur son périmètre élargi et les modalités de concertation (non décrites dans le dossier). La même délibération a adopté le principe d'évaluation du plan climat énergie territoire (PCET) de 2014-2020 et l'élaboration du PCAET.