



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
sur le projet de schéma de cohérence territoriale
du Grand Saumurois (49)**

n°MRAe 2016-2056

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 10 octobre 2016, à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Saumurois.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme et Aude Dufourmantelle, et en qualité de membre associé Christian Pitié et Antoine Charlot.

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin, suppléante.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par le syndicat mixte du Grand Saumurois, le dossier ayant été reçu le 11 juillet 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, a été consultée par courriel en date du 22 juillet 2016 :

— le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Maine et Loire.

A en outre été consulté par courriel en date du 22 juillet 2016 :

— le directeur départemental des territoires de Maine et Loire,

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Saumurois, arrêté par délibération du conseil syndical le 28 juin 2016.

L'implantation le long de l'axe historique ligérien (inscription de la Vallée de la Loire au patrimoine mondial de l'Unesco) est fondatrice de l'identité patrimoniale du territoire du Grand Saumurois, où l'imbrication des composantes naturelles et patrimoniales constitue une spécificité à part entière. L'ambition portée par le projet « Grand Saumurois 2030 » est de rendre lisible et attractif ce territoire en priorisant le levier touristique comme moteur du développement.

Il est important de noter en premier lieu l'évolution par rapport au document de 2013¹, dans le sens d'un projet de SCoT plus lisible et plus cohérent. Le travail de synthèse est notable, même s'il aurait gagné en qualité par la production d'illustrations graphiques de taille et de rendus plus adéquats. Malgré les efforts réalisés, les ambitions du projet de SCoT demeurent fragilisées par le manque de caractère prescriptif de certains objectifs poursuivis.

Concernant l'état initial, il est à regretter qu'une approche descriptive l'emporte sur une analyse dynamique, laquelle aurait permis de hiérarchiser les enjeux et d'apprécier leurs interrelations. Si l'exercice a été réalisé de façon satisfaisante pour le diagnostic prospectif, la même rigueur n'a pas été appliquée à l'ensemble des diagnostics, ne permettant pas d'aboutir à une véritable qualification des enjeux. La MRAe recommande notamment de répondre à une nécessaire territorialisation des enjeux à l'échelle du territoire du SCoT, sur les zones humides notamment.

L'évaluation environnementale ne répond pas aux attendus d'une véritable analyse critique du projet de SCoT. La formalisation du document en un tableau de quatre colonnes au format paysage rend fastidieuse la lecture des correspondances entre les enjeux, les impacts et les mesures envisagées et n'en facilite pas la compréhension.

1 Le projet de SCoT du Grand Saumurois a fait l'objet d'un premier arrêt en décembre 2013 ayant donné lieu un avis défavorable des personnes publiques associées aux motifs principaux d'un manque de lisibilité du projet, peu prescriptif, et portant des contradictions internes. L'Autorité environnementale s'est prononcé dans un avis en date du 26 mars 2014, en ligne sur le site internet de la DREAL

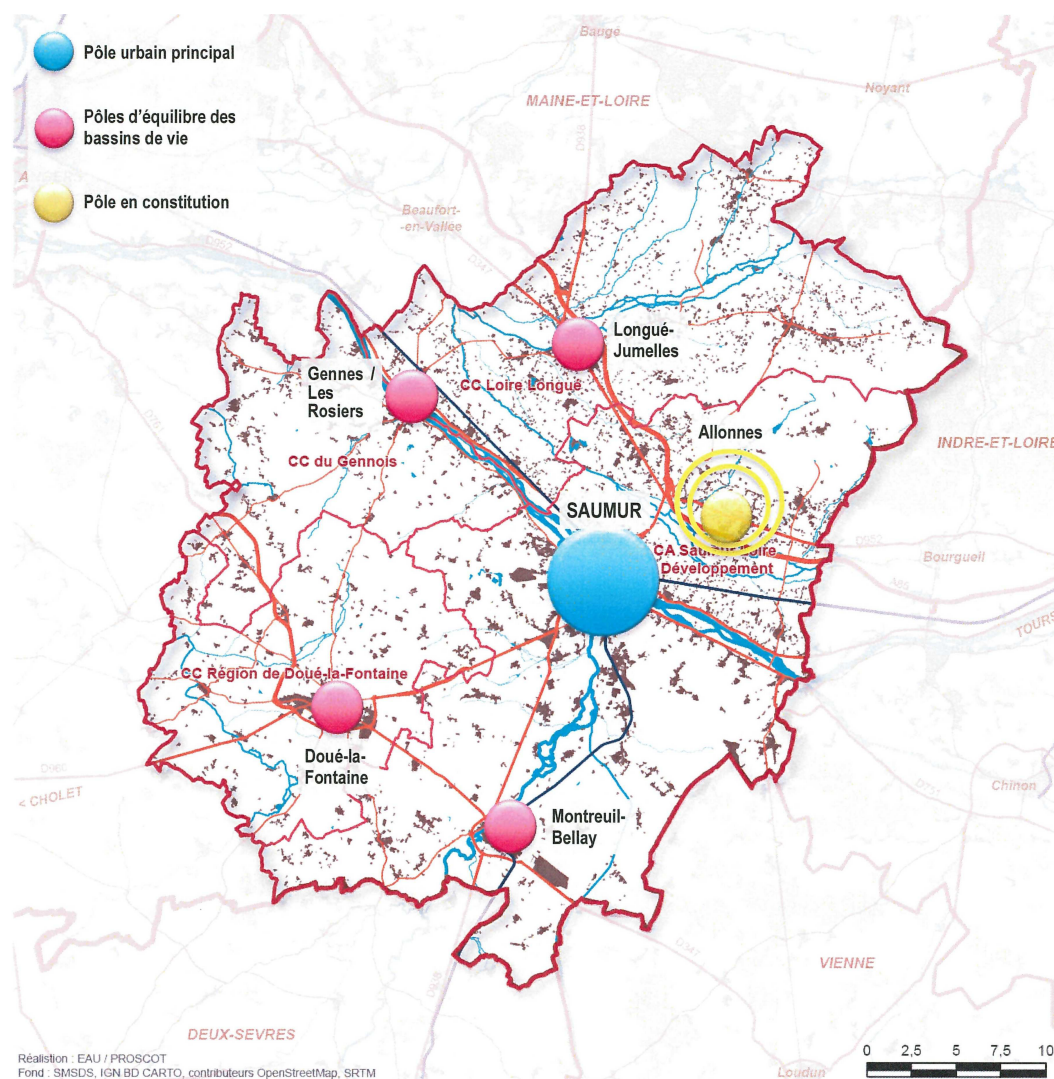
L'objectif de renforcer le pôle saumurois en tant que pôle principal d'activité et l'organisation territoriale qui en découle impliquent une politique très ambitieuse en matière de production de logements, de réhabilitation du parc et de gestion de la vacance, pour lesquelles le document peine à être précis dans ses prescriptions. Afin d'assurer la cohérence du projet de SCoT, la MRAe recommande que la centralité puisse se renforcer davantage par le biais de leviers très clairement définis (objectifs minimum de population par exemple).

L'effort annoncé en matière de réduction de la consommation d'espace est vertueux, bien que notablement plus important sur les zones d'habitats que pour les zones d'activités. Toutefois, il reste limité en ce qui concerne le taux de logements envisagés hors extension urbaine (renouvellement urbain, utilisation de dents creuses). La MRAe recommande que les besoins identifiés en surfaces consacrées aux zones d'activités soient argumentés et mis en perspective par rapport aux tendances passées (capacités résiduelles, rythmes de commercialisation, perspectives d'évolution telles qu'elles ressortent des PLU approuvés sur le territoire). Le rééquilibrage commercial, des différents usages en particulier, constitue un enjeu fort.

La grande richesse du milieu naturel et paysager, décrite en premier lieu comme un vecteur d'attractivité du territoire et de développement économique, nécessite également d'être considérée comme un enjeu de protection. Le SCoT doit en effet veiller à préserver la fonctionnalité de ces milieux naturels et paysagers, et leurs valeurs (économiques, sociales et environnementales) pour en assurer le maintien à long terme. Ces espaces sont les composantes essentielles du projet d'aménagement et l'une des clés d'un projet d'aménagement durable.

La MRAe recommande que la problématique soit posée en ces termes.

Avis détaillé



L'architecture actuelle et proposée à long terme pour le Grand Saumurois

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Saumurois dans le département de Maine-et-Loire. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport de présentation, tout particulièrement la manière dont il rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de SCoT.

1 Contexte, présentation du PLU et principaux enjeux environnementaux

La révision du SCoT a été initialement prescrite par délibération du 29 mars 2005, et son périmètre étendu par délibération du 12 avril 2013. Suite à un premier arrêt de projet et en raison des observations émises par les personnes publiques associées et l'autorité environnementale dans son avis en date du 26 mars 2014, le syndicat mixte du Grand Saumurois a relancé cette élaboration par délibérations du 30 septembre et du 2 décembre 2014. Le territoire du SCoT comprend actuellement 64 communes organisées en 4 intercommunalités. Au 1^{er} janvier 2017, le périmètre du Grand Saumurois deviendra celui de la nouvelle agglomération de Saumur, avec la fusion de des communautés du Gennois (à l'exception des communes de Coutures et Chemellier), de la région de Doué-la-Fontaine, de Loire-Longué, avec l'actuelle communauté d'agglomération de Saumur. Parallèlement à la procédure de PLU engagée par la ville de Saumur, une démarche d'élaboration du PLUi par Saumur agglomération est également en cours.

Le territoire du SCoT est situé sur le parc naturel régional Loire Anjou Touraine, au cœur du Val de Loire, dont les paysages culturels sont qui sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis le 30 novembre 2000.

Au 1^{er} janvier 2013, la population du SCoT était de 101 731 habitants. La taille démographique de Saumur offre à la ville un positionnement particulier associant les atouts d'une ville moyenne capable d'offrir un niveau d'emplois, de services et d'aménités propres à un ensemble urbain aggloméré, et un rapport direct aux espaces ruraux et naturels. L'implantation historique et le rapport à la Loire constituent les fondements de l'identité patrimoniale du territoire du Grand Saumurois, où l'imbrication des composantes naturelles et patrimoniales constitue une spécificité à part entière. Toutefois, les évolutions démographiques (dessalement angevin et saumurois) mettent en lumière un phénomène d'évitement de l'axe ligérien historique au bénéfice des secteurs périphériques qui connaissent une croissance démographique soutenue.

Aussi, les fondements du projet « Grand Saumurois 2030 » sont de rendre lisible et attractif ce territoire décrit comme « intermédiaire », en ce sens qu'il est situé en dehors de l'aire d'attraction directe des métropoles et autres grandes villes. L'axe ligérien inter-régional, avec toutes les richesses environnementales et patrimoniales qu'il présuppose, est ainsi proposé comme un élément identitaire fort, mais aussi et surtout comme un levier du développement touristique, pierre angulaire de la stratégie de rayonnement et de développement du territoire du Grand Saumurois.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

La présentation retenue à travers les différents documents constitutifs du rapport de présentation peut parfois donner à penser que la forme l'emporte sur le fond, dans le sens où les rappels méthodologiques occupent une place importante au regard de l'analyse effectivement produite.

2.1 – État initial de l'environnement

Les fiches "socio-économie et aménagement" (pièce 1.1.a) et l'état initial de l'environnement (pièce 1.1.b) sont présentés comme des annexes au diagnostic prospectif (pièce 1.1) et réfléchis comme des fiches thématiques, que vient compléter l'annexe relative à la caractérisation de la valeur universelle exceptionnelle (VUE) – UNESCO Val de Loire (pièce 1.1.c). L'absence de sommaire des pièces 1.1.a et 1.1.b n'est pas de nature à en faciliter la bonne appréhension et l'articulation des documents entre eux, à l'origine peu intuitive.

Les illustrations graphiques et cartographiques, dans leur diversité, ont tout leur sens. Pour autant, leur taille réduite et la qualité moyenne de leur reproduction les rendent difficilement lisibles. De manière générale, le descriptif fourni manque d'exemples locaux qui auraient permis un meilleur ancrage territorial de l'analyse proposée. Si la dimension synthétique des documents peut s'entendre, elle méritait tout du moins d'être justifiée au vu de l'objectif poursuivi.

La MRAe recommande de travailler à une meilleure qualité des représentations cartographiques et de leurs légendes, de sorte qu'elles illustrent à bon escient l'état initial dont la version synthétisée retenue peut parfois se présenter comme réductrice et insuffisamment territorialisée.

S'agissant du document « Diagnostic prospectif », il est à souligner le bon exercice de synthèse réalisé en fin de chaque thématique, avec un récapitulatif pertinent des enjeux qui en découlent. Les grandes thématiques sont problématisées et le document s'achève de manière didactique par les constats et les enjeux. Le document gagnerait à être paginé. Compte tenu de la qualité de ce fascicule, il était attendu que l'ensemble des documents constitutifs de l'état initial soit construit selon la même rigueur. Le diagnostic d'un SCoT ne doit pas se limiter à une description soi-disant objective du territoire. Il

doit permettre d'orienter le débat et le projet vers des enjeux explicites et sur un raisonnement de logique globale. Il s'agit d'évaluer l'état actuel du territoire en mettant en évidence ses points forts et ses points faibles.

Plus ponctuellement, certaines données n'ont pas été actualisées. Il en est ainsi de la charte agriculture et urbanisme du Maine-et-Loire datée de 2008, alors qu'une nouvelle charte a été signée le 27 janvier 2016. Le schéma régional des continuités écologiques (SRCE) des Pays-de-la-Loire est décrit dans l'état initial de l'environnement comme en cours de réalisation (dixit « *la version définitive n'étant pas connue à ce jour* »). Or, le SRCE des Pays-de-la-Loire a été adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015.

Au vu de la stratégie de développement retenue, à savoir affirmer le Saumurois comme un territoire-capitale du tourisme en Val de Loire, le traitement de la thématique tourisme se présente comme particulièrement succinct (4 pages 1/2) et ne répond pas à l'exercice de caractérisation du tourisme sur le territoire. Pourtant, l'attractivité touristique du territoire repose sur des vecteurs très divers (patrimoine paysager et naturel, vignoble, troglodytisme, activités équestres, bioparc...) qu'il aurait été intéressant d'explicitier. Seule une approche chiffrée, à une échelle strictement macro, a été retenue. L'offre d'équipements touristiques est décrite comme relativement concentrée sur l'axe Loire, sans pour autant que des axes de diversification et de nouvelle dynamique ne soient présentés. En l'état, le diagnostic ne permet pas d'identifier concrètement les leviers dont dispose le territoire pour mener à bien son ambition de développement économique par une attractivité touristique considérablement augmentée.

Sans entrer dans le détail de chaque thématique abordée dans l'état initial – lesquelles seront abordées sur le fond dans la partie 3 ci-dessus « prise en compte de l'environnement » – il est à regretter une approche trop souvent généraliste. L'exercice de synthèse retenu ne saurait se réduire à une approche déterritorialisée, sans méconnaître l'exercice même de projet de SCoT. Une hiérarchisation des enjeux aurait permis de mieux comprendre l'articulation des objectifs poursuivis et des enjeux qu'ils soulèvent. L'état initial devrait permettre d'identifier les éventuels risques de conflits d'usages compte tenu de l'accent mis sur le développement touristique et les pressions qu'il en résulte sur les zones sensibles paysagères et naturelles sensibles, mais aussi de nature ordinaire.

La MRAe recommande de privilégier une lecture dynamique, hiérarchisée et problématisée des enjeux, enrichie d'exemples davantage territorialisés.

2.2 – L’articulation du SCoT avec les autres plans et programmes

Ce chapitre fait l’objet d’un document dédié « Articulation du schéma – Pièce 1.6 ». Il traite distinctement ce qui relève de l’articulation du SCoT et des documents avec lesquels il doit être compatible et ceux qu’il doit prendre en compte. De manière générale, la compatibilité ou la prise en compte sont affirmées, sans présentation de la démonstration qui permet d’arriver à cette conclusion.

Le choix de traiter la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays-de-la-Loire uniquement par le biais d’une carte, qui plus est difficilement lisible et dont la légende est renvoyée au verso, ne facilite pas l’analyse. Une plus grande rigueur était attendue dans le déroulé de la démonstration, et notamment la justification des éventuels écarts – ajustements, ajouts ou retracts – opérés par rapport à la trame verte et bleue établie à l’échelle régionale.

S’il est explicitement fait mention des plans de prévention des risques d’inondation (PPRI) du Thouet et de l’Authion, le plan de gestion des risques d’inondations 2016–2021 du bassin Loire-Bretagne, arrêté le 22 décembre 2015, n’est pas même évoqué.

La compatibilité du projet de SCoT avec la charte du parc naturel régional (PNR) Loire Anjou Touraine aurait utilement gagné à être étayée, sur la thématique touristique en particulier, dans la mesure où il s’agit d’un point saillant de la stratégie développée dans le PADD du SCoT. L’axe 2 de la charte du PNR est justement intitulé « *Promouvoir un développement économique respectueux des équilibres écologiques et humains* ».

L’analyse de la compatibilité avec les orientations du schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne en vigueur est davantage détaillée. Toutefois, certaines affirmations méritent d’être nuancées ou mieux justifiées. Il en est ainsi de la protection des zones humides. Le principe d’une nécessaire protection des zones humides et des espaces fonctionnels qui leur sont associés n’est pas clairement énoncé dans le DOO et souffre de certaines exceptions qui affaiblissent in fine le principe de préservation des zones humides.

Compte tenu de la dimension « intégratrice » des SCoT, il était attendu un travail plus abouti tant dans la démonstration que dans le relais que doit opérer le SCoT pour bien décliner les orientations de ces documents sur son territoire.

La MRAe recommande que l’articulation du SCoT avec les autres plans et programmes soit davantage appréhendée dans une logique de démonstration argumentée, pour le

2.3 – L'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO

Deux stratégies de développement du territoire sont évoquées, la première relevant de la capitalisation des bénéfices des territoires limitrophes, la seconde de la capitalisation des ressources du territoire. La première hypothèse est très rapidement écartée au motif que la seconde option se fonde sur les potentiels propres du territoire, préférable à une stratégie reposant sur des dynamiques exogènes.

Le projet affiche une structuration urbaine avec trois niveaux de strates :

- le pôle saumurois, resserré par rapport au projet précédent, constitué de Saumur et des communes associées, doit renforcer son rôle à l'échelle du Grand Saumurois, tout en veillant au développement de Saumur elle-même ;
- 5 pôles d'équilibre sont affirmés pour renforcer la solidarité territoriale ;
- les 54 autres communes sont des pôles de proximité, qui doivent ralentir leur rythme de développement.

Le choix d'une répartition plus équilibrée et plus polarisée est mis en exergue. Trois exigences constituent le fondement des réflexions conduisant à la rédaction du PADD : positionnement touristique, économique et résidentiel. Les enjeux environnementaux apparaissent quant à eux disséminés au sein de ces trois thématiques.

L'explication des choix retenus pour l'établissement du PADD et du DOO consiste davantage à justifier la lecture du scénario retenu qu'en une comparaison de scénarios au regard des différents impacts attendus.

2.4 – L'analyse des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement

L'évaluation environnementale, dans l'organisation de son contenu, n'est pas d'une appréhension aisée. La formalisation sous tableaux de 4 colonnes au format paysage, telle que retenue, rend laborieuse la lecture des corrélations entre les enjeux, les incidences et les mesures liées. L'exercice critique attendu de repérer les limites des mesures prévues par le SCoT ne semble pas avoir été réalisé dans sa pleine mesure. Les incidences négatives relevées n'apparaissent que sous la forme d'amointrissements des incidences positives. Les descriptions sont le plus souvent génériques. À titre d'exemple,

il est écrit page 15, en tant qu'incidence positive, que l'objectif 2.1.1 du DOO lie développement touristique et aménagement respectueux de l'environnement. Or, si la diversification des possibilités d'aménagement touristique est très largement incitée au sein de ce chapitre, aucune prescription n'y garantit le respect des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit retravaillée dans le sens d'une analyse critique du projet de SCoT et précisée, de façon à mieux retranscrire la démarche itérative et à démontrer le choix d'un scénario de développement le moins impactant pour l'environnement au vu des objectifs affichés.

Dans la mesure où des projets de développement sont clairement affichés dans le SCoT (pôle tertiaire et universitaire aux abords de la gare, centre-ville de Saumur, projets de déviations...), l'évaluation environnementale doit apporter une première évaluation des impacts qui en résultent.

La MRAe recommande que les projets de développement clairement énoncés dans le projet de SCoT fassent l'objet d'un traitement à part entière dans l'évaluation environnementale.

2.5 – Le résumé non technique

Le résumé non technique est davantage axé sur la méthodologie que sur un condensé du rapport de présentation. De fait, il est peu éclairant pour le grand public, en ce sens qu'il ne permet pas une bonne compréhension synthétique du projet de SCoT.

2.6 – Mesures de suivi

Le dispositif de suivi et d'évaluation a été précisé par rapport à la version précédente. Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du SCoT sont déclinés selon cinq thématiques. Leur degré de précision est toutefois inégal selon la thématique. Les trois indicateurs relatifs au paysage et au cadre de vie se présentent comme réducteurs au regard de l'enjeu. En l'état, ces trois indicateurs ne permettent pas d'évaluer de façon proportionnée l'évolution du territoire et d'appréhender l'efficacité des mesures prises face aux pressions exercées par le scénario de développement choisi.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le SCoT

3.1 – Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Modération foncière, logements

L'état initial s'attache à démontrer le potentiel de dynamisme du territoire sur lequel repose la stratégie de développement affichée : une population en hausse, tirée par le solde naturel. Pour autant, la perte d'attractivité résidentielle du cœur de territoire (vallée de la Loire, pôle saumurois) est signalée, avec comme contre-point l'attractivité résidentielle particulièrement soutenue sur le territoire de la communauté de communes du Gennois. La pyramide des âges laisse transparaître un déficit de jeunes actifs de 15-39 ans. L'indice de vieillissement de 0,78 point pour le SCoT du Grand Saumurois, est bien plus élevé qu'à l'échelon régional ou départemental.

Aussi, les objectifs de croissance, à partir desquels sont estimés les besoins en nouveaux logements, sont clairement décrits comme ambitieux. Le projet prévoit une augmentation de population très optimiste, de plus de 10 % à l'horizon 2030, pour atteindre 113 000 habitants. Avec 0,69 % par an, cette augmentation se situe largement au-dessus de celle constatée ces dernières années (de l'ordre de 0,4 %). Parallèlement, ce sont 8 300 logements qui sont prévus à l'horizon 2030, soit environ 593 logements neufs par an en moyenne. Il aurait été intéressant de présenter explicitement ce chiffre au regard de la production de logements sur la période passée. La production de logements neufs se décline dans un niveau de hiérarchie urbaine à différentes échelles. Le pôle saumurois se voit affecter 41 % de la production de logements.

L'objectif affiché dans le PADD est le renforcement du Pôle de Saumur (mobilisation foncière, spatialisation du développement résidentiel), ce qui implique une inflexion forte dans l'effort constructif et la gestion de la vacance. 3 424 logements sont programmés d'ici 2030 pour Saumur, soit une moyenne de 245 logements par an au lieu de 161 dans la dernière période.

Les pôles d'équilibre du territoire doivent également se renforcer pour tenir leur rôle stratégique pour la structuration du territoire. S'il est dit que les communes de proximité doivent ralentir leur rythme de développement en maîtrisant l'évolution de leur population (pour mieux préserver l'agriculture et les milieux naturels des pressions), il est toutefois précisé que chacune aura la faculté de se développer pour maintenir, voire faire évoluer sa population. Dans la limite des 24 % de l'effort global de développement

de la population tels qu'affichés dans le DOO, il en résulte des possibilités de développement pour les communes de proximité qui pourraient modifier les équilibres définis, au détriment du pôle saumurois, et de Saumur en particulier.

Aussi, afin d'assurer la cohérence du projet de SCoT, il serait souhaitable que la centralité puisse se renforcer davantage. Or, si le taux de logements vacants était de 8,5 % en 2011 (9,4 % en 2013 – INSEE), il présentait une très forte augmentation sur la communauté d'agglomération de Saumur entre 2006 et 2011. L'agglomération, Saumur en particulier, apparaît assez contrainte, entre un prix du foncier assez élevé et une vacance importante, liée à la vétusté des logements et au coût de leur réhabilitation. Cette situation expliquerait l'objectif plutôt faible pour le pôle saumurois de revenir seulement au poids relatif de population qu'il avait en 2006, malgré la volonté de le renforcer, tant dans ses fonctions économiques que résidentielles. L'objectif de croissance de population, et les mesures prises à cette fin, n'apparaissent pas à la hauteur des ambitions affichées.

Afin que la collectivité soit mieux à même de garantir l'objectif d'équilibre entre les pôles qu'elle défend à travers le projet de SCoT, la MRAe recommande que le projet de SCoT précise que les poids relatifs d'augmentation de population tels que définis sont un minimum pour le pôle saumurois et un maximum pour les communes de proximité.

Le DOO fixe des objectifs chiffrés de mobilisation minimum de l'enveloppe urbaine, pour l'ensemble des villes constitutives des pôles, mais en opérant un renvoi de la définition de l'état initial de cette enveloppe à mi-2017, selon l'urbanisation existant au 1^{er} janvier 2016, sans précision du maître d'ouvrage. En l'absence de ces enveloppes urbaines, les pourcentages affectés selon les communes de 20 ou 30 % ne peuvent être précisément expertisés, mais semblent peu ambitieux. En effet, ces taux impliquent que 70 % à 80 % de l'urbanisation à vocation d'habitat se fera par extension sur les zones agricoles et naturelles. Le périmètre des enveloppes urbaines devra être réalisé selon une méthode semblable sur l'ensemble du territoire.

Pour limiter les effets de l'étalement urbain, le DOO affiche également des objectifs de densification. Ils se déclinent de la façon suivante :

- 20 logements par hectare pour le pôle saumurois ;
- 18 logements par hectare pour les pôles d'équilibre ;
- 16 logements pour les pôles de proximité.

La priorité exprimée à la densification de logements ou au renouvellement dans l'enveloppe urbaine tend à répondre à l'enjeu de requalification d'un bâti servant le projet global. In fine, le projet de SCoT détermine un objectif maximum de consommation

d'espace naturel et agricole qui ne pourra dépasser une enveloppe de 710/750 ha à l'horizon 2030, soit 51/54 ha/an, une diminution de plus de la moitié du rythme actuel. Le développement résidentiel et les équipements représentent 410/420 ha et 300/330 ha sont dédiés aux espaces d'activités économiques.

Zones d'activités

Les quelques lignes du PADD dédiées au développement d'un réseau de parcs « multi-activités » et « vitrines », décrit comme un enjeu fort pour le Grand Saumurois, expriment clairement le choix d'une politique de l'offre. Le total des besoins pour les activités économiques et commerciales s'établit à 111 ha actuellement disponibles, auxquels s'ajoutent 173 ha ayant vocation à être ouverts à l'urbanisation, soit 284 ha au total. 24 ha supplémentaires sont prévus pour les zones artisanales et 25 hectares pour une éventuelle programmation touristique. Si l'effort global de modération de l'espace évoqué ci-dessus est vertueux, il est bien moindre sur la baisse de consommation pour les zones d'activités que sur les zones d'habitat.

La MRAe recommande que les besoins identifiés en surfaces consacrées aux zones d'activités soient argumentés et mis en perspective par rapport aux tendances passées (capacités résiduelles, rythmes de commercialisation, perspectives d'évolution telles qu'elles ressortent des PLU approuvés sur le territoire).

3.2 – Protection du patrimoine paysager, biologique et culturel

Milieux naturels et trame verte et bleue

L'état initial propose une analyse de qualité de la trame verte et bleue en s'appuyant sur la méthodologie et les travaux menés par le parc naturel régional (PNR) Loire Anjou Tourraine depuis 2010. Aussi, la description des réservoirs de biodiversité est détaillée et la prise en compte du bocage, dans la définition de la trame verte et bleue (TVB) sur ce territoire, est globalement satisfaisante, exception faite des limites relatives à la thématique zones humides, développée ci-après. Le projet de SCoT prévoit la mise en œuvre de diverses mesures de protection du patrimoine, prenant en compte à la fois les éléments les plus remarquables et la nature plus ordinaire, nécessaire au fonctionnement de la trame verte et bleue. Il aurait été souhaitable que les prescriptions affectées aux cœurs de biodiversité prévoient explicitement que les collectivités les intègrent dans les documents d'urbanisme dans un zonage et un règlement protecteurs permettant d'assurer la préservation des éléments et fonctions qui ont prédestiné à leur identification. La possibilité offerte, en tant qu'exception, d'aménager des équipements légers à vocation touristique ou de loisirs mérite cependant d'être encadrée de sorte à ne pas contredire le principe général de stricte protection des réservoirs de biodiversité et la

préservation des corridors écologiques.

Parmi les objectifs du PADD, est énoncé le suivant : « *Cultiver l'art de vivre en Saumurois pour servir la cohésion sociale : Développer les usages du patrimoine naturel et bâti* ». On comprend donc un « usage » accentué ou intensifié, qui pourrait se traduire par des pressions supplémentaires sur le milieu naturel et paysager, sur lesquelles le projet de SCoT est très peu disert. En particulier, l'objectif 1.1.4 « *Réaffirmer le rôle clé des infrastructures dans le projet de développement* » multiplie les formulations où l'enjeu est de ne pas créer d'obstacle à la création ou à l'adaptation d'ouvrages. Les recommandations y sont nombreuses, sans que l'impact environnemental pouvant en résulter ne soit appréhendé.

La MRAe recommande, dans le DOO, une approche plus transversale des objectifs de préservation de la biodiversité tels qu'ils sont énoncés dans l'objectif 1.2.1. afin qu'ils soient réaffirmés comme une condition structurante des équipements envisagés (aménagement touristiques, infrastructures...) en vue du développement économique.

Paysage et patrimoine bâti

Ce qui est décrit comme un « *écrin paysager de portée planétaire* » aurait mérité d'être illustré dans l'état initial de l'environnement, d'autant que la cartographie et les photos produites sont difficilement lisibles. Tout comme pour le patrimoine naturel, une approche territorialisée aurait enrichi et précisé l'analyse.

Si, à travers les différents documents fournis, l'accent est mis, à juste titre, sur « *l'exceptionnalité patrimoniale* », celle-ci est en premier lieu associée à un très fort niveau de contraintes qu'il conviendrait de relativiser. Considéré comme consubstantiel de l'identité territoriale, le paysage, dans le traitement qui en est fait dans les documents du projet de SCoT, semble relever davantage d'un levier de développement en faveur des politiques d'aménagement et du tourisme en particulier, que d'un bien rare et fragile appelant un dispositif de préservation à part entière. Si ces enjeux ne sont pas inconciliables par nature, ils peuvent dans certains cas entrer en contradiction. Il était attendu du projet de SCoT qu'il nuance le propos en précisant les parties du territoire sur lesquelles les collectivités se sont engagées en faveur de la préservation d'un patrimoine exceptionnel.

Les dispositions relatives à la protection du paysage sont rarement prescriptives, alors même que les collectivités ont formalisé leur engagement via le plan de gestion du site UNESCO Val de Loire. La prise en compte des enjeux patrimoniaux du Val de Loire dans les documents d'urbanisme ne passe pas uniquement par une retranscription des

orientations du plan de gestion dans ces documents. Elle nécessite leur déclinaison et leur traduction adaptée aux spécificités de la portion du territoire considéré, et donc par la réalisation, en préalable, d'un véritable diagnostic et d'une étude paysagère permettant d'identifier les éléments de la valeur universelle exceptionnelle du bien inscrit qui permettront de guider les réflexions des communes lors de l'élaboration de leurs PLU.

L'Ae recommande que le projet de SCoT décline plus précisément les conditions d'application concrète d'une politique de préservation des enjeux paysagers et patrimoniaux.

Zones humides

La préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement sont d'intérêt général. Aussi, l'application des codes de l'urbanisme et de l'environnement, du SDAGE et des SAGE, implique de définir dans les documents d'urbanisme des mesures de protection des zones humides, tenant compte à la fois de leurs spécificités et de celles des territoires concernés. L'état initial signale un manque de connaissance sur la région et il est fait mention de la seule carte de pré-localisation des zones humides de la DREAL des Pays-de-la-Loire, ce qui se présente comme largement insuffisant. L'absence de données plus complètes est difficilement justifiable et ne permet pas de définir des enjeux, ni d'identifier a fortiori les éventuels conflits d'usages, ou d'évaluer les incidences du SCoT sur cette thématique. Le DOO aborde la protection des milieux humides dans un paragraphe dédié, dans le respect de la séquence éviter, réduire, compenser. Pour autant, de par les formulations retenues, à savoir les verbes *prévenir* et *veiller à*, le principe de préservation des zones humides n'a pas toute la portée prescriptive que l'on est en droit d'attendre.

L'Ae recommande de compléter le travail d'analyse sur les zones humides, tant en ce qui concerne le recensement et la présentation des éléments de connaissance, que dans la définition argumentée des modalités de protection, selon le niveau d'enjeu qu'elles présentent.

3.3 — Transports et déplacements

Le schéma routier départemental 2012-2018 est mentionné dans les annexes au diagnostic (pièce 1.1.a, p. 103) et le PADD présente sur une carte les axes Saumur - Montreuil-Bellay vers Thouars et Loudun, et Saumur vers Loudun, comme axes structurants d'importance régionale et inter-régionale. Pour autant, le DOO ne prolonge pas la réflexion sur le sujet.

L'objectif premier est le renforcement de la capacité du territoire à accéder aux flux externes, qu'ils soient économiques, commerciaux, humains et informationnels. En ce sens, le schéma des besoins de renforcement de l'accès aux flux externes est fourni à bon escient dans le PADD. Le relais qui en est fait dans le DOO au sein de l'objectif 1.1.4 « *Réaffirmer le rôle clé des infrastructures dans le projet de développement* » insiste, via de nombreuses recommandations, parfois même rédigées sur le mode de prescriptions, sur la nécessaire réalisation de déviations notamment. Les formulations sont parfois maladroites dans la mesure où elles laissent à penser que le syndicat se substitue aux compétences qui relèvent d'autres collectivités ou entreprises nationales, sur le ferroviaire par exemple (SNCF).

L'évaluation environnementale aurait dû en outre présenter une première analyse des impacts des projets précisément identifiés, notamment sur les enjeux paysagers et naturels.

De manière générale, le projet de SCoT se présente comme en retrait sur le sujet des mobilités par rapport à sa version de 2013.

La MRAe recommande d'intégrer de manière transversale les objectifs de préservation des enjeux paysagers et naturels, exprimés par ailleurs, à l'objectif du DOO relatif au développement des infrastructures.

La MRAe recommande également que le DOO précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritairement dans les secteurs desservis par les transports en commun.

3.4 – Risques

La vulnérabilité aux risques naturels est très présente. Historiquement, la vallée de la Loire a été façonnée par des populations qui ont adapté leur implantation et leurs activités à la prégnance des risques naturels. Ces usages constituent par ailleurs un élément fort de la valeur universelle exceptionnelle du site UNESCO (tertres ou montils, modes constructifs, agriculture...) qu'il convient de faire vivre et d'adapter dans le temps. Cet enjeu est pris en compte dans le projet de SCoT. Toutefois, compte tenu de la prégnance des enjeux liés aux risques d'inondations sur le territoire du projet de SCoT, il était attendu un traitement plus ambitieux de cette thématique, qui ne saurait se réduire à une analyse de compatibilité du SCoT avec les PPRi en vigueur sur le territoire. Une réflexion au-delà des limites communales aurait tout son sens.

3.5 – Santé humaine, nuisances

L'évaluation environnementale souligne une baisse de la consommation d'eau potable depuis 2006 et en déduit que la somme des ressources disponibles permettra un approvisionnement suffisant de la population du SCoT à l'horizon 2030. Il aurait été pertinent de s'interroger sur le recours aux forages privés qui semble aller en s'amplifiant dans certains secteurs et qui, dans une certaine mesure, incite à relativiser ce constat. En outre, certains secteurs du SCoT ne bénéficient pas d'une sécurisation de leur approvisionnement en eau potable. Cette situation n'est pas sans interroger le développement démographique des communes concernées.

L'état initial pointe des difficultés d'assainissement dues à la précarité des installations, des capacités assainissement trop faibles au vu des effluents vitivinicoles qui s'ajoutent aux effluents domestiques (STEP de Montreuil-Bellay et de Turquant), à une surcharge hydraulique des STEP identifiée par la direction départementale des territoires (Concourson, Vernantes la Rosière) et le SAGE Authion notamment. Cinq communes du territoire du SCoT ne disposent pas d'assainissement collectif. Le DOO aborde ces questions en conditionnant notamment les possibilités d'accueil de nouvelles populations aux capacités de traitement des stations d'épuration des eaux usées.

La MRAe recommande que le SCoT soit davantage prescriptif quant à l'objectif de nécessaire diversification des conditions d'approvisionnement en eau potable.

L'enjeu relatif à la qualité de l'eau aurait gagné à être rappelé de façon transversale dans l'orientation 1,3 relative à un « espace agricole, viticole et sylvicole pour des activités primaires dynamiques ». Le développement de l'agriculture dans ses différentes composantes présuppose des arbitrages entre des enjeux potentiellement divergents sous-tendus par la préservation du milieu naturel, de la qualité de l'eau dans le Val d'Authion en particulier.

Le risque lié à la présence de radon n'est pas mentionné dans les documents du SCoT, alors qu'il concerne la plupart des communes proches de Doué-la-Fontaine, ainsi que d'autres localités situées au sud-est du périmètre du SCoT (Vaudelnay, Montreuil-Bellay, Antoigné). Il pourrait s'avérer pertinent de joindre aux documents du SCoT un schéma détaillant l'origine de ce risque et les moyens de s'en prévenir.

De nombreuses anciennes décharges brutes sont recensées sur le périmètre du SCoT qu'il convient de bien identifier afin d'en conserver la mémoire tant pour des raisons de salubrité que de stabilité des sols. La thématique des sols pollués aurait mérité un traitement plus conséquent et plus fin. Le recensement des sites et sols pollués

apporterait une plus-value certaine, notamment au regard de l'objectif de renouvellement urbain et des contradictions qu'il en résulte entre création d'habitat et sites pollués par des activités antérieures.

L'offre de soins connaît des facteurs limitants importants sur le territoire. La situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne l'offre en médecins spécialistes. À ce titre, il aurait été tout à fait intéressant de mentionner le contrat local de santé établi en septembre 2015 entre l'Agence régionale de santé et les élus du Grand Saumurois. La question du vieillissement de la population du Grand Saumurois apparaît comme un enjeu prégnant pour le territoire par les implications qu'elle génère pour l'habitat, les transports, l'offre de soins notamment.

3.6 – Énergie, déplacements doux

La politique énergétique du grand Saumurois est abordée dans le PADD sous l'angle de son articulation avec le plan climat-énergie territorial (PCET) du parc naturel régional Loire Anjou Tourraine et avec celui de l'Agglomération de Saumur. Deux axes sont annoncés : renforcer les moyens de maîtrise de l'énergie et développer les énergies renouvelables et de récupération. La réflexion politique trouve sa traduction opérationnelle dans le DOO.

La diversification des modes de déplacements fait l'objet d'un objectif à part entière du DOO. Si les orientations prises vont dans le bon sens en prônant un usage généralisé du vélo, le développement des parcours équestres, et une réflexion quant aux stationnements, le développement des modes doux est abordé uniquement sous le prisme touristique.

Nantes, le 10 octobre 2016

La présidente de la MRAe des Pays de la Loire



Fabienne Allag-Dhuisme