

PRÉFET DE MAINE-ET-LOIRE

Direction départementale des Territoires

Service Urbanisme Aménagement et Risques
Unité Urbanisme Planification Aménagement (UPA)

Affaire suivie par : Thierry Berthomé-Gaëlle Gilet

Courriel :

thierry.berthome@maine-et-loire.gouv.fr

gaelle.gilet@maine-et-loire.gouv.fr

Tél. : 02 41 86 62 66/65.72 – Fax : 02 41 86 82 76

Nos Réf. : SUAR/UPA 2019-331 TB

V/ réf. : Arrêt de projet de PLU

Votre courrier reçu le 9 juillet 2019

Le Préfet de Maine-et-Loire

à

**Monsieur le Président
de la Communauté d'agglomération
Saumur Val de Loire**

Angers, le 7 octobre 2019

Objet : Avis sur arrêt de projet de PLUi

PJ : Note complémentaire + avis de l'Agence Régionale de Santé

Par courrier reçu le 9 juillet 2019, vous m'avez transmis, pour avis, conformément aux dispositions de l'article L.153-16 du Code de l'urbanisme, le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de l'ancienne communauté d'agglomération de Saumur-Loire-Développement, arrêté par délibération du conseil communautaire de Saumur-Val-de-Loire du 27 juin 2019.

L'examen du projet appelle de ma part les observations suivantes relatives à la prise en compte des enjeux de développement durable énoncés à l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme.

Le projet souhaite développer le potentiel économique (notamment touristique et agricole), renforcer le pôle Saumurois et valoriser les ressources locales (paysages, biodiversité, etc...). Je tiens à souligner le travail important d'échanges que vous avez conduit au-cours des trois dernières années avec les communes de votre territoire pour aboutir à ce projet collectif.

Votre Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) liste de manière linéaire l'ensemble des objectifs d'un PLUi, sans que ne soit présentée de stratégie spécifique à votre territoire d'une richesse environnementale et patrimoniale exceptionnelle, ni d'architecture sur l'ensemble du territoire ou encore de référence aux objectifs du SCoT du Grand Saumurois. *Il sera important de compléter le PADD par un propos liminaire permettant d'appréhender le projet du PLUi pour votre territoire dans sa globalité.*

J'ai bien noté que le projet de PLUi a considérablement réduit les surfaces disponibles à vocation d'habitat des différentes communes, les faisant passer de 498 hectares dans les anciens documents d'urbanisme à 90 hectares dans le projet présenté. Cette évolution, à elle seule, permet de rendre compte de l'intérêt d'avoir conduit cette démarche intercommunale qui participe à l'atteinte des objectifs affichés en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

Néanmoins, compte tenu des surfaces affichées au titre des autres thématiques du PADD (économie, équipements, tourisme), le projet peut permettre une augmentation du rythme de consommation d'espace agricole, naturel ou forestier par rapport à la consommation réelle sur la période précédente. En effet, le projet envisage une consommation foncière globale de 255 hectares d'ici à 2030 (moyenne de 19,6 ha/an) alors qu'elle était de 169 ha depuis 2008 (moyenne de 16 ha/an).

Cette tendance globale, ne va pas dans le sens des objectifs d'une réduction du rythme de consommation d'espace. Je vous invite à modérer ce rythme en tenant compte des remarques présentées ci-après. Celles-ci s'attachent uniquement aux éléments qui doivent être revus sans préjuger des éléments positifs de votre projet.

■ Maîtrise du développement urbain

Habitat

Le projet de la communauté d'agglomération est d'accueillir environ 5 000 nouveaux habitants d'ici 2030, sur un rythme de +0,5 % par an. Ce rythme apparaît ambitieux au regard de la tendance observée ces dernières années : 0,37 % entre 1999 et 2009, nulle entre 2009 et 2014.

Dans ce contexte, compte tenu de la volonté de la collectivité de renforcer le pôle Saumurois (en cohérence avec le SCOT du Grand Saumurois) où 50 % des logements doivent être créés, mais aussi de la situation des réseaux de traitement des eaux usées (Brain-sur-Allonnes, Brézé, Brossay, Neuillé, Le Puy-Notre-Dame, Chacé, Montreuil-Bellay, Saint-Just-sur-Dive, Varennes-sur-Loire, Vivy), le document aurait dû faire apparaître une programmation d'ouverture à l'urbanisation sur le temps de la durée de vie du projet de PLUi. Il est indispensable de mettre en adéquation le fait que la capacité nominale de plusieurs stations d'épuration du territoire se trouve atteinte ou dépassée, avec le phasage des extensions urbaines. Les zones 1 AU immédiatement urbanisables ne peuvent s'envisager que si l'état et les performances du couple réseau/station l'autorisent. Dans le cas contraire, et dans l'attente des travaux nécessaires, le basculement en 2 AU doit être la stratégie à adopter. Actuellement, les plans de zonage n'en comportent aucune.

L'intégralité des futures zones d'habitat sont donc urbanisables immédiatement, y compris sur des communes où le niveau de services est limité (Antoigné, Artannes sur Thouet, La Breille les Pins, Brossay, Cizay la Madeleine, Méron (Montreuil-Bellay), Montsoreau, St Just sur Dive et Parnay).

Le projet doit faire apparaître les éléments ayant permis de décider la création de ces espaces dans des communes aux services limités et proposer une programmation des zones à ouvrir à l'urbanisation en tenant compte de la nécessité de renforcer le pôle Saumurois et de la situation des réseaux de traitement des eaux usées.

Il est prévu de densifier des hameaux en y créant de l'habitat (secteurs Ah et Nh). La densification de hameaux éloignés des services et des équipements contribue à augmenter les déplacements et participe à la consommation des espaces agricoles et naturels. Par ailleurs, certains de ces hameaux se situent en zone inondable.

Il convient de supprimer l'ensemble des hameaux densifiables en zone inondable et de limiter le nombre de hameaux en retenant ceux situés à proximité de communes disposant de services ou ne bénéficiant pas de zone à urbaniser.

De nombreux Secteurs de Taille et de Capacités Limités (STECAL) et quelques zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) offrent la possibilité de création de logements, tant pour l'habitation que pour des logements de fonction dans des secteurs couverts par le PPRI du Val d'Authion et Loire saumuroise, en zone rouge ou en zone de dissipation de l'énergie.

Ils doivent être supprimés ou leur règlement adapté pour être en conformité avec le PPRI.

Activités économiques

Le projet prévoit une consommation d'espaces pour l'implantation d'activités économiques de 112 hectares à l'échéance 2030. Depuis 2008, 45 hectares ont été consacrés à l'activité économique. Cette

projection constitue une augmentation du rythme de consommation d'espace importante par rapport aux tendances passées (évolution de 4.5 ha/an à 8 ha/an).

Il apparaît que certains projets se situent dans des secteurs à enjeu important en matière de patrimoine naturel. Ainsi, le projet de PLUi prévoit une zone d'urbanisation à vocation d'activités aux Aubrières (Saumur). L'espace concerné est situé en ZNIEFF de type 2 « Bois et landes de Rou-Marson », s'inscrit dans l'espace naturel sensible « Bois et landes de Rou-Marson », dans un espace de fonctionnalité écologique identifié à la trame verte et bleue du parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine et comme réservoir de biodiversité du schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Une précédente étude écologique confirme les intérêts écologiques de la zone en relevant une diversité spécifique avec la présence d'espèces protégées. De plus, la consommation d'espace envisagée dans votre projet, pour le pôle Saumurois est de 50,4 hectares alors que le maximum prévu par le SCOT du Grand Saumurois est 48 hectares.

Au vu des enjeux environnementaux et de consommation d'espace, il est nécessaire de retirer la zone des Aubrières (Saumur) des espaces à urbaniser en supprimant le projet de zone IAUy et en y proposant zonage et règlement protecteurs.

Une extension de la zone Europe Champagne (Montreuil-Bellay) est prévue dans la zone de protection spéciale « Champagne de Méron » désignée au titre du réseau Natura 2000. Cette zone de protection spéciale n'a pas vocation à être urbanisée pour y permettre de l'activité compte tenu des objectifs de protection et de conservation qui lui sont conférés.

L'extension de la zone IAUy doit être supprimée et un zonage et règlement protecteur en cohérence avec le PLU actuel doit être proposé (cf compléments en infra).

Le projet prévoit la possibilité d'extension de la zone commerciale de Champ Blanchard (10 ha), mais aussi de la zone mixte d'Allonnes (3 ha). Ces extensions potentielles s'inscrivent en contradiction avec l'objectif de revitalisation des bourgs et du centre-ville de Saumur dont la vitalité est déterminante pour l'avenir du territoire et pour laquelle la commune s'est fortement engagée dans l'Action Cœur de Ville. Les activités de services sont autorisées dans les zones d'Ecoparc et du Champ Blanchard, ce qui est de nature à être un obstacle à la revitalisation du centre-ville de Saumur.

Les extensions doivent être revues à la baisse et la mention aux activités de services supprimée.

Enfin, le projet envisage l'extension de la zone de Bonneveau (Brain-sur-Allonnes), ceci dans la perspective de la réalisation d'un échangeur autoroutier. Cet équipement risquerait d'engendrer une consommation d'espace importante et générerait un contournement de Saumur, alors même que le trafic de transit actuel bénéficie à Saumur et que des zones à proximité de l'autoroute sont disponibles à ce jour.

Cette extension doit être supprimée.

■ Préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers

Le projet présente 275 STECAL sur près de 2 000 ha. Ces STECAL permettent d'ouvrir des droits à construire en zone naturelle ou agricole. Le nombre et les surfaces affectés à ces espaces est considérable et rend compte du mitage important du territoire. Il apparaît nécessaire d'infléchir cette tendance, au risque de poursuivre ce mitage au détriment des espaces agricoles, naturels et forestiers. Les STECAL doivent être limités aux activités et usages qui rendent nécessaires l'ouverture de droits nouveaux à construire.

En autorisant en zone N et A les équipements collectifs, il n'est pas nécessaire de créer de STECAL pour les cimetières, les stations d'épuration ou la réalisation de projets d'aménagements routiers.

Les STECAL de cette nature doivent être supprimés ou le règlement des zones adapté en conséquence.

Les carrières doivent faire l'objet d'un repérage (tramage ou sous-zonage) au titre de l'article L.153-34 du code de l'urbanisme. Je note par ailleurs qu'un secteur à vocation d'activités économiques (Ay) est prévu pour la diversification de la carrière (Ac) de Brézé. Or, la carrière a vocation à retrouver un caractère naturel après exploitation. Dès lors, afficher un secteur Ay à proximité de la carrière pour des

usages qui ont vocation à figurer dans une zone d'activités, contribuerait de fait à poursuivre le mitage de l'espace agricole.

Les STECAL affectés aux carrières doivent être supprimés et il est nécessaire de supprimer le STECAL Ay a proximité de la carrière de Brézé.

Le rapport de présentation ne présente pas ou très peu d'informations précises sur les projets, leur ampleur, et offre ainsi la potentialité d'urbaniser des zones agricoles et naturelles sur des bases inconnues voire sur des surfaces considérables eu égard à l'objectif affiché (ex : maison témoin de Montreuil-Bellay, local communal à Antoigné, secteurs à vocation d'équipement publics à Allonnes/Brain-sur-Allonnes/Rou-Marson, etc.).

Les STECAL sur les espaces où il n'existe pas de projet précis et immédiat doivent être supprimés. Leur emprise doit être réduite aux stricts besoins identifiés par ces projets et les constructions doivent être limitées en établissant une distance maximale par rapport aux constructions existantes ainsi qu'une surface d'emprise maximale.

Deux secteurs à vocation touristique (At) ont été créés à Saint-Hilaire-Saint-Florent pour des projets de diversification équestre. Ces deux secteurs ont une surface totale très importante (12 hectares). Il n'est nullement fait mention de leur impact paysager ni d'une volonté de limiter la consommation induite par ces projets (pourcentage d'emprise important, pas de limitation de distance par rapport aux constructions).

Sans projet précis, ni limitation des constructions envisagées, ces secteurs doivent être supprimés. Le code de l'urbanisme donne la possibilité au PLUi de s'adapter aux projets lors de leur émergence (déclaration de projet, etc.).

Différents secteurs à vocation d'énergies vertes (Aen) sont identifiés. Considérant les enjeux importants en matière de biodiversité et de paysage sur le site de Parnay (présence d'espèces protégées pour certaines faisant l'objet d'un plan national d'action, diversité de l'entomofaune, habitat de lande particulièrement riche et rare dans le département), l'évaluation environnementale aurait du être précise et complète sur l'ensemble des enjeux en présence.

Il convient de supprimer le secteur Aen de Parnay dans l'attente d'études plus approfondies.

Un secteur Ny est identifié à Fontevraud l'Abbaye (Cadhumeau) sur un espace boisé à proximité d'équipement existants, sans que le rapport de présentation ne précise les justifications du projet sur ce secteur, ni n'établissent l'absence de disponibilité foncière pour l'installation d'activités artisanales sur les communes proches.

Des éléments complémentaires sont attendus pour pouvoir maintenir un tel zonage.

Des secteurs à vocation d'activités en zone inondable existent dans le projet de PLUi. Il est rappelé que la création de nouveaux bâtiments d'activités est interdite en zone rouge du PPRI.

Par ailleurs des STECAL permettant les nouvelles constructions à usage de restauration, hébergement hôtelier et logements liés aux activités portuaires (Nb) sont envisagés. Ces secteurs se situent dans des secteurs sensibles sur le plan du patrimoine paysager et naturel, et essentiellement en zone REPN du Plan de Prévention des Risques Inondation (PPRI) de la Loire (zone d'écoulement préférentielle non urbanisée). Dans cette zone, les nouveaux logements, restaurants (sauf dans le cadre de structures provisoires type guinguettes démontables et évacuables), hôtels ou hébergements touristiques sont interdits. Leur justification dans des secteurs sensibles n'est pas établie, l'évaluation environnementale n'examine pas les effets d'un tel zonage et règlement et ils ouvrent la possibilité de construction de logements dans une zone à risque.

Ces secteurs pré-cités (activités et secteurs Nb) devront être supprimés.

Le règlement autorise la construction d'habitation pour l'activité forestière (sous conditions de besoin de présence permanente) en zone naturelle.

Aucune activité forestière présente sur le territoire ne nécessite une présence permanente justifiant une telle disposition. Il convient de la supprimer.

■ Préservation et mise en valeur du patrimoine et du paysage.

La richesse du patrimoine Saumurois participe grandement à une économie locale tournée vers le tourisme.

Cet enjeu de préservation du patrimoine n'est que peu pris en compte dans le présent dossier. Les dispositions envisagées en matière de zonage et de préservation du patrimoine protégé ou non sont en rupture avec celles des documents d'urbanisme actuellement en vigueur. Un diagnostic erroné, établi sur les paysages qui participent directement à la compréhension, la présentation et la mise en valeur du bâti ancien de qualité, a conduit à la réduction voire la suppression des zones naturelles protectrices au profit de zones agricoles potentiellement ouvertes à la construction.

Le projet de PLUi est de nature à compromettre le développement harmonieux et équilibré du territoire et fragilise la VUE de l'UNESCO en abaissant le niveau de protection du patrimoine bâti et naturel. Il ne garantit pas la préservation des paysages et du patrimoine protégé.

A minima, les zones naturelles protectrices qui étaient pertinentes dans les PLU existants doivent être restaurées.

■ Prise en compte des zones humides et de la biodiversité

S'agissant des zones humides, le rapport de présentation précise qu'aucune de ces zones n'a été recensée sur les secteurs de développement urbain prospectés, sans que la démonstration n'en soit faite. Il est aussi indiqué que des inventaires supplémentaires mériteraient d'être menés dans certains secteurs potentiellement sensibles (ex : secteur des Aubrières). Le règlement et les plans de zonages ne précisent pas les secteurs identifiés comme humides.

Or, la disposition 8A-1 du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne dispose que : « Les PLU incorporent dans les documents graphiques des zonages protecteurs des zones humides et, le cas échéant, précisent dans le règlement ou dans les orientations d'aménagement et de programmation, les dispositions particulières qui leur sont applicables en matière d'urbanisme. Ces dispositions tiennent compte des fonctionnalités des zones humides identifiées ». L'évaluation environnementale n'est pas concluante sur ce point.

Le dossier d'arrêt de projet de PLUi de la communauté d'agglomération Saumur Val-de-Loire n'est pas compatible avec la disposition 8A-1 du SDAGE Loire-Bretagne et doit être revu en ce sens.

Dans l'ensemble de la zone naturelle et agricole, de nombreux STECAL ouvrent des droits dans des sites Natura 2000 ou dans des zones sensibles. C'est le cas du port de Villebernier où la réalisation de bars/restauration est envisagée, de l'identification de zones pour la diversification d'activités équestres autour de Saumur, de l'extension de la zone Europe Champagne, du projet de création de zone d'activité aux Aubrières...). Si certains sites Natura 2000 sont identifiés en zone N, le règlement affecté à cette zone et sous-zone est trop permissif en autorisant les constructions nouvelles à usage d'habitation, de restauration ou d'hôtellerie. Les possibilités de construction en zone N participeront à l'artificialisation des sols et peuvent conduire à un mitage de la zone N et à la fragmentation de grands ensembles naturels. Il est patent que l'évaluation environnementale ne s'est pas saisie de cette question et ne traite pas les effets du règlement de la zone N. En renvoyant aux porteurs de projet l'évaluation des impacts attendus, elle n'évalue pas correctement les incidences du projet de PLUi sur les sites Natura 2000. Plus spécifiquement sur les secteurs à forts enjeux des Aubrières et de l'extension de la zone Europe Champagne, des éléments précis de diagnostic, d'analyse des incidences envisagées, des propositions de mesures de réduction et de compensations étaient attendus dès le stade du PLUi.

En cohérence avec la prise en compte du patrimoine culturel et paysager, une nette régression des zones N des anciens documents d'urbanisme au profit de la zone A apparaît, sans que ce ne soit justifié. Or, un zonage plus protecteur (Ap ou Np avec règlement) mérite d'être affecté à certains secteurs pour prendre en compte les enjeux de biodiversité et de fonctionnalités écologique en présence. A titre d'exemple, sont concernés les réservoirs de biodiversité dont font partie les secteurs en ZNIEFF de type 1, et surtout les sites Natura 2000 pour tout ou partie. La mise en place d'un tel zonage n'exclut pas la possibilité d'y voir perdurer une activité agricole.

Dès lors, a minima, il conviendrait de prendre en compte les ZNIEFF de type 1 dans un zonage et règlement protecteur (Ap ou Np) et en cohérence avec les engagements pris par ailleurs par la collectivité, le périmètre de la zone de protection spéciale « Champagne de Méron » devra être classé en zone agricole ou naturelle protégée (Ap ou Np).

S'agissant de la zone industrielle de Méron, je constate qu'il est fait état d'un zonage Uy identique à celui d'autres zones industrielles du territoire et ce, malgré les spécificités inhérentes à cet espace. L'OAP présentée n'est pas de nature à atteindre les objectifs de conciliation de l'activité industrielle et de patrimoine naturel, partagés lors des comités de suivi de la zone industrielle.

Il est nécessaire de reprendre les éléments initiaux du PLU de Montreuil-Bellay en les actualisant, afin de permettre la continuation du statu quo en encadrant et limitant les nouvelles constructions.

Le projet de PLUi prévoit que « le développement urbain programmé ne doit menacer ni la présence, ni la fonctionnalité de ces milieux accueillant une biodiversité reconnue ». Or, de nombreuses zones à urbaniser listées dans l'évaluation environnementale détruisent ces réservoirs sans compensation.

Le PLUi doit prendre acte de ces destructions en supprimant ces zones à urbaniser.

Enfin, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ne sont pas assez développées et ne considèrent le végétal que comme un élément de paysage et non de continuité écologique. L'orientation n°4 de l'axe 3 du PADD encourage pourtant le maintien et le développement de la trame verte et bleue, notamment par la protection des réservoirs de biodiversité, la restauration de continuités écologiques.

Les principes de maintien de la trame verte et bleue doivent être repris dans les OAP et le zonage. Les OAP associées à ces zones sensibles doivent être prescriptives en matière de maintien des trames existantes mais aussi en matière de développement de ces trames.

- Prise en compte des enjeux de prévention des risques naturels

Le projet a été élaboré en méconnaissance du Plan de prévention des risques Inondation du Val d'Authion, approuvé le 7 mars 2019.

Les nombreuses incohérences de zonage (notamment les hameaux constructibles Ah et Nh, parfois situés en zone rouge voire en zone de dissipation de l'énergie du PPRI) et de règlement (autorisation de certains types de constructions interdites par le PPRI, notamment l'habitat) présentes dans le document devront être supprimées.

- Prise en compte des enjeux de santé et environnement

Il aurait été opportun d'envisager un zonage et règlement cohérent avec les servitudes de préservation des captages d'eau potable du territoire. Pour un certain nombre d'OAP à vocation d'habitat, il n'est pas fait mention de la nécessaire prise en compte des risques et nuisances (bruit, champs électromagnétiques, sols pollués).

Les règlements des OAP doivent intégrer ces enjeux.

Conclusion

S'il apparaît qu'un travail important a été mené pour réduire les surfaces urbanisables antérieures, ce qu'il convient de souligner, le rythme de consommation proposé apparaît surdimensionné au regard des dynamiques constatées sur le territoire dans la période précédente. Les manques et insuffisances sont également nombreux sur d'autres éléments du projet comme la prise en compte des enjeux de

réduction de consommation d'espace, de biodiversité, de préservation du patrimoine historique et paysager, mais aussi d'intégration du risque inondation.

En conséquence, je ne peux qu'émettre un **avis défavorable au nom de l'État** sur le projet d'élaboration du document d'urbanisme, arrêté par votre conseil communautaire.

Je vous invite à reprendre votre projet en tenant compte des demandes exprimées dans l'ensemble de cet avis, ainsi que des éléments de la note complémentaire relative à la structure interne du document, qui sont de nature à améliorer la cohérence, la qualité juridique et l'intelligibilité du dossier.



René BIDAL



