



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale des Pays-de-la-Loire
sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi)
de la communauté d'agglomération Saumur Val de Loire
portant sur le secteur
« Saumur Loire Développement »**

n° : PDL-2019-4195

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire s'est réunie le 23 octobre 2019 par conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté d'agglomération de Saumur Val de Loire portant sur le secteur Saumur Loire Développement (85).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial et en qualité de membre associé, Vincent Degrotte.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres 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 : Mireille Amat et Antoine Charlot.

Membre présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par Saumur Val de Loire Agglomération pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 25 juillet 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 25 juillet 2019 l'agence régionale de santé de Maine-et-Loire, qui a transmis une contribution en date du 4 octobre 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe).

Synthèse de l'avis

La Communauté d'Agglomération Saumur Val de Loire a été créée le 1^{er} janvier 2017 en prenant appui sur le périmètre du schéma de cohérence territoriale du Grand Saumurois approuvé le 23 mars 2017, qui regroupe l'ex-communauté d'agglomération Saumur-Loire-Développement, les communautés de communes de Loire-Longué, de la région de Doué-la-Fontaine et du Gennois.

Pour autant, le périmètre du PLUi porte uniquement sur les communes membres de l'ancienne communauté d'agglomération de Saumur-Loire-Développement, soit 32 communes réparties sur 565 km² pour 62 328 habitants en 2014.

Les documents constitutifs du projet de PLUi sont peu qualitatifs et le rendu nécessite d'être davantage orienté vers une analyse démonstrative, approfondie et territorialisée. L'exercice d'évaluation environnementale n'a pas été correctement conduit. Le renvoi trop systématique à la phase opérationnelle pour une réelle appréciation de l'impact revient à méconnaître l'exercice de planification, qui est le moment privilégié de réflexion pour traiter notamment de l'évitement des impacts. Pour être complète, l'analyse doit permettre de qualifier les atteintes à l'environnement et faire la démonstration d'un premier niveau d'acceptabilité des évolutions permises par le projet de développement du territoire. L'identification des enjeux et leur prise en compte sont insatisfaisants.

En matière de maîtrise de la consommation d'espace, l'ambition positive affichée sur le volet habitat est décrédibilisée par un défaut de réflexion sur les densités et sur les formes urbaines, et par l'absence de phasage dans le temps des ouvertures à l'urbanisation (absence de zones 2AU). Les 275 secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) retenus nécessitent d'être revus à la baisse et justifiés au vu de leur moindre impact sur l'environnement. Quant aux choix opérés relatifs à l'implantation ou l'extension d'activités économiques, ils méritent d'être réétudiés, tant au regard des surfaces qu'ils représentent que de la sensibilité environnementale des secteurs d'implantation.

De manière globale, la MRAe recommande de mettre en œuvre la séquence éviter, réduire, compenser pour la prise en compte des zones humides et des enjeux de biodiversité, de patrimoine architectural et paysager. Ce qui implique, pour l'ensemble de ces thématiques, de préciser la méthode, joindre les inventaires réalisés et traduire le niveau de protection dans les règlements écrit et graphique.

La MRAe recommande spécifiquement d'adopter un zonage agricole ou naturel protecteur afin de différencier et mieux protéger les secteurs à enjeux environnementaux les plus forts. La perméabilité du zonage N indifférencié n'est pas acceptable à l'échelle du PLUi. La démonstration de l'absence d'incidences sur l'état de conservation des 5 sites Natura 2000 n'est pas apportée.

Par ailleurs, il est attendu du projet de PLUi qu'il intègre les interdictions et prescriptions du plan de prévention du risque inondation (PPRI) du Val d'Authion en date du 7 mars 2019.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal sur le territoire de l'ancienne communauté d'agglomération de Saumur-Loire-Développement.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUi et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La Communauté d'Agglomération Saumur Val de Loire a été créée le 1^{er} janvier 2017 en prenant appui sur le périmètre du schéma de cohérence territoriale du Grand Saumurois approuvé le 23 mars 2017, qui regroupe l'ex-communauté d'agglomération Saumur Loire Développement et les communautés de communes de Loire Longué, de la région de Doué-la-Fontaine et du Gennois. Elle se compose aujourd'hui de 47 communes depuis le 1^{er} janvier 2018 et s'étend sur 1 234 km².

La décision de réaliser un document d'urbanisme intercommunal à l'échelle de Saumur Loire Développement a été prise avant la fusion des quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). C'est pour cette raison que le projet de PLUi porte uniquement sur les communes membres de l'ancienne communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement, EPCI composé de 32 communes réparties sur 565 km². Seules deux communes ne disposent pas de document d'urbanisme : Antoigné et Epieds.

Localisée à l'est du département du Maine-et-Loire, cette intercommunalité se situe le long de deux axes de communication importants : l'autoroute A 85 et la voie ferrée reliant Angers à Tours. Une partie du territoire du PLUi se situe dans le Parc naturel régional Loire Anjou Touraine, constitué d'un total de 117 communes.

Le territoire connaît une stagnation de l'évolution de sa population depuis les années 1980 et le vieillissement de la population est très marqué. Il en ressort un enjeu important d'attractivité résidentielle et de renouvellement de la population. La dynamique en matière d'habitat se caractérise par la construction moyenne de logements : celle-ci est de 8,9 logements par an et par commune, soit une construction de 4 300 nouveaux logements entre 1999 et 2014.

Le territoire est structuré autour de trois polarités, dont le pôle saumurois, en tant que pôle

central, et les deux pôles d'équilibre que sont Montreuil-Bellay au sud et Allonnes au nord-est du territoire.

L'eau est une composante majeure du territoire avec notamment la présence de la Loire et de ses deux affluents que sont le Thouet et l'Authion.

La grande richesse du patrimoine paysager, naturel et architectural saumurois participe grandement à une économie locale tournée vers le tourisme. Huit communes sont notamment concernées par le périmètre Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco au titre des paysages culturels vivants. La Loire concentre les vues remarquables de la communauté d'agglomération par ses nombreux atouts paysagers (points de vue sur le fleuve, coteau troglodyte, châteaux, vignobles, etc.). Les vignobles, dont la plupart sont classés en AOC, sont également un atout paysager et patrimonial, participant fortement à l'identité du territoire.

1.2 Présentation du projet de PLUi

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi du secteur Saumur Loire Développement est structuré autour de trois axes principaux que sont :

- Axe 1 – Développer son potentiel économique dont les piliers touristique et agricole ;
- Axe 2 – Renforcer la centralité du pôle saumurois ;
- Axe 3 – Valoriser les ressources locales dans un environnement riche et sensible.

Chaque objectif est ensuite traduit en orientations.

Alors même qu'il s'agit d'un document pivot et stratégique du PLUi, la présentation du projet d'aménagement et de développement durable – PADD – est bien davantage analytique que systémique. Le projet du territoire s'y lit difficilement et les axes du PADD s'additionnent plus qu'ils ne s'entrecroisent et dialoguent entre eux. Les références aux objectifs et orientations du SCoT du Grand Saumurois approuvé le 23 mars 2017 font défaut.

Sur la forme, le document pourrait être enrichi d'illustrations cartographiques à bon escient. Les trois cartes fournies en annexes du PADD sont peu lisibles.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PLUi identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la consommation d'espace, en particulier au vu de l'implantation d'activités économiques et de la démultiplication des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) ;
- les effets des ouvertures à l'urbanisation au regard du patrimoine naturel et paysager remarquable du territoire ;
- la maîtrise des risques, d'inondation tout particulièrement.
- les enjeux relatifs à l'eau et à l'assainissement.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Ce document constitutif du rapport de présentation est bien renseigné et de qualité satisfaisante.

Sur les trois dernières décennies, la population est stable et peu dynamique sur le territoire. En 2014, l'ancienne communauté d'agglomération Saumur Loire Développement comptait 62 328 habitants, soit 4 350 de plus qu'en 1968. Cela représente une progression de 7 % sur l'ensemble de la période. Le contraste est important entre d'une part un département particulièrement dynamique qui n'a cessé de gagner en population (+ 37 % sur l'ensemble de la période) et d'autre part, la communauté d'agglomération Saumur Val de Loire dont la population est proche de la stagnation. Il en ressort un enjeu tant en termes d'attractivité résidentielle (départs systématiquement plus nombreux que les arrivées depuis 1968), mais aussi de renouvellement des générations (solde naturel en déclin constant).

Saumur est la principale polarité urbaine avec plus de 27 000 habitants. Montreuil-Bellay constitue la seconde polarité avec 4 000 habitants environ et Allonnes est le troisième pôle le plus peuplé du territoire (3 000 habitants environ). En matière de dynamique démographique, Allonnes a connu une croissance démographique marquée et, de manière générale, le nord du territoire (communes autour d'Allonnes) présente un dynamisme réel. Saumur est au contraire en situation de déclin démographique.

Le vieillissement de la population est très prononcé depuis 15 ans sur le territoire. Il résulte autant d'une progression des classes d'âge les plus élevées que d'un recul des classes d'âge les plus jeunes.

La progression du taux de vacance observée, de 7 % en 1999 à 9,8 % en 2014² (+ 1 212 logements vacants, soit + 62 %) pose la question de l'adéquation entre l'offre et les besoins des ménages. Sur les 32 communes, 13 présentent une vacance élevée à très élevée avec parmi elles aussi bien des pôles (Saumur) que des communes rurales.

Dans sa version initiale, le PLH avait fixé un objectif de production de 430 logements par an, comprenant la construction neuve et un objectif de sortie de vacance fixé à 10 % des logements vacants depuis plus de trois ans. Bien que l'ambition de production ait été revue à la baisse (310 logements par an), l'objectif n'est pas atteint avec 231 logements commencés par an en moyenne entre 2008 et 2014.

À l'échelle intercommunale, les principaux déplacements se font vers la ville de Saumur, identifiant celle-ci comme le pôle d'emplois principal du territoire. Il est à noter néanmoins que 60 % des actifs ne travaillent pas à l'intérieur du territoire.

Sur le territoire du PLUi, deux zones d'activités économiques de plus de 50 ha sont recensées³: la zone de la Ronde sur les communes d'Allonnes et de Neuillé, et la zone de Méron sur la commune de Montreuil-Bellay. Le territoire d'études compte 16 zones d'activités de gestion intercommunale situées majoritairement sur l'axe ligérien (soit une surface de 369,5 ha) et à proximité du pôle d'emplois principal (Saumur).

2 Taux considéré comme anormalement élevé

3 Occupées à environ 75 %

2.2 Articulation du PLUi avec les autres plans et programmes

Ce chapitre est très peu développé dans le rapport de présentation. L'analyse de compatibilité du projet de PLUi avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Saumurois approuvé le 23 mars 2017⁴ est la plus développée, uniquement basée sur la comparaison des objectifs chiffrés des documents (volume de logements à produire au sein de l'enveloppe urbaine, répartition du volume de logements à produire selon les polarités, densité brute, consommation foncière à vocation économique...).

Le rôle intégrateur du SCoT est mis en avant pour traiter la question de la compatibilité du projet de PLUi avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 adopté le 4 novembre 2015, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Authion (dans sa version antérieure à celle approuvée le 12 septembre 2017), du Thouet et Layon Aubance, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021 approuvé en 2015, ou encore de la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire adopté en octobre 2015.

Il est en outre fait mention de l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) que la communauté d'agglomération Saumur Val de Loire a lancé par délibération du conseil communautaire du 28 septembre 2017, sans pour autant fournir d'information sur les orientations qui se dégagent dudit plan à ce jour, ni sur la façon dont le PLUi en a tenu compte dans son processus d'élaboration, et en a assuré la traduction en termes d'objectifs notamment.

Certains des documents de planification sectorielle évoqués ci-avant contiennent des dispositions qui peuvent viser directement les PLUi. Dès lors, la démonstration de leur bonne prise en compte ou de la compatibilité du projet de PLUi avec les dispositions concernées doit être établie. Malgré l'évocation de ces documents, cette démonstration n'est pas faite.

Sur le fond, la compatibilité du projet de PLUi avec le SDAGE et le respect des interdictions et prescriptions du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) du Val d'Authion se pose avec acuité ; ce point sera développé dans la partie 3 du présent avis.

2.3 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

De manière générale, l'état initial est très succinct. Les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées par le projet de PLU intercommunal sont insuffisamment détaillées. Cela concerne en particulier les secteurs d'équipements ou d'extensions de zones d'activités économiques.

L'état initial ne permet pas de proposer une réelle caractérisation et hiérarchisation des enjeux.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation avec les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de PLUi et de détailler les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées.

Tout particulièrement, la question des conditions de réalisation des inventaires écologiques sur le terrain remet en cause le bien fondé des rendus. En effet, il est écrit dans la partie méthodologie que des prospections faunistiques et floristiques ont été réalisées par deux personnes les 5, 7 et 11 juin 2018 afin de caractériser les secteurs de développement. Sur un territoire de 32 communes, ces trois journées, ciblées sur une période unique en juin, interrogent fortement

4 Le SCoT du Grand Saumurois couvre 45 communes et établit une stratégie de développement à l'horizon 2030

quant à la représentativité des résultats et l'effectivité des inventaires.

Concernant l'enjeu zone humide, seule la carte de pré-localisation DREAL (réalisée à partir de photo interprétations) est fournie. Ce point est développé en partie 3 du présent avis dans la partie dédiée à la prise en compte des zones humides.

La MRAe recommande d'indiquer la méthodologie et de fournir, dans l'état initial de l'environnement, les résultats de l'identification des zones humides sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Les développements propres aux paysages (patrimoine mondial de l'Unesco, parc naturel régional Loire Anjou Touraine, formes urbaines, caractéristiques architecturales...) et au patrimoine, enjeux pourtant consubstantiels au territoire, demeurent très généralistes, sans mise en exergue des principaux enjeux.

La MRAe recommande de proposer une lecture dynamique de l'état initial, tout particulièrement sur le volet du patrimoine architectural et paysager, afin de définir et hiérarchiser les enjeux selon le territoire des trente-deux communes concernées par le projet de PLUi.

2.4 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Un tome complet (tome 3/5) du rapport de présentation est dédié aux justifications du projet de PLUi. Y sont exposées les motivations ayant présidé à l'élaboration du PADD, des OAP et du règlement graphique et écrit. Ce tome est introduit par un bilan de la consommation foncière et y sont également opérés deux zooms, l'un sur le volet économique, le second sur le volet habitat.

Pour autant, le scénario de développement n'est pas véritablement confronté à des alternatives. Il est toutefois expliqué que pour valider le scénario démographique, les élus ont étudié l'objectif défini par le SCoT à + 0,92 % de population/an ou encore le maintien du taux de croissance entre 1999 et 2009 pour le territoire (+ 0,22 %) qui n'était pas un scénario suffisamment ambitieux pour les élus au regard du taux de croissance de la nouvelle agglomération à + 0,37 % par an entre 1999 et 2009. C'est donc le scénario d'une moyenne entre le taux de croissance du Maine-et-Loire (+ 0,7 %) et celui de Saumur Val-de-Loire (+ 0,37 %) soit un taux de + 0,5 % qui a été arrêté.

La MRAe recommande de compléter la justification des choix ayant abouti à l'établissement du projet de PLUi concernant les scénarios alternatifs au PADD présenté, les besoins en extension de zones économiques et le choix de certains sites à urbaniser pourtant caractérisés par une sensibilité environnementale avérée.

2.5 Incidences notables probables du PLUi et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLUi

L'approche retenue pour l'évaluation des incidences de la mise en œuvre du projet de PLUi sur l'environnement, à savoir un rendu essentiellement sous forme de tableaux, tend à proposer une analyse générale, très peu territorialisée. Pour ce qui est des axes du PADD, il en ressort uniquement des impacts positifs alors même que certains projets de développement, économiques notamment, peuvent s'inscrire en contradiction avec des enjeux de moindre consommation foncière ou de préservation d'enjeux environnementaux et de santé humaine.

Le tableau relatif à l'évaluation des incidences de chacune des OAP est illisible, elle se résume à

des « + ; - ; = » colorisés, qui ne permettent ni de quantifier ni de qualifier l'impact. L'exercice attendu est de confronter les enjeux relevés dans l'état initial sur chacun des territoires des OAP, aux mesures proposées, et d'apprécier l'impact qui en résulte. A titre d'exemple, la croix verte signifiant un impact positif de l'OAP MBE-D « secteur de Méron » ne saurait se comprendre d'un point de vue environnemental. L'OAP, telle que présentée dans le dossier, n'est pas de nature à satisfaire l'objectif de conciliation de l'activité industrielle et de protection du patrimoine naturel qui caractérise ce lieu emblématique du territoire.

Faute de confronter les enjeux potentiellement contradictoires entre eux et les impacts qu'il peut en résulter, l'évaluation des incidences de la mise en œuvre du projet de PLUi sur l'environnement n'est pas satisfaisante, elle ne permet pas de mettre en exergue ses incidences notables probables.

La MRAe recommande de procéder à une analyse précise et territorialisée des incidences de la mise en œuvre du projet de PLUi, et de la restituer d'une manière détaillée et démonstrative.

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Le territoire du PLUi est concerné par cinq sites Natura 2000, à savoir :

- deux zones spéciales de conservation (ZSC) : « Vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau » FR5200629 et « La cave Billard (Puy Notre Dame) » FR5202001 ;
- trois zones de protection spéciale (ZPS) : « Vallée de la Loire des Ponts-de-Cé à Montsoreau » FR521003 ; « Lac de Rillé et forêts voisines d'Anjou et de Touraine » FR2410016 et « Champagne de Méron » FR5212006.

Formellement, l'évaluation des incidences est concentrée sur une page du rapport de présentation. L'affirmation conclusive selon laquelle « *le projet ne portera pas atteinte au réseau Natura 2000* » est immédiatement fragilisée par un renvoi à la réalisation d'une évaluation des incidences à chaque fois que sera envisagé un futur projet à proximité d'un site Natura 2000 afin de s'assurer véritablement, et à l'échelle du projet, de l'absence d'impact sur Natura 2000. Ce point est détaillé en partie 3.

Si les zones Natura 2000 sont classées en zone naturelle (N), le règlement de la zone N et des sous-zones est trop permissif concernant les constructions nouvelles à usage d'habitation, de restauration ou d'hôtellerie, qui participent à l'artificialisation des sols et pourraient mener à un mitage de la zone N se traduisant par une fragmentation des grands ensembles naturels.

De nombreux STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) ouvrent des droits dans les sites Natura 2000 ou dans des zones sensibles (réalisation d'un espace de restauration/bar dans le port de Villebernier ; diversification des activités équestres).

La MRAe recommande de :

- ***réinterroger la permisivité du règlement écrit en zone N, tout particulièrement pour les sites Natura 2000, et parallèlement de réduire le nombre de STECAL prévus au projet de PLUi au profit de ceux dont l'implantation n'est pas en site Natura 2000 ;***
- ***retravailler l'évaluation des incidences Natura 2000 en proposant une analyse précise et territorialisée, notamment en appréciant les incidences de l'implantation de constructions nouvelles dédiées à la restauration et au tourisme permises par le projet de PLUi en zone N.***

Aussi, l'évaluation des incidences Natura 2000, telle que proposée, est bien générique pour apporter la démonstration de l'absence d'incidences sur l'état de conservation des sites.

2.7 Dispositif de suivi

Un indicateur de suivi a minima est proposé pour chacun des objectifs des orientations propres aux trois axes du PADD. Il en résulte un nombre considérable d'indicateurs.

En outre, le tableau des indicateurs ne comprend ni l'état initial de l'indicateur (sa valeur connue à l'arrêt du projet de PLUi) ni l'objectif fixé par le projet de PLUi (sous la forme d'une valeur à atteindre ou d'une limite à ne pas dépasser, selon le cas).

On retrouve ainsi, dans un inventaire hétéroclite, des indicateurs libellés de façon très générique, comme par exemple « *surface en hectares de zones humides fonctionnelles* », « *qualité de l'eau* », « *qualité écologique des réservoirs de biodiversité* », « *mètres linéaires de haies identifiés toujours présents* », et surtout inopérants quant au suivi des objectifs fixés par le projet de PLUi.

La MRAe recommande de

- ***resserrer le dispositif de suivi autour d'un nombre circonscrit d'indicateurs pertinents et représentatifs des principaux enjeux à l'échelle du PLUi afin de le rendre clairement opérationnel ;***
- ***préciser, pour chaque indicateur de nature quantitative, sa valeur initiale connue ainsi que l'objectif fixé.***

2.8 Méthodes

Le rendu, très succinct, ne rend pas compte de la méthodologie déployée. Sont renseignés les organismes et documents consultés, ainsi que quelques éléments de bibliographie et sites internet visités. Les prospections de terrain ont été réalisées sur trois jours, les 5, 7 et 11 juin 2018 par un chef de projet et un chargé d'études afin de caractériser les secteurs de développement urbain. Ces trois journées ne sauraient être ni représentatives ni suffisantes pour un territoire s'étendant sur trente-deux communes. Les limites de la méthodologie auraient ici dû être clairement mises en exergue.

La MRAe observe que la méthodologie relative à l'identification et au recensement des zones humides n'est pas retranscrite, ne permettant pas en l'état de garantir la fiabilité de l'état initial, sur cette thématique en particulier.

La MRAe recommande de compléter la partie rendant compte de la méthodologie globale ayant présidé à la réalisation de l'état initial (inventaires, identification des zones humides, trame verte et bleue, etc.) et à la hiérarchisation des enjeux.

2.9 Résumé non technique

L'approche retenue est peu éclairante, y compris pour un premier niveau de compréhension du projet de PLUi. Une approche cartographique fait notamment défaut. Le résumé non technique fait l'impasse sur un certain nombre de chapitres constitutifs du rapport d'évaluation environnementale qu'il est censé résumer.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique en conformité avec son contenu réglementaire énoncé à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, afin de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Habitat

Alors que les documents d'urbanisme communaux existants disposent de 498,3 hectares de zones à urbaniser à vocation d'habitat sur 27 communes – dont 58,9 ha ont été consommés -, le PLUi a rapporté cette surface à environ 90 ha pour les 32 communes, soit un facteur 5 de division. Ainsi le PLUi marque un effort de modération de la consommation d'espace pour l'habitat.

Ce constat positif est toutefois nuancé par l'absence, particulièrement surprenante, de séquençage dans le temps des ouvertures à l'urbanisation. En effet, aucun plan de zonage ne comprend de zone dont l'urbanisation est différée (2AU). De fait, aucune programmation de l'ouverture à l'urbanisation n'est proposée par le projet de PLUi.

Le projet de PLUi prévoit l'accueil d'environ 5 000 nouveaux habitants d'ici 2030, selon un rythme de + 0,5 % par an, ce qui peut être qualifié d'ambitieux au regard de la tendance observée ces dernières années (0,37 % entre 1999 et 2009 ; nulle entre 2009 et 2014). Le besoin identifié pour le territoire est d'environ 3 255 logements à produire en dix ans. Les besoins en nouveaux logements sont prioritairement orientés vers les communes pôles du territoire : le pôle Saumurois (40 % des logements projetés), les pôles d'équilibre d'Allonnes et Montreuil-Bellay. Au sein des tissus urbains qui pourront être densifiés, il est estimé que 1 301 logements pourront être construits d'ici 2030, dont 320 logements dans les OAP de densification. Toutefois, l'absence de phasage dans les ouvertures à l'urbanisation risque de privilégier les opérations en extension au détriment des constructions « en dents creuses ».

La MRAe recommande :

- ***de renforcer et de crédibiliser l'exercice de modération de la consommation d'espace observé sur le volet habitat par un phasage programmé dans le temps des ouvertures à l'urbanisation (zones 1AU à différencier des zones 2AU), traduisant une hiérarchisation objectivée,***
- ***de mettre en œuvre des formes urbaines économes en foncier ;***
- ***de mettre en place des opérations de réhabilitation du bâti existant (forte vacance) afin de limiter les besoins en extension urbaine.***

Activités économiques

Les choix proposés relatifs à l'implantation/extension des activités économiques questionnent aussi bien les surfaces retenues que la localisation des sites au regard des enjeux environnementaux en présence. En prévoyant 112 ha de consommation foncière dédiés aux activités économiques sur les dix prochaines années, alors que 45 ha ont été consommés depuis 2008, le projet de PLUi s'inscrit clairement dans une augmentation du rythme de consommation. Si le développement économique du territoire est mis en exergue dans l'axe 1 du PADD, la stratégie d'implantation de nouvelles activités et/ou le renforcement de celles existantes, doit pour autant répondre aux enjeux de modération de la consommation foncière et de prise en compte des enjeux environnementaux.

La justification des choix retenus fait ici encore défaut alors même que certains projets de développement économique se situent dans des secteurs présentant une sensibilité environnementale particulière. Pour être complète, l'évaluation environnementale doit permettre de qualifier l'atteinte et faire la démonstration de la mise en œuvre effective de la démarche visant avant tout à concevoir un projet permettant d'éviter les impacts (recherche d'alternatives), de réduire les impacts qui n'ont pu être évités, et en dernier recours, de définir des pistes de compensation des impacts résiduels en anticipant sur leur faisabilité technique et financière (démarche « éviter, réduire, compenser », ERC). Parmi les exemples les plus flagrants, est prévue une zone d'urbanisation à vocation d'activités aux Aubrières sur la commune de Saumur. La zone d'implantation est située notamment en zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II « 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). L'appréciation des enjeux proposée dans l'évaluation environnementale ne peut être considérée comme proportionnée aux impacts potentiels de l'implantation du projet. La présentation sous forme de tableau ne permet aucunement de prendre la mesure des enjeux en présence. En outre, aux enjeux de biodiversité recensés, s'ajoute un enjeu de modération de la consommation d'espace sur la ville de Saumur. En effet, la consommation d'espace prévue dans le PLUi pour le pôle saumurois est de 50,4 ha alors que le maximum prévu par le SCoT du Grand Saumurois est de 48 ha.

La MRAe recommande de ré-interroger les projets de zones d'activités au regard des enjeux de sobriété foncière et environnementaux et d'envisager, notamment sur le secteur d'implantation des Aubières, des alternatives et un dimensionnement plus ajusté.

Le projet prévoit la possibilité d'étendre la zone commerciale de Champ Blanchard (10 ha) et la zone mixte d'Allones (3 ha). Or, ces projets d'extension vont à l'encontre de l'objectif de revitalisation des bourgs et du centre-ville de Saumur, objectif phare du PADD et réaffirmé dans l'engagement de la ville de Saumur dans l'Action Cœur de Ville. Ils doivent donc être moins ambitieux et circonscrits à des activités non concurrentes au regard de l'engagement de la ville de Saumur dans l'Action Cœur de Ville.

La MRAe recommande une mise en cohérence entre d'une part l'objectif de revitalisation des bourgs et du centre-ville de Saumur, et d'autre part les extensions envisagées de la zone commerciale de Champ Blanchard et de la zone mixte d'Allones, zones proposant toutes deux des activités de services.

Consommation foncière et habitat diffus (mitage) :

Le projet de PLUi présente une particularité : sont recensés 275 STECAL sur près de 2 000 ha. En

permettant d'ouvrir des droits à construire en zone naturelle ou agricole, les STECAL, par leur nombre et leur surface, constituent un enjeu au regard de la maîtrise de la consommation d'espace et des déplacements induits. Il est rappelé que la création de tels secteurs ne saurait être envisagée, conformément à l'intention du législateur exprimée lors des travaux menés dans le cadre de la loi ALUR, que de manière exceptionnelle.

La MRAe recommande de réinterroger les besoins en STECAL selon quatre axes :

- **réserver le recours aux STECAL aux activités et usages qui rendent nécessaires l'ouverture des droits nouveaux à construire ;**
- **rechercher prioritairement des outils alternatifs du code de l'urbanisme pour répondre au besoin identifié (par exemple recours à une trame ou sous-zonage au titre de l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme) ;**
- **vérifier la réalité à court terme d'un besoin d'équipement concrétisé par un projet défini ;**
- **renoncer aux STECAL allant à l'encontre d'enjeux environnementaux avérés.**

La MRAe recommande de traduire dans le rapport de présentation la justification du nombre et la délimitation des STECAL retenus à l'issue de cet examen.

Sur le territoire, près de 169 ha ont été consommés depuis 2008, avec en moyenne 16 ha d'artificialisation par an. 54 % des surfaces artificialisées l'ont été pour l'habitat (soit 92 ha) et 27 % pour l'économie (soit 45 ha).

Au global, le projet prévoit une consommation foncière de 255 ha d'ici 2030, soit une moyenne de 19,6 ha/an alors qu'elle était de 16 ha/an en moyenne depuis 2008.

La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2035. Le plan national biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en identifiant la consommation foncière prévue à l'échelle de chacune des trente-deux communes du PLUi.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

L'état initial du rapport de présentation ne fait référence qu'à la seule pré-localisation DREAL, qui ne peut avoir valeur d'inventaire. Il n'est pas fait état d'inventaires spécifiques, en particulier sur les zones à urbaniser. Le chapitre dédié à la méthodologie n'aborde pas davantage le sujet des zones humides.

Il est donc pour le moins surprenant de lire, page 121 de l'évaluation environnementale, qu'aucune zone humide n'a été recensée sur les secteurs de développement urbain prospectés. En outre, la précision apportée selon laquelle « *des inventaires supplémentaires mériteraient d'être menés dans certains secteurs potentiellement sensibles* » remet en question le constat précédent d'absence de zone humide sur les zones ouvertes à l'urbanisation. La zone d'activités des Aubrières sur la commune de Saumur est notamment identifiée à ce titre. Des inventaires

devraient ainsi compléter l'état initial afin de répondre à la démarche d'évitement des secteurs à enjeux au profit d'autres zones à urbaniser. La justification des secteurs à urbaniser doit reposer sur un état initial complet et une analyse exhaustive des enjeux.

Cette absence d'identification de zones humides, en l'état des prospections lacunaires opérées, se traduit dans le projet de PLUi par l'absence de secteurs identifiés comme humides dans les plans de zonages. Le règlement écrit ne comprend aucune référence à la prise en compte des zones humides.

La disposition 8A-1 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 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* ».

En l'état, le projet de PLUi n'est pas en mesure de démontrer qu'il respecte cette orientation du SDAGE.

Le renvoi à la phase opérationnelle pour une réelle appréciation de l'impact revient à méconnaître l'exercice de planification qui est le moment privilégié de réflexion pour traiter de l'évitement des impacts. Pour être complète, l'analyse doit permettre de qualifier l'atteinte, faire la démonstration d'un premier niveau d'acceptabilité et définir des pistes de compensation en anticipant sur leur faisabilité technique et financière.

La préservation des zones humides étant d'intérêt général, ces dernières ne peuvent être mises en cause que par des projets répondant à un besoin avéré, dotés d'un intérêt suffisamment important pour être mis en balance avec l'intérêt lié à la préservation des zones humides.

La MRAe recommande :

- ***de traduire le niveau de protection des zones humides dans les règlements écrit et graphique ;***
- ***de justifier du bon déroulé de la séquence éviter, réduire pour la prise en compte des zones humides, d'autant que l'exercice de planification est le moment privilégié de réflexion pour traiter de l'évitement des impacts.***

Biodiversité

La multiplicité des STECAL en zones agricole et naturelle vient contredire l'axe 3 du PADD, notamment les orientations 1 « *Limiter la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers* » et 4 « *Préserver les secteurs reconnus pour leur biodiversité remarquable* ». L'ouverture de droits à construire dans des zones de biodiversité à la richesse reconnue, de surcroît en sites Natura 2000, contribue directement à l'artificialisation des sols et au mitage du territoire. Un grand nombre n'est pas justifié en l'état du dossier.

Qu'il s'agisse du développement d'activités tournées vers les loisirs ou le tourisme (port de Villebernier), de la diversification d'activités équestres autour de Saumur, de l'extension de la zone artisanale Europe Champagne ou de la création de la zone d'activités aux Aubrières, l'évaluation environnementale n'a pas réalisé l'exercice d'un diagnostic abouti des enjeux en présence – qui

plus est au regard de sensibilités environnementales suspectées par les zonages en présence -, d'un premier niveau d'analyse des impacts et de justification de la séquence éviter, réduire, compenser. La recherche d'évitement de l'impact n'est pas démontrée dans le document d'évaluation environnementale alors que le document d'urbanisme est le niveau le plus pertinent, car le plus en amont, pour la bonne application de l'évitement.

Par ailleurs, on note une diminution des surfaces couvertes par un niveau de protection fort (type Ap ou Np), y compris sur des secteurs concernés par des inventaires ou protections témoignant d'enjeux environnementaux à préserver, sans justification apportée entre le zonage choisi, le niveau de protection prévu au règlement écrit et les enjeux en présence.

Parmi les cas de figures les plus emblématiques, figure celui de l'OAP « secteur ZA de Méron » sur la commune de Montreuil-Bellay. Le site d'implantation de la zone d'activité existante présente une très forte sensibilité environnementale (dont site Natura 2000, « Champagne de Méron » contigu à la zone). L'aménagement de la zone est encadré par deux arrêtés de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées, respectivement en date du 09 avril 2013 et du 28 mars 2019, témoignant d'enjeux environnementaux connus et partagés sur le secteur, et actés par un règlement précis dans le document d'urbanisme en vigueur sur la commune, qui vise à concilier la présence de cette zone d'activités au cœur d'un espace à enjeux. Le présent projet de PLUi ne peut donc être en recul par rapport au niveau de protection existant dans le document d'urbanisme aujourd'hui applicable. Or, en l'état, l'OAP ne peut répondre à l'objectif de conciliation de l'activité artisanale et de protection du patrimoine naturel, pourtant partagé lors des comités de suivi de la zone. La carte de l'OAP est beaucoup trop imprécise et n'a pas été actualisée.

La MRAe recommande de revenir à un niveau de protection des milieux naturels au moins équivalent à celui aujourd'hui en vigueur sur la zone d'activités de Méron, au sein du site Natura 2000 « Champagne de Méron » et, le cas échéant, d'actualiser le règlement de l'OAP en conformité des arrêtés ministériels et préfectoraux sus-mentionnés affectés à cette zone.

De façon plus générale concernant les OAP, l'analyse des impacts est renvoyée aux futurs aménageurs. En ce sens, le PLUi ne remplit pas ses fonctions puisque l'urbanisation de secteurs potentiellement sensibles sur le plan environnemental doit être conditionnée à un premier niveau d'analyse suffisant au niveau du document d'urbanisme, qui permette d'appliquer la séquence éviter, réduire, compenser.

Sites, paysages et patrimoine

L'enjeu relatif à la richesse du patrimoine saumurois, s'il est identifié – bien que peu détaillé dans l'état initial -, n'en est pas pour autant pleinement pris en compte. Les dispositions envisagées en matière de zonage et de préservation du patrimoine protégé ou non sont en rupture avec celles des documents actuellement en vigueur. On observe une réduction, voire une suppression, de zones naturelles protectrices au profit de zones permettant l'accueil de constructions.

Le projet de PLUi est dès lors susceptible de compromettre le développement équilibré du territoire et fragilise la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du Val de Loire inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. En effet, il abaisse le niveau de protection du patrimoine bâti et naturel et ne garantit pas la préservation des paysages et du patrimoine protégé.

La MRAe recommande de réétudier le zonage afin de garantir au moins un niveau de protection équivalent à celui qui prévaut dans les documents d'urbanisme en vigueur.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

Les informations concernant le degré de protection des différents captages recensés sur le territoire sont présentées sous forme de généralités. Les annexes sanitaires ne font pas référence aux déclarations d'utilité publique (DUP) relatives aux deux sites de Neuillé du 28 février 2008, ni de Montsoreau du 20 juillet 2004.

Sur les plans de zonage, les périmètres de protection immédiate et rapprochée des divers captages du territoire ne sont pas identifiés, que ce soit par une trame ou par un sous-secteur spécifique, A ou N indiqué par exemple.

Les études diagnostic des systèmes d'assainissement datent en majorité de 2009. Elles sont donc trop anciennes pour fournir des données représentatives de l'efficacité de la collecte des eaux usées à ce jour. Le dossier communiqué ne présente pas d'annexes sanitaires et les informations relatives aux stations d'épuration sont définies uniquement sur l'année 2016. Aussi, en l'absence de démonstration de la suffisance des équipements ou projets d'équipements inscrits dans le projet de PLUi à traiter de manière correcte les nouveaux effluents générés par le projet, il n'est pas envisageable de classer les zones d'urbanisation futures de Brain-sur-Allonnes, Brézé, Brossay, Neuillé, Le Puy-Notre-Dame, Chacé, Montrueil-Bellay, Saint-Just-sur-Dive, Varennes-sur-Loire et Vivy en zones d'urbanisation immédiate (1AU).

La MRAE recommande de mettre en adéquation les perspectives d'urbanisation nouvelle, et plus largement d'accueil des nouveaux habitants, avec les dispositifs de gestion des eaux usées sur le territoire du PLUi, et de conditionner explicitement toute nouvelle extension urbaine à la capacité opérationnelle des infrastructures existantes.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

De l'état initial au règlement graphique et écrit, en passant par l'évaluation environnementale ou l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur, le projet de PLUi n'a pas pris en compte le risque inondation à la mesure des enjeux en présence. Le projet de PLUi propose des zones d'urbanisation qui ne respectent pas le zonage du plan de prévention des risques d'inondation (PPRi) du Val d'Authion en vigueur.

Le rapport de présentation fait référence au PPRi précédent, et ne reporte pas correctement les cartographies des secteurs soumis à des risques naturels.

Dans la mesure où la révision du PPRi du Val d'Authion a été approuvée par le préfet de Maine-et-Loire le 7 mars 2019, soit à une date postérieure à l'approbation du SCoT, l'exercice d'analyse de compatibilité du projet de PLUi avec le PPRi doit être réalisé et expressément retranscrit dans le rapport de présentation.

De nombreux STECAL et quelques zones urbaines ou à urbaniser offrent la possibilité de créer des logements dans des secteurs couverts par le PPRi du Val d'Authion, en zone rouge ou en zone de dissipation de l'énergie.

Un travail de mise en cohérence du règlement et des OAP du PLUi avec le règlement du PPRi doit

être effectué de façon à mieux décliner les prescriptions du PPRi, au risque sinon de retrouver des incohérences voire des oppositions entre les documents.

La MRAe rappelle que le PPRi est une servitude directement applicable au PLUi.

Bruit et qualité de l'air

Les informations concernant la qualité de l'air sont relativement anciennes, puisqu'elles datent de 2011, alors que le dernier bilan d'Air Pays de la Loire actualisé a été publié pour l'année 2016.

Plusieurs axes de transports structurants irriguent le territoire. Ces routes, qui drainent un trafic souvent conséquent, se trouvent parfois au contact de zones d'habitat ou de développement de l'habitat. Il en va de même pour les voies ferrées. Or, les nuisances sonores engendrées par ces axes n'ont pas pleinement été appréhendées. De la même manière, l'état initial ne dit rien de l'aérodrome de Saint-Hilaire Saint-Florent et de l'exposition des populations au bruit de cette infrastructure.

Ce point se vérifie tout particulièrement dans le travail de définition des OAP. A titre d'exemple, les deux OAP prévues sur la commune déléguée de Chacé ne traitent pas de la maîtrise des nuisances sonores pour les futurs habitants de ces secteurs d'habitation.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

Le PADD est peu disert sur l'ambition du PLUi quant aux thématiques d'énergie, de climat et de mobilité. L'orientation n°2 « *Poursuivre un développement vers l'énergie positive* » de l'axe n°3 est la plus explicite en la matière mais ne saurait englober à elle seule le spectre des thématiques attendues. L'orientation n°4 de l'axe n°1 « *Renforcer le rôle des gares dans l'attractivité du territoire* » y contribue également.

De manière générale, le projet de PLUi n'a pas pris la mesure de ces enjeux de transition énergétique.

Quelques éléments de diagnostic mettent en évidence :

- l'absence de plateforme multimodale sur le territoire du PLUi, ce qui ne favorise pas les alternatives à l'usage individuel de l'automobile ;
- le faible développement du maillage de pistes cyclables, hors découverte touristique du territoire ;
- le recensement de trois gares, dont une seule se situe le long d'une ligne TGV, celle de Saumur.

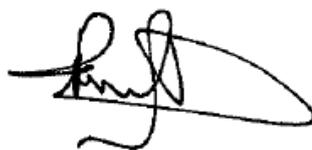
Pour autant, le projet de PLUi n'est pas pro-actif quant à des propositions d'évolution, si ce n'est l'évocation de la création d'une aire de covoiturage sur la ville centre de Saumur et/ou aux abords de l'une des gares SNCF du territoire (Saumur ; Montreuil-Bellay).

Par ailleurs, le territoire étant engagé, à l'échelle supérieure de la communauté d'agglomération

dans une démarche d'élaboration de PCAET, le projet de PLUi gagnerait à mettre en exergue les passerelles entre ces deux documents.

La MRAe recommande à la collectivité de mieux se saisir de l'enjeu énergétique en introduisant des exigences en termes d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelable et aussi en matière de déplacements doux à traduire concrètement, notamment dans le cadre de la définition des OAP.

Nantes, le 24 octobre 2019



Le président de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
Daniel FAUVRE