

PREFET DU MAINE-ET-LOIRE

*Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire*

Angers, le **11 DEC. 2013**

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE DE ROCHEFORT SUR LOIRE**

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.121-14 et suivants, eux-mêmes révisés par le décret n°2012-995 du 23 août 2012. Le débat sur le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ayant eu lieu le 17 juin 2013, après la date d'entrée en vigueur de ce dernier texte, le présent Plan local d'urbanisme (PLU) est soumis à ces nouvelles dispositions.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

Les textes réglementaires prévoient que certains plans locaux d'urbanisme, considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale, notamment « les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ». C'est le cas du présent projet.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de PLU, le Préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme.

Le présent avis porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation)
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

- A) le rappel du contexte ;
- B) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;
- C) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

A) Le contexte

Située à une vingtaine de kilomètres au sud-ouest d'Angers, la commune de Rochefort-sur-Loire comptait 2232 habitants en 2010. Située entre Loire et Layon, son territoire couvre une superficie de 2 819 hectares. Plus de 60% de la surface du territoire est consacrée à l'activité agricole : polyculture / élevage et surtout l'activité viticole sur les coteaux et plateaux de la commune.

Rochefort-sur-Loire appartient à la communauté de communes Loire Layon et se situe sur le territoire du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Loire Layon Lys Aubance, en cours d'élaboration.

La commune recèle un patrimoine paysager, naturel et bâti exceptionnel reconnu par le classement au titre des sites de « la Confluence Maine-Loire et des coteaux angevins », et de « la Corniche angevine ». Par ailleurs, le Val de Loire est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO dont le plan de gestion a été approuvé en février 2012. Enfin, la qualité paysagère des coteaux viticoles de la vallée du Layon contribue à la richesse exceptionnelle du territoire communal en la matière. Outre la qualité paysagère intrinsèque de l'ensemble de ces espaces, les vues offertes depuis le val de Loire et le coteau opposé en font des secteurs extrêmement sensibles.

Par ailleurs, l'ensemble de la vallée de la Loire (lit mineur, berges et ensembles prairiaux) appartient au réseau Natura 2000 (zone de protection spéciale, et site d'importance communautaire) du fait des habitats naturels et des espèces présentes. Le val inondable est concerné par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) du Val de Louet. La commune dispose dans le val, d'un captage d'alimentation en eau potable.

Les enjeux environnementaux identifiés concernent la préservation du patrimoine paysager et naturel, la prise en compte du risque d'inondation, la prise en compte des enjeux de préservation du captage d'eau potable, la maîtrise de la consommation d'espace.

Les objectifs définis dans le cadre de l'élaboration du PLU (délibération du 19 septembre 2011) et repris dans le PADD, visent à :

- permettre une maîtrise du développement urbain ;
- redéfinir les zones urbanisables et maîtriser ces zones ;
- maîtriser l'étalement urbain ;
- éviter un trop long étalement de l'axe médian est/ouest ;
- développer des liaisons douces ;
- économiser les espaces agricoles ;
- préserver les zones naturelles ;
- identifier et préserver le patrimoine bâti et paysager.

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

Sur le plan formel, le rapport de présentation du PLU de Rochefort-sur-Loire intègre les exigences réglementaires en présentant l'ensemble des éléments prévus à l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme.

1. État initial de l'environnement et diagnostic

L'état initial de l'environnement rend compte de la richesse patrimoniale exceptionnelle en rappelant le classement au titre des sites de « la Confluence Maine-Loire et des coteaux angevins », et de « la Corniche angevine ». Par ailleurs, il rappelle qu'ici le Val de Loire est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO dont il convient de préserver les éléments identitaires de la valeur universelle exceptionnelle.

Cependant, il ne fait pas état de ces éléments identitaires sur le territoire communal de Rochefort-sur-Loire. Compte tenu des larges vues offertes depuis le nord du Val sur les coteaux viticoles de Rochefort-sur-Loire, dont les lignes de crêtes marquent les limites, il est nécessaire de noter que l'orientation du plan de gestion visant à éviter l'urbanisation à flancs de coteaux, prend ici tout son sens. Par ailleurs, l'état initial fait état de la particularité des rochers de Rochefort (Dieuzie, St Offange, St Symphorien et au sud la RD751, le Pic Martin), qui constituent des marqueurs dans le paysage. Compte tenu de cette richesse et sensibilité exceptionnelle, on peut regretter l'absence d'une étude paysagère approfondie dans le cadre du projet de PLU, que les éléments partiels fournis dans la carte de synthèse en p70 (panoramas ou ouvertures visuelles majeurs, lignes de crête) ne viennent pas combler. En particulier les vues offertes depuis la rive Nord (coteaux de Savennières) ne sont pas appréhendées.

La richesse naturelle exceptionnelle de la vallée de la Loire, et la diversité des habitats naturels et des espèces sont bien rappelées, tout comme sa désignation au réseau Natura 2000 (site d'importance communautaire et zone de protection spéciale).

Des corridors écologiques ont été identifiés, reprenant et complétant ceux identifiés dans le projet de SCoT Loire-Layon-Lys-Aubance.

S'agissant des zones humides, l'état initial de l'environnement présente de manière cartographique et littérale, les différentes données d'inventaire ou de pré-localisation disponibles sur le territoire communal. La méthodologie permettant de conduire à l'identification des zones humides fonctionnelles sur le territoire communal est largement détaillée, et s'appuie sur la méthodologie du Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Layon Aubance. La carte de synthèse de la p60 permet de rendre compte des différents type de zones humides importantes du territoire communal qu'il conviendra de prendre en compte dans le projet de PLU.

L'état initial de l'environnement identifie les périmètres de protection de captage de la Chapelle et fait état des réflexions en cours pour l'implantation d'une nouvelle station de traitement (actuellement en zone inondable), dont le lieu n'a pas été défini à ce jour. L'état initial met en évidence les surcharges hydrauliques de la station d'épuration du bourg.

Bien qu'essentielle, la carte de la p99 ne constitue pas une véritable carte de synthèse des sensibilités environnementales mais plus une juxtaposition d'éléments connus (zonages environnementaux complétés par les corridors et zones humides fonctionnelles). Il est regrettable que cette carte ne formalise pas les secteurs sensibles sur le plan paysager. La synthèse de l'état initial de l'environnement présenté en fin d'analyse (p100 et suivantes), permet d'avoir une vision claire pour le public des différents enjeux environnementaux du territoire et la manière dont elles peuvent être prises en compte dans le projet de PLU.

Le diagnostic présente une analyse de l'évolution du bâti et identifie une enveloppe urbaine cohérente au-sein de laquelle peuvent être envisagées les possibilités de développement urbain, en cohérence avec les objectifs de prescription de l'élaboration du PLU.

2. Compatibilité avec les documents cadres

Le rapport de présentation comprend une partie relativement complète sur l'analyse de la compatibilité du projet avec les principaux documents cadres.

Une analyse de la compatibilité avec le projet de SCoT Loire Layon Lys Aubance a été réalisée. Dans la mesure où celui-ci est en-cours d'élaboration, il aurait été nécessaire de le préciser dans le texte.

S'agissant de l'analyse de la compatibilité avec le PPRi du Val de Louet, il aurait été pertinent de préciser dès ce stade que le projet de PLU identifiait, en zone d'aléa très fort, un certain nombre de secteurs pour lesquels les changements de destination sont rendus possibles. Or ces changements de destination possibles, induisent un apport de population supplémentaire dans des secteurs où cela n'est pas souhaitable pour des raisons de sécurité publique.

Les orientations du plan de gestion du Val de Loire/UNESCO approuvé en 2012 sont présentées. L'analyse de cette compatibilité est relativement succincte puisque mettant seulement en évidence les outils utilisés par le PLU sans les relier ni à la préservation des éléments identitaires constitutifs de la valeur universelle exceptionnelle (V.U.E) sur Rochefort ni aux orientations du plan de gestion auxquelles ils répondent. Des éléments plus précis auraient pu être apportés sur l'identification des coteaux d'intérêt patrimoniaux (en particulier pour des motifs paysagers), permettant de s'assurer de la compatibilité du PLU avec l'orientation 3.3.2 du plan de gestion, à savoir : Eviter l'urbanisation des flancs et des hauts de coteaux.

3. Le résumé non technique

Le résumé non technique permet d'avoir une vision d'ensemble synthétique des éléments contenus dans le rapport de présentation. Il conviendra d'ajouter la mention au plan de gestion du site UNESCO du Val de Loire dans la partie concernant l'articulation avec les autres plans et programmes.

4. L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du PLU

L'évaluation des incidences sur l'environnement porte en particulier sur l'analyse de l'incidence de l'ouverture à l'urbanisation des secteurs de la rue des Jardins, des Oujardes, de l'Ouche Bodet et des Belles mères. Au-delà de l'incidence sur la faune et la flore de l'urbanisation de tels secteurs, compte tenu des enjeux paysagers identifiés dans l'état initial, l'évaluation des incidences décline les orientations et les mesures envisagées dans les orientations d'aménagement permettant de prendre en compte ces enjeux.

L'évaluation des incidences met bien en évidence la surcharge hydraulique actuelle de la station d'épuration, et le risque d'atteindre puis de dépasser la capacité résiduelle actuelle lorsqu'environ 2/3 des besoins en logements (90) seront satisfaits.

Enfin, l'évaluation des incidences reste partielle sur le volet paysager et le volet patrimonial dans la mesure où elle n'intègre pas l'incidence d'un zonage A permettant la réalisation de bâtiments agricoles sur des espaces de forte sensibilité que sont les hauts de coteaux : à savoir le secteur en site classé le long de la RD54 (en limite communale avec St Aubin de Luigné), la ligne de crête perceptible depuis les coteaux de Savennières, et le coteau viticole du secteur des Loges au sud de la RD 751, ce dernier secteur étant identifié au PADD comme étant à préserver de toute nouvelle implantation de bâti. Tout au moins l'évaluation des incidences aurait dû permettre de noter l'incohérence entre le zonage permissif et les enjeux détectés dans l'état initial de l'environnement.

5. Les mesures de suivi

Pour chaque thématique revêtant un enjeu dans la mise en application du PLU, différents indicateurs de suivi ont été identifiés. Pour la majorité des indicateurs proposés, l'état initial est renseigné, ainsi que la périodicité de renseignement de l'indicateur. Il aurait été pertinent de relier l'indicateur proposé aux objectifs fixés dans le PADD du PLU.

6. Justification des choix retenus

La justification des choix retenus s'appuie sur un rappel des enjeux du territoire communal et de l'élaboration du PLU, et sur une détermination des besoins en particulier en terme d'accueil de population, d'amélioration du fonctionnement urbain et d'accueil d'équipements, et d'activités. Ces derniers sont particulièrement bien argumentés, et permettent de mettre en évidence la satisfaction des besoins en terme d'activités compte tenu des capacités résiduelles des zones artisanales actuelles, et la nécessité de créer 135 logements environ dans les 10 ans à venir pour satisfaire à l'objectif de croissance de 0,9% permettant de proposer un développement démographique constant (soit 250 habitants supplémentaires).

C) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Lors de la prescription de l'élaboration du PLU, un des objectifs affichés concernait la volonté de maîtriser l'étalement urbain en particulier sur l'axe médian est/ouest. Dès lors, en s'appuyant sur une analyse de besoins pertinente, sur une analyse de la composition urbaine, et en concentrant le développement futur du bourg de Rochefort-sur-Loire au sein d'une enveloppe urbaine cohérente, le projet de PLU répond aux objectifs de réduction de consommation de l'espace en réduisant de manière importante les surfaces consacrées à l'urbanisation future par rapport au POS en vigueur.

Dans ces conditions, comme le souligne le rapport de présentation, il apparaissait pertinent d'envisager sur l'ensemble de la dent creuse du secteur des Vignes bordé par la rue des Vignes au sud, le développement urbain futur de Rochefort à long terme. Il est par ailleurs incontestable que l'urbanisation de ce secteur ne peut s'élaborer que dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble (avec une orientation d'aménagement pertinente sur l'ensemble du secteur prenant en compte la topographie du secteur), et ce de manière à s'assurer de sa bonne insertion dans le tissu urbain existant.

Cependant, les besoins estimés en matière d'accueil de population nouvelle seront couverts en très grande partie par l'ouverture à l'urbanisation des secteurs des Jardins et des Oujardes (environ 110 logements). De plus, l'analyse de la capacité résiduelle de la station d'épuration montre que celle-ci serait atteinte dès que les 2/3 des logements envisagés seraient créés. Enfin, la station d'épuration montre des surcharges hydrauliques nécessitant la réalisation d'études et de travaux, actuellement non engagés par la collectivité.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît prématuré d'identifier d'ores et déjà une telle zone 2AUh dans le cadre de cette élaboration de PLU. Par contre, il apparaît opportun de ne pas obérer la capacité d'urbanisation future de cette zone compte tenu des enjeux environnementaux existants par ailleurs sur le territoire communal (sensibilité paysagère, zones inondables) en y prévoyant un zonage inconstructible.

L'analyse du besoin et du reliquat sur les zones d'activités existantes a conduit à ne pas identifier d'extensions de celles-ci.

La qualité exceptionnelle et la sensibilité des paysages du territoire communal (val de Loire, corniche angevine, coteaux et plateaux viticoles) est largement décrite dans le rapport de présentation et leur préservation fait l'objet d'un objectif fort du PADD. L'ensemble de ces paysages participent de fait à l'identité ligérienne, légitimé par l'inscription de ces espaces au site UNESCO Val de Loire et de sa zone tampon qui en constitue l'écrin. Dès lors, en identifiant des secteurs N « strict » ou Ap (inconstructible) le projet de PLU intègre globalement ces objectifs de préservation.

Néanmoins, il est nécessaire de relever que certains secteurs largement exposés et sensibles à l'implantation de nouveaux bâtiments n'ont pas fait l'objet d'une telle protection (zonage A). C'est le cas du coteau viticole des Loges, des secteurs situés dans le site classé de la Corniche angevine en limite communale de St Aubin de Luigné, et de ceux situés au sud du bourg jusqu'à la ligne de crête délimitée par les hameaux de la Guérinière, du Midion et du Petit Coirant. Pour ces deux derniers secteurs, le fait qu'ils soient très perceptibles depuis le Val et les coteaux de Savennières conduit à les qualifier de secteurs extrêmement sensibles. En permettant l'implantation de bâtiments sur ces espaces, le projet prend insuffisamment en compte leur sensibilité paysagère et les objectifs poursuivis par le plan de gestion UNESCO.

La richesse naturelle exceptionnelle de la vallée de la Loire, et la diversité des habitats naturels et des espèces sont bien rappelées, tout comme sa désignation au réseau Natura 2000 (site d'importance communautaire et zone de protection spéciale). Les enjeux de protection du patrimoine naturel de la vallée de la Loire ont été bien pris en compte. Le zonage et règlement proposés permettront une préservation de ces espaces, tout en permettant les travaux du sol liés à la conservation, la restauration, la mise en valeur ou l'entretien de ces espaces. Par contre, il apparaît que certains espaces boisés (peupleraies en particulier) ont été injustement identifiés en espaces boisés classés ne permettant pas la mise en œuvre d'opérations de restauration de ces espaces en prairies, comme l'encouragent les propositions d'actions du document d'objectifs des sites Natura 2000 de la Vallée de la Loire.

S'agissant des rochers de Dieuzie, St Symphorien ou St Offange, il convient de rappeler que le caractère patrimonial des rochers, de leurs boisements et du bâti associé est indéniable. Pour autant, il est important en ce qui concerne les espaces boisés de permettre leur gestion en particulier pour des motifs paysagers (incluant potentiellement des coupes), ce qui pourrait être compromis par une identification stricte en espace boisés classés, mais qu'une identification au titre du L.123-1-5-7° du code de l'urbanisme (assortie de prescriptions) aurait permis.

L'élaboration du PLU a mis en évidence la nécessité de délocaliser la station de traitement d'eau potable et d'augmenter les capacités de réserves de stockage. Néanmoins aucun emplacement réservé n'a été identifié dans le PLU. Même si le règlement permet en tous points du territoire la possibilité de réaliser des équipements d'intérêt collectifs, compte tenu de la sensibilité (paysagère, naturelle) du territoire communal, la plus grande prudence devra être observée quand au choix d'implantation de ce futur équipement, de manière à ne pas compromettre la qualité patrimoniale de ces espaces. Les périmètres de protection de captage ont été intégrés de manière adaptée dans le projet.

Conclusion

Avis sur les informations fournies

Les éléments du rapport de présentation sont de bonne qualité et permettent de rendre compte auprès du public des enjeux environnementaux du territoire communal et du projet porté par la collectivité.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

En concentrant l'urbanisation future dans l'enveloppe urbaine, le PLU de Rochefort-sur-Loire a intégré les enjeux de réduction de consommation d'espace et de prise en compte des formes urbaines dans son projet de développement. Néanmoins, il apparaît que l'urbanisation du secteur des Vignes mériterait d'être différée.

L'élaboration du PLU a permis d'identifier la protection des paysages d'une qualité et d'une sensibilité exceptionnelle comme un objectif fort sur le territoire communal ; un des enjeux étant formalisé par la nécessité de porter une attention particulière aux impacts des constructions dans ces paysages sensibles et identitaires du Val de Loire. Dès lors, l'absence de protection stricte de certains espaces largement exposés et participant directement à l'identité ligérienne ne permet pas de répondre pleinement aux attentes du plan de gestion UNESCO et à la prise en compte de la sensibilité de ces espaces.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra à la commune de préciser postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du PLU qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

Pour le préfet et par délégation,

La secrétaire générale de la préfecture



Elodie DEGIOVANNI

