



PREFET DU MAINE ET LOIRE

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

Nantes, le **21 SEP. 2015**

**AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
au titre de l'élaboration du plan local d'urbanisme
de la commune de Le Thoureil (49)**

Introduction sur le contexte réglementaire

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.

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 qui s'appliquent à ce document (antérieurs à la réforme de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme) prévoient que certains plans locaux d'urbanisme (PLU), considérés à enjeux environnementaux majeurs, relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale, notamment « les plans locaux d'urbanisme qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements mentionnés à l'article L.414-4 du code de l'environnement ». C'est le cas du présent projet du fait de ses possibles incidences sur le site Natura 2000 de la vallée de la Loire.

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, 1er 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) et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

1 - Présentation du projet de document d'urbanisme et de son contexte

La commune du Thoureil s'étend sur une superficie de 1 102 hectares, en rive gauche de la Loire, entre les agglomérations d'Angers et de Saumur. Elle fait partie de la communauté de communes du Gennois composée de 10 communes. La commune a initié une procédure de révision de son document d'urbanisme le 1^{er} février 2001 qui a aboutie le 1^{er} juin 2015 à l'arrêt du projet de PLU.

La commune élabore conjointement une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Le périmètre de l'AVAP concerne les secteurs de la commune qui ne sont pas inclus dans les sites classés des rives de la Loire et il s'avère donc que l'intégralité du territoire communal est couvert par l'une ou l'autre de ces protections.

Cette commune s'insère dans un cadre exceptionnel, inclus dans le Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le présent projet de PLU intervient alors que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Saumurois est en cours d'élaboration.

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

Le rapport de présentation expose le contexte socio-économique, qui met en lumière un taux de croissance démographique relativement fort et en constante augmentation depuis 1968. Ainsi entre 1999 et 2011, la population communale est passée de 360 à 446 habitants, avec une tendance marquée par un vieillissement général de la population. Ce chapitre met en évidence l'intérêt de mettre à jour le document communal de planification urbaine.

2.1 – État initial et identification des enjeux environnementaux sur le territoire

Un état initial doit formuler une analyse de l'état de référence et de ses évolutions afin de dégager les principaux enjeux à prendre en compte et leurs interactions. Le présent dossier comporte une analyse de l'état initial de l'environnement qui décrit les enjeux environnementaux du territoire par thématique. Elle complète celle du chapitre consacré au diagnostic territorial et d'un point de vue formel, elles auraient pu être mieux articulées pour en faciliter la lecture.

L'ensemble des espaces concernés par des protections ou inventaires est identifié sur le territoire communal. Les enjeux liés aux deux sites Natura 2000 et aux zones naturelles d'intérêts écologiques faunistiques et floristiques (ZNIEFF) sont listés et décrits sans qu'une mise en perspective de leur devenir ou de leur évolution en lien avec le projet de PLU ne soit détaillée.

À l'échelle communale, la carte de prélocalisation des zones humides réalisée par la DREAL a été mobilisée puis complétée par une campagne de terrains. Bien que les cartographies de synthèse soient claires, il s'avère cependant que les résultats présentés à la page 131 ne sont pas suffisamment précis pour conclure du degré d'importance et des fonctionnalités des zones humides identifiées.

Le volet faune-flore met l'accent sur l'identification des bois qui occupent une part importante du territoire communal et renvoie à une carte qui ne semble pas figurer dans le rapport. La quasi-totalité des boisements est classé au POS et l'état initial indique que cette protection n'est pas indispensable pour ceux qui font l'objet d'un plan de gestion. Il s'avère pourtant que les objectifs poursuivis ne sont pas nécessairement les mêmes. Ils sont principalement de l'ordre de la valorisation économique du boisement pour le plan de gestion, et de la préservation pour les espaces boisés classés (EBC). Ainsi, pour certains éléments boisés remarquables des centres bourgs, un zonage de protection de type EBC peut être complémentaire du plan de gestion. Le travail d'identification et d'analyse de la qualité des boisements dans les EBC est de bonne qualité. Il expose ainsi en quoi le déclassement d'EBC du POS en zone N dans le PLU correspond à une réalité de terrain.

Le recensement des espèces faune-flore s'appuie largement sur les données du conservatoire botanique national de Brest, du parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine et de la ligue de protection des oiseaux (LPO). Si son caractère très complet est apprécié par l'autorité environnementale, cet inventaire ne permet pas réellement de faire ressortir les enjeux en termes d'espèces à prendre en compte par le document d'urbanisme.

S'agissant des éléments de la trame verte et bleue, les données du projet du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du projet de SCoT sont mobilisées et affinées à bon escient par des données de terrain pour réaliser une carte à l'échelle communale lisible et complète dans son contenu.

La prise en compte des risques naturels, qu'il s'agisse de l'inondation ou des cavités souterraines, est elle aussi satisfaisante.

Le volet consacré au diagnostic de paysage et du patrimoine est très complet et se révèle à la hauteur des enjeux remarquables du territoire communal. Il s'appuie sur l'étude paysagère préalable au classement du site Le Thoureil – Saint-Maur réalisée en 2006 et démontre en quoi les séquences paysagères et les perspectives majeures de la commune sont constitutives de la qualité paysagère du site. Le rapport de présentation identifie également des éléments patrimoniaux remarquables liés à des secteurs d'habitats troglodytiques au nord du bourg du Thoureil, où existent d'anciennes habitations et cavités abandonnées, au niveau de la butte de tuffeau de Bessé et au lieu-dit Cumeray. Ces éléments troglodytiques ne sont en revanche pas pris en considération par le règlement dans l'optique de la mobilisation de ce potentiel pour la densification d'habitat.

Le territoire communal relève très majoritairement des techniques d'assainissement non collectif. Il aurait été judicieux de joindre le zonage d'assainissement aux documents constitutifs du PLU pour identifier les secteurs où les terrains sont peu favorables compte tenu de la nature des sols ou du manque d'exutoire. Il aurait été également souhaitable de disposer d'éléments de bilan plus complet et fiable quant au bon fonctionnement des systèmes d'assainissement autonome et des deux mini-stations d'épurations. De plus, comme ce zonage date de 1997, il aurait paru pertinent de l'actualiser à la faveur de l'élaboration du PLU.

Certains secteurs ne semblent pas être desservi par un réseau collectif d'alimentation en eau. Il convient d'actualiser ces données ou de s'assurer que les ressources privées destinées à l'alimentation humaine sont suffisantes. Du fait de l'imprécision sur la consommation d'eau potable par habitant, il s'avère impossible de s'assurer de la présence des ressources nécessaires pour l'accueil de nouvelles populations.

L'état initial se conclut à la page 150 par un paragraphe qui résume les grands enjeux identifiés à l'échelle communale et qui met en lumière son caractère remarquable du point de vue de la nature et des paysages. A l'issue de l'analyse de cet état initial, l'autorité environnementale se satisfait globalement du travail mené, proportionné aux enjeux, qui expose de façon transparente les principales richesses et contraintes que le projet de PLU doit prendre en compte. Quelques compléments évoqués ci-avant permettraient toutefois d'améliorer la qualité des informations fournies, notamment sur les thèmes liés à l'eau.

3.2 – Justification des choix

Le rapport retrace les choix opérés dans le PLU, notamment en matière démographique, avec une ambition de 20 à 30 nouveaux logements pour les 10 prochaines années.

Le dossier met en avant la volonté de rompre avec la consommation excessive d'espaces agricole et le mitage engendré par de trop vastes zones ouvertes à l'urbanisation dans le POS en vigueur. Trois scénarios sont présentés dans le rapport de présentation et le choix du scénario de croissance maîtrisée est affiché. Celui-ci se base sur l'apport de 50 nouveaux habitants et la construction d'une vingtaine de logements sur 10 ans. Or le rapport de présentation affiche comme objectif la construction de 20 à 30 logements ce qui se rapproche du scénario de croissance démographique forte non retenu, pour lequel 34 nouveaux logements étaient nécessaires.

En passant du POS au PLU, la municipalité affiche une volonté de développement durable qui se traduit par le reclassement en zones inconstructibles de plusieurs espaces, en particulier au hameau de Bessé. Les zones U constructibles se trouvent intégralement dans les enveloppes urbaines existantes du bourg et du hameau du Bourgneuf, et le projet de PLU ne comporte aucune zone à urbanisation future (de type AU).

3.3 – L’articulation du PLU avec les documents d’urbanisme et documents cadres

La compatibilité du PLU avec les normes supérieures fait l’objet d’un chapitre spécifique dans le rapport de présentation. Le SCoT du Grand Saumurois est en cours d’élaboration et son diagnostic est terminé. À ce stade de production du projet d’aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT, la compatibilité n’est pas étudiée dans le rapport de présentation du PLU.

Il mentionne les grandes orientations du SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 et expose succinctement la compatibilité du projet avec chaque orientation. Il est toutefois peu démonstratif et rappelle les intentions du PLU, sans préciser en quoi les choix opérés participent à l’atteinte des objectifs du SDAGE.

Le Val de Loire a été inscrit en novembre 2000 sur la liste du patrimoine mondial de l’UNESCO entre Sully-sur-Loire et Chalonnes-sur-Loire. Le plan de gestion du paysage culturel du Val de Loire destiné à garantir sa préservation est détaillé dans le rapport de présentation, sans que soit fait le lien avec le PLU. D’un point de vue essentiellement formel et au regard du travail conséquent réalisé sur le paysage communal dans le diagnostic territorial, on ne peut que regretter que ne soit pas mieux explicitée la relation entre les choix opérés dans le PLU et leurs effets en termes de préservation de la valeur universelle exceptionnelle (VUE) de ce secteur.

3.4 – Évaluation des incidences sur l’environnement du PLU

Les impacts prévisibles globaux du PLU sur l’environnement sont étudiés dans un premier temps à l’échelle de la commune, puis à l’échelle des « secteurs à projet » définis par le PLU, ce qui permet d’en préciser les effets. Les mesures d’évitement sont également exposées à cette échelle.

L’analyse des incidences globales s’appuie sur les 21 orientations développées dans le PADD et se présente sous forme de tableau. Les incidences négatives identifiées se rapportent à l’orientation visant à assurer le renouvellement démographique, qui engendre de l’artificialisation des sols. Elle reste toutefois limitée du fait de l’absence de zones AU dans le projet de PLU.

S’agissant de l’occupation des sols, l’analyse des secteurs à vocation d’habitat est menée en proposant une description de la zone et du projet, puis en commentant les perspectives d’évolutions du POS vers le PLU. Le bilan de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers est bien mené. Depuis 2000, il s’avère que 6,4 ha ont été urbanisés sur le territoire communal. L’analyse met en lumière une tendance au mitage des terres agricoles induite par le POS en vigueur, induite notamment par de grandes zones NAb et INA ouvertes à l’urbanisation et l’absence de programmation dans les opérations menées. L’évaluation environnementale conclut que le PLU va donc dans le sens d’une plus grande maîtrise de l’étalement urbain. Les dispositions prévues dans le projet de développement urbain, à savoir l’absence de zone à urbaniser (AU) et le classement en zone A et N des hameaux isolés qui empêche l’implantation de nouvelles habitations, sont de nature à valider cette conclusion.

Sur les autres thématiques, l’exercice permet d’éclairer les choix opérés, notamment le réajustement de zones N en A et les choix de zonage et d’encadrement réglementaire pour les milieux naturels d’intérêt et les éléments de la TVB communale identifiées dans l’état initial. S’agissant des zones A, les sous-zonages A_s et A_{ps} définissent des secteurs à forte sensibilité paysagère qu’il convient de préserver du mitage et dans lesquels toutes les nouvelles constructions sont interdites. Ainsi, le reclassement de zones Na du POS en zone A dans le PLU des secteurs des coteaux de Saint-Maur, du Vallon du

Ceineray et du Marché Clair ne modifie pas du point de vue réglementaire leur niveau de protection paysager.

Des indicateurs de suivis sont définis et présentés à la page 215 du rapport de présentation. Ils sont intéressants pour qualifier des évolutions générales des milieux mais le lien n'est pas fait avec les choix opérés et le suivi de la mise en œuvre du PLU. Par ailleurs, l'état 0 n'est pas réellement défini pour chacun d'entre-eux ce qui n'en permettra pas une analyse satisfaisante.

3.5 – Résumé non technique et analyse des méthodes

Le résumé non technique est clair bien qu'il ne comporte aucune illustration. Il reprend la structure du rapport de présentation, et en compile les points saillants de façon satisfaisante puisqu'il s'avère autoportant. L'analyse des incidences et la description des mesures envisagées aurait cependant mérité d'être plus étoffée.

4 – Prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme

4.1 – Rythme de croissance et consommation de l'espace

L'activité agricole est à l'origine du classement en zone A qui s'est appuyé sur l'enquête agricole réalisée en décembre 2014. Le règlement du PLU institue un zonage de protection des terres et du bâti agricole permettant l'accueil de nouvelles exploitations et de nouveaux bâtiments agricoles. Les constructions nouvelles sont interdites au sein de la zone agricole à forte valeur paysagère ce qui participe à la lutte contre le mitage et le maintien de la qualité paysagère de ces secteurs.

À l'échelle communale, le développement urbain attendu est l'accueil durant les dix prochaines années de 40 à 50 habitants nouveaux. Au sein de l'enveloppe urbaine du bourg délimitée par l'ensemble des zonages U, le projet de PLU identifie une capacité de densification des espaces bâtis grâce aux parcelles en « dents creuses » et un potentiel de densification qui correspond à plusieurs grandes parcelles supportant une seule habitation mais qui sont incluses dans leur totalité en zonage U. Ce potentiel est évalué à environ 35 nouvelles maisons, ce qui signifie que les capacités de l'enveloppe urbaine en production de logements neufs suffisent ainsi théoriquement aux visées de développement démographique. Un coefficient de rétention foncière a été appliqué pour le résiduel constructible (0,3) et pour le potentiel de densification (0,8) pour tenir compte des blocages fonciers élevés en termes de divisions parcellaires.

Une réflexion sur les tailles de parcelles sur le secteur du lotissement la Taudière – le Parc a été menée dans le sens de cette possibilité de densification. Elle se traduit par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), destinée à favoriser la mobilisation du foncier en l'absence de solutions de desserte. L'esquisse présentée dans l'OAP montre un potentiel d'une quinzaine de constructions mais qui nécessite un fort linéaire de voie à réaliser. Les conditions de mise en œuvre nécessitent donc d'être étudiées, notamment la mise en place d'une concertation poussée très en amont avec les propriétaires, pour augmenter les conditions d'acceptabilité sociale et financière au-delà du seul projet de PLU.

L'autre OAP du projet de PLU est thématique. Elle donne des préconisations en lien avec l'aménagement durable, pour la production nouvelle de logements isolés dans une démarche de promotion de formes urbaines moins consommatrices d'espaces. Elle est porteuse d'une volonté de densification progressive de quartiers existants tout en veillant à la bonne insertion des nouvelles constructions et au maintien de jardins, « cœurs d'îlots » paysagers dans le tissu déjà bâti. Ces deux OAP ne trouvent pas écho dans le plan de zonage ni dans le corps de texte du règlement ce qui ne facilite pas la lecture croisée des documents constituant le PLU.

4.2 – Protection du patrimoine paysager et naturel

Par rapport au POS en vigueur, la fermeture de secteurs urbanisables, notamment dans les hameaux isolés, participe à la protection du patrimoine paysager naturel. Les zones humides, systématiquement recherchées dans les secteurs urbanisables, ne sont pas toutes reportées avec un zonage protecteur particulier ni accompagnées de dispositions particulières dans le règlement du PLU. Seule les mares et les étangs inventoriés figurent sur le plan de zonage avec une trame indicative non assortie de prescriptions particulières. Le PLU aurait dû expliquer en quoi il apportait une protection suffisante des zones humides inventoriées au regard de leur intérêt et des fonctionnalités remplies.

En ce qui concerne la prise en compte de l'enjeu paysager lié au patrimoine remarquable de la commune, la concomitance et la bonne articulation des démarches d'élaboration du PLU et de l'AVAP ont été propices à la mise place d'un dispositif d'encadrement adapté.

La prise en compte du champ captant d'alimentation en eau potable (AEP) de « l'île Saint-Maur » situé au nord de la commune n'est pas suffisante dans les documents du PLU. Au-delà d'une identification qui aurait été facilitée par l'affectation d'un sous-zonage spécifique, dont seule la station de potabilisation bénéficie, l'adéquation entre le règlement et les termes de l'arrêté ne semble pas totalement assurée. S'agissant par exemple des terrains inclus dans le périmètre de protection rapprochée, leur classement dans des secteurs non constructibles ne garantit pas dans certains cas l'absence d'aménagements incompatibles avec l'arrêté préfectoral instituant les périmètres de protection. Le texte du règlement devrait préciser que la zone est concernée par tel périmètre de protection du captage d'eau potable, avec un renvoi aux dispositions de l'arrêté préfectoral déclarant ce captage d'utilité publique.

4.3 – Environnement humain

L'absence de données exploitables pour les structures d'assainissement collectif de Château-Rousset et du lotissement du parc mises en service afin de traiter les eaux usées issues des deux lotissements fait qu'on ignore la capacité résiduelle qu'autorisent ces ouvrages, alors que l'OAP suggère de s'y raccorder. Il n'est donc pas possible de conclure si les capacités épuratoires de la commune sont adaptées aux objectifs d'accueil de nouveaux habitants affichés par le PLU.

L'existence de liaisons douces et la qualité du traitement des espaces publics pour garantir la sécurité et la convivialité des déplacements vélo/piétons ainsi que pour encourager le covoiturage et développer les fréquences des transports en commun sur la commune est un enjeu clairement identifié par le PADD. Cependant, la traduction concrète de cet enjeu au travers des OAP ou dans le règlement n'est pas toujours très lisible, notamment aux arrêts d'Anjou-bus, qui ont vocation à recevoir un aménagement favorisant leur accès à pied ou à vélo.

Il paraît essentiel que l'ancien dépôt de déchets qui a été exploité sur la route de Bessé jusqu'au début des années 2000 soit parfaitement identifié afin d'en conserver la mémoire et de mieux garantir dans le temps la salubrité publique.

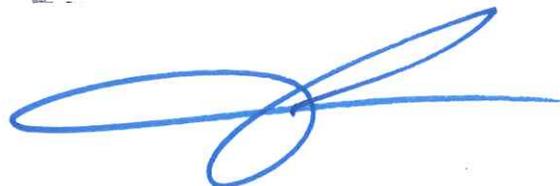
5 - Conclusion

Les éléments contenus dans le rapport de présentation permettent de conclure à la bonne qualité de l'évaluation environnementale. Toutefois, si la description des objectifs poursuivis par le document d'urbanisme pour chaque thématique est bien menée, la méthodologie et le suivi de leur mise en œuvre manquent parfois de précisions, notamment en ce qui concerne les OAP.

Le projet urbain du Thoureil tient compte du caractère patrimonial exceptionnel et touristique du territoire communal. Le projet urbain affiché considère que ce territoire n'a plus vocation à consommer

du foncier pour de la construction neuve en habitat. Ainsi, la modération de consommation d'espaces est maximale puisque le PLU ne classe aucune zone en AU et réduit les zones U aux enveloppes urbaines de deux bourgs constitués. Ainsi, la prise en compte de l'environnement est globalement satisfaisante, même s'il conviendra d'apporter certaines précisions sur le règlement et le zonage, notamment en ce qui concerne les thématiques des zones humides, de l'eau potable et de l'assainissement.

Pour le Préfet et par délégation
Le secrétaire Général de la Préfecture

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Pascal GAUCI