

DÉPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE

SYNDICAT MIXTE DU GRAND SAUMUROIS

PROJET DE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE
DU GRAND SAUMUROIS

ENQUÊTE PUBLIQUE

DU LUNDI 17 OCTOBRE AU VENDREDI 18 NOVEMBRE 2016

CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE



Vue de la Loire traversant la ville de Saumur

SOMMAIRE

Chapitre I - Rappel du cadre de l'enquête publique

Chapitre II - Rappel du déroulement de l'enquête publique

Chapitre III - Conclusions motivées de la commission d'enquête

Chapitre IV - Avis de la commission d'enquête

I - RAPPEL DU CADRE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Désignés membres de la commission d'enquête par décision n° E16000176/44 du président du tribunal administratif de Nantes, en date du 18 juillet 2016, et en exécution de l'arrêté n° 2016-17 du 19 septembre 2016 du président du syndicat mixte du Grand Saumurois, nous avons procédé du lundi 17 octobre au vendredi 18 novembre 2016, à douze heures, à une enquête publique portant sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Saumurois, dont le périmètre couvre 58 communes réparties en quatre établissements publics de coopération intercommunale.

Cette enquête publique s'est déroulée au siège du syndicat mixte du Grand Saumurois et aux sièges de la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement, des communautés de communes du Gennois, de la région de Doué-la-Fontaine et de Loire-Longué, ainsi que dans les mairies des communes d'Allonnes, Doué-la-Fontaine, Gennes-Val de Loire, Longué-Jumelles, Montreuil-Bellay, Les Rosiers-sur-Loire et Saumur.

Les schémas de cohérence territoriale sont des outils de planification intercommunale à l'échelle d'un bassin de vie et ont pour objet de définir une stratégie globale d'aménagement sur un territoire cohérent dans un environnement préservé et valorisé.

À cet effet, les SCoT fixent les orientations générales de l'aménagement de l'espace, tant des espaces à urbaniser que des espaces naturels, agricoles ou forestiers, les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transports et déplacements, d'équipements commerciaux et structurants, de développement économique ou touristique. Ils définissent les espaces naturels ou urbains dont la protection ou la mise en valeur présente une importance particulière.

À l'instar des documents d'urbanisme communaux, les SCoT doivent respecter les principes de développement durable énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

Le présent schéma de cohérence territoriale a été élaboré à l'initiative du syndicat mixte du Grand Saumurois qui regroupe la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement et les trois communautés de communes du Gennois, de la région de Doué-la-Fontaine et de Loire-Longué.

Le premier projet de SCoT ne répondant pas pleinement aux attentes des politiques publiques portées par l'État, le préfet de Maine-et-Loire a émis un avis défavorable et invité le syndicat mixte à reformuler un nouveau projet.

Après de nombreuses réunions et commissions de travail, les personnes publiques ayant été associées et la population invitée à venir s'informer et s'exprimer tout au long de la procédure, le comité syndical a, par délibération du 28 juin 2016, d'une part, approuvé le bilan de la concertation, et d'autre part, arrêté le nouveau projet de schéma de cohérence territoriale.

Reposant sur une organisation multipolaire, ce projet de SCoT se fixe deux objectifs stratégiques :

- renforcer et développer une économie diversifiée en comptant sur ses propres forces ;
- cultiver l'art de vivre en Saumurois pour servir la cohésion sociale ;

avec pour leur mise en œuvre, les quatre leviers d'aménagement suivants :

- faire du patrimoine un atout du futur ;
- renforcer le pôle de Saumur dans son assise territoriale ;
- s'appuyer sur le dynamisme des pôles d'équilibre des bassins de vie pour développer et renforcer la solidarité territoriale ;
- se fixer des objectifs résidentiels spatialisés.

En application de l'article L.141-2 du code de l'urbanisme, le projet de SCoT comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs.

Le rapport de présentation

Conformément aux dispositions de l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation explique les choix qui ont présidé à l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durables ainsi que du document d'orientation et d'objectifs.

Ce rapport s'appuie sur un diagnostic prospectif qui, avec l'état initial de l'environnement, ont une double vocation :

- fournir les éléments nécessaires à la formulation d'un projet territorial cohérent ;
- préciser le mode de développement du territoire dans une perspective de projet territorial pluridisciplinaire où les différents domaines de compétences du SCoT auront été préalablement analysés.

Les éléments qualitatifs et quantitatifs du diagnostic constituent le socle du projet de SCoT qui s'exprimera dans le projet d'aménagement et de développement durables.

Le territoire du Grand Saumurois se distingue par un patrimoine exceptionnel lié à la qualité de ses paysages et à ses espaces, reconnu et protégé à plusieurs titres. Si, le lien fort qui unit ce territoire à la Loire a constitué la base de son développement durant des siècles, les évolutions enregistrées au cours des dernières décennies ont modifié sensiblement l'espace ligérien. Les bassins de vie, situés en dehors de l'axe historique et structurant du fleuve, jouent désormais un rôle de relais dans le développement de ce territoire.

Le projet d'aménagement et de développement durables

Conformément aux dispositions de l'article L.141-4 du code de l'urbanisme, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe les objectifs stratégiques du SCoT pour répondre aux enjeux identifiés par le diagnostic et détermine les principaux leviers d'aménagement pour la mise en œuvre de ces objectifs.

Le document d'orientation et d'objectifs

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) constitue le troisième volet du SCoT du Grand Saumurois ; son contenu est fixé par les dispositions des articles L.141-5 à L.141-22 du code de l'urbanisme. Outil de mise en œuvre du projet, le DOO traduit en prescriptions les choix stratégiques définis au sein des deux objectifs affichés dans le PADD et rappelés ci-dessous :

- renforcer et développer une économie diversifiée en comptant sur ses propres forces ;
- cultiver l'art de vivre en Saumurois pour servir la cohésion sociale.

Document majeur du dossier de SCoT, il doit également permettre aux collectivités en charge de la planification d'assurer la compatibilité de leur document d'urbanisme avec ce projet de territoire. Les documents d'urbanisme de rang inférieur doivent respecter ses prescriptions, tandis que les recommandations correspondent à des intentions.

Le DOO est construit autour des trois thématiques suivantes : le cadre spatial, l'économie et la vie sociale, chacune d'elles étant composée de quatre orientations comportant différents objectifs et recommandations à traduire dans les documents d'urbanisme locaux.

II - RAPPEL DU DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Préalablement, l'avis d'ouverture d'enquête publique a été publié dans les délais réglementaires, dans deux quotidiens régionaux : le Courrier de l'Ouest et Ouest-France, le lundi 26 septembre 2016, puis rappelé dans ces deux journaux le lundi 17 octobre 2016.

L'avis d'enquête a été affiché quinze jours avant le début de l'enquête et pendant toute sa durée, au siège du syndicat mixte du Grand Saumurois et des quatre intercommunalités, ainsi qu'à la porte des sept mairies des communes constituant le pôle principal et les pôles d'équilibre. Cet avis, ainsi que le dossier d'enquête, ont fait l'objet d'une publication, dans les mêmes délais, sur le site internet du syndicat mixte.

L'enquête publique s'est déroulée du lundi 17 octobre 2016 au vendredi 18 novembre 2016 à douze heures, soit 33 jours consécutifs. En application de l'arrêté prescrivant l'ouverture de ladite enquête, nous avons assuré une permanence aux dates annoncées dans les douze lieux d'enquête prévus. Le public pouvait, ainsi, venir nous rencontrer, exposer ses doléances, consigner ses observations éventuelles sur les registres ouverts à cet effet, ou les adresser, par écrit, au président de la commission au siège de l'enquête.

Les douze registres à feuillets non mobiles et les dossiers d'enquête ont été mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête au siège du syndicat mixte et des quatre intercommunalités ainsi que dans les sept mairies des communes érigées en pôles, aux jours et heures habituels d'ouverture de leurs services.

Au cours de cette enquête, la participation du public a été relativement modeste. Seulement six observations ont été consignées sur les registres d'enquête et un document a été remis à la commission d'enquête pour être joint aux registres ; une lettre a également été adressée à l'attention du président de la commission d'enquête, tandis que trois observations ont été déposées par voie électronique sur le site internet du syndicat mixte.

Durant les permanences assurées, la commission d'enquête a reçu six observations orales. En outre, deux personnes sont simplement venues se renseigner sur les possibilités de construction sur des parcelles leur appartenant, sans toutefois déposer d'observation ; la commission d'enquête leur a expliqué que ces questions relatives au zonage ne relèvent pas du SCoT, et que seul, le plan local d'urbanisme de leur commune peut leur apporter une réponse précise à ce sujet.

III - CONCLUSIONS MOTIVÉES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

L'opportunité du projet de SCoT

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, également appelée loi Grenelle II ou ENE, a posé le principe d'une généralisation des SCoT sur l'ensemble du territoire français, afin d'organiser le développement des territoires avec des documents de planification déclinés en fonction des spécificités locales.

Si la réalisation d'un SCoT n'est pas obligatoire, le législateur a cependant souhaité inciter les établissements publics de coopération intercommunale à se doter d'un tel document avant le 1^{er} janvier 2017. Toutes les communes qui ne seront pas couvertes, à cette date, par un SCoT opposable ne pourront pas ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation, sauf dérogation accordée par le préfet.

Quoique l'initiative de la procédure et le choix du périmètre d'un SCoT appartiennent aux élus, le représentant de l'État vérifie cependant, en tenant compte des

autres périmètres proposés ou arrêtés, que celui retenu permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement.

Le périmètre du syndicat mixte du SCoT a été déterminé par arrêté préfectoral du 3 juillet 1997, puis étendu suite à l'adhésion de la communauté de communes Loire-Longué.

L'élaboration du SCoT constitue ensuite, pour les différents acteurs locaux, un moment privilégié de réfléchir et de travailler ensemble à la définition d'un projet politique construit sur une démarche démocratique et participative.

Nous suggérons, par ailleurs, aux membres du conseil de la future communauté d'agglomération Saumur-Val de Loire, qui seront appelés à approuver ce projet de SCoT, de porter une attention particulière à la démarche inter-SCoT afin de prévenir les incohérences territoriales sur les franges de leur territoire et prendre en compte les projets des territoires voisins. D'ailleurs, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 modifiée, dite loi ALUR, reconnaît désormais, dans son article 131, les démarches inter-SCoT entre territoires contigus afin d'assurer la cohérence de leurs projets stratégiques d'aménagement et de développement équilibré ainsi que la complémentarité des objectifs et orientations sur des enjeux communs pour l'équilibre de leur territoire.

Le dossier d'enquête

La composition du dossier d'enquête était conforme aux dispositions du code de l'urbanisme et comprenait le rapport de présentation avec son évaluation environnementale et son résumé non technique, le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs, les avis des personnes publiques associées et consultées, l'avis de l'autorité environnementale et le bilan de la concertation. Sa présentation et son contenu appellent cependant diverses observations de la part de la commission d'enquête.

Tout d'abord, nous déplorons qu'en préambule du diagnostic prospectif ne figurent pas une définition du SCoT, son rôle, son contenu réglementaire, les différentes thématiques à aborder, les principes d'un urbanisme durable à respecter, et les documents à prendre en compte pour remplir son rôle de document intégrateur, toutes ces informations étant destinées à assurer l'information du public.

Traduction du projet politique des élus sur l'évolution du territoire à long terme, le PADD fixe les grands objectifs que devront appliquer les collectivités dans le cadre de leurs documents d'urbanisme, et le DOO constitue la traduction concrète du PADD en lui conférant une valeur prescriptive. Or, le PADD du présent SCoT affiche deux objectifs stratégiques qui sont ensuite déclinés en trois orientations dans le DOO, ce qui nous amène à considérer comme délicat et peu évident le lien entre les deux principaux documents du dossier de SCoT.

En outre, seules des prescriptions sont appelées à figurer dans le DOO, les recommandations et préconisations ne devraient pas y trouver place, au risque de ne pas atteindre les objectifs du PADD. Nous relevons pourtant pas moins de quatorze recommandations, alors qu'aucune prescription n'apparaît dans ce document, si ce n'est

qu'en de rares endroits où la rédaction des verbes au futur simple à la place du présent de l'indicatif confère, dans ce cas, un caractère directif au texte.

Nous regrettons, par ailleurs, que ce projet de SCoT ait été soumis à l'enquête publique sans être complètement finalisé, puisque le périmètre de l'enveloppe urbaine de certaines communes reste à réaliser et ne sera annexé au rapport de présentation qu'en 2017.

De nombreux thèmes évoqués dans les annexes au diagnostic prospectif se terminent par un paragraphe consacré aux enjeux, avec des questions souvent élémentaires, mais sans le moindre début de réponse. Nous estimons que des tableaux faisant ressortir les forces et les faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces par thème évoqué auraient été plus appropriés.

Nous notons également que les observations et réserves formulées dans leurs avis par les personnes publiques associées contraindront assurément le syndicat mixte à apporter des corrections au projet de SCoT avant son approbation.

Une lecture attentive du dossier nous contraint enfin à formuler plusieurs critiques sur la présentation des différents documents : certains tableaux aux résultats inversés et aux additions erronées, une cartographie peu compréhensible et souvent illisible, une absence de sommaire dans les annexes au diagnostic prospectif, des photographies ternes et sans légende, une numérotation de paragraphes inexacte, l'emploi de termes ne pouvant que rebuter le lecteur alors qu'il s'agit d'un document destiné à éclairer le public, et enfin, un nombre impressionnant de fautes d'orthographe, tout ceci ne pouvant que nuire à la qualité du dossier présenté.

L'information du public

La publicité de l'enquête a été assurée conformément aux dispositions de l'article 9 de l'arrêté portant mise à l'enquête publique, par affichage, dans la presse et sur Internet.

L'avis d'enquête a été affiché, quinze jours avant le début de l'enquête et pendant toute sa durée, au siège du syndicat mixte du Grand Saumurois et des quatre intercommunalités ainsi qu'à la porte des sept mairies des communes érigées en pôles.

L'ouverture de l'enquête publique a été annoncée, dans les délais réglementaires, par deux fois, dans deux quotidiens régionaux.

L'enquête publique a également été annoncée, en temps utile, sur les sites internet des quatre intercommunalités et de nombreuses communes du territoire.

Dans ces conditions, nous considérons donc que l'organisation de cette enquête publique a été portée correctement à la connaissance de la population.

La participation du public

Le schéma de cohérence territoriale du Grand Saumurois va concerner la vie quotidienne de ses habitants, pour les quinze prochaines années, dans des domaines aussi variés que les services, les déplacements, l'habitat, l'environnement... Aussi,

malgré une information satisfaisante et toutes les permanences d'accueil assurées dans des lieux différents, nous sommes en droit de nous étonner de la modeste participation du public qui, en l'occurrence, n'avait peut-être pas d'opposition à manifester contre le projet.

Il est vrai que rares sont ceux au sein de la population qui connaissent véritablement le rôle d'un SCoT, car pour appréhender un tel document, il convient de pouvoir y consacrer un certain temps. Parmi les habitants accueillis, deux remarques émises concernaient le plan local d'urbanisme de leur commune et non le projet de SCoT dont la vocation n'est pas de définir les zones urbaines ou les parcelles à urbaniser.

Si le public ne s'est guère déplacé, nous regrettons également de ne pas avoir accueilli, durant nos permanences, davantage de magistrats municipaux, pourtant directement concernés par les incidences du SCoT, à part les maires de Doué-la-Fontaine et Longué-Jumelles également présidents de communauté de communes.

Les observations recueillies

Sur un total de douze registres d'enquête ouverts, neuf, soit 75 %, sont demeurés vierges. De l'analyse des observations et avis recueillis, opérée dans notre rapport, nous souhaitons cependant revenir sur deux thèmes déjà traités dans le rapport, mais méritant d'être pris en considération.

La consommation d'espaces

Le projet de SCoT a vocation à fixer les orientations générales de l'aménagement de l'espace dans un souci de développement durable, équilibré entre croissance économique, cohésion sociale et respect de l'environnement. À ce titre, la thématique de la consommation de l'espace est celle qui est majoritairement évoquée par les personnes publiques associées et consultées, l'autorité environnementale et une partie du public.

Au cours des dix dernières années, la consommation d'espace sur le territoire du SCoT s'établit à 1 285 hectares hors infrastructures, soit environ 128 hectares par an, à raison de 78 % de terres agricoles et 22 % d'espaces naturels.

En 2030, la population totale du territoire, estimée à 113 000 habitants, nécessitera la construction de 8 300 logements et une consommation d'espace de 410 à 420 hectares supplémentaires.

À la même date, l'objectif de 3 600 emplois créés nécessitera que la surface actuellement disponible des parcs d'activités soit portée de 111 à 284 hectares, surface à laquelle il conviendra d'ajouter deux enveloppes, l'une de 24 hectares pour les zones artisanales, et l'autre de 25 hectares pour les équipements touristiques, soit un total d'environ 330 hectares.

Au total, la consommation d'espace nécessaire à l'habitat et au développement économique sur le territoire s'établit à environ 750 hectares à l'horizon 2030, contre 1 285 hectares hors infrastructures consommés au cours des dix dernières années.

Le document d'orientation et d'objectifs décrit les moyens d'y parvenir en privilégiant, notamment, la valorisation des tissus urbains existants aux fins de pérenniser les terres agricoles et les espaces naturels.

Conscients de la difficulté de cet exercice, nous relevons l'effort accompli par le syndicat mixte qui conduit à une consommation raisonnée et responsable d'espaces agricoles et naturels nécessaires à la construction de nouveaux logements et au développement économique du territoire. Toutefois, ainsi que cela a été fait observer dans le cadre de l'enquête, nous notons cependant que la baisse de consommation d'espaces destinés aux zones d'activités est faible par rapport à la décennie précédente.

Il nous paraît indispensable qu'un calendrier des opérations concernant le logement ou l'activité économique, consommatrices d'espaces, puisse être élaboré et fasse l'objet d'un suivi par une entité dédiée au sein de la future communauté d'agglomération, ce qui permettra à l'ensemble des acteurs concernés d'anticiper et d'harmoniser leurs actions.

La vacance de logements de centre-ville

Si les documents d'urbanisme locaux sont amenés à densifier en priorité les espaces disponibles à l'intérieur des enveloppes urbaines, les élus devraient également prendre en compte la vacance des bâtiments d'habitation due à l'inconfort et à l'insalubrité. Le taux de logements vacants était de 8,5 % en 2011 et la reconquête de ce patrimoine, notamment dans la ville de Saumur, constitue un enjeu prioritaire pour le SCoT qui devra soutenir les opérations spécifiques de réhabilitation de cet habitat.

Cette vacance est largement visible et incommode pour la population qui considère que ces logements affectent le parc locatif et le cadre de vie des citoyens. Nous estimons que, si cette situation devait perdurer, celle-ci pourrait ternir l'image de marque de la ville de Saumur qui a pour ambition de s'affirmer comme un des pôles majeurs du tourisme en Val de Loire.

IV - AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Au terme de cette enquête, après une étude complète et approfondie des différents documents composant le dossier de SCoT, après avoir remis au porteur de projet un procès-verbal de synthèse des observations recueillies durant l'enquête ainsi que de celles formulées par les personnes publiques associées et consultées, après avoir analysé lesdites observations et les réponses apportées par le syndicat mixte, nous estimons que :

- les formalités de publicité préalable ont été bien respectées et que la procédure d'enquête publique a été conforme aux dispositions réglementaires ;
- le dossier mis à disposition pendant toute la durée de l'enquête, sur le site internet du syndicat mixte, au siège de celui-ci et des quatre intercommunalités ainsi que dans les mairies des communes érigées en pôles, a permis à toute personne intéressée de prendre connaissance du projet de SCoT ;

- le public, qui le souhaitait, a pu, nous rencontrer lors des treize permanences assurées en des lieux différents, recevoir les explications nécessaires et exprimer librement son opinion.

Et, considérant que le projet respecte les principes d'un urbanisme durable : principe d'équilibre, principe de diversité et principe de respect de l'environnement ;

Considérant que dans un objectif de développement durable la consommation des surfaces agricoles et naturelles a été sensiblement réduite par rapport à la décennie précédente, même si cette baisse pour les zones d'activités reste faible ;

Considérant qu'avec les atouts importants dont bénéficie le territoire, l'objectif principal du SCoT de faire du Saumurois la capitale touristique du Val de Loire peut être atteint en faisant preuve de vigilance et d'imagination ;

Considérant que les objectifs et modalités prévus lors de la phase de concertation ont été effectivement mis en œuvre ;

Considérant les engagements pris par le syndicat mixte dans son mémoire en réponse pour modifier certaines dispositions du projet, suite aux avis émis par les personnes publiques associées et consultées ainsi qu'aux observations formulées par la commission d'enquête ;

Nous estimons donc qu'aucun avis contraire fondamental ne s'oppose à l'approbation de ce projet de SCoT,

En conséquence, c'est en toute indépendance et en toute impartialité, que nous émettons un **avis favorable** sur le projet de schéma de cohérence territoriale du Grand Saumurois, assorti des deux réserves suivantes :

- le document d'orientation et d'objectifs devra être complété afin de préciser que toutes les dispositions qui ne constituent pas des recommandations doivent être considérées comme des prescriptions ;
- la commune d'Allonnes devra uniquement apparaître dans les différents documents du dossier de SCoT en tant que pôle d'équilibre.

Fait à Cholet, le 20 décembre 2016

LE PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE,



Jacques PASQUIER

LES MEMBRES TITULAIRES,

Pierre RETUR Jacky MASSON

