



Mission régionale d'autorité environnementale

Centre-Val de Loire

<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale Centre-Val de Loire
sur la révision générale du
plan local d'urbanisme (PLU)
de Restigné (37)**

n° : 2019-2837

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe Centre-Val de Loire, mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 20 mars 2020, à Orléans. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme de Restigné (37).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Christian Le COZ, François LEFORT et Isabelle La JEUNESSE.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Centre-Val de Loire a été saisie par la mairie de Restigné pour avis de la MRAe Centre-Val de Loire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 23 décembre 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 février 2020 l'agence régionale de santé (ARS) Centre-Val de Loire.

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. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1. Présentation du contexte territorial et du projet de PLU

Située sur l'axe ligérien à une quarantaine de kilomètres à l'ouest de Tours, Restigné est une commune de 21,31 km² qui compte 1264 habitants (Insee, 2016). Elle fait partie de la communauté de communes de la Touraine Val de Loire.

La commune est incluse dans le périmètre du parc naturel régional (PNR) Loire-Anjou-Touraine. Son territoire est concerné par le risque d'inondation dans sa partie sud, située dans le val de Loire. Aussi, il est fortement caractérisé par l'activité viticole, qui offre un paysage ordonné, structuré et rythmé par les parcelles et les rangs de vigne. Le paysage revêt ainsi un caractère patrimonial et pittoresque très fort, intimement lié à cette activité.

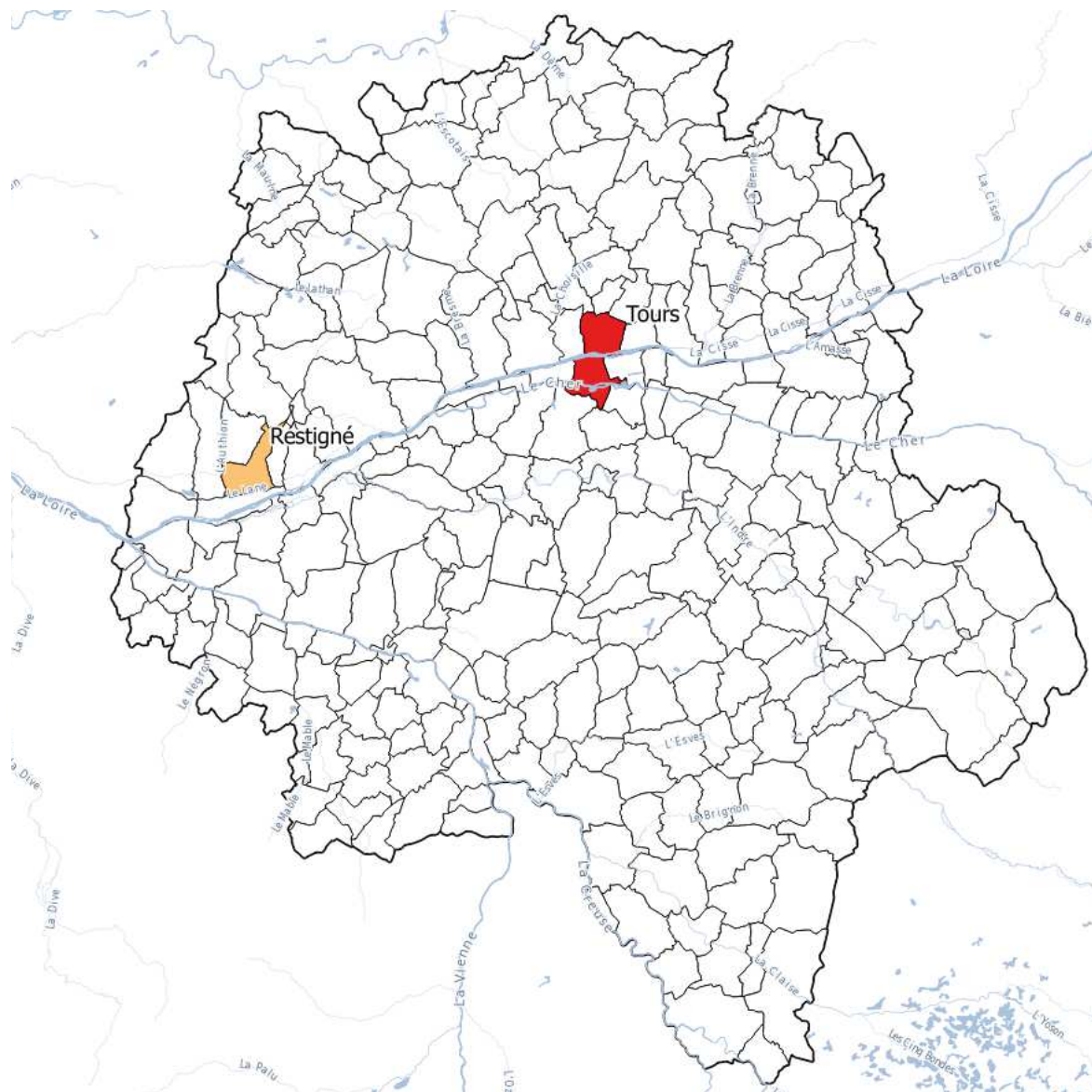


Illustration : Carte de localisation de Restigné (Source : Dreal, à partir du rapport de présentation du PLU)

D'après le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, Restigné a connu des évolutions démographiques contrastées ces dernières années : perte de population de 0,25 % par an entre 1999 et 2009 et croissance annuelle de 0,5 % entre 2009 et 2014. Pourtant, d'après les données de l'Insee, une croissance démographique est observée depuis 2006 (0,2 % par an entre 2006 et 2011, 1,5 % par an entre 2011 et 2016).

Le PADD s'articule autour de trois principales orientations :

- « maintenir un développement modéré de la commune afin d'assurer le bon usage des équipements publics ;
- combler les espaces interstitiels ;
- garantir l'intégrité de l'espace rural. »

2. Analyse des enjeux environnementaux et de leur prise en compte par le projet de PLU

2.1 Justification des choix opérés et articulation avec les plans et programmes

La démarche d'évaluation environnementale doit présenter les éléments d'explication des choix retenus stipulés à l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme à partir des principaux enjeux identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement.

Le dossier présente les évolutions de la population et du parc de logements au cours des 11 à 12 dernières années. La commune a connu, d'après le dossier présenté :

- une croissance démographique annuelle de 0,5 % par an entre 2009 et 2014, soit 30 habitants supplémentaires sur la période ;
- une évolution du parc de logements avec 42 logements supplémentaires, supérieure aux besoins.

Les données du dossier relatives à la croissance démographique sur ces dernières années apparaissent cohérentes avec celles mentionnées dans le PADD mais divergentes de celles de l'Insee. Les 42 logements supplémentaires semblent justifiés mais apparaissent supérieurs aux besoins liés à l'augmentation de la population mentionnée par le dossier.

L'écart entre la production de logements et la croissance démographique a logiquement eu pour conséquence une hausse de la part des logements vacants, passant de 8,5 % à 10,8 % sur la période 2011-2016.

Deux scénarios de développement sont exposés dans le dossier (Rapport de présentation, pp. 231 et s.). Le premier repose sur l'hypothèse du taux de croissance médian de 0,5 % observé entre 2009 et 2014. Cela représente une population supplémentaire d'environ 60 habitants sur les 10 ans du PLU et un besoin en logements de l'ordre de 25 à 30 unités avec une taille des ménages de 2,3 personnes. Le second repose sur l'évolution du parc de logements enregistrée entre 2008 et 2017, soit la production de 40 à 50 logements pour la décennie à venir. Chaque scénario propose une analyse de son impact sur la consommation d'eau potable et les rejets de polluants ou de déchets.

Le projet retient le second scénario, qui permettrait l'arrivée de 90 à 115 nouveaux habitants, soit une croissance annuelle d'environ 0,7 à 0,9 %. Ce choix de scénario semble peu fondé au regard de la croissance démographique estimée dans le dossier (+0,5 % par an entre 2009 et 2014) et interroge sur les conséquences potentielles en termes de hausse de la vacance.

L'autorité environnementale recommande de justifier le scénario retenu sur la base des données « Insee » les plus récentes et des tendances d'évolution observées.

L'articulation du PLU avec les plans et programmes de portée supérieure est traitée dans l'évaluation environnementale (RP, pp. 302 et s.). Depuis le 6 mars 2016, la communauté de communes (CC) du Bourgueillois, à laquelle appartenait la commune de Restigné, a intégré celle de la Touraine Nord pour former la communauté de communes Touraine Ouest Val de Loire. Cette dernière est couverte par le SCoT du Nord-Ouest de la Touraine et de ce fait, la décision d'extension du périmètre de l'établissement public emporte extension du périmètre du SCoT. Le dossier cite les orientations du SCoT en cours de révision et présente une démonstration de compatibilité du PLU avec celles-ci. L'autorité environnementale rappelle que le PLU projeté devra

également s'assurer de sa compatibilité avec les prescriptions du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT.

De plus, le territoire du syndicat mixte Pays Loire Nature Touraine a engagé la démarche d'élaboration d'un plan climat air énergie territorial (PCAET). Dans ce cadre, la commune de Restigné, située sur le territoire de ce syndicat mixte, est concernée par la mise en œuvre du PCAET qui induira une mise en compatibilité de son PLU.

L'autorité environnementale constate que la collectivité ne s'est pas saisie volontairement de la thématique « climat air énergie » en l'absence d'identification des grands enjeux sur son territoire et des éventuelles réponses à apporter. L'adaptation au changement climatique, qui aurait dû influencer pour partie sur les réflexions, ne voit que certains de ses aspects traités (énergies renouvelables, rénovation énergétique notamment).

Enfin, si la compatibilité du PLU avec les schémas relatifs à l'eau sont correctement traités (schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau Loire Bretagne (SDAGE) (2016-2021), schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Authion), ce n'est pas le cas de ceux traitant du risque d'inondation¹.

L'autorité environnementale recommande :

- **que la commune se saisisse de la thématique « climat-air-énergie » en identifiant les grands enjeux sur son territoire et les éventuelles réponses à apporter ;**
- **de démontrer la compatibilité du PLU avec l'ensemble des documents de portée supérieure s'appliquant au territoire communal, notamment ceux traitant des risques naturels.**

2.2 Les principaux enjeux du territoire et leur prise en compte dans le projet de PLU

Seuls les enjeux forts à très forts font l'objet d'un développement dans le présent avis.

Ils concernent :

- la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- les risques naturels ;
- la biodiversité.

2.2.1 La consommation d'espaces naturels et agricoles

L'occupation du sol ne fait pas l'objet d'une partie spécifique dans le rapport de présentation. Quelques données sont en revanche citées dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement : sont ainsi indiqués le nombre d'hectares boisés (300 ha environ) (RP, p. 170) ou encore la part de la surface agricole utile (60 % du territoire) (RP, p. 69). La source des données, de même que la méthodologie, ne sont toutefois pas renseignées.

Les surfaces consommées entre 2005 et 2018 sont estimées à 11 ha pour 52 nouvelles habitations et 5 ha à destination des activités économiques (RP, p. 78). Une cartographie de la consommation d'espace sur la période est judicieusement présentée. La partie relative à la consommation d'espace ne fait toutefois pas état des types d'espaces consommés.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'indiquer l'état actuel de l'occupation du sol selon la typologie « espaces agricoles, forêts et milieux semi-naturels, espaces urbains » ;**
- **d'établir un état des lieux des types d'espaces consommés sur la période 2005-2018.**

1 Cf. la partie « risques naturels », à savoir la directive européenne inondation et le classement de la commune en territoire présentant un risque important d'inondation (TRI d'Authion-Angers-Saumur) ou encore la stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI) qui en découle.

Le PLU projeté prévoit une consommation foncière en extension de 1,8 ha à destination seulement de l'habitat, aucun secteur n'étant destiné aux activités économiques à court terme. Il est prévu pour les dents creuses une consommation d'espaces de 0,8 ha. Le dossier affiche un objectif de densité moyenne globale de 12 à 15 logements/ha, ce qui est peu ambitieux, bien que supérieur à la densité moyenne constatée dans les communes du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Nord-Ouest de la Touraine, auquel appartient Restigné (8,9 logements/ha en 2015).

L'urbanisation proposée est concentrée à juste titre sur le bourg à l'exclusion des hameaux. Le projet envisage, toutefois, la possibilité d'extension de logements en zone agricole et de changement de destination pour les granges, qui pourraient perturber l'exploitation des vignes classées AOC², notamment du fait de l'exigence qui va sans doute s'accroître concernant les distances à respecter entre habitations et zones de traitement des récoltes.

Enfin, l'autorité environnementale constate que des parcelles non aménagées, classées en zone naturelle ou forestière à préserver dans le zonage encore en vigueur, sont reclassées en zone urbaine dans le PLU projeté (par exemple, au sud de la rue Basse), sans justification particulière.

L'autorité environnementale recommande :

- **d'accompagner d'éventuels changements de destination des granges en habitations par des dispositions qui limitent le risque d'exposition des habitants aux produits de traitement des cultures ;**
- **de justifier le classement en zone urbaine « U » des parcelles non occupées classées en zone naturelle « N » dans le PLU en vigueur.**

2.2.2 Les risques naturels

L'état initial de l'environnement identifie correctement les risques naturels présents sur le territoire communal (RP, pp. 183 et s.) : risques de mouvements de terrain, de retrait-gonflement des argiles (RGA), d'inondation par débordement de cours d'eau et par remontée de nappes.

Le risque d'effondrement lié aux cavités souterraines est correctement décrit et cartographié : sont ainsi identifiées les caves dans le nord du territoire et celle située dans le bourg. Toutefois, en ce qui concerne le risque de RGA, le dossier fait état d'un aléa faible sur la partie sud du territoire et moyen au nord. L'autorité environnementale signale que ces données, issues de Géorisque, datent de septembre 2019. Depuis, l'aléa a été réévalué et la commune est à présent concernée par un aléa moyen sur la majeure partie de son territoire. Il convient cependant de noter que des recommandations relatives aux constructions sur des sols sensibles à ce risque sont judicieusement jointes en annexe.

Concernant le risque d'inondation par débordement de cours d'eau, l'état initial rappelle à juste titre que le sud du territoire est concerné par le plan de prévention du risque d'inondation (PPRi) du Val d'Authion et que l'actualisation des connaissances sur ce risque et la nécessité d'une qualification de l'aléa plus adaptée ont conduit l'État à engager sa révision (RP, p. 186). En revanche, l'état initial ne mentionne pas la directive européenne inondation et le classement de la commune en territoire présentant un risque important d'inondation (TRI d'Authion-Angers-Saumur) ou encore la stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI) qui en découle.

Le PADD prend en compte les risques naturels dans la mesure où il affiche l'ambition d'organiser « un développement urbain qui tienne compte de la présence avérée de risques naturels [...] et limite l'exposition aux risques ».

Concernant les risques de nature géologique, les dispositions relatives à l'aléa RGA³ et aux

2 Appellation d'origine contrôlée

3 Qui correspondent au respect de la réglementation en vigueur

cavités souterraines⁴ sont correctement inscrites dans le règlement (pp. 12-13).

En ce qui concerne le risque d'inondation, les ambitions affichées dans le PADD ne se traduisent pas forcément de manière opérationnelle dans les autres pièces du PLU. En effet, le règlement affirme à tort que la zone inondable figure sur le plan de zonage au travers d'une trame spécifique bleue. Le PPRi approuvé en 2002 figure bien sur le zonage mais de manière linéaire et non surfacique, ne permettant pas de savoir précisément quelle partie est inondable.

2.2.3 La biodiversité

Le rapport de présentation identifie les différents zonages d'inventaire et de protection relatifs à la biodiversité (ZNIEFF⁵, sites Natura 2000). Une carte synthétisant les zonages « biodiversité » que le dossier recense est présentée.

L'état initial de l'environnement détaille également les éléments de la trame verte et bleue (TVB) et notamment les réservoirs et corridors issus du schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Par ailleurs, les zones ouvertes à l'urbanisation ont fait l'objet d'une caractérisation des milieux présents, tous relativement artificialisés (cultures, friches, jardins, vignes). L'autorité environnementale constate l'absence d'étude spécifique des zones humides. De même, l'étude de prélocalisation des zones humides établie par le SAGE Authion en 2012 aurait mérité d'être citée et prise en compte.

Le PADD affiche une volonté de « préserver les entités naturelles » (p. 18) et fixe une orientation « en matière de préservation ou de remise en état des continuités écologiques » (p. 22). Cela se concrétise de manière adaptée dans le zonage retenu :

- intégralité des ZNIEFF et quasi-totalité des sites Natura 2000 classés en zones naturelles « N. ». Les secteurs restants de la zone de protection spéciale (ZPS) « Lac de Rillé sont des milieux cultivés logiquement classés en zone agricole « A » ;
- classement d'éléments ponctuels ou linéaires de biodiversité (mares, étangs, bosquets, parcs, arbres remarquables) au titre des articles L. 151-19 ou 23 du code de l'urbanisme.

En complément de ces zonages, le PLU classe la majorité des boisements du territoire en espace boisé classé (EBC). Si ce choix n'est pas problématique pour la plupart des zones retenues, il est néanmoins inadapté pour les secteurs de landes, en cours de fermeture⁶, même s'ils sont clairement délimités comme des réservoirs de biodiversité de landes acides du SRCE et partiellement en ZNIEFF. Ces secteurs sont également cartographiés en tant que landes dans le document d'objectifs du site Natura 2000 « complexe du Changeon et de la Roumer », dont un extrait figure d'ailleurs dans le PLU. Le zonage en EBC bloquerait toute possibilité de réouverture de ces secteurs à des fins de restauration, permettant ainsi d'améliorer l'état de conservation des landes, habitats d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation du site Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande de ne pas classer en EBC l'intégralité des zonages correspondant à la désignation du site Natura 2000 notamment pour éviter un conflit juridique ultérieur.

4 Le document recommande de procéder à une étude de sol avant tous travaux nécessitant des fondations

5 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

6 Colonisation progressive des milieux ouverts dominés par la strate herbacée par des espèces végétales arbustives puis arborescentes

3. Mesures de suivi des effets du PLU sur l'environnement

Le PLU propose une série d'indicateurs de suivi portant essentiellement sur l'habitat (nombre de logements, part de logements sociaux, nombre de permis de construire, etc.) Si la fréquence de suivi est précisée, ce n'est pas le cas de la source et de la méthodologie.

Un indicateur traitant de la surface de zone humide recensée est pertinent même si sa valeur initiale sera sujette à caution compte tenu de l'absence d'état initial sur cet enjeu. L'autorité environnementale rappelle que le document d'urbanisme se doit de présenter un ensemble d'indicateurs choisis en fonction des orientations du PADD qui doivent permettre de suivre les tendances sur l'ensemble des thématiques identifiées dans l'état initial de l'environnement (article R. 151-3 du code de l'urbanisme). En l'état actuel, le PLU projeté n'est pas en mesure de procéder à l'analyse des résultats de l'application du plan, conformément à la réglementation.

L'autorité environnementale recommande :

- **la mise en place d'indicateurs environnementaux de suivi sur l'ensemble des enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement,**
- **pour chaque indicateur retenu, de préciser la source, la fréquence de suivi, la méthodologie et les mesures correctrices en cas d'écart.**

4. Qualité de l'évaluation environnementale et résumé non technique

L'évaluation environnementale, restituée dans le rapport de présentation, analyse les incidences prévisibles de la mise en œuvre du PLU sur les composantes environnementales et les mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC). Globalement de bonne qualité, elle mériterait cependant d'être améliorée. Notamment, l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 conclut de manière erronée à l'absence d'incidence du projet sur l'état de conservation des sites de landes acides⁷.

Un résumé non technique, élément obligatoire constitutif du rapport de présentation, est proposé à la fin du document. Ce résumé synthétise de manière adéquate les éléments saillants du projet. Il est appréciable qu'il reprenne un certain nombre de cartes du dossier permettant une prise de connaissance spatialisée. Il présente toutefois les mêmes faiblesses que le rapport de présentation.

5. Conclusion

Le projet de plan local d'urbanisme vise à encadrer le développement du territoire pour les 10 ans à venir. Il repose sur une croissance démographique qui peut sembler ambitieuse au regard des tendances passées relevées dans le dossier mais en accord avec celles relevées par l'Insee. Si la prise en compte de l'environnement est généralement bien appréhendée, des approfondissements sont attendus sur les problématiques de consommation d'espace et de biodiversité.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- **d'accompagner d'éventuels changements de destination des granges en habitations par des dispositions qui limitent le risque d'exposition des habitants aux produits de traitement des cultures ;**
- **de justifier le classement en zone urbaine « U » des parcelles classées en zone naturelle « N » dans le PLU en vigueur ;**
- **ne pas classer en EBC l'intégralité des zonages correspondant à la désignation du site Natura 2000 notamment pour éviter un conflit juridique ultérieur.**

D'autres recommandations apparaissent dans le corps de l'avis.

7 Cf la partie relative à la biodiversité