

Angers, le 3 mars 2025

**Dossier suivi par
Jacques JAULIN**
Consultant Pôle Aménagement
Urbanisme
02 41 96 75 86
Jacques.jaulin@pl.chambagri.fr

Objet : Plan local d'urbanisme

Réf. : COJJ25012/DD

Monsieur le Président,

Vous nous avez adressé pour avis le projet arrêté du Plan local d'urbanisme de votre intercommunalité. Il a fait l'objet de plusieurs réunions de concertation et d'échanges, et nous avons pu, dans ce cadre, exprimer nos observations sur les documents alors en cours d'élaboration.

Votre projet, élaboré pour une période de 12 ans (2025-2037), répond aux enjeux et à l'ambition de développement que vous portez pour le territoire. Il est fondé sur un développement multipolaire favorisant l'accès, en proximité, aux services, tout en limitant les déplacements. Il prévoit l'accueil de 2700 nouveaux habitants, soit un besoin de 1600 logements supplémentaires. Dans l'objectif d'une limitation de l'artificialisation et d'une protection des sols agricoles et naturels, le renouvellement urbain est privilégié ainsi que la densification avec un objectif moyen de 22 logements/ha à l'échelle communautaire. Plus globalement, le projet intègre les attentes sociétales (santé, aménités, mobilités...) et les enjeux émergents (énergies renouvelables, gestion des ressources naturelles ...).

De manière générale, nous souscrivons aux grandes orientations du projet. Cependant, leurs traductions dans les différents documents constitutifs du dossier, appellent de notre part les remarques suivantes :

Le Diagnostic

Le diagnostic du territoire a pour objectif de mettre en évidence les caractéristiques, les dynamiques et les enjeux du territoire. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et la traduction réglementaire du projet découlent du diagnostic, en tant qu'ils participent à la compréhension et à la justification des choix de développement et d'aménagement. L'activité agricole joue un rôle notoire sur le territoire communautaire ; elle est au carrefour de nombreux enjeux et thématiques.



L'agriculture a fait l'objet d'une étude spécifique annexée au dossier du PLUI. Or le diagnostic ne traite nullement d'agriculture. **L'étude agricole doit être valorisée dans le diagnostic territorial ainsi que dans le document de justification des choix. En particulier, les cartes de l'occupation du sol, de localisation des activités et des exploitations doivent être utilement portées à connaissance, dans la mesure où ces éléments sont des clés de lecture du projet.**

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD)

Le territoire s'inscrit dans la trajectoire de la zéro artificialisation nette. Ce parti d'aménagement qui se traduit par une réduction de la consommation foncière de 50% répond de manière volontariste aux enjeux de préservation des ressources naturelles. Les zones à urbaniser (AU) sont réduites de 242 hectares par rapport aux documents d'urbanisme en vigueur, pour être ramenées à 133 hectares. Des STECAL correspondant à la création d'activités ex nihilo dédiées à de nouvelles formes d'habitat, aux loisirs et au tourisme ont été définis ; de quelle manière ceux-ci ont été pris en compte dans les objectifs de consommation ? La densification, en lien avec une offre de logements attractive et qualitative, est un des leviers mis en œuvre pour optimiser l'usage du foncier. La densité sera calculée à l'échelle de la commune et modulable selon les opérations. Quelles sont les modalités qui permettront de garantir que l'objectif de densité sera atteint à terme, en particulier dans le cas où les premières opérations seraient inférieures au seuil moyen fixé ?

Dans le cadre du SCOT (arrêté la 04/11/2024), une analyse spécifique a permis d'identifier les « *espaces agricoles stratégiques* » sur les polarités de Tiercé, de Seiches-sur-le-Loir et de Durtal. Ces secteurs, soumis à une plus forte pression urbaine, nécessitent une prise en compte particulière. Le SCOT précise que « *les espaces agricoles à forts enjeux identifiés autour des polarités d'échelle Scot seront délimités par les documents d'urbanisme locaux* » et que ces espaces « *devront faire l'objet d'une protection réglementaire plus importante* ». **Afin de traduire cet objectif, nous demandons de compléter la carte du PADD titrée « *Valoriser les qualités agricoles et environnementales du territoire* », par des zooms qui identifient les secteurs à forts enjeux agricoles sur les polarités, et d'indiquer que ceux-ci ont vocation à rester durablement agricoles et font l'objet d'un classement en zone A dans le règlement graphique.**

Les mobilités constituent une thématique importante de l'aménagement du territoire. Votre projet prend en compte les différentes échelles et les différents usages pour assurer un bon fonctionnement du réseau routier, développer l'offre de transports collectifs et les modes de déplacements piétons et vélos. **La question de la circulation des engins agricoles, que vous évoquez dans le chapitre sur les activités agricoles, trouve davantage sa place dans le chapitre relatif aux mobilités ; en particulier celui de la sécurisation des traversées de bourgs.**



En effet, du fait de leur encombrement important, les engins agricoles nécessitent des aménagements de centre-bourg adaptés, qui concilient, à la fois, la sécurité des usagers et des riverains et la fluidité du trafic (passage des engins). La profession agricole est insuffisamment associée à ces projets d'aménagement. La charte départementale des circulations agricoles rappelle l'utilité de cette concertation.

Le projet vise à « développer une politique énergétique volontariste » qui passe par la maîtrise de la consommation et le développement des énergies renouvelables. Les projets photovoltaïques sont notamment encouragés. Le PADD indique que « *le développement des énergies renouvelables n'est autorisé que sur les espaces ne portant pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels* », « *à l'exception des projets contribuant à l'autonomie énergétique des exploitations agricoles* ». L'agrivoltaïsme ne se limite pas à l'autoconsommation, il alimente en énergie les territoires.

Le projet précise que « *le développement du potentiel Biogaz sera étudié* », plusieurs projets sont néanmoins déjà en cours actuellement.

La Justification des choix

La multifonctionnalité de l'agriculture est reconnue (rôle alimentaire, économique, environnemental et paysager). Le projet entend préserver les espaces et les exploitations agricoles. « *Pour l'ensemble des espaces agricoles, le projet favorise le maintien d'une agriculture traditionnelle (polyculture élevage) sur le territoire* ». **Le terme « agriculture traditionnelle » renvoie à une agriculture passéiste, le terme « agriculture productive et résiliente » est plus adapté et porteur d'ambition.**

La délimitation de la zone agricole est principalement justifiée par la présence de sièges d'exploitation. Elle doit également pouvoir traduire la réalité spatiale et fonctionnelle de l'agriculture, en prenant en compte la structuration parcellaire, les terroirs, l'agronomie (AOC, zones semences ...), les cultures pérennes, les équipements (secteurs irrigués...), les projets...

A noter que le document mentionne la zone Aer, laquelle n'a pas été retenue et n'apparaît pas dans le règlement ; seul le Classement Ner permet l'implantation des projets Photovoltaïques au sol.

Le règlement écrit

Le règlement distingue la « zone A » de la « zone A stricte » (Page 85). Or ces deux désignations correspondent à une seule et même réalité du règlement graphique, à savoir la zone agricole.

En zone A, les constructions et installations liées aux activités forestières sont autorisées. Tous les massifs forestiers et une partie de leurs lisières sont en zone N ; les constructions et les équipements forestiers doivent être rattachés exclusivement à la zone N qui les justifie.



L'accès à la ressource en eau est un enjeu majeur y compris pour l'agriculture (3500 ha irrigués sur le territoire). Il conditionne le maintien, le développement et la diversification des cultures végétales spécialisées et des systèmes de production fourragers (élevage). Cet enjeu oblige à une gestion partagée et optimale de l'eau. Le stockage de l'eau en période hivernale peut être une réponse adaptée ; à ce titre les affouillements et exhaussements de sols à usage agricole sont admis en zone A et N.

Une des orientations du PADD est de « *développer et valoriser l'itinérance touristique* ». A cet effet, vous souhaitez favoriser l'offre en hébergement touristique et accompagner les « *initiatives locales avec le développement de l'offre en gîte rural (...)* ». L'activité d'accueil à la ferme (restauration, camping à la ferme, chambres d'hôtes, gîtes ...), participe de manière complémentaire à l'ambition affichée. Ces activités contribuent également à la diversification des exploitations agricoles, qui est aussi l'un des objectifs du PADD. En cohérence avec les orientations de votre projet, **nous demandons que les activités « agritouristiques » soient rendues possibles (notamment par la valorisation du bâti existant), en référence en particulier à la sous destination « autres hébergements touristiques ».** Ces projets devront faire l'objet d'une identification préalable dans le document de zonage.

Nous rappelons que l'agriculture contribue à la transition énergétique. La loi d'accélération de la production ENR du 10 mars 2023, ouvre le champ de l'agrivoltaïsme. La profession agricole entend encadrer fortement ces installations. Elle a élaboré un cadre de référence qu'elle souhaite partager avec les collectivités. En particulier, la production agricole doit demeurer l'activité principale (viabilité technico économique), les installations doivent être réversibles ; la profession agricole propose également de limiter la dimension des projets de manière plus restrictive que le décret concerné, de demander au porteur de projet la couverture des bâtiments avant celle des terres agricoles... Nous partageons la nécessité d'un développement maîtrisé des projets agrivoltaïques sur le territoire. Toutefois, l'interdiction des projets agrivoltaïques sur l'intégralité de la zone N n'est pas justifiée. La zone N recouvre principalement des espaces prairiaux (hors forêt) liés à l'élevage, or l'agrivoltaïsme trouve particulièrement son intérêt dans les systèmes d'élevage, en même temps qu'il apporte un soutien à la filière bovine ; ce que le SCOT préconise par ailleurs. Toutes les zones N n'ont pas les mêmes finalités, sensibilités et enjeux. **En lien avec les préoccupations paysagères et environnementales majeures, nous proposons que cette interdiction soit mise en œuvre uniquement dans les périmètres tels que Natura 2000, ENS, zone AP...**

En zone A, comme en zone N, le changement de destination de constructions existantes est autorisé sous condition notamment que la nouvelle destination soit liée aux « activités de service avec accueil d'une clientèle ». Ces activités recouvrent potentiellement une grande diversité de domaines qui pour certains pourraient être incompatibles avec la vocation des espaces environnants. Ces activités, si elles sont compatibles avec l'exercice d'une activité agricole doivent faire l'objet d'un STECAL.



Le changement de destination pour des tiers non exploitants agricoles est également conditionné par le respect d'une distance de 100 mètres vis-à-vis des constructions agricoles afin d'éviter les troubles de voisinage et les contraintes supplémentaires pour les activités agricoles. **En application de cette règle, nous demandons qu'aucun changement de destination concernant des tiers ne soit identifié sur les sièges d'exploitation, ce qui n'est pas systématiquement le cas.**

La restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs est autorisée sous conditions. Afin d'éviter la réhabilitation de ruines qui s'apparente in fine à de la reconstruction à neuf, nous vous proposons de préciser l'état initial de la construction concernée : « La réhabilitation d'une ancienne habitation peut être admise sous réserve que la construction ait conservé le gros œuvre : toiture et l'ensemble des murs porteurs ».

Le logement de fonction des exploitants agricoles reste un sujet complexe à appréhender. Il s'agit de concilier la nécessaire proximité liée à l'activité et la pérennité de l'exploitation (limiter la présence de tiers à long terme). La Charte agriculture et urbanisme portée par l'ensemble des acteurs de l'aménagement, indique que le nombre de logements doit être limité et préconise un maximum de 2 logements par élevage et 1 logement par exploitation en production végétale. Indépendamment des contraintes inhérentes à chaque type d'exploitation, vous limitez à 1 le nombre de logements par exploitation. **Dans le souci de prendre en compte les astreintes liées à l'élevage, nous proposons qu'un second logement, s'il est justifié, soit admis en élevage à condition de :**

- **s'inscrire dans le cadre d'une valorisation d'une construction existante, ou**
- **s'implanter sur le second site d'élevage d'une exploitation sociétaire.**

La construction du logement de fonction peut être admise au-delà des 100 mètres du site d'exploitation, sans excéder 300 mètres, sous condition d'être en mitoyenneté de « plusieurs habitations existantes ». Dès lors qu'une maison « isolée » est implantée en zone A ou N, elle constitue un mitage effectif et génère de nouvelles contraintes. L'ajout d'une construction en continuité immédiate ne crée pas stricto un mitage nouveau. Aussi, nous vous proposons de compléter la règle comme il suit : « ... si le projet se situe en continuité immédiate d'une ou de plusieurs habitations existantes ». Pour les exploitations pastillées au sein d'une zone N ou en limite de zone N, il est important de vérifier que l'application de cette règle reste possible. Le cas échéant les limites de la zone A peuvent être ajustées ou le règlement de la zone N modifié à cet effet.

Les productions végétales spécialisées, en particulier l'arboriculture, font appel à de la main d'œuvre saisonnière. **Afin de répondre au besoin d'hébergement des saisonniers, régulièrement exprimé par les professionnels des filières concernées, nous vous proposons d'autoriser, sous condition, des constructions démontables dédiées exclusivement aux salariés temporaires.**



En zone AY, la hauteur des constructions, limitée à 9 m, paraît insuffisante s'agissant d'activités industrielles.

Le Règlement graphique

La zone N recouvre des réalités et des enjeux divers, nous regrettons que la TVB ne soit pas spécifiquement identifiable (symbole surfacique) pour mieux comprendre le projet et adapter les prescriptions, conformément aux préconisations du SCOT.

L'évaluation environnementale (tom 1 page 14) précise que la prise en compte réglementaire de « *La trame ouverte (...) est assurée par un classement en zone A, car la richesse de ces milieux est liée à leur caractère ouvert exploité par l'agriculture* ». Plusieurs secteurs agricoles ouverts, très fonctionnels, qui ont fait l'objet d'investissements importants (irrigation, restructuration foncière...) ne sont pas reconnus comme tels. La présence ou non d'un siège d'exploitation n'est pas le critère qui suffit à déterminer les limites de l'espace agricole. Dans le respect de la méthode appliquée, certaines zones N interrogent. **Nous demandons à minima d'intégrer les propositions de modifications de zonage qui sont annexées à ce courrier.**

Les sièges d'exploitation ont été classés en zone agricole afin de permettre leur évolution et adaptation. Certains d'entre eux sont au sein d'une « pastille A » ou en limite d'une zone N. **Il est important de réserver un espace agricole suffisamment étendu autour des sièges d'exploitation afin de permettre le développement des entreprises et d'intégrer les potentiels projets. De même que précédemment, nous vous demandons d'intégrer les modifications proposées.**

L'inventaire zones humides de PLUi informe utilement et guide les choix d'aménagement des gestionnaires de l'espace, dont les exploitants agricoles. L'étude des zones humides rappelle que « *les délimitations des zones humides sont données à caractère informatif* », et que « *cet inventaire n'a pas de valeur réglementaire à ce stade* ». Reporter l'identification des zones humides sur le plan de zonage (l'article L151-23 du code de l'urbanisme) donne à cet inventaire une portée réglementaire qu'il n'a pas. **L'inventaire trouve logiquement sa place en annexe du document d'urbanisme ou sur le plan de zonage à titre informatif, avec renvoi à la réglementation en vigueur et non à une règle d'urbanisme. Nous demandons que l'écriture suivante « *les zones humides protégées au titre du L. 151-23 du code de l'urbanisme sont repérées au plan de zonage* » (règlement page 22) soit remplacée par « *les zones humides sont repérées au plan de zonage par le symbole ci-contre à titre informatif* ». Rappelons que, d'une part l'inventaire n'a pas de caractère exhaustif, et d'autre part les limites des zones humides ne sont pas toutes définitives en raison de la méthode mise en œuvre (le nombre de sondages limités en raison de l'étendue du territoire, l'interprétation des éléments naturels présents...).**



A noter qu'il y a parfois confusion entre milieux humides et aquatiques. Vous indiquez que « *les zonages pourront être réinterrogés en phase opérationnelle* ». Nous partageons la nécessité de prendre en compte le niveau de fiabilité de l'inventaire. Le règlement (page 22) n'interdit pas a priori tout projet. **Nous proposons de compléter le texte, pour plus de clarté, en indiquant, en sus des conditions mentionnées, « Les travaux et aménagements agricoles (curage, drainage, affouillements et exhaussements de sols...) doivent s'opérer dans le cadre réglementaire défini par le Code de l'environnement, les dispositions du SDAGE Loire Bretagne et des SAGE ».** Le respect de la législation en vigueur vaut d'ailleurs pour toute zone humide inventoriée ou pas.

Les éléments du bocage, constitutifs notamment de la Trame Verte et Bleue (TVB), font l'objet d'une protection. Une protection stricte du maillage de haies est en vigueur dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) 2015 (règle de conditionnalité des aides : Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales – « BCAE 8 Maintien des éléments du paysage »). En conséquence, toute suppression de haies est dorénavant interdite. Dans le cadre d'aménagements parcellaires ou travaux d'utilité publique, tout linéaire de haies qui serait supprimé doit alors faire l'objet d'une déclaration préalable et d'une justification instruite par la DDT. En pareil cas, une replantation d'un même linéaire est exigée.

Selon la méthodologie que vous avez retenue, « *la recherche d'une complémentarité des règles (...) conduit à éviter une surprotection* » (Evaluation environnementale page 134) ; nous constatons que ce principe n'a pas été ici appliqué. La protection des haies déjà soumises à une identification et protection (au titre de la PAC et du code de l'environnement) a pour seul effet de multiplier les démarches et complexifie l'instruction des autorisations (2, voire 3 autorisations si la demande est dans le périmètre Natura 2000, sont nécessaires). **Nous demandons, qu'au titre de l'urbanisme, seules les haies qui ne font pas déjà l'objet d'une protection (PAC : registre parcellaire graphique RPG) pourront relever d'une autorisation de la collectivité. Ce qui signifie :**

- **que pour toutes les surfaces déclarées à la PAC, le document de référence répertoriant les linéaires de haies agricoles est le RPG.**
- **que la procédure administrative concernant le déplacement ou la suppression de haies est uniquement celle de l'instruction par la DDT dans le cadre de la PAC.**

Les massifs Boisés couvrent des surfaces importantes sur le territoire, ils représentent un enjeu à la fois économique et environnemental. Pour leur protection, vous avez fait le choix de classer en zone N les grandes unités boisées et en Espace Boisé Classé (EBC) les petits massifs de moins de 4 hectares. **La reconversion des boisements en prairies est une des mesures encouragées dans les espaces Natura 2000 (Document d'objectif DOCOB).**



Afin de favoriser cette évolution, nous demandons que les boisements identifiés en EBC, soient protégés uniquement au titre du L151-23 du code de l'urbanisme. Dans ce cadre, « les travaux ayant pour effet de détruire ou de porter atteinte au boisement devront faire l'objet d'une déclaration préalable au titre de l'article R 421-17 du code de l'urbanisme ».

Vous trouverez, ci-après, les demandes de modification ponctuelle du plan de zonage, en lien avec les observations sus mentionnées. Ces modifications font suite à des échanges avec des agriculteurs du territoire, elles n'ont pas de caractère exhaustif, elles seront complétées lors de l'enquête publique.

Lors de la rencontre du 26 février dernier, vous ont été exposées et explicitées les principales observations et attentes de la profession agricole, visant à une meilleure prise en compte des enjeux agricoles et à une simplification des démarches d'autorisation. Vous vous êtes engagé à examiner celles-ci, je vous en remercie.

Comprenez qu'en l'état actuel du projet et dans l'attente des réponses et des évolutions que vous voudrez bien apporter, j'émetts un avis défavorable. Je demeure à votre disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Denis LAIZÉ
Président