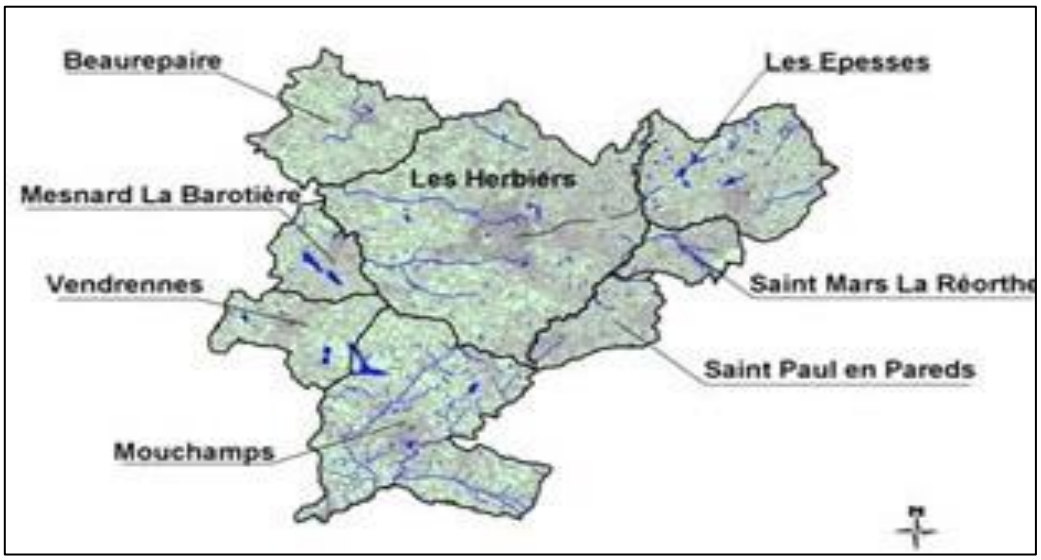
N° TA : E22000086/85

DEPARTEMENT DE LA VENDEE

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES HERBIERS



ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE
Portant sur :
Le projet de PLUiH du Pays des Herbiers
Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine des sites patrimoniaux remarquables de Mouchamps et des Herbiers
L'étude des périmètres délimités des abords des monuments historiques du territoire
Le Plan de zonage assainissement des communes du Pays des Herbiers

Réalisée du 5 septembre 2022 au 14 octobre 2022

2ème partie du rapport

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS SUR LE PROJET DE PLUiH

Etabli par la commission d'enquête :

Président : Jacky RAMBAUD
Membres : Jean-Jacques FERRE ; Dominique SERIN

TABLE DES MATIERES

1. PREAMBULE 3
2. GENERALITES 3
3. L'ENQUÊTE 3
3.1. Contexte réglementaire 3
3.1.1. Désignation de la commission d'enquête 3
3.1.2. L'arrêté intercommunal 3
3.2. La concertation préalable 4
3.3. L'information du public 4
3.4. Le déroulement 4
4. LE PROJET 5
4.1. Sa motivation 5
4.2. Les objectifs du projet arrêté 5
4.3. Les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable 5
5. LE LOGEMENT (PLUiH tenant lieu de Plan Local de l'Habitat) 6
6. L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE 7
6.1. L'avis de la MRAe 7
6.2. La réponse de la CC du Pays des Herbiers à l'avis de la MRAe 7
7. LE PROCES-VERBAL DE SYNTHESE 7
7.1. Les avis des PPA/PPC 7
7.2. Les avis des communes 7
7.3. Les contributions du public et des associations 8
8. LE MEMOIRE EN REPONSE AU PROCES VERBAL DE SYNTHESE 8
9. BILAN DES FORCES ET FAIBLESSES DU PROJET 9
9.1. Les faiblesses : 9
9.2. Les forces : 9
10. LES CONCLUSIONS MOTIVEES 10
11. L'AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE 11

1. PREAMBULE

L'enquête publique unique prescrite par la Présidente de la Communauté de Communes du Pays des Herbiers et portant sur :

1. Le projet de PLUiH du Pays des Herbiers,
2. Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine des sites patrimoniaux remarquables de Mouchamps et des Herbiers,
3. L'étude des périmètres délimités des abords des monuments historiques du territoire,
4. Le plan de zonage d'assainissement collectif et non collectif des communes du Pays des Herbiers,

s'est déroulée du lundi 5 septembre au vendredi 14 octobre 2022.

S'agissant d'une enquête publique unique les 4 thèmes sont traités dans un seul rapport avec quatre conclusions et avis pour chaque thème proposé.

Le présent dossier « Conclusions motivées et avis » ne concerne que le projet de PLUiH.

2. GENERALITES

La Communauté de Communes du Pays des Herbiers a été créée le 1er janvier 1995, en remplacement du syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) mis en place en mai 1990. Elle regroupe les 8 communes du canton des Herbiers, à savoir Beaurepaire, Les Epesses, Mouchamps, Les Herbiers, Mesnard la Barotière, Saint Mars la Réorthe, Saint Paul en Pareds, Vendrennes. La Ville des Herbiers (16 250 habitants) constitue le principal pôle urbain.

Le Conseil communautaire du Pays des Herbiers a engagé une procédure d'élaboration de PLUiH tenant lieu de programme local de l'habitat, par délibération en date du 5 juillet 2017.

3. L'ENQUÊTE

3.1. Contexte réglementaire

3.1.1. Désignation de la commission d'enquête

Par décision N° E22000086/85 en date du 13 mai 2022 le Président du Tribunal Administratif de Nantes a désigné une commission d'enquête composée comme suit :
En qualité de Président : Monsieur Jacky RAMBAUD;
En qualité de Membres titulaires : Monsieur Jean Jacques FERRE, Monsieur Dominique SERIN.
La Commission a aussitôt commencé les démarches pour une bonne organisation de l'enquête. Une première réunion s'est tenue le mercredi 25 mai au cours de laquelle ont été définis les lieux, nombre et dates des permanences. Une seconde, le 22 juin, a permis de caler les modalités de l'EP.
Une visite des lieux s'est déroulée, le 17 août après-midi et le 19 août après-midi, afin de visualiser les sites importants ou qui pourraient être source de litiges.

3.1.2. L'arrêté intercommunal

Le Président de la Communauté de communes du Pays des Herbiers a signé l'arrêté intercommunal A22-54 en date du 6 juillet 2022, prescrivant et arrêtant l'organisation de l'enquête publique unique portant sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, sur la création de neuf périmètres délimités des abords, sur les plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine des sites patrimoniaux

remarquables de Mouchamps et des Herbiers ainsi que sur le plan de zonage d'assainissement des 8 communes du Pays des Herbiers.

3.2. La concertation préalable

La concertation a été menée pendant toute la durée d'élaboration du PLUiH, depuis la délibération de prescription du 5 juillet 2017 jusqu'à la délibération arrêtant le projet de PLUiH et tirant le bilan de la concertation en date du 27 avril 2022.
Les moyens de concertation et d'information déclinés ont permis d'informer régulièrement les habitants et les acteurs du territoire par divers moyens :

- Réunions publiques ;
- Réseaux sociaux ;
- Exposition permanente et itinérante ;
- Sites internet ;
- Bulletins communaux et intercommunaux ;
- Les mercredis du PLUiH. Une permanence par commune invitant le public à venir à la rencontre de ses élus.
- …

Le bilan de cette concertation a été tiré lors de la réunion du conseil communautaire le 27 avril 2022.

3.3. L'information du public

Conformément aux dispositions de l'arrêté intercommunal N°A22-54 en date du 6 juillet 2022, les avis ont été publiés en rubrique annonces légales dans le quotidien Ouest France et l'hebdomadaire Journal du Pays Yonnais, 1ère parution respectivement le mercredi 10 août et le jeudi 18 août, 2ème parution le mardi 6 septembre et le jeudi 8 septembre.
Du 10 août au 14 octobre, l'avis au public et l'arrêté prescrivant l'enquête sont restés affichés sur les panneaux extérieurs des 8 communes du Pays des Herbiers. Les avis ont également été affichés en divers lieux sur l'ensemble du territoire, représentant une centaine d'affichages.
Pendant toute la durée de l'enquête les informations ont été consultables sur le site internet du registre dématérialisé : https://www.registre-dematerialise.fr/4080

3.4. Le déroulement

Conformément aux dispositions de l'arrêté intercommunal précité des permanences au nombre de 22 se sont tenues dans les 8 communes de la communauté de communes du Pays des Herbiers.

La commission d'enquête n'a constaté aucun incident lors de ces permanences qui ont été très fréquentées par le public, qui s'est déplacé en nombre pour rencontrer les commissaires enquêteurs, puisque 245 contributions ont été inscrites dans les registres papiers.

L'accueil a été excellent, les élus et le personnel se sont montrés toujours très disponibles et de très bonne collaboration, apportant à la commission toute l'aide nécessaire à l'accomplissement de sa mission

4. LE PROJET

La composition du dossier du projet de PLUiH est conforme à l'article R.123-1 du code de l'urbanisme.

4.1. Sa motivation

Elle réside dans l'intérêt pour le Pays des Herbiers de réaliser un document commun traduisant l'expression du projet politique en matière d'aménagement et de développement du territoire pour les 10 ans à venir, notamment en termes d'habitat, d'équipements, d'économie, de tourisme et de mobilité traduits dans les objectifs listés ci-dessous.

4.2. Les objectifs du projet arrêté

Les objectifs poursuivis par le PLUi tels qu'inscrits au PADD sont les suivants :

- construire et exprimer le projet de territoire de la Communauté de communes qui permette de poursuivre son développement démographique, économique et touristique;
- rechercher un développement du territoire de qualité pour le long terme, en trouvant l'équilibre entre renouvellement et développement urbain, sauvegarde des milieux agricoles, prise en compte de l'environnement et de la qualité urbaine, architecturale et paysagère;
- définir les besoins du territoire de manière globale et cohérente, notamment en termes d'équipements publics, d'accès aux services et de déplacement ;
- élaborer et mettre en œuvre une politique de l'habitat partagée, permettant d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande, en définissant des objectifs adaptés commune par commune et en optimisant le foncier constructible ;
- satisfaire aux obligations règlementaires en inscrivant le PLUiH dans une démarche de développement durable, en adaptant les règles d'urbanisme aux besoins du territoire ;
- décliner les documents supra-communaux et notamment les orientations et objectifs du SCoT du Pays du Bocage Vendéen, en matière de réduction de consommation des espaces agricoles.

4.3. Les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable

- s'inscrire au cœur du territoire élargi, être innovant et moteur pour répondre aux enjeux de demain ;
- favoriser un développement harmonieux s'appuyant sur les ressources naturelles et agricoles ;
- faciliter le quotidien dans un cadre de vie attractif.

Le PADD affiche un objectif de réduction de 50% de la consommation d'espace par rapport à la précédente décennie. (hors prise en compte du Puy du Fou).

5. LE LOGEMENT (PLUiH tenant lieu de Plan Local de l'Habitat)

Selon le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CR2H), le diagnostic du volet habitat s'avère complet et détaillé. Le PLUiH permet de croiser et d'articuler les enjeux liés à l'environnement, aux déplacements, au développement économique et à l'habitat.

La Communauté de communes du Pays des Herbiers envisage un programme de construction ambitieux de 2 741 logements à l'horizon 2032, à cette fin le projet de PLUiH prévoit que 35% des logements seront réalisés au sein des enveloppes urbaines (40,8 ha) et une consommation d'espace pour l'habitat en extension représentant 79,9 ha.
Le besoin en foncier pour les équipements et le tourisme correspondent respectivement à 8,94 ha et 7,26 ha.

Le CR2H considère que les objectifs de production sont ambitieux au regard de la tendance de la construction neuve sur la période 2013-2018 avec 175 logements/ha et au regard du bilan du précédent PLH (220 logements par an pour un taux d'atteinte de 78 %), mais cet objectif volontariste vise à répondre à une problématique locale à savoir la pénurie de logements pour les nouveaux arrivants, notamment les salariés et saisonniers.
Les entreprises peinent en effet à recruter de nouveaux actifs en l'absence d'une offre suffisante de logements sur le territoire intercommunal.

Au-delà de la construction de nouveaux logements, la collectivité souhaite la remise sur le marché de logements vacants et la régulation des logements de tourisme au profit de résidences principales.

La production de logements est territorialisée par pôle et par commune, conformément aux préconisations du SCoT du Pays du Bocage Vendéen. 64 % de la production, soient 1 052 logements, sera ainsi réalisée sur le pôle de Pays (Les Herbiers, Beaurepaire), 19 % sur les pôles d'appui (312 logements) et 17 % sur les pôles de proximité (280 logements).

Le PLUiH prévoit des actions en faveur des publics spécifiques :

- les personnes âgées et/ou en situation de handicap avec des aides à la création de logements accessibles et à l'adaptation des logements existants ;
- les jeunes, les salariés et les saisonniers avec notamment la réalisation d'études pour le recensement de leurs besoins, la levée d'un fond d'investissement pour le développement de l'offre existante ou la création d'une offre nouvelle (éventuellement Résidence Hôtelière à Vocation Sociale) ;
- les publics défavorisés : renforcement de la connaissance et de la coordination des réponses en logement et en hébergement, aide financière pour l'aménagement d'un logement communal par commune ;
- les gens du voyage : la collectivité compte une aire d'accueil de 28 places et une aire de grand passage de 200 places. Au-delà de l'entretien et de la gestion de ces équipements, elle entend répondre à la problématique liée à la sédentarisation des gens du voyage qui génère des dégradations et des conflits de voisinage.

Afin de répondre aux nouvelles directives de la loi Climat et Résilience, la collectivité mettra en oeuvre un observatoire de l'habitat et du foncier.

La collectivité consent un engagement financier important, puisqu'elle alloue un budget de 952 148 € pour l'ensemble de ses actions. Elle concentre ses moyens financiers essentiellement sur la poursuite des aides en faveur de la rénovation et l'adaptation des logements existants des parcs privé et public, mais également le financement d'actions destinées aux publics spécifiques (personnes en situation d'urgence, personnes âgées et/ou handicapées, salariés...).

6. L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

6.1. L'avis de la MRAe

La Mission Régionale d'Autorité environnementale a émis un avis le 5 août 2022 sur le projet de PLUiH arrêté par la Communauté de communes du Pays des Herbiers, conformément à l'article R.123-8 du Code de l'environnement.
Vingt-trois recommandations ont été exprimées. Elles sont importantes et conduisent quasiment toutes à la préservation des espaces et des ressources et au final contribuent à l'adaptation du territoire au changement climatique.

6.2. La réponse de la CC du Pays des Herbiers à l'avis de la MRAe

Les 23 recommandations initiales ont été regroupées en 20 réponses qui s'avèrent précises et documentées allant dans le sens des souhaits exprimés par la MRAe pour une adaptation du territoire au changement climatique, pour une amélioration sensible du projet en consommation d'espaces agricoles et naturels.

Les surfaces dédiées au Puy du Fou font l'objet d'une justification avec une analyse de la consommation d'espace de cet équipement sur la dernière décennie et de l'artificialisation induite. Cette analyse permet d'appréhender ce que les extensions envisagées seront susceptibles de générer comme artificialisation des sols à l'horizon du PLUiH.
L'objectif est de conserver un esprit de parc et de mettre une ambiance végétale forte. Des espaces sont consommés et perdus pour l'agriculture mais largement disponibles pour la nature. La densité bâtie reste inférieure aux autres consommations foncières.

7. LE PROCES-VERBAL DE SYNTHESE

7.1. Les avis des PPA/PPC

Parmi les avis exprimés, on note les avis défavorables du Préfet, des services de l'Etat, de la CDPENAF, de la Chambre d'Agriculture et du CRPF.
Les raisons sont essentiellement liées à la consommation d'espace agricole jugée trop importante pour les années à venir avec une méthodologie de calcul à revoir. Les projets du Puy du Fou sont également cités du fait d'un manque de justification.
On note également une divergence sur le changement de destination des bâtiments existants.
Le SCoT a confirmé la compatibilité du PLUiH avec ses prescriptions.

7.2. Les avis des communes

Toutes les communes ont émis un avis favorable avec réserves pour certaines. La commune des Epesses a émis un avis défavorable s'estimant lésée en raison d'un taux théorique et hypothétique de densification de 42% trop important. Elle souhaite voir inscrire un taux de 30%, qui correspond au taux préconisé dans le SCoT. Le Conseil communautaire s'est prononcé le 31 août pour confirmer le projet de PLUiH tel qu'arrêté par la délibération du 27 avril 2022.

Globalement les réserves exprimées par les communes seront prises en compte et le dossier d'approbation du PLUiH sera modifié en conséquence.

7.3. Les contributions du public et des associations

La commission d'enquête a comptabilisé 356 contributions du public déposées sur les registres papiers ou directement sur le registre dématérialisé. Parmi ces contributions on note celles de 5 associations.
La plupart des visites ont eu pour objet une recherche de renseignement à la parcelle pour des problématiques de constructibilité liées aux évolutions des PLU vers un PLUiH entraînant parfois des modifications significatives pour les requérants.
Les préoccupations se sont concentrées également autour de certaines OAP, du développement des énergies renouvelables "photovoltaïque et petit éolien".
On note également l'inquiétude du monde agricole sur la consommation d'espaces à enjeux agricoles notamment pour l'expansion du Puy du Fou.
Les zones naturelles (N) font également l'objet d'interrogations de la part du monde agricole qui souhaiterait qu'elles soient reclassées en zone agricole (A).

8. LE MEMOIRE EN REPONSE AU PROCES VERBAL DE SYNTHESE

Par ce mémoire réceptionné le 3 novembre 2022, la collectivité répond aux questions de la commission d'enquête, principalement issues des contributions des personnes publiques associées et consultées ainsi que du public.
Il s'avère précis, argumenté et répond de façon significative aux préoccupations exprimées par le public qui s'est présenté aux permanences ou qui s'est exprimé via le registre dématérialisé.

Les instances en charge du PLUiH ont bien pris la mesure des attendus exprimés par les services de l'état, les chambres consulaires, les associations et par les communes du territoire.

La commission d'enquête constate ainsi la volonté des élus d'ajuster et d'amender le projet de PLUiH par rapport aux observations ciblées telles que la réduction demandée pour les équipements alloués au développement sportif et touristique qui sera de l'ordre de 8 ha.

La problématique de l'assainissement aux Herbiers sera assurée par un conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation des zones d'habitat. Ainsi, près de la moitié (14 hectares) des zones à urbaniser (habitat) de la ville des Herbiers sera en 2AU ;

Pour les changements de destination ne seront identifiés que les bâtiments qui ne sont pas présents dans un périmètre de réciprocité des exploitations agricoles actuelles ou dont l'activité cessera dans les 2 ans ;

Concernant la consommation d'espace, le dossier d'approbation reprendra la méthodologie utilisée et développera d'autres méthodes (fichiers CEREMA, fichiers MAJIC, analyse des photos aériennes) afin de justifier le recours aux autorisations d'urbanisme pour le calcul des surfaces consommées.

S'agissant de la consommation d'espace agricoles et naturels pour Le Puy du Fou, la CC du Pays des Herbiers rappelle que celui-ci n'est pas exploitant agricole mais a besoin de construire sur ses terres notamment pour mettre à l'abri les animaux (volières…).
Le seul outil règlementaire permettant de construire pour les non agriculteurs est le secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), toutefois le développement du Puy du Fou

n’est pas figé il est en mouvement permanent, il en va de même dans la gestion des animaux. Il n’était donc pas possible de positionner des STECAL à l’horizon 2032.
Elle rappelle que le parc est un atout pour le territoire et nécessite des surfaces pour développer son activité.

Pour les espaces non bâtis, certaines surfaces seront retirées du gabarit du PLUiH 2022-2032, à titre d'exemple, aux Herbiers, il est envisagé de supprimer les OAP n°1 et n°8 présentées au projet de PLUiH arrêté soit un gain de 3,7 hectares.

En matière de densification et afin de montrer la volonté du territoire d'urbaniser de façon raisonnée, Les Herbiers passeront à une densité minimale de 30 logements par hectare au lieu de 27, Beaurepaire avec Les Epesses et Mouchamps évolueront vers une densité minimale de 20 logements par hectare au lieu de 19, les pôles de proximité identifiés au SCoT (Mesnard-la-Barotière, Saint-Mars-la-Réorthe, Saint- Paul-en-Pareds et Vendrennes) connaitront une densité minimale de 18 logements par hectare au lieu de 17.

Les compléments formels demandés par les services de l’Etat après l’arrêt de projet seront intégrés au dossier d’approbation ; ils ont par ailleurs été fournis en annexe à la réponse de l’avis de la MRAe.

Ces quelques réponses choisies selon différents thèmes montrent la volonté des élus de progresser vers un projet de PLUiH plus vertueux en matière de consommation d'espaces, d'artificialisation et de protection de l'environnement.

9. BILAN DES FORCES ET FAIBLESSES DU PROJET

9.1. Les faiblesses :

- Une consommation d'espaces agricoles et naturels jugée trop importante;
- Une méthode de comptabilisation des surfaces consommées contestée, impliquant une redéfinition des enveloppes urbaines;
- L'absence d'analyse sur les impacts agricoles du volet changement de destination des bâtiments existants;
- Un manque de justification sur la vocation des espaces dédiés au Puy du Fou;
- Le non-respect de la charte vendéenne de gestion économe de l'espace pour les extensions mesurées pour les constructions existantes inférieures à 100 m² ainsi que la distance par rapport aux annexes;
- Des règles trop succinctes sur les STECAL ne permettant pas d'apprécier leur impact sur l'activité agricole et les milieux naturels;
- Le manque de justification des besoins pour les équipements touristiques et de loisirs;

9.2. Les forces :

Le projet proposé permet :

- d'atteindre les objectifs fixés par la délibération de la CC du Pays des Herbiers:
- de poursuivre le développement démographique, économique et touristique du territoire;
- de rechercher un développement du territoire de qualité pour le long terme, en trouvant l'équilibre entre renouvellement et développement urbain, sauvegarde des milieux agricoles, prise en compte de l'environnement et de la qualité urbaine, architecturale et paysagère;

- d'élaborer et mettre en œuvre une politique de l'habitat partagée, permettant d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande, en définissant des objectifs adaptés commune par commune et en optimisant le foncier constructible;
- de satisfaire aux obligations règlementaires en inscrivant le PLUiH dans une démarche de développement durable, en adaptant les règles d'urbanisme aux besoins du territoire;
- de décliner les documents supra-communaux et notamment les orientations et objectifs du SCoT du Pays du Bocage vendéen, en matière de réduction de consommation des espaces agricoles.

Il offre :
- une protection renforcée des paysages et du patrimoine bâti;
- une contribution au changement climatique, énergie et mobilité;
- une compatibilité avec les documents de rangs supérieurs tels que le SRADDET et le SCoT.

Il a fait l'objet d'une participation importante du public qui n'a pas contesté les orientations du PADD;
Il permet la poursuite de la politique inter-communale en matière de densification de l'habitat et de logements sociaux.

La commission constate que les élus au travers du mémoire en réponse ont pris la mesure des attentes des services de l'Etat en procédant à de nombreux ajustements et justifications.
Ils font émerger un projet cohérent susceptible de répondre aux attentes des habitants de la Communauté de communes du Pays des Herbiers, en matière d'offre d'habitat, de logements sociaux, et de développement économique et touristique.

10. LES CONCLUSIONS MOTIVEES

La balance entre les faiblesses et les forces du projet établie sur la base des éléments ci- dessus montre que les forces l'emportent majoritairement sur les faiblesses;

L'étude de ce projet, ainsi que les échanges que les commissaires enquêteurs ont pu avoir avec le public qui s'est présenté lors des permanences, ne permettent pas à la commission d'enquête d'identifier des inconvénients notables autres que celui de la modération de la consommation d'espace sur laquelle le Pays des Herbiers semble vouloir s'engager au travers de son mémoire en réponse.

Le document d'urbanisme offrira ainsi les garanties susceptibles de répondre aux attentes du Conseil Communautaire et des habitants du Pays des Herbiers, en matière d'habitat, de logements sociaux, de développement économique et touristique.

La commission d'enquête considère que les élus, via la prise en compte des observations du public et des personnes publiques associées ont fait émerger un projet cohérent répondant aux objectifs qu'ils se sont assignés ainsi qu'aux enjeux du PADD.

11. L'AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

En conséquence, la commission d'enquête **émet un AVIS FAVORABLE** au projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat.

Cet avis est assorti de trois réserves :

1. Dans le cadre de la maîtrise de l'étalement urbain le PLUiH arrêté devra redéfinir ses enveloppes urbaines en retirant les espaces non bâtis en extension qui devront être comptabilisés dans la consommation d'espace planifiée 2021-2031 ;

2. Le PLUiH devra détailler précisément chaque STECAL dans ses documents afin de maîtriser leur impact sur l'activité agricole et les milieux naturels ;

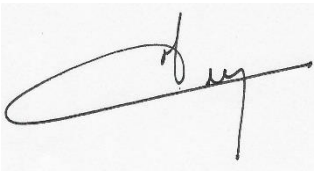
3. Le document d'urbanisme devra identifier précisément les bâtiments susceptibles de changer de destination en tenant compte des impacts agricoles, du principe de réciprocité et de protection contre les incendies.

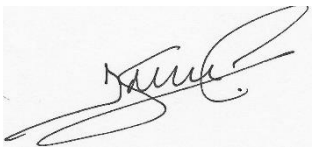
Fait aux Herbiers le 10 novembre 2022

Le Président de la Commission d'Enquête

Jacky RAMBAUD

Les Commissaires Enquêteurs :





Jean-Jacques FERRE

Dominique SERIN