

ANNEXE À LA DÉLIBÉRATION

Motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de la ZAC du Clos Saint-Aignan

1. Rappel du contexte

La ZAC du Clos Saint-Aignan est à vocation principale d'habitat ; elle doit permettre à la Commune d'apporter une réponse adaptée aux évolutions de la population en termes d'habitat et de retrouver une croissance démographique suffisante et nécessaire au maintien de la dynamique communale et du niveau d'équipements offert sur le territoire, tout en s'inscrivant dans une logique de développement cohérent, maîtrisé et respectueux de son environnement.

Les études de faisabilité préalables à l'aménagement du secteur du Clos Saint-Aignan ont été lancées par la Commune de Baule en 2017, parallèlement à la révision du Plan Local d'Urbanisme. Ces études ont abouti, dans un premier temps, à la désignation d'un aménageur en septembre 2018, puis à la création de la Zone d'Aménagement Concerté par délibération du Conseil municipal du 17 septembre 2020. Le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC, quant à eux, ont été approuvés par le Conseil municipal en décembre 2020.

Au démarrage du projet, la Commune de Baule était déjà propriétaire de 19 parcelles au sein du périmètre de ZAC, représentant une superficie totale d'environ 12 470 m², soit environ 17% du périmètre total de l'opération d'aménagement.

Dès sa désignation en tant qu'aménageur, la société VIABILIS AMÉNAGEMENT a engagé les échanges et les discussions avec les propriétaires privés des terrains restant à acquérir au sein du périmètre de ZAC, nécessaires à la réalisation complète de l'opération. Ces discussions ont permis d'obtenir des accords de vente à l'amiable sur 16 parcelles. Pour les terrains restant à acquérir, les propriétaires ont fait connaître leur désaccord ou leur opposition à vendre, et des blocages se font ainsi pressentir.

Aussi, malgré une démarche qui est et sera privilégiée tant que possible à l'amiable, la Commune souhaite pouvoir disposer des moyens lui permettant d'assurer la réalisation complète de son projet d'aménagement, et de pouvoir recourir à l'expropriation, dans le cas où les négociations amiables seraient un échec.

Le Conseil municipal a donc autorisé le Maire, par délibération du 18 février 2021, à solliciter le Préfet du Loiret aux fins d'ouverture de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique et de l'enquête parcellaire conjointe.

Par ailleurs, afin de permettre la réalisation du projet d'aménagement du Clos Saint-Aignan dans sa totalité, une mise en compatibilité du PLU de Baule a été engagée conjointement à la procédure de DUP ; l'objet de cette mise en compatibilité est d'adapter le règlement écrit et graphique ainsi que les orientations d'aménagement applicables au sein du périmètre de la ZAC du Clos Saint-Aignan, afin d'autoriser la réalisation du projet d'aménagement et de garantir la cohérence des règles d'urbanisme sur le secteur.

2. Déroulement de l'enquête publique

L'enquête publique unique, portant sur la déclaration d'utilité publique de la ZAC, sur la mise en compatibilité et sur l'enquête parcellaire, s'est déroulée du vendredi 11 février 2022 au samedi 12 mars 2022 inclus. À l'issue de l'enquête, le Commissaire-enquêteur a remis, le 29 mars 2022, son rapport et ses conclusions dans lequel il émet un avis favorable sans réserve à la déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité du PLU communal, et un avis favorable sans réserve à l'enquête parcellaire.

Par courrier du 8 avril 2022, la Préfète du Loiret a invité l'organe délibérant de la Commune à se prononcer, par déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

Le présent document expose les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique de la ZAC du Clos Saint-Aignan. Il est annexé à la délibération du Conseil municipal du 28 avril 2022 et sera notifié avec cette dernière au Préfet du Loiret.

3. La nécessité du projet

- Participer au renouveau de la croissance démographique et contribuer au maintien des équipements publics :

Depuis la fin des années 1960 et jusqu'à la fin des années 2000, la population de Baule n'a cessé d'augmenter. Ce constat est particulièrement vrai sur la période 1975-2007, pendant laquelle la Commune a gagné 870 nouveaux habitants, soit une augmentation de près de 80%. **Cette croissance a cependant connu un net ralentissement sur la dernière décennie, avec un gain de seulement 107 nouveaux habitants entre 2007 et 2017**, soit une augmentation de 5% sur dix ans.

Cette perte de croissance s'explique par le fait qu'**aucun développement n'a été permis sur la Commune sur cette période en raison d'une incapacité du réseau d'assainissement des eaux usées à gérer et à traiter de nouvelles constructions**. Par conséquent, la municipalité a décidé sur les deux derniers mandats de donner la **priorité à la remise à niveau et à la requalification de son réseau** avant de mettre en œuvre tout nouveau développement urbain.

Cette décision, guidée par des questions de salubrité publique, a cependant entraîné deux types de conséquences corrélatives :

- D'une part, un vieillissement progressif de la population ;
- D'autre part, une diminution des effectifs scolaires.

Dans un premier temps, les opérations de lotissements réalisées à la fin des années 1990 et au début des années 2000 ont plutôt entraîné un rajeunissement de la population, avec l'installation de jeunes familles primo ou secundo accédantes. Néanmoins, la perte d'accueil de nouvelles constructions depuis 2007 a fortement ralenti l'arrivée de nouvelles familles, et a laissé s'installer un vieillissement progressif sur la Commune. Ce phénomène se confirme au regard de l'évolution de l'indice de jeunesse (ratio des personnes de moins de 20 ans sur celles de plus de 60 ans) : de 1,35 en 1990, il a augmenté à 1,53 en 1999 puis à 1,82 en 2007, avant de retrouver un niveau de 1,35 en 2017.

Le faible taux de construction de logements depuis 2008 n'a donc pas permis un apport de nouvelle population ; il n'a pas non plus permis de renouveler ni de diversifier les typologies de logements. Ainsi, aujourd'hui, le parc de logements est principalement composé des logements construits sur les décennies passées (grands logements individuels) : la Commune compte **95% de maisons individuelles et près de 85% des logements comptent 4 pièces ou plus**. On constate ainsi désormais une **inadéquation entre la taille des logements et la composition des ménages** : en 2017, près de 60% des ménages (soit 55% de la population) sont installés dans leur logement depuis plus de dix ans ; on compte pour cette catégorie d'occupants une composition moyenne de 2,1 personnes par ménage, pour un logement de 5 pièces en moyenne.

Cette donnée est révélatrice d'un phénomène progressif et normal de vieillissement des résidents et, dans le même temps, de décohabitation des jeunes. Ces derniers peuvent se retrouver ainsi avec des difficultés pour se loger à Baule, notamment en raison du manque de « petits » logements : en 2017, **seuls 3 logements de type T1 étaient dénombrés sur la Commune, et 27 logements de type T2, soit seulement 3,7 % de petits logements**. Or, en 2017, on dénombrait près de 55% de ménages composé seulement d'une ou deux personnes (personne seule ou couple sans enfant). **C'est ainsi un total de 443 ménages qui pourraient être concernés par un besoin en petits logements ; l'offre sur cette typologie est donc aujourd'hui insuffisante**.

Par ailleurs, la Commune de Baule compte actuellement 36 logements locatifs sociaux sur son territoire, soit 4,3 % du parc immobilier. Or, 115 demandes de logement locatif social étaient recensées sur la Commune dans le Système National d'Enregistrement en 2017.

Ce phénomène de vieillissement de la population et de non-renouvellement du parc de logements a indubitablement entraîné la **baisse progressive des effectifs scolaires**. La **fermeture d'une classe de maternelle en 2015** a ainsi été la conséquence directe du vieillissement des enfants des ménages installés en 2007 et du **non-renouvellement des familles**. Cette tendance s'étant poursuivie sur les années suivantes, il est à prévoir que la Commune sera confrontée à de nouvelles fermetures de classes à court terme. **Seul l'engagement de nouveaux projets de constructions permettra d'endiguer ce phénomène, en projetant la réouverture ou en évitant la fermeture définitive des classes, et en pérennisant ainsi les équipements scolaires municipaux**.

Au regard de ces constats, les enjeux de la municipalité de Baule sont majeurs :

- Relancer la croissance démographique des années passées, afin de retrouver une nouvelle dynamique, tout en maîtrisant le rythme des nouvelles arrivées ; pour cela, l'objectif est d'atteindre 2 500 habitants à horizon 2030, soit une augmentation mesurée de 20% en dix années.
- Attirer des jeunes ménages afin, d'une part, de compenser le vieillissement progressif de la population, notamment en diversifiant les tailles de logements disponibles sur le territoire, et, d'autre part, de permettre le renouvellement des familles ainsi que des effectifs scolaires et, par conséquent, de maintenir les équipements scolaires publics.

La réalisation de la Zone d'Aménagement Concerté du Clos Saint-Aignan est nécessaire dans la mesure où :

- En prévoyant la **réalisation d'environ 123 logements sur une période de dix années**, on peut estimer que la ZAC du Clos Saint-Aignan générera un **apport de population d'environ 250 à 300 nouveaux habitants**. **L'opération permettra à la Commune de Baule d'atteindre ses objectifs de croissance démographique**, en complément des projets d'aménagement menés par ailleurs (notamment le projet Cœur de Village). **Elle contribuera également au renouvellement des effectifs scolaires et au maintien des équipements scolaires publics** : l'arrivée des premiers écoliers en maternelle liée à l'installation des nouveaux ménages dans la ZAC pourrait ainsi être estimée pour les rentrées 2025/2026.
- En prévoyant la mise en œuvre d'un **programme diversifié en typologies et en modes d'occupations** (logements locatifs sociaux en collectifs ou intermédiaires, terrains à bâtir de tailles variées à destination de l'accession abordable ou de l'accession libre), **l'opération contribuera à la diversification du parc de logements sur le territoire communal et à l'adaptation de l'offre en habitat aux besoins de la population**.
- Soutenir les activités économiques de proximité sur le territoire communal :

Baule est une commune dynamique en termes d'activités et d'emplois. En effet, avec environ 1 030 actifs, la Commune affiche un taux d'activité de 63,6 %, supérieur à celui du Département du Loiret (57,9%). En 2017, la Commune compte 131 entreprises, 154 établissements et 829 emplois sur son territoire, soit un ratio de **0,8 emploi par actif**. Ces chiffres démontrent une offre importante sur le territoire, répartie sur une diversité d'activités.

Les emplois se répartissent en effet entre :

- Une partie du Parc d'Activités Synergie Val-de-Loire, qui chevauche les Communes de Baule et de Meung-sur-Loire et qui accueille au total 84 entreprises (activités commerciales, transport, activités tertiaires...);
- La zone artisanale Les Bredanes, qui accueille une quinzaine d'entreprises ;
- Le centre commercial, qui s'est agrandi en hypermarché en 2014 ;
- Les commerces de proximité du centre-bourg.

Soucieuse de préserver et maintenir ses commerces et services de proximité, **la Commune a intégré dans le projet de la ZAC du Clos Saint-Aignan un volet activités**. L'objectif est de pouvoir **accueillir un ou plusieurs commerces ou services**, selon les besoins identifiés, **en complément de l'offre de logements** prévue.

Un **ilot à vocation mixte activités et/ou logements** (ilot C) a ainsi été identifié aux abords du nouvel accès prévu sur la RD 2152. Ce **positionnement stratégique** permettra aux futures activités implantées de bénéficier d'une **vitrine le long de l'axe principal** et d'un **bon niveau d'accessibilité, à l'égard de l'ensemble des usagers** : une zone de stationnement sera réalisée pour faciliter l'arrêt à la fois des clients empruntant la route départementale et des habitants de la ZAC sur leur chemin de sortie ou d'entrée dans le quartier. Le schéma de circulations douces internes à la ZAC permettra également aux habitants du nouveau quartier, et ceux environnants, d'accéder à cet ilot à pieds ou à vélo de manière sécurisée.

À ce jour, des discussions sont en cours entre la Commune, l'aménageur et un porteur de projet qui envisage l'installation de nouveaux locaux afin d'étendre son activité de boulangerie

L'un des objectifs également poursuivi à travers le projet d'aménagement du secteur du Clos Saint-Aignan est de **contribuer à la réduction des trajets automobiles quotidiens**. On constate en effet que :

- 80% des actifs habitant à Baule travaillent à l'extérieur de la Commune, soit 767 personnes ;
- 78% des emplois situés sur la Commune de Baule sont occupés par des personnes qui n'y habitent pas, soit 645 emplois.

Au total, environ 2 800 trajets (allers et retours) sont effectués quotidiennement au titre de l'emploi. Au regard des statistiques de l'INSEE, 85% de ces trajets sont effectués en voiture, soit 2 380 trajets.

Le but est ainsi de **limiter les trajets domicile-travail effectués chaque jour en permettant aux actifs travaillant à Baule de s'installer sur le territoire communal**, au plus près de leur emploi. La connexion directe entre la ZAC et la gare de Baule permettra également à certains de ces actifs de privilégier plus facilement le train pour se rendre à leur travail.

La réalisation de la Zone d'Aménagement Concerté du Clos Saint-Aignan est nécessaire dans la mesure où :

- Elle comporte un volet mixte au sein de son programme, consistant à **permettre l'accueil d'activités commerciales et/ou de services**, sur un **ilot positionné de manière stratégique** en entrée de ZAC et en bordure de route départementale. Elle permet ainsi de mettre en œuvre un **développement urbain diversifié** et contribue à la mise en place et à la **pérennité des commerces et services de proximité sur le territoire**.
- En prévoyant la construction d'un programme diversifié de nouveaux logements sur le territoire communal, elle permet de **développer une offre d'habitat à destination des actifs travaillant à Baule, réduisant ainsi les**

impacts environnementaux et sociaux liés aux trajets quotidiens, majoritairement automobiles, effectués entre le domicile et le travail.

4. La compatibilité du projet

Les Zones d'Aménagement Concerté constituent des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme. Ce sont des instruments permettant aux collectivités territoriales de mettre en œuvre ou de faire mettre en œuvre leur politique d'urbanisme dans les quartiers nouveaux ou anciens. Elles ont pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie, de services ou d'installations et d'équipements collectifs publics ou privés.

Selon les dispositions des articles L.142-1 et suivants et R.142-1, et celles des articles L.152-1 et suivants du Code de l'urbanisme, ces opérations d'aménagement doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du Schéma de Cohérence Territoriale, et doivent être conformes au règlement et aux documents graphiques du Plan Local d'Urbanisme.

- Compatibilité avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) :

Le processus d'élaboration du SCOT à l'échelle du Pays Loire Beauce a été initié dès 2013, dans le cadre d'une réflexion globale avec les territoires voisins que sont le Pays Forêt d'Orléans-Val de Loire et le Pays Sologne Val Sud. L'objectif était alors d'élaborer un document de planification propre à chaque Pays, tout en s'inscrivant dans une démarche d'élaboration partagée et parallèle. Le projet de périmètre du SCOT du Pays Loire Beauce (dit SCOT PLB), arrêté en octobre 2013, portait sur 38 Communes.

En 2015, la promulgation de la Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi NOTRe) a entraîné la redéfinition des limites et des compétences intercommunales. La création, au 1er janvier 2017, de la Communauté de Communes des Terres du Val de Loire a, mécaniquement, élargi le périmètre du SCOT PLB vers le Val d'Ardoux et vers la Beauce Oratorienne, portant ainsi à 48 le nombre de Communes incluses dans ce périmètre. En février 2018, la procédure d'élaboration du SCOT du Pays Loire Beauce a été prescrite sur le nouveau périmètre. Après avoir actualisé le diagnostic territorial sur cette nouvelle base, les élus ont débattu sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) en février 2019 ; **le projet de SCOT a été arrêté le 4 septembre 2019.**

Les orientations du SCOT PLB s'articulent autour de cinq grands axes définis par le PADD, que sont :

- Axe 1 - Pour un territoire connecté et porteur de dynamiques de développement.
- Axe 2 - Structurer et maîtriser le développement du territoire.
- Axe 3 - Encourager les filières d'excellence et renforcer l'économie de proximité.
- Axe 4 - Affirmer une identité touristique complémentaire entre la Beauce et le Val de Loire.
- Axe 5 - Encadrer le développement pour préserver les richesses agricoles et naturelles.

Identifiée par le document supra-communal comme « pôle complémentaire », la Commune de Baule participe à la mise en application des principes de programmation résidentielle et de densification déclinés dans le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO). Au nombre de 14 au sein du SCOT, les pôles complémentaires sont définis par ce dernier comme ayant pour vocation de rechercher des complémentarités avec l'offre urbaine des pôles de centralité, en habitats, équipements et services, et d'optimiser cette offre urbaine. En tant que pôles de proximité, ces Communes maintiennent une offre diversifiée et adaptée au contexte local, au plus près des habitants. Dans les opérations de renouvellement urbain ou en extension de l'enveloppe urbaine existante, la densité et la mixité urbaine devront y être renforcées, dans le respect de l'identité territoriale et patrimoniale locale.

À ce jour, le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Loire Beauce n'a pas encore été approuvé. Néanmoins, **la Zone d'Aménagement Concerté du Clos Saint-Aignan est compatible avec le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du projet de SCOT, dans la mesure où :**

- Elle prévoit la **création d'une piste cyclable / piétonne structurante permettant de relier le nouveau quartier, et par extension le hameau de Villeneuve, avec le centre-bourg et la gare.** Elle est, de manière générale, organisée autour d'un plan de circulations comportant un **maillage interne de cheminements doux, visant à inciter la pratique des modes doux de déplacements** pour les mobilités du quotidien ou les trajets de proximité (*prescriptions 27 / 31 / 32*).
- Elle contribue à **favoriser le développement des activités constitutives de l'économie résidentielle** (commerces et services de proximité), au sein d'une localisation préférentielle de centralité identifiée par le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial, **en permettant l'implantation d'un ou plusieurs commerces et/ou services sur un îlot situé en entrée de ZAC** (*prescriptions 42 / 45 / 61*).

- Elle **participe à la mise en œuvre des objectifs de production de logements** définis sur le territoire du SCOT : ce dernier prévoit en effet la création de 6 080 nouveaux logements à horizon 2040, dont 1 800 sur les pôles complémentaires constitutifs de l'axe ligérien de la Communauté de Communes Terres Val de Loire. En prévoyant un programme prévisionnel de 123 logements en moyenne, **la ZAC du Clos Saint-Aignan représente 6,6% de cet objectif territorialisé (prescription 47).**
- Elle **s'inscrit dans les objectifs de densité brute moyenne** définis par le DOO, en prévoyant la réalisation d'environ 123 logements sur un périmètre de près de 9 hectares, soit **environ 13 logements par hectare**. En effet, la production nouvelle doit permettre d'atteindre une densité brute moyenne à l'échelle de l'ensemble des nouveaux espaces d'habitat programmés dans les documents d'urbanisme de l'ordre de 13 à 15 logements par hectare (prescription 58).
- Elle **représente 86% du besoin foncier total estimé par le SCOT au titre des opérations réalisées en extension** des enveloppes urbaines existantes. En effet, le document prévoit que la production nouvelle est limitée à 50% en extension ; cela représente pour la Commune de Baule, en tant que pôle complémentaire, un besoin foncier en extension de 10,38 hectares. En portant sur un périmètre d'environ 9 hectares, **la ZAC du Clos Saint-Aignan se situe en deçà du besoin estimé (prescriptions 59 / 60).**
- Elle s'inscrit dans l'**objectif de mixité sociale** défini par le SCOT, en prévoyant une part de 10%, soit une douzaine d'unités, de logements locatifs sociaux, ainsi que 15%, soit une vingtaine d'unités, de terrains à bâtir proposés en accession aidée à destination des ménages primo-accédants ; c'est ainsi **un quart du programme de la ZAC qui vise une finalité de mixité sociale (prescription 50).**
- Elle prévoit la mise en œuvre d'un **programme de logements diversifié en termes de typologies d'habitat** - logements collectifs, logements intermédiaires, maisons denses, maisons individuelles - permettant de répondre à une diversité de besoins. À ce titre, le Cahier des Prescriptions Architecturales, Paysagères et Environnementales de la ZAC **comporte un plan réglementaire venant cadrer les implantations bâties**, afin de garantir la **préservation de l'intimité** des résidents et **limiter les co-visibilités**, notamment pour les plus petits terrains (prescription 51).
- Elle s'appuie sur la mise en œuvre d'une **politique foncière active, privilégiant au maximum la démarche d'acquisition amiable** et permettant d'envisager des possibilités complémentaires ou alternatives en termes d'outils ou de procédures (droit de préemption urbain, déclaration d'utilité publique, etc.). Le choix d'inscrire ce projet dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté a notamment été justifié par la **possibilité de phaser dans le temps les acquisitions**, afin de permettre au maximum les échanges avec les propriétaires ; à ce jour, **70% des parcelles constitutives du périmètre de ZAC, ont été acquises à l'amiable** soit par la Commune, soit par accord au bénéfice de l'aménageur (recommandation 27).

- Compatibilité avec le Programme Local de l'Habitat :

La Commune de Baule n'est pas concernée par l'application d'un Programme Local de l'Habitat.

- Conformité avec le Plan Local d'Urbanisme :

Prescrite en novembre 2016, la révision du PLU de Baule a été approuvée le 17 octobre 2019, pendant les études de faisabilité préalables à la désignation de l'aménageur et à la création de la ZAC du Clos Saint-Aignan.

Le PADD du PLU s'articule autour des cinq axes suivants :

- Poursuivre une croissance maîtrisée de la population et une diversification de l'habitat.
 - > La volonté communale, pour les dix années à venir, est de poursuivre une croissance maîtrisée de la population afin d'atteindre un objectif démographique d'environ 2500 habitants à horizon 2030. Pour cela, **environ 220 nouveaux logements devront être produits sur le territoire communal durant cette période**, prioritairement au sein de l'espace urbanisé existant et localement en extension de l'urbanisation.
 - > À ce titre, **le secteur de la ZAC du Clos Saint-Aignan est identifié comme « Espace à urbaniser dans le prolongement du Clos Saint-Aignan ».**
- Préserver et améliorer le cadre de vie et le fonctionnement urbain.
 - > Il s'agit notamment ici de favoriser les déplacements en transports en commun et les déplacements doux afin de réduire la pollution automobile et la consommation d'énergie. Pour cela, les nouvelles opérations urbaines doivent **faciliter la circulation des modes alternatifs à la voiture et optimiser le maillage de liaisons douces**, dans le but de permettre les déplacements à pieds au sein du village et offrir des liens avec les hameaux.
- Préserver et valoriser le patrimoine environnemental et paysager.
 - > Le document d'urbanisme vise une **modération de la consommation d'espace** et fixe à 30 hectares l'enveloppe destinée à la consommation foncière au titre du développement des zones d'activités

économiques et d'habitat ; au sein de ces 30 hectares, **8,2 ha sont dédiés au développement de l'habitat.**

- Pérenniser le dynamisme économique de la commune.
 - > L'objectif ici est de **pérenniser et/ou de renforcer l'ensemble des activités** existantes sur le territoire communal, qu'il s'agisse de zones d'activités ou de zones artisanales (Parc Synergie - Val de Loire, Les Bredanes), d'activités artisanales diffuses ou de commerces de proximité.
- Pérenniser et développer le niveau d'équipements et services afin de répondre aux besoins de la population existante et à venir.
 - > Le PLU prévoit la possibilité de développer ou de réorganiser certains équipements collectifs afin de répondre aux besoins générés par la croissance de population. Est notamment visé le besoin d'adapter le groupe scolaire, en fonction de l'évolution démographique liée à la réalisation progressive de nouveaux logements.

Par son programme prévisionnel de constructions et son parti d'aménagement, la Zone d'Aménagement Concerté du Clos Saint-Aignan contribue pleinement à la mise en œuvre des objectifs et orientations définis par le PADD du PLU de Baule.

D'un point de vue réglementaire, **le périmètre de la ZAC du Clos Saint-Aignan est actuellement classé, en majeure partie, en zone AUha** « espace voué à une urbanisation future à vocation dominante d'habitat » inscrit dans le prolongement du lotissement Clos Saint-Aignan. **La zone AUha est ouverte à l'urbanisation** : conformément aux dispositions du règlement de la zone, **les constructions y sont autorisées lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble** et sous réserve de leur compatibilité avec les orientations définies dans le document « Orientations d'Aménagement et de Programmation », notamment en ce qui concerne la densité de logements à l'hectare.

De ce point de vue, le projet de ZAC est conforme avec le règlement de la zone AUha.

Le périmètre de la ZAC est **également concerné, dans une moindre mesure, par la présence d'une zone N** « zone protégée interdite à l'urbanisation », en deux endroits :

- **D'une part, aux abords du bassin** de gestion des eaux pluviales existant situé entre la voie ferrée et la RD 2152.
 - > Le périmètre de la ZAC intègre en effet les abords du bassin de gestion des eaux de pluie, en se basant sur la limite de la clôture existante. Il s'agit ici de **permettre le réaménagement paysager des franges de l'ouvrage** afin d'offrir un lieu qualitatif pleinement intégré au futur quartier et participant à la requalification plus globale de l'entrée de ville, les abords de l'ouvrage étant en effet actuellement peu qualitatifs sur le plan paysager.
 - > Néanmoins, **les abords du bassin étant actuellement classés en zone N, cette délimitation grève en tout ou partie la constructibilité sur 7 terrains.**
- **D'autre part, de part et d'autre de la voie ferrée.** La délimitation de cette la zone N le long de la voie ferrée appelle les observations suivantes :
 - > Le rapport de présentation du PLU (VOLUME 2 – Partie III – page 39) indique que cette bande a été classée en zone N afin de « pouvoir réaliser une frange de protection inconstructible de part et d'autre de la voie ferrée ».
 - > L'OAP applicable au secteur de prolongement du Clos Saint-Aignan, rappelée supra, prévoit la création d'une frange de protection paysagère de 20 mètres de large minimum le long de la voie ferrée.
 - > En zone UA, située juste au Nord de la ZAC, les habitations existantes sont implantées, pour les plus proches, à 20 mètres calculés à partir de l'axe de la voie ferrée.
 - > La bande classée en zone N présente, quant à elle, une largeur de 20 mètres calculés à partir de la limite de la propriété foncière de la SNCF, soit 30 mètres à partir de son axe.

Ce **décalage du point de calcul de la bande de 20 mètres** a abouti, lors de la révision du PLU en 2019, à la délimitation erronée de la bande classée en zone N, entraînant ainsi **deux types de conséquences** :

- Une **incohérence dans les règles d'urbanisme** applicables aux abords de la voie ferrée, pour un même type d'occupation (habitat).
- Un **impact majeur sur la constructibilité** des lots de la ZAC situés aux abords de la voie ferrée : 28 lots, soit près d'un quart du programme des constructions, sont ainsi rendus inconstructibles du fait de l'empiètement important, et erroné, de la bande de recul.

De ce point de vue, le projet de ZAC n'est pas conforme avec le règlement graphique lié à la délimitation de la zone N aux abords du bassin et de la voie ferrée, et nécessite une mise en compatibilité.

Le périmètre de la ZAC est par ailleurs concerné par l'OAP « Prolongement du Clos Saint-Aignan », qui se décline en orientations écrites et graphiques.

En termes d'orientations d'aménagement, celle-ci prévoit que l'aménagement du secteur se fera via une seule opération d'aménagement d'ensemble à vocation dominante d'habitat. Afin de réaliser un aménagement cohérent de ce secteur, les principes suivants sont requis : recréer l'esprit village de Baule ; concevoir une insertion paysagère et écologique du quartier d'habitat ; poursuivre le maillage de la trame viaire et de liaisons douces.

En termes de programmation, l'OAP prévoit que l'opération d'aménagement d'ensemble devra respecter une densité moyenne d'environ 15 logements par hectare sur les secteurs dédiés à l'habitat (soit la construction de 119 logements environ), et devra comprendre une programmation de l'ordre de 10 % en matière de logements sociaux soit environ 12 logements sociaux.

Le projet de ZAC est compatible avec l'Orientations d'Aménagement et de Programmation « Prolongement du Clos Saint-Aignan » dans la mesure où :

- Il s'organise autour d'un plan de circulations structuré, offrant plusieurs points d'accès au futur quartier, de manière à répartir de manière homogène les flux automobiles sur les rues adjacentes, et permettant de favoriser les déplacements doux, notamment vers les quartiers voisins, le bourg et la gare.
- Il prévoit la mise en œuvre d'un plan paysager consistant à mettre en valeur l'environnement existant du site et à l'enrichir au travers l'aménagement des espaces publics et privés.
- Il repose sur une programmation totale moyenne d'environ 123 logements, comprenant une part de 10 % de logements locatifs sociaux, soit une douzaine d'unités.
- Projeté au sein d'un périmètre total de près de 9 hectares, il prévoit le développement d'une densité brute d'environ 13 logements / hectare.

Une mise en compatibilité de l'Orientations d'Aménagement et de Programmation « Prolongement du Clos Saint-Aignan » est toutefois envisagée afin d'introduire les ajustements issus des études préalables et retenus dans le cadre du projet d'aménagement en termes d'équipements de la zone et d'aménagement d'espaces verts (actualisation du périmètre et de la programmation, précision sur les implantations des constructions, optimisation des principes de connexion douce avec le parking de la gare, renforcement des cheminements doux existants, etc.).

En conséquence, afin d'assurer la pleine conformité du projet d'aménagement avec le document d'urbanisme, il a été décidé d'engager la mise en compatibilité du PLU conjointement avec la Déclaration d'Utilité Publique, tel que le permettent les articles L.153-54 et suivants du Code de l'urbanisme. **Cette mise en compatibilité, dont les dispositions sont exposées dans la pièce n° 8 du présent dossier, a pour objets :**

- **L'adaptation du zonage au sein du périmètre de la ZAC** du Clos Saint-Aignan, afin de permettre la réalisation complète du programme de constructions envisagé et afin de garantir la cohérence des règles applicables à la ZAC et aux secteurs alentours. Il s'agit ici de supprimer la zone N au sein du périmètre de la ZAC (abords du bassin et de la voie ferrée) afin d'appliquer le zonage AUha sur l'ensemble du périmètre de l'opération, tout en conservant une bande paysagère de protection de 20 mètres depuis l'axe de la voie ferrée, dans la continuité de la bande existante sur la zone UA voisine.
- **L'adaptation du règlement écrit de la zone AUha** afin d'intégrer à l'article 4 la règle de recul des constructions par rapport à la voie ferrée.
- **L'adaptation de l'orientation d'aménagement et de programmation applicable au périmètre de la ZAC** du Clos Saint-Aignan, afin de prendre en compte le résultat des études préalables conclues après la révision du PLU

5. L'effectivité du projet

La procédure de DUP doit être sollicitée pour permettre la mise en œuvre d'un projet réel et effectif.

Le projet d'aménagement portant sur le secteur inscrit en extension du lotissement Clos Saint-Aignan repose sur une démarche menée de longue date par la Commune de Baule, et concrétisée au regard des études démographiques menées par la municipalité dans le cadre de la révision du Plan Local d'Urbanisme communal. Comme cela a été précisé supra dans le présent dossier, ces études avaient en effet permis de constater une diminution globale du nombre d'habitants par logement due, d'une part, au vieillissement de la population et, d'autre part, à l'absence d'offre de logements de taille suffisante permettant aux familles de s'installer dans la Commune.

Aussi, afin de palier à ces phénomènes et de préserver le niveau d'équipements offert sur le territoire communal, notamment en termes d'équipements scolaires publics, la Commune a initié le projet de ZAC sur le secteur du Clos Saint-Aignan afin de pouvoir apporter une réponse adaptée en termes d'offre en habitat.

Cette démarche d'urbanisme de projet a abouti aux décisions suivantes :

- Approbation du Plan Local d'Urbanisme en 2010 : classement du secteur situé en extension du lotissement du Clos Saint-Aignan en zone 2AU.
- **Révision du PLU prescrite en 2016 et approuvée le 17 octobre 2019 : classement de la zone 2AU située dans le prolongement du Clos Saint-Aignan, ainsi que de quelques parcelles voisines, en secteur AUha afin d'ouvrir cet espace à l'urbanisation à destination d'habitat.**
- Lancement des études de programmation et de faisabilité sur le secteur du Clos Saint-Aignan en 2017, en parallèle de la révision du PLU.
- Lancement de la procédure de mise en concurrence destinée à désigner un aménageur pour la réalisation de la ZAC du Clos Saint-Aignan en avril 2018.
- **Désignation de la société Viabilis Aménagement en tant qu'aménageur-concessionnaire de la ZAC en septembre 2018.**
- Signature du traité de concession d'aménagement relatif à la ZAC du Clos Saint-Aignan le 6 novembre 2018 : le traité de concession a été notifié, au titre du contrôle de légalité, à la Préfecture du Loiret en novembre 2018.
- Organisation de deux phases de concertation : une première phase s'est déroulée préalablement à la désignation de l'aménageur et à l'attribution de la concession d'aménagement, entre novembre 2017 et avril 2018. La seconde phase de concertation publique s'est déroulée entre mai 2019 et septembre 2020 ; elle a inclus l'organisation de deux ateliers de démarche participative, qui ont permis d'échanger avec les habitants sur les enjeux d'intégration du futur quartier dans le site. Le bilan de cette concertation a été approuvé par le Conseil municipal le 17 septembre 2020, préalablement à la création de la ZAC du Clos Saint-Aignan.
- **Approbation du dossier de création de la ZAC du Clos Saint-Aignan le 17 septembre 2020.**
- **Approbation du programme des équipements publics et du dossier de réalisation de la ZAC du Clos Saint-Aignan le 16 décembre 2020.**

Parmi ses missions, l'aménageur est également en charge de mener les négociations amiables auprès des propriétaires et d'acquiescer ainsi les terrains nécessaires à la réalisation du projet. À ce titre, et à ce jour, l'aménageur a obtenu des accords de vente auprès de 11 propriétaires et/ou indivisions privés sur les 16 concernés par le périmètre de l'opération, soit 69% d'accords obtenus à l'amiable.

Compte tenu du refus opposé par les 5 propriétaires restant sur la vente de leurs terrains, le Conseil municipal a décidé d'engager par délibération du 18 février 2021 la procédure de DUP, se laissant ainsi la possibilité de disposer de l'ensemble des moyens permettant d'atteindre la maîtrise complète du foncier et ainsi la réalisation totale du projet d'aménagement.

L'ensemble de ces éléments administratifs, contractuels et opérationnels, confèrent à l'opération d'aménagement du Clos Saint-Aignan son caractère réel et effectif.

6. L'utilité publique de la ZAC du Clos Saint-Aignan : le bilan coûts-avantages

Une opération peut être déclarée d'utilité publique si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard aux intérêts qu'elle représente.

- Le coût de l'opération :

Sont considérés comme non maîtrisés les terrains n'appartenant pas à une collectivité publique ou à un organisme représentant, ainsi que ceux pour lesquels le processus de négociations amiables engagé avec leurs propriétaires n'a pu, à ce jour, aboutir à la signature d'un acte authentique de vente ou d'une promesse de vente.

À ce jour, **9 terrains appartenant à 5 propriétaires privés restent encore à maîtriser au sein du périmètre de la ZAC afin de permettre la réalisation complète de l'opération.** Ces propriétés, comprises en tout ou partie dans le périmètre de l'opération, représentent une superficie nécessaire au projet de 17 331 m², soit environ 23 % du périmètre total de la ZAC.

Elles se répartissent sur les secteurs opérationnels A, D, E, F et G, comme représenté sur le plan ci-contre (les parcelles en rouge sont celles faisant l'objet d'une opposition à la vente de la part de leurs propriétaires). **Les duretés foncières sont ainsi à prévoir dès la deuxième phase opérationnelle de la ZAC.**

La procédure de DUP a donc été engagée le plus en amont possible, compte tenu de ses délais de mise en œuvre, afin de pouvoir respecter au mieux le calendrier opérationnel prévu.

Il a été décidé d'engager conjointement à la DUP une enquête parcellaire afin de rendre accessible sur les 8 terrains non encore maîtrisés à ce jour.

Malgré cette procédure de DUP engagée, **la Commune de Baule et l'aménageur poursuivront autant que possible les négociations amiables avec les propriétaires de ces terrains** ; la procédure d'expropriation ne sera utilisée qu'en cas d'échec de ces négociations.

La pièce n° 6 du dossier d'enquête préalable à la DUP (Appréciation sommaires des dépenses) reprend en synthèse les dépenses nécessaires à la réalisation de l'opération. Concernant le poste foncier, le coût des acquisitions foncières nécessaires à la réalisation complète de l'opération est estimé à 790 120 € hors taxes, frais et indemnités compris, soit 17% des dépenses totales liées à la ZAC. La Direction Générale des Finances Publiques (France Domaines) a été saisie d'une demande d'estimation sommaire et globale actualisée par la mairie de Baule le 22 juillet 2021. Son avis, daté de moins d'un an, sera joint au dossier d'enquête publique préalable à la DUP.

Concernant le coût financier global, l'opération permettra de financer l'ensemble des équipements publics nécessaires à l'aménagement et à l'urbanisation de la zone, en prenant en charge notamment le coût des espaces publics créés (voiries et cheminements doux, espaces de convivialité, etc.) ainsi que le coût des réseaux techniques nécessaires à la desserte et à la viabilisation de la zone (assainissement eaux pluviales et eaux usées, eau potable, électricité, etc.).

En termes de coût environnemental, la ZAC du Clos Saint-Aignan a pour objet la réalisation d'un quartier d'environ 123 logements, ce qui a notamment pour conséquence l'imperméabilisation d'une partie des sols sur les terrains concernés.

Conformément à l'article R.122-2 du Code de l'environnement et à son tableau annexé alors en vigueur, le projet de ZAC du Clos Saint-Aignan a fait l'objet d'un examen au cas par cas préalablement à sa création. Saisie en ce sens en juillet 2019, l'Autorité Environnementale a indiqué par arrêté du 11 octobre 2019 que le projet était soumis à la réalisation d'une étude d'impact ; transmise à l'Autorité Environnementale en décembre 2019, cette dernière a fait l'objet d'un avis rendu le 21 février 2020. **L'étude d'impact du projet, l'avis de l'Autorité Environnementale ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de cette dernière, ont été joints au dossier d'enquête publique.**

De manière générale, une attention particulière a été portée sur le volet qualitatif du projet, afin d'en limiter au maximum les atteintes à l'environnement, en s'articulant autour d'un principe structurant, celui de la mise en valeur du site naturel et de l'existant. Pour cela, il est notamment prévu la création de franges paysagères aux abords du projet et aux abords de la voie ferrée, le paysagement des abords du bassin tampon existant, l'aménagement qualitatif des abords du château d'eau. Ces aménagements destinés à requalifier la zone seront complétés par des actions qualitatives, tant au sein des espaces publics (création d'espaces de convivialité paysagers, écluses végétalisées le long des voies secondaires...). Ce parti qualitatif sera prolongé au sein des espaces privés, au travers les prescriptions architecturales et paysagères de la ZAC.

Les principes d'aménagement en la matière sont exposés dans la pièce n° 5 du dossier d'enquête préalable à la DUP (Caractéristiques principales des ouvrages les plus importants).

L'urbanisation du secteur du Clos Saint-Aignan présente également un coût en matière de consommation d'espaces agricoles. Les terres à vocation de culture céréalière occupent 5,2 hectares au sein du périmètre de l'opération, soit environ 60% de la superficie totale du projet.

Dans le cadre des négociations foncières, l'aménageur a pris contact avec les exploitants concernés. Ceux-ci avaient déjà connaissance du projet, connu de longue date sur le territoire communal. Les parcelles agricoles seront laissées à la disposition des exploitants jusqu'au commencement des travaux, et seront libérées au fur et à mesure des phases d'aménagement. Le bilan financier de l'opération intègre des indemnités d'éviction à destination des exploitants agricoles, de l'ordre de 25 800 € hors taxes, soit 3% du poste foncier global.

En termes de consommation d'espace, il est rappelé à titre préliminaire que l'opération d'aménagement a été définie dans le respect des orientations définies par les documents de planification en vigueur sur le territoire, notamment le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Loire Beauce, qui prévoit que la production nouvelle doit permettre d'atteindre une densité brute moyenne à l'échelle de l'ensemble des nouveaux espaces d'habitat programmés dans les documents d'urbanisme de l'ordre de 13 à 15 logements par hectare. Projeté sur une emprise totale d'environ 9 hectares, **le programme de la ZAC prévoit la mise en œuvre d'une densité « brute » de l'ordre d'environ 13 logements par hectare.** Ramenée à la surface cessible de l'opération, c'est-à-dire la surface dédiée à l'accueil des logements (hors voiries, espaces paysagers et/ou de loisirs), soit environ 5,2 hectares, la densité « nette » du projet est de l'ordre de 23 logements par hectare. **Ces ratios sont donc compatibles avec les orientations définies par le SCOT.**

Par ailleurs, la ZAC du Clos-Saint-Aignan représente 86% du besoin foncier total estimé par le SCOT au titre des opérations réalisées en extension des enveloppes urbaines existantes. En effet, le document prévoit que la production nouvelle est limitée à 50% en extension ; cela représente pour la Commune de Baule, en tant que pôle

complémentaire, un besoin foncier en extension de 10,38 hectares. En portant sur **la ZAC se situe donc en deçà du besoin estimé.**

La zone est en partie concernée par le périmètre de protection de captage pour l'alimentation en eau potable (château d'eau) et ne peut donc faire l'objet d'une forte urbanisation. En effet, conformément aux termes de l'arrêté préfectoral de DUP du captage, seules les constructions pavillonnaires sont autorisées dans ce périmètre.

Les données actuelles du marché immobilier local (peu d'offre en maisons, marché neuf quasi-inexistant, absence de terrains à bâtir...) confirment la nécessité d'une action en faveur de l'accroissement de l'offre, d'où la volonté de la Commune de **définir des formes d'habitat adaptées à la cible prioritaire que sont les familles**, c'est à dire principalement la maison individuelle avec un petit jardin pour les enfants. La programmation de la ZAC est cependant ouverte sur la **diversité des typologies d'habitat** : du logement individuel certes, mais également des lots denses dit « régulés », produits clé en main pour les acquéreurs, avec maisons + jardins réalisés, à destination des personnes âgées et primo-accédants, à hauteur de 25%, et répartis sur l'ensemble de la population. Des maisons groupées seront également proposées ainsi que de l'habitat semi-collectif (intermédiaire), pour 10% de l'offre de logements, et réparties sur toute l'opération, pour répondre à l'offre sociale.

Les superficies des terrains constructibles oscilleront entre 300 et 500 m² en majorité, avec la possibilité de proposer quelques terrains d'environ 600 m². Cette diversité d'offres doit permettre à la fois l'intégration du futur quartier dans le bourg et de répondre à différentes demandes de la part des acquéreurs, tout en optimisant la consommation d'espaces, qui se trouve par ailleurs limitée du fait des caractéristiques du site.

Ce dernier se trouve en effet **contraint par des emprises publiques existantes** (chemins, rues, voie ferrée et passage sous voie ferrée avec ses talus). Ces emprises, inexploitable pour la production de logements, représentent plus de 7% du secteur à aménager :

- La rue du Clos-Saint-Aignan et la rue des Rachets occupent 6 459 m² de surface. Compte tenu de la topographie de part et d'autre de la voie ferrée, il n'est possible d'utiliser cette voirie que sur le tronçon Nord situé au-delà du carrefour avec la rue des Rachets.
- Les abords de la voie ferrée ne sont également pas mobilisables car non constructibles.
- Ce faisant, la surface utile à l'aménagement du futur quartier est de 7,9 hectares, au sein desquels sont programmées, outre les futurs logements et commerces, de nouvelles voies de desserte et espaces verts de convivialité. À ce titre, des voies partagées en cœur d'îlots sont privilégiées afin de limiter l'imperméabilisation des sols et la multiplication des voies de desserte internes.
- Les intérêts de l'opération :

Comme cela a été exposé supra dans le présent dossier, les études démographiques menées par la municipalité dans le cadre de la révision du Plan Local d'Urbanisme communal ont permis de constater une **diminution globale du nombre d'habitants** par logement due, d'une part, au **vieillessement de la population** et, d'autre part, à l'**absence d'offre de logements de taille suffisante permettant aux familles de s'installer dans la Commune**. Afin de palier à ces phénomènes et de préserver le niveau d'équipements offert sur le territoire communal, notamment d'équipements scolaires publics, la Commune a initié le projet de ZAC sur le secteur du Clos Saint-Aignan dans le but de pouvoir **apporter une réponse adaptée en termes d'offre en habitat et redynamiser ainsi sa croissance démographique et socio-économique**.

Au regard des constats identifiés, et compte tenu du parti d'aménagement retenu pour la réalisation du projet, les intérêts que représente la ZAC du Clos Saint-Aignan pour la Commune de Baule sont multiples dans la mesure où elle permettra à la collectivité :

- De **relancer la dynamique démographique** constatée avant 2007, afin de permettre l'installation de nouvelles familles et de permettre ainsi le renouvellement des effectifs scolaires et le maintien des écoles publiques et des structures liées (école de musique, bibliothèque, etc.).
- **D'offrir aux actifs travaillant sur le territoire communal un lieu de vie**, afin de limiter au maximum les flux automobiles quotidiens liés aux trajets domicile-travail, tout en incitant l'utilisation des modes alternatifs et actifs de déplacement, notamment en confortant et en sécurisant les liaisons douces vers la gare.
- De **diversifier le parc de logements** sur le territoire communal, en rééquilibrant l'offre entre petits et grands logements et en proposant des typologies plus variées (logements collectifs, logements intermédiaires, maisons denses, maisons individuelles), afin de rendre possible un parcours résidentiel à l'échelle de la Commune.
- De **participer à la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale définis à l'échelle du Pays Loire Beauce**.
- De **maintenir et pérenniser les commerces et services de proximité** sur le territoire communal.

Enfin, de manière plus générale, l'opération d'aménagement du Clos Saint-Aignan va également permettre à la Commune de Baule :

- **D'améliorer les conditions de déplacements sur son territoire**, tout en réduisant les gaz à effet de serre :
 - > En favorisant l'aménagement et la sécurisation des cheminements doux, visant à inciter et à privilégier le recours aux modes de déplacements dits « actifs » (marche à pied, vélo), notamment vers le centre-bourg, ses commerces et services de proximité, et vers la gare.
 - > En offrant un nouvel accès sur la route départementale 2152, afin de désengorger le seul lien automobile existant à ce jour entre l'Est et l'Ouest de la Commune, en vue d'une meilleure répartition des flux.
 - > En définissant un plan de composition limitant l'impact de l'automobile dans le quartier.
- **D'inscrire son développement urbain dans une démarche de développement durable** :
 - > En prévoyant la mise en valeur et la requalification des éléments techniques et naturels déjà existants sur le site ;
 - > En intégrant les infrastructures routières et ferroviaires à la trame paysagère du quartier ;
 - > En offrant des lieux de rencontre et de convivialité aux habitants actuels et futurs ;
 - > En favorisant un processus de maîtrise énergétique et environnementale tout au long du projet (implantation bioclimatique des constructions, végétalisation des espaces publics et privés, choix de revêtements perméables, etc.).

7. Conclusion

L'opération d'aménagement du Clos Saint-Aignan va permettre à la Commune de Baule de mettre en œuvre une politique d'urbanisation maîtrisée, tout en offrant un cadre de vie valorisé, qualitatif et convivial à ses habitants, actuels et futurs.

La Zone d'Aménagement Concerté du Clos Saint-Aignan, initiée par la Commune de Baule, revêt un caractère d'utilité publique compte tenu des intérêts qu'elle représente pour la collectivité.