LA SAUVEGARDE de L'ANJOU

Fédération départementale d'associations de protection de l'environnement, des sites et monuments
Association agréée par arrêté préfectoral du 17 janvier 2017

14 rue Lionnaise - 49100 ANGERS Tél : 02 41 34 32 24

M. Jean-Claude Morinière
Commissaire-enquêteur RLPi ALM
Angers Loire Métropole
CS 80011
49020 ANGERS Cedex 02

Angers, le 4 octobre 2019

Objet : déposition enquête publique RLPi Angers Loire Métropole

Monsieur le commissaire-enquêteur,

La Sauvegarde de l'Anjou est la fédération des associations de protection de la nature et de l'environnement du département de Maine-et-Loire, agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

Associée à l'élaboration du projet de règlement local de publicité intercommunal d'Angers Loire Métropole, la Sauvegarde de l'Anjou a émis dans ce cadre un avis sur le projet de RLPi arrêté par délibération du 13 mai 2019. Joint au dossier d'enquête, cet avis synthétise l'appréciation de notre association quant à ce projet. Elle formule en annexe diverses propositions et demandes d'évolution de ce document, qu'elle juge à ce stade insuffisamment protecteur du cadre de vie en ouvrant des possibilités excessives d'affichage sur le territoire métropolitain.

La présente déposition vient compléter cet avis en formulant plusieurs observations suscitées par la lecture des dépositions de certains organismes professionnels à cette enquête publique, en particulier les représentants des publicitaires.

Les dépositions en question, sous couvert de la défense des intérêts économiques des structures en question, aboutissent en effet à présenter le projet de RLPi d'Angers Loire Métropole comme un outil extrêmement restrictif des activités d'affichage, ce qu'il n'est assurément pas. Elles font quasi-totalement perdre de vue l'objectif de préservation du cadre de vie portée par ce document, objectif qui

fait écho à la perception négative de la population à l'égard des dispositifs d'affichage publicitaire extérieur.

Par circulaire du 23 juin 2008, la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie et le secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire soulignaient ainsi que : « *la maîtrise de la publicité et des enseignes constitue un élément essentiel du cadre de vie. L'absence de vigilance dans ce domaine se traduit en particulier par une dégradation paysagère aux entrées de ville, dans les zones commerciales périphériques et le long des principaux axes routiers, alors même que nos citoyens manifestent une sensibilité croissante à la qualité de leur cadre de vie* ».

Dans son avis n° 100, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat (session 2008- 2009), le sénateur Ambroise DUPONT affirmait de la même manière que « *la préservation de la qualité des paysages et du cadre de vie est un élément essentiel de l'impératif de développement durable, credo du Grenelle de l'environnement* » (page 32).

L'Union de la Publicité Extérieure (UPE) rappelle dans sa déposition que « *le RLPi donne la possibilité d'adapter les règles nationales aux enjeux locaux* » pour préciser immédiatement que cela permet d'introduire de la publicité dans les zones d'interdiction relatives (page 13) ; elle oublie cependant bien opportunément d'indiquer que, conformément à l'article L. 581-14 du code de l'environnement, l'objet même du RLPi est de définir des zones « *où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national* ». La législation nationale précédemment en vigueur permettait aux collectivités d'adopter une réglementation plus permissive que la réglementation nationale, ce que la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a inversé en prévoyant que l'adaptation ne pouvait se faire que dans un sens plus restrictif, sauf rares exceptions de dérogations au sein de certains secteurs. Cette nouvelle orientation des RLPi traduit une véritable volonté du législateur et, à travers lui, des citoyens, de restreindre, y compris de façon très forte, l'exercice de l'affichage publicitaire par l'intermédiaire de décisions de leurs élus locaux.

C'est ainsi dans un objectif d'intérêt général recherché en application de la loi que le projet de RLPi vise à doter le territoire de l'agglomération d'Angers, fortement concerné par la présence de dispositifs publicitaires, d'un nouveau cadre pour l'exercice de cette activité.

Plusieurs dépositions font état des répercussions économiques défavorables de la mise en place de cette réglementation locale.

Si on ne peut nier que le nouveau cadre mis en place rendra nécessaires des adaptations des professionnels, ces affirmations tendant au catastrophisme et qu'il faudrait croire sur parole doivent assurément être tempérées.

Ainsi l'UPE indique-t-elle de façon répétée tout au long de sa déposition que la mise en œuvre du RLPi entraînera la quasi-disparition de la communication extérieure « grand format ».

Sauf à ce que l'UPE ne considère que la communication « grand format » ne vise que les dispositifs de 12 m², il y a lieu de constater que le projet de RLPi laisse de nombreuses possibilités d'affichage via les formats 10,5 m², 8 m² et 4 m², qui ne constituent assurément pas des « petits formats ». Pour s'en convaincre, il suffit de voir que l'article R. 581-57 du code de l'environnement confère aux dispositifs « petits formats » une taille maximale de 1 m² en précisant que, lorsqu'ils sont autorisés sur une devanture commerciale, leur surface cumulée ne saurait être supérieure à 2 m². Plusieurs professionnels de l'affichage publicitaire qualifient d'ailleurs de « grand format » les dispositfs de 4 m² (voir par exemple https://www.prismaflex.com/mobilier-urbain-et-affichage/panneaux-deroulants/).

Pour illustrer la modification du parc « grand format » qui est susceptible d'intervenir suite à l'adoption du projet de RLPi, l'UPE présente dans sa déposition une carte comparative de la situation avant/après adoption du document en semblant s'émouvoir de la disparition d'un nombre important de panneaux dans les quartiers du Lac de Maine et de Belle-Beille (page 19). Cette modification (qui intervient sans que l'on sache précisément à quelles dimensions de panneaux l'UPE fait référence) s'avère être opérée à proximité des secteurs naturels à forte sensibilité paysagère que sont le lac de Maine, le parc Balzac et l'étang Saint-Nicolas. Il apparaît ainsi tout à fait justifié que, dans une logique de préservation du cadre de vie, des dispositifs de taille importante situés à proximité de tels milieux soient retirés et le cas échéant remplacés par des dispositifs de moindre impact.

L'affichage par le biais de panneaux de dimensions au moins égales à 4 m² reste possible dans les zones 3a, 3b, 5, 6a et 6b, ce qui permet largement le déploiement de dispositifs « grand format » au sein de l'agglomération angevine. Si la modification de réglementation engendrera assurément des besoins de dépose et de remplacement de dispositifs, elle ne devrait en rien hypothéquer le devenir de professionnels opérant dans un secteur dont ils n'ignorent pas que la réglementation peut être amenée à évoluer.

De son côté, la Chambre du commerce et de l'industrie de Maine-et-Loire prend dans son avis de personne publique associée l'exemple de l'entreprise PROMOVIL, en prédisant la dépose de 150 panneaux et ainsi la perte de 320.000€ pour la dépose des panneaux et de 400.000€ pour la mise en conformité des panneaux existants. S'il est difficile de commenter de tels chiffres sans élément justificatif des panneaux effectivement concernés par une nécessité de dépose ou de mise en conformité (et en supposant d'ailleurs que ces panneaux soient conformes à la réglementation actuelle), il y a toutefois lieu de constater que « l'entreprise familiale angevine » à laquelle il est fait référence est loin de concentrer son activité sur le territoire de l'agglomération d'Angers : son activité d'affichage publicitaire est effectuée dans de nombreuses communes des régions Pays de la Loire, Bretagne, Centre et Poitou Charentes comme l'indique son site internet (https://www.promovil.fr/affichage-

publicitaire/). L'impact du changement de réglementation sur la pérennité de l'entreprise doit ainsi probablement être relativisé.

Les représentants des professionnels développent encore l'argument de la proximité et du patriotisme économique en soutenant que l'affichage publicitaire extérieur profite aux annonceurs locaux et que diminuer la pression de ce type d'affichage bénéficiera à la publicité effectuée sur internet et, par voie de conséquences, à des entreprises américaines (GAFA) spécialistes de la collecte d'informations privées.

Sur le premier point, il y a tout d'abord lieu de distinguer publicités et pré-enseignes : si les pré-enseignes permettent de signaler localement la proximité d'une entreprise, la publicité vise quant à elle à vanter les mérites de produits indifféremment de leur lieu de vente et est ainsi le plus souvent trustée par des annonceurs nationaux. S'agissant des pré-enseignes, il n'est pas ignoré que la grande majorité des dispositifs en question est mobilisée par les grandes enseignes (au premier rang desquelles les hypermarchés et fast-foods) et non par les PME locales, qui n'ont d'ailleurs souvent pas les moyens de se signaler par ce biais. Il y a en la matière lieu d'être particulièrement sceptique quant à l'apport de l'affichage publicitaire aux petits commerçants.

Sur le second point, et si la Sauvegarde de l'Anjou ne saurait prétendre être experte sur une telle question, la position visant à présenter la publicité extérieure comme un moyen de communication d'avenir face à la progression d'internet présente tous les caractères d'un combat d'arrière-garde. La progression fulgurante du numérique et d'internet apparaît désormais irréversible et elle permet de s'affranchir d'un certain nombre d'installations nuisibles tant à l'environnement qu'aux paysages, même si cette technologie n'a pas que des avantages. Si nous partageons totalement les craintes développées par les publicitaires quant à l'utilisation des données privées faites par les entreprises des GAFA, il nous apparaît que c'est en développant des alternatives à de telles solutions sur le média qu'est internet que ce problème trouvera sa résolution : ces alternatives (moteurs de recherche respectant la vie privée des utilisateurs, notamment développées en France) existent d'ailleurs et n'attendent qu'à se développer davantage auprès du grand public. Il reste à investir dans ces initiatives pour faciliter leur éclosion.

Ainsi, il nous apparaît que les critiques formulées par les professionnels de l'affichage extérieur sont essentiellement liées à l'inadaptation de ces derniers au caractère notoirement évolutif de la réglementation et aux changements structurels que sont à la fois la volonté des citoyens de voir diminuer la présence des dispositifs publicitaires et la progression irréversible de l'utilisation d'internet pour mettre en lien consommateurs et commerçants.

Le projet de RLPi présenté en enquête publique prend en partie en compte ces changements mais ne va pas aussi loin qu'il serait attendu pour apporter une réelle plus-value dans la préservation des paysages.

Pour juger de la réalité du ressenti du projet de RLPi et de son prétendu caractère disproportionné par les acteurs du territoire, on peut rappeler que la formation publicité de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages, au sein de laquelle sont invités à siéger plusieurs représentants des organismes publicitaires, s'est prononcée à l'unanimité (moins une abstention) favorablement au rapport de l'administration qui demandait au porteur de projet de renforcer le RLPi dans un sens plus restrictif.

* * *

Certaines remarques formulées au cours de l'enquête sur des points précis appellent par ailleurs de notre part les observations suivantes, étant à préciser que notre structure n'a pas eu les moyens d'étudier dans le détail chacune de ces remarques et se concentre donc sur l'essentiel de ces dernières.

Déposition de l'UPE

Article P.F (règles de densité, page 29) : pour justifier une demande de modification des règles relatives à la densité des dispositifs publicitaires, est citée une jurisprudence de la cour administrative de Nancy qui ne fait que reprendre la disposition du règlement national de publicité (RNP) s'agissant de la densité. Angers Loire Métropole peut tout à fait estimer, comme elle le fait ici, qu'une telle règle est insuffisante pour la situation de l'agglomération d'Angers et souhaiter la renforcer. Son pouvoir de personnalisation de la réglementation locale l'y autorise sans qu'elle ne soit liée par le RNP sur ce point. La Sauvegarde de l'Anjou soutient l'adoption de cette règle utile.

Article P.H (palissades de chantier, page 31) : est reprochée la limitation des dimensions des palissades de chantier à 4 m² en évoquant l'absence de commercialisation de ce format par la filière industrielle et logistique du secteur. Il faut toutefois relever que le propre de toute réglementation environnementale est de fixer des règles correspondant aux aspirations de préservation du cadre de vie des citoyens, règles auxquelles les professionnels doivent s'adapter et non l'inverse. Au surplus, on ne manque pas de noter que, dans un contexte général de baisse de la dimension des dispositifs publicitaires sur le territoire national (illustrée notamment par la disparition du format 16 m² dans la règlementation), des formats tels que celui proposé par cet article pourraient se multiplier et de créer ainsi un nouveau marché parfaitement porteur pour les professionnels.

Article P.L (autres dispositifs publicitaires, page 34) : le projet de RLPi prévoit judicieusement l'interdiction de toute autre forme de publicité que celles expressément prévues par lui. En n'ayant pas prévu une telle disposition, le précédent règlement local de publicité de la ville d'Angers n'avait pas anticipé l'irruption sur le marché de la publicité numérique et n'avait ainsi pas pu empêcher l'implantation de celle-ci, y compris dans des secteurs particulièrement inadaptés. Nous ne partageons

ainsi aucunement l'opinion de l'UPE, qui vise à permettre l'utilisation de nouvelles technologies qui pourraient s'avérer parfaitement agressives pour les paysages. Dans une logique de prévention (voire, ici, de précaution), il convient de prévoir qu'une révision du PLUi est nécessaire pour permettre l'utilisation de ces nouvelles technologies et non, à l'inverse, pour les interdire après leur déploiement effectif.

Zone 2 (page 44) : l'UPE demande le changement de zonages de différents secteurs afin de les rendre plus facilement accessibles à l'affichage publicitaire. L'ensemble de ces demandes ne nous paraît pas justifié. En particulier :

- s'agissant du Quai Felix Faure : comme indiqué dans notre avis annexé au dossier d'enquête, l'inclusion du Quai Felix Faure est l'une des quelques évolutions du projet opérées en cours de concertation que nous avons pu saluer. Elle vise à répondre à la problématique bien connue par les angevins de la particulière laideur de cette entrée de ville, située sur le tracé de l'ancienne quatre voies reliant Nantes à Paris, qui est censé constituer une vitrine pour les automobilistes traversant la ville d'Angers. Elle est directement reliée au secteur du site patrimonial remarquable d'Angers. Par ailleurs, la circonstance que cette voie longe une zone d'activité ne justifie en rien la pose de dispositifs publicitaires sur son bord dès lors que plusieurs des établissements de cette zone sont d'ores et déjà signalés par des enseignes.

- s'agissant du boulevard Barangé (et non « Baranger »), ce dernier est situé dans un secteur reliant deux sorties d'agglomération de la ville d'Angers, présentant une dominante arborée qui mérite d'être préservée de toute pression publicitaire. Il apparaît que l'introduction de publicité sur ce secteur, en plus d'être inopportune, poserait sérieusement question d'un point de vue réglementaire puisque ce secteur peut être considéré comme étant situé hors agglomération.

Zone 3a (page 45) : il est reproché le format de 4 m² autorisé en zone 3a, qui correspond aux secteurs agglomérés des communes faiblement peuplées en dehors de l'unité urbaine d'Angers ou en son sein, et demandé qu'y soit substitué un format de 5 m². Comme vu précédemment, il appartient aux professionnels de s'adapter à la réglementation et non l'inverse. Contrairement au format de 5 m², le format 4 m² est expressément cité par le code de l'environnement qui en fait d'ailleurs le format maximal des dispositifs muraux pour les agglomérations de moins de 10.000 habitants n'appartenant pas à une unité urbaine de plus de 100.000 habitants. Revenir sur cette règle s'apparenterait donc à un assouplissement du RNP et entacherait le RLPi d'illégalité dès lors que la zone 3a comprend des communes de moins de 10.000 habitants extérieures à l'aire urbaine d'Angers. La Sauvegarde de l'Anjou demande pour sa part à ce que cette zone ne permette l'affichage que dans la limite de 2 m², à défaut pour le RLPi de distinguer zones centres et zones résidentielles (cf. notre avis joint au dossier d'enquête, pages 2 et 7).

Zone 3b (pages 46 à 56) : l'UPE demande la requalification de différents axes actuellement intégrés au secteur 3b, où la publicité est permise via des supports muraux ou scellés au sol jusqu'à 4 m², en axes structurants (zone 5) ou secteurs d'activité (6b) où elle est permise jusqu'à 10,5 m². Nous ne partageons aucune de ces revendications qui aboutirait à considérer comme axe structurant quasiment n'importe quelle rue menant à un commerce d'envergure. Nous relevons en particulier que :

- à Angers, les rues Larevellière, de Pruniers, Montesquieu et de la Meignanne sont en contact direct avec le périmètre du futur site patrimonial remarquable : il serait tout à fait incongru de permettre un mode d'affichage de forte ampleur à proximité immédiate d'un secteur où elle est totalement interdite ;

- aux Ponts-de-Cé, les axes Amiral Chauvin, Galliéni et David d'Angers sont en contact direct avec un secteur naturel situé le long de la rivière de l'Authion et identifié à ce titre au sein de la zone de publicité 1 où la publicité est totalement interdite. De la même manière, y autoriser des formats de publicité plus massifs que celui déjà important de 4 m² manquerait totalement de cohérence ;

- s'agissant du campus de Belle-Beille, on ne manque pas de s'interroger sur l'opportunité de considérer un campus universitaire comme une zone d'activité et d'y autoriser de très grands formats de publicité alors que ce secteur est fréquenté par des populations par nature jeunes, que le RLPi doit plutôt avoir pour objet de préserver de l'affichage publicitaire.

Zone 4 (page 60) : l'UPE conteste le classement des boulevards Patton et Beaussier au sein de la zone de publicité 4, qui correspond au tracé du tramway. Retirer ces deux axes de cette zone ferait cependant perdre toute cohérence à la zone de publicité en question, précisément caractérisée par le passage du tramway et dont la vocation de requalification paysagère a parfaitement été décrite dans le rapport de présentation du projet de RLPi (voir page 160). On y ajoutera que le boulevard Patton a fait l'objet à la fin de l'année 2017 de travaux publics d'aménagement ayant abouti à la coupe de la totalité des arbres qu'il abritait, causant une forte nuisance aux riverains de cet axe. Sans constituer en rien une compensation à cette coupe, la préservation relative de ce secteur contre la publicité est nécessaire pour atténuer l'impact de cet événement vécu par beaucoup comme une défiguration de cette rue, et pourra favoriser la bonne intégration des jeunes arbres qui y seront plantés.

Zone 5 (page 63) : il est prévu dans cette zone la nécessité d'une unité foncière d'un linéaire minimal de 20 m pour pouvoir implanter un dispositif. L'UPE conteste cette orientation en indiquant que cela impliquera le retrait de nombreux dispositifs. On ne peut que relever que c'est précisément l'objet de cette mesure, qui vise à favoriser l'amélioration qualitative des axes concernés, actuellement caractérisés par une pression publicitaire particulièrement disgracieuse. Revenir sur cette règle aboutirait à profondément remettre en cause les objectifs arrêtés par ALM et, à n'en pas douter, à

remettre en cause l'économie générale du projet aux dépens de sa légalité. La Sauvegarde de l'Anjou soutient fortement cette mesure.

Zone 6a (page 64) : comme pour la zone 3a, nous relevons que la demande de l'UPE de rehausser à 5 m² la dimension maximale des dispositifs au sein de cette zone serait contraire à l'article R. 581-26 du code de l'environnement et entacherait d'illégalité le RLPi. Des communes de moins de 10.000 habitants n'appartenant pas à l'unité urbaine d'Angers sont en effet incluses dans cette zone.

Déposition de Cocktail Vision et du Syndicat National de la Publicité Numériques

Pour des raisons évidemment totalement opposées, nous partageons les remarques développées par ces deux organismes quant à l'incohérence qu'il y aurait à autoriser massivement l'exercice de la publicité numérique sur mobilier urbain, y compris au sein de secteurs particulièrement sensibles, tout en refusant dans les mêmes zones le développement de la publicité numérique sur supports classiques. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à ce que la publicité numérique ne soit pas autorisée au sein des zones 2, 3b, 4 et 5, où elle n'a sa place ni sur des supports numériques ni sur des supports classiques.

Nous relevons en effet qu'à l'exception de quelques rares dispositifs présentant un intérêt réel pour le public (ex : abribus), le mobilier urbain ne vise qu'un exercice déguisé de la publicité sous couvert d'une utilité publique factice. Il n'y a ainsi aucune justification à permettre le développement de la publicité numérique sur le mobilier urbain dans des secteurs où la publicité numérique constitue une forte gêne visuelle.

Nous rappelons que cette position est également celle adoptée par la formation publicité de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites dans son avis rendu sur le projet.

Le reste de la déposition de la société Cocktail Vision appelle de notre part les remarques suivantes :

- contrairement à ce qu'indique la société (page 8), la loi n'a pas « standardisé » le format de 8 m² mais l'a défini en tant que valeur maximale, ce qui permet tout à fait de limiter les dimensions des dispositifs autorisés à une valeur inférieure ;

- il est soutenu que, la réglementation nationale étant amenée à évoluer, il convient de se contenter « à des fins de sécurité juridique » de prévoir que « la réglementation nationale s'applique » s'agissant de l'exercice de la publicité numérique au sein de la zone 6a (page 13). C'est précisément l'inverse qui est ici de nature à garantir la sécurité juridique : fixer des règles claires dans le RLPi afin de ne pas être tributaire des évolutions de la réglementation nationale, sur la base d'un projet de réglementation assumé. Le RLPi fixant des règles plus strictes que le RNP, les évolutions du RNP ne sont en rien de

nature à influer sur les règles applicables au sein d'un secteur doté d'un RLPi, sauf hypothèse très improbable d'un retrait au RLPi de son pouvoir de renforcer le cadre juridique ;

- enfin, la société soulève l'illégalité d'une mesure d'interdiction qu'elle présente comme étant « générale et absolue » (pages 14 et 15). La règle en question vise l'interdiction des enseignes numériques, à l'exception de celles apposées sur les « équipements publics ». Or, et comme le relève d'ailleurs la société juste après, les enseignes numériques sont permises au sein de la zone E4, si bien qu'il n'est évidemment pas pertinent de parler d'une interdiction « générale et absolue ».

* * *

Vous invitant à prendre en compte cette contribution en complément de notre avis formalisé par courrier du 14 août 2019 nous vous prions d'agréer, Monsieur le commissaire-enquêteur, l'expression de notre parfaite considération.

Yves LEPAGE
Président de la
Sauvegarde de l'Anjou