



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur le projet de plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Lormes (Nièvre)**

N° BFC – 2018 – 1512

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale ;
- d'autres documents font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, et en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- un résumé non technique ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. A défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du Code de l'urbanisme et de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (ci-après CGEDD), l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) est la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe). Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

¹ Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe

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

1.2. Modalité de préparation et d'adoption du présent avis

Les modalités de préparation et d'adoption de l'avis sur l'élaboration du PLU de Lormes (58) sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par la commune le 26 janvier 2018 pour avis de la MRAe sur le projet d'élaboration de son PLU. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 26 avril 2018 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS), a été consultée par la DREAL et a émis un avis le 14 février 2018.

La direction départementale des territoires (DDT) de la Nièvre a produit une contribution le 27 février 2018.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 24 avril 2018, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, l'avis ci-après est adopté.

Nb : en application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

2. Présentation du territoire et du projet de PLU

2.1. Contexte

La commune de Lormes est située dans le département de la Nièvre, à 35 kilomètres à l'est de Clamecy (sous-préfecture), 30 kilomètres au sud d'Avallon (89) et 35 kilomètres au nord de Château-Chinon (Ville), siège de la nouvelle communauté de communes Morvan Sommets et Grands Lacs (CCMSG). Siège de l'ancienne communauté de communes des Portes du Morvan qui a fusionné pour donner lieu à la CCMSG au 01/01/2017, la commune est limitrophe de 8 communes et sa superficie est de 5 171 hectares.

La commune comptait 1 297 habitants en 2015 (données INSEE). L'analyse de l'évolution démographique montre une baisse de population régulière depuis 1968, avec une courte période de stabilité relative entre 2007 et 2012. La MRAe note que le dossier ne prend pas en compte la baisse la plus récente mais propose une estimation de la population actuelle à 1 450 habitants. L'évolution démographique est aussi marquée par une augmentation des plus de 60 ans et une chute des moins de 30 ans.

La commune présente un relief qualifié de « tourmenté » passant d'une altitude de 220 mètres en limite communale avec Magny-Lormes à 550 mètres à l'est du hameau de Sonne. Le territoire communal constitue un secteur de transition entre plusieurs entités paysagères, depuis les piedmonts vallonnés bocagers vers les reliefs boisés du Bas Morvan et du Haut Morvan :

- à l'ouest : les collines bocagères du Corbigeois ; on y retrouve l'essentiel des parcelles agricoles, composées de prairies bocagères et de boisements isolés ;
- au sud et au nord : la montagne morvandelle du Bas Morvan, notamment les vallées de l'Anguisson et de l'Yonne et du Piémont Nord. La zone est entaillée par une succession de vallées très encaissées descendant de la marche boisée. On y distingue l'Auxois, avec notamment les gorges de Narvau, et ses affluents, se jetant dans l'Yonne, le ruisseau de la Bussière se jetant dans l'Anguisson et enfin la Brinjame et ses affluents se jetant dans la Cure ;
- à l'est : la montagne morvandelle également, d'où s'élèvent les paysages forestiers plus montagnards du Haut Morvan. Le secteur est dominé par des forêts de conifères et de feuillus.

L'urbanisation se développe le long des voies de communication (RD 944 - route d'Avallon à Château-Chinon (Ville)). Le territoire se caractérise par une forte dispersion de l'habitat. Ainsi, on recense, en plus du bourg principal, une trentaine de hameaux, écarts et fermes isolées.

Le taux d'occupation des logements en tant que résidence principale est de 59 % alors que le taux de vacance est de 16 % Les résidences secondaires représentent 25 % du parc de logements. En outre, les petits logements (T1 ou T2) ne représentent que 13 % du parc et 2/3 de celui-ci datent d'avant 1946.

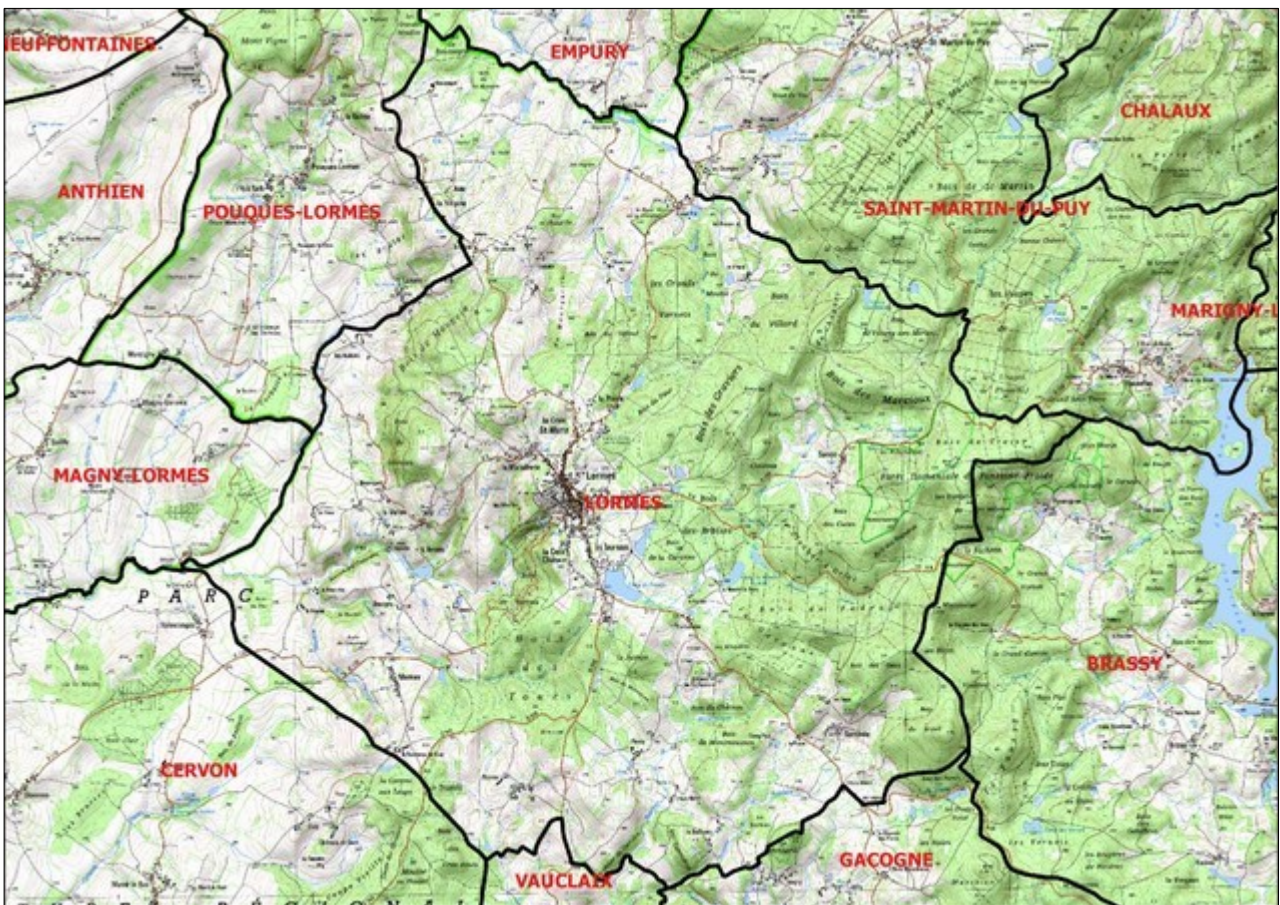
Le territoire communal n'est concerné par aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT).

La commune est incluse dans le périmètre du Parc Naturel Régional (PNR) du Morvan.

Le territoire comporte des enjeux environnementaux liés aux milieux naturels de la commune notamment matérialisés par :

- cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 : « Gorges de Narvau », « Étangs du Moulin du Bois et du Goulot à Lormes », « Ruisseaux entre Lormes et Cernon », « Ruisseau de Bussière » et « Complexe humide du Chaux et de Fouanche » ;
- deux ZNIEFF de type 2 : « Pannecièrre et Morvan occidental » et « Morvan central autour de la Cure et des lacs de Chaumeçon, de Saint-Aignon et des Settons » ;
- un site classé : « Site des gorges de Narvau à Lormes » ;
- un site Natura 2000 (ZSC)² « Ruisseaux à écrevisses du bassin de l'Yonne amont » (secteur du ruisseau de la Bussière) ; c'est la présence de ce dernier qui a impliqué la réalisation d'une évaluation environnementale pour l'élaboration du PLU.

La commune est soumise à divers types d'aléas et/ou de risques naturels : potentiel radon (catégorie 3), risques mouvements de terrain (cavité naturelle), aléa remontées de nappes.



Localisation de la commune de Lormes - IGN/Secteur d'étude élargi aux communes avoisinantes

Données DREAL Bourgogne Franche-Comté/ IGN SCAN 25

2.2. Le projet de développement du PLU

La commune indique vouloir maintenir sa fonction de pôle de proximité à l'échelle du PNR du Morvan, compte tenu de son attractivité en termes d'emplois, d'équipements et de services. En se basant sur une population de 1 450 habitants en 2015, elle s'oriente, selon le PADD, vers une population de 1 650 habitants à l'horizon 2030, correspondant à une augmentation de 200 habitants (+0,9 %/an). Cependant, la MRae relève que, en reprenant la population légale établie par l'INSEE en dernier lieu, à savoir 1 297 habitants en 2015, cette croissance s'établirait à un niveau nettement plus élevé, entre 1 % et 1,6 % selon les objectifs retenus.

² ZSC = Zone spéciale de conservation

Les objectifs principaux de la commune affichés dans le dossier sont :

- assurer un développement urbain équilibré ;
- préserver l'attractivité économique du territoire ;
- préserver l'espace agricole ;
- veiller sur les richesses paysagères, environnementales et patrimoniales locales ;
- préserver et renforcer le statut de pôle de proximité du sein du PNR du Morvan.

Afin de satisfaire aux objectifs fixés dans le PADD, la commune souhaite la production de 166 logements supplémentaires dont 121 neufs en mobilisant 12,36 hectares, comprenant les voiries et prenant en compte une rétention foncière de 20 %. Le reste des logements (45) sera obtenu par une résorption partielle (de 16 à 11%) de la vacance sur le parc de logements existants. La commune affiche aussi la volonté de diversifier le parc de logements en encourageant la production de logements de petite et moyenne taille (T1 à T3) et de développer l'offre locative. Ces actions ont pour but de favoriser l'arrivée d'une plus jeune population.

Le potentiel constructible est principalement concentré au niveau du centre bourg, 10 hectares dont 2,82 en extension (zone 1AU route de Clamecy) sont réservés à cet effet. Le reste du potentiel constructible (2,36 ha) se distribue, en dents creuses, au niveau des hameaux de Sonne, Ponty, Marnay, Richateau et la Vallée. Deux parcelles, au niveau du hameau de la Bussière, sont classés en zone 2AU et mis en réserve foncière (non décompté dans le potentiel constructible) car le hameau n'est pas raccordé pour le moment au réseau d'eau potable. L'ouverture à l'urbanisation de ce secteur devra obligatoirement faire l'objet d'une modification du document d'urbanisme.

Le PLU prévoit un potentiel constructible de 1,13 hectare pour les activités économiques, réparti au niveau de la zone d'activités au nord du bourg (0,76 ha) et au sud du bourg, au niveau du supermarché (0,37 ha).

Deux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) « NI » sont prévus pour prendre en compte le camping municipal (15,74 ha), au niveau de l'étang du Goulot, ainsi qu'un projet d'installation de 6 habitations légères de loisirs au niveau du chemin de la Grange Billon (2,86 ha).

Le PLU a identifié 17 bâtiments agricoles présentant une architecture traditionnelle et pouvant faire l'objet d'un changement de destination.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) concernent deux secteurs : le secteur du chemin de la Grange Billon, dans le but de préserver les aménités paysagères et écologiques du site et le secteur de la route de Clamecy, permettant de fixer le nombre de logements à 22 sur ce secteur de 2,8 ha (7,8 logements/ha).

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie les enjeux suivants :

- la maîtrise de la consommation d'espace en favorisant les constructions au sein de l'enveloppe urbaine actuelle et la reconquête des logements vacants ;
- la préservation des milieux naturels sensibles, ainsi que des milieux agricoles et forestiers ;
- les effets induits du développement urbain et démographique notamment ses impacts sur la ressource en eau, l'assainissement, la gestion des déchets et les déplacements ;
- la prise en compte des risques naturels.

4. Analyse de la qualité du dossier

Le rapport de présentation du PLU respecte les dispositions de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. En effet, il contient une évaluation des incidences Natura 2000 et une évaluation environnementale. Le dossier permet une lecture claire des informations. Le rapport identifie de manière assez fine les sensibilités environnementales locales pour en assurer une prise en compte satisfaisante.

La MRAe regrette que l'étude des impacts du projet se limite à ceux des zones d'urbanisation résidentielles et économiques. L'étude des impacts devrait plus largement s'apprécier sur l'ensemble du projet de PLU, et dans cette optique, **la MRAe recommande notamment d'intégrer l'analyse des impacts potentiels des secteurs liés aux activités touristiques, voire de la mesure permettant le changement de destination de certains bâtiments agricoles.**

Le rapport est enrichi de nombreuses cartes. Cependant, l'ajout de légendes à celles-ci permettrait une plus grande compréhension pour le lecteur.

Aucune analyse concernant la faune et la flore présente sur le territoire n'est jointe au dossier. Ce dernier ne permet donc pas de connaître les espèces patrimoniales ni les possibles espèces exotiques envahissantes du territoire.

Le dossier montre un travail d'identification et de prise en compte des zones humides. Cependant, celui-ci n'est pas retranscrit de manière claire notamment quant à la méthodologie utilisée (données bibliographiques, inventaires). **La MRAe recommande de conforter la restitution des données et analyses liées à cet enjeu.**

5. Analyse de la prise en compte de l'environnement du PLU

5.1. Consommation d'espaces naturels et agricoles

De manière déterminante pour la consommation d'espace envisagée *in fine*, la commune prévoit une croissance annuelle prévisionnelle comprise entre 0,9 et 1,6 % par an, ce qui semble très ambitieux au vu des tendances démographiques constatées ces dernières années.

La MRAe relève cependant l'effort significatif de la commune pour mobiliser des logements aujourd'hui vacants, prévoyant la réhabilitation de 45 logements de petite et moyenne taille. Il serait utile de préciser les outils mis en place dans cette optique.

Le PLU vise la création de 121 logements nouveaux. 9,54 hectares sont définis dans l'enveloppe urbaine comme constructibles ainsi que 2,82 hectares en extension (route de Clamecy). La valorisation des espaces interstitiels au sein de l'enveloppe urbaine, le tout limité au bourg et aux cinq hameaux principaux, paraît favoriser un aménagement global cohérent et économe de l'espace. **La MRAe relève cependant que certains secteurs indiqués comme dents creuses pourraient être considérés comme des extensions.**

Enfin, le dossier table sur une densité de 16 logements par hectare. La MRAe relève cependant que celle-ci s'établirait plutôt à environ 10 logements par hectare (121 logements sur 12,36ha), ce qui paraît assez faible. Sur certains secteurs (route de Clamecy), des densités particulièrement faibles sont prévues (7,8 logements par hectare).

La MRAe recommande de poursuivre le travail sur ces sujets, en particulier sur les objectifs de développement démographique et des densités envisagées, cela au regard de l'impératif de modération de la consommation d'espace. Ce travail pourrait notamment conduire à réinterroger l'extension de l'urbanisation sur certains secteurs.

5.2. Biodiversité, milieux naturels et continuités écologiques

La préservation de la biodiversité ne semble pas remise en cause, l'urbanisation ayant lieu majoritairement en dehors des zones d'inventaires et de protection de la biodiversité. Le camping municipal, une partie du hameau de Sonne et la totalité du hameau de la Bussière sont inclus dans des ZNIEFF de type I. Certains hameaux de l'est du territoire sont inclus dans des ZNIEFF de type II. Le potentiel constructible de ces secteurs se limite aux enveloppes urbanisées actuelles. **Cependant, au vu des limites constatées dans l'analyse de la faune et de la flore, la MRAE constate que le dossier ne permet pas une analyse exhaustive des impacts potentiels du PLU.**

Concernant l'évaluation des incidences Natura 2000 (EIN), celle-ci semble insuffisamment argumentée, se basant seulement sur l'absence d'urbanisation nouvelle au sein du site Natura 2000. Le site « Ruisseaux à écrevisses du bassin de l'Yonne amont » a été désigné pour la présence d'habitats humides et d'espèces associés notamment l'écrevisse à pieds blancs (*Austropotamobius pallipes*), espèce d'intérêt communautaire. Cette espèce est sensible à la qualité de son milieu de vie, notamment la qualité de l'eau. Les hameaux de la Bussière, de Sommée et la ferme de Huis-Morin sont à l'amont hydraulique du site Natura 2000. Il convient donc de s'assurer de l'absence de détérioration de la qualité de l'eau, notamment par le rejet d'effluents.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 afin de justifier de l'absence d'incidence significative sur le réseau Natura 2000.

La commune a décliné une trame verte et bleue locale (TVB), en se basant sur les cartes établies par le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) de Bourgogne et les données transmises par le PNR du Morvan. Cette TVB reste très générique et ne traite pas des spécificités locales, en particulier par un traitement cartographique.

Concernant les haies et les bosquets, qui participent au maillage de la trame verte et à la qualité paysagère, ceux-ci ne sont pas tous identifiés, ni, a fortiori, mis en protection. Seules les haies au niveau des zones d'urbanisation ont fait l'objet de protection, au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme. En outre, le périmètre des EBC (Espaces Boisés Classés) pourrait être revu à l'aune d'une réflexion sur leur devenir.

Concernant la trame bleue, les ripisylves ne sont pas identifiées et ne bénéficient pas de protection.

La MRAe recommande de décliner la trame verte et bleue (TVB) dans les règlements écrits et graphiques et de mobiliser les outils de protection adaptés afin de prendre en compte et de préserver les spécificités environnementales et paysagères liés au bocage et au réseau hydrologique.

S'agissant des zones humides, les secteurs prévus à l'urbanisation ont fait l'objet d'investigations de terrain. Cependant, la méthode d'analyse n'est pas présentée et les résultats de l'analyse ne sont pas joints au dossier. La MRAe constate toutefois que les zones humides diagnostiquées ont fait l'objet de mesures de préservation (retrait des zones constructibles ou préservation via un classement au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme). Ces zones font l'objet d'un document annexe aux règlements.

La MRAe recommande de préciser la méthode employée pour l'analyse des zones humides et de joindre les résultats des investigations de terrain. Elle recommande, en outre, de présenter sous forme de ou sur une carte les zones humides connues ou potentielles du territoire communal.

5.3. Ressource en eau

La commune de Lormes est alimentée par cinq captages d'eau potable. Seuls les hameaux de la Bussière et de l'étang Paul ne sont pas raccordés au réseau communal (des travaux de raccordement sont prévus dès mobilisation des ressources financières). Le rapport fait mention de coupures d'eau épisodiques en période estivale, en raison du nombre de personnes au camping municipal et d'un rendement du réseau jugé insuffisant. Le rapport de présentation ne quantifie pas le besoin en eau supplémentaire pour satisfaire au développement communal, ni la qualité de la ressource, sa disponibilité ou les pressions exercées sur celle-ci.

La MRAe recommande vivement de compléter le dossier par des éléments permettant de vérifier l'adéquation entre les perspectives de développement ouvertes par le PLU, la sur-consommation estivale et la ressource en eau, notamment à une échelle plus large.

5.4. Assainissement

Le bourg principal et les hameaux de Marnay et de la Vallée sont raccordés à deux systèmes d'assainissement collectif, pour une capacité nominale totale de 1600 équivalents habitants (EH). Ces stations d'épurations connaissent des dysfonctionnements (pannes sur des organes essentiels, présence d'eaux claires parasites, fonctionnement non satisfaisant). Des travaux de mise en séparatif du réseau d'assainissement sont prévus. L'état actuel des systèmes d'assainissement ne semble pas en mesure d'accepter les futures charges entrantes. **La MRAe préconise la réalisation des travaux sur les STEP comme préalable à l'ouverture à l'urbanisation.**

Le reste du territoire communal est en assainissement non collectif. Aucune analyse sur l'état du parc des systèmes d'assainissement non collectif n'est joint. **La MRAe recommande vivement d'analyser les capacités de traitement des effluents et d'évaluer l'impact de ceux-ci sur la qualité des eaux.**

5.5. Risques naturels

Les risques naturels sont globalement pris en compte. La MRAe constate cependant que l'aléa lié aux remontées de nappes n'est pas présenté dans le dossier alors que certaines parties du territoire communal, notamment au niveau du bourg, sont concernées par des nappes sub-affleurantes. **La MRAe recommande d'analyser ce risque et de le prendre en compte dans le cadre du développement communal.**

5.6. Déplacements

Le PADD affirme la volonté d'améliorer les déplacements notamment les cheminements doux. Cet objectif est surtout axé sur l'intégration des cheminements doux dans les opérations d'urbanisme à venir ou dans l'existant, mais à vocation résidentielle. Ces mesures s'adressent ainsi essentiellement à la population locale. La MRAe regrette qu'aucune mesure ne soit prévue pour améliorer la mobilité douce des visiteurs, alors que la commune est un lieu recevant de nombreux touristes. **La MRAe préconise d'approfondir en ce sens le traitement de cette thématique, par exemple en envisageant la mise en œuvre d'une OAP thématique relative à la mobilité des locaux et des visiteurs.**

6. Conclusion

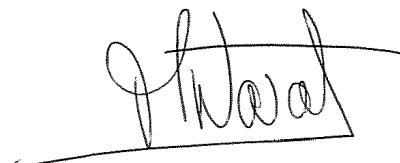
L'élaboration du PLU de la commune de Lormes donne lieu à une évaluation environnementale identifiant, de manière qui se veut assez fine, les sensibilités environnementales locales pour en assurer une prise en compte satisfaisante. Cependant, le rapport présente diverses insuffisances et mérite d'être amélioré sur le fond et sur la forme pour mieux prendre en compte toutes les thématiques environnementales.

À ce titre, la MRAe recommande à la commune :

- en premier lieu, de poursuivre de manière significative le travail de définition du besoin en foncier, au vu de l'impératif de modération de la consommation d'espace ;
- de conforter l'analyse des incidences significatives du PLU sur le réseau Natura 2000 ;
- d'étudier l'ensemble des impacts potentiels du PLU sur l'environnement notamment via les secteurs d'extension à vocation touristique et les zones où le changement de destination des bâtiments est rendu possible ;
- de compléter le rapport de présentation en intégrant les données manquantes relatives aux zones humides ;
- de vérifier l'adéquation entre, d'une part les perspectives de développement ouvertes par le PLU et d'autre part, la ressource en eau à une échelle plus large et les capacités d'assainissement ;
- de compléter l'identification et la prise en compte des risques naturels ainsi que de la trame verte et bleue au territoire ;
- de décliner un « schéma » de déplacements doux à l'attention des divers publics (locaux et visiteurs).

Ces recommandations sont assorties de diverses remarques et préconisations de nature à améliorer le dossier.

Le présent avis a été délibéré le 24 avril 2018
Pour publication conforme,
La Présidente de la MRAe Bourgogne Franche-Comté

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Novat', written over a horizontal line.

Monique NOVAT