



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal du territoire
Avranches – Mont Saint-Michel (50)**

n° : 2019-3132

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

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 29 août 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal du territoire Avranches – Mont Saint-Michel (50).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Corinne ETAIX et François MITTEAULT.

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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel Normandie du projet de plan local d'urbanisme intercommunal du territoire Avranches – Mont Saint-Michel pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 juin 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 18 juin 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

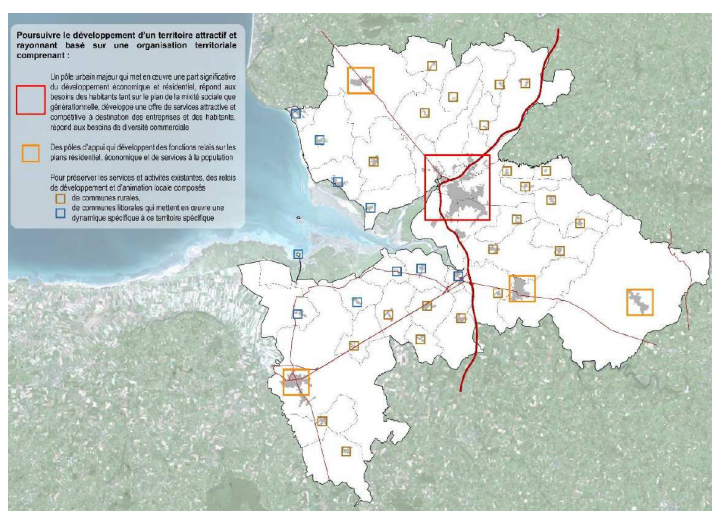
Le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel – Normandie a arrêté le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du territoire Avranches – Mont Saint-Michel le 8 avril 2019 et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 3 juin 2019. L'élaboration du PLUi fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme, seize communes du territoire étant littorales et le territoire comptant trois sites Natura 2000.

D'un point de vue formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient tous les éléments attendus en application du code de l'urbanisme. Il est globalement clair mais aurait gagné à être plus illustré et mieux organisé.

La démarche d'évaluation environnementale se révèle incomplète. Elle ne présente pas de scénarios démographiques et économiques alternatifs ou de solutions de substitution raisonnables aux choix d'aménagement faits, permettant d'établir que le scénario retenu est celui de moindre impact sur l'environnement. Le lien entre les différents documents du PLUi, la prise en compte des documents de rang supérieur ou la concertation avec les citoyens ne sont pas ou insuffisamment mis en évidence. L'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences du PLUi sur l'environnement et la présentation des mesures retenues pour les éviter, les réduire ou les compenser sont abordés de manière trop rapide.

Néanmoins, la démarche suivie illustre globalement la bonne compréhension des enjeux environnementaux dans l'élaboration du document d'urbanisme. Le recours à de nombreux outils réglementaires, tels que les orientations d'aménagement et de programmation thématiques ou la charte de préservation et de gestion du bocage, est un atout certain du projet de PLUi. Il en va de même du choix de la collectivité de différer plus de la moitié de son urbanisation future (plus de 50% de secteurs 2AU).

Le projet du territoire est d'accueillir entre 5 000 et 5 500 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 et de construire 3 600 nouveaux logements. Sur le fond, grâce aux opportunités offertes par le déploiement des outils réglementaires, l'impact de ce projet. Mais ses incidences sur le climat, l'eau, l'air, le sol et la santé humaine seront vraisemblablement négatives et méritent d'être davantage analysées. Les mesures à même d'éviter ou de réduire ces impacts sont insuffisantes, notamment en matière de changement climatique ou de modération de la consommation d'espace.



Figures 1 : Territoire Avranches – Mont Saint-Michel (extrait du dossier)

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le 1^{er} janvier 2017, les six communautés de communes Avranches – Mont Saint-Michel, Mortainais, Saint-Hilaire-du-Harcouët, Saint-James et Val de Sée ont fusionné pour devenir la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel – Normandie. Le projet de PLUi concerne le territoire de l'ex-communauté de communes Avranches – Mont Saint-Michel qui, depuis le 1^{er} janvier 2019, est composé de 43 communes.

Préalablement à cette fusion, par délibération du 19 décembre 2015, le conseil communautaire de la communauté de communes Avranches – Mont Saint-Michel, créée le 1^{er} janvier 2014, a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Après avoir débattu du projet d'aménagement et de développement durables le 13 avril 2017, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel – Normandie a arrêté le projet de PLUi le 8 avril 2019, après concertation publique, et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 3 juin 2019.

Au sein du territoire Avranches – Mont Saint-Michel (désigné par « territoire » par la suite), seize communes sont littorales et celui-ci est concerné par trois sites Natura 2000¹ : les zones spéciales de conservation « *Baie du Mont Saint-Michel* » et « *Vallée de la Sée* » au titre de la directive « Habitats, faune, flore » du 21 mai 1992 et la zone de protection spéciale « *Baie du Mont Saint-Michel* » au titre de la directive « Oiseaux » du 30 novembre 2009. C'est donc en application des articles R. 104-9 et R. 104-10 du code de l'urbanisme que l'élaboration du PLUi de l'ex-communauté de communes a fait l'objet d'une évaluation environnementale.

2. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

2.1. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Les communes du territoire encadrent, aux confins de la Bretagne et de la Normandie, l'iconique baie du Mont Saint-Michel, classée entre autres au patrimoine mondial de l'UNESCO, dont l'importance patrimoniale est à mettre en relation avec son exceptionnelle richesse écologique.

Adossé aux contreforts du massif granitique armoricain, le territoire offre un écrin vert, maillé de points de vue remarquables, à l'immense estran de la baie, haut lieu nourricier de nombreuses espèces de poissons, d'oiseaux, de mollusques, de crustacés et de mammifères, qu'abondent de leurs sédiments les cours d'eau de la Sée, de la Sélune et du Couesnon. Ces trois rivières marquent également la topographie locale en formant des vallées tantôt larges (Sée et Couesnon), tantôt étroites (Sélune et ses affluents) qui accentuent encore l'exceptionnel profil humide du territoire (plus de 5 000 hectares de zones humides).

Le bocage est encore assez présent, notamment dans les parties est et nord du territoire, en lien avec la permanence d'une agriculture majoritairement axée autour de la polyculture-élevage. L'ensemble du territoire est donc riche de continuités écologiques encore largement fonctionnelles.

1 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats.

Pour autant, le développement des infrastructures de transport, l'essor du tourisme, l'évolution de pratiques de production contribuent à porter atteinte à cette richesse environnementale. La qualité des eaux souterraines et superficielles, les nuisances associées aux activités et au trafic routier, la dégradation continue de certains milieux sensibles, la hausse importante des émissions de gaz à effet de serre ou encore l'étalement urbain très marqué ces dernières années sont autant d'illustrations fortes de la menace qui pèse sur le territoire. Enfin, la proximité avec le littoral, le relief et la nature du sous-sol sont également sources de nombreux risques, notamment d'inondation par débordement de cours d'eau ou par submersion marine, qu'il convient de prendre en compte, en particulier dans le contexte pressant du changement climatique.

2.2. LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Le projet défini par la communauté de communes Avranches – Mont Saint-Michel, puis par la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel – Normandie, est d'accueillir, d'ici 2030, entre 5 000 et 5 500 habitants supplémentaires sur le territoire, afin de porter la population totale à environ 48 000 habitants.

Pour ce faire, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) prévoit la construction ou la remise sur le marché de 3600 logements. Parmi eux, 200 devraient être issus de la remise sur le marché de logements vacants (soit 10 % des plus de 2000 logements vacants identifiés sur le territoire) et 1000 devraient être bâtis en dents creuse ou en division parcellaire au sein du tissu urbain existant.

Les 2400 logements restants, étendus par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à 2540, soit environ les deux tiers des logements à construire, seront prévus en extension de l'urbanisation, dans des secteurs 1AU et 2AU identifiés au plan de zonage (règlement graphique) pour une surface globale équivalant à 183,6 hectares. En outre, environ 121 hectares de zones dédiées à de l'activité, des équipements ou à du tourisme seront ouverts à l'urbanisation, pour un total de 305 hectares.

L'urbanisation du territoire se fera de manière différenciée dans l'espace, en tenant compte des polarités urbaines identifiées par le schéma de cohérence territoriale (SCoT), avec les densités qui en découlent. Elle sera aussi échelonnée dans le temps : parmi les secteurs à urbaniser, la moitié est ouverte à l'urbanisation dès l'approbation du PLUi et l'autre moitié (2AU représentant 52,6%) ne le sera qu'après s'être assuré de l'adéquation des capacités des réseaux et modification ou mise en révision du PLUi.

3. QUALITÉ FORMELLE DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Tous les éléments attendus du rapport de présentation (articles R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme) sont présents. Le rapport de présentation du dossier est globalement de bonne qualité même si le recours plus généralisé à la cartographie aurait pu être judicieux. La numérotation des grandes parties et chapitres des différents tomes du rapport aurait également gagné à être plus hiérarchisée et plus claire.

Le **résumé non-technique** présenté en conclusion du tome 6 du rapport de présentation est synthétique mais trop restrictif et trop peu pédagogique pour servir efficacement son rôle pédagogique à destination du public. Ainsi, le projet de la collectivité n'y est pas présenté, pas plus qu'une synthèse des différentes mesures mises en place. En outre, l'état initial y est réduit à une somme de données quantitatives qui mettent peu en évidence la haute valeur patrimoniale et environnementale du territoire d'Avranches – Mont Saint-Michel. Enfin, des cartes et graphiques auraient permis de mieux visualiser les différents enjeux du territoire.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non-technique en y joignant un résumé des objectifs et des actions du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), ainsi que des éléments visuels permettant de mieux saisir les enjeux du territoire, pour une information du public plus pédagogique.

4. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST RETRANSCRITE

4.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

Dans l'ensemble, la présentation qui est faite du projet de PLUi pourrait être largement améliorée par une meilleure mise en valeur de sa prise en compte des enjeux environnementaux, qui est réelle sur plusieurs composantes. Un travail sur la cohérence globale des documents entre eux en serait un premier levier.

Ainsi, le lien entre les documents du rapport de présentation est correctement fait, notamment par la mise en évidence des enjeux du territoire (tome 4 du rapport de présentation), repris dans la justification des choix (tome 5). Néanmoins, ces enjeux auraient mérité d'être examinés y compris dans l'analyse des incidences de l'environnement (tome 6) afin de dérouler jusqu'au bout la réflexion sur l'impact du projet. En outre, les lacunes de l'état initial de l'environnement (tome 3) se répercutent par la suite tout au long du rapport et conduisent à une mauvaise qualification des incidences du document ou à un choix trop restreint de mesures retenues pour les éviter ou les réduire.

La déclinaison réglementaire des objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) n'est pas facilement compréhensible (rapprochement insuffisant entre orientations du PADD et dispositions réglementaires associées) et conduit parfois à une prise en compte amoindrie, dans la partie opérationnelle du PLUi (règlement et OAP), des orientations du PADD.

Le bilan de la concertation, qui permet de retranscrire l'organisation et les conclusions de la participation du public à la démarche d'élaboration du nouveau document d'urbanisme, n'est pas versé au dossier.

En revanche, une grande qualité du document réside dans l'échelonnement prévu de l'ouverture des zones d'urbanisation future. Le report de l'ouverture de plus de la moitié des secteurs d'urbanisation future (zones 2AU) après évaluation des effets du PLUi à six ans, constitue un levier pertinent pour s'assurer de la soutenabilité du projet d'urbanisme vis-à-vis de l'environnement et des ressources naturelles.

Enfin, l'absence de scénarios démographiques alternatifs, de justifications du projet économique ou d'examen des solutions de substitution raisonnables dans le choix des zones à urbaniser limite la qualité de la démarche globale. Ce manque est essentiel puisque la collectivité ne peut justifier de la bonne mise en place d'une démarche d'évitement dans le choix des secteurs de projet. Si, *in fine*, le nombre de secteurs ouverts à l'urbanisation présentant des impacts résiduels importants sur l'environnement est limité (voir partie 5 du présent avis), certains d'entre eux auraient mérité d'être réexaminés en explorant d'autres possibilités de localisation.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer la cohérence du rapport de présentation afin de valoriser la démarche itérative ayant conduit au projet de PLUi. En outre, elle recommande d'examiner différents scénarios de développement tant démographiques qu'économiques, ainsi que des solutions de substitution raisonnables dans le choix de la localisation de secteurs de développement concernés par de fortes sensibilités environnementales.

4.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'examen de l'articulation du PLUi (compatibilité ou prise en compte) avec les documents de rang supérieur est réalisé aux pages 123 à 138 du rapport de présentation (tome 5). Cet examen est succinct, et ne s'attache qu'au schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Baie du Mont Saint-Michel, adopté en 2013, aux deux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE Loire-Bretagne et SDAGE Seine-Normandie) applicables au territoire, au schéma régional de cohérence écologique de Basse-Normandie et à la loi Littoral.

L'examen des deux SDAGE et du SRCE est trop succinct pour être considéré comme satisfaisant. En outre, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en vigueur sur le territoire ne sont pas examinés, pas plus que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Normandie et le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel Normandie, tous les deux en cours d'élaboration. La compatibilité du document d'urbanisme avec le plan de gestion des risques d'inondation ou les plans de prévention des

risques d'inondation (PPRi) de la Sée en vigueur et autres plans de prévention des risques naturels en cours d'élaboration (PPRi de la Sélune et PPR littoral Saint-Jean-le-Thomas, Dragey-Ronthon, Genêts) n'est pas évoquée.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'examen de la prise en compte des autres plans et programmes en détaillant l'ensemble des mesures qui intéressent le territoire et qui sont susceptibles de trouver une déclinaison dans le PLUi.

4.3. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

- **Le diagnostic** est présenté aux tomes 1 et 2 du rapport de présentation. Il aborde dans l'ensemble, et de manière synthétique, les éléments attendus pour décrire le contexte socio-économique, démographique et urbain du territoire. Il est néanmoins de qualité insuffisante.

Ainsi, les données, notamment démographiques pourraient être plus territorialisées (par commune) et mieux cartographiées pour apprécier visuellement plus précisément les particularités et les tendances du territoire. L'analyse du potentiel foncier mobilisable au sein du bâti existant est trop succincte et insuffisamment territorialisée ; celle concernant les zones d'activité est absente. Le volet déplacement aurait mérité d'être plus développé, notamment en ce qui concerne les mobilités actives qui ne sont examinées que sous le prisme du tourisme, et pas dans une optique de réseau à usage quotidien. Si une synthèse globale des enjeux du territoire (tome 4 du rapport de présentation) est judicieusement versée au dossier, des synthèses plus régulières et visuelles des enjeux auraient mérité de figurer dans le diagnostic pour une meilleure appropriation par le public.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer le diagnostic pour le rendre plus précis, notamment sur le potentiel foncier mobilisable et sur les déplacements.

- **L'état initial de l'environnement** est présenté au tome 3 du rapport de présentation, les paysages étant présentés dans le tome 1, avec le diagnostic territorial.

D'une manière générale, cet état initial est, à l'exception de l'identification de la trame verte et bleue, insuffisant. Un meilleur usage des cartographies aurait été attendu (légende, lisibilité, pertinence). Certaines données, comme pour le diagnostic, sont assez anciennes. Dans l'ensemble, plusieurs composantes ne sont abordées que superficiellement, comme l'air ou le climat.

Comme pour le diagnostic, si une synthèse globale des enjeux du territoire est judicieusement présentée au tome 4 du rapport de présentation, une synthèse régulière plus claire des enjeux permettrait une meilleure appropriation de ce tome.

Il convient enfin de noter que les quelques paragraphes intitulés « perspectives d'évolution » ne sont guère détaillés et ne peuvent donc constituer un scénario de développement au fil de l'eau, c'est-à-dire d'évolution de l'environnement sans mise en œuvre du projet de PLUi, dont la description est pourtant requise par le code de l'urbanisme (article R. 104-18-2°). Or, ce scénario doit permettre de mesurer les écarts entre l'état de l'environnement avec et sans mise en œuvre du projet afin de mesurer la soutenabilité du PLUi. L'état initial des secteurs ouverts à l'urbanisation, comprenant des inventaires faune-flore de terrain, n'a pas non plus été réalisé.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser et d'enrichir l'état initial de certaines composantes de l'environnement, notamment le climat, l'eau ou l'air. Elle recommande également de réaliser un état initial des secteurs ouverts à l'urbanisation et de décrire l'évolution de l'environnement sans mise en œuvre du projet de PLUi afin de comparer ce scénario dit « au fil de l'eau » avec celui issu du projet de PLUi pour en mesurer mieux la soutenabilité.

- **La justification des choix opérés pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les règlements écrit et graphique ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** est présentée au tome 5 du rapport de présentation.

Le PADD est clair sur les objectifs fixés et intègre un certain nombre d'enjeux environnementaux importants. Il retient néanmoins une trajectoire en deçà des attendus résultant de l'urgence écologique et climatique en matière de réduction des émissions de gaz à effets de serre et de lutte contre l'artificialisation des sols. En témoignent, pour ce dernier point, les objectifs fixés de construire deux tiers des 3600 logements à réaliser

en extension de l'urbanisation ou de ne résorber la vacance qu'à hauteur de 10 % des logements vacants existants (soit 200 logements sur plus de 2000 identifiés).

Comme évoqué plus haut, la traduction réglementaire du PADD est satisfaisante, même si elle gagnerait à être présentée de manière plus claire. Si on peut constater un « pastillage » important de secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL), qui semble rompre avec la logique exceptionnelle accordée à ce genre de zonage, ceux-ci concernent pour l'essentiel des activités économiques existantes dont la superficie est, pour la majorité des cas, circonscrite à la parcelle du secteur actuellement occupé.

Les règlements écrit et graphique sont pertinents et de bonne qualité. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles sont présentées de manière claire et lisible, du fait notamment d'une légende dépliant, mais ne présentent pas toutes la même structure, ce qui ne contribue pas à une application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire. En revanche, les principes, la légende et les annexes permettent leur intégration plus large dans les objectifs territoriaux de préservation de la trame verte-et-bleue, des paysages, d'économie du foncier ou de bonne gestion des eaux pluviales.

Les mesures qu'elles contiennent sont dans l'ensemble pertinentes, même si des dispositions, notamment liées au climat ou aux mobilités internes aux secteurs, auraient pu y être judicieusement ajoutées. À noter que pour les secteurs 1AU dont la superficie est inférieure à 5 000 m², les seules orientations générales des OAP sectorielles s'appliquent, en complément d'une densité minimale de logements.

Trois orientations d'aménagement et de programmation thématiques (habitat, trame verte et bleue et biodiversité, paysage) ont également été créées, de manière pertinente. Si elles sont toutes claires et bien illustrées, même si la première manque d'opérationnalité.

• **L'analyse des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui y sont associées** doivent permettre à la collectivité d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de faire la preuve de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC).

La méthodologie d'analyse des incidences retenue par le territoire, développée aux parties I et III du tome 6 du rapport de présentation, est synthétique et structurée. Se voulant efficace, elle perd néanmoins en substance du fait de l'absence d'une territorialisation claire des impacts du projet (caractérisée par l'absence de carte d'appui et de description détaillée des impacts par secteur de projet).

Par ailleurs, cette section qualifie correctement les impacts (selon qu'ils sont directs, indirects, de court ou long terme, permanents ou temporaires, positifs ou négatifs) mais n'est pas systématiquement conclusive sur les incidences du projet pour certaines composantes de l'environnement (climat, risques, sols, eau notamment). Ces incidences entrent en outre parfois en contradiction avec les orientations fixées par le PADD. Ces contradictions, et la teneur globale des impacts du projet, sont développées en partie 5 du présent avis, par composante.

Le lien n'est pas systématiquement fait entre les secteurs à enjeu et les mesures prises, notamment dans les orientations d'aménagement et de programmation, pour éviter, réduire ou compenser les dommages prévisibles sur l'environnement. Enfin, non-seulement l'impact résiduel, par secteurs, sur les composantes avant et après mesures n'est pas mis en évidence, mais de plus ces dernières ne sont pas qualifiées selon qu'il s'agit d'évitement, de réduction ou de compensation.

Ainsi, si dans l'ensemble cette analyse des incidences se révèle à la fois claire et pertinente, l'oubli de certaines composantes (adaptation au changement climatique, qualité agronomique des sols, qualité de l'air...), le manque de territorialisation claire et pédagogique des impacts par secteur de projet et la difficile identification et caractérisation des mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser ses impacts en affaiblissent quelque peu la portée.

L'autorité environnementale recommande de réaliser une analyse des incidences sur l'environnement et la santé humaine par secteurs de projet, afin de faire émerger les mesures à mettre en œuvre pour les éviter, les réduire, voire les compenser.

• **L'évaluation des incidences Natura 2000**, présentée en partie I du chapitre 1 du tome 6 du rapport de présentation, est trop succincte. Les sites Natura 2000 concernés sont décrits dans la partie État initial de l'environnement (tome 3) mais si les objectifs et actions de préservation sont présentés, ce n'est pas le cas des types d'espèces et d'habitats qu'ils accueillent ni des pressions qu'ils subissent.

L'évaluation des incidences examine bien les effets du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation et cite les incidences indirectes des mesures liées à la gestion des eaux usées et pluviales et conclut à l'absence d'incidences du projet de PLUi sur leur intégrité. Néanmoins, ni l'augmentation prévisible de la fréquentation des sites (en lien avec la hausse du tourisme et du nombre d'habitants) et des pressions et pollutions qui y sont liées, ni les incidences du projet sur les espèces et milieux communautaires protégés par ces sites mais situés en dehors, ne sont examinées.

L'autorité environnementale recommande de compléter et de détailler l'évaluation des incidences Natura 2000 afin de démontrer l'absence d'impacts directs et indirects du projet global sur les sites et les espèces communautaires.

- **Les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLUi sont présentés aux pages 37 à 39 du tome 6 du rapport de présentation. Il s'agit d'une synthèse des indicateurs développés par thématique de l'environnement dans les parties précédentes.

La liste d'indicateurs proposés, qui regroupe à la fois des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLUi et des indicateurs de suivi de son impact sur l'environnement, est bien structurée. La précision d'une périodicité de suivi, d'une source et d'une valeur initiale (état zéro) est positive. Néanmoins, des valeurs-cibles et des mesures correctrices à apporter en cas de dépassement de seuils ou d'identification à un stade précoce d'un éventuel écart pouvant être à l'origine d'impacts négatifs imprévus sur l'environnement auraient pu judicieusement être identifiées.

Sur le fond, parmi environ soixante-dix indicateurs retenus, une dizaine manque d'opérationnalité.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi des incidences du PLUi sur l'environnement par des valeurs cibles et des mesures correctrices en cas d'écart constaté.

5. ANALYSE DU PROJET DE PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

5.1. LE CLIMAT

Le climat est à la fois la composante de l'environnement la moins bien traitée du dossier, la moins prise en compte par le projet de PLUi, et celle qui constitue un enjeu des plus importants sur le territoire d'Avranches – Mont Saint-Michel compte tenu de l'évolution liée au changement climatique.

L'état initial de l'environnement sur cette composante (les énergies et le climat, p.95 à 103 du tome 3) est pauvre : laconique dans les sujets abordés, daté dans les chiffres donnés (2012 voire 2005), ne présentant pas la trajectoire d'évolution des émissions sur les dernières années écoulées, concluant à une nécessaire « limitation » de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Compte-tenu du projet communautaire d'accueillir 5 000 à 5 500 habitants supplémentaires d'ici une douzaine d'années et d'augmenter l'attractivité touristique du territoire, l'analyse des incidences du PLUi sur l'environnement prévoit clairement une hausse des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire. Cette perspective ne s'inscrit pas dans les objectifs fixés par les différents engagements internationaux et textes nationaux, au premier rang desquels figure la stratégie nationale bas carbone (réduction de 40 % des GES en 2030 et d'une neutralité carbone en 2050).

- *L'atténuation du changement climatique*

En termes d'atténuation du changement climatique, le PLUi dispose en principe de plusieurs leviers d'action : localisation des secteurs de développement à proximité des zones d'emploi, des services et des commerces ; encouragement des mobilités actives et des transports en commun dans les déplacements au détriment de l'autosolisme² ; réglementation favorable au développement d'énergies renouvelables ; normes exigeantes en matière de sobriété énergétique dans la construction (article L. 151-21 du code de l'urbanisme).

2 Autosolisme : fait qu'un automobiliste soit seul dans son véhicule.

Ces leviers sont globalement peu exploités dans le projet présenté. De fait, malgré les mesures annoncées en faveur du renforcement du réseau de cheminements doux, de l'augmentation des bornes de recharge électriques ou encore de la généralisation des emplacements de stationnement pour vélos, la dépendance des habitants du territoire à l'autosolisme ne sera pas remise en cause, en lien notamment avec la dispersion importante des secteurs Uh et AUh. La desserte ferroviaire d'Avranches et de Pontorson n'est pas exploitée dans le projet. La mise en valeur des voies cyclables et pédestres est essentiellement abordée sous le prisme du tourisme.

L'état initial de l'environnement met en évidence l'impossibilité de développer l'éolien sur le territoire en raison de la proximité avec le Mont Saint-Michel et la part quasi monopolistique du bois-énergie dans le mix énergétique renouvelable local, mais il ne décrit pas les perspectives induites par le démantèlement des barrages hydroélectriques de Vezins et de la Roche-qui-boit sur la Sélune.

S'il n'impose pas l'atteinte de performances énergétiques et environnementales importantes pour les nouvelles constructions, le règlement écrit encourage néanmoins la prise en compte des principes de bioclimatique, la sobriété énergétique, le recours à des dispositifs d'énergies renouvelables individuels et le choix de matériaux durables. La sémantique utilisée (« encourager ») témoigne d'une certaine volonté du territoire de favoriser ces dispositifs.

Dans les orientations d'aménagement et de programmation, il faut se référer aux principes des OAP sectorielles ou aux OAP thématiques « Biodiversité et Trame verte et bleue » et « Paysage : construire dans la baie du Mont Saint-Michel » pour trouver des éléments liés au bioclimatisme : implantation préférentielle du bâti par rapport au vent et à l'ensoleillement, prospect (distance permettant d'éviter les ombres portées). Cet aspect est donc le mieux traité du dossier.

L'autorité environnementale recommande de déployer des mesures beaucoup plus importantes en matière d'atténuation du changement climatique, notamment en termes de mobilité décarbonée et d'encouragement à l'utilisation des énergies renouvelables afin d'inscrire le territoire dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre.

- L'adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique doit marquer tous les choix d'aménagement, afin de garantir aux habitants présents ou futurs des conditions de vie pérennes où les risques sont minimisés au regard de l'évolution rapide du climat et des conséquences qui en découlent. Celles-ci peuvent s'exprimer à plusieurs niveaux : élévation du niveau de la mer, modification du régime des pluies, augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, raréfaction de la ressource en eau, augmentation de la fréquence et de l'intensité des îlots de chaleur, perte accélérée de biodiversité, etc.

Le projet de PLUi prend peu en compte ces éléments, notamment en matière de gestion de l'eau et de ses risques (voir ci-dessous). En particulier, les îlots de chaleur ne sont pas pris en compte, même si la sensibilité du territoire y est, aujourd'hui, encore relativement faible.

5.2. LA BIODIVERSITÉ

Dans l'ensemble, la biodiversité est bien prise en compte par le projet de PLUi et plusieurs outils ont été mis au service de sa préservation.

- Trame verte et bleue : continuités écologiques du territoire

La méthodologie d'élaboration de la trame verte et bleue dans l'état initial de l'environnement est particulièrement rigoureuse. La trame qui en est issue identifie et hiérarchise l'ensemble des sous-trames importantes pour le territoire, à l'exception peut être de la trame noire³, qui peine encore à être reprise dans les documents d'urbanisme, mais dont la préservation fait néanmoins l'objet de recommandations dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « Biodiversité et Trame verte et bleue ». Le règlement graphique fait correspondre aux principales continuités écologiques (réservoirs et corridors de biodiversité) un classement essentiellement en zone naturelle, notamment remarquable terrestre Nr et marine Nrm.

3 La trame noire est l'ensemble des corridors écologiques caractérisés par une certaine obscurité et empruntés par les espèces nocturnes.

Cette OAP, dont la conception a été voulue la plus large et didactique possible, est un très bon outil permettant le partage de bonnes pratiques et l'appropriation par les porteurs de projet d'éléments de connaissance et techniques en faveur de la reconstitution des continuités écologiques du territoire. Très dense, elle semble parfois perdre un peu en efficacité. Son respect devrait néanmoins conduire le territoire à agir de manière forte et généralisée, dans tous ses projets, en faveur de l'arrêt de l'érosion de la biodiversité.

De tous les éléments de la trame verte et bleue, c'est le bocage qui fait l'objet de la préservation la plus intéressante. L'inventaire du maillage bocager a été réalisé de manière exhaustive sur toutes les communes et a conduit à l'identification de 3610 km de haies qui seront préservées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Le dossier ne faisant pas mention de la date du recensement, de sa méthodologie ou des caractéristiques du bocage retenues pour cette identification (fonctionnalités, état de conservation et de stratification, préservation des haies inventoriées), il faut se référer à la charte de préservation et de gestion du bocage de la communauté d'agglomération Mont Saint-Michel – Normandie, décidée par les élus par délibération du 31 janvier 2019 et validée en juin de la même année.

Cette charte est un excellent outil d'information, de partage de bonnes pratiques et de gestion du bocage qui définit également les modalités de compensation de l'atteinte aux linéaires de haies. Ces modalités (1 pour 1 obligatoire dans le cas des haies identifiées par la politique agricole commune seulement ; compensation à fonctionnalité équivalente et préférentiellement sur la parcelle ; talus nu pouvant faire office de compensation dans certains cas, etc.) se veulent pratiques et mesurées. Si elles auraient certainement gagné à être plus ambitieuses d'un point de vue environnemental, elles s'inscrivent pour le moment dans un outil pertinent et encourageant, amené à évoluer et à s'étoffer.

Le territoire est faiblement boisé mais seulement 12 % des bois, soit 394,43 hectares sur 3 164, sont préservés, essentiellement au titre des espaces boisés classés (article L. 113-1 du code de l'urbanisme), sans plus d'explication.

Parmi les mesures retenues en faveur de la trame verte et bleue figurent notamment le recours privilégié à des essences locales pour la réalisation des plantations, et notamment des clôtures végétales, la perméabilité des clôtures pour la petite faune encouragée dans l'OAP thématique, la préservation et la reconstitution des berges des cours d'eau ou la préservation des zones humides.

- Préservation des milieux sensibles et remarquables du territoire

Tenant compte de leur importance en nombre et en qualité, les secteurs de biodiversité remarquable du territoire faisant l'objet d'une protection ou d'inventaires sont globalement bien protégés par le zonage retenu (zone N, secteurs Nr ou Nrm notamment).

Néanmoins, la localisation de quelques secteurs de développement prévus par le projet de PLUi mériterait d'être réexaminée au regard des sensibilités écologiques fortes qui sont identifiées. C'est le cas notamment du STECAL Ne/Nz à Genêts pour l'extension d'un parking qui prend place dans un réservoir de biodiversité littoral identifié au schéma régional de cohérence écologique, un espace proche du rivage au titre de la loi Littoral⁴, dans un espace naturel sensible (« Dunes de Dragey ») du conseil départemental de la Manche, dans la zone de protection spéciale « Baie du Mont Saint-Michel » (site Natura 2000) et la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF⁵) de type I « Marais de la Claire-Douves et dunes ».

Par ailleurs, trois secteurs de développement (deux secteurs 1AUh pour du logement et un secteur 1AUz pour de l'activité) sont également situés, à Pontorson, dans l'emprise d'une zone identifiée par la convention internationale Ramsar pour la préservation des zones humides d'importance internationale. Enfin, six secteurs de développement (1AUh et 2AUh au Parc et au Luot) sont situés pour tout ou partie dans la ZNIEFF de type II « Mares sourceuses de Saint-Pience à Plomb ».

- Intérêt écologique des zones ouvertes à l'urbanisation

Comme évoqué plus haut (partie 4.3 du présent avis), aucun inventaire de terrain (faunistique et floristique) des secteurs d'ouverture à l'urbanisation n'a été réalisé. La méthodologie de l'évaluation des incidences sur

4 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

5 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

l'environnement s'est également exemptée d'une analyse fine par secteur de projet des sensibilités et des impacts.

Ainsi, en l'absence d'inventaire, si l'essentiel des secteurs d'ouverture à l'urbanisation est situé à l'extérieur du périmètre des milieux les plus sensibles, et malgré la mise en place des mesures liées à la préservation des haies ou des zones humides dans les OAP ou le règlement, il n'apparaît pas possible de qualifier ni la sensibilité écologique des secteurs de projet, ni les impacts de leur ouverture à l'urbanisation sur la biodiversité.

L'autorité environnementale recommande de procéder à un inventaire faune-flore des secteurs d'ouverture à l'urbanisation et de réexaminer la pertinence de certains secteurs de projet tels que le maintien du STECAL pour un parking à Genêts ou ceux de Pontorson situés dans des milieux sensibles et remarquables.

5.3. L'EAU

- Préservation des zones humides

L'état initial de l'environnement ne s'appuie pas sur la cartographie des zones humides de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie, mais sur des études de terrain réalisées dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement des eaux (SAGE) du territoire, dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur (sondages pédologiques et reconnaissance botanique). Cet inventaire, non exhaustif mais fiable, a permis de mettre en évidence 5 096 hectares de zones humides avérées sur le territoire, soit 9,5 % de sa superficie totale.

L'ensemble de ces zones humides est protégé par le règlement du PLUi : identifiées au règlement graphique à la parcelle, elles sont assorties d'un règlement écrit de portée générale s'appuyant sur l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme qui en interdit l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation ou le remblai – en bref, la destruction – sur tout le territoire. Néanmoins, la juxtaposition, dans le règlement écrit, de trois doctrines d'évitement et de compensation des zones humides selon les secteurs du territoire, en fonction des schémas d'aménagement et de gestion des eaux en vigueur (SAGE du Couesnon, SAGE de la Sélune et SAGE Sée), tend à minimiser et complexifier la préservation des zones humides. Un alignement de la règle retenue sur la doctrine la mieux-disante d'un point de vue environnemental aurait pu être judicieusement retenu.

En outre, dans les secteurs concernés par le SAGE Sélune, l'une des exceptions au principe de non-destruction des zones humides – dans la situation « *des extensions de bâtiments et d'ouvrages connexes* » – ne peut être considérée comme satisfaisante et proportionnée du point de vue de la préservation de ces milieux aux services écosystémiques cruciaux et particulièrement menacés.

Par ailleurs, peu de secteurs d'ouverture à l'urbanisation (2,36 hectares au total) concernent in fine des zones humides avérées inventoriées, ce qui témoigne globalement d'une bonne mise en œuvre de la démarche d'évitement des impacts sur cet enjeu. Lorsque c'est le cas, l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) précise alors qu'une réflexion devra être menée lors de la réalisation du projet d'aménagement ou de construction, afin d'intégrer la zone humide en évitant les impacts ou, « *à défaut* », en les réduisant ou les compensant. Cette rédaction laisse donc la porte ouverte à un évitement des incidences en phase projet. Malgré cette précaution, un secteur interroge particulièrement : la partie sud de la zone à vocation d'activité (1AUz), rue des Saules à Pontorson, qui est quasi intégralement située en zone humide avérée inventoriée par le SAGE. Dans ce cas, il sera difficile de démontrer comment l'évitement et la réduction pourront être menés pour préserver le secteur humide. Un retrait de ce secteur devrait donc être envisagé pour rester cohérent avec la doctrine que s'est fixée le territoire.

Il convient enfin de remarquer que les secteurs de prédisposition à la présence de zones humides identifiées par la DREAL ne font pas l'objet d'une préservation spécifique. Les mares du territoire n'ont quant à elles pas fait l'objet d'un inventaire et ne font dès lors l'objet d'aucune protection réglementaire, si ce n'est, le cas échéant, lorsqu'elles sont repérées dans un secteur d'OAP.

L'autorité environnementale recommande de retirer du projet de PLUi le secteur 1AUz situé rue des Saules à Pontorson, ainsi que d'identifier et de préserver les mares du territoire au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

- Ressource en eau

Parmi les 27 captages que compte le territoire, deux sont prioritaires⁶, à Chavoy et Luot, et trois autres, à Lolif, Saint-Quentin-sur-le-Homme et Sartilly Baie Bocage, présentent des dépassements des seuils autorisés de concentration en nitrates dans les eaux brutes. D'un point de vue quantitatif, le territoire semble toutefois *a priori* présenter une ressource suffisante.

Dans l'état initial de l'environnement, le degré d'avancement de la protection des captages d'eau potable aurait dû être présenté par captage et non par syndicat pour mieux rendre compte des secteurs les plus exposés.

L'augmentation à venir de la consommation en eau potable est estimée à 230 000 m³ par an. Si cette estimation est intéressante et permet d'anticiper l'évolution de la demande et les besoins qui y sont liés, elle ne précise pas si elle tient compte des besoins de l'industrie et de l'agriculture. Le lien entre le réchauffement climatique et la dégradation de la ressource en eau, tant en qualité (pollutions diffuses, intrusion du biseau salé avec la hausse du niveau de la mer) qu'en quantité (diminution des pluies utiles permettant de recharger les nappes, hausse de l'exploitation de la ressource) n'est pas examiné.

Trois secteurs d'ouverture à l'urbanisation (pour de l'habitat, de l'activité et à vocation mixte) sont situés dans le périmètre de protection rapprochée du captage d'eau potable des Noés à Ducey-les-Chéris ce qui, même en tenant compte du raccordement obligatoire à la station d'épuration et au réseau pluvial existant, fait peser un risque sur l'objectif de protection de la ressource en eau, d'autant que le secteur 1AUz peut accueillir des activités polluantes.

L'autorité environnementale recommande de réexaminer la localisation de trois secteurs de développement à Ducey-les-Chéris et de préciser l'augmentation à venir des pressions sur la ressource en eau, en lien notamment avec le changement climatique.

- Qualité des eaux de surface et de baignade

Le territoire Avranches – Mont Saint-Michel dispose d'un important chevelu de cours d'eau, organisé autour des trois rivières principales, la Sée, la Sélune et le Couesnon. La qualité de ces cours d'eau est globalement médiocre, de même que celle de certaines zones de baignade à Saint-Jean-le-Thomas, en raison notamment d'une pollution diffuse aux nitrates, phosphore et pesticides.

L'assainissement des eaux usées d'un territoire, qu'il soit collectif ou non, joue un rôle important dans la qualité des eaux de surface situées à l'aval des points de rejet. Ici, l'assainissement collectif est globalement bien calibré en quantité et de nombreux travaux sont prévus pour mettre aux normes les stations d'épuration en difficulté. Deux nouvelles stations devraient notamment voir le jour. En outre, l'annexe au tome 6 du rapport de présentation précise la répartition des charges du projet d'aménagement du territoire par station d'épuration (globalement 7 400 équivalents-habitants supplémentaires prévus à l'horizon 2030, répartis entre logements, hébergements touristiques et activité économique), ce qui permet d'avoir une appréciation de la soutenabilité du projet au regard de la capacité restante des stations en haute saison, en incluant l'activité économique et industrielle. Le dossier ne contient en revanche pas d'informations sur la récurrence et l'importance des rejets d'effluents non-traités des stations d'épuration.

Le taux de dispositifs d'assainissement non-collectif du territoire n'est pas présenté. Les installations recensées ne sont conformes qu'à 40 % et l'état initial de l'environnement préconise une bonne adéquation entre le choix des secteurs à développer et l'aptitude des sols à l'assainissement individuel en filière de référence (épandage à faible profondeur), dans les secteurs non-concernés par un système d'assainissement collectif. Cette recommandation n'est pas suivie d'effet ou du moins cela n'apparaît-il pas dans le rapport de présentation.

Il convient de noter que les règlements écrit et graphique protègent convenablement les cours d'eau en classant l'essentiel du réseau hydrographique en zone N (naturelle) ou A (agricole), en prescrivant le respect d'une bande d'inconstructibilité de dix mètres de part et d'autres du haut des rives des cours d'eau, réduite à 5 m en zone urbaine, en protégeant les zones humides et en favorisant l'infiltration des eaux de pluie à la parcelle des nouveaux projets. Enfin, l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « Biodiversité et Trame verte et bleue » encourage la préservation et la reconstitution des

⁶ Les captages prioritaires, identifiés lors de la loi Grenelle, désignent des captages ou des actions prioritaires doivent être menées pour lutter contre la pollution des masses d'eau, notamment aux nitrates.

ripisylves, la plantation de haies perpendiculaires au sens d'écoulement des eaux ou encore le maintien de zones tampons le long des cours d'eau et aménagements routiers.

Toutefois, si elles sont évoquées dans l'OAP thématique, aucune mesure de restauration des continuités piscicoles n'est formellement prévue dans le document d'urbanisme, la préservation des mares n'étant pas non plus prise en compte.

- Les risques liés à l'eau : inondations, ruissellements et submersion marine

L'état initial de l'environnement présente une carte, peu lisible, de l'atlas des zones inondables du territoire, issu des données de la DREAL. Si elle n'est pas reprise explicitement dans l'analyse des incidences du PLUi sur l'environnement, cette carte a été utilisée pour évaluer les secteurs d'ouverture à l'urbanisation. Pour rappel, le PADD fixe pour objectif la « réduction » de l'exposition des « biens et personnes soumis aux risques », ce qui correspond aux objectifs fixés nationalement et régionalement, notamment par le plan de gestion des risques d'inondation.

Or, plusieurs secteurs d'ouverture à l'urbanisation sont prévus par le projet de PLUi dans des zones inondables (16,53 hectares de surfaces ouvertes à l'urbanisation concernées par l'aléa d'inondation) : outre de nombreux secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) Az ou Nz (environ 17 STECAL agricoles ou naturels, dans lesquels les activités existantes sont autorisées à s'agrandir de manière limitée, sont concernés par des zones inondables), ce sont surtout les secteurs AU qui posent problème : dix secteurs au total, dont trois 1AUh et un 2AUh dédiés à de l'habitat, et deux 1AUz et deux 2AUz dédiés à de l'activité. Certains de ces secteurs, dont deux situés sur la commune de Pontorson, sont entièrement concernés par l'aléa inondation et augmenteront manifestement la vulnérabilité des biens et des personnes qui s'y trouveront, en contradiction avec les objectifs affichés.

De même, l'analyse des incidences fait état de deux secteurs dont les franges sont situées en zone rouge ou orange du plan de prévention des risques d'inondation de la Sée (secteur LD Pivette, 2AUh à Avranches et secteur LD des Pigannières/Le Jardin, 2AUz à Ponts). Or, l'objectif du PPRi dans ces zones est de « Stopper tout développement urbain ou tout aménagement vulnérable ou susceptible d'accroître le niveau d'aléa sur les zones voisines ». Il conviendrait donc de réduire ces secteurs au niveau des portions concernées par le zonage du PPRi.

Si l'aléa de submersion marine est globalement bien pris en compte en considérant les données actuelles, quelques secteurs de projets à Beauvoir et à Pontorson, sont prévus dans des périmètres situés parfois sous le niveau de référence, c'est-à-dire gravement exposés à la hausse du niveau de la mer à moyen terme.

L'aléa de remontées de nappes phréatiques jusqu'à 10 cm de profondeur est pris en compte dans la partie générale du règlement écrit qui interdit notamment les sous-sols dans les secteurs les plus exposés.

Les phénomènes de ruissellement n'ont quant à eux pas été identifiés sur le territoire, mais cela ne signifie pas que l'aléa soit absent et que le risque pour les populations soit nul, notamment au regard des forts dénivelés observés dans certains secteurs. Une information à ce sujet est attendue.

L'autorité environnementale recommande de réduire la vulnérabilité du territoire en interdisant les constructions dans toutes les zones inondables et en engageant une réflexion sur la diminution du risque dans les secteurs urbanisés concernés par des aléas forts. Elle recommande également de compléter l'information sur les risques en identifiant sur le territoire les couloirs de ruissellement.

5.4. LES SOLS

- Qualité agronomique des sols

Malgré la bonne qualité agronomique générale des sols révélée dans le diagnostic agricole, l'évaluation environnementale du projet de PLUi ne s'est pas appuyée sur une étude de la qualité agronomique des sols. Ce critère ne figure donc pas parmi ceux présidant au choix des secteurs ouverts à l'urbanisation. Si l'analyse des incidences du projet de PLUi indique qu'aucune exploitation de culture biologique ne sera affectée, quatre exploitations agricoles demeurent particulièrement touchées par sa mise en œuvre.

L'autorité environnementale recommande de prendre en compte la qualité agronomique des sols dans les critères du choix des secteurs à urbaniser.

- Modération de la consommation d'espace et lutte contre l'artificialisation

Au total, les secteurs d'extension de l'urbanisation (AU) concernent 305 hectares, dont 183,6 pour de l'habitat strict et 88 pour de l'activité autre que touristique. Plus de la moitié de ces secteurs (160,3 hectares) sont d'ouverture à l'urbanisation différée (2AU), c'est-à-dire que les capacités des réseaux doivent être augmentées et le PLUi modifié pour les ouvrir à l'urbanisation, dont 71 pour du logement (39 %) et 61,4 pour de l'activité (70%).

Ce phasage est intéressant. Même si ce n'est pas précisé dans le dossier, il pourrait permettre de conditionner une grande partie de l'ouverture à l'urbanisation (50 % soit les zones 2AU) à l'évaluation du PLUi qui sera faite à la moitié de sa durée de vie, et ainsi de s'assurer de leur nécessité par rapport au projet intercommunal et de leur soutenabilité environnementale.

L'enjeu pour le territoire est de s'insérer dans la trajectoire nationale d'artificialisation zéro des sols d'ici 2050. Or, l'extension de l'enveloppe urbaine octroyée par le projet de PLUi au développement du territoire reste assez élevée.

Néanmoins, par rapport à la consommation d'espaces naturels et agricoles des années passées, l'effort de réduction réalisé dans le cadre du PLUi est sensible et pourrait s'inscrire dans la trajectoire nationale. Si l'on ne regarde que le logement (seuls chiffres fournis par le dossier), entre 2002 et 2010, l'extension de l'urbanisation a représenté 32,9 hectares par an ; et entre 2009 et 2018, 22,6 hectares par an. Le projet de PLUi prévoit quant à lui 15,3 hectares par an pour du logement. Ce chiffre ne tient en revanche pas compte des autres sources d'artificialisation lors des années passées, et notamment de l'activité, ce qui ne permet pas d'avoir un regard sur l'ensemble de l'extension de l'urbanisation.

Une ambition plus forte en faveur de la modération de la consommation d'espaces agricoles et naturels gagnerait à être envisagée : notamment par une accélération de la réduction de la vacance, pour viser un taux de 6 % envisagé dans le dossier (la vacance représente 9,6 % du parc de logements en 2014, soit 2190 logements). Par ailleurs, seul un taux de 20 % du potentiel brut densifiable a été retenu (environ 65 hectares pour un potentiel de 319, soit environ 1000 logements sur environ 4800). En outre, comme évoqué plus haut, les chiffres présentés par le territoire s'insèrent dans un scénario de développement démographique relativement important au regard duquel n'est étudiée aucune alternative.

En matière d'artificialisation des sols, il convient d'ajouter aux chiffres de l'extension (305 hectares), ceux de la densification dans des dents creuses ou des fonds de parcelles qui représentent, pour l'habitat, 65 hectares. Le potentiel foncier mobilisable au sein des zones d'activités n'étant pas présenté, il est impossible de déterminer l'impact de l'installation de nouvelles entreprises ou équipements dans les espaces encore vides de ces secteurs et encore moins de s'assurer de l'adéquation de l'enveloppe d'extension de l'urbanisation allouée à l'activité au regard des potentialités réelles du territoire.

Du point de vue des mesures retenues pour limiter l'artificialisation, il convient de relever que le règlement écrit prévoit, dans les secteurs U, l'obligation de construire en limite parcellaire sur les unités foncières de plus de 1000 m². Cette disposition intéressante permet d'anticiper de futures divisions parcellaires à même de lutter contre l'étalement urbain.

L'autorité environnementale recommande de réévaluer le projet de développement urbain en augmentant l'objectif de remise sur le marché de logements vacants et la part de densification et de reconstruction de la ville sur elle-même dans l'enveloppe totale dédiée à la construction de » logements. Elle recommande également de profiter de l'évaluation intermédiaire du PLUi pour réexaminer la pertinence des secteurs d'ouverture à l'urbanisation différée (2AU) au regard des tendances démographiques constatées et de la soutenabilité du projet global vis-à-vis de l'environnement.

- Pollution des sols

Le territoire Avranches – Mont Saint-Michel compte trois sites ou sols pollués de manière avérée, tous situés en zone d'activité (Uz). Il compte également 43 sites et sols potentiellement pollués cartographiés dans l'état initial de l'environnement. Deux secteurs de développement de l'habitat (1AUh et 2AUh) sont prévus à Avranches et Ducey-Les-Chéris dans des zones comprenant des sols potentiellement pollués, pris en compte par l'OAP pour le secteur 1AUh. Une grande vigilance sera à observer dans l'analyse des sols et le traitement des potentielles pollutions, afin de ne pas exposer les futurs habitants à leurs effets.

5.5. LES PAYSAGES ET LE PATRIMOINE

La préservation des paysages et du patrimoine emblématiques de la baie du Mont Saint-Michel est un enjeu majeur du territoire. Le PLUi dans son ensemble contribue à la préservation, voire à la reconstitution de paysages de qualité par différentes mesures contenues dans les règlements écrits et graphiques, notamment le recours fréquent aux articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme, ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles. La charte de préservation et de gestion du bocage évoquée plus haut jouera également un rôle en ce sens.

Plus particulièrement, l'OAP thématique « Construire en baie du Mont Saint-Michel » est un outil pertinent et innovant, développé à la fois à destination des porteurs de projet et des services instructeurs des permis de construire, afin d'attirer leur attention sur le niveau d'exigence à avoir lors de la délivrance de permis dans des secteurs soumis à des fortes covisibilités avec le Mont. À noter que la préservation des vergers au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme aurait dû être envisagée au regard de l'intérêt, rappelé dans cette même OAP, de ces espaces pour la qualité des paysages et la biodiversité.

Le diagnostic présente une analyse intéressante des typologies d'entrées de villes et des enjeux de préservation paysagère qui y sont liés. Elle aurait néanmoins dû être couplée à une présentation cartographique des secteurs concernés par cette problématique.

5.6. LA SANTÉ HUMAINE

Les activités humaines peuvent être sources de nombreuses nuisances pour les riverains, les travailleurs ou les usagers du territoire. Le bruit, les odeurs, les vibrations mais aussi la pollution de l'air, de l'eau et du sol, ou les champs électromagnétiques peuvent constituer d'importants facteurs de détérioration de la santé humaine. Des éléments naturels, tels que l'émission de radon issue des roches granitiques ou les pollens allergisants, peuvent également constituer des nuisances à prendre en compte, et si possible à réduire.

Ces éléments sont globalement peu détaillés dans le rapport de présentation, en particulier dans l'état initial de l'environnement et dans l'analyse des incidences du projet de PLUi sur l'environnement.

- Émissions naturelles de radon

Le département de la Manche est classé prioritaire vis-à-vis des émissions naturelles de radon. En effet, ce gaz radioactif naturel émanant du sol représente un risque lorsqu'il est inhalé dans certains bâtiments où il s'accumule parfois. En France, c'est le deuxième facteur du cancer du poumon après le tabac. Le potentiel d'exhalation en radon diffère suivant les formations géologiques. L'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire a établi une cartographie nationale de probabilité de présence du radon ; 21 communes du territoire sont concernées par la classification 3 « moyenne à forte ».

Cette problématique est bien présentée dans l'état initial de l'environnement et dans le règlement du PLUi, qui prévoit des mesures pour en limiter les incidences sur la santé humaine.

- La qualité de l'air

Les mesures prises en faveur de la mobilité douce contribueront à limiter la détérioration de la qualité de l'air, largement due, sur le territoire, aux transports. Mais la hausse importante du nombre d'habitants, de touristes et d'activités attendus, la faible ambition affichée en faveur d'un report modal vers les transports en commun et le développement souhaité de la filière bois-énergie conduiront, en l'absence de mesures fortes dans les autres domaines (agriculture, industrie, rénovation thermique des bâtiments) à une dégradation de la qualité de l'air.

L'autorité environnementale recommande de mieux détailler la nature et l'ampleur actuelle des pollutions atmosphériques, de mieux analyser l'incidence des choix d'aménagement opérés sur la composante air et de proposer des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation adéquates.

- Le bruit

Le bruit est seulement évoqué pour les infrastructures routières et non pour la voie ferrée ou les activités industrielles. Plusieurs routes sont classées à grande circulation sur le territoire et plusieurs secteurs d'ouverture à l'urbanisation, notamment quelques secteurs AUh dédiés à de l'habitat, sont prévus à proximité de ces infrastructures. Toutefois, la localisation de ces zones (écran bâti existant, distance vis-à-

vis des voiries concernées...) et les mesures prises dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles permettent d'y réduire les nuisances potentielles.

- Autres sources de nuisances

Les nuisances liées aux carrières ne sont pas prises en compte dans les choix d'aménagement, malgré le fait que des secteurs actuellement habités ou d'ouverture à l'urbanisation se situent sous les vents dominants (à l'est notamment) et donc potentiellement exposés au bruit et aux poussières.

Les champs électromagnétiques issus du réseau électrique haute tension ne sont pas évoqués alors que plusieurs secteurs d'ouverture à l'urbanisation (AU) à Saint-Loup et Isigny-le-Buat sont ouverts sous des lignes électriques à haute tension.

Enfin, il convient de noter que l'accueil de 5000 à 5500 habitants d'ici 2030 concourra à l'augmentation estimée d'environ 3740 tonnes par an pour les seuls déchets ménagers et de tri sélectif liés aux habitants.

L'autorité environnementale recommande de mieux prendre en compte certains risques et nuisances (poussières, champs électromagnétiques, collecte et tri des déchets, etc.) dans l'état initial de l'environnement et dans le choix des secteurs à urbaniser, afin de mieux garantir la préservation de la santé humaine.