



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
Élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Forges-les-Eaux (76)**

N° MRAe 2022-4718

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 16 février 2023 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Forges-les-Eaux (76).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Marie-Claire BOZONNET, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Olivier MAQUAIRE, Christophe MINIER et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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 commune de Forges-les-Eaux pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 novembre 2022.

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 30 novembre 2022 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 et de la santé humaine 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 (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

SYNTHÈSE

La commune nouvelle de Forges-les-Eaux a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU) le 26 septembre 2022 et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 21 novembre 2022.

Les documents présentés sont globalement de bonne qualité, clairs et illustrés. La démarche d'évaluation environnementale a été menée, mais elle n'est pas suffisamment approfondie (notamment en matière d'état initial, d'analyse des incidences, de mesures d'évitement et de réduction, d'indicateurs et de mesures de suivi), et les résultats de la consultation du public sont absents.

L'objectif de la commune est de retrouver une dynamique démographique après une période de baisse depuis 2013. Ainsi, le projet de PLU vise à accueillir 56 habitants supplémentaires à l'horizon 2031. Pour ce faire, la réalisation de 156 logements est prévue. Cette quantification tient compte des besoins liés au desserrement des ménages. Le projet prévoit de densifier le tissu urbain (30 logements) et de créer de nouvelles zones à urbaniser, dont la principale accueillera 80 logements sur de 4,2 hectares. Par ailleurs, le PLU prévoit une zone d'activités de quatre hectares en entrée de ville ainsi qu'un nouveau terrain de sport sur 2,65 hectares, portant la consommation totale à 10,85 hectares. Cette consommation d'espace étant supérieure aux objectifs de réduction de 50 % par rapport à la décennie passée tels que fixés par la loi « climat et résilience », le projet de PLU doit être revu afin d'intégrer des objectifs de modération foncière plus ambitieux, s'inscrivant dans la trajectoire nationale.

Les grands secteurs naturels de la commune, notamment boisés, sont préservés par le zonage du PLU. Ils ne bénéficient toutefois pas de protections renforcées, ce qu'il conviendrait de justifier. Les éléments de la trame verte et bleue (haies, mares) sont quant à eux bien protégés, de même que les zones humides qui sont également identifiées dans le plan de zonage. Le projet de zone d'activités prend place sur des terrains identifiés comme non humides par une étude spécifique menée dans le cadre de l'élaboration du PLU, mais qui sont toutefois classés réservoir humide par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (ex-schéma régional de cohérence écologique). La localisation et l'envergure de cette zone d'activités nécessitent par conséquent d'être ré-examinées. En outre, l'analyse des impacts du projet de PLU sur la biodiversité dite « ordinaire » gagnerait à être approfondie pour définir des mesures d'évitement, de réduction ou, à défaut, de compensation, plus adaptées.

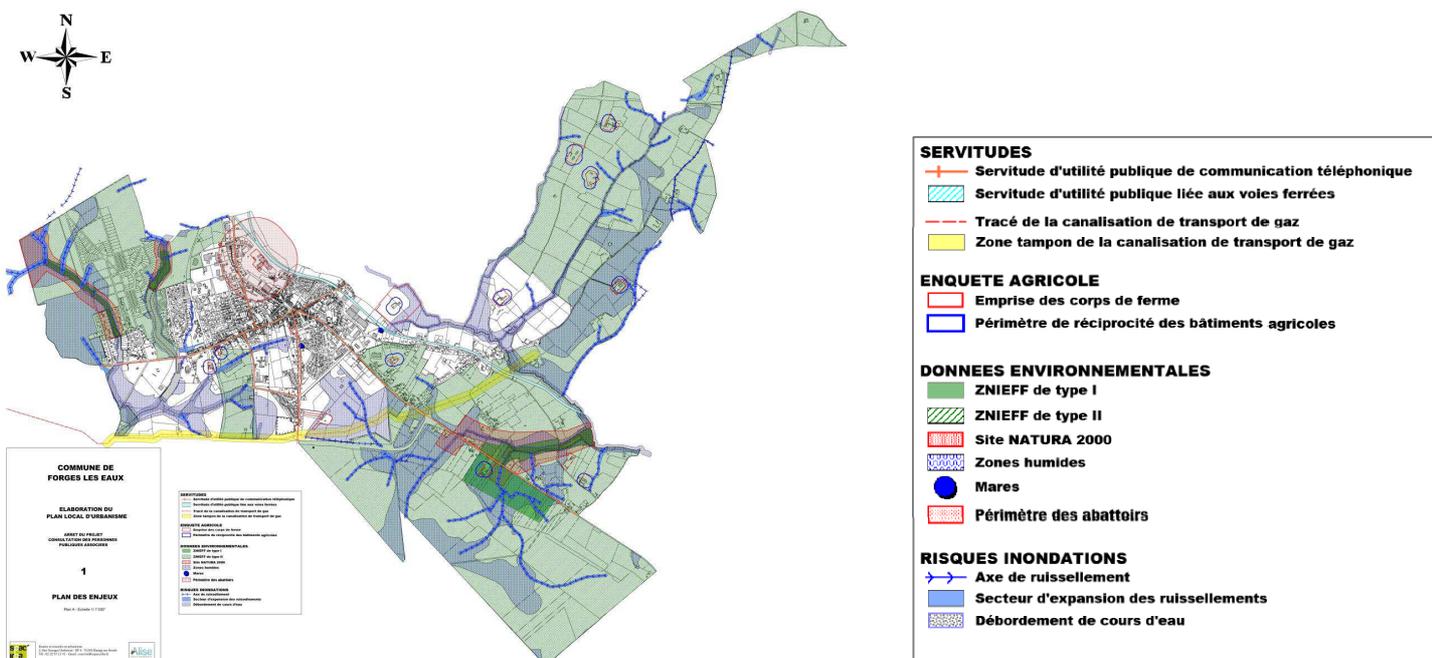


Figure 1 : Enjeux du territoire de la commune de Forges-les-Eaux (source : dossier)

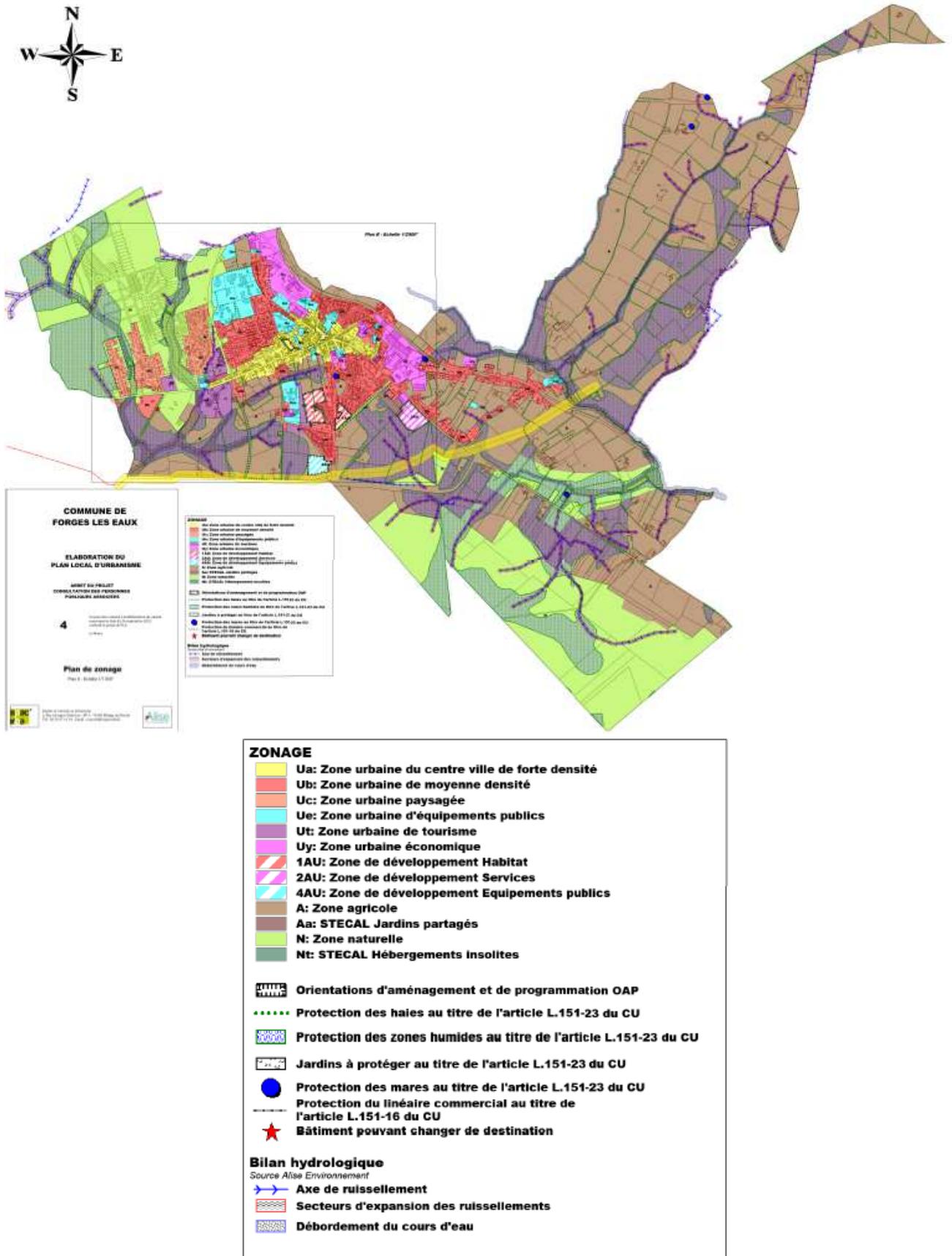


Figure 2 : Plan de zonage du PLU de la commune de Forges-les-Eaux (source : dossier)

1 Contexte réglementaire

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

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 et la santé humaine, 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 et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

Le 21 novembre 2008, la commune de Forges-les-Eaux a prescrit la révision de son plan d'occupation des sols (POS) valant élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU). Suite à la création de la commune nouvelle de Forges-les-Eaux, issue de la fusion des communes de Forges-les-Eaux et du Fossé, la procédure a été étendue au territoire de la nouvelle commune par délibération du 20 décembre 2017. Depuis mars 2017, le POS est devenu caduc ; par conséquent, la commune historique de Forges-les-Eaux est soumise au règlement national d'urbanisme (RNU).

Le projet de PLU sur le territoire de la commune nouvelle de Forges-les-Eaux a été arrêté le 26 septembre 2022 par le conseil municipal, et a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 21 novembre 2022.

Depuis le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021, pris en application de la loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique (loi Asap) du 7 décembre 2020, les élaborations ou révisions des plans locaux d'urbanisme sont soumises à évaluation environnementale systématique (avant le décret, le PLU de Forges-les-Eaux était soumis à évaluation environnementale systématique du fait de la présence d'un site Natura 2000² sur le territoire communal).

2 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

Les documents présentés sont globalement de bonne qualité rédactionnelle, clairs et agrémentés d'illustrations. Le rapport de présentation, divisé en plusieurs tomes, est bien organisé, ce qui facilite l'appropriation et la compréhension du PLU.

Le rapport de présentation PLU est globalement synthétique, ce qui a l'avantage d'en faciliter la lecture ; néanmoins il comporte des imprécisions qu'il conviendrait de combler par les réponses à apporter aux recommandations émises ci-après.

2 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. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

3 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

Les rubriques de l'évaluation environnementale traduisent les différentes séquences de cette évaluation. Leur qualité reflète celle de la démarche d'évaluation environnementale.

3.1 Qualité de la démarche itérative

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public. L'article R. 151-3 du code de l'urbanisme décrit la démarche d'évaluation environnementale.

La méthodologie de l'évaluation environnementale est décrite (p. 54 du tome 4) mais reste très générale, ce qui ne permet pas de comprendre comment le projet de PLU de la commune de Forges-les-Eaux a été élaboré. Des éléments sont néanmoins présents ailleurs dans le dossier (notamment le tome 3 « *explication du projet* », dans lequel un groupe de travail est évoqué), sans pour autant démontrer le caractère itératif de la démarche. Des scénarios démographiques ont été élaborés et sont présentés, mais des éventuelles alternatives aux choix retenus, notamment de zonage, ne sont pas évoquées. À titre d'exemple, le projet de PLU expose brièvement dans le diagnostic un projet touristique non finalisé ; une zone 3AU « *zone de développement touristique à très long terme* » semble en effet avoir été envisagée, visible sur le plan « *bilan hydrologique* » fourni en annexe. Son absence dans le PLU arrêté mériterait d'être explicitée et présentée le cas échéant en tant que mesure ayant permis d'éviter un impact important en termes de consommation d'espace.

Par ailleurs, il aurait été nécessaire de rappeler la démarche de concertation menée avec le public et de décrire les éventuelles modifications apportées pour tenir compte du résultat de cette concertation.

L'autorité environnementale recommande de décrire la démarche itérative menée pour l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), ainsi que les solutions alternatives envisagées dans ce cadre, afin de justifier davantage les choix opérés, et de préciser comment ont été prises en compte les consultations et la concertation avec le public, dans ces choix.

3.2 Prise en compte du cadre législatif et des autres plans et programmes

Les documents supra-communaux avec lesquels doit être compatible le PLU ou qu'il doit prendre en compte sont présentés dans le rapport de présentation (tome 1), des pages 105 à 108, puis dans le cadre de l'examen de la compatibilité du PLU, des pages 7 à 13 du tome 4 du rapport de présentation relatif à l'évaluation environnementale. La commune de Forges-les-Eaux s'insère dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Bray en cours d'élaboration.

Cette analyse (du tome 4) se borne à présenter les plans ou schémas mais ne démontre pas la compatibilité du PLU avec eux ou leur prise en compte. Par ailleurs, elle n'est pas à jour puisque les informations sur le SCoT sont antérieures à celles fournies dans le diagnostic (p. 13 du tome 1, il est indiqué que le SCoT devait être arrêté fin 2022), et celles sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) sont très anciennes (il a depuis été approuvé le 2 juillet 2020). En outre, il pourrait être indiqué que le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), présentés en pages 9 et 49 de l'état initial de l'environnement (tome 2) sont désormais intégrés au Sradet.

L'autorité environnementale recommande de mettre à jour les informations relatives aux documents supra-communaux à prendre en compte et de justifier davantage la cohérence du projet de PLU avec ces plans et programmes.

3.3 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

Diagnostic

Le diagnostic expose notamment les évolutions constatées en matière de population et de logements sur la commune. La population de la commune a évolué de manière irrégulière depuis 1968. Elle stagne à partir de 2006 et baisse depuis 2013 (3 989 habitants), pour s'établir à 3 813 habitants en 2018. Le nombre de logements a quant à lui constamment augmenté, pour atteindre 2 334 logements en 2018 (1 202 en 1968 et 1 908 logements en 1999). Il est à souligner que depuis 2013, la commune a perdu quelques résidences principales au profit des résidences secondaires, au nombre de 144 en 2018. Par ailleurs, le taux de logements vacants était significatif et atteignait 12,5 % en 2018 (d'après l'Insee), mais selon un bilan réalisé fin 2021, ce taux serait tombé à 4 % notamment du fait d'un nombre important de démolitions d'immeubles du parc social de la commune et d'acquisitions/locations dans le contexte de la crise sanitaire.

État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement (tome 2 du rapport de présentation) aborde les différentes composantes attendues. Néanmoins, la description du paysage est relativement succincte et mériterait quelques illustrations. Concernant la biodiversité, le rapport omet de mentionner la Znieff³ de type I « les prairies du Pont-Bain et des Bruyères », pourtant représentée sur le schéma de la page 44. La trame verte et bleue à l'échelle communale n'est pas détaillée, et la biodiversité dite « ordinaire » n'est pas prise en compte. La carte des zones humides devrait quant à elle être complétée par celle relative aux secteurs de prédisposition à la présence de zones humides. Concernant les risques, il convient de rectifier le niveau de l'aléa retrait-gonflement des argiles inscrit dans le dossier (cf. partie 4.3 du présent avis) à l'aide des données disponibles sur le site internet de la Dreal.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement par des compléments sur le paysage, la biodiversité (y compris pour les secteurs prédisposés à la présence de zones humides) et le risque de retrait-gonflement des argiles.

Analyse des incidences sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

L'analyse des incidences sur l'environnement examine brièvement les impacts du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), puis procède à l'évaluation des incidences des autres pièces du PLU sur les différentes composantes environnementales. Cette partie est globalement peu détaillée, voire incomplète sur certaines thématiques. Les impacts sur l'eau, sur le paysage, sur la biodiversité, ou encore sur l'activité agricole, devraient être davantage décrits, de même que les mesures « éviter-réduire-compenser » (ERC) qui sont peu nombreuses ou insuffisamment caractérisées. À titre d'exemple, aucune mesure n'est identifiée sur la préservation des sols, alors que des règles du PLU permettent de limiter l'impact de l'urbanisation sur les sols comme le coefficient d'emprise au sol, ou la gestion des eaux pluviales.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences par une description précise et quantifiée des impacts du projet de PLU et de présenter les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC) associées.

³ L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. 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.

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLU soumis à évaluation environnementale, est présentée pages 37 à 43 de la partie « évaluation environnementale » (tome 4 du rapport de présentation). L'analyse est réalisée sur le site Natura 2000 présent en trois endroits sur la commune, à savoir la zone spéciale de conservation (ZSC) « *Pays de Bray humide* » désignée au titre de la directive européenne « *Habitats, faune, flore* ». L'analyse indique que la très grande majorité des zones concernées par le site Natura 2000 est classée en zone naturelle (N), à l'exception d'un secteur d'habitations classées en zone Uc au sein du site Natura 2000, mais un zoom cartographique aurait permis de mieux percevoir la superposition. Quelques compléments seraient également utiles sur l'impact potentiel lié à l'absence de protection des éléments boisés sur les parcelles concernées.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000, notamment par un extrait cartographique plus précis sur le secteur classé en zone Uc.

Justification des choix

Les choix opérés pour établir le PADD et les règles applicables sont exposés dans le tome 3 du rapport de présentation. Les explications relatives au dimensionnement du nombre de logements sont basées sur l'analyse du « *point mort* » (nombre de logements nécessaires pour stabiliser la population) et sur les estimations de croissance de population, qui a fait l'objet de plusieurs scénarios. Ces derniers mériteraient néanmoins d'être mieux justifiés au regard des taux de croissance projetés et de la localisation des secteurs à urbaniser. L'évolution du parc de résidences secondaires est également prise en compte. La délimitation du zonage et les règles qui y sont associées sont bien expliquées. En revanche la protection des espaces naturels, dont les espaces boisés, aurait mérité une description plus détaillée, en expliquant notamment les choix de non-protection de certains éléments (cf. recommandation partie 4.2 du présent avis).

L'autorité environnementale recommande de mieux argumenter les choix retenus en matière de projection des besoins et de localisation des logements, compte tenu de l'extension envisagée de la zone urbaine.

Indicateurs et modalités de suivi

Les indicateurs et modalités de suivi retenus pour analyser les résultats de l'application du plan sont présentés dans le rapport (p. 53 du tome 4). Ils sont peu nombreux et ne portent pas tous sur des mesures de mise en œuvre du PLU. Par ailleurs, pour chacun des indicateurs, il serait pertinent de préciser les moyens consacrés au dispositif de suivi et de fixer autant que possible des valeurs cibles ainsi que les corrections envisagées en cas de non-atteinte de ces objectifs.

L'autorité environnementale recommande de définir des indicateurs supplémentaires en lien avec les enjeux de suivi environnemental du PLU et de préciser les moyens mis à disposition pour définir et piloter le dispositif de suivi de ces indicateurs (incluant le suivi de l'efficacité des mesures ERC), ainsi que les cibles à atteindre et les corrections envisagées en cas d'écart avec les objectifs.

Résumé non technique

Le résumé non technique constitue le tome 5 du rapport de présentation. Il reprend les principaux éléments du diagnostic et expose brièvement les enjeux environnementaux, le projet et ses incidences. Cette partie relative aux incidences pourrait néanmoins être plus étoffée. Le plan de zonage est présent à la fin mais quelques illustrations supplémentaires auraient pu rendre le document plus pédagogique. Le résumé non technique constitue en effet une pièce importante qui doit participer à une large information et permettre de faciliter l'appropriation du dossier de PLU par le public.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique et de veiller à son caractère pédagogique.

4 Analyse du projet de PLU et de la manière dont il prend en compte l'environnement

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur des thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale.

4.1 Les sols et la consommation d'espace

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation des sols. En effet, les sols constituent un écosystème vivant complexe et multifonctionnel d'une importance environnementale et socio-économique majeure. Les sols abritent 25 % de la biodiversité mondiale⁴, rendent des services écosystémiques essentiels, tels que la fourniture de ressources alimentaires et de matières premières, la régulation du climat grâce à la séquestration du carbone, la purification de l'eau, la régulation des nutriments ou la lutte contre les organismes nuisibles; ils limitent les risques d'inondation et de sécheresse. Les sols ne sauraient donc se limiter à un rôle de plateforme pour les activités humaines ou être appréciés pour leur seule qualité agronomique. Les sols constituent une ressource non renouvelable et limitée eu égard à la lenteur de leur formation, qui est d'environ un centimètre de strate superficielle tous les 1 000 ans.

En France, du fait de l'étalement de l'urbanisation et des infrastructures, l'artificialisation des sols augmente. Ce phénomène consiste à transformer un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement dédiées notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics, etc.), pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale de ce sol. Ainsi, entre 20 000 et 30 000 hectares de sol sont artificialisés chaque année. Cette artificialisation augmente presque quatre fois plus vite que la population et a des répercussions directes sur la qualité de vie des citoyens et sur l'environnement⁵.

Or, artificialiser peut non seulement grever un potentiel agricole, mais également, directement ou indirectement, porter atteinte aux fonctionnalités écologiques des sols, à la biodiversité, rendre plus difficile la lutte contre le changement climatique, réduire la résilience des territoires face aux risques naturels, notamment d'inondation, et banaliser les paysages qui sont sources d'attractivités et de qualité du cadre de vie.

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 fixe un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation qui est progressive. Les territoires, communes, départements, régions devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène d'artificialisation avec près de 20 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers artificialisés entre 2009 et 2018. La Normandie figure au 4ème rang des régions françaises ayant le rythme d'artificialisation le plus élevé⁶.

L'objectif de la commune de Forges-les-Eaux est de retrouver une dynamique démographique après une baisse de sa population depuis 2013 (176 habitants en moins). Pour cela, la commune souhaite permettre la réalisation de 156 logements, dont 100 logements pour maintenir la population actuelle de 3 813 habitants (« *point mort* »), et 56 pour l'accueil de nouveaux habitants. L'objectif est d'atteindre 3 920 habitants à l'horizon 2031, soit 107 habitants supplémentaires (soit deux habitants supplémentaires par nouvelle construction). Cet objectif correspond à une croissance annuelle de 0,25 % qui est très supérieure à celle constatée ces dix dernières années.

4 Source : résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548 (RSP))

5 Source : site internet ministère : <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

6 Source : présentation des premiers éléments de diagnostic sur l'artificialisation des sols et consommation foncière en Normandie – Mai 2021 <https://fr.calameo.com/books/006700379f4405a8c8947>

Une partie des logements vacants recensés a été comptabilisée (70 sur une centaine), sans qu'il soit précisé les mesures envisagées pour les mobiliser. Plus généralement, les explications concernant la centaine de logements à construire pour le maintien de la population mériteraient d'être plus étayées (p. 7 du tome 3), notamment en lien avec les démolitions récentes d'immeubles du parc social de la commune, indiquées dans le diagnostic.

Les potentialités foncières au sein de la zone urbanisée ont été analysées. Sur les 156 logements à construire, 30 sont prévus au sein du tissu urbain actuel. Une zone d'extension de 4,20 hectares est prévue pour accueillir le projet principal en matière d'habitat, avec 80 logements. La densité est de 17 logements par hectare, mais au regard des problématiques de consommation d'espace et du caractère urbain du bourg, une densité plus forte devrait être recherchée.

L'autorité environnementale recommande de mieux étayer l'analyse du besoin de production de logements pour le maintien de la population. Elle recommande également de revoir à la hausse la densité envisagée en zone d'extension.

Une deuxième zone 1AU de 1,30 hectare est prévue au PLU pour y accueillir une résidence pour seniors (32 logements). Elle prend place sur l'actuel terrain de rugby, qui n'est plus aux normes et sera déplacé en zone 4AU. Cette opération densifie le tissu urbain du fait de la nature du projet (25 logements à l'hectare) ; si elle n'engendre pas de consommation d'espace supplémentaire, elle entraîne néanmoins une artificialisation des sols malgré l'espace paysager maintenu dans l'orientation d'aménagement et de programmation.

Outre le développement résidentiel, le PLU prévoit la création d'une zone d'activités en entrée de ville, en continuité d'un supermarché existant. D'une surface de quatre hectares, elle a vocation à accueillir des activités de services et tertiaires. Le PLU justifie la création de cette zone en mentionnant des projets ou des intentions d'implantation d'entreprises bien identifiées, et par l'absence de concurrence avec d'autres zones d'activités du territoire (p. 25, 31 et 32 du tome 3). Pour autant, l'implantation de ce secteur d'activités est susceptible de compromettre des enjeux environnementaux importants (cf. partie suivante du présent avis), et constitue plus un facteur de rupture qu'une continuité urbaine. Dans l'attente de l'approbation du SCoT, qui définira ou encadrera les projets de développement économique, il serait préférable d'envisager une relocalisation et une réduction significative de cette zone, afin de tenir compte des enjeux en présence et de contribuer à inscrire le PLU dans la trajectoire de l'objectif national du « zéro artificialisation nette », d'autant plus que l'ouverture de nouveaux lots d'aménagement pour accueillir six entreprises supplémentaires dans la zone économique existante (Uy), à côté des abattoirs récemment remis en activité, engendrera également de l'artificialisation des sols (p. 41 du diagnostic).

Par ailleurs, une zone 4AU de 2,65 hectares est créée pour y installer le nouveau terrain de rugby et une piste d'athlétisme. Les besoins sont justifiés dans le rapport de présentation (p. 26 du tome 3). Cette nouvelle zone d'urbanisation contribue également à la consommation d'espace, même si en termes d'artificialisation des sols, l'impact est moindre au regard de la nature du projet.

La consommation d'espace doit aussi faire l'objet d'une évaluation de ses impacts sur l'activité agricole. Or, si le diagnostic fait état des exploitations agricoles de la commune et de leur viabilité et de leur pérennité (p. 32 à 36 du tome 1), l'impact de l'urbanisation future sur l'activité agricole n'est pas évalué. L'analyse des incidences du PLU (tome 4) devra être complétée sur ce point, en décrivant les différentes exploitations concernées, la part de leur surface agricole utile perdue, la remise en cause éventuelle de leur pérennité, etc. L'analyse de l'impact doit aussi prendre en compte les secteurs agricoles qui se trouvent réduits ou enclavés, donc risquant d'être menacés à terme, avec la mise en œuvre du PLU, comme celui jouxtant la principale zone 1AU.

Le projet de PLU engendre donc une consommation d'espace en extension de 10,85 hectares au total à l'horizon 2031, par rapport à la situation en 2020. Comparativement aux 14,67 hectares consommés entre 2010 et 2020, cette consommation projetée ne répond pas à l'objectif national de réduction de 50 %. Les objectifs de réduction de 15 % de la consommation d'espace d'une part et de 25 % de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers d'autre part (la différence entre les deux n'étant par ailleurs pas explicitée), tels qu'affichés dans le PADD, doivent par conséquent être revus pour être plus ambitieux.

L'autorité environnementale recommande de définir des objectifs plus ambitieux de réduction de la consommation d'espace pour inscrire le PLU dans la trajectoire de l'objectif national, notamment en réévaluant les besoins de la zone d'activités. Elle recommande également d'évaluer précisément les impacts du PLU sur l'activité agricole et les fonctionnalités associées.

4.2 La biodiversité et le paysage

Les principaux espaces naturels s'étendent sur une part importante du territoire de la commune nouvelle de Forges-les-Eaux. Le site Natura 2000 « *Pays de Bray humide* » (trois secteurs différents sur la commune) bénéficie dans le projet de PLU d'un classement en zone naturelle (N), hormis un secteur en zone Uc pour tenir compte de quelques habitations existantes en lisière de la forêt. Afin de préserver au mieux le site Natura 2000, les boisements ou arbres présents sur les parcelles de ces quelques habitations auraient dû faire l'objet d'une protection au titre des éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme), d'autant plus que la zone Uc correspond dans le PLU à une « *zone urbaine paysagée* ». Des dispositions spécifiques figurent toutefois au règlement écrit de la zone Uc pour protéger la lisière de la forêt.

L'autorité environnementale recommande de mieux protéger les éléments boisés présents au sein des parcelles situées en site Natura 2000 et classées en zone Uc.

Les secteurs concernés par les Znieff de type I « *le bois de l'Epinay* » et « *l'étang du Donjon* » sont classés en zone naturelle (N), tandis que la Znieff « *les prairies du Pont-Bain et des Bruyères* » est classée pour partie en zone N et pour partie en zone agricole (A), contrairement à ce qui est mentionné dans la partie « *explication du projet* » (p. 15 du tome 3). Un classement uniquement en zone N aurait été davantage approprié ; néanmoins, la trame « *zone humide* » figurant sur le plan de zonage protège en grande partie la Znieff. La Znieff de type II « *le Pays de Bray humide et vallée de la Béthune* », assez vaste, est en très grande majorité en zone N ou A.

Les secteurs naturels sont caractérisés par la présence de forêt, notamment le Bois de l'Epinay, qui est aussi géré par le Conseil départemental en tant qu'« *espace naturel sensible* », et la forêt de Bray. Ces vastes boisements sont en partie protégés par le classement N mais ne sont identifiés ni au titre des espaces boisés classés (EBC- article L. 113-1 du code de l'urbanisme), ni au titre des éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme). Le caractère en partie humide de ces forêts, avec la présence de landes et zones tourbeuses à gérer, en est peut-être la raison, mais il aurait été utile que le dossier l'explique et le justifie, d'autant plus que le classement en EBC semble avoir été envisagé puisque le règlement de la zone Uc (article Uc 13) le prévoit à propos de la préservation des lisières. Le PADD (page 3) indique les « *masses boisées* » comme éléments protégés. Cependant, elles ne figurent pas sur le plan de zonage. En revanche, les haies sont bien identifiées sur le plan de zonage et le règlement écrit prévoit des dispositions pour les protéger. Par ailleurs, le PLU contient une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « *continuités écologiques* », qui reste toutefois assez générale, et une liste des végétaux d'essences locales en fin de règlement écrit.

L'autorité environnementale recommande de protéger davantage les espaces boisés au-delà du zonage naturel (N) ou de justifier l'absence de cette protection.

Du fait de la mise en œuvre du PLU, quelques éléments utiles à la biodiversité dite « ordinaire » risquent d'être supprimés, sans que l'impact en soit évalué. Ainsi, une large haie perpendiculaire à la route est présente au sein de la zone d'activité projetée (2AU). Or, l'OAP correspondante ne l'évoque pas et le plan de zonage ne l'identifie pas ; si cela résulte d'un choix de la collectivité, il doit être justifié et l'impact de cette destruction rendue possible doit être analysé, afin d'en définir des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation. Une « structure paysagère » à créer est prévue sur l'arrière de la parcelle en limite avec la zone agricole, mais sa valeur écologique reste à démontrer. Il en est de même pour les boisements présents au sein de la zone d'activité Uy (à côté des abattoirs), qui sont voués à disparaître sans que l'impact de cette disparition ne soit évalué. Enfin, la suppression potentielle des arbres présents sur le site de projet de la zone Ua, qui accueillera 12 logements, n'est pas prise en compte dans l'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de décrire, de justifier et d'analyser les impacts sur les éléments naturels (haies, arbres...) des aménagements rendus possibles par le PLU et de définir en tant que de besoin des mesures visant à les éviter, les réduire ou, à défaut, les compenser.

La zone 4AU dédiée à l'accueil du nouveau terrain de rugby est située sur un corridor à fort déplacement ; comme l'indique le PLU, les impacts devraient être moindres puisque le passage de la faune sera possible. L'OAP de la zone 4AU précise en effet que les clôtures devront laisser passer la petite faune.

La zone Nt, définie pour permettre des « hébergements insolites » et qui accueille déjà un bâtiment utilisé par le casino voisin, nécessite de faire l'objet d'une analyse plus détaillée quant à son impact éventuel sur les habitats ou le dérangement de la faune.

Concernant les zones humides, celles qui sont avérées sont reprises dans le plan de zonage en tant qu'éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme). Le règlement écrit prévoit des dispositions pour protéger les éléments identifiés, mais il serait préférable d'ajouter explicitement les zones humides et les mares dans les éléments listés en page 9 du règlement écrit.

La zone d'activité (2AU) du projet du PLU a fait l'objet d'une étude de terrain pour confirmer ou non la présence de zone humide. Ce type d'étude est habituellement réalisé sur des terrains identifiés par la Dreal comme potentiellement humides. Or, pour le secteur concerné par la zone d'activité envisagée, les parcelles sont, dans cet inventaire, situées en zone humide avérée. Ceci est confirmé par l'identification du secteur en tant que « réservoir humide » par le SRCE (p. 35 du tome 4). L'étude menée par la collectivité conclut cependant à l'absence de zone humide sur une partie de ce secteur. Au demeurant, la zone 2AU se trouve incluse dans un secteur de zones humides plus large puisque les alentours ont bien été classés comme tel sur le plan de zonage, et son ouverture à l'urbanisation présente un risque d'impact, lié notamment à la gestion des eaux pluviales de la zone d'activités, sur les fonctionnalités des zones humides existantes. Compte tenu de ces impacts potentiels en termes de « grignotage » de ces zones humides, il convient de réexaminer cette implantation ou, à défaut, de démontrer l'absence d'alternatives et de prévoir les mesures adaptées conformément à la démarche « éviter-réduire-compenser ».

Les mares présentes sur la commune sont quant à elles identifiées et protégées au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande de revoir la localisation de la zone d'activités projetée (2AU), ou de justifier l'absence d'alternative et de prévoir en conséquence des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation adaptées pour les zones humides ou potentiellement humides du secteur concerné.

Sur le volet paysager, le PLU prévoit des aménagements visant à intégrer les projets, notamment dans les OAP : « structures paysagées à créer », « espace partagé paysager », « zone tampon paysagée », etc. Pour la zone 2AU prévue pour la zone d'activité, et à défaut d'en envisager une relocalisation, une analyse plus poussée des impacts mériterait d'être menée au regard de sa position très exposée en entrée de ville.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des impacts du projet de zone d'activités sur le paysage.

4.3 Les risques et les nuisances

La commune de Forges-les-Eaux est concernée par des risques naturels essentiellement liés aux inondations par ruissellement et remontée de nappe et aux mouvements de terrain. Elle n'est pas incluse dans un plan de prévention des risques (PPR).

Le risque d'inondation par ruissellement a fait l'objet d'une étude pour déterminer précisément les secteurs concernés. Ainsi, le plan de zonage du PLU identifie les axes de ruissellements ainsi que des secteurs d'expansion des ruissellements. Ces axes ne génèrent pas de disposition particulière dans le règlement écrit, seule y est rappelé l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, qui permet à l'autorité compétente de refuser un projet en raison d'un risque. De plus, les nouvelles zones à urbaniser ne sont pas concernées par ce risque. Le risque de remontée de nappe est en revanche traduit puisque le règlement écrit interdit la construction de sous-sols dans les secteurs concernés.

Concernant les mouvements de terrain liés aux cavités souterraines, deux secteurs faisant l'objet de déclaration d'exploitation de carrières à ciel ouvert sont présents sur la commune (le plan est joint en annexe). Le PLU indique par ailleurs que l'inventaire des cavités souterraines n'est pas nécessaire pour Forges-les-Eaux (p. 20 de l'état initial de l'environnement). La commune est également concernée par le risque relatif au retrait-gonflement des argiles. Le rapport de présentation n'est pas à jour puisqu'il indique que seul le risque faible est présent (page 20 de l'état initial de l'environnement) et que le risque « *n'implique aucune contrainte particulière pour le PLU ou pour les constructions à venir* ». Or, la commune est également concernée par l'aléa moyen, notamment sur la commune déléguée du Fossé, d'après les données de la Dreal Normandie. Des mesures sur les constructions sont donc désormais à prendre en compte en application de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan), du fait de l'accentuation du risque sur le bâti lié à l'augmentation du risque de sécheresse. Il serait par conséquent utile de le rappeler dans le rapport de présentation et dans le règlement écrit, même si ces dispositions relèvent plus du code de la construction que du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande de mieux prendre en compte le risque de retrait-gonflement des argiles dans le projet de PLU.

La commune de Forges-les-Eaux référence 21 sites à l'inventaire historique de sites industriels et activités de service (Basias). Ces sites sont listés dans l'état initial de l'environnement. Il conviendra de prévoir les dispositions nécessaires en cas de réaménagement urbain sur ces sites potentiellement pollués.

Concernant les nuisances, la zone Ua, destinée à accueillir 12 logements en densification de l'enveloppe urbaine, est située dans le périmètre de 100 mètres relatif au classement sonore de la RD 915 (classée en catégorie 3). L'OAP du secteur et le règlement écrit gagneraient à rappeler les prescriptions qui s'imposent en matière d'isolation phonique des bâtiments, et à prévoir des mesures complémentaires permettant de réduire l'exposition des futures populations aux pollutions sonores en intégrant les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), allant au-delà des normes applicables.

4.4 L'eau

L'alimentation en eau potable du territoire est assurée en régie par la collectivité de Forges-les-Eaux sur le territoire de l'ancienne commune de Forges-les-Eaux et par le syndicat « SIAEPA Forges-Est » sur le territoire de l'ancienne commune du Fossé. Le rapport indique que le réseau sera en capacité de desservir les zones futures de développement (p. 28 du tome 4) mais les données sur la consommation actuelle ne sont pas fournies alors que cette donnée est essentielle. De plus, les activités thermales de la commune sont également une source de consommation. Les besoins futurs ne sont pas quantifiés et seul l'accroissement de population semble pris en compte comme facteur d'augmentation de la consommation d'eau. Or, il apparaît nécessaire que le dossier traite dès à présent la gestion prévisionnelle de la ressource en tenant compte de tous les types de consommateurs (zone d'activités par exemple), des périodes de sécheresse, et en intégrant les effets probables du changement climatique sur la disponibilité en eau.

Concernant l'assainissement des eaux usées, le SIAEPA Forges-Est en a également la charge. Les effluents de l'ancienne commune de Forges-les-Eaux sont dirigés vers la station de Forges-les-Eaux, qui dispose d'une capacité de 15 800 EH (équivalent-habitant) par temps sec et 10 300 EH par temps humide. Les habitations sont raccordées pour la quasi-totalité à l'assainissement collectif. Sur l'ancienne commune du Fossé, une partie du bourg est en assainissement collectif, et les constructions des hameaux sont équipées de dispositifs d'assainissement individuel. Une station de traitement existe également sur Le Fossé, dont la capacité est de 400 EH. Actuellement, 200 EH y sont raccordés. Les zones d'urbanisation futures seront desservies par l'assainissement collectif. Le dossier de PLU indique qu'une attestation sera à demander au syndicat en charge de l'assainissement sur la compatibilité du PLU avec les capacités de traitement des eaux usées. Or, il importe dès à présent de s'assurer des capacités de traitement dans le cadre de la démarche d'évaluation environnementale du PLU. Comme sur l'eau potable, aucune donnée chiffrée sur l'évolution attendue des besoins n'est fournie.

L'autorité environnementale recommande de compléter le volet « eau potable » du rapport de présentation pour démontrer l'adéquation entre les besoins et les ressources, particulièrement dans le contexte du changement climatique. Elle recommande également de quantifier et de s'assurer des capacités des stations de traitement à gérer les effluents supplémentaires.

4.5 Le climat

L'un des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 7° du code de l'urbanisme) est la « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ». Le PLU aborde la thématique surtout en lien avec les déplacements. Le stockage du carbone est cité en tant qu'enjeu (p. 25 de l'évaluation environnementale), mais il est à rappeler que l'impact est aussi lié à l'urbanisation puisque le sol joue un rôle important dans ce stockage.

Les déplacements

Le PADD du PLU de Forges-les-Eaux vise à organiser les déplacements doux. Cette intention est traduite dans les OAP des secteurs d'habitat, qui prévoient que « *les aménagements devront permettre la création de liaisons piétonnes sécurisées* » notamment vers les secteurs de commerces ou services. Cette même orientation mérite de figurer dans l'OAP de la zone 2AU relative à la zone d'activités, ainsi que pour la zone 4AU dédiée au terrain de rugby et à la piste d'athlétisme. Par ailleurs, il est nécessaire de l'élargir aux aménagements cyclables (y compris le stationnement) car le développement de l'ensemble des modes de déplacements actifs⁷ est un enjeu fort. Une « *avenue verte* » est mentionnée mais sans description précise de ses fonctionnalités ni de son utilisation potentielle.

⁷ La mobilité active est une forme de transport de personnes, et parfois de biens, qui n'utilise que l'activité physique humaine comme source d'énergie. Les formes de mobilité active les plus connues sont la marche à pied et la bicyclette.

Les liaisons intercommunales en vélo méritent une attention particulière, notamment pour l'accès à la gare de Serqueux située à environ 2,5 km. Selon le rapport (p. 27 et 99 du tome 1) les actifs utilisent peu le vélo mais, au-delà de ce simple constat, il est impératif de disposer d'un état des lieux et d'une analyse des potentialités avec une cartographie des voies cyclables et des abris et/ou anneaux de stationnement, ainsi que d'une stratégie ambitieuse de développement des modes alternatifs à l'usage de la voiture. Des projets de nouvelles voies cyclables peuvent s'avérer nécessaires à prévoir dans le PLU ; en effet, aucun emplacement réservé n'est identifié pour la création de liaisons douces, alors que leur utilisation est citée dans le PADD (page 3) et que le diagnostic constate un manque d'espace dédié au vélo (p. 97 du tome 1).

L'autorité environnementale recommande de réaliser un diagnostic et une analyse du potentiel de développement des modes de déplacement alternatifs aux véhicules individuels motorisés, notamment les modes actifs, d'établir sur cette base une stratégie ambitieuse de mobilités et de prévoir en conséquence des mesures favorisant les aménagements propres à ces mobilités alternatives et leurs usages.

Les bâtiments

En matière constructive, des mesures peuvent être mises en place dans les PLU pour atténuer les impacts sur le climat et favoriser l'adaptation au changement climatique. Sur ce point, le PLU n'affiche aucune intention. Certes, l'entrée en vigueur de la réglementation environnementale 2020⁸ permet désormais aux bâtiments d'être plus vertueux en matière de performance énergétique, mais le PLU, notamment à travers les orientations d'aménagement aurait pu par exemple inciter, voire imposer, les principes du bio-climatisme⁹. Le règlement écrit ne prévoit aucune disposition relative à la sobriété, à la performance énergétique, ni aux installations de production d'énergie renouvelable, telles que l'énergie photovoltaïque sur les toitures ou les parkings (ombrières).

Pour afficher des objectifs de réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre de manière plus forte, le PLU aurait pu s'appuyer sur les dispositions des articles L. 151-21 et R. 151-42 du code de l'urbanisme afin de fixer des prescriptions en faveur de principes d'aménagement répondant aux impératifs de sobriété et de performances énergétiques, ou sur la règle n° 33 du Sraddet qui consiste à « *favoriser la création de nouveaux quartiers et de constructions neuves visant une performance énergétique ou carbone supérieure aux exigences réglementaires en vigueur* ».

L'autorité environnementale recommande d'inscrire dans le PLU (OAP et règlement) des orientations et prescriptions favorisant la sobriété et la performance énergétique des bâtiments, ainsi que le développement des énergies renouvelables.

8 Réglementation environnementale 2020 : elle s'appliquera aux bâtiments neufs et fixe comme objectif que toute nouvelle construction devra produire davantage d'énergie qu'elle n'en consomme (bâtiment à énergie positive et maison passive) ; le but est de diminuer l'impact sur le climat, de poursuivre l'amélioration de la performance énergétique et la baisse des consommations et de garantir aux habitants que leur logement sera adapté aux conditions climatiques.

9 Le bioclimatisme (ou la bioclimatique suivant les ouvrages) regroupe l'ensemble des techniques et méthodes permettant une gestion plus frugale de l'énergie dans le bâtiment en tirant parti de son environnement et du climat, tout en améliorant sensiblement le confort de vie. L'architecture bioclimatique, ou bioclimatisme, recherche un équilibre entre la conception de l'habitat, son milieu (climat, environnement, etc.) et les modes et rythmes de vie des habitants.