



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délégué
Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo (50)

N° MRAe 2023-5000

PRÉAMBULE

Par courrier reçu le 24 juillet 2023 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie, l'autorité environnementale a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo (50) sur le projet d'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Le présent avis est émis par Monsieur Noël Jouteur, membre de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie, par délégation de compétence donnée par la MRAe lors de sa séance collégiale du 28 septembre 2023. Les membres de la MRAe Normandie ont été consultés le 17 octobre 2023 et le présent avis prend en compte les réactions et suggestions reçues. Cet avis contient l'analyse, les observations et recommandations que la MRAe formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale, sur la base des travaux préparatoires produits par la Dreal de Normandie.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégialement le 27 avril 2023¹, Monsieur Noël Jouteur 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.

* *

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 27 juillet 2023 le préfet de la Manche et l'agence régionale de santé de Normandie.

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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 internet :

<https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

AVIS

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 retenus au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

La communauté d'agglomération « Saint-Lô Agglo » est composée de 61 communes² et a été créée le 1er janvier 2017. Le 18 décembre 2017, le conseil communautaire de Saint-Lô Agglo a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

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.

Le projet de PLUi a été arrêté le 26 juin 2023 par le conseil communautaire, et a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 24 juillet 2023.

1.3 Contexte géographique et environnemental

La communauté d'agglomération de Saint-Lô se situe au centre du département de la Manche. Elle couvre un territoire de 830 km² et est peuplée d'environ 76 500 habitants (Insee 2020). Hormis le pôle urbain de Saint-Lô, le territoire est relativement rural.

Le territoire de Saint-Lô Agglo est caractérisé par un relief varié, ce qui lui confère de multiples motifs paysagers, notamment quatre grands types de paysage : les paysages bocagers, les paysages montueux et escarpés, les paysages de marais et les paysages urbains. Il est en partie inclus dans le parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, et est constitué des bassins versants de la Vire, de la Souilles, de la Taute et de l'Aure.

Le territoire concentre de nombreux espaces sensibles avec notamment trois sites Natura 2000³, plusieurs Znieff⁴ de type I et de type II, un secteur couvert par un arrêté préfectoral de protection de

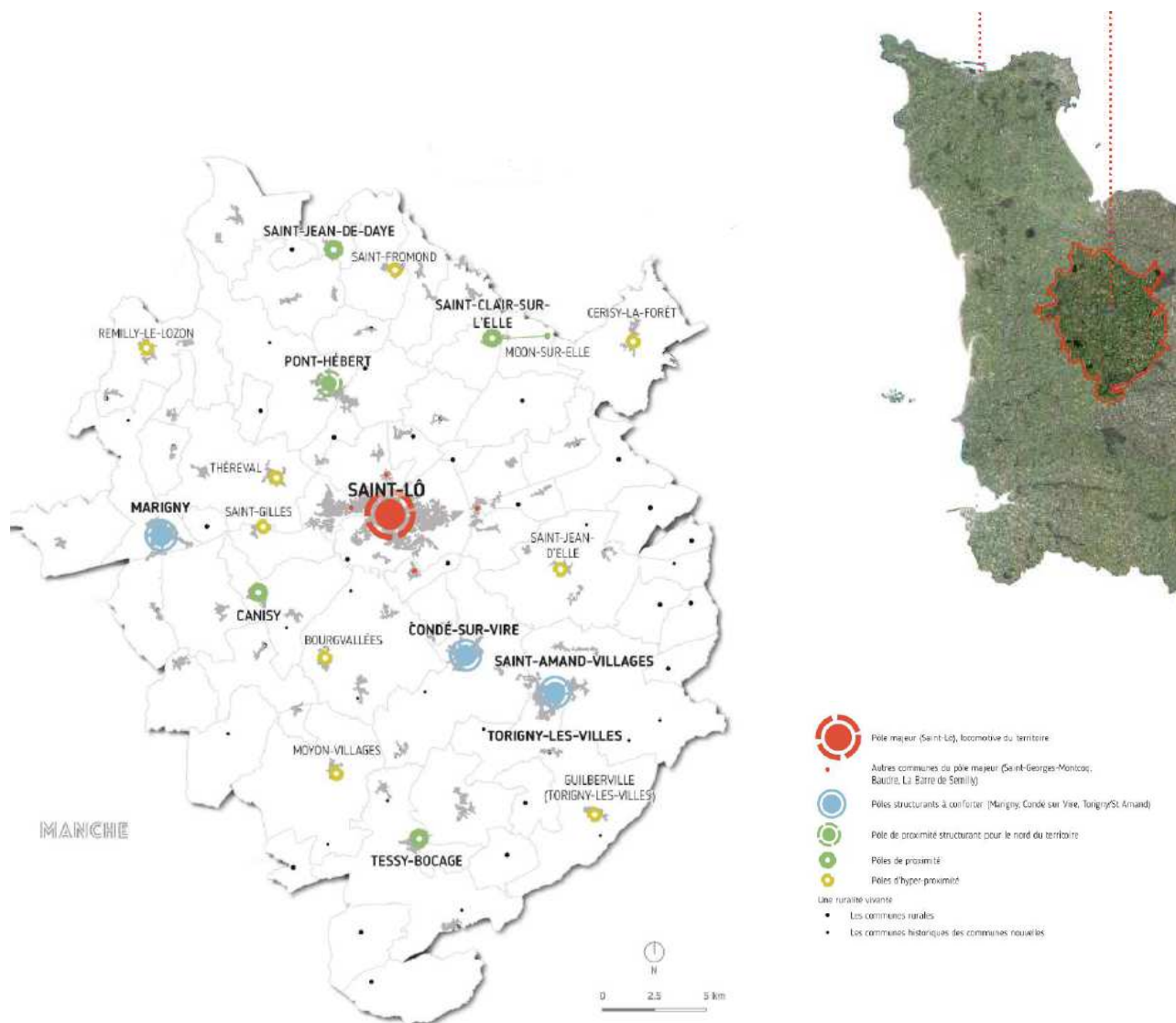
2 Dans le dossier, le tableau p. 4 de l'état initial de l'environnement indique 63 communes par erreur.

3 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).

4 Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) ont 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

Avis délégué de la MRAe Normandie n° 2023-5000 en date du 24 octobre 2023

biotope, une réserve naturelle nationale, de nombreuses zones humides (notamment le secteur des marais désigné comme zone humide d'importance internationale Ramsar⁵), trois sites classés, trois sites inscrits et des espaces forestiers, qui reflètent la richesse en biodiversité du territoire.



Territoire du PLUi de Saint-Lô Agglo (source : dossier)

et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

- 5 Les sites RAMSAR correspondent à des zones humides à forts enjeux, reconnues d'importance internationale au titre de la Convention du 2 février 1971.

Avis délégué de la MRAe Normandie n° 2023-5000 en date du 24 octobre 2023

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo (50)

2 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.

2.1 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

Le dossier du PLUi comprend :

- un ensemble de documents présentant la procédure (délibérations, débat sur le projet d'aménagement et de développement durables, etc.) ;
- le rapport de présentation (RP) :
 - état initial de l'environnement
 - diagnostic socio-démographique et urbain
 - diagnostic agricole
 - rapport de justification avec évaluation environnementale
 - résumé non technique (RNT)
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- le règlement écrit et le règlement graphique (plusieurs plans et types de plans) ;
- les annexes.

Les documents présentés sont dans l'ensemble de bonne qualité, bien rédigés et agrémentés d'illustrations. Toutefois, le style de police utilisé dans certains tableaux (rapport de justification, principaux constats du diagnostic territorial, p. 10 et suivantes) les rend peu lisibles. En outre, le format de certaines illustrations (schémas ou cartes) n'apparaît pas adapté pour la version numérique du PLUi, puisqu'elles se trouvent parfois coupées entre deux pages (ex. p. 44-45, 86-87 et 128-129 de l'état initial, pages 28-29 du PADD).

Concernant le règlement graphique, un plan de zonage d'ensemble serait utile afin de mieux appréhender les principaux enjeux et la localisation des communes au sein du territoire intercommunal.

2.2 Qualité de la démarche itérative

L'évaluation environnementale vise à améliorer la prise en compte de l'environnement par les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une concertation importante avec le public et une information de celui-ci.

Une démarche itérative a été mise en œuvre pour élaborer le projet de PLUi selon une méthodologie et des modalités de transcription décrites dans le dossier (p. 5 à 7 du rapport de justification). Le bilan de la concertation est fourni : il relate les nombreux ateliers et réunions qui ont été organisés, sans toutefois indiquer les éventuelles modifications apportées au projet de PLUi à la suite de cette concertation. L'autorité environnementale souligne la qualité de la démarche qui a été suivie pour le choix de la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation, sur la base de la séquence « éviter-réduire-compenser » (p. 28 à 30 et 34 à 36 du RNT, ou p. 128-130 du rapport de justification).

En revanche, le rapport d'évaluation environnementale ne présente pas l'analyse des incidences potentielles des choix retenus sur l'environnement et la santé humaine, en particulier sur les secteurs à enjeux (cf. infra, partie relative à l'évaluation des incidences).

2.3 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

Diagnostic

Le diagnostic démographique et socio-économique expose les données du territoire sous une forme problématisée assez originale axée sur les flux et mobilités, les dynamiques économiques et les évolutions de la structure territoriale (maillage urbain et rural). D'autres éléments de même nature sont présentés dans la partie 2 de l'état initial de l'environnement. Dans l'ensemble, l'histoire du territoire de l'agglomération est bien décrite, mais certaines données de base relatives à la démographie et au logement ne sont pas fournies ni analysées (nombre total d'habitants, répartition par commune ou groupe de communes, évolution depuis les dernières décennies, nombre de logements et leur évolution entre les différents recensements, etc.). Le nombre d'habitants actuels n'est cité que dans l'évaluation environnementale (p. 33).

L'autorité environnementale recommande de mettre en évidence les données de base relatives à la démographie et au logement sur le territoire de Saint-Lô Agglo.

État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement aborde globalement les différentes composantes attendues. La description des paysages et de la trame verte et bleue est notamment très précise, et les explications relatives au relief et aux marais sont pédagogiques. En revanche il conviendrait de mettre en cohérence ces données avec celles du dossier de zonage d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP) du territoire (dont l'évaluation environnementale a été menée conjointement avec celle du PLUi) : trois sites Natura 2000, huit Znieff de type I et six sites classés ou inscrits sont mentionnés dans le présent dossier alors que celui du ZAEP en mentionne respectivement quatre, dix et sept. Par ailleurs le changement climatique est rapidement évoqué mais quelques données plus précises et actualisées pourraient être utiles, notamment en ce qui concerne ses conséquences prévisibles sur le territoire de Saint-Lô Agglo⁶.

L'autorité environnementale recommande de vérifier la cohérence de l'état initial de l'environnement notamment par rapport à celui établi dans le cadre de l'élaboration du zonage d'assainissement des eaux pluviales du territoire, et de le compléter par des données récentes relatives au changement climatique et à ses conséquences.

Justification des choix et analyse des incidences sur l'environnement

La présentation des choix effectués pour établir le PLUi et l'évaluation environnementale font l'objet d'un document unique, intitulé le rapport de justification. Dans l'ensemble, les choix retenus sont correctement expliqués : choix du scénario démographique, modes d'identification des différents

⁶ Le sixième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), publié entre le 9 août 2021 et le 4 avril 2022, précise les trajectoires d'évolution des émissions et des concentrations de GES (scénarios) possibles et conclut notamment que le changement climatique est plus rapide que prévu dans le précédent rapport. Le diagnostic pourrait également utilement s'appuyer sur les données et les analyses produites par le Giec normand, déclinaison pour la région Normandie du groupe d'experts internationaux rappelé ci-dessus (<https://cloud.normandie.fr/s/RqqMPzaeStop9GG>), ainsi que sur le profil environnemental régional élaboré par la Dreal (<https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/le-climat-r1093.html>).

secteurs faisant l'objet du plan de zonage et des OAP, reposant sur la séquence « éviter-réduire-compenser », les motifs de délimitation des zones, les règles appliquées. Les explications relatives au classement des éléments d'intérêt écologique sont également bien détaillées (p. 277 de l'évaluation environnementale).

En revanche, comme précédemment relevé, cette présentation traduit certes une démarche d'évaluation environnementale intégrée au processus d'élaboration du PLUi, mais des éléments importants s'en trouvent occultés ou dilués. Ainsi, l'analyse des impacts, même si elle a dû être effectuée en amont, n'est pas retranscrite dans le document. Une partie de cette analyse est incluse dans les OAP, qui identifient les enjeux parfois de manière détaillée (par exemple pour le site du Hutrel dans l'agglomération de Saint-Lô), parfois moins (par exemple pour la zone d'activités AUxil à Saint-Lô, p. 562 des OAP) mais sans distinguer ce qui relève de l'aménagement lui-même ou des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC). D'autres secteurs sensibles mériteraient un développement sur les potentiels impacts du projet de PLUi, tels que celui de l'OAP « équipement » prévue pour l'extension de la déchetterie à Saint-Lô.

Au-delà des descriptions par secteurs, il aurait été utile de présenter une analyse thématique, par composante environnementale. Comme pour l'analyse menée vis-à-vis des sites Natura 2000, cela aurait permis de mettre en lumière les potentiels impacts et de caractériser précisément les mesures ERC attendues. Ces mesures sont notamment identifiées parmi les « mesures environnementales opérationnelles » du règlement, telles qu'énumérées par le résumé non technique (p. 31-33) et détaillées dans l'évaluation environnementale, mais sans être explicitement reliées aux impacts correspondants.

De ce fait, il n'est pas possible d'apprécier les incidences potentielles de la mise en œuvre du PLUi notamment sur la biodiversité, le paysage, les émissions de gaz à effet de serre, les risques ou les nuisances, ni le caractère suffisant ou adapté des mesures envisagées pour les éviter ou les réduire. En ce qui concerne l'eau potable, l'analyse est peu précise : les besoins sont quantifiés mais le document ne démontre pas que la ressource en eau sera suffisante pour y répondre, y compris à terme et en tenant compte de la raréfaction de la ressource liée au changement climatique.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des incidences potentielles du PLUi en apportant des éléments d'appréciation par composante environnementale et en démontrant que les mesures visant à « éviter-réduire-compenser » ces incidences seront suffisantes et adaptées.

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000, présentée p. 346 du rapport de justifications, renvoie vers le « diagnostic » (en réalité, l'état initial de l'environnement) pour la description des sites Natura 2000 situés sur le territoire du PLUi, à savoir la zone de protection spéciale « *Basses Vallées du Cotentin et Baie des Veys* » désignée au titre de la directive européenne « *Oiseaux* » et les zones spéciales de conservation « *Coteaux calcaires et anciennes carrières de La Meauffe* » et « *Marais du Cotentin et du Bessin* » désignées au titre de la directive européenne « *Habitats, faune, flore* ». Les sites présents autour du territoire du PLUi sont brièvement présentés.

Cette évaluation présente une analyse précise de chacun des secteurs de projet du PLUi situés en tout ou partie en site Natura 2000 (deux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées – Stecal, pour une surface totale d'1,2 hectare) ou à proximité immédiate (quatre Stecal et un secteur de zone AU). Elle conclut à l'absence d'atteinte à l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation des sites Natura 2000.

Indicateurs et modalités de suivi

Les modalités de suivi et les indicateurs retenus pour analyser les résultats de la mise en œuvre du PLUi sont présentés à la fin du rapport de justification. Ceux relatifs à l'environnement pourraient être plus nombreux et leur présentation mériterait d'être clarifiée par rapport à la donnée de départ (ex. le linéaire de haies protégées ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme, avec 10 796 km comme donnée de départ, ou le nombre d'emplacements réservés utilisés pour l'aménagement des cheminements doux ne sont pas assortis d'objectifs ou valeurs-cibles). De plus, pour chacun des indicateurs, il serait nécessaire de définir les mesures correctives envisagées en cas de non-atteinte de ces objectifs.

L'autorité environnementale recommande de préciser, pour chacun des indicateurs retenus, les cibles à atteindre et les mesures correctives envisagées en cas d'écart avec les objectifs.

3 Analyse du projet de PLUi 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.

Par ailleurs, l'ampleur du territoire et l'échelle du PLUi ne permettent pas une analyse détaillée de la prise en compte de ces thématiques par les différents secteurs ouverts à l'urbanisation (notamment 230 zones à urbaniser).

3.1 Les sols et la consommation d'espace

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi climat et résilience du 22 août 2021, dont les dispositions ont été modifiées et complétées par la loi du 13 juillet 2023, fixe un objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation progressive. En effet les territoires, communes, départements, régions devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

Un des objectifs du PADD est « *d'assurer une croissance économique et un accueil de population en développant l'attractivité du territoire* ». Saint-Lô Agglo souhaite accueillir 10 000 nouveaux habitants à l'horizon 2035, et ainsi atteindre 86 000 habitants. Cet objectif est présenté comme répondant à un scénario « modéré », basé sur la variation annuelle de +0,73 % projetée pour la période 2020-2026 par le programme local de l'habitat (PLH) approuvé le 22 mars 2021. Pour l'autorité environnementale, il s'agit néanmoins d'un objectif relativement ambitieux, compte tenu du taux de croissance démographique constaté sur la période 2015-2019 (+0,5 %/an).

Pour y parvenir, la collectivité prévoit la réalisation d'environ 6 000 logements, soit 436 par an, dont 146 pour stabiliser la population actuelle (dessalement des ménages) et 290 pour l'accueil de populations nouvelles. Ces chiffres ont été réajustés par rapport au PLH qui prévoit 425 logements par an. Le PLUi prévoit aussi la remise sur le marché de 375 logements vacants, soit, conformément à l'objectif du PLH, environ 20 % de la production de logements prévue en densification.

Le projet de PLUi hiérarchise le développement en fonction de la typologie des communes, qui reprend exactement celle définie dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Saint-Lois approuvé en 2013. L'objectif est de prioriser le dynamisme démographique sur les pôles (pôle majeur, pôles structurants, pôles de proximité... selon la typologie du PADD p. 28-29), tout en offrant aux petites communes rurales des possibilités de développement. Selon le dossier, le pôle majeur (Saint-Lô et

quelques communes limitrophes) accueillerait ainsi 2 370 des 6 370 logements à produire (p. 37 de l'évaluation environnementale).

Conformément au PLH, le PLUi prévoit que globalement 30 % des nouveaux logements doivent être réalisés en densification du tissu urbain, les autres étant prévus en extension. Toujours selon le PLH, cet objectif de densification varie entre 40 % pour le pôle majeur, 30 % pour les autres pôles et 20 % pour les communes rurales. Parmi les pôles majeurs, il est prévu une exception pour la ville de Saint-Lô, pour laquelle les projections prévoient 50 % de logements en densification. Les capacités de densification ont fait l'objet d'une analyse précise (p. 46 à 51 de l'évaluation environnementale). Par ailleurs, le PLUi fixe des densités différenciées selon la hiérarchie des communes, de 10 à 25 logements par hectare.

En termes de consommation d'espace, pour réaliser les logements prévus en extension, il est prévu d'urbaniser 198 hectares, soit 13 ha par an, en cohérence avec les 15 ha/an fixés dans le PLH. Cette consommation est répartie selon la polarisation précédemment évoquée, mais le plan de zonage laisse apparaître des zones à urbaniser proportionnellement importantes dans des secteurs actuellement faiblement urbanisés dont la vocation à se développer mériterait d'être davantage argumentée (par exemple Amigny, Beaucoudray, Le Mesnil-Amey, etc.). Par ailleurs la localisation et la forme urbaine choisie pour certains secteurs, en excroissance du tissu urbain, accentuent l'effet de consommation d'espace (par exemple : secteurs AUh au nord-ouest d'Agneaux, à l'ouest de Couvains, de Quibou, de Saint-Georges-Moncocq, etc.).

Ces ouvertures à l'urbanisation peuvent générer de surcroît une réduction de l'espace agricole utile (effet d'enclave, par exemple pour le secteur AUh de Beaudre). Il en est de même pour la zone d'activités du Désert (secteur AUxm) qui, en franchissant la route par rapport à la zone d'activités existante, crée une entame d'urbanisation côté sud avec un impact très fort.

L'autorité environnementale recommande d'argumenter davantage les choix d'ouverture à l'urbanisation de secteurs relativement importants dans des communes de taille modeste et de veiller à éviter les pertes de fonctionnalités agricoles potentiellement induites.

Le PLUi prévoit par ailleurs l'accueil d'activités économiques sur un total de 66 ha, et l'accueil d'équipements sur 22 ha. Le développement est, comme pour les logements, polarisé selon l'armature territoriale qui a été définie.

Il convient enfin d'ajouter la consommation d'espace susceptible d'être générées par les 184 Stecal prévus sur le territoire, qui représentent au total 0,6 ha (la plupart étant limités à l'existant donc sans consommation d'espace, selon l'analyse détaillée pages 162 et suivantes de l'évaluation environnementale) et les neuf ha destinés à des emplacements réservés.

Au total, la consommation foncière prévue dans le cadre des secteurs de zone à urbaniser, des Stecal et des emplacements réservés représente environ 295 ha à l'échéance du PLUi (2035). En comparaison avec la période passée (521 ha entre 2013 et 2023), la réduction est de 43 %. La collectivité indique que cette réduction est plus volontariste que celle affichée dans le PADD (-20 % à -30%) et correspond à un « effort d'anticipation » de la loi climat et résilience (p. 271 de l'évaluation environnementale). Toutefois, pour l'autorité environnementale, il aurait été préférable d'inscrire dans le PADD du projet de PLUi un objectif plus ambitieux, en cohérence avec la trajectoire nationale d'une réduction de 50 % de la consommation d'espace à l'horizon 2031 dans le cadre de l'objectif national du « zéro artificialisation nette ». À cet égard, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Normandie est en cours de modification pour décliner cet objectif national sur les différents territoires intercommunaux de la région.

Par ailleurs, un phasage, à l'échelle du territoire intercommunal, pourrait permettre de temporiser et de réajuster les possibilités d'urbanisation en fonction des besoins, pour l'habitat et le développement économique (donc de manière plus globale que la stricte application de l'article L. 151-6-1 du code de

l'urbanisme, prévue par le présent projet de PLUi, et imposant un phasage conditionnel de l'ouverture à l'urbanisation des secteurs d'OAP résidentielles - p. 64 de l'évaluation environnementale).

L'autorité environnementale recommande d'inscrire dans le projet d'aménagement et de développement durable du projet de PLUi un objectif de réduction de la consommation d'espaces plus ambitieux et plus en cohérence avec la trajectoire nationale du « zéro artificialisation nette ».

3.2 La biodiversité et le paysage

Les grands espaces naturels, qu'il s'agisse des sites Natura 2000 ou des Znieff, sont dans l'ensemble bien préservés par le projet de PLUi. Les sites Natura 2000 sont classés en zone Np (« naturelle à protéger » correspondant aux secteurs les plus sensibles) du plan de zonage, hormis quelques exceptions identifiées (p. 351-353 de l'évaluation environnementale). Concernant les Znieff, celle de type I « Vallée de Jacre à Domjean et Saint-Louet-sur-Vire » n'est pas intégralement classée en zone naturelle, ce qu'il serait utile de rectifier ou d'expliquer.

Le travail mené pour décliner la trame verte et bleue à l'échelle du territoire à partir du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du SCoT apparaît rigoureux. La trame bocagère, avec son réseau de haies dense, est mise en évidence dans l'état initial et transcrite dans le règlement graphique.

Les principaux boisements sont protégés par leur classement en zone N et certains sont identifiés au titre des espaces boisés classés (EBC - article L. 113-1 du code de l'urbanisme). Ce sont ainsi 1 265 ha de forêt qui sont classés en EBC. Les autres boisements et éléments constitutifs de la trame verte sont quant à eux préservés au titre des éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme). Il en est de même pour les haies, dont la quasi-totalité est identifiée dans le plan de zonage (soit un linéaire de 10 800 km) et pour lesquelles le règlement écrit prévoit des dispositions pour les protéger. Celles situées au sein des zones à urbaniser sont identifiées dans les OAP sectorielles.

De plus, le PLUi contient une OAP thématique « trame verte et bleue », qui précise notamment la démarche ERC à mener (p. 601 des OAP) et comporte des recommandations sur la gestion de la végétation et de la biodiversité, ainsi qu'une annexe pédagogique (conseils, liste d'essences, etc.).

Pour autant, le classement de certains secteurs en zone à urbaniser risque de générer des impacts sur la trame bocagère, tels que les secteurs AUh du Lorey et du Mesnil-Eury (p. 180 et 192 des OAP), qui coupent un corridor au sein de la zone N et correspondent à des secteurs respectivement de prairie et de vergers. Une description de la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) réalisée pour délimiter ces secteurs est nécessaire pour justifier ces ouvertures à l'urbanisation (cf. recommandation en partie 2.3 du présent avis), voire, à défaut, pour les reconsidérer au profit d'une protection renforcée. Certaines OAP font l'objet à cet égard d'explications, comme pour le secteur AUh du Désert dont il est indiqué qu'il correspond à un ancien verger en friche qui ne requiert pas d'être préservé (p. 176 des OAP). Toutefois, pour l'autorité environnementale, l'impact potentiel sur la biodiversité de l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs pourrait justifier la prescription d'un inventaire faune-flore à réaliser dans le cadre des projets susceptibles d'y être autorisés.

Les zones humides ont fait l'objet d'une attention particulière par l'identification dans le plan de zonage des zones humides avérées mais également des milieux fortement prédisposés à la présence de zones humides. Des relevés de terrain ont été menés par la collectivité dans les secteurs destinés à être urbanisés, soit pour vérifier l'absence de zones humides, soit pour en tenir compte dans l'aménagement projeté (dans ce cas, elles sont protégées par les OAP). En amont, la démarche « éviter-réduire-compenser » a permis d'exclure ou de réduire plusieurs sites pressentis pour l'urbanisation, afin d'y préserver les zones humides (p. 130 de l'évaluation environnementale). 101 mares et/ou sources sont

également recensées et préservées (il en existe beaucoup plus sur le territoire), de même que les berges des cours d'eau via des marges de recul pour les constructions.

Concernant le paysage, l'état initial de l'environnement comprend une description complète et illustrée. La prise en compte passe par la préservation de la trame verte et bleue, ainsi que l'instauration de cônes de vue (au nombre de 23) pour lesquels le règlement interdit ou encadre les constructions. L'insertion paysagère des projets est également réglementée à travers les OAP, dont l'OAP « cadre » qui impose des formes urbaines en faveur de la qualité du cadre de vie et qui s'inscrivent dans l'environnement naturel et paysager (p. 9-10 des OAP). Néanmoins, comme indiqué précédemment, certaines zones à urbaniser, dont la localisation apparaît en rupture avec le tissu urbain, peuvent engendrer un impact paysager relativement important.

L'autorité environnementale recommande d'expliquer les raisons pour lesquelles l'intégralité du périmètre de la Znieff de type I « Vallée de Jacre à Domjean et Saint-Louet-sur-Vire » n'est pas classée en zone N du projet de PLUi. Elle recommande également de préciser la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) appliquée à certains secteurs pressentis pour être ouverts à l'urbanisation et comportant des enjeux liés notamment à la trame bocagère. A défaut, elle recommande dans tous ces cas d'en revoir le classement dans le sens d'une protection renforcée.

3.3 Le climat

L'un des objectifs fixé 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 PLUi aborde la thématique en présentant les consommations d'énergie dans le diagnostic et dispose d'une orientation dans le PADD pour « mettre en œuvre la transition énergétique et environnementale ». Les objectifs poursuivis en la matière par la collectivité sont de réduire la consommation énergétique de 50 % en 2040 par rapport à 2010 et couvrir à la même échéance 100 % des besoins énergétiques du territoire par les énergies de source renouvelable. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre est de - 75 % en 2050 par rapport à 1990.

Les dispositions du projet de PLUi sont analysées au regard des différents objectifs du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) 2018-2024 de Saint-Lô Agglo (p. 340 et suivantes de l'évaluation environnementale), sur lequel l'autorité environnementale a rendu un avis le 6 août 2020⁷.

Toutefois, l'évaluation environnementale ne présente pas d'estimation précise des effets attendus de la mise en œuvre du PLUi en vue de l'atteinte des objectifs fixés. Elle ne fait pas état non plus de dispositions prévues pour encadrer le développement de certaines installations de production d'énergie renouvelable susceptibles de générer des impacts importants sur l'environnement et la santé humaine, telles que celles du bois-énergie et de la méthanisation, qui représentent près de 60 % du mix prévisionnel retenu par le territoire.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer les effets attendus du PLUi dans sa contribution à l'atteinte des objectifs de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ainsi que de développement des énergies renouvelables envisagés par la collectivité. Elle recommande également de préciser les dispositions du PLUi permettant de conditionner le développement du bois-énergie et de la méthanisation à la performance environnementale des installations de production.

7 file:///C:/Users/noel.jouteur/Downloads/a_2020_3585_pa_pcaet_saint-lo-agglo_delibere.pdf

Avis délégué de la MRAe Normandie n° 2023-5000 en date du 24 octobre 2023

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo (50)

Les déplacements

Hormis le pôle urbain de Saint-Lô, le territoire est à grande majorité rural, ce qui induit le recours à l'usage de la voiture individuelle comme mode privilégié de déplacements. Le PADD du PLUi comporte des orientations en matière de transports et déplacements, qui visent notamment à développer les modes de déplacements actifs⁸. Ainsi, le PLUi prévoit le développement de 12 km de pistes cyclables (en se basant sur le schéma cyclable de Saint-Lô Agglo en cours de réalisation), de chemins et cheminements doux, et la réalisation de places de stationnement pour les vélos. Au total, le PLUi identifie 85 emplacements réservés prévus à cet effet dans le plan de zonage. Les OAP prévoient aussi la connexion des nouvelles urbanisations aux liaisons douces existantes, et la création de nouvelles liaisons. Comme indiqué précédemment concernant le dispositif de suivi, il est nécessaire de prévoir des indicateurs de suivi dotés d'objectifs précis concernant la réalisation des liaisons douces envisagées, notamment cyclables.

De plus, la répartition des logements à produire prioritairement au sein des communes pôles doit contribuer à rapprocher les habitants des principaux équipements, commerces et services, favorisant l'usage de modes de déplacements actifs. Néanmoins, le développement de projets résidentiels sur certaines communes rurales de petite taille et relativement éloignées des principales centralités rendra une partie de la population captive de la voiture individuelle : ainsi, par exemple, au Mesnil Eury, commune de 180 habitants, avec un secteur de plus de 2 ha ouvert à l'urbanisation, ou sur les communes de Beaucoudray et d'Amigny, dans chacune desquelles une dizaine de nouveaux logements est prévue.

L'autorité environnementale recommande de ré-examiner la répartition spatiale des logements à produire afin de limiter au maximum l'accroissement de la dépendance à la voiture individuelle ou, à défaut, de développer des offres alternatives de déplacement efficaces et adaptées.

Les bâtiments

En matière de règles de constructibilité, des mesures peuvent être prévues dans les documents d'urbanisme pour atténuer les impacts sur le climat et favoriser l'adaptation au changement climatique. Sur ce point, le PADD affiche des intentions qui sont traduites dans les OAP et le règlement écrit par des principes qui devront s'appliquer aux projets urbains.

Les OAP prévoient en effet des dispositions visant à limiter la consommation énergétique des logements. Les nouvelles opérations d'habitat devront intégrer une logique de bio-climatisme⁹ (le terme n'est pas employé dans le PLUi) qui passe par la forme urbaine, l'implantation et l'orientation des bâtiments (p. 9 des OAP).

Le règlement écrit autorise également les adaptations (dérogation à la hauteur maximale ou à l'emprise au sol par exemple) favorisant l'exemplarité environnementale et l'amélioration des performances énergétiques. Le règlement s'appuie sur la loi climat et résilience pour imposer un procédé de production d'énergie renouvelable, selon la nature et les gabarits des bâtiments (p. 113 de l'évaluation environnementale).

8 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 pieds et la bicyclette.

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.

En complément, notamment des récentes obligations liées à la réglementation environnementale 2020¹⁰, le projet de PLUi aurait pu avoir recours aux 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 performance énergétique. Le recours à ces dispositions peut d'ailleurs s'appuyer 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* ». Cette orientation figure bien dans le PADD, qui indique que « *l'objectif recherché est d'encourager les porteurs de projet à dépasser le niveau de performance de la réglementation thermique en vigueur* » et que « *les pièces réglementaires du PLUi pourront utiliser les possibilités* » (...) comme « *la distinction de secteurs dans lesquels la performance énergétique du bâti devra être renforcée...* ». Toutefois, un tel objectif de principe ne semble pas être décliné sur un plan plus opérationnel et prescriptif dans les autres pièces du PLUi.

L'autorité environnementale recommande de prévoir des prescriptions permettant d'assurer la mise en œuvre effective de l'objectif général d'exemplarité figurant dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en matière de performance énergétique des aménagements et des constructions.

3.4 Les risques et nuisances

L'état initial de l'environnement présente les différents risques auxquels est exposé le territoire du PLUi : inondation par submersion marine (pour le secteur des marais), inondation par débordement de cours d'eau, retrait-gonflement des argiles, chute de blocs, cavités, glissement de terrain, coulées boueuses. Ces risques sont pris en compte dans le PLUi à travers des plans de zonage spécifiques et le règlement écrit. La vallée de la Vire bénéficie également d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Le PLUi a veillé à écarter les projets des zones les plus concernées par les risques, dans la logique de la démarche ERC (p. 128 de l'évaluation environnementale). Des secteurs bâtis et des projets sont néanmoins concernés et dans ce cas, le règlement écrit prévoit des dispositions pour en tenir compte.

Le risque d'inondation est en partie géré par le schéma des eaux pluviales, dont le zonage a fait l'objet d'une évaluation environnementale conjointement avec le PLUi. L'avis de l'autorité environnementale sur ce zonage d'assainissement des eaux pluviales (ZAEP) est rendu en même temps que le présent avis sur le PLUi (avis n° 2023-4999 en date du 24 octobre 2024 sur le ZAEP). Le PLUi contient lui-même des règles de gestion des eaux pluviales et des règles relatives à la perméabilité du sol.

Le territoire étant concerné par un potentiel élevé de présence du radon, il serait utile que le PLUi prévoit des dispositions dans le règlement écrit concernant le bâti, au-delà du simple renvoi vers le site de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (p. 7 du règlement écrit).

S'agissant des nuisances, des zones de projet d'urbanisation future peuvent être concernées par le bruit. Le règlement écrit renvoie vers les arrêtés annexés au PLUi pour les prescriptions d'isolement acoustique des bâtiments. Une des zones concernée est par exemple le secteur de projet de renouvellement urbain à Saint-Lô sur le site de l'usine STEF une fois celle-ci relocalisée, secteur situé à proximité de la voie ferrée et concerné par d'autres types de risques et nuisances (risque inondation, proximité de la station d'épuration). Comme indiqué précédemment, une analyse thématique des impacts permettrait de mieux percevoir les zones de projet concernées par des risques ou nuisances.

10 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.

L'autorité environnementale recommande, à travers une analyse thématique des impacts du PLUi, de mettre en évidence dans le document d'urbanisme les secteurs de développement concernés par des risques ou des nuisances (y compris la présence de radon), et de définir en conséquence pour chacun les mesures ERC adaptées.