



**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 intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes des Sources de l'Orne (61)

N° MRAe 2023-4896

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 6 juillet 2023, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes des Sources de l'Orne (61).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Edith CHATELAIS Christophe MINIER, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la communauté de communes des Sources de l'Orne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 11 avril 2023.

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 code de l'urbanisme, la Dreal a consulté le 25 avril 2023 l'agence régionale de santé de Normandie. Sa réponse du 24 mai 2023 est prise en compte dans le présent avis.

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.

SYNTHÈSE

Située au centre du département de l'Orne, la communauté de communes des Sources de l'Orne compte 12 150 habitants et s'étend sur une superficie de 365 km². Sur les 23 communes qui composent la communauté de communes, cinq sont dotées d'un PLU en vigueur, deux sont dotées d'une carte communale, les seize autres étant soumises au règlement national d'urbanisme (RNU). Les principaux pôles d'attractivité de l'intercommunalité sont Sées (4 200 habitants) qui concentre 35 % de la

¹ Consultable à l'adresse suivante :

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

population et 60 % des emplois, Mortrée (1 140 habitants) et Chailloué (895 habitants). Ces trois pôles proposent à la fois l'essentiel de l'offre en logements, en emplois, en commerces et en services. Les autres grands pôles d'attractivité, Argentan et Alençon, se situent au-delà du périmètre intercommunal, à 25 kilomètres (km) au nord-ouest de Sées pour le premier et à 25 km au sud de Sées pour le second.

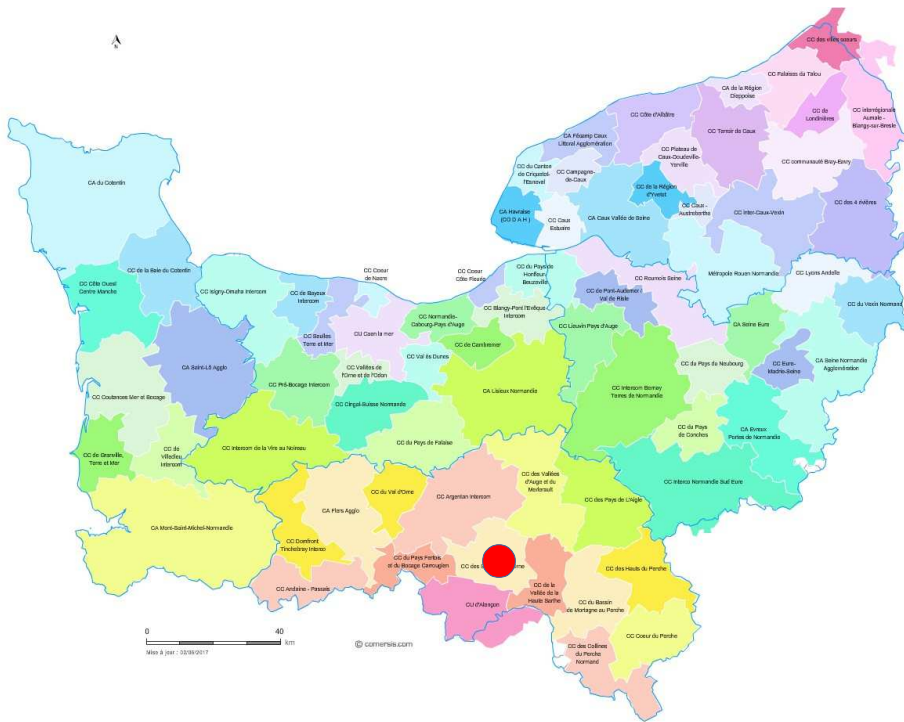
Caractérisé par un caractère fortement rural, le territoire des Sources de l'Orne comprend une surface agricole utile de 23 209 hectares (ha). Selon la collectivité, l'un des objectifs du projet de PLUi est de préserver l'activité agricole et forestière qui constituent une part importante de l'économie du territoire. La vocation de ces espaces est préservée par leur classement dans le projet de PLUi essentiellement en zone agricole (A) pour 43 % du territoire et en zone naturelle (N) pour 53 % du territoire. Couvert par un chevelu de rivières et de ruisseaux, ainsi que par une présence importante de boisements (forêt domaniale d'Ecouves notamment), le territoire compte trois sites Natura 2000, un espace naturel sensible (ENS), deux arrêtés préfectoraux de biotope et 19 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff). Les sites Natura 2000 s'étendent sur 20,5 % du territoire intercommunal (un peu plus de 7 ha). La préservation des cours d'eau et des haies fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique, en cohérence avec la trame verte et bleue identifiée dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Normandie (Sraddet). Le territoire intercommunal compte également un patrimoine bâti important avec un site patrimonial remarquable correspondant au centre ancien de la commune d'Essay et 35 monuments classés ou inscrits. La présence d'une bonne desserte routière et des autoroutes A28 et A88 traversant le territoire constituent à la fois un atout et une difficulté pour la collectivité. En effet, la fluidité des déplacements routiers facilite les déplacements domicile-travail des résidents de la communauté de communes vers les pôles d'emplois d'Alençon et d'Argentan, affaiblissant ainsi l'attractivité du pôle-centre de Sées.

Pour son projet de PLUi, la communauté de communes a retenu un scénario démographique présentant une croissance moyenne annuelle de +0,3 % à l'horizon 2035. Sur la base de cette hypothèse, l'intercommunalité compterait environ 12 600 habitants en 2035 (12 165 en 2023) (p. 21 du tome 2 du rapport de présentation). Pour accueillir cette nouvelle population, la collectivité prévoit, de permettre la construction de 680 logements supplémentaires et l'urbanisation de 15,5 hectares.

Or, pour l'autorité environnementale, le scénario démographique retenu par la communauté de communes va à l'encontre des prévisions de l'INSEE tendant vers une diminution de la population sur ce territoire (taux annuel moyen de -0,2 % entre 2013 et 2050). En outre, pour l'autorité environnementale, la collectivité doit d'abord prendre en compte la vacance très importante de logements constatée (907 logements selon l'INSEE en 2019) avant d'envisager des extensions urbaines, qui conduisent à de nouvelles artificialisations des sols.

L'autorité environnementale recommande principalement :

- de compléter le diagnostic et l'état initial de l'environnement et de mieux faire apparaître les enjeux du territoire intercommunal sur l'ensemble des composantes de l'environnement (eau, biodiversité et sol notamment) ;
- d'analyser les besoins actuels et futurs en eau afin de pouvoir démontrer leur adéquation avec les ressources disponibles sur le territoire intercommunal ;
- de préciser le dispositif de suivi de la mise en œuvre du PLUi ;
- de compléter le résumé non technique et de veiller à son caractère pédagogique ;
- de revoir le scénario démographique retenu et d'exploiter l'importante vacance de logements constatée sur le territoire intercommunal avant d'envisager des extensions urbaines afin de tendre vers l'objectif national du zéro artificialisation nette à l'horizon 2050 ;
- d'évaluer les impacts sur l'environnement des potentiels changements de destinations de bâtiments agricoles situés dans des zones humides ou à prédisposition de zones humides ;
- de prévoir des mesures adaptées de protection des populations par rapport aux nuisances sonores générées par les voies routières et ferroviaires ;
- de définir une stratégie visant à développer tous les modes alternatifs à l'usage des véhicules motorisés individuels.



Situation de la communauté de communes dans la région Normandie
(source : Wikipedia)



Territoire de la communauté de communes des Sources de l'Orne
(source : site internet de la communauté de communes : <https://www.cdc-sourcesdelorne.fr>)

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

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

La communauté de communes des Sources de l'Orne est composée de 23 communes et a été créée le 1^{er} janvier 2013 par la fusion des communautés de communes du Pays de Sées, du Pays de Mortrée et du Pays d'Essay, par l'intégration de la commune de Chailloué et le départ de trois communes membres vers d'autres intercommunalités.

Le 1^{er} mars 2018, le conseil communautaire des Sources de l'Orne a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) qui a été arrêté le 9 mars 2023. Le Président de la communauté de communes des Sources de l'Orne a transmis le projet de PLUi pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 11 avril 2023.

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 territoire intercommunal n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le rapport de présentation indique (p. 10), qu'un projet de SCoT est actuellement à l'étude. En l'absence de SCoT intégrateur², le PLUi doit être compatible directement avec les documents supra-communaux que sont le Sradet de Normandie, la charte du parc naturel régional Normandie Maine, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine-Normandie et Loire-Bretagne, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin Orne-amont et du bassin Sarthe-amont et les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) Seine-Normandie et Loire-Bretagne. L'analyse de la compatibilité du projet de PLUi avec ces documents est clairement présentée sous forme de tableau dans le rapport de présentation – Tome 2 (rapport de justification).

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 Le SCoT dit « intégrateur » est destiné à servir de cadre de référence et de mise en cohérence pour différentes politiques sectorielles (habitat, déplacements, développement commercial, environnement, organisation de l'espace, développement économique, etc), couvertes à défaut par des documents de planification spécifiques, tels que le programme local de l'habitat (PLH), le plan de mobilités (PDM), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), le plan climat air énergie territorial (PCAET), etc.

2.1 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

Le dossier de PLUi comprend :

- les délibérations de la communauté de communes et des communes (l'élaboration du PLUi, les débats sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le bilan de la concertation et l'arrêt du PLUi) ; le bilan de la concertation ; une note explicative du PLUi ;

- les pièces du PLUi : le rapport de présentation divisé en trois tomes : tome 1 (diagnostic et état initial de l'environnement, inventaires environnementaux et agricoles, inventaires des capacités de densification) ; tome 2 (rapport de justification et liste des Stecal³) et tome 3 (évaluation environnementale) ; le PADD ; les orientations d'aménagement et de programmation (OAP par bourg et OAP thématiques) ; le règlement (le règlement écrit ; le règlement graphique global et le règlement graphique par commune) ; la liste des bâtiments susceptibles de changer de destination ; les annexes.

Sur la forme, les documents présentés sont de bonne qualité et agrémentés d'illustrations.

Le rapport de présentation est clair et riche d'informations ce qui favorise la compréhension du territoire intercommunal. Chaque thématique étudiée fait l'objet d'une synthèse des enjeux (sauf pour les mobilités et déplacements), ce qui facilite la lecture. Toutefois, le résumé non technique (RNT) n'apparaît qu'à la fin du tome 3. Ce document mériterait de figurer comme une pièce du PLUi à part entière car c'est une pièce maîtresse de l'évaluation environnementale compte tenu de son rôle didactique pour le public. En outre le plan de zonage général n'est pas d'une exploitation aisée, compte tenu de l'échelle retenue et de l'absence d'indication du nom des communes.

2.2 Qualité de la démarche itérative

L'évaluation environnementale vise à améliorer 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 démarche itérative, a été mise en œuvre pour élaborer le projet de PLUi et la méthodologie employée est bien décrite dans un fascicule à part (bilan de la concertation). Y sont détaillés les différents modes de communication utilisés lors de la concertation avec le public : réunions et débats publics, exposition itinérante, registre de recueil d'observations, diffusion d'informations « *via tous les supports adaptés* » : (bulletins communaux et intercommunaux sous format papier et par internet, presse locale, panneaux d'affichage, etc.) à chacune des étapes d'élaboration des documents-clés du projet de PLUi. Les comptes-rendus des réunions publiques concernant le PADD du PLUi sont joints au dossier. Il est indiqué (p. 5 du bilan de la concertation), qu'une enquête croisée sur le projet de territoire et le PLUi a recueilli 200 réponses qui ont alimenté les réflexions autour de tables-rondes sur le PADD du PLUi. Une réunion d'information a également été organisée avec des représentants de la profession agricole.

Il ressort du bilan de la concertation conduite que sur la trentaine d'observations et requêtes émises par les habitants, douze ont reçu une réponse favorable dans le projet de PLUi. Un grand nombre des autres demandes sollicitaient la constructibilité de terrains situés en dehors des bourgs ou des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal), elles n'ont de ce fait pu obtenir satisfaction.

³ Les STECAL sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire

2.3 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

État initial de l'environnement (tome 1 du rapport de présentation « Diagnostic et état initial de l'environnement »)

Le diagnostic expose notamment les évolutions constatées en matière de population et de logements. Les courbes démographiques présentées révèlent une population globalement stable ces dernières années pour arriver à 12 165 habitants aujourd'hui. Les projections de l'Insee prévoient une baisse de population de - 0,2 % par an dans le département de l'Orne entre 2013 et 2050 (page 20 du RP2) ; les étudiants et les jeunes actifs quittent le territoire intercommunal faute d'opportunités professionnelles tandis que la tendance au vieillissement de la population se confirme. « *Dans l'hypothèse de la poursuite de la tendance actuelle, 50 % de la population aurait plus de 60 ans en 2035, contre 33% en 2015* » (page 35 RP1).

Le nombre de logements a, quant à lui, constamment augmenté, pour atteindre 6 550 logements en 2015 contre 5 400 logements en 1999, soit une augmentation de 21 %. Les logements individuels (maisons) sont très majoritaires avec 83 % du parc. Le parc locatif social qui constitue 11 % des résidences principales (soit 608 logements) est essentiellement situé dans les centres urbains et de construction relativement récente (30 % construits après 2000). À l'inverse, 45 % du parc résidentiel des maisons individuelles datent d'avant-guerre, comptent une part importante de grands logements (44 % de T5 et plus) et sont répartis sur tout le territoire intercommunal. La part des résidences secondaires s'établit à 7 %, et celle des logements vacants a très fortement augmenté pour atteindre 13,8 % en 2019.

L'état initial de l'environnement aborde les différentes composantes de façon assez succincte. La collectivité prévoit d'étendre son urbanisation en partie dans des zones actuellement naturelles. Or, la faune et la flore ordinaires présentes sur le territoire, potentiellement impactées par le projet de PLUi, ne sont pas évoquées.

De même, le dossier comprend (p. 14 et suivantes), un chapitre sur les unités paysagères et, (p. 93 et suivantes), un bref chapitre sur la géologie. Cependant, le territoire intercommunal des Sources de l'Orne comptant plus de 23 000 hectares de sa surface dédiée à l'activité agricole, il aurait été utile d'étayer l'état initial de l'environnement par un diagnostic présentant les potentialités agricoles du territoire, complété d'une carte pédologique montrant les principales caractéristiques des sols ainsi que les données disponibles s'agissant de leur biodiversité. En effet, au-delà de leurs potentialités agronomiques, les sols, de part leurs caractéristiques intrinsèques, ont un rôle important dans le fonctionnement des écosystèmes et notamment en termes de fourniture de nutriments, d'habitats pour la biodiversité, de préservation des ressources en eau, de stockage de carbone et d'atténuation du changement climatique.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement en les élargissant aux fonctionnalités écologiques des sols (propriétés physico-chimiques sols, teneur en matière organique, réserve utile en eau, biodiversité, capacité à stocker du carbone, etc.). Elle recommande de mieux faire apparaître les enjeux du territoire intercommunal sur l'ensemble des composantes (eau, biodiversité et sol notamment) à la fin de l'état initial de l'environnement.

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

L'analyse des incidences du PLUi sur l'environnement est présentée dans les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui identifie les effets positifs ou négatifs du PLUi sur l'environnement (p. 5 et suivantes du rapport de présentation – tome 3).

Un tableau expose les mesures prévues par le PLUi pour « éviter, réduire et compenser les incidences négatives » (p. 7 du tome 3). En ce qui concerne plus particulièrement l'orientation n°1 : « consommation des espaces », le dossier indique que le règlement du PLUi, en se substituant à cinq PLU, deux cartes communales et 16 territoires en RNU, permet de diminuer de façon importante la consommation d'espace prévue par les documents en vigueur. Le PLUi prévoit la suppression de la constructibilité de 27 hameaux ce qui permet un reclassement en zone A ou en zone N de 91,5 ha, la suppression de la constructibilité de 29 hameaux d'activités par un reclassement en zone A ou en zone N de 20,5 ha, la délimitation du périmètre de 25 Stecal « Ah » permettant uniquement leur densification, l'ajustement des périmètres au plus près des besoins de 24 Stecal « Ae » et de 20 Stecal « NI », la suppression de 59 ha de zones U (habitat et équipements) par l'ajustement des enveloppes urbaines, et la réduction de 95 ha de zones d'extension urbaine (zones AU des PLU en vigueur et zones d'extension des cartes communales), soit 81 % des zones « AU » des documents d'urbanisme actuellement en vigueur.

Selon la collectivité, les mesures de réduction de la consommation d'espace traduites dans le règlement écrit du projet de PLUi favorisent une optimisation du foncier urbain en densifiant sa constructibilité. Ces mesures sont traduites également dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) avec des objectifs de densité différenciés selon les secteurs en zone « AU » à vocation d'habitat ; un échancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation est en outre présenté.

Les sites potentiels pouvant accueillir des mesures de compensation dans la perspective du zéro artificialisation nette (ZAN) sont présentées dans le règlement graphique par une délimitation de trois secteurs de renaturation (16,8 hectares). Le premier se situe sur la commune de Boitron ; le deuxième concerne le site pollué de l'ancienne station-service à la Chapelle-près-Sées et est reclassé en zone agricole ; le troisième concerne la remise en état de carrières sans précision sur la localisation.

L'évaluation des impacts du projet de PLUi sur les sites Natura 2000⁴ est présentée dans les pages 34 et suivantes, conformément à l'article R. 414-19 du code de l'environnement. Le dossier précise que les sites Natura 2000 sont protégés par leur classement en zone naturelle pour 97,3 % de leur superficie soit 7 267 hectares. Le léger différentiel entre sites Natura 2000 et zones classées en zone N s'explique, d'une part, par un reclassement un peu plus large du périmètre des sièges d'exploitations agricoles en zone A pour tenir compte de leurs activités, et d'autre part, par le fait que la délimitation cartographique des sites Natura 2000 ne reproduit pas les limites parcellaires, contrairement à la délimitation des zones naturelles du PLUi. Toutefois, les dispositions du règlement des zones A comme des zones N du PLUi restreignent les possibilités de construction.

Trois Stecal classés en zones Ah (hameau sur 1,4 ha), Ae (activité sur 0,9 ha) et NI (loisirs sur 3,6 ha) sont prévus dans un site Natura 2000,, étant précisé que la zone NI notamment ne permet que les habitations légères de loisirs, temporaires, démontables et transportables.

Enfin, les impacts du projet de PLUi sur le foncier agricole font également l'objet d'un chapitre (p. 40 et suivantes). Il ressort que 56 ha, actuellement cultivés, sont classés en zones constructibles ou aménageables. Un tableau détaillé récapitule le prélèvement de la surface agricole utile (SAU) envisagé. Il convient toutefois de préciser que les deux principaux prélèvements de zones agricoles sont destinés à l'extension du parc d'activités de Sées (22 ha du Gaec « Le Secq » et 8 ha du Gaec « Motier »). Pour ces projets, le PLUi ne propose pas de mesures de compensation.

Dans l'ensemble, l'évaluation environnementale apparaît globalement proportionnée, même si certaines données chiffrées seraient utiles pour appuyer les conclusions le projet de PLUi. Toutefois, le projet de PLUi ne présente pas l'estimation des quantités d'eau nécessaires à l'accueil de la population supplémentaire envisagée dans le scénario d'évolution démographique retenu par la collectivité. Pour l'autorité environnementale, il est nécessaire de présenter l'analyse des besoins actuels et futurs au

⁴ 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).

regard de la ressource en eau, notamment dans le contexte d'adaptation nécessaire au changement climatique.

La MRAE recommande d'analyser les besoins actuels et futurs en eau afin de pouvoir démontrer leur adéquation avec les ressources disponibles sur le territoire intercommunal.

Indicateurs et modalités de suivi

Les indicateurs et les modalités de suivi retenus pour analyser les résultats de la mise en oeuvre du PLUi sont présentés dans le rapport de présentation - tome 3 (p. 96 et 97). Au total, 49 indicateurs sont répartis selon 13 thématiques. Pour l'autorité environnementale, il est nécessaire de préciser les moyens consacrés au dispositif de suivi et les valeurs initiales, de déterminer des objectifs cibles et de prévoir les mesures correctrices envisagées en cas de non-atteinte des objectifs pré-définis.

L'autorité environnementale recommande de préciser les moyens prévus pour définir et piloter le dispositif de suivi de la mise en oeuvre du projet de PLUi, de doter les indicateurs retenus de valeurs initiales, de définir des objectifs cibles et de préciser les mesures correctrices envisagées en cas d'écart avec les objectifs pré-définis.

Résumé non technique

Le résumé non technique est inclus dans la partie relative à l'évaluation environnementale du rapport de présentation. Il reprend les principaux éléments du diagnostic et expose brièvement les enjeux environnementaux, le projet de PLUi et ses incidences. Pour l'autorité environnementale, cette dernière partie relative aux incidences nécessite d'être plus étoffée. En outre, le résumé non technique ne comprend ni plan de zonage ni illustration qui permettraient de rendre le document plus pédagogique dans le but de faciliter l'appropriation du projet de PLUi par le public.

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

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.

3.1 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. Ils abritent 25 % de la biodiversité mondiale⁵, 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 support pour les activités humaines ou être appréciés pour leur seule qualité agronomique. Ils constituent une ressource non renouvelable et limitée eu égard à la lenteur de leur formation, qui est de l'ordre d'un centimètre de strate superficielle sur plusieurs centaines d'années.

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,

5 Source : résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548 (RSP)
Avis délibéré de la MRAe Normandie n° 2023-4896 en date du 6 juillet 2023
Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes des Sources de l'Orne (61)

activités, commerces, infrastructures, équipements publics, etc.), pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale de ce sol. Ainsi, 57 000 hectares de sol sont artificialisés dont 68 % sont destinés à du logement⁶. Cette artificialisation augmente presque quatre fois plus vite que la population et a des répercussions directes sur la qualité de vie des habitants et sur l'environnement⁷.

Or, artificialiser peut non seulement grever un potentiel agricole, mais également, directement ou indirectement, porter atteinte aux fonctionnalités écologiques des sols et à la biodiversité, rendre plus difficiles la lutte contre le changement climatique et l'accès à l'eau de qualité et en quantité, réduire la résilience des territoires face aux risques naturels, notamment d'inondation, et banaliser les paysages qui sont sources d'attractivité 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 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 pour atteindre le ZAN à l'horizon 2050.

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. Elle figure au quatrième rang des régions françaises ayant le rythme d'artificialisation le plus élevé⁸.

Pour son projet de PLUi, la communauté de communes des Sources de l'Orne indique que son objectif est de retrouver une croissance démographique modérée, après une période de baisse puis de stagnation, en passant de 12 150 habitants en 2015 à environ 12 600 habitants en 2035. Pour cela, elle envisage la réalisation de 680 logements sur la période 2023-2035, dont 455 logements pour stabiliser la population actuelle et 205 logements pour accueillir les nouveaux habitants, sans que le différentiel de 20 logements soit explicite.

Or, pour l'autorité environnementale, le scénario démographique retenu par la communauté de communes va à l'encontre des prévisions de l'INSEE tendant vers une diminution de la population sur ce territoire (taux annuel moyen de - 0,2 % entre 2013 et 2050).

Le dossier présenté précise (p. 21 tome 2 RP), que pour maintenir la population actuelle, le besoin de logements (+35 logements par an) est basé sur l'estimation du « point mort » calculé sur la période 2008/2018, prenant en compte le desserrement des ménages (+ 27 logements par an), l'augmentation du nombre de logements vacants et de résidences secondaires (+ 35 logements par an) et le renouvellement du parc (-25 logements par an). La collectivité prévoit une extension urbaine pour la majorité de sa programmation de logements. Elle précise, parallèlement, que le projet de PLUi réduit les surfaces ouvertes à l'urbanisation pour l'habitat à 15,5 ha, comparativement aux 82 ha envisagés dans les documents d'urbanisme en vigueur. Ainsi, le projet de PLUi prévoit de reclasser en zones A et N, 59 ha classés actuellement en zone U.

Le PADD (p. 17) indique, en outre, que la collectivité souhaite « Remettre sur le marché environ 10 % de logements vacants, soit 65 logements sur 13 ans. » Cependant, au vu de la très forte vacance de logements constatée sur le territoire intercommunal (907 selon l'INSEE en 2019, soit 13,8 % du parc contre 11,2 % en moyenne à l'échelle du département de l'Orne), l'autorité environnementale estime qu'il est nécessaire de prévoir en premier lieu la réutilisation de ces logements avant d'envisager de futures extensions urbaines avec le classement d'espaces en zone AU d'autant que la typologie des logements présente un grand nombre de grands voire de très grands logements. L'autorité environnementale note également que la ville de Sées affichait, en 2019, un taux de vacance de 17,2% (411 logements), soit plus de la moitié de la vacance du territoire intercommunal.

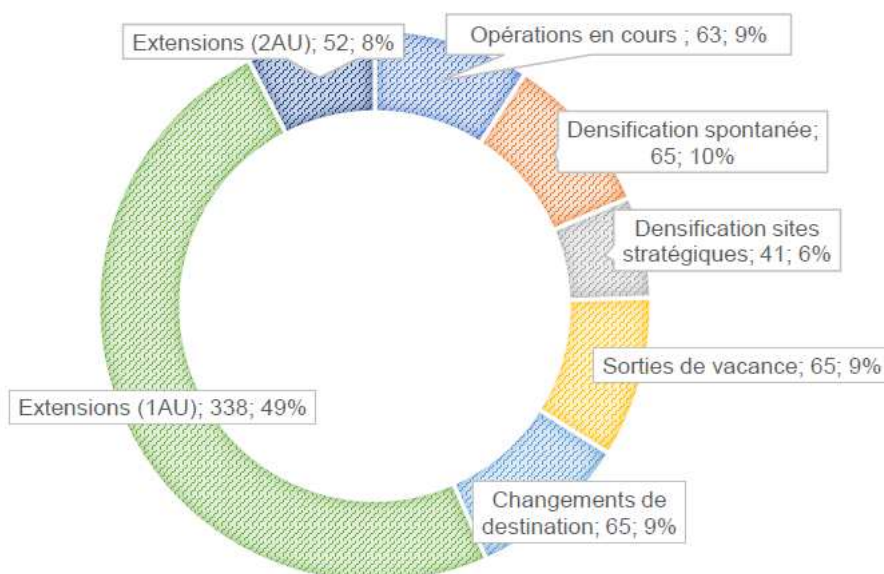
Pour l'autorité environnementale, la collectivité doit donc exploiter davantage ce potentiel pour proposer, comme indiqué dans son dossier, une diversité d'habitats comprenant des logements de tailles variées, plus adaptés aux besoins locaux (jeunes, parents isolés, personnes âgées seules), ceci

6 Source : rapport du CESE du 26 janvier 2023 « Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? »

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

8 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>

d'autant plus qu'elle prévoit d'augmenter la densité en la fixant de 13 à 18 logements par ha selon les communes, alors que celle-ci était encore de 10 logements par ha dans les lotissements les plus récents.



*Bilan de la programmation intercommunale de logements
(p. 23 du tome 2 du rapport de présentation)*

En outre, l'analyse du foncier disponible révèle que le territoire intercommunal dispose de potentialités de densification au sein des zones déjà urbanisées.

L'autorité environnementale recommande de revoir le scénario démographique retenu par la communauté de communes dans son projet de PLUi au regard des prévisions récentes de l'INSEE. Elle recommande également d'exploiter l'importante vacance de logements constatée sur le territoire intercommunal, d'utiliser les potentialités de densification au sein des zones déjà urbanisées, avant d'envisager des extensions urbaines nouvelles, afin de respecter l'objectif national du zéro artificialisation nette en 2050.

3.2 La biodiversité et le paysage

La communauté de communes des Sources de l'Orne est marquée par un environnement varié, allant de plaines agricoles en son centre vers un paysage plus herbagé et bocager au nord et d'importantes surfaces forestières au sud-ouest dont l'intérêt écologique est reconnu par la présence de nombreuses Znieff⁹ (14 Znieff de type I et cinq Znieff de II) et de trois sites Natura 2000, le site « Haute Vallée de l'Orne et ses affluents » qui s'étend des sources de l'Orne et de ses principaux affluents jusqu'aux environs de Putanges-Pont-Ecrepin. Son périmètre intègre l'ensemble des affluents, à l'exception de l'Ure et la Cance, couvertes respectivement par les sites Natura 2000 « Bocages et vergers du sud pays d'Auge » au nord, et « Ecouvès » au sud. Ces trois sites, qui constituent des zones spéciales de conservation. (ZSC)¹⁰, couvrent 7 471 hectares du territoire, soit 20,5% de sa superficie.

Les trois sites Natura 2000 bénéficient à 97,3 % d'un classement en zone naturelle « stricte » dans le projet de PLUi ce qui ne permet aucune construction nouvelle sauf exceptions particulières prévues par

9 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.

10 ZSC : Les zones spéciales de conservation visent à préserver la biodiversité par la conservation des habitats, ainsi que la faune et la flore sauvage, en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales.

les règlements des documents d'urbanisme et protège l'environnement naturel. Cependant, la biodiversité, et notamment celle des sols, présente en marge de ces sites mérite également d'être recensée afin d'être également protégée. Le PADD, dans son orientation n° 10 « *Tendre vers une meilleure cohabitation avec l'environnement* », prévoit d'ailleurs l'amélioration de la connaissance des milieux naturels afin de les « *protéger de manière effective* ». Or, au-delà du recensement des protections et inventaires institutionnels, il n'est fait état d'aucune investigation de terrain. La présence importante des Znieff et des sites Natura 2000 ainsi que l'inventaire des cours d'eau, des zones humides, des mares, des haies et des boisements (p. 97 et suivantes du RP – tome 1) qui constituent les trame verte et bleue identifiées dans le Srdet de Normandie laissent pourtant présager la présence d'une biodiversité riche en mammifères, oiseaux, amphibiens, insectes et en végétation variée. Pour l'autorité environnementale, les impacts du projet de PLUi, notamment s'agissant des secteurs ouverts à l'urbanisation, nécessitent d'être analysés également au regard de la biodiversité ordinaire (faune et flore), afin de définir les mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation adaptées.

Par ailleurs, le projet de PLUi identifie des potentiels changements de destinations pour 208 anciens bâtiments agricoles (p. 20 du RP - tome 3). Pour l'autorité environnementale, l'impact de ces changements de destinations sur la biodiversité environnante doit être analysé afin notamment d'identifier la potentielle présence de chiroptères, et de prévoir les mesures de protection adaptées.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par un inventaire faune-flore réalisé sur un cycle biologique complet, en ce qui concerne notamment les secteurs ouverts à l'urbanisation et les potentiels changements de destinations de 208 bâtiments agricoles, afin d'évaluer les impacts sur l'environnement du projet de PLUi et de définir les mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation adaptées.

Les boisements couvrent 7 500 ha, soit 20,6 % de la superficie intercommunale. Ils correspondent aux Znieff de type II et sont protégés par leur classement en zone naturelle stricte 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). Selon la collectivité, ce choix s'explique par le fait que les trois principales forêts, la forêt d'Ecouvres, la forêt de Gouffern et le massif forestier de Bourse sont des forêts domaniales qui appartiennent à l'État. A ce titre, ces dernières sont gérées par l'Office national des forêts et sont dotées d'un plan de gestion. Le territoire intercommunal compte également des forêts privées (3 77 ha) qui disposent d'un document de gestion durable. Tous ces boisements sont soumis au code forestier qui régleme les coupes.

Il est indiqué dans le dossier (p. 16 du tome 3 du RP) que le classement réglementaire « EBC » n'a pas paru adapté à leur exploitation et il est précisé que c'est la raison pour laquelle seul un boisement d'1,9 ha a été classé en EBC, car « *ayant un enjeu paysager significatif* ». En outre, 2 099 km de linéaires de haies ont été répertoriés et sont identifiés dans le règlement graphique. Ces haies font l'objet d'une protection par le règlement écrit du projet de PLUi et d'une OAP thématique.

Concernant les zones humides, ces dernières sont identifiées dans le règlement graphique par un tramage spécifique en tant qu'éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver, toujours au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Le PADD souligne le rôle majeur qu'elles exercent avec les cours d'eau sur l'écosystème en général (page 18). A ce titre, elles sont classées en zone naturelle stricte dans le règlement graphique. Toutefois, il apparaît que plusieurs potentiels changements de destination d'anciens bâtiments agricoles sont envisagés dans ces zones humides. Par exemple, les identifications étoilées dans le règlement graphique n° 41 et 42 à Mortrée, n° 71 et 72 à La Bellière, n° 72 à Francheville se situent en zones humides et les étoilages n°198 et 199 à Essay sont en limite de zone humide. Compte tenu des enjeux que présente la préservation des zones humides, le changement de destination de bâtiments dans ces secteurs est en contradiction avec les objectifs du projet de PLUi tels que présentés par la collectivité.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer précisément les impacts sur l'environnement des potentiels changements de destinations de bâtiments agricoles situés dans des zones humides ou à prédisposition de zones humides afin de préserver ces espaces particulièrement sensibles.

Le paysage constitue également un enjeu important du fait notamment de la présence de deux sites classés, « la chapelle et le cimetière du Vieux-Montmerrei » à Montmerrei, « le Lavoir, les cours des fontaines et la maison de maître de l'ancien corps de dressage » à Sées et de trois sites inscrits, « le domaine de Villiers » à Boitron et Essay, « le domaine de Blanchelande » dans les communes de Le Cercueil, Montmerrei et Saint-Hilaire-la-Gérard et « la propriété de la Couvière » à Montmerrei. Ces sites sont reportés sur le règlement graphique.

D'autres mesures sont prévues dans le projet de PLUi pour valoriser le paysage, comme la définition d'une OAP thématique « pour l'intégration paysagère des constructions » et notamment des commerces, qui donne des prescriptions afin notamment de préserver les entrées des villages en évitant leur banalisation par une urbanisation standard. Une autre OAP vise spécifiquement l'insertion paysagère des bâtiments agricoles en privilégiant dans « la mesure du possible des volumes réduits, bas ». Enfin, l'OAP thématique « patrimoine bâti » devrait permettre de préserver et de mettre en valeur le patrimoine bâti remarquable et le patrimoine bâti ordinaire.

3.3 L'eau

Ressource en eau potable

La communauté de communes des Sources de l'Orne est concernée par l'emprise de cinq périmètres de protection de captage d'eau destinée à la consommation humaine. Ces périmètres sont représentés sur le document graphique et les arrêtés préfectoraux correspondant sont intégrés dans les servitudes d'utilité publique du projet de PLUi.

Dans l'annexe sanitaire, il convient cependant de rectifier des erreurs par les informations suivantes :

- CdC – ex-SIAP région Sées : il n'y a pas de volume d'eau acheté ;
- CdC – ex-SIAP d'Almenêches : il n'y a pas de volume d'eau acheté ;
- SMAEP de la Région d'Argentan : les volumes prélevés proviennent du forage « la ferme du Bout de Bas F1 » et cette eau brute est traitée dans l'usine « Juvigny 1 » ;
- SMAEP de Saint-Sauveur-de-Carrouges : les volumes achetés proviennent uniquement du SMAEP de la région d'Argentan ;
- SMAEP de Vingt-Hanaps : il n'y a pas de forage F3, les volumes prélevés proviennent d'un seul forage « les Périgaults F2 ».

Par ailleurs, les données du tableau des indicateurs dont les volumes prélevés, la consommation moyenne par abonné et l'estimation du nombre d'habitants desservis, datent de 2017. Elles nécessitent d'être actualisées.

Comme évoqué précédemment (point 2.3 du présent avis), s'agissant des perspectives d'évolution démographique, la collectivité ne présente pas l'estimation de la quantité d'eau supplémentaire nécessaire, au regard de la disponibilité actuelle. Pour l'autorité environnementale, cette analyse de l'adéquation besoins-ressources est un préalable indispensable pour anticiper les besoins futurs d'eau potable (en qualité et en quantité) en tenant compte de tous les types de consommateurs (habitants, commerces, entreprises, services publics, ...), en particulier dans le contexte actuel de raréfaction de la ressource en eau.

3.4 Les risques et les nuisances

Inondations

Le territoire intercommunal est concerné par le risque d'inondation par débordement de cours d'eau, par les phénomènes de crues « éclair » et de remontée de nappe. L'eau est omniprésente du fait des rivières et des affluents recensés sur le territoire intercommunal. Les documents de gestion des risques s'y rapportant (rapport de présentation – tome 1, p. 129 et suivantes) sont le plan de gestion des risques inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2022-2027, le plan de prévention du risque inondation (PPRI) du bassin de l'Orne amont, les zones d'expansion des crues (ZEC) liées aux débordements de cours d'eau, et le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI Orne-Seulles).

Le règlement du projet de PLUi rappelle, dans ses dispositions générales, que le PPRI du bassin de l'Orne amont constitue une servitude qui s'impose aux documents d'urbanisme. Dans ces conditions, aucune construction neuve ne peut être autorisée en zone inondable. De plus, l'entretien des cours d'eau est une préoccupation de la collectivité traduite dans l'OAP thématique sur les cours d'eau (p. 6 à 9). La protection des berges et le retrait des embâcles notamment sont prévus afin de ne pas obérer l'évacuation des eaux en période de crue.

Nuisances sonores

Les annexes portant sur le classement sonore des infrastructures présentent les cartes stratégiques de bruit des grandes infrastructures. Un tronçon de l'A28 (Alençon-Sées) est classé en catégorie 2, impactant les communes de Saint-Gervais-du-Perron, Neauphe-sous-Essai, Bursard et Sées. La largeur des secteurs affectés par le bruit autour de la voie est estimé à 250 mètres. Les effets sur la santé humaine liés au bruit sont multiples et connus. Par conséquent, pour l'autorité environnementale, il serait utile que le projet de PLUi propose des actions visant à préserver les populations du territoire intercommunal de l'exposition au bruit.

Sur les plans présentés dans ces annexes, seuls des reculs de constructibilité de 100 mètres le long des voies express sont prévus. Pour l'autorité environnementale, il serait utile que le projet PLUi propose des règles sur les formes urbaines permettant de préserver les espaces extérieurs et les bâtiments des nuisances sonores (isolation phonique, zone tampon plus importante, etc.) d'autant qu'aucune règle d'inconstructibilité n'a été prévue dans le projet de PLUi par rapport à la voie ferrée

L'autorité environnementale recommande de mieux prendre en compte les nuisances sonores générées par les voies routières et ferrées dans le projet de PLUi et de prévoir les mesures adaptées permettant de préserver la santé humaine des populations du territoire intercommunal en la matière.

3.5 Le climat

Deux des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme sont « la préservation de la qualité de l'air » et 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 projet de PLUi aborde la thématique économie d'énergie du seul point de vue des énergies renouvelables et du bioclimatisme¹¹ (PADD p. 17 et 18 et OAP thématiques p. 25 et 26). Pour l'autorité environnementale, l'impact d'un document d'urbanisme sur le climat résulte aussi des déplacements induits par les choix réalisés en termes d'urbanisation et de préservation des

¹¹ Le bioclimatisme (ou la bioclimatique) 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.

fonctionnalités écologiques des milieux non imperméabilisés. En l'espèce, le projet de PLUi n'aborde pas les potentialités de stockage de carbone dans les sols et leur rôle dans l'atténuation du changement climatique.

Les déplacements

Du fait de son caractère rural et de son éloignement des grands pôles d'emplois et de services, le territoire intercommunal connaît en très grande majorité des déplacements réalisés en véhicules motorisés individuels. Pour les déplacements infra-communautaires, le PADD (p. 9 et 10) prévoit notamment de créer un service de navettes à la demande, des aires de co-voiturage et des pôles multimodaux à proximité des gares de Surdon et Sées ; il est aussi prévu d'améliorer le stationnement existant, de créer des parkings supplémentaires, et des voies dédiées aux cycles.

Le diagnostic fait état de circuits cyclables existants sur le territoire. Cependant, il s'avère que ces cheminements sont plus adaptés à la pratique du vélo touristique qu'aux déplacements pendulaires domicile-travail. Les liaisons intercommunales en vélo méritent une attention particulière, notamment pour l'accès aux gares. Pour l'autorité environnement, il est nécessaire d'établir un état des lieux précis comprenant une cartographie des voies cyclables et des abris et/ou anneaux de stationnement, et de présenter une stratégie ambitieuse de développement des modes alternatifs à l'usage de la voiture individuelle (auto-partage, transports collectifs à la demande, cheminements pour piétons et cyclistes, aires de co-voiturage, stationnements et abris des cycles...).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par un état des lieux précis des modalités de déplacement existantes, par une stratégie visant à développer tous les modes alternatifs à l'usage des véhicules motorisés individuels ; elle recommande, plus largement, d'intégrer le climat dans le projet de PLUi, notamment dans les objectifs définis par le PADD, afin de réduire les incidences du projet de PLUi sur le climat et l'air.