



Mission régionale d'autorité environnementale
Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal de la communauté de
communes Terre d'Auge (Calvados)**

n° : 2019-3214

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

Préambule

Cet avis est émis par Monsieur François MITTEAULT, membre permanent de la MRAe de Normandie, par délégation de compétence donnée par la MRAe lors de sa séance collégiale du 1er août 2019.

Les membres de la MRAe Normandie ont été consultés le 18 octobre 2019 et le présent avis prend en compte les réactions et suggestions reçues.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, Monsieur François MITTEAULT 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 Terre d'Auge pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçue le 23 juillet 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 26 juillet 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

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

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

Synthèse de l'avis

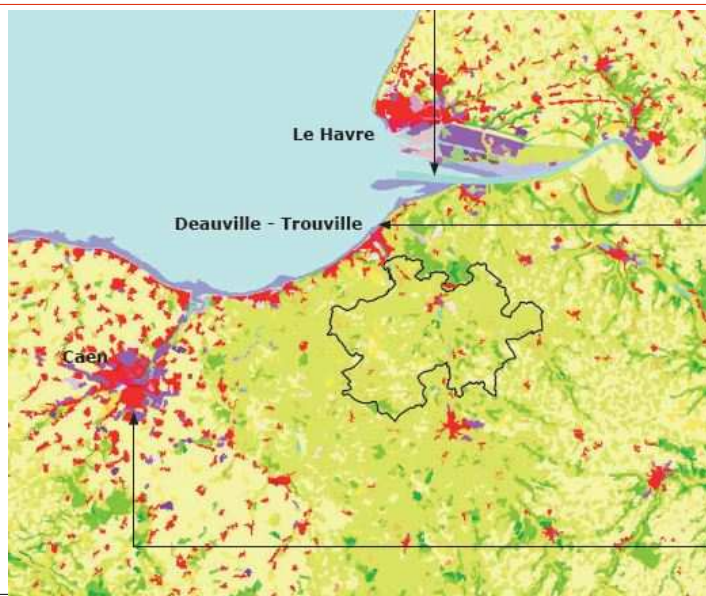
La communauté de communes Terre d'Auge (CCTA) a arrêté le 28 juin 2019 le projet d'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 23 juillet 2019. D'un point de vue strictement formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient tous les éléments attendus en application du code de l'urbanisme.

Le projet de PLUi retient comme scénario démographique une augmentation de la population de 1 % par an pour atteindre 23 000 habitants à l'échéance 2035, soit environ 3 700 habitants supplémentaires. Dans cet objectif, le PLUi évalue qu'il faudra produire 2 720 logements nouveaux : 57 % en extension, et 43 % en densification des enveloppes urbaines actuelles. Le projet économique a pour ambition d'étendre les zones d'activités existantes et d'en ouvrir d'autres pour un total d'environ 28 hectares. Le potentiel foncier retenu pour réaliser les objectifs du PLUi est de 121 ha en extension de l'urbanisation, sans compter plus de 320 hectares d'urbanisation en zones agricoles ou naturelles que rend possible le projet de PLUi. Le projet de PLUi vise néanmoins à préserver les richesses écologiques et paysagères, et à prendre en compte les risques naturels.

L'élaboration du PLUi décline la séquence éviter, réduire, compenser, uniquement pour les zones humides, et prévoit pour ces dernières des secteurs de compensation zonés Nmc. La démarche apparaît intéressante. Cependant, elle s'appuie sur une étude incomplète qui ne caractérise pas les fonctions écologiques des secteurs impactés ni de ceux destinés à accueillir les mesures de compensation. Ainsi, l'évaluation environnementale ne peut valablement conclure à l'absence de perte nette de biodiversité sur les 17 hectares de zones humides impactés, ni sur les autres composantes environnementales.

L'autorité environnementale recommande notamment à la collectivité de :

- développer davantage la présentation de la démarche itérative ayant été menée ;
- approfondir l'état initial de l'environnement sur certaines composantes environnementales (biodiversité, air et changement climatique) ;
- actualiser l'étude de délimitation des zones humides au regard de l'évolution réglementaire de leur définition dans le code de l'environnement, la compléter par la caractérisation des fonctions écologiques des zones humides impactées et des secteurs envisagés pour l'accueil de mesures compensatoires ;
- approfondir la démarche éviter-réduire-compenser, justifier l'impossibilité d'éviter de consommer tant d'espace et démontrer l'absence de perte nette de biodiversité annoncée dans le dossier ;
- reconsidérer la prise en compte des orientations liées à la préservation de la qualité de l'air et à l'adaptation au changement climatique ;
- compléter la justification du projet de développement économique et d'habitat du PLUi, et celle des consommations d'espaces diffusés (STECAL notamment) en prévoyant leur phasage.



Avis détaillé

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

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

La communauté de communes Terre d'Auge (CCTA) a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et les modalités de la concertation par délibération du 11 janvier 2018.

Le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'est déroulé le 6 décembre 2018, puis le projet de PLUi a été arrêté le 28 juin 2019 par le conseil communautaire, avant d'être transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 23 juillet 2019.

En application de l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme, la collectivité a sollicité l'avis de l'autorité environnementale sur la démarche d'évaluation environnementale menée et le projet de PLUi.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du plan local d'urbanisme. Cette démarche trouve sa traduction écrite dans le rapport de présentation du document. En application de l'article R. 104-23 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

2. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

2.1. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

La communauté de communes Terre d'Auge est située à l'est du département du Calvados, à la limite avec le département de l'Eure. Le territoire est desservi par l'autoroute A13 reliant Caen à Paris, complétée par l'A132 vers Deauville-Trouville et par un maillage structurant de routes départementales dont la RD579 en direction de Lisieux. La commune de Pont-l'Évêque se trouve à la croisée des principaux axes routiers. La gare de Pont-l'Évêque ouvre accès à la liaison ferroviaire Deauville-Lisieux-Paris

Le territoire intercommunal est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) nord pays d'Auge approuvé le 15 décembre 2007 et actuellement en cours de révision. L'armature urbaine du SCoT distingue pour la CCTA le pôle structurant constitué par la commune de Pont-l'Évêque et six pôles secondaires (communes d'Annebault, de Bonneville-la-Louvet, de Blangy-le-Château, du Breuil-en-Auge, de Beaumont-en-Auge et de Bonnebosq). Les autres communes du territoire sont identifiées en villages à conforter et villages à préserver.

En 2013, selon les données INSEE¹, la communauté de communes comptait 19 313 habitants répartis sur les 44 communes (dont une nouvelle) du territoire.

Le territoire est marqué par les vallées de La Touques et de la Calonne alternant avec des reliefs plus importants, l'ensemble engendrant une diversité de paysages et de milieux écologiques liés aux plateaux et fonds de vallées. Le territoire de Terre d'Auge possède un patrimoine écologique riche et varié sur tout le territoire avec la présence forte de zones humides constituées principalement de prairies humides en fond de vallées et de haies bocagères. Il comporte également des espaces naturels remarquables comme le

1 INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

confirment les nombreux zonages d'inventaires (seize ZNIEFF² de type I et quatre ZNIEFF de type II) et de protection ou de contractualisation (l'espace naturel sensible des prairies inondables de Pont-l'Évêque d'une superficie de 80 hectares de prairies humides, les cours d'eau du bassin versant de La Touques faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de protection de biotope). Parmi ces espaces, on note la présence de plans d'eau, de mares et de zones humides dont le marais de La Touques.

Le territoire de la communauté de communes Terre d'Auge est exposé à plusieurs types de risques naturels. Le risque d'inondation par débordement de cours d'eau est très important sur le territoire. Deux plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) couvrent le territoire et concernent 19 communes. Le risque d'inondation par remontée de nappes est également très présent. Le risque d'inondation par submersion marine concerne les communes de la vallée de La Touques en amont de Pont-l'Évêque.

Le territoire est également concerné par les risques liés aux glissements de terrain, et il est fortement touché par celui lié aux cavités souterraines et aux marnières avec près de 500 indices de cavités recensés.

2.2. LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Le projet de PLUi, en s'appuyant sur le SCoT, fixe un objectif de croissance démographique de 1 %/an, soit une augmentation d'environ 3 700 habitants pour atteindre une population totale de 23 000 habitants à l'échéance 2035. Cela implique la construction d'environ 170 logements par an, soit la production de 2 720 logements jusqu'en 2035. À cette fin, le projet de PLUi prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 85 hectares pour l'habitat et se fixe l'objectif de produire 1 470 logements en densification de l'armature urbaine existante (soit 54 %), et 1 250 en extension (soit 46 %).

La répartition spatiale de la production de logements prévoit 65 % de la production sur les sept communes pôles (35 % sur le pôle structurant et 30 % sur les pôles secondaires), 25 % sur les villages à conforter et 10 % sur les villages à préserver.

Le projet économique a pour ambition de poursuivre le développement des zones d'activités par l'ouverture à l'urbanisation d'environ 28 ha. Ainsi, sept extensions de zones d'activités sont prévues ainsi que la création de trois nouvelles zones d'activités économiques.

Le projet de PLUi vise également à préserver les richesses écologiques et paysagères du territoire, notamment les zones humides et les haies bocagères, et à prendre en compte les risques naturels.

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

3.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Elle implique également une démarche renforcée de concertation et d'information renforcées du public. Le fondement de cette démarche itérative liée à l'évaluation environnementale est de requestionner les premiers choix d'urbanisation effectués au regard de leurs incidences sur l'environnement.

La méthodologie de l'évaluation environnementale est décrite dans le document « Évaluation environnementale » du rapport de présentation, mais elle est trop succincte. En effet, elle démontre la bonne appréciation des enjeux au stade du diagnostic environnemental mais ne fait pas apparaître le caractère itératif de la démarche et les modalités d'élaboration du projet de PLUi.

Ainsi, il n'est pas présenté, ni évalué, de scénarios de développement démographique et économique alternatifs permettant de justifier celui retenu par la collectivité. Le scénario de référence, correspondant à l'hypothèse « au fil de l'eau » où le PLUi ne serait pas approuvé, n'est pas davantage présenté. Cette lacune ne permet donc pas de s'assurer que le scénario retenu par la CCTA est celui de moindre impact environnemental.

² 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.

Enfin, le bilan de la concertation n'est pas présenté.

L'autorité environnementale recommande de développer davantage la présentation de la démarche itérative ayant été menée en exposant les différents scénarios démographiques, de développement économique et urbain examinés en vue d'établir le projet de PLUi, et de joindre le bilan de la concertation.

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

- **Le diagnostic** prévu à l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme est présenté dans le volume 1 du rapport de présentation. Il examine, en identifiant les enjeux, notamment le grand paysage, le contexte territorial, les thématiques démographique, économique et agricole et les mobilités du territoire. Il permet également d'appréhender la trajectoire démographique passée.
- **L'état initial de l'environnement** aborde l'essentiel des thèmes attendus dans le cadre de l'élaboration du PLUi : le milieu physique (climat, sols, eau), les milieux naturels, le patrimoine bâti, et les risques et nuisances. Cependant, plusieurs composantes environnementales mériteraient d'être approfondies, afin de mieux caractériser l'état initial et les fonctionnalités écologiques, en délivrant plus d'éléments sur les ZNIEFF, la trame verte et bleue, la biodiversité, la qualité de l'air, le changement climatique et la vulnérabilité du territoire. Par exemple, la liste des ZNIEFF est exhaustive mais l'état initial de l'environnement ne présente ni les habitats, ni la faune et la flore qui justifient l'existence et l'intérêt de ces zones. De plus, l'arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB) des cours d'eau du bassin versant de La Touques du 20 juillet 2016, qui a pour objectif d'assurer la préservation des habitats des espèces animales et végétales protégées tant au plan national qu'au plan régional, n'est présenté que dans l'annexe relative à la trame verte et bleue. Pour cet APPB, les espèces concernées sont l'écrevisse à pieds-blancs, la lamproie de Planer, le saumon atlantique et la truite de mer.

La méthodologie d'élaboration de la trame verte et bleue (TVB) est exposée clairement. Ainsi, le PLUi reprend les éléments issus du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Basse-Normandie et du SCoT Nord Pays d'Auge. La lisibilité de la carte de la trame verte et bleue mériterait toutefois d'être améliorée pour faciliter sa compréhension.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement sur certaines composantes environnementales (biodiversité, air, changement climatique), et d'améliorer en particulier la qualité de la cartographie de la trame verte et bleue indispensable à la conduite d'une bonne démarche de l'évaluation environnementale.

- **Les choix opérés** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le règlement écrit et ses annexes graphiques, ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sont exposés dans le rapport de présentation (volume 2 – partie A). Les modalités de calcul du nombre de logements nécessaires à la mise en œuvre du projet intercommunal sont fournies de manière détaillée. Concernant le scénario de développement, le projet de PLUi se base sur les orientations du SCoT en termes d'objectif de logements à construire. En revanche, il est attendu que le projet de PLUi examine plusieurs scénarios portant sur les choix stratégiques du projet de territoire, sur différents niveaux d'ambition de développement, sur les choix de localisation des zones d'urbanisation pour l'habitat et pour l'économie, ou encore sur le choix de modalités d'aménagement (densité, desserte, intégration paysagère), y compris et a minima le scénario de référence correspondant à l'hypothèse « au fil de l'eau » où le PLUi ne serait pas approuvé. Ces éléments qui permettent de comparer les impacts écologiques sont en effet, indispensables dans le processus de l'évaluation environnementale (article R. 151-3 du code de l'urbanisme).

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation par une présentation d'un scénario de référence et par une analyse des solutions de substitution raisonnables au projet de PLUi au regard des objectifs de protection de l'environnement.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement** est intégrée au tome « Évaluation environnementale » du rapport de présentation et décline les impacts négatifs et positifs de la mise en œuvre du PLUi (PADD, règlement écrit et graphique) sur les principales thématiques environnementales (consommation d'espace,

milieux naturels, risques...). Cette analyse thématique, réalisée à l'échelle du PLUi, présente des généralités mais aussi des focus sur quelques zones.

- **La séquence éviter-réduire-compenser (ERC)** est explicitée. Elle a pour objet d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit, à défaut, d'en réduire la portée et enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Cette séquence vise un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tend vers un gain de biodiversité.

La démarche ERC présentée porte uniquement sur les zones humides. Cette démarche aurait pu s'appliquer aux autres composantes environnementales identifiées sur le territoire (trame bocagère, trame verte et bleue, eau, etc.) Concernant les zones humides, la démarche de compensation est bien mise en avant. Néanmoins, en l'absence d'étude faune-flore sur les secteurs de zones humides impactés par une ouverture à l'urbanisation ainsi que sur les secteurs destinés à accueillir les mesures compensatoires associées, les impacts négatifs sur les espèces, leurs habitats et les fonctions écologiques n'ont pas été évalués. Par conséquent, la démarche ERC n'est pas aboutie et l'évaluation environnementale ne démontre en aucun cas l'absence de perte nette de biodiversité à la fois sur les zones humides, mais également sur l'ensemble des composantes environnementales identifiées sur le territoire.

L'autorité environnementale recommande de compléter la séquence éviter-réduire-compenser en l'élargissant à l'ensemble des composantes environnementales identifiées sur le territoire, et en évaluant les impacts négatifs potentiels sur les secteurs de zones humides ainsi que sur les secteurs destinés à accueillir des mesures compensatoires .

- Comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme, doivent être présentés **les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLUi. En l'espèce, le PLUi répond à ces obligations (p. 182 de l'évaluation environnementale) en identifiant 26 indicateurs, souvent affectés d'une valeur initiale. Si certains indicateurs apparaissent pertinents, d'autres ne semblent pas permettre d'apprécier l'efficacité de l'application du PLUi (ex. la part des ZNIEFF incluse en zone N). Des indicateurs sur la préservation des zones humides pourraient également être ajoutés. Il serait par ailleurs pertinent de préciser les moyens consacrés au dispositif de suivi, d'identifier une valeur cible/objectif à atteindre. De plus il serait nécessaire d'anticiper les mesures correctrices à apporter en cas d'identification d'éventuels impacts négatifs imprévus ou de non atteinte des seuils.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer certains indicateurs de suivi ainsi que les corrections envisagées en cas d'écart avec les objectifs à atteindre définis par le PLUi.

- Le **résumé non-technique** reprend des points essentiels du rapport de présentation, sans être exhaustif vis-à-vis du contenu prévu à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Toutefois, il est clair, bien illustré et devrait permettre l'appropriation du document par le public.

3.3. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Le rapport de présentation examine l'articulation du projet de PLUi de la CCTA avec les plans et programmes supra-communaux. Le maître d'ouvrage examine notamment la compatibilité avec le SCoT Nord Pays d'Auge, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine-Normandie, ainsi que la prise en compte du SRCE de Basse-Normandie et du schéma régional climat air énergie (SRCAE) de Basse-Normandie. Cette analyse contient plusieurs erreurs manifestes notamment sur l'adaptation au changement climatique et sur la qualité de l'air, car la collectivité exclut ces thématiques des champs de compétences du PLUi. Or, l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme précise clairement que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à la préservation de la qualité de l'air, à la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de reconsidérer la prise en compte des orientations liées à la préservation de la qualité de l'air, à la lutte contre le changement climatique et à son adaptation, prévues par les plans et programmes supra-communaux.

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

Au regard des sensibilités multiples du territoire et de l'ampleur des aménagements prévus par le projet de

PLUi, l'autorité environnementale examine ci-dessous les enjeux prioritaires du dossier au regard des principales composantes de l'environnement concernées. Les observations qui suivent portent sur les thématiques identifiées « à fort enjeu », sans rechercher l'exhaustivité.

4.1. LES SOLS ET LE SOUS-SOL

- Limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles et de l'étalement urbain

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique³. Et selon l'INSEE⁴, la croissance du parc de logements a été ces dernières années cinq fois plus importante que celle de la population. Ainsi, le contraste démographie faible/artificialisation forte est particulièrement marqué en Normandie⁵.

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Présenté le 4 juillet 2018, le plan biodiversité vise à limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette.

Le Pays d'Auge est marqué traditionnellement par une dispersion du bâti. La communauté de communes doit mener une réflexion ambitieuse afin de garantir une compatibilité entre cet héritage identitaire et les impératifs de limitation de la consommation d'espace naturel et agricole qui véhiculent d'autres enjeux majeurs pour les territoires : la préservation de l'identité des hameaux, la limitation des déplacements carbonés, le maintien de l'activité agricole ou encore le respect des espaces naturels et la préservation de la qualité des paysages.

Le projet de PLUi prévoit, avec l'ensemble des zones à urbaniser (AU), une consommation foncière totale en extension de 121 hectares sur 16 ans, contre 194,8 hectares consommés en extension sur la période 2005-2015 (p. 67 de l'évaluation environnementale). Le projet de PLUi tient ainsi compte de la nécessité de ralentir le rythme de consommation de l'espace. Cependant, ne sont pas comptabilisées la densification des zones urbaines et d'activités et le comblement de dents creuses alors même qu'elles contribuent à l'artificialisation et l'imperméabilisation de surfaces. A cela doit s'ajouter le fait que le projet du PLUi identifie également 74 STECAL⁶ Ah et Nh (zone agricole/naturelle à vocation d'habitat) pour une surface totale de 321,4 hectares, également non comptabilisées comme espaces artificialisés.

Le PLUi prévoit la construction de 2 720 logements à l'échéance 2035, soit 170 logements par an, sur la base d'une croissance démographique de 1 % par an. Toutefois, ce scénario apparaît ambitieux au vu des dernières données de population de l'INSEE qui indique une croissance démographique de 0,1 % entre 2011 et 2016 (19 231 habitants en 2016). Dès lors, le taux de croissance démographique apparaît fortement décorrélé avec la consommation d'espace.

Par ailleurs, le PLUi prévoit un objectif de construction de 54 % des logements en densification de l'urbanisation, alors que dans le volet « justifications » (page 19), la production finale de logements annoncée n'est plus que de 43 % en densification (1 173 logements)

Le foncier retenu par le PLUi pour le développement économique concerne 27,8 ha en extension de l'urbanisation. La surface à urbaniser en extension représente 25 % des zones d'activités actuelles (108,8 ha). Le projet du PLUi vise à renforcer sept zones d'activités, d'en créer trois nouvelles. Comme pour le logement, le PLUi identifie 84 STECAL Ae et Ne (zone agricole/naturelle à vocation économique) pour une superficie totale de 64,7 hectares, non pris en compte dans le calcul des espaces artificialisés.

Ainsi, ce sont, a minima, 386,1 hectares que la communauté de communes a l'intention d'urbaniser d'ici 2035 au titre des STECAL habitat et économique. En outre, sans remettre en question le souci d'équilibre dans l'occupation du territoire, l'urbanisation en milieu rural mériterait d'être moins dispersée et moins importante, notamment en limitant le nombre de STECAL et la réduction de leur taille moyenne.

3 Source : Direction générale des finances publiques (DGFiP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, Recensement de la population 2008-2013.

4 « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », INSEE Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

5 Théma du Commissariat général au développement durable d'octobre 2018 : Objectif « zéro artificialisation nette » Éléments de diagnostic.

6 L'article L. 151-13 du code de l'urbanisme prévoit que le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL).

L'autorité environnementale recommande d'accroître les objectifs de densification retenus dans l'armature urbaine et de mieux les hiérarchiser dans un souci de limitation des impacts de l'urbanisation. Elle recommande également de compléter la justification du projet de développement économique et d'habitat du PLUi, et invite la collectivité à inscrire plus résolument le projet de PLUi Terre d'Auge dans une perspective de limitation de l'artificialisation des sols pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, en jouant sur l'ensemble des facteurs – notamment en réduisant le nombre de STECAL et leur taille.

4.2. LA BIODIVERSITÉ, LA TRAME VERTE ET BLEUE

- Zones humides du territoire

Le projet de PLUi a pris en compte les zones humides durant son élaboration. Ainsi le rapport de présentation indique que les données de la DREAL Normandie sur la présence de zones humides ont été utilisées et qu'une étude de caractérisation des zones humides a été réalisée. Sur la forme, les plans des prédispositions aux zones humides annexés au dossier de PLUi devraient être ajoutés au dossier réglementaire présenté en page 6 du règlement écrit afin de les rendre opposables. De plus, la légende de ces plans, relative aux zones de faibles et fortes prédispositions, est inversée ce qui ne favorise pas la compréhension globale de la thématique.

Le projet de PLUi décline la démarche ERC et prévoit des secteurs de compensation zonés Nmc. Cette démarche est intéressante mais n'est pas aboutie et conduit à la destruction de 17 hectares de zones humides, une partie des secteurs de compensation eux-mêmes étant déjà identifiée en zones humides. Ainsi :

- l'étude des zones humides se base sur la réglementation d'avant juillet 2019, avec la détermination d'une zone humide à partir du critère cumulatif au type de sol (hydromorphe) et au type de végétation (hygrophile), qui n'est plus valable. Désormais, les deux critères pédologique et floristique sont à prendre en compte de manière alternative et non plus cumulative. L'étude doit donc faire l'objet d'une actualisation, car il y a un réel risque de minoration des surfaces humides impactées par les zones à urbaniser. En conséquence, l'actualisation pourrait conduire la collectivité à modifier ses choix ;
- l'étude des zones humides se limite à déterminer les secteurs humides ou non, sans caractériser l'état de ces zones et leurs fonctionnalités. À ce titre, l'autorité environnementale souligne l'intérêt de s'appuyer sur le guide de la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides élaborée par l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA⁷) et le muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Cette méthode constitue un outil d'appui à la mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser. Elle permet de caractériser les fonctionnalités des zones humides et d'évaluer les pertes écologiques sur les zones humides impactées par un projet et les gains écologiques sur les zones humides faisant l'objet de mesures de compensation. Sur cette base, l'évaluation des fonctions hydrologiques, biogéochimiques et écologiques est réalisée en tenant compte des propriétés intrinsèques du site (en zone humide) et également de son environnement (sa zone contributive, sa zone tampon, son paysage et aussi éventuellement le cours d'eau associé) ;
- les secteurs de compensation visés ne semblent pas tous pertinents. À titre d'exemple, le secteur de compensation sur la commune de Manneville-La-Pipard est déjà caractérisé comme humide dans l'étude fournie. Cela vaut également pour une partie du secteur de compensation de Bonneville-sur-Touques. De ce fait, le gain attendu par la mesure de compensation sur ces secteurs sera limité et ne compensera nullement la destruction totale des zones humides. De plus, la destruction de zones humides sur les communes de Bonneville-la-Louvet (secteur A1) et du Breuil-en-Auge (secteurs A et E) est insuffisamment justifiée, car le projet d'urbanisation de ces secteurs apparaît facilement évitable. La mise en œuvre de la séquence ERC sur ces zones devrait être reconsidérée.

Les impacts de la destruction de 17 hectares de zones humides sont donc insuffisamment étudiés, et l'absence de perte nette de biodiversité n'est pas démontrée dans l'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser l'étude de délimitations des zones humides au regard de l'évolution réglementaire, de la compléter par la caractérisation des fonctions écologiques des zones humides impactées et des secteurs envisagés pour l'accueil de mesures

7 Cet office a été intégré à l'agence française pour la biodiversité, elle-même intégrée depuis à l'office français de la biodiversité

compensatoires. Elle recommande de reconsidérer la démarche éviter, réduire, compenser du projet de PLUi sur la base de ces éléments complémentaires.

- Préservation des milieux sensibles remarquables du territoire

Le PADD prévoit de préserver la fonctionnalité des milieux naturels sensibles, d'assurer les continuités écologiques, la préservation et la mise en valeur de la trame verte et bleue, de conforter la place de la biodiversité en milieu urbain et de préserver la qualité des paysages naturels. Ces objectifs du PADD en matière de préservation de l'environnement sont transcrits dans le règlement du projet de PLUi. Ainsi, les enjeux en termes de préservation des espaces naturels, notamment les réservoirs et les corridors écologiques identifiés au SRCE de Basse-Normandie, sont globalement pris en compte par le projet de PLUi en les classant en N (zone naturelle) ou A (zone agricole), hors STECAI, permettant de les préserver de l'urbanisation du fait de la constructibilité limitée de ces zones. Les principaux boisements sont protégés au titre des espaces boisés classés (EBC) et le règlement graphique identifie les haies et les mares au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Les éléments identifiés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme sur le règlement graphique font l'objet de prescriptions dans le règlement écrit.

4.3. L'EAU

- Ressource en eau

La communauté de communes Terre d'Auge comporte 43 captages d'eau potable sur son territoire. Les captages sont classés prioritaires au titre du SDAGE Seine-Normandie. Le dossier propose une estimation du volume d'eau supplémentaire nécessité par le projet de PLUi (503 m³/jour). Cependant, aucune donnée chiffrée ne permet de vérifier l'adéquation entre les besoins futurs et la disponibilité sur l'ensemble du territoire de la ressource en eau potable.

L'autorité environnementale recommande de compléter les données sur l'eau potable dans l'état initial de l'environnement et d'analyser la capacité de la ressource en eau potable et son adéquation avec le projet de PLUi.

- Risques liées à l'eau

En ce qui concerne le risque d'inondation, les zones inondables du territoire ont été classées en zone agricole ou naturelle afin de limiter la constructibilité sur ces secteurs. Certains secteurs urbains sont concernés par le zonage d'un PPRi. Le règlement écrit comporte des dispositions particulières pour les risques applicables à toutes les zones, en limitant les possibilités de construction dans les zones à risque d'inondation par débordement de cours d'eau et par remontée de nappes.

4.4. L'AIR ET LE CLIMAT

Sur ces sujets, la partie consacrée à l'évaluation environnementale indique que l'adaptation au changement climatique (page 37) et la qualité de l'air (page 42) sont des « *orientations hors champ de compétence du PLUi* ». L'autorité environnementale rappelle que les objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 au 6° et 7° du code de l'urbanisme) sont la « *préservation de la qualité de l'air, [...], 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* ».

- Qualité de l'air

En l'absence d'inventaire des émissions de polluants atmosphériques⁸, d'identification et de cartographie des secteurs émetteurs, l'état initial de l'environnement ne permet pas de caractériser la qualité de l'air sur le territoire. Il serait également utile d'analyser les concentrations de polluants et leurs évolutions dans le temps. Enfin, l'établissement d'une cartographie des zones sensibles permettrait de connaître l'exposition des populations à des niveaux de concentration élevée de polluants. Ainsi, sur la base de la connaissance de la qualité de l'air, le projet de PLUi aurait pu déterminer les mesures à mettre en place telles qu'implanter ou relocaliser des établissements recevant un public sensible vers des zones où la qualité de l'air est meilleure ; instaurer des zones tampons par rapport aux zones émettrices (axes routiers, industries,

⁸ Les polluants atmosphériques principaux sont les oxydes d'azote (NOx), les particules PM10 et PM2,5 et les composés organiques volatils (COV), ainsi que le dioxyde de soufre (SO2) et l'ammoniac (NH3).

parcelles agricoles traitées) ; inciter à une isolation thermique renforcée ; développer le réseau de transport en commun. L'évaluation des incidences sur l'environnement pourrait notamment prendre en compte l'accroissement prévisible des polluants issus des déplacements supplémentaires réalisés en voiture individuelle.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur les enjeux liés à la préservation de la qualité de l'air, de réévaluer les options de son projet en conséquence.

- *Économies d'énergie dans le bâtiment et recours aux énergies renouvelables*

Les enjeux liés à la transition énergétique, et en particulier les engagements internationaux de la France ainsi que les objectifs nationaux et régionaux d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des gaz à effet de serre (GES), ne sont pas rappelés dans l'état initial.

Le projet de PLUi ne comporte aucune orientation ou objectif pour l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Le code de l'urbanisme offre la possibilité pour la collectivité de définir dans le règlement du PLUi des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (article L. 151-21 du code de l'urbanisme) et peut autoriser un bonus de constructibilité de 30 % pour les constructions à énergie positive (article L. 151-28 du code de l'urbanisme).

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de performance énergétique des bâtiments et de développement des énergies renouvelables, afin de s'inscrire dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre et d'atténuation du changement climatique.

- *Adaptation au changement climatique*

L'état initial de l'environnement n'aborde pas la question du changement climatique ainsi que les conséquences prévisibles sur le territoire. Le projet de PLUi ne propose pas de mesures visant à l'adaptation au changement climatique, alors que la probable hausse des températures et la probable modification du régime des pluies pourraient avoir un impact important sur la ressource en eau, la productivité agricole, les risques d'inondation, la biodiversité et la santé humaine.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de compléter l'état initial de l'environnement sur les enjeux liés au changement climatique et de promouvoir les mesures adaptées susceptibles d'y contribuer, afin de s'inscrire dans la trajectoire nationale d'adaptation au changement climatique.

4.5. LE PAYSAGE

Le projet de PLUi précise qu'il « met en place les conditions d'une incidence nulle du projet sur le paysage par rapport à la situation antérieure ». Le territoire dispose en effet de l'identité du pays d'Auge, caractérisée par le fond plat des vallées, le bocage des pentes et les bois des sommets.

Le projet de PLUi ne montre pas suffisamment que les extensions d'urbanisation (et en particulier les extensions d'urbanisation autour de groupes de maisons en zones agricoles et naturelles, par le dispositif des STECAL) permettent effectivement de préserver les paysages, et en particulier les boisements remarquables.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier l'absence d'incidence négative du projet sur le paysage en précisant notamment les mesures de protection réglementaire qui seront mises en place pour maîtriser tout particulièrement les risques liés à la poursuite de l'urbanisation en zones naturelles et agricoles.