



Mission régionale d'autorité environnementale
Normandie et Pays de la Loire

**Avis délibéré des Missions Régionales d'Autorité
environnementale de Normandie et des Pays de
la Loire sur l'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal de la communauté
urbaine d'Alençon (61 - 72)**

n° : 2019-3236 (61)
n° : 2019-4221 (72)

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

Préambule

Le projet d'élaboration du SCoT de la communauté urbaine d'Alençon concerne les deux régions Normandie et Pays de la Loire.

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 9 octobre 2019 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PLUi de la communauté urbaine d'Alençon.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis Bavard, Sophie Chaussi, Marie-Claire Bozonnet et Corinne Étaix.

La MRAe des Pays de Loire s'est réunie le 7 octobre 2019 par audioconférence. Étaient présents : Daniel Fauvre, Bernard Abrial et en qualité de membre associé, Mireille Amat, accompagnés d'Audrey Joly, chargée de mission auprès de la MRAe.

Elle a donné délégation à son président pour conclure l'avis conjoint des deux MRAe sur le projet de PLUi de la communauté urbaine d'Alençon.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie et des Pays de Loire ont été saisies par la communauté urbaine d'Alençon pour avis des MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 15 juillet 2019 pour la MRAe de Normandie et le 19 juillet 2019 pour la MRAe des Pays de la Loire.

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 de Normandie a consulté le 6 août 2019 l'agence régionale de santé de Normandie qui a transmis une contribution en date du 14 août 2019. La DREAL des Pays de Loire a consulté le 13 août 2019 l'agence régionale de santé des Pays de Loire qui n'a pas rendu de réponse.

Sur la base des travaux préparatoires des DREAL et après en avoir délibéré, les MRAe rendent 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.

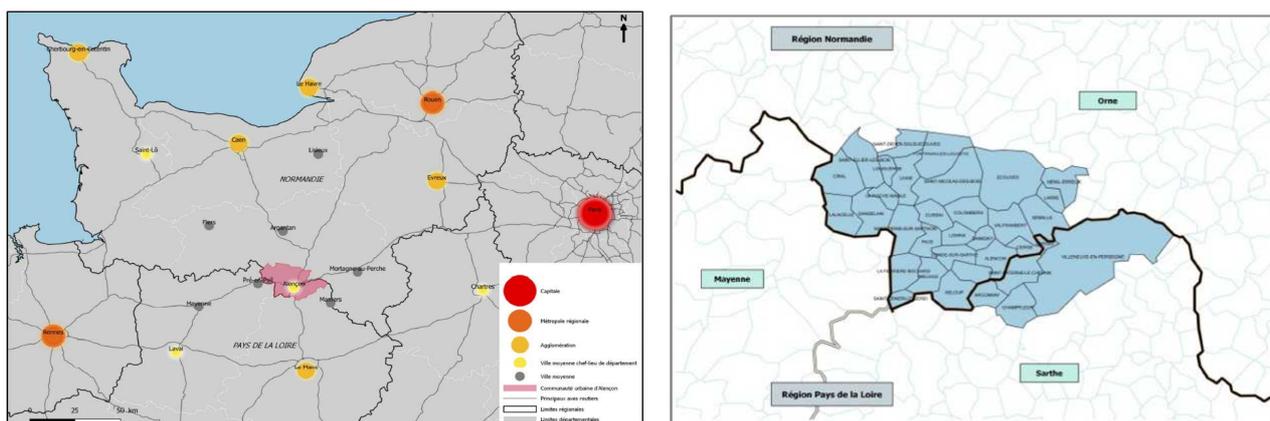
Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui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

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

Synthèse de l'Avis

La communauté Urbaine d'Alençon (CUA) a arrêté le 3 juillet 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 15 juillet 2019. D'un point de vue strictement formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient tous les éléments attendus en application des codes de l'urbanisme et de l'environnement.

La communauté urbaine d'Alençon se situe dans les départements de l'Orne et la Sarthe, régions de Normandie et des Pays de la Loire. En conséquence, le présent avis est émis conjointement par les Missions d'Autorité Environnementale de Normandie et des Pays de la Loire.



Illustrations issues du rapport de présentation du PLUi (pièce 1, page 3)

Le projet de PLUi est construit autour de deux orientations fortes : développer un territoire attractif, et construire un territoire solidaire et durable. Son scénario démographique vise une population totale de 56 840 habitants à l'horizon 2035, ce qui correspond à l'accueil d'environ 2 550 habitants supplémentaires. Pour atteindre ces objectifs, il estime avoir à produire 6 320 logements. Ces derniers chiffres apparaissent largement surestimés et les besoins en logements nécessitent d'être précisés et raisonnés, en tenant compte d'une part de la demande actuelle et prévisible, d'autre part du potentiel du parc existant, dont l'inadéquation et les possibilités de réhabilitation ont été mises en évidence. Selon le rapport de présentation, les surfaces de développement représentent au total 323 ha : 85 ha pour l'économie, 228 ha pour l'habitat et 10 ha pour le long terme. Même si cette consommation d'espace est plus faible que celle inscrite dans les anciens documents d'urbanisme, l'autorité environnementale recommande de la limiter davantage sur la base d'une estimation des besoins plus précisément ajustée.

Elle recommande ainsi à la collectivité :

- d'intensifier la rénovation et la mise en valeur des centres-villes et de son parc de logements existants afin de mener à bien un projet de développement adapté à son environnement,
- de traduire sa volonté d'économiser l'espace par des prescriptions réglementaires passant notamment par le respect d'une densité minimale de construction, et par la mise en œuvre d'une stratégie d'ouverture progressive à l'urbanisation mieux affirmée.

La démarche itérative d'évaluation environnementale a été menée par la collectivité lors de l'élaboration du PLUi. L'état initial de l'environnement est décrit de façon complète et précise. Un chapitre important est notamment consacré à la mobilité et au transport aboutissant au choix d'un scénario favorisant les déplacements alternatifs à la voiture. Un important travail d'inventaire des haies et des zones humides a été réalisé et figure au PLUi sous forme d'un atlas au 1/5000^e. Ce travail de cartographie, a été utile à la construction du projet territorial mais peut être davantage pris en compte et porté par un règlement mieux à même de garantir leur protection. Les éléments de la trame verte et bleue ainsi que les milieux sensibles du territoire sont globalement préservés. Les extensions de la zone urbaine sont prévues en continuité du bâti existant. Cependant, des recommandations sur le projet de PLUi sont formulées afin d'améliorer et renforcer la prise en compte de l'environnement.

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 Urbaine d'Alençon (CUA) a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), par une délibération du 28 mars 2013. Le projet de PLUi a été arrêté le 3 juillet 2019 par le conseil de communauté, avant d'être transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 15 juillet 2019. La communauté urbaine d'Alençon se situe dans les départements de l'Orne et la Sarthe, et pour partie dans le parc naturel régional Normandie-Maine. Elle est actuellement constituée de 31 communes mais le périmètre d'élaboration du PLUi ne prend pas en compte la commune de Villeneuve-en-Perseigne dont l'adhésion à la CUA est récente. Il porte donc sur 30 communes : 26 communes sont situées dans le département de l'Orne, en région Normandie et 4 communes (Arçonnay, Champfleur, Chenay, Saint-Paterne-Le Chevain) dans le département de la Sarthe, rattaché à la région Pays de Loire. 19 communes appartiennent également au territoire du Parc Naturel Régional Normandie-Maine.

En conséquence, le présent avis est émis conjointement par les Missions d'Autorité Environnementale de Normandie et de Pays de la Loire.

Le territoire de la communauté urbaine est concerné par la présence de trois sites Natura 2000¹, trois zones spéciales de conservation (ZSC). Il s'agit des sites de la « Haute Vallée de la Sarthe », des « Alpes Mancelles » et de la « Vallée du Sarthon et de ses affluents » protégées au titre de la directive 92/53/CEE « Habitats-faune-flore ». C'est donc en application de l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme que l'élaboration du PLUi de la communauté urbaine d'Alençon a fait l'objet d'une évaluation environnementale.

2. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET PROJET DE LA COLLECTIVITÉ

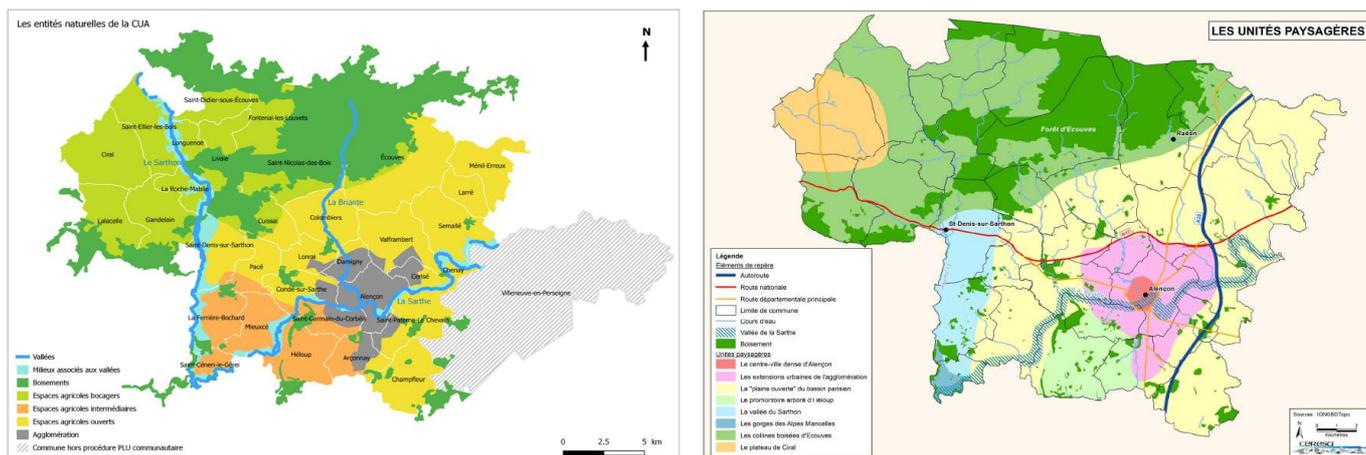
2.1 CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

La communauté urbaine d'Alençon est située à un carrefour entre deux régions et sur un axe autoroutier reliant Calais à Bayonne (A28) et le long de la RN12 reliant Paris à Brest. Elle est aussi desservie par le réseau ferré qui la relie à Paris, Rennes, Caen et Le Mans. L'agglomération dispose de services et d'équipements structurants qui rayonnent au-delà de son territoire communautaire, sur une aire urbaine de 66 communes. Son territoire regroupe une diversité de communes, à caractère urbain, périurbain ou rural.

Le territoire est au cœur d'un environnement riche et diversifié, en partie boisé et traversé par des rivières prenant leurs sources à proximité et s'écoulant dans des vallées classées en zone Natura 2000. Il est aussi composé de zones bocagères, d'espaces agricoles plus ouverts et de zones urbanisées. Il compte de nombreuses zones humides hébergeant des espèces remarquables. Sur le plan paysager, huit unités distinctes ont été repérées : le centre-ville dense d'Alençon, les extensions urbaines, la « plaine ouverte », le promontoire arboré d'Héloup, la vallée du Sarthon, les « gorges des Alpes Mancelles », les collines

¹ Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats, 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). Natura 2000 concilie préservation de la nature et préoccupations socio-économiques.

boisées d'Écouves et le plateau du Ciral.



Illustrations issues du rapport de présentation du PLUi (pièces 1, pages 41 et 115)

En 2016, selon les données INSEE², la CUA comptait 54 291 habitants. L'urbanisation s'organise autour du pôle urbain d'Alençon, la ville concentrant 26 129 habitants. Le territoire connaît une croissance démographique jusqu'en 1982, puis, une stabilité jusqu'en 1999, puis, ensuite, une baisse de -2,8 % entre 1999 et 2015, soit une perte d'environ 2 788 habitants. La population tend à vieillir et la taille des ménages à diminuer. Le parc de logements apparaît ancien, pas en adéquation avec les demandes actuelles. Il se caractérise d'ailleurs par une forte vacance.

Le territoire de la CUA est principalement exposé à des risques d'inondation et à certains risques de mouvements de terrain. Le risque d'inondation par débordement de la Sarthe fait l'objet d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) approuvé en mai 2001 et modifié en avril 2012. Des remontées de nappes phréatiques ont été constatées dans de nombreuses communes en raison de la présence d'une nappe affleurante. L'aléa retrait-gonflement des argiles est aussi identifié. Le territoire est faiblement exposé au bruit, même si on note la présence de nuisances sonores le long des principaux axes routiers et l'existence d'un plan de prévention aux bruits de l'aérodrome d'Alençon-Valframbert. La qualité de l'air est satisfaisante malgré quelques dépassements observés des concentrations en particules fines et en ozone.

2.2 LE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Le territoire de la communauté urbaine est couvert par des documents d'urbanisme de générations différentes, ou, en l'absence de ceux-ci par le Règlement National d'Urbanisme (RNU). La diversité et l'ancienneté de ces documents ne répondant plus aux enjeux de développement durable du territoire, la CUA a souhaité construire un projet de territoire partagé et se doter ainsi d'un document de planification unique. Une partie du territoire est également couverte par un SCoT élaboré à l'échelle de l'ancienne communauté urbaine, composée de 19 des 31 communes actuelles, et approuvé le 18 décembre 2014.

Le projet de PLUi est construit autour de deux orientations fortes : développer un territoire attractif et rayonnant en confortant la place de l'agglomération dans le réseau des villes moyennes, et construire un territoire solidaire et durable en préservant les richesses naturelles et en développant un urbanisme qualitatif.

Le projet est construit sur un scénario démographique ambitieux prévoyant une augmentation de 0,3 % ce qui porterait la population à 56 840 en 2035, soit 2 550 nouveaux habitants. Le projet évalue les besoins correspondants en logements à 6 320. Il prévoit un potentiel foncier de 323 ha en extension de l'urbanisation dont 228 ha pour l'habitat et 95 pour l'économie. Le PLUi souhaite modérer le rythme de consommation foncière en réduisant les surfaces allouées à l'urbanisation par rapport aux anciens documents d'urbanisme. Les densités préconisées par le PLUi varient de 30 logements / ha en ville centre à 15 logements / ha en périphérie. L'urbanisation projetée tient compte des entités paysagères, des espaces constitutifs de la trame verte et bleue et des zones à risques d'inondation. En outre, la CUA souhaite développer la présence de la nature en ville.

En matière de mobilité, le projet s'appuie sur des études précédemment menées dont une enquête mobilité

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

réalisée en 2015. Compte-tenu de la croissance démographique visée, il évalue à plus de 111 000 le nombre de kilomètres supplémentaires qui seront accomplis chaque jour sur le territoire, mais il propose des aménagements et mesures favorisant les modes de déplacements alternatifs à la voiture et vise même une baisse de 19 % des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports en 2030.

Le PLUi contient des OAP thématiques portant sur : la gestion économe de l'espace, la mixité sociale, la composition urbaine et paysagère, l'organisation des dessertes et stationnement ainsi que la maîtrise des ressources. Il contient aussi 40 OAP sectorielles sur l'habitat et 10 OAP sectorielles économiques.

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 procédure renforcée en matière de concertation et d'information du public.

La méthodologie de l'évaluation environnementale a été mise en œuvre de manière satisfaisante. Le bureau d'étude en charge de l'évaluation environnementale a intégré l'équipe projet lors de la validation du PADD. Il a pu analyser le projet de territoire, proposer des ajustements et compléments et travailler de façon itérative sur la traduction réglementaire et la finalisation du PLUi. L'évaluation environnementale fait l'objet d'un document de 365 pages qui vient compléter un état de l'environnement très détaillée. Les mesures d'évitement et de réduction ont été privilégiées à la compensation.

La délibération du 3 juillet 2019 arrêtant le projet de PLUi dresse le bilan de la concertation. Il est ainsi précisé que, dès l'engagement de l'élaboration du PLUi, les modalités de collaboration ont été définies, de nombreuses réunions ont été organisées. Au cours des comités de pilotage, comités techniques, ateliers, thématiques, ateliers territoriaux, séminaires et réunions avec les personnes publiques associées de nombreuses remarques ont été formulées.

Toutefois, la façon dont cette concertation a pu faire évoluer le projet n'est pas précisée, et la partie évaluation environnementale rapporte qu'une proposition mieux à même de répondre à l'enjeu de préservation des zones humides avait été faite mais n'a pas été retenue.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de compléter le dossier pour y décrire le bilan de la concertation menée et faire ressortir les points d'évolution du projet qu'elle a permis.

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 les pièces 1.2.1 et 1.2.2 du rapport de présentation.

Il décrit les caractéristiques socio-démographiques, économiques, le parc de logements, les différentes entités paysagères, le patrimoine et les formes urbaines, la mobilité et les transports. Pour chaque thématique, il examine les perspectives d'évolution et identifie les enjeux.

En ce qui concerne la démographie, le projet de PLUi indique vouloir accueillir 2 550 habitants supplémentaires à horizon de 15 à 20 ans, alors que le territoire est en décroissance démographique depuis une vingtaine d'années.

Le projet estime qu'il faudrait en conséquence produire 6 320 logements, ce qui équivaldrait à 2,5 logements pour 1 nouvel habitant accueilli. L'échelle de temps et ces chiffres apparaissent hors de proportion avec les hypothèses habituellement utilisées pour un PLU. En effet, le document (pièce 1, pages 37 à 39) estime à 1 203 logements le besoin lié à l'accueil de 2 550 habitants pour les 15/20 ans à venir, soit environ 80 logements par an. Mais il rajoute à ce chiffre, de manière non argumentée, 5 117 logements liés au calcul du point mort, c'est-à-dire nécessaires au maintien de la population actuelle, tenant compte du desserrement des ménages (baisse de la taille moyenne des ménages qui s'établit à 2,13 en 2015), de l'évolution du taux de vacance important et du renouvellement du parc. Le document précise que l'accueil des habitants sera défini par couronnes (50 % à Alençon, 30 % dans la 1^{ère} couronne, 15 % dans la 2^e couronne et 5 % en couronne rurale) mais il n'indique pas le nombre ou le pourcentage de réhabilitations.

Le PLUi ne présente aucun objectif de résorption de la vacance (9,16 % du parc en 2016) alors que celle-ci est en augmentation au cours des dernières années. A titre de comparaison, alors que la collectivité affiche *in fine* une volonté de production de 372 logements par an dans le projet de PLUi, ce sont 175 logements qui ont été commencés en moyenne par an sur la période longue 2007-2016, et les chiffres sont plus faibles encore sur la période récente 2011-2016, avec 153 logements commencés en moyenne annuelle. Quand bien même 72 logements/an pourraient résulter de la seule résorption de la vacance, ce qui constitue une hypothèse très ambitieuse, l'objectif de production resterait à 300 logements nouveaux et serait donc deux fois supérieur à ce qui a été observé sur la période la plus récente. Par ailleurs, le pas de temps pris en compte pour la projection – soit une durée de 15 à 20 ans – excède la durée de vie d'un PLUi.

L'analyse paysagère est particulièrement précise. Huit entités paysagères ont été identifiées. Chacune est bien décrite et des enjeux d'aménagement sont mentionnés pour chaque cas. Le dossier ne fait pas référence au Règlement Local de Publicité (RLP) en cours d'élaboration à l'échelle de la CUA. L'étude des déplacements est également argumentée et chiffrée. Elle prend en compte les problématiques de stationnement. Le diagnostique aborde le sujet des déplacements. Il s'appuie sur une enquête mobilité menée localement en 2015. Elle analyse l'impact de trois scénarios d'évolution possible de la mobilité : un « scénario tendanciel », un scénario « libre choix modal » et un scénario « choix du transport alternatif » et choisi ce dernier en évaluant la baisse attendue des émissions de gaz à effet de serre à 19 %.

L'autorité environnementale recommande :

- **de reconsidérer les estimations présentées en termes de besoins en logements, en consolidant les perspectives pour un projet de PLUi à 10 ans, avec un rapport entre évolution de population envisagée et logements à produire réaliste et argumenté ;**
- **de chiffrer la part des réhabilitations à mener sur le parc actuellement vacant afin de pouvoir la déduire des besoins en construction.**
- **L'état initial de l'environnement** aborde tous les thèmes attendus dans le cadre de l'élaboration du PLUi : le milieu physique (climat, sols, eau), le patrimoine naturel, les ressources dont l'eau et l'énergie et les risques et nuisances. Le contexte climatique est bien décrit. Le contexte géologique est renseigné. Un chapitre traite de l'hydrologie, de l'hydrogéologie et de la qualité des eaux. Il convient toutefois de mentionner les captages existants et futurs afin de bien les prendre en compte. Les zones humides sont précisément identifiées. Elles font l'objet d'un inventaire et d'un atlas cartographique au 1/5 000^e dont la méthodologie est explicitée (pièce 1.2.3, page 30 à 47). Cet inventaire a nécessité des prospections de terrain menées en 2014. Le document décrit les grandes entités naturelles du territoire. Afin d'assurer une meilleure lisibilité pour le public et de rendre visible la préservation de toutes les zones humides répertoriées, il convient qu'une trame « zones humides », établie sur la base de ce travail, apparaisse dans le règlement graphique. L'atlas localise également avec précision (1/5 000^e) les haies bocagères en caractérisant leur hauteur et leur potentiel fonctionnel. Dans le règlement graphique, les arbres, les haies et boisements sont reportés mais leurs caractéristiques et leur protection ne sont pas précisées. Le document mentionne et décrit les différents inventaires et préservations concernant le patrimoine dont notamment les trois sites d'intérêt communautaire Natura 2000. La méthodologie d'identification de la trame verte et bleue est explicitée (pièce 1.2.3, page 157 à 161). Elle s'appuie sur la cartographie des zones humides et des haies. Les aménagements favorables et défavorables au maintien de cette trame sont aussi identifiés. La question de la gestion des risques nuisances et pollution est bien documentée. Le document est aussi complété par une analyse de la consommation foncière et des potentiels urbains qui a permis de bâtir l'atlas cartographique identifiant au 1/5 000^e la localisation des sièges agricoles et les « potentiels urbains », c'est-à-dire, les possibilités de construction en espace urbains (dents creuses et zones de densifications possible). Les principaux enjeux environnementaux sont rappelés juste avant l'évaluation environnementale du PADD, du règlement et des OAP (pièce 1.4).

L'autorité environnementale recommande de retranscrire précisément l'atlas cartographique des zones humides et des haies dans le document graphique en vue de mieux les connaître et les préserver.

- **Les choix opérés** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les orientations réglementaires, et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sont exposés dans le rapport de présentation (pièce 1.3 / justification du projet et pièce 1.4 / évaluation environnementale). Les explications fournies permettent notamment de comprendre la logique d'élaboration du PLUi. Les deux grands axes du PADD sont déclinés en plusieurs orientations. Les choix retenus pour les

orientations réglementaires du PLUi sont explicités et apparaissent en cohérence avec les orientations du PADD. Ainsi, par exemple, l'orientation 2.1.1 « faire de la trame verte et bleue le socle de l'organisation du territoire », se traduit dans le règlement par un classement de certains espaces en zone naturelles (N) mais aussi par des articles déclinés dans tous les zonages : l'article 4.2 qui impose un recul minimal des constructions à 5 mètres des berges des cours d'eau, l'article 6.3 qui interdit tout arrachage des haies identifiées et définit des mesures de préservation renforcées des mares et fossés dans les zones A et N. Les principes d'aménagement retenus dans les OAP sont eux aussi cohérents avec les objectifs du PADD.

Toutefois, l'ambition de développement est forte. La cohérence des orientations du PADD par rapport aux enjeux environnementaux définis a fait l'objet d'une analyse, mais celle-ci ne démontre ni la rationalité ni l'optimisation du projet de développement retenu, tout particulièrement en matière de consommation d'espaces.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement** du PADD, du règlement écrit, du zonage et des OAP, est exposée dans le rapport de présentation (pièce 1.4 / évaluation environnementale). Cette analyse est également assortie de **mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)**. Les incidences des orientations du PADD sur l'environnement ont été évaluées. Ces incidences sont majoritairement qualifiées de « globalement positives » malgré une extension urbaine importante. L'évaluation des impacts du règlement et de ses annexes graphiques sur l'environnement est effectuée sur sept thématiques : les espaces naturels et la trame verte et bleue, le paysage et patrimoine, la gestion de la ressource en eau, les risques et nuisances, les mobilités / déplacements, le climat, l'air et l'énergie et la consommation foncière. Cette analyse décrit les incidences potentielles et les réponses apportées par le projet de PLUi. Le cas échéant, elle est assortie de propositions complémentaires. L'analyse apparaît claire et bien menée. Des points de vigilance et propositions complémentaires ont été apportées pour renforcer la préservation de la trame verte et bleue et la prévention des risques et nuisances, et pour développer le réseau de voies douces.

L'analyse des incidences sur l'environnement des OAP est conduite sur l'OAP thématique « composition urbaine » s'appliquant à tous les secteurs d'habitat, ainsi que sur les 40 OAP à orientation sectorielle « habitat » et les 10 OAP « économie » du PLUi. Les principes généraux d'aménagement de l'OAP thématique sont évalués et jugés favorables à la préservation de l'environnement, apportant une plus-value certaine pour limiter les impacts et proposer des avancées positives en comparaison des documents d'urbanisme antérieurs. Puis, chaque OAP sectorielle est analysée sur la façon dont elle répond aux enjeux environnementaux spécifiques au secteur. L'étude montre une bonne prise en compte des enjeux, sauf pour deux OAP « habitat ». L'OAP N°17, située à Gandelain, empiète sur un site Natura 2000. Il est proposé de réduire sa taille pour exclure le site Natura 2000 et de créer une haie paysagère en limite du site. L'OAP N°35, située à Saint-Nicolas des Bois, prévoit un nombre de logements important par rapport à la taille du bourg et est bordée de zones humides. Il convient de bien préserver les haies existantes pour une meilleure intégration paysagère et jouer un rôle de filtre limitant l'impact sur les zones humides. Dans ce dernier cas, les mesures de réduction apparaissent faibles et pourraient être réétudiées. On peut aussi remarquer que la préservation des haies dans les OAP n'est pas effective notamment sur les OAP « habitat » N° 8, 11, 18, 24 et 28.

Le document analyse également l'incidence des secteurs de développement ne faisant pas l'objet d'un schéma contrairement aux OAP. 25 zones d'extension de l'urbanisation conditionnelle (zone 2AU) sont prévues dont deux seraient implantées sur des milieux particulièrement sensibles. Une est située sur la commune de Saint-Nicolas des Bois, dans une ZNIEFF de type 2 et en bordure de zones de remontées de nappes. Une autre est prévue sur La Roche Mabile, en périmètre de monument historique et proche d'un site Natura 2000. Sur ces sites, l'évaluation environnementale mérite d'être plus précise. En ce qui concerne les communes de la Sarthe, l'OAP de Saint Patern le Chevain au « Lavoir » doit être réinterrogée afin de préserver la zone humide présente, de même que les évolutions envisagées pour le parc interdépartemental « le Grand Coudray ».

Les projets³ d'aménagement d'une emprise de plus de 10 ha sont soumis à évaluation environnementale systématique et à examen au cas par cas pour des emprises entre 5 et 10 ha. C'est notamment le cas de

3 La notion de projet est défini par l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, des plans et des programmes. Le commissariat général au développement durable a établi un guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 qui explicite la notion de projet.

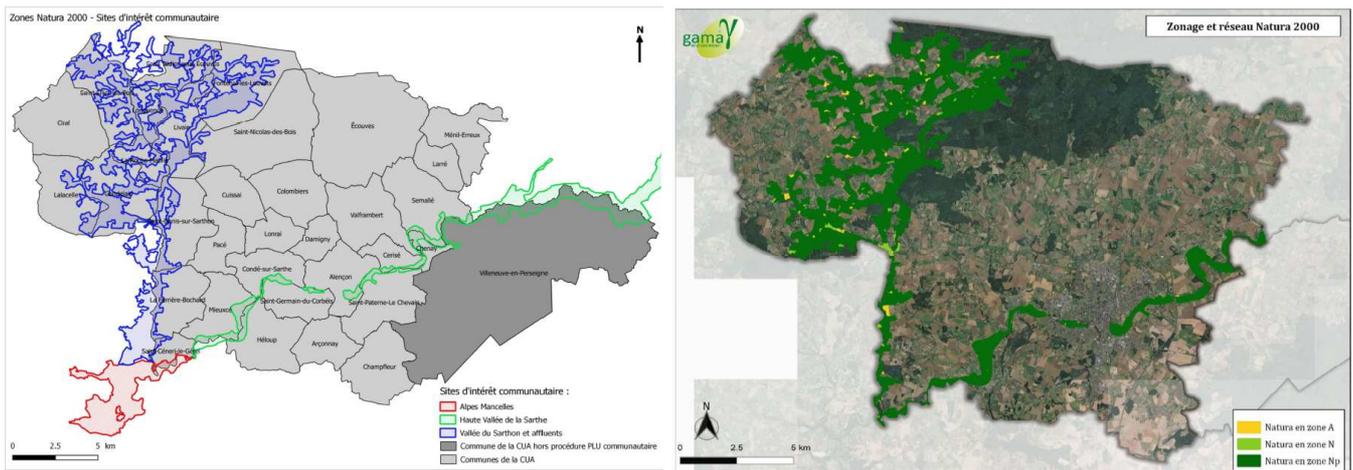
l'OAP « Habitat » N°15, prévue sur Damigny/Alençon sur 24,19 ha, et de quatre OAP « économiques » (N°1, 3, 6 et 8) dont les surfaces se situent est entre 10 et 21 ha. L'évaluation environnementale des projets s'appuie sur les mêmes principes que celle des plans et programmes, à un stade où l'identification de solutions alternatives paraît toutefois plus limitée ; ainsi, il est essentiel que l'évaluation environnementale du PLUi permette de prendre en compte, le plus en amont possible, les enjeux environnementaux à une échelle territoriale plus large. Ici, l'évaluation menée apparaît insuffisante.

Le document analyse aussi l'impact des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). À ce titre, on peut noter que sur les 27 STECAL prévus au PLUi, plusieurs sont situés sur des sites Natura 2000 ou en limite directe, quatre sont prévus sur des zones humides ou en limite directe, trois sont concernés par des zones inondables et un se trouve dans un périmètre de protection rapprochée de captage. Pour ce qui concerne les STECAL envisagés sur les communes de la Sarthe, il conviendra de réduire le périmètre du golf autour des bâtiments existants et de justifier des besoins pour les autres.

L'autorité environnementale recommande de poursuivre et compléter l'analyse des OAP (notamment les OAP 17 et 35), des zones 2AU et des STECAL, en renforçant et précisant les mesures d'évitement ou de réduction proposées sur les sites où des impacts ont été identifiés.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000** est un élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement pour tous les PLUi soumis à évaluation environnementale. Elle est présente au dossier (pièce 1.4). Les trois sites Natura 2000 concernés sont deux sites de vallée (la Haute Vallée de la Sarthe – FR 2500107, dans la partie sud / sud-est, et la Vallée du Sarthon et affluents – FR 2502015, en partie ouest), et un site qui regroupe une grande diversité d'habitats naturels (les Alpes Mancelles – FR 5200646, en marge sud). Ces sites font l'objet d'une description détaillée assortie de cartes et photographies. Les impacts potentiels du PLUi sur ces sites sont analysés. L'étude montre bien que l'essentiel des sites est classé en zonage Naturel protégé (Np) qui assure ainsi leur protection. Quelques fractions sont classées en zone Agricole (A) ou Naturelle (N). En analysant plus finement, il apparaît aussi que quelques périmètres Natura 2000 jouxtent ou chevauchent des zones bâties existantes (zone U), quelques zones à Urbaniser (AU) et certains STECAL. Deux secteurs zonés AU se situent sur les communes de Gandelain et Saint-Denis-sur-Sarthon. Ces secteurs sont en continuité de bourgs et l'étude qualifie l'impact « d'extrêmement faible ». Huit STECAL sont couverts par des sites Natura 2000, ou les jouxtent. Pour six d'entre eux, l'étude qualifie de faibles les impacts potentiels, mais elle attire l'attention sur la possibilité d'impacts élevés sur le secteur de La Lacelle et d'impact indirects sur le secteur d'Héloup. Elle conclut en la nécessité de mesures compensatoires dans l'optique du développement futur de ces secteurs. Sur ce point encore, l'évaluation aurait mérité d'être plus poussée.

L'autorité environnementale recommande de réexaminer les projets de développement prévus dans les STECAL, tout particulièrement ceux de La Lacelle et Héloup afin d'éviter et réduire les impacts sur les sites Natura 2000.



Illustrations issues du rapport de présentation du PLUi (pièce 1.4, pages 293 et 325)

Comme prévu au 6° de l'article R. 151-3 et à l'article R. 151-4 du code de l'urbanisme, **les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLUi sont présentés. Les indicateurs couvrent différents thèmes et apparaissent adaptés à un suivi des incidences du PLUi. Il sera

utile de rajouter le suivi du nombre de places de stationnement créés et supprimées, de prévoir des indicateurs de qualité de la ressource en eau pour l'AEP et de suivre le nombre d'habitations contrôlées par le SPANC, voire aussi de rajouter des indicateurs sur l'énergie (nombre de méthanisations, de bâtiments desservis par un réseau de chaleur). Des indications sont apportées sur les valeurs de référence à prendre en compte. Pour un véritable pilotage du PLUi, il sera nécessaire d'identifier une valeur cible/objectif à atteindre et 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 préciser davantage les modalités de suivi du PLUi et des mesures ERC en ciblant des indicateurs cohérents avec les enjeux environnementaux identifiés, et de rendre opérationnel le dispositif en fixant, pour les indicateurs de nature quantitative, des valeurs d'état initial et des valeurs d'objectif et, pour les indicateurs qui le méritent, des objectifs intermédiaires.

- Le **résumé non-technique** est conforme à l'article R151-3 7° du code de l'urbanisme en ce qu'il reprend les points essentiels des différentes parties du rapport de présentation. Le résumé non technique est clair, bien illustré et devrait permettre au public d'appréhender les enjeux de l'évaluation environnementale du PLUi. Il mérite toutefois d'être complété en ce qui concerne la liste des documents de rang supérieurs à prendre en compte.

3.3 PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation du PLUi avec les documents de rang supérieur est analysée dans plusieurs documents du rapport de présentation (pièces 1.2.1, 1.3 et 1.4). La pièce 1.3 qui évoque l'articulation avec les autres documents d'urbanisme et de planification ne traite pas de certains documents concernant la région des Pays de la Loire : le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) approuvé en octobre 2015 et le plan de gestion du risque inondation (PGRI) 2016-2021, arrêté le 22 décembre. Il conviendrait d'explicitier comment s'est effectuée leur prise en compte.

L'analyse de la compatibilité du PLUi avec le SCoT apparaît bien détaillée, le SCoT étant lui-même intégrateur d'autres schémas ou documents de portée supérieure (SDAGE⁴, SAGE⁵, SRCAE⁶ ou SRADDET⁷, charte de parc naturel régional). Toutefois, cette analyse ne mentionne pas certains éléments importants : ainsi, le SCoT de la CUA, approuvé le 18 décembre 2014, ne couvre pas l'intégralité du périmètre du PLUi (seulement 19 communes). En conséquence, la CUA est soumise sur les communes qui ne sont pas couvertes par le SCoT à la règle de l'urbanisation limitée. À défaut de dérogation préfectorale, elle ne pourra pas ouvrir d'espaces à urbaniser sur ces communes. De plus, le SCoT, dans son document d'orientation et d'objectifs (DOO), prescrit une baisse de la consommation foncière moyenne annuelle à 20 ans de plus de la moitié. Il plafonne également le droit d'extension urbaine à 210 ha dont 162 ha mobilisables pour l'habitat. On peut aussi s'interroger sur les évolutions envisagées sur la commune de Champfleur et le hameau de Vingt Hanaps, le projet de PLUi permettant de relier deux hameaux de la commune, à l'encontre des préconisations du SCOT en la matière (aucune extension de l'urbanisation à vocation d'habitat et de développement dans les hameaux, extensions urbaines localisées en extension du noyau urbain principale). L'analyse de la compatibilité du PLUi avec le SCoT apparaît de ces points de vue incomplète.

L'autorité environnementale recommande de démontrer que le projet de PLUi intègre et traduit bien les objectifs du SCoT et de justifier notamment les perspectives de dérogations à la règle d'urbanisation limitée découlant de l'absence de SCoT sur une partie du territoire du PLUi.

4 Le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) est un document de planification qui définit la politique à mener pour stopper la détérioration des milieux et atteindre le bon état des eaux par grands bassins hydrographiques

5 Le SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) est une déclinaison du SDAGE. Il vise la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau

6 Le SRCAE (schéma régional climat air énergie) est l'un des grands schémas régionaux créés par les lois [Grenelle](#). Il décline aussi aux échelles régionales une partie du contenu de la [législation européenne](#) sur le climat et l'énergie

7 Le SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) est un document stratégique, prospectif et intégrateur qui fusionne plusieurs documents ou schémas existants

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 du 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 sont centrées sur les thématiques identifiées pour leurs forts enjeux.

4.1 LES SOLS ET LE SOUS-SOL : Limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles

Le scénario de développement démographique est ambitieux, Le calcul des besoins en logements apparaît quant à lui largement surestimé. Ils nécessitent d'être précisés et réduits en tenant compte des réhabilitations à effectuer sur le parc existant qui connaît une vacance forte.

Même si le projet de PLUi réduit de moitié la surface urbanisable en extension par rapport à celle ouverte dans les anciens documents d'urbanisme (enveloppe prévue de 302 ha contre 635 ha auparavant) l'extension permise reste importante :

- 228 ha pour l'habitat dont 148 ha urbanisables dans l'immédiat (zone 1AUg). Elle dépasse le plafond autorisé par le SCoT, approuvé en 2014 sur 19 des 31 communes du PLUi, le SCoT limitant cette possibilité à 210 ha dont 162 ha mobilisables pour l'habitat.
- Sur la partie économie, le PLUi ouvre un droit à bâtir de 95 ha dont 80 % sont urbanisables dans l'immédiat (zone 1AUE) sans indiquer de stratégie d'ouverture progressive à l'urbanisation. En ce qui concerne les communes sarthoises, les zones économiques sont comptabilisées pour environ 25 hectares. La zone de Bel Air est comptabilisée en foncier à vocation économique pour 3,46 ha en extension (non artificialisé) et le parc d'activité interdépartemental « le Grand Coudray » pour une surface de 20,94 ha. Il était attendu que la zone fasse l'objet d'une OAP en densification, et d'une étude paysagère. Par ailleurs, une étude concernant la dérogation à la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi « Barnier » pourrait être menée pour limiter la consommation d'espace sur ce secteur, puisque ce site s'inscrit dans un espace agricole ouvert et que des zones humides y sont recensées.
- Par ailleurs, les prétentions d'ouverture de la zone 2AU devraient être ré-examinées au regard des zones qui sont déjà disponibles.

De plus, le projet de la CUA n'offre pas de garantie suffisante concernant le respect des densités, en l'absence d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) fixant des densités minimales de construction sur les secteurs potentiellement constructibles dans l'enveloppe urbaine et dans 19 zones ouvertes à l'urbanisation de moins d'un hectare.

En conséquence, considérant le potentiel au sein de l'enveloppe urbaine, les surfaces immédiatement disponibles à la construction de logement en extension et les lacunes réglementaires sur la densité, le risque de poursuite de l'étalement urbain est très fort, notamment si les objectifs démographiques ne sont pas atteints.

L'autorité environnementale rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles. Le plan national biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

L'autorité environnementale recommande que le projet de PLUi revoie fortement à la baisse ses objectifs de consommation d'espaces naturels et agricoles et prévoit une stratégie d'ouverture progressive à l'urbanisation mieux affirmée, en cohérence à la fois avec les ambitions nationales, avec les prescriptions du SCoT, et avec une évaluation réajustée à la baisse des besoins en logements.

4.2 LA BIODIVERSITÉ, LA TRAME VERTE ET BLEUE

Le territoire accueille des habitats naturels de qualité dont la fonctionnalité écologique est importante. Il est desservi par plusieurs rivières et un chevelu de cours d'eau. Il recèle de nombreuses zones humides. De grands ensembles boisés et des zones bocagères occupent une partie du territoire. Les sites naturels les plus remarquables (Sites Natura 2000, sites protégés par un arrêté de biotopes, ZNIEFF) sont majoritairement classés en zone Naturelle à protéger (Np) ou en zone Naturelles (N). Le PLUi s'est attaché

à prendre en compte les composantes de la trame verte et bleue, telle qu'elle découle des SRCE. Des études ont aussi été menées afin d'inventorier environ 1 500 km de haies selon leur potentiel fonctionnel et de recenser les différents types de zones humides. Les zones humides et les haies figurent ainsi sur un atlas cartographique au 1/5000^e (pièce 1.5.1). Le zonage et le règlement du PLUi se réfère à cet atlas toutefois, le règlement dans sa forme actuelle ne donne pas de traduction directe des zones humides (pas de trame permettant de les identifier sur le règlement graphique, renvoyant vers des mesures de protection spécifiques dans le règlement écrit). D'après le rapport de présentation, le choix qui a été fait par la collectivité est de couvrir « plus de 90 % » des zones humides inventoriées par un zonage N ou Np (plus protecteur). L'important travail de hiérarchisation de haies réalisé n'est pas, non plus, valorisé dans le règlement graphique et le règlement ne précise pas si le maillage de haie sera protégé par l'article L 151-19 ou 23 du code de l'urbanisme. La protection des haies et des mares repérées s'appuie sur l'article L 151-23 du code de l'urbanisme (CU). Globalement, le projet de PLUi apparaît prendre en compte les besoins de préservation des milieux naturels les plus sensibles et la préservation des grandes continuités écologiques mais le zonage N ne garantit pas l'absence d'impacts sur ces milieux. En effet, il permet notamment des extensions limitées d'annexes et de logements existants, les constructions et installations nécessaires aux exploitations forestières, les annexes et extensions agricoles. .

L'autorité environnementale recommande d'inscrire au règlement du PLUi des prescriptions de nature à garantir la pleine préservation des milieux sensibles, notamment des zones humides, et de définir une protection réglementaire des haies.

4.3 L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

Outre la prise en compte des zones humides cartographiées sur lesquelles le développement urbain n'est pas ou peu permis, le PLUi prévoit des zones AU en continuité des espaces urbanisés afin d'être prioritairement desservies par l'assainissement collectif. Les capacités globales du territoire en matière d'assainissement collectif des eaux usées ont été vérifiées et s'avèrent suffisantes pour faire face au développement démographique projeté. Seuls, cinq secteurs d'extension, représentant un potentiel de développement de 100 logements, ne sont actuellement pas reliés à un réseau collectif. L'analyse environnementale propose que ces secteurs soient classés en 2AU.

Concernant les eaux pluviales, le règlement prescrit l'infiltration sur la propriété ou bien la réalisation d'une installation appropriée permettant l'évacuation des eaux pluviales dans le respect de la réglementation. Dans les deux cas, ces prescriptions sont difficiles à contrôler en absence d'analyse du sol ou de connaissance des réseaux existants. Une étude relative à la gestion des eaux pluviales est en cours sur huit communes de la CUA et mériterait d'être menée sur l'ensemble de l'agglomération.

Le territoire semble disposer de ressources suffisantes pour satisfaire les besoins futurs en eau potable. Toutefois, si la ressource est disponible en quantité, des problèmes de dégradation de sa qualité sont observés. Les nappes souterraines sont fortement exposées à des pollutions diffuses et les rivières sont aussi sensibles aux pollutions diffuses et accidentelles. Leur préservation est donc nécessaire. À ce titre, le règlement graphique devrait faire apparaître les périmètres de protection des captages figurant en annexes documentaires (pièce 6.2.1). La préservation des haies contribue à une protection des cours d'eau ainsi que la gestion des eaux pluviales en amont par des obligations en matière de surface perméable à la parcelle. On peut également noter la proportion importante de canalisations en plomb (13 %) sur le réseau de distribution d'eau potable qu'il appartient au propriétaire du réseau de résorber.

L'autorité environnementale recommande de préciser d'une part la gestion des eaux pluviales, dans le règlement écrit, après avoir mené une étude à l'échelle de l'agglomération et d'autre part l'organisation de l'ouverture des extensions d'urbanisation en rapport avec les capacités opérationnelles d'assainissement.

4.4 LES RISQUES ET LES NUISANCES

Le territoire est exposé à des risques d'inondation par débordement de cours d'eau et à certains risques de mouvements de terrain. Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRi) approuvé en mai 2001 et modifié en avril 2012 est annexé au PLUi (pièce 6.2.1). Les risques liés aux remontées de nappe, aux chutes de blocs, aux retraits-gonflements des argiles et glissements de terrain sont cartographiés au

1/5000^e (pièce 6.2.2). Les risques d'inondation par remontées de nappes sont bien cartographiés (pièce 6.2.2) mais les inondations par débordement de cours d'eau ne figurent pas dans cette pièce graphique, sauf pour la zone couverte par un PPRI. Le critère « risque d'inondation » semble avoir été pris en compte dans le choix du zonage en ce qui concerne les remontées de nappes, afin de limiter l'exposition des biens et des personnes et préserver l'environnement. Un doute reste latent concernant les débordements de cours d'eau. Un point de vigilance reste à porter notamment sur les possibilités de changement de destination des bâtiments, notamment en zone agricole, afin de ne pas augmenter la population exposée aux risques.

L'autorité environnementale recommande de vérifier la bonne prise en compte des risques d'inondation liés aux débordements des cours d'eau en dehors des zones couvertes par un PPRI.

4.5 L'AIR ET LE CLIMAT

Sur ces sujets, le rapport de présentation apporte des connaissances locales. Il expose bien le contexte climatique, présente des données relatives à la production d'énergies renouvelables et à la qualité de l'air. Il étudie de façon précise et argumentée les questions de mobilité et déplacements. Les documents de rang supérieurs (SRCAE et SRADDET) sont bien pris en compte. L'agglomération est également engagée dans une démarche de PCAET mentionnée dans le dossier.

Le PLUi apporte des réponses à ces enjeux en voulant travailler sur la rénovation du patrimoine bâti, en densifiant les centralités et en intégrant au mieux la question énergétique dans la conception des futures opérations d'aménagement. Le PLUi favorise les aménagements nécessaires au développement des modes actifs en souhaitant limiter la place de la voiture et de son stationnement. Il favorise aussi la place de la nature en préservant la trame verte et bleue.

L'obligation de respects de normes de performance énergétique aurait due être mentionnée au règlement du PLUi en application de l'article L 151-21 du CU qui permet de définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées, en application de la loi TEpCV⁸. Les réflexions relatives à l'adaptation au changement climatique gagneraient également à être davantage développées.

L'autorité environnementale recommande de renforcer le règlement du PLUi en y intégrant des obligations de respect de performances énergétiques aux constructions nouvelles et aux opérations de réhabilitation.

Le risque lié au radon n'est pas mentionné. Or, le territoire de la CUA est classé en zone 3 vis-à-vis de ce risque. Le rapport mentionne l'arrivée de l'ambrosie dans la région Normandie. Dans ce sens, le règlement écrit pourrait encourager le recours aux essences locales, non invasives, et l'abandon des plantations d'espèces allergisantes.

4.6 LES PAYSAGES

La volonté de protection et de valorisation des différents paysages apparaît à la lecture du PLUi. Le rapport de présentation met en évidence les particularités paysagères du territoire en identifiant les unités paysagères ainsi que les sites inscrits et classés. L'identification de haies et de bâtiments remarquables va dans le sens de la valorisation du patrimoine. Le règlement veille à ce que les formes urbaines et l'aspect extérieur des constructions permettent une insertion paysagère.

8 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.