



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

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

Avis délibéré
Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes de
Villedieu Intercom (50)

N° MRAe 2024-5237

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 4 avril 2024 dans les locaux de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie, à Caen. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de Villedieu Intercom (50).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Christophe MINIER, Sophie RAOUS et Arnaud ZIMMERMANN.

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

* *

La Dreal de Normandie a été saisie par la communauté de communes de Villedieu Intercom pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 9 janvier 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 24 janvier 2024 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du département de la Manche.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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

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

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur internet : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

SYNTHÈSE

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Villedieu-Intercom (50), dont le territoire concerne 27 communes, projette notamment, sur la base d'une prévision démographique de 0,3 % par an lui permettant d'atteindre 16 285 habitants en 2035, de produire en moyenne 60 logements par an, dont 30 % en densification de l'enveloppe urbanisée. Des extensions d'urbanisation sont ouvertes sur 55,4 hectares (ha), dont environ 15 ha pour de l'activité, soit à court ou moyen terme (avant 2031), soit à plus long terme. Ces ouvertures à l'urbanisation s'inscrivent dans une logique de polarisation correspondant aux dynamiques de développement du territoire.

L'autorité environnementale estime que l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs nécessite d'être reconsidérée au regard de leurs enjeux environnementaux, tels que la présence de zones humides. L'évaluation environnementale doit être approfondie dans la justification des choix d'urbanisation ainsi retenus, et dans la démonstration que les dispositions prévues pour préserver les milieux et leurs fonctionnalités seront suffisantes. L'analyse des incidences potentielles de ces ouvertures à l'urbanisation doit également être revue dans sa méthode et élargie dans son périmètre, afin que des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation plus adaptées et plus précises puissent être définies.

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé qui suit.

AVIS

1 Contexte réglementaire

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

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

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

La communauté de communes de Villedieu Intercom a été créée le 1er janvier 2014 suite à la fusion des communautés de communes du canton de Villedieu-les-Poêles, du canton de Percy, du canton de Saint-Pois et des communes de Sainte-Cécile et de Le Tanu. Le 28 juin 2018, le conseil communautaire de Villedieu Intercom a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Depuis le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021, pris en application de la loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique (loi Asap) du 7 décembre 2020, les élaborations et certaines révisions des plans locaux d'urbanisme sont soumises à évaluation environnementale systématique (article R 104-11 du code de l'urbanisme).

Le projet de PLUi a été arrêté le 14 décembre 2023 par le conseil communautaire, et a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 9 janvier 2024.

1.3 Contexte géographique et environnemental

La communauté de communes de Villedieu Intercom se situe au sud du département de la Manche. Elle couvre un territoire de 293,9 km² et est peuplée de 15 646 habitants (donnée 2019), répartis sur 27 communes. Le territoire s'articule autour du pôle principal de Villedieu-Rouffigny (composé de la ville-centre et des deux communes associées), du pôle secondaire de Percy-en-Normandie, du pôle relais de Saint-Pois et des 22 autres communes rurales.

Le territoire de Villedieu Intercom est caractérisé par un paysage de bocage et un relief assez varié, avec des plateaux et collines sillonnées par de nombreux cours d'eau dont la Sienne, l'Airou, la Gièze, le Trancray, le Glanon. Le Mont Robin à Percy-en-Normandie culmine à 276 mètres d'altitude et est un des points culminants du département de la Manche.

La communauté de communes concentre plusieurs espaces sensibles avec notamment deux sites Natura 2000², quatre Znieff³ de type I et quatre de type II, un secteur couvert par un arrêté préfectoral de protection de biotope et des zones humides.

2 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

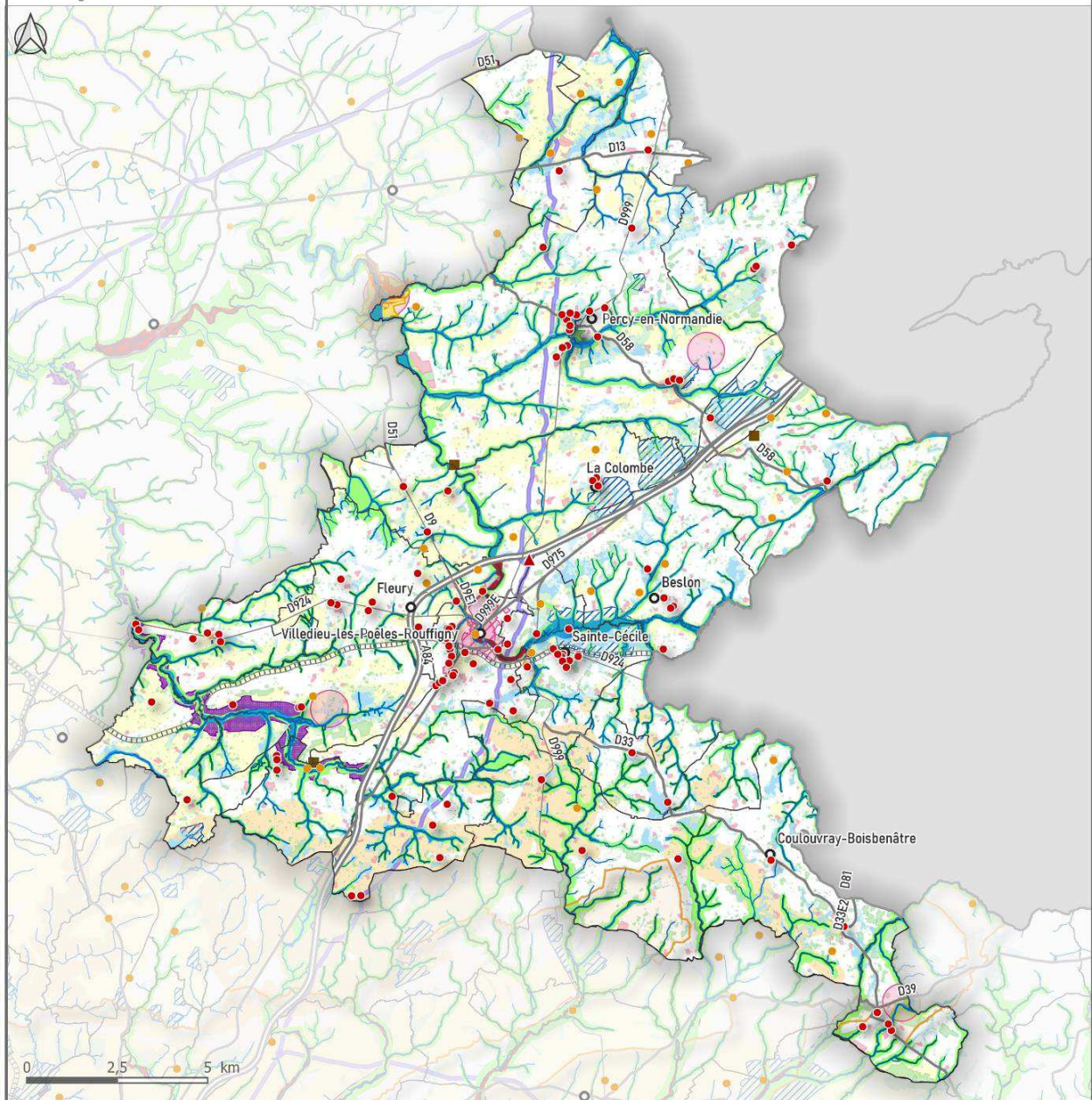
3 Les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) ont pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I, secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

Avis délibéré de la MRAe Normandie n° 2024-5237 en date du 4 avril 2024

Élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes de Villedieu Intercom (50)

Enjeux environnementaux majeurs

Villedieu Intercom



<ul style="list-style-type: none"> ● Site de projet analysé <p>Milieus naturels</p> <ul style="list-style-type: none"> — Cours d'eau (DDTM) ■ Site Natura 2000 Directive Habitats (ZSC - SIC) ■ Espace Naturel Sensible (ENS) ▨ Zone de préemption des ENS ★ ZNIEFF de type I (< 10ha) ■ ZNIEFF de type I (> 10ha) ■ ZNIEFF de type II ■ Arrêté de protection de biotope (APB) ■ Zone humide (inventaire régional) 	<p>Patrimoine</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Site classé ▨ Site Patrimonial Remarquable ■ Périimètre des abords des monuments historiques ■ Inventaire National du Patrimoine Géologique ■ Zone tampon du site UNESCO du Mont-Saint-Michel <p>Risques technologiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ICPE soumise à autorisation ou enregistrement ● Autre régime ■ Transport par canalisation de gaz ▨ Périimètre de protection de captage (immédiat et rapproché) 	<p>Risques naturels</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Plan de prévention des risques inondation (PPRI) ■ Atlas des zones inondables (AZI) ■ Remontée des nappes phréatiques : risque pour les réseaux et sous-sols (de 0 à 1m) ▲ Mouvement de terrain <p>Retrait-gonflement des argiles :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aléa moyen ■ Aléa faible
---	---	--

Réalisation : Even Conseil - Juillet 2023
Sources : INPN, DREAL, IGN, BRGM, DDTM, ARS, Géorisque, Département de la Manche

Territoire du PLUi de Villedieu Intercom et ses enjeux environnementaux (source : dossier)

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

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

2.1 Qualité formelle du dossier transmis à l'autorité environnementale

Le dossier du PLUi comprend :

- le rapport de présentation (RP) :
 - diagnostic
 - état initial de l'environnement
 - justification des choix
 - évaluation environnementale
 - référentiel foncier
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- le règlement écrit
- le règlement graphique (un plan général et les plans par commune, plans des prescriptions environnementales, plans des risques naturels...);
- les annexes.

Les documents présentés sont dans l'ensemble de bonne qualité, bien rédigés et agrémentés d'illustrations.

2.2 Qualité de la démarche itérative

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

Une démarche itérative a été mise en œuvre pour élaborer le projet de PLUi, selon la méthodologie décrite dans le dossier (p. 6-7 et 31 à 34 de l'évaluation environnementale). L'identification des enjeux lors de l'élaboration de l'état initial, l'analyse des choix retenus et l'analyse des incidences de l'élaboration du PLUi témoignent des réflexions qui ont été menées. Il aurait été intéressant de donner quelques exemples de dispositions initialement envisagées, notamment de secteurs pressentis pour être ouverts à l'urbanisation, abandonnées dans le cadre de l'évaluation environnementale, puisque le rapport indique que « *certaines propositions ont pu être réévaluées voire retirées* » (p. 33). La description de la méthode aurait également pu être enrichie en y incluant une synthèse de la démarche de concertation menée avec le public. Plus généralement, il importe de fournir le bilan complet de la concertation (réunions qui ont été organisées, interrogations qui ont été émises, prise en compte des remarques...) puisqu'elle est intégrée à la démarche d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier de PLUi par un bilan de la concertation et une présentation des suites réservées aux observations recueillies.

2.3 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

Diagnostic

Le diagnostic expose notamment les évolutions constatées en matière de population et de logements sur la communauté de communes. La population du territoire a globalement baissé entre 1975 et 1999, puis augmenté jusqu'en 2013, avant de connaître une nouvelle baisse entre 2013 et 2019 (- 109 habitants) ; elle s'établit aujourd'hui à 15 646 habitants (donnée 2019). Au sein de l'intercommunalité, la ville-centre de Villedieu-les-Poêles perd de la population (- 531 habitants depuis 20 ans) au profit des communes limitrophes. Le nombre de logements est, toujours d'après le diagnostic, de 7 135 (donnée 2019) et, en 2021, le nombre de logements vacants est de 872, soit 10,3 % du parc. L'autorité environnementale estime que ce taux élevé justifie que soient explicités les leviers envisagés pour mobiliser une partie de ces logements pour répondre aux besoins identifiés. Elle note en outre que, d'après les données Insee, le territoire comptait, en 2020, 9 143 logements dont 1 104 vacants (soit plus de 12 %). Un tel écart entre données à une année d'intervalle mériterait d'être expliqué. Elle relève également que le dossier fait état, par ailleurs, d'un taux de logements vacants en 2023 de 11,4 % (Justification des choix, p. 29), ce qui témoigne d'une tendance à l'augmentation de cette vacance.

L'autorité environnementale recommande d'expliciter les leviers envisagés pour mobiliser une partie des logements vacants pour répondre aux besoins. Elle recommande également d'expliquer les écarts entre les données du diagnostic et celles de l'Insee concernant le nombre total de logements et la part des logements vacants sur le territoire.

État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement aborde les différentes composantes attendues. Le changement climatique est également évoqué à travers les perspectives et les conséquences prévisibles sur le territoire de Villedieu Intercom. Certaines données sur l'occupation du sol sont anciennes (2012) et il serait utile de décrire les sources et la méthodologie utilisée pour délimiter les zones humides (p. 43). Concernant la carte relative aux risques de retrait-gonflement des argiles (p. 74), elle semble très légèrement différer de celle disponible sur le site internet de la Dreal.

L'autorité environnementale recommande de mettre à jour les données de l'état initial de l'environnement, notamment concernant l'occupation des sols et la délimitation des zones humides.

Justification des choix

Les choix effectués pour établir le PADD et les règles applicables sont exposés dans la partie 1.3 « justification des choix » du rapport de présentation. Le volet « évaluation environnementale » du PLUi contient également une partie relative à l'explication des choix retenus, au regard des enjeux environnementaux. Les explications relatives au projet démographique et au dimensionnement du nombre de logements sont relativement claires et précises, même si l'objectif de croissance démographique fixé à 0,3 % devrait être davantage étayé, compte tenu du taux de croissance annuel moyen observé durant la dernière décennie (0,1 %).

Les différents zonages et les règles associées sont bien expliqués, de même que les justifications relatives à la préservation des éléments de la trame verte et bleue (classement des boisements, des haies...). Un argumentaire du zonage par commune est également présenté, mais il mériterait d'être plus détaillé en justifiant davantage les choix effectués, notamment pour les secteurs identifiés comme susceptibles d'impacts notables sur l'environnement. Par exemple, l'évaluation environnementale met en évidence des impacts résiduels de la zone 2AU de Montbray (p. 139-140 de l'évaluation environnementale), sans que le choix de la localisation de cette zone ne soit justifié au regard notamment de solutions alternatives éventuelles (p. 86 de la justification des choix).

L'autorité environnementale recommande d'approfondir la justification des choix concernant les secteurs ouverts ou destinés à être ouverts à l'urbanisation, notamment pour ceux identifiés comme ayant un impact notable sur l'environnement.

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

Suite à la réalisation de l'état initial de l'environnement, vingt enjeux environnementaux transversaux ont été identifiés, dont cinq jugés « forts », dix « moyens » et cinq « faibles ». Sur cette base, l'analyse des incidences sur l'environnement s'articule d'abord autour des orientations du PADD. Sur ces orientations, les incidences négatives attendues, puis les mesures pour les éviter et les réduire, sont identifiées. Les incidences positives sont également présentées. L'analyse procède ensuite à l'évaluation des dispositions réglementaires du PLUi, à l'aide d'une série de questions-réponses. Sans être exhaustif, le contenu traduit l'évaluation rigoureuse qui a été menée et rend compte des impacts avec précision et transparence.

Après évaluation finale du PLUi et des mesures prises pour éviter ou réduire les impacts, des impacts résiduels peuvent être identifiés, sans faire l'objet d'une caractérisation précise, et des mesures compensatoires sont envisagées (ex. p. 71, 86-87, 111). Cette démarche est positive, mais l'autorité environnementale relève que les mesures dites « compensatoires » consistent principalement à réaliser des études (par exemple « Nature en ville » et paysagère p. 71, inventaires faune-flore p. 87) ou des schémas sur différentes thématiques (alimentation en eau potable, assainissement collectif, mobilités douces p. 111), sans que les suites susceptibles d'être données à ces études ou schémas, ni à plus forte raison leurs effets compensatoires attendus ne soient précisés. Leurs modalités de mise en œuvre, leur calendrier et leur dispositif de suivi ne sont pas davantage indiqués.

L'autorité environnementale recommande de préciser les modalités de mise en œuvre des mesures compensatoires envisagées ainsi que les suites qui en seront données et de démontrer qu'elles seront suffisantes pour compenser les impacts résiduels identifiés.

Une analyse détaillée des incidences potentielles du projet de PLUi par secteur est également présentée ; elle a été menée sur les sept zones 1AU ou 2AU qui, sur un total de 48 zones 1AU et 2AU identifiées comme « susceptibles d'avoir des impacts significatifs », croisent au moins quatre enjeux qualifiés de majeurs⁴. Elle a porté également sur quatre Stecal⁵, sélectionnés selon le même critère que pour les zones AU, sur un total de 30 Stecal localisés dans une zone présentant au moins un enjeu majeur pour l'environnement, ainsi que sur cinq emplacements réservés (sur neuf) (p. 122). Pour l'autorité environnementale, les critères de sélection retenus pour mener cette analyse (« au moins quatre enjeux majeurs » liés à un périmètre d'inventaire ou de protection) sont trop restrictifs, car ils écartent les secteurs qui ne sont pas inclus dans un périmètre particulier, ainsi que ceux dans lesquels moins de quatre enjeux sont présents, alors même que l'évaluation environnementale indique que ces quelque 41 autres secteurs 1AU ou 2AU sont susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur l'environnement. D'autres secteurs de projet importants sont situés en zones AU ou U, même si l'analyse de l'état initial les présente a priori comme de moindre enjeu (par exemple la zone 2AUX à Fleury).

Par ailleurs, des mesures pour « éviter-réduire-compenser » (ERC) les effets négatifs du PLUi dans les secteurs étudiés sont identifiées mais elles se limitent à des mesures de réduction, sans faire état des mesures d'évitement éventuellement envisageables ni des mesures de compensation qu'appellerait le constat selon lequel « malgré les mesures de réduction, le PLUi comporte des incidences résiduelles » pour certains secteurs (cinq des seize secteurs AU, Stecal ou emplacements réservés étudiés sont concernés).

L'autorité environnementale recommande de revoir la méthode d'analyse des incidences potentielles du projet de PLU par secteur pour l'élargir à l'ensemble des secteurs susceptibles de générer des impacts significatifs sur l'environnement et la santé humaine, même en dehors de tout périmètre d'inventaire ou de protection. Elle recommande également de définir prioritairement des mesures permettant d'éviter

⁴ Ces sept zones 1AU et 2AU représentent une superficie totale d'environ 5,7 ha, sur les 55,4 ha que comptent l'ensemble des zones 1AU et 2AU du projet de PLUi.

⁵ Les Stecal (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLUi(i) (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogoatoire.

ces impacts, ainsi que des mesures de réduction adaptées ou, à défaut, de prévoir des mesures de compensation assorties des précisions sur les modalités de suivi nécessaires pour garantir leur efficacité.

Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000, présentée p. 159 et suivantes du rapport d'évaluation environnementale, décrit les sites Natura 2000 situés sur le territoire du PLUi, à savoir les zones spéciales de conservation « Bassin de l'Airou » et « Vallée de la Sée » désignées au titre de la directive européenne « Habitats, faune, flore ».

Cette évaluation présente une brève analyse générale des orientations du PLUi puis les quelques secteurs de projet situés en site Natura 2000 ou à proximité immédiate : zone 1AU à Bourguenolles, zones 1AU et 2AU de La Lande d'Airou, et trois Stecal classés Nx. Elle conclut à des incidences limitées ou nulles sur les sites Natura 2000. Pour autant, l'analyse par secteur évoquée précédemment identifie, pour le secteur de la Lande d'Airou localisé en site Natura 2000, des incidences résiduelles sur les milieux naturels et la biodiversité, dont il n'est pas précisé si elles concernent des habitats ou des espèces ayant justifié la désignation de ce site (p. 138 de l'évaluation environnementale).

Plus généralement, compte tenu de la nécessité d'élargir l'analyse d'incidences détaillée par secteur telle qu'évoquée ci-dessus, l'autorité environnementale estime également nécessaire d'approfondir l'analyse des incidences potentielles du projet de PLUi sur les sites Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande de préciser et d'approfondir l'analyse des incidences Natura 2000 compte tenu de l'élargissement nécessaire du périmètre de l'analyse des incidences par secteur d'urbanisation du projet de PLUi.

Résumé non technique

Le résumé non technique est inclus dans la partie relative à l'évaluation environnementale du rapport de présentation. Il expose les caractéristiques environnementales et les enjeux environnementaux du territoire, ainsi que les incidences de la mise en œuvre du PLUi. Il pourrait être complété par quelques éléments de présentation du projet de PLUi (projet démographique, armature urbaine, zones à urbaniser et consommation d'espaces...) car le résumé non technique constitue une pièce importante qui doit participer à une large information et permettre de faciliter l'appropriation du document d'urbanisme par le public. A ce titre il mériterait aussi d'être complété par quelques illustrations pour le rendre plus pédagogique et attractif.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par une présentation des chiffres-clés du projet de PLUi (population attendue, consommation d'espace prévue...) et par quelques illustrations pour le rendre davantage pédagogique.

3 Analyse du projet de PLUi et de la manière dont il prend en compte l'environnement

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

Par ailleurs il convient de préciser que l'échelle intercommunale d'un PLUi ne permet pas une analyse détaillée de la prise en compte de ces thématiques par l'ensemble des différents secteurs ouverts à l'urbanisation.

3.1 La consommation foncière et l'artificialisation des sols

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et à l'artificialisation des sols. En plus de réduire la surface des terres consacrées à la production alimentaire, elles affaiblissent le bon fonctionnement des sols, affectent notamment, par voie de conséquence, leur fertilité, la biodiversité, le cycle et la qualité de l'eau, et contribuent au réchauffement climatique.

En effet, les sols stockent, sous forme de matières organiques, deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère. En France, 3 à 4 milliards de tonnes de carbone sont stockés dans les 30 premiers

centimètres de sols, soit trois fois plus de carbone que dans le bois des forêts. À l'échelle mondiale, cette fonction de puits de gaz carbonique est du même ordre de grandeur que celle des océans (2,6 milliards de tonnes de CO₂ absorbé entre 2000 et 2009, contre 2,3 milliards de tonnes pour les océans). Limiter l'imperméabilisation des sols est ainsi une manière de lutter activement contre le réchauffement climatique⁶.

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène avec environ 18 000 hectares (ha) d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés entre 2011 et 2021. Cette surface représente l'équivalent de trois fois la surface de la commune du Havre et correspond à l'artificialisation d'environ un hectare toutes les six heures. De plus, l'analyse territoriale croisée de l'artificialisation des sols, d'une part, et de l'évolution de la population ou du nombre d'emplois, d'autre part, montre une forte décorrélation entre ces phénomènes. L'artificialisation n'est pas systématiquement un facteur d'attractivité des ménages ou des emplois et peut entraîner un transfert de ceux-ci entre les différents territoires normands, générant notamment une augmentation de la vacance des logements⁷.

Pour lutter contre l'artificialisation des sols, la loi climat et résilience du 22 août 2021, dont les dispositions ont été modifiées et complétées par la loi du 13 juillet 2023, fixe un objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) à atteindre en 2050. Cet engagement dessine une trajectoire de réduction de l'artificialisation progressive. En effet, les territoires concernés devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021.

L'objectif de Villedieu Intercom est de retrouver un taux de croissance proche de celui qu'elle a connu entre 1999 et 2013 (+0,35 % par an). Le PLUi fixe donc un objectif de variation annuelle de population de +0,3 %, afin d'atteindre 16 285 habitants en 2035, ce qui représente l'accueil d'environ 570 nouveaux habitants. Pour l'autorité environnementale, comme précédemment relevé, il s'agit d'un objectif relativement ambitieux, compte tenu du taux de croissance démographique constaté sur la période passée (+0,1 %/an sur les dix dernières années).

Pour y parvenir, la collectivité prévoit la réalisation d'environ 720 logements, soit 60 par an, dont approximativement 440 pour stabiliser la population actuelle (dessalement des ménages) et 280 pour la population nouvelle. Le PLUi prévoit aussi une stabilisation du nombre de résidences secondaires (911 logements en 2035) et de logements vacants (1 050 logements en 2035, représentant 10,5 % du parc, contre 11,4 % en 2023 – cf observations *supra*). Pour l'autorité environnementale, le dossier devrait préciser le mode de calcul ayant permis de déterminer le nombre de logements estimé nécessaire au dessalement des ménages, ce nombre paraissant particulièrement élevé. Il serait également nécessaire de décrire les leviers qui permettront de stabiliser le nombre de résidences secondaires.

L'autorité environnementale recommande de préciser le mode de calcul du nombre de logements estimés nécessaires au dessalement des ménages et de justifier en conséquence le nombre retenu. Elle recommande également d'explicitier la manière dont pourra être stabilisé le nombre de résidences secondaires.

Le projet de PLUi hiérarchise le développement en fonction de la typologie des communes. L'objectif est de prioriser le dynamisme démographique sur le pôle principal de Villedieu-Rouffigny (qui comprend la ville-centre de Villedieu-les-Poêles et les communes voisines de Fleury, La Colombe et Sainte-Cécile), puis le pôle secondaire de Percy-en-Normandie, le pôle relais de Saint-Pois et enfin les communes du maillage rural. Selon le PADD, deux tiers des logements seront réalisés dans les pôles, et un tiers dans les 21 communes rurales. Le pôle principal doit accueillir à lui seul 55 % des logements du territoire.

Le PADD du projet de PLUi prévoit qu'au-delà des 10 % de logements créés par renouvellement du parc existant ou remise sur le marché des logements vacants, 30 % des nouveaux logements doivent être réalisés en densification de l'enveloppe urbaine. Toutefois, le rapport de présentation, qui évoque la réalisation d'environ 757 logements (et non 721 comme indiqué dans le PADD), fait mention d'un nombre de 201 logements à créer en densification, soit environ 27 % de l'ensemble des logements à produire, sans préciser si ce nombre comprend les 10 % de logements en renouvellement urbain

6 https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/593630/sols-et-adaptation-au-changement-climatique-de-la-comprehension-des-mecanisme-aux-pistes-d-actions-e?_lg=fr-FR

7 https://www.normandie-artificialisation.fr/IMG/pdf/20231006_fiche4_lutte-artificialisation.pdf

précités (p. 30-31 de la justification des choix). Pour l'autorité environnementale, il importe que ces projections chiffrées soient clarifiées et rendues cohérentes dans le dossier.

L'autorité environnementale recommande de clarifier et de rendre cohérentes dans le dossier les projections chiffrées de production de logements et leur répartition entre renouvellement du parc existant, densification du tissu urbain et extension.

Les capacités de densification ont fait l'objet d'une analyse précise, traduite dans le référentiel foncier présenté dans le rapport de présentation, sur la base de densités différenciées selon la hiérarchie des communes, de 12 à 18 logements par hectare.

En termes de consommation d'espace, il est prévu d'urbaniser 55,4 hectares (ha), dont 33,5 sur la période 2023-2031 et 21,9 après 2031 (p. 125 justification des choix), ce qui est cohérent avec l'objectif fixé par le PADD pour la durée de vie du PLUi, soit les douze prochaines années (maximum 60 ha).

Du fait de la polarisation précédemment évoquée, l'urbanisation projetée sera majoritairement répartie sur les pôles; toutefois, le plan de zonage laisse apparaître des zones à urbaniser proportionnellement importantes dans des secteurs actuellement faiblement urbanisés dont la vocation à se développer mériterait d'être davantage argumentée (par exemple Montabot, Bouguenolles, La Lande d'Airou).

L'autorité environnementale recommande d'argumenter davantage les choix d'ouverture à l'urbanisation de secteurs relativement importants dans des communes de taille modeste.

Le PLUi prévoit l'accueil d'activités économiques, notamment sur la commune de Fleury qui fait partie du pôle principal de Villedieu-Rouffigny. L'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine serait de 15,2 ha, sur les 55,4 ha prévus au total (p. 125 justification des choix). L'intercommunalité a procédé au recensement des disponibilités foncières au sein des zones d'activités existantes, dans lesquelles neuf hectares ont été identifiés comme mobilisables (p. 97 du diagnostic).

Il convient enfin d'ajouter la consommation d'espace susceptible d'être générée par les trente Stecal⁸ prévus sur le territoire, qui représentent un potentiel de consommation d'espace de sept hectares, sur une superficie totale d'environ 47 ha.

Au total, la consommation foncière prévisionnelle représente 73,5 ha à l'échéance du PLUi (2035), soit en douze ans (PADD, p. 16). Le territoire a procédé à une projection sur la période allant jusqu'en 2031 pour se caler sur l'échéance intermédiaire de l'objectif Zan de la loi climat et résilience, puis sur la période après 2031 (p. 127 justification des choix). En comparaison avec la période passée (150 ha consommés entre 2011 et 2020, soit un rythme de 15 ha par an), la perspective de consommation est, selon le territoire, compatible avec l'objectif intermédiaire du Zan qui prévoit la division par deux de la consommation foncière. En effet, compte tenu des autorisations d'urbanisme délivrées depuis 2021, la consommation projetée pour la période 2021-2031 est de 48,7 ha, soit une réduction de près de 67,5 % par rapport à la décennie de référence.

Toutefois, l'autorité environnementale estime nécessaire de mieux justifier la consommation foncière envisagée par une présentation plus détaillée des besoins auxquels elle répond et du bilan précis de ceux auxquels a pu répondre la consommation des 150 ha observée durant la décennie de référence.

L'autorité environnementale recommande de présenter une justification détaillée des besoins auxquels répond la consommation foncière prévisionnelle et auxquels a répondu la consommation de 150 ha durant la décennie 2021-2031.

L'autorité environnementale rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Normandie est en cours de modification pour décliner l'objectif national de « zéro artificialisation nette » sur les différents territoires intercommunaux de la région. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, en cours de révision, puis le PLUi, devront être compatibles avec cette planification territoriale. Un échéancier d'ouverture à l'urbanisation est prévu par le PLUi, avec des zones urbanisables avant ou après 2030.

⁸ Les Stecal (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU(i) (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire.

3.2 La biodiversité et le paysage

Les grands espaces naturels, qu'il s'agisse des sites Natura 2000 ou des Znieff, sont dans l'ensemble préservés par le projet de PLUi. Les sites Natura 2000 sont classés en zone naturelle (N) du plan de zonage, hormis quelques exceptions marginales et circonscrites identifiées dans l'évaluation environnementale (p. 162 à 166). Une carrière existante est classée en zone Nc, y compris dans la partie concernée par le site Natura 2000. Concernant les Znieff, qui correspondent quasi-exclusivement à des cours d'eau et leurs affluents, elles sont également classées en zone N.

La trame verte et bleue à l'échelle du territoire a été définie à partir du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), désormais intégré au Srdet de Normandie, et décliné dans le SCoT Sud Manche – Baie du Mont Saint Michel. Le projet de PLUi contient une OAP thématique « continuités écologiques », qui rappelle et explique les modalités de préservation définies dans le règlement écrit.

Le territoire de Villedieu Intercom comprend peu d'espaces boisés. Les principaux boisements (environ 1 049 ha) sont protégés par le classement en zone N et sont identifiés au titre des espaces boisés classés (EBC- article L. 113-1 du code de l'urbanisme). Un linéaire d'environ 758 km d'alignements boisés ou de haies, qui correspondent pour beaucoup à la ripisylve des cours d'eau, bénéficie de ce même régime de protection. 183 ha environ d'autres petits boisements et 508 km de haies sont en outre identifiés au titre des éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme), de même que treize arbres isolés et environ 154 vergers. Les haies à préserver ou à créer qui concernent des secteurs voués à l'urbanisation figurent également dans les OAP sectorielles.

Le règlement écrit du projet de PLUi comporte par ailleurs, à l'article 5 de ses dispositions générales (p. 28), la mention de « boisements identifiés », correspondant à « *des haies participant à l'ambiance paysagère du territoire et au maintien de la biodiversité* ». Il y est fait référence aux « *haies situées au sein des zones agricoles exploitées* » sur lesquelles toute intervention doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'office français de la biodiversité (OFB), conformément à l'article L. 411-1 du code de l'environnement, sauf exceptions⁹.

D'après l'atlas des haies figurant parmi les pièces annexes du règlement graphique, cette catégorie de « haies identifiées » représente la très grande majorité des haies répertoriées sur le territoire. Pour l'autorité environnementale, cette référence aux « boisements » ou « haies identifiées » et au régime de déclaration au titre des dispositions du code de l'environnement applicables aux habitats et espèces protégés, s'agissant des haies en zone agricole, devrait être explicitée, ainsi que les exceptions prévues à l'obligation de déclaration précitée.

L'autorité environnementale observe également que les haies et talus anti-érosif définis dans certains arrêtés préfectoraux de protection de captage d'eau potable ne sont pas tous repris dans l'atlas des haies annexé au règlement graphique, et devraient donc être identifiés pour bénéficier d'une protection adéquate.

L'autorité environnementale recommande d'explicitier le type de protection des « boisements (ou haies) identifiés », notamment dans les zones agricoles exploitées, que garantit le projet de PLUi, et son articulation avec les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Elle recommande également d'assurer la protection de l'ensemble des haies et talus anti-érosifs définis par les arrêtés préfectoraux de protection de captage.

Le classement de certains secteurs en zone à urbaniser risque de générer des impacts sur la trame bocagère. L'évaluation environnementale a permis d'identifier 56 sites de projets sur lesquels le PLUi aura potentiellement des conséquences sur la trame verte (p. 74). Néanmoins, le rapport indique, sans le démontrer, que les mesures prises dans les OAP et le règlement « *assureront la préservation du maillage bocager à long terme* ». Malgré les mesures prises, l'évaluation environnementale met en évidence des impacts résiduels sur plusieurs zones de projet, tel que les zones 2AU de La Lande d'Airou ou de Montbray (p. 137 et 139 de l'évaluation environnementale).

⁹ « *Ne sont pas soumis à déclaration : les interventions pour motifs liés à la sécurité ; toute opération ayant pour effet de faire disparaître moins de 5 mètres linéaire d'une haie ; les travaux de création ou d'élargissement d'un accès agricole d'une largeur finale de moins de 12 mètres maximum et dans la limite d'un seul accès par parcelle agricole ; les opérations d'entretien ou d'exploitation de la haie n'ayant pas d'impact notable sur le paysage ou l'intérêt écologique* ».

Pour l'autorité environnementale, ces impacts résiduels sur la biodiversité liés à l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs justifient que soit démontrée l'absence de toute solution d'évitement ou de réduction significative, et à défaut que soient définies les mesures de compensation nécessaires, sur la base d'un inventaire faune-flore approfondi sur ces secteurs. Par ailleurs il est nécessaire d'apporter une attention particulière aux risques liés à l'imperméabilisation, l'évaluation environnementale soulignant que dans certains secteurs, les règles du PLUi permettent une imperméabilisation totale, ce qui requiert également le respect de la séquence ERC.

L'autorité environnementale recommande de démontrer que les dispositions du projet de PLUi suffiront à éviter ou à réduire significativement ses impacts potentiels sur le fonctionnement des sols, la biodiversité et les continuités écologiques, notamment dans les secteurs de projet dans lesquels de tels impacts ont été identifiés. Elle recommande également de démontrer l'absence de toute mesure d'évitement ou de réduction envisageable dans les secteurs dans lesquels ont été identifiés des impacts résiduels potentiels, ou à défaut d'y définir des mesures de compensation adaptées.

Outre les zones à urbaniser, un Stecal (sous-secteur Nz) correspondant au zoo de Champrepus prévoit la possibilité de nouvelles constructions. Le rapport d'évaluation environnementale (p. 76 et 145-146) fait part des potentiels impacts négatifs de l'extension du zoo sur l'environnement, notamment sur le cours d'eau. Malgré les mesures prises, des impacts résiduels sont là encore identifiés. Même si le projet d'extension du zoo est peu défini à ce stade, il incombe au PLUi dès le stade de son élaboration d'encadrer strictement ces possibilités d'extension et d'en conditionner la réalisation à la mise en œuvre de la séquence ERC, sans préjudice d'une évolution ultérieure du document d'urbanisme destinée à préciser les conditions répondant aux stricts besoins du projet, et ainsi en limiter les impacts.

L'autorité environnementale recommande de définir, pour le Stecal correspondant au projet d'extension du zoo de Champrepus, les conditions permettant d'encadrer strictement la réalisation de ce projet afin d'en éviter, réduire ou, à défaut compenser les impacts, notamment sur le cours d'eau.

Les zones humides du territoire de Villedieu Intercom sont très majoritairement liées à des cours d'eau. Elles sont reprises dans le plan de zonage en tant qu'éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver (article L. 151-23 du code de l'urbanisme), et le règlement écrit prévoit des dispositions pour les protéger. Les zones humides sont également préservées par l'instauration d'une marge de recul de 15 mètres par rapport aux berges des cours d'eau, pour les constructions. La surface totale des zones humides ainsi protégées est d'environ 2 421 ha. Toutefois, l'évaluation environnementale indique que neuf sites de projets (trois secteurs AU et trois Stecal) sont concernés par la présence de zones humides avérées ; elle précise que le règlement imposant « leur évitement ou la mise en place de mesures de compensation en cas de destruction partielle ou totale » leur est applicable et sera suffisant « pour assurer le maintien de [leurs] fonctionnalités écologiques » (p. 77). L'autorité environnementale remarque cependant que les secteurs situés en tout ou partie en zones humides ne sont pas précisément identifiés, et que les possibilités d'urbanisation qui y sont ouvertes par le projet de PLUi sont *a priori* contradictoires avec la stricte application de la solution d'évitement privilégiée par le règlement. Elle relève par ailleurs que seules sont évoquées les zones humides avérées, et non les secteurs concernés par l'enveloppe d'alerte sur la présence potentielle de zones humides. Elle observe enfin que les mares ne sont pas identifiées sur le plan de zonage.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer l'ouverture à l'urbanisation des secteurs concernés par la présence de zones humides. Elle recommande également de prendre en compte la présence potentielle de zones humides dans les secteurs ouverts à l'urbanisation en complétant l'état initial de l'environnement par un inventaire permettant de confirmer ou non cette présence afin le cas échéant de revoir ou de conditionner ces ouvertures à l'urbanisation. Elle recommande enfin d'identifier et de protéger les mares dans le PLUi.

La prise en compte des enjeux paysagers par le projet de PLUi repose en partie par la préservation de la trame verte et bleue. La zone tampon du périmètre classé au patrimoine mondial de l'Humanité (Unesco) du Mont-Saint-Michel a notamment fait l'objet d'une attention particulière sur les secteurs concernés, qui s'est traduite par le classement de tous les boisements et haies en EBC et par l'absence

d'ouverture à l'urbanisation du centre-bourg de Saint-Pois pour limiter l'impact sur les vues et le paysage.

3.3 Les risques et nuisances

L'état initial de l'environnement présente les différents risques naturels auxquels est exposé le territoire intercommunal : inondation par débordement de cours d'eau et remontée de nappe phréatique, retrait-gonflement des argiles, chute de blocs, glissement de terrain. Il présente également les risques liés à l'exposition au radon. Le risque inondation est pris en compte dans le PLUi à travers des plans de zonage spécifiques et le règlement écrit. Une partie du territoire, et notamment la commune de Villedieu-les-Poêles, est concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Sienne, approuvé par arrêté préfectoral du 29 juillet 2004, servitude d'utilité publique qui s'impose au règlement du PLUi et lui est annexée. La légende des plans de zonage « risques naturels » par commune mentionne également le PPRI de la Sée, mais ce PPRI n'est ni mentionné dans l'état initial de l'environnement, ni dans les dispositions générales du règlement écrit. Pour les secteurs hors PPRI, des règles spécifiques, décrites dans le règlement, s'appliquent sur la base de l'atlas des zones inondables, reporté sur les plans de zonage « risques naturels ». Sur ces plans, les secteurs concernés par les risques de remontée de nappe y figurent également.

Aucune zone à urbaniser n'est concernée par le risque d'inondation par débordement de cours d'eau. En revanche le Stecal (sous-secteur Nx appelé par erreur Nt dans l'évaluation environnementale), correspondant à l'emprise actuelle du camping de Villedieu-les-Poêles et de son projet d'extension, est situé en zone rouge du PPRI. L'évaluation environnementale (p. 149-150) met bien en évidence ce risque, en lien avec le changement climatique. Bien que le PPRI s'applique directement aux autorisations d'urbanisme, indépendamment des règles du PLUi, il est nécessaire que le PLUi s'assure dès à présent de la compatibilité des règles du sous-secteur Nx avec le PPRI.

L'autorité environnementale recommande de s'assurer de la compatibilité du sous-secteur Nx et de ses dispositions permettant l'extension du camping de Villedieu-les-Poêles avec les règles du PPRI en vigueur.

Par ailleurs l'évaluation environnementale souligne que le territoire, notamment le secteur de Percy-en-Normandie, est identifié selon les projections du Giec normand¹⁰ « comme le troisième secteur le plus à risque de Normandie » au regard du risque par ruissellement des eaux pluviales (p. 119). Pour l'autorité environnementale, au-delà des « mesures compensatoires envisagées » limitées à la réalisation d'études et d'une information des populations sur les risques, il est nécessaire que le projet de PLUi en tire davantage les conséquences dans les choix retenus et qu'il traduise ces enjeux de protection des populations et des biens dans des dispositions plus ambitieuses.

L'autorité environnementale recommande de prendre en compte à la hauteur des enjeux identifiés les risques d'inondation par ruissellement des eaux pluviales dans le projet de PLUi.

Le territoire intercommunal est également concerné par un risque relatif au retrait-gonflement des argiles, risque qui s'accroît avec le réchauffement climatique. Le rapport de présentation mentionne la présence d'aléas faible et moyen (p. 74-75 de l'état initial). Comme indiqué précédemment, il conviendrait de vérifier que les données soient les plus récentes. De plus, le rapport de présentation et le règlement pourraient être complétés, pour la bonne information du public, par un rappel des dispositions du code de la construction et de l'habitation introduites par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan) concernant les obligations d'études géotechniques préalables à la réalisation des projets dans les secteurs ouverts à l'urbanisation.

L'autorité environnementale recommande de rappeler dans le rapport de présentation et le règlement du PLUi les dispositions du code de la construction et de l'habitation applicables au risque de retrait-gonflement des argiles.

¹⁰ Le « Giec normand », par référence au groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, est un groupe d'experts réunis par le conseil régional de Normandie, qui vise à régionaliser et diffuser les connaissances scientifiques en matière de changement climatique : <https://cloud.normandie.fr/s/RqqMPzaeStop9GG>

Le territoire étant concerné par la présence du radon (p. 75 de l'état initial et 114-115 de l'évaluation environnementale), il serait utile que le PLUi prévoie également des dispositions rappelant les mesures concernant le bâti applicables au titre de la prise en compte des risques sanitaires associés.

Enfin, le PLUi identifie plusieurs sites figurant à l'inventaire historique de sites industriels et activités de service (Basias¹¹) qui peuvent être potentiellement pollués. Comme pour les risques d'inondation, au-delà de la mesure dite compensatoire consistant à « [intégrer] des données sur les SIS (Secteurs d'Information sur les Sols) lorsque la donnée sera validée et adapter le PLUi si besoin » (p. 119 de l'évaluation environnementale), il incombe au PLUi de prévoir dès le stade de son élaboration les dispositions garantissant, dans les secteurs de projet, la compatibilité de l'état des sols avec les usages futurs.

L'autorité environnementale recommande de prévoir les dispositions garantissant, dans les secteurs ouverts à l'urbanisation par le projet de PLUi, la compatibilité de l'état de pollution des sols avec les usages projetés.

¹¹ Base de données des anciens sites industriels et activités de services.