RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

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 la Vallée de la Haute Sarthe (61)

N° MRAe 2025-5397

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 7 août 2025 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de la Vallée de la Haute Sarthe (61).

Étaient présents et ont délibéré collégialement : Laurent BOUVIER, Noël JOUTEUR, Olivier MAQUAIRE, Christophe MINIER et Louis MOREAU DE SAINT-MARTIN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégialement le 27 avril 2023[1], 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 la Vallée de la Haute Sarthe pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 15 mai 2025.
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. 104-24du même code, la Dreal a consulté le 19 mai 2025 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du département de l'Orne.

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 la communauté de communes de la Vallée de la Haute Sarthe vise à doter les 31 communes du territoire d'un document d'urbanisme commun.

Sur ce territoire rural, recouvert à 88 % d'espaces naturels et agricoles, cette démarche définit une première vision communautaire de l'urbanisme et de l'aménagement à l'horizon 2035.

L'intercommunalité a pour objectif d'augmenter sa population, forte en 2022 de 7 531 habitants (Insee), pour atteindre environ 8 200 habitants et construire 297 nouveaux logements, la moitié de ces habitations s'inscrivant dans les enveloppes urbaines existantes.

Le projet de PLUi et son évaluation environnementale comportent un certain nombre d'imperfections. L'analyse de l'état initial souffre d'incomplétudes relatives à la description et à la spatialisation des milieux naturels, notamment des continuités écologiques et des zones humides. Ces dernières risquent d'être impactées par certaines zones d'extension sans que le choix de ces zones ait donné lieu à une recherche des possibles évitements et des solutions de substitution raisonnables. Les conditions d'une protection forte, voire d'une restauration des éléments de la trame verte et bleue (notamment haies et zones humides) doivent faire l'objet de dispositions plus ambitieuses.

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 nécessite d'être élargie et complétée.

L'estimation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, tant constatée que projetée, doit être précisée et mieux étayée, ainsi que celle du nombre de nouveaux logements à produire. Le potentiel et les leviers de mobilisation du bâti existant pour répondre à ce besoin méritent d'être explicités et confortés.

Le projet de PLUi et son évaluation environnementale requièrent par ailleurs d'être plus explicites et plus volontaristes en ce qui concerne la gestion et la protection de la ressource en eau, les risques naturels, l'énergie et le climat.

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

AVIS

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 la Vallée de la Haute Sarthe (CCVHS) a été créée le 1er janvier 2013. Elle est issue de la fusion des communautés de communes du Pays Mêlois, du Pays de Courtomer et des communes d'Aunay-les-bois, Buré, Hauterive, Neuilly-le-Bisson et Saint-Quentin-de-Blavou. Le 3 juillet 2018, le conseil communautaire de la Haute Sarthe 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).

La CCVHS n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ni par un plan climat air énergie territorial (PCAET).

Le projet de PLUi a été arrêté le 6 mars 2025, et a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui l'a reçu le 15 mai 2025.

1.3 Présentation du projet de PLUi

Les communes de la CCVHS ne disposent pas toutes d'un document d'urbanisme. L'intercommunalité a souhaité élaborer un PLUi à horizon 2035 afin de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires, notamment les objectifs de « zéro artificialisation nette » (Zan) à l'horizon 2050[2] et d'intégrer les projets de l'ensemble du territoire.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLUi est structuré selon trois axes : établir une organisation multipolaire au service du territoire ; faire de l'identité rurale une force ; s'orienter vers un modèle de développement en adéquation avec les enjeux sociétaux. Ils sont déclinés chacun en trois ou quatre orientations.

En 2025, d'après le dossier, le territoire intercommunal compte 7 972 habitants et 4 149 logements[3]. Elle ambitionne d'atteindre 8 214 habitants en 2035 et prévoit la construction de 297 nouveaux logements.

2 La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Loi climat et résilience », modifié par la loi du 13 juillet 2023, fixe, à l'horizon de 2031, un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle de la décennie 2011-2020, pour atteindre le « zéro artificialisation nette » à horizon 2050.

3 D'après les données figurant sur le site de l'Insee, le territoire comptait en 2022 7 531 habitants et 4 610 logements.

Ce projet démographique et d'aménagement prévoit :

- la création de nouvelles extensions d'urbanisation et la mutation de bâtiments au sein de l'enveloppe urbaine actuelle ou vouée à être urbanisée ;
- la densification des zones d'activités de Sainte-Scolasse-sur-Sarthe et Saint-Julien-sur-Sarthe ;
- 189 changements de destination de bâtiments, principalement d'anciens corps de ferme, en zone agricole.

Le projet de PLUi délimite également douze secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal) en zone agricole (A), qui se traduisent dans le plan de zonage par la création de sous-secteurs As numérotés de 1 à 12 :

- Deux Stecal à vocation de production d'énergie renouvelable, afin d'implanter des centrales photovoltaïques au sol sur des sites anthropisés localisés sur les communes de Hauterive (As10) et Aunay-les-Bois (As12) ;
- Cinq Stecal à vocation d'hébergements touristiques pour encadrer la construction de gîtes à Aunay-les-Bois (As1) et à Montchevrel (As2), ainsi qu'un aménagement à Neuilly-le-Buisson (As3), et pour conforter deux sites de loisirs existants à Aunay-les-Bois (As2) et à Ferrières-la-Verrerie (As7) ;
- Cinq Stecal afin de conforter des activités industrielles existantes (As4, As6, As8, As9, As11).

1.4 Contexte géographique et environnemental

La communauté de communes de la Vallée de la Haute Sarthe se situe au centre du département de l'Orne. Ce territoire rural couvre 278,9 km^2 et s'étend sur 31 communes.

Le territoire s'articule autour du pôle principal de l'agglomération de Mêle-sur-Sarthe (composée de la ville-centre de Mêle-sur-Sarthe et des quartiers agglomérés), des pôles secondaires que sont les bourgs de Courtomer et de Sainte-Scolasse-sur-Sarthe, du pôle relais « Hauterive, Ménil-Broût, Neuilly-le-Bisson » et des 27 autres communes rurales.

Les surfaces naturelles et agricoles couvrent près de 88 % du territoire. L'agriculture représente environ 22 % des emplois locaux. Les petites et moyennes entreprises (PME) de proximité sont le deuxième employeur.

Plus de 79 % des habitants de la communauté de communes travaillent à l'extérieur du territoire. Les bassins d'emplois principaux sont, en premier lieu, l'agglomération d'Alençon, puis les pôles d'attraction secondaire de Sées et de Mortagne, bien desservis par voies routières (route nationale – RN - 12 et trois routes départementales - RD - au nord). L'essentiel des déplacements se fait en voiture.

En ce qui concerne le secteur agricole, les exploitations bovines pour la production de lait et de viande prédominent (44 % des exploitations agricoles). L'agriculture a façonné un paysage bocager. Le relief est contrasté et assez varié, mêlant vallées et collines sillonnées par de nombreux cours d'eau dont la Sarthe.

La communauté de communes concentre plusieurs espaces sensibles avec notamment trois sites Natura 2000[4], six Znieff[5] de type I et trois de type II, un secteur couvert par un arrêté préfectoral de protection de biotope et des zones humides.

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

5 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.

Douze communes font partie du parc naturel régional de Normandie-Maine.

Localisation de la communauté de communes de la Vallée de la Haute Sarthe (p. 4 Etat initial de l'environnement)

Communes adhérentes à la communauté de communes de Vallée de la Haute Sarthe (p. 16 Diagnostic socio-économique)

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi identifiés par l'autorité environnementale sont :

- la consommation foncière et l'artificialisation des sols ;
- les espaces naturels et les paysages ;
- la gestion des eaux ;
- les émissions de gaz à effet de serre.

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 contient les pièces attendues pour répondre aux exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Il est scindé en sept sous-dossiers indépendants, dont le rapport de présentation (RP) lui-même scindé en plusieurs volets (diagnostic, état initial de l'environnement, justifications, indicateurs de suivi, évaluation environnementale, résumé non technique, etc.). Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont fournies en pièce 4 et se répartissent en 24 OAP sectorielles encadrant les ouvertures à l'urbanisation et trois OAP thématiques portant sur l'économie, les continuités écologiques et les énergies renouvelables. De nombreuses annexes agrémentent le dossier (servitudes d'utilité publique, annexes sanitaires).

Le résumé non technique expose les caractéristiques et les enjeux environnementaux du territoire, ainsi que les incidences de la mise en œuvre du PLUi. Il pourrait être illustré par quelques éléments de présentation du projet de PLUi (projet démographique, armature urbaine, zones à urbaniser et consommation d'espaces…) pour le rendre plus intelligible 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 plus pédagogique.

Des indicateurs de suivis ont été définis (pièce 2.6) et sont assortis de valeurs de référence. Toutefois, aucun objectif ni échéancier ne sont fixés, ce qui risque de rendre le suivi des indicateurs inopérant, d'autant que les mesures correctives à mettre en œuvre le cas échéant ne sont pas définies non plus.

L'autorité environnementale recommande d'assortir les indicateurs de suivi de valeurs cibles temporalisées et des mesures correctives à mettre en œuvre en cas de non atteinte de ces valeurs.

Enfin, l'autorité environnementale note que le règlement graphique est composé de nombreux plans présentés à l'échelle communale et pour certains à l'échelle des centralités. Aucune planche d'ensemble n'est fournie pour donner un aperçu de ce règlement graphique à l'échelle du territoire intercommunale.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par un plan de zonage d'ensemble pour faciliter la lecture du dossier et donner un aperçu du règlement graphique à l'échelle intercommunale.

2.2 Objet et qualité des principales rubriques du rapport de présentation

2.2.1 Diagnostic du territoire – Etat initial de l'environnement (EIE)[6]

Le rapport de présentation expose très succinctement les enjeux environnementaux, patrimoniaux et paysagers.
Les corridors et réservoirs écologiques apparaissent incomplètement représentés en référence aux cartographies mises à disposition par la Dreal Normandie. Il en va de même des zones humides[7].

De plus, l'autorité environnementale note que sur les trois sites Natura 2000 localisés sur le territoire, seule la ZSC (zone spéciale de conservation) « *la Haute vallée de la Sarthe* » (FR2500107) est identifiée dans le dossier (p. 25 Pièce 2.2 EIE RP), et non les deux autres ZSC « *Haute vallée de l'Orne et ses affluents* » (FR2502008) et « *Ancienne champignonnière des petites Hayes* » (FR2502008). Les principales caractéristiques des Znieff et des sites Natura 2000 ne sont pas suffisamment présentées en termes d'habitats.

L'autorité environnementale relève également que l'absence de représentations des continuités écologiques mais également des zones humides à l'échelle du territoire rend difficile l'appropriation de ces enjeux par le grand public. Elle souligne en revanche avec intérêt que la plupart des secteurs ouverts à l'urbanisation dans le cadre du projet de PLUi ont fait l'objet d'investigations écologiques permettant d'y identifier les habitats et les zones humides éventuelles. La cartographie résultant de ces investigations figure en annexe du dossier (pièce 2.1). Toutefois, la méthodologie des inventaires n'est pas explicitée. En outre, ces éléments auraient gagné à être repris et complétés, dans la présentation de l'état initial de l'environnement, par d'autres données disponibles en matière d'inventaire faune-flore, telles que celles des atlas de la biodiversité communale réalisés à l'instigation du parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine sur le territoire de dix communes de la CCVHS.

6 Pièces 2.1 et 2.2 du dossier
7 Les zones humides | Dreal Normandie.

Certaines autres thématiques telles que la ressource en eau ou les risques naturels mériteraient également d'être approfondies. D'autres, comme la transition énergétique et climatique, sont peu traitées.

L'autorité environnementale recommande de compléter, dans l'état initial de l'environnement, la présentation des éléments de la trame verte et bleue et des zones humides, ainsi que celle des enjeux liés aux milieux naturels et à la biodiversité du territoire. Elle recommande en particulier de décrire les principales caractéristiques des habitats naturels (Znieff, sites Natura 2000), les enjeux de préservation associés et les facteurs influençant leur évolution. Elle recommande également d'approfondir l'analyse de l'état initial de la ressource en eau, des risques naturels et des enjeux liés à la transition énergétique et au changement climatique.

2.2.2 Justification des choix

Les choix effectués pour définir les orientations du PADD et les règles applicables sont exposés dans la partie 2.3 « explication des choix retenus » du rapport de présentation. Les explications relatives au projet démographique, au dimensionnement du nombre de logements et à la la spatialisation du développement urbain sont relativement claires et précises, même si l'objectif de croissance démographique annuelle moyenne fixé à 0,3 % devrait être davantage étayé, compte tenu du taux de croissance annuel moyen observé durant la dernière décennie (0,13 %).

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

50 % des besoins en logements identifiés par la communauté de communes seront pourvus dans les enveloppes urbaines. Un inventaire complet des gisements fonciers à l'échelle de chaque commune et une analyse de leur mobilisation potentielle ont été réalisés[8]. Certains secteurs ont été pré-identifiés comme moins impactants selon une analyse multi-critères basée sur les impacts environnementaux (notamment au regard des investigations écologiques, cf. *supra*), les incidences sanitaires, les facilités d'accès et de viabilisation des parcelles. Toutefois, certains secteurs d'extension impactant des zones humides ont été conservés sans que le choix de la localisation de ces secteurs ne soit justifié au regard notamment de solutions alternatives éventuelles.

Par ailleurs, la déclinaison de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) au stade du PLUi se limite à l'énoncé de mesures d'évitement et de réduction, les éventuelles mesures de compensation rendues nécessaires en dernier recours étant renvoyées au stade des projets futurs susceptibles d'être autorisés, dans le cadre des OAP[9]. Ainsi, l'évaluation environnementale indique que, « *en l'absence d'alternatives, certains des secteurs retenus présentent des impacts résiduels notamment concernant les zones humides. Seules les OAP précisent explicitement les mesures de compensation des impacts (en particulier des zones humides)* » (p.27 pièce 2.4). Or, dans les OAP concernées, une simple mention indique que les zones humides identifiées devront être « *prises en compte en phase opérationnelle selon la démarche ERC* », sans plus de précision. De plus, dans les règles communes du règlement écrit (2.5.1), les haies, boisements et zones humides identifiés au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, bien que protégés, peuvent néanmoins être supprimés dans certains cas, notamment pour des opérations d'intérêt général ou les besoins liés aux activités agricoles. Enfin, s'agissant des zones humides, les conditions de mise en œuvre des mesures de compensation éventuellement nécessaires ne sont pas précisées.

8 Pièce 2.8 Inventaire des gisements fonciers et localisation des secteurs d'OAP.

9 « *En l'absence d'alternatives, certains des secteurs retenus présentent des impacts résiduels notamment concernant les zones humides (…) Sur ces secteurs, les OAP précisent explicitement que les mesures de compensation des impacts (en particulier des zones humides) relèvent de la phase opérationnelle, garantissant la prise en compte des enjeux* » (p. 27 pièce 2.4).

L'autorité environnementale recommande de justifier davantage, au regard notamment de solutions alternatives éventuelles, l'ouverture à l'urbanisation des secteurs concernés par la présence de zones humides. Elle recommande également de définir prioritairement des mesures permettant d'éviter ces impacts, ainsi que des mesures de réduction adaptées ou, à défaut, de prévoir des mesures de compensation assorties des précisions sur les conditions et les modalités de suivi nécessaires pour garantir leur efficacité.

2.2.4 Evaluation des incidences Natura 2000

L'étude conclut à des incidences limitées ou nulles du projet de PLUi sur le site Natura 2000 de « *la Haute Vallée de la Sarthe* ». Or, l'évaluation des incidences Natura 2000 doit porter sur l'ensemble des sites Natura 2000 existant sur le territoire et susceptibles d'être impactés (cf paragraphe 2.2.1 supra).

Par ailleurs, le projet de PLUi identifie au plan de zonage 500 ha de secteurs au titre des espaces boisés classés (EBC – article L. 113-1 et L. 113-2 du code de l'urbanisme), notamment dans le périmètre du site Natura 2000 de « *la Haute Vallée de la Sarthe* ». Compte tenu des contraintes liées au statut de protection des EBC, certaines opérations de gestion et de valorisation de milieux ouverts type tourbières pourraient ne plus pouvoir être réalisées, alors qu'elles émargent à des objectifs de restauration des milieux portés en particulier par le PNR Normandie-Maine.

Pour l'autorité environnementale, il convient que la communauté de communes s'assure de la compatibilité d'un tel classement en EBC avec ces enjeux de gestion des sites Natura 2000.

L'autorité environnementale recommande d'élargir l'analyse des incidences Natura 2000 à l'ensemble des sites Natura 2000 concernés par le territoire, en tenant compte des objectifs de conservation de ces sites. Elle recommande en particulier de s'assurer de la compatibilité du classement en EBC de secteurs situés dans le périmètre de ces sites avec les objectifs de gestion et de valorisation des milieux naturels.

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 (Enaf) 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, le cycle du carbone en réduisant notamment sa capacité de stockage et donc 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 environ trois fois plus de carbone que dans les forêts. À l'échelle mondiale, cette fonction de puits de carbone est du même ordre de grandeur que celle des océans (sur la période 2014-2023, ces derniers ont stocké environ 2,9 milliards de tonnes de carbone par an, soit environ 25 % des émissions annuelles d'origine anthropique[10]). Limiter l'artificialisation des sols est ainsi une démarche visant à lutter activement contre le réchauffement climatique[11].

10 https://essd.copernicus.org/articles/15/5301/2023/essd-15-5301-2023.pdf

11 https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/593630/sols-et-adaptation-au-changement-climatique-de-la-comprehension-

La Normandie est particulièrement concernée par le phénomène avec environ 18 000 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 logements[12].

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 progressive de réduction de l'artificialisation. En effet, les territoires concernés devront tout d'abord réduire de 50 % le rythme de consommation des Enaf d'ici 2031 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021. La dernière modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)[13] de Normandie, approuvée par un arrêté préfectoral du 28 mai 2024, a décliné cet objectif à l'échelle de chaque territoire intercommunal et l'a fixé, pour ce qui concerne le territoire de la CCVHS, à –54,7 %.

La consommation foncière sur le territoire de la CCVHS est estimée à 41,9 ha sur la décennie 2011-2020, soit une enveloppe maximale de consommation sur la période 2021-2030 de 19 ha. La consommation prévue à l'échéance du PLUi (2035), en tenant compte du foncier déjà consommé depuis 2021, est estimée à 16,9 ha par la communauté de communes, soit une baisse présentée comme supérieure aux objectifs fixés par le Sraddet de Normandie.

L'autorité environnementale note que d'après les données publiées sur le portail national de l'artificialisation des sols, la communauté de communes aurait déjà consommé entre 2021 et 2024 près de 77 ha, ce qui mettrait le territoire largement en dehors de la trajectoire de sobriété foncière exigée et des projections dont le dossier fait état[14]. Il importe qu'une explication soit apportée sur ce point.

L'autorité environnementale recommande de confirmer les données de consommation foncière concernant le territoire sur la période 2021-2023 afin de mieux étayer le calcul de l'enveloppe maximale de consommation retenue à échéance de 2031.

Par ailleurs, le PLUi fixe un objectif de variation annuelle de population de + 0,3 %, ce qui représente l'accueil de 242 nouveaux habitants. Pour l'autorité environnementale, comme précédemment relevé, il s'agit d'un objectif ambitieux, compte tenu du taux de croissance démographique constaté sur la période passée (+ 0,13 %/an sur la période 2007-2020).

Pour y parvenir, la communauté de communes prévoit la réalisation de 297 logements dont approximativement 179 pour stabiliser la population actuelle (desserrement des ménages) et 118 pour la population nouvelle. Pour l'autorité environnementale, le nombre de logements nécessaires pour répondre à la baisse de la taille des ménages paraît élevé.

---

des-mecanisme-aux-pistes-d-actions-e?_lg=fr-FR

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

13 Prévue par la loi NOTRe (loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015), le Sraddet a été adopté par la Région Normandie en 2019 et approuvé par le préfet de la région Normandie le 2 juillet 2020. Il a fait l'objet d'une modification adoptée par la Région le 25 mars 2024 et approuvée par le préfet de la région Normandie le 28 mai 2024. Le Sraddet fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma régional climat-air-énergie (SRCAE).

14 https://mondiagartif.beta.gouv.fr/project/156443/tableau-de-bord/synthesis

L'autorité environnementale recommande de préciser le mode de calcul du nombre de logements estimés nécessaires au desserrement des ménages et de justifier en conséquence le nombre retenu.

L'autorité environnementale note que la mobilisation des logements existants non occupés ou pouvant changer de destination est très faible. Or, le taux de vacance de logements sur le territoire représentait globalement près de 9,8 % du parc total de logements (d'après les données Insee de 2022), et la part structurelle de cette vacance (logements du parc privé inoccupés depuis plus de deux ans) représentait, en 2023, 285 logements, soit près de 6,6 % du parc privé total (d'après les données du portail national de l'artificialisation des sols[15]). Concernant cette vacance, le dossier mentionne (p. 13 pièce 2.3) qu'au vu d'un « *travail fin* » effectué par l'intercommunalité, et « *en dépit des données Insee, le territoire présente un faible volume de logements vacants* (...) *il a été considéré que la remobilisation du parc vacant ne constituait pas un enjeu majeur* », sans que la démonstration n'en soit apportée, notamment par la production de l'étude réalisée. Quant au potentiel de changement de destinations, sur les quelque 106 bâtiments identifiés comme potentiel « théorique », seuls onze ont été retenus au titre du potentiel « pratique », soit 3 % des logements à produire à échéance du PLUi. L'autorité environnementale estime que la faible mobilisation des logements vacants ou des bâtiments pouvant changer de destination doit être reconsidérée ou, à défaut, mieux justifiée, et que soient explicités les leviers envisagés pour cette mobilisation.

L'autorité environnementale recommande de réexaminer à la hausse le nombre de logements vacants et de bâtiments pouvant changer de destination susceptibles d'être mobilisés pour la production de logements ou, à défaut, de mieux en justifier le potentiel retenu. Elle recommande également d'expliciter les leviers envisagés pour la mobilisation de ce potentiel.

L'urbanisation projetée sera majoritairement répartie sur les pôles : le projet de PLUi pose des objectifs de densité différenciés en fonction de la typologie des communes, de leur taille et de leur dynamisme démographique. Aussi, le PLUi fixe une densité maximale décroissante, de 17 logements/ha sur le pôle principal à 15 logements/ha dans les bourgs du maillage rural.

Toutefois, le plan de zonage laisse apparaître des zones à urbaniser relativement importantes dans des secteurs actuellement faiblement urbanisés dont la vocation à se développer mériterait d'être davantage argumentée (par exemple à Leleu, Saint-Julien-sur-Sarthe, Saint-Aubin d'Appenai).

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

Il convient enfin d'ajouter une consommation de 0,94 ha par les douze Stecal prévus sur le territoire, la plupart des Stecal correspondant à des régularisations d'espace déjà anthropisés et intégrés dans la consommation des décennies précédentes (90,21 ha de régularisation sur une superficie de 96,17 ha) ou à des extensions de Stecal existants.

3.2 Les espaces naturels et les paysages

3.2.1 Les espaces naturels

Les grands espaces naturels, qu'il s'agisse des sites Natura 2000, des Znieff ou du périmètre de l'arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB) sont, par leur classement en zone N, préservés par le projet de PLUi.

Le projet de PLUi contient une OAP thématique portant sur les « continuités écologiques », qui traite uniquement de la trame noire et renvoie, pour les volets trame verte et bleue, aux dispositions des règlements graphique et écrit. Outre le caractère partiel et insuffisamment protecteur de ces dispositions (tel que relevé *supra* et ci-après), l'autorité environnementale rappelle que l'article L. 151-6-

15 Vacance des logements | Mon Diagnostic Artificialisation

2 du code de l'urbanisme impose que « *les orientations d'aménagement et de programmation définissent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques* ».

Pour une mise en œuvre pleinement cohérente de ces dispositions législatives, l'objectif de préservation des éléments constitutifs de continuités écologiques devrait être assorti d'un objectif de restauration. Or, le rapport de présentation met en évidence un certain nombre d'éléments de fractionnement des continuités écologiques du territoire. Le projet de PLUi n'apporte ni analyse ni orientation quant à la réduction de ces discontinuités.

L'autorité environnementale recommande de développer une stratégie de préservation et de restauration des continuités écologiques dans le cadre de l'orientation d'aménagement et de programmation dédiée, conformément à l'article L. 151-6-2 du code de l'urbanisme.

Un linéaire de 1 150,6 km de haies constituant le réseau bocager, neuf arbres isolés et environ 2,8 ha de jardins (parcs paysagers) de centre bourg sont préservés.

Toutefois, le règlement écrit du projet de PLUi comporte, à l'article 2.5.1.2 de ses dispositions générales (p. 23), une hiérarchisation entre des « haies d'intérêt modéré » et des « haies d'intérêt majeur ». Cette catégorisation repose sur une priorisation réalisée par la chambre d'agriculture de l'Orne à la suite d'un inventaire annexé au dossier (pièce 2.10). Certains critères d'appréciation de cette priorisation posent question, tel que le principe de privilégier dans la grille de notation les haies situées dans les secteurs à faible densité, au détriment de celles des secteurs bocagers plus denses, ou encore de pénaliser les haies estimées en mauvais état, alors que certaines d'entre elles pourraient avantageusement faire l'objet d'une action de restauration. En outre, l'inventaire des haies est doublé d'une analyse du gisement en bois énergie qu'elles représentent, ce qui peut certes constituer un intérêt dans la perspective de développer un modèle économique associant production d'une ressource d'énergie renouvelable et conditions de maintien et d'entretien durable des haies, mais peut aussi constituer un biais minimisant des antagonismes entre protection des enjeux de biodiversité et valorisation de la ressource en bois.

Par ailleurs, comme indiqué *supra*, les possibilités laissées par le règlement du projet de PLUi de supprimer des haies sont applicables quel que soit leur niveau d'intérêt estimé, seuls les ratios à respecter dans le cadre des mesures compensatoires à la destruction des haies diffèrent selon leur intérêt (modéré ou majeur).

L'autorité environnementale rappelle que les haies revêtent un rôle majeur dans la préservation du paysage bocager et des continuités écologiques, et sont un maillon de la séquestration de carbone et de la production de biomasse. Au regard d'une tendance continue au recul de la trame bocagère sur le territoire, il importe que le projet de PLUi soit porteur d'une ambition de protection forte des haies, en privilégiant l'évitement de leur disparition, voire leur restauration, au-delà de toute catégorisation.

L'autorité environnementale recommande de définir les conditions d'une protection forte des haies en privilégiant l'évitement de leur disparition quel que soit leur niveau d'intérêt estimé afin de maintenir, voire renforcer, le maillage bocager du territoire.

Les zones humides du territoire de la CCVHS sont très majoritairement liées à des cours d'eau. Le repérage des zones humides a été réalisé par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Sarthe Amont en 2021 par photo-interprétation. L'emprise de ces zones est uniquement cartographiée dans les bourgs des communes et dans les secteurs d'extension encadrés par des OAP. La surface totale des zones humides ainsi protégées est d'environ 11,7 ha.

Pour l'autorité environnementale, les zones humides présentent de multiples enjeux. Elles contribuent aux continuités écologiques, à la gestion des ressources en eau, à la prévention des inondations, à l'atténuation des effets du changement climatique et à la préservation de la faune et de la flore patrimoniale. Il est donc nécessaire, en plus de préciser et renforcer la protection des zones humides situées dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, d'identifier et de préserver dans le PLUi l'ensemble des zones humides recensées sur le territoire.

L'autorité environnementale recommande de mettre à jour l'inventaire des zones humides puis de leur appliquer des mesures de protection strictes.

3.2.2 Les paysages

Les enjeux paysagers font l'objet d'un indiçage spécifique dans les zones naturelle (Np) et agricole (Ap), pour délimiter des espaces à protéger pour des motifs paysagers ou patrimoniaux et prévoir des règles constructives limitées.

Les monuments patrimoniaux, nombreux sur le territoire, sont également protégés par une symbolique spécifique à laquelle se rapporte un règlement adapté. Certains font l'objet de servitudes (cf plan des servitudes).

Toutefois, aucune analyse paysagère n'est réalisée dans les secteurs de projet dont le développement est potentiellement impactant, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact visuel des futurs aménagements ni la nécessité de prévoir des mesures d'intégration ou de valorisation supplémentaires à celles éventuellement déjà prévues.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier par une analyse paysagère portant sur les secteurs de projets et permettant d'évaluer l'impact paysager des futures aménagements susceptibles d'être autorisés et la nécessité de définir des mesures d'évitement ou de réduction.

3.3 La gestion des eaux

3.3.1 La ressource en eau

La CCVHS est concernée par quatre périmètres de protection de captage d'alimentation en eau potable. Or, seules trois de ces périmètres sont représentés sur le plan des servitudes annexé au projet de PLUi. Une partie du projet de périmètre de protection rapprochée du captage « Moulin de Fay » à Mahéru, s'étendant sur la commune de Ferrières-la-Verrerie, n'est pas reportée sur les cartographies.

L'autorité environnementale recommande de faire apparaître sur le plan des servitudes et sur le plan de zonage les périmètres de protection du captage « Moulin de Fay » et de mentionner les quatre arrêtés préfectoraux portant déclaration publique des travaux de captage d'eau destinée à la consommation humaine et de l'instauration des périmètres de protection.

L'état initial de l'environnement (p. 43 pièce 2.4) souligne la faible disponibilité en eau souterraine du territoire et de la vulnérabilité des nappes, fortement exposées aux pollutions diffuses. Aussi, le PADD propose dans son axe 3.2 (p. 10) de « *disposer d'une nouvelle source d'alimentation en eau potable afin de sécuriser la ressource du territoire et de réduire sa dépendance vis-à-vis des territoires voisins* ».

Dans les annexes sanitaires, un rapport annuel du gestionnaire du service présente les volumes prélevés, la consommation moyenne par abonné et l'estimation du nombre d'habitants desservis dont les données datent de 2019. Celles-ci doivent être actualisées.

Plus généralement, une analyse des capacités actualisée des réseaux au regard des différents usages (eau potable, eau d'irrigation, assainissement des eaux usées) est attendue, ainsi qu'une démonstration de l'adéquation du projet de développement à ces capacités et à l'évolution de la ressource, dans le contexte du changement climatique.

L'autorité environnementale recommande de joindre au dossier un bilan actualisé des consommations d'eau potable par type d'usage, ainsi qu'une analyse démontrant l'adéquation du projet de développement urbain aux capacités des réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement, dans le contexte du changement climatique.

Pour l'autorité environnementale, la sobriété hydrique est insuffisamment mise en avant. Le règlement écrit (p. 36) prévoit que « *pour des usages domestiques et non potables, l'utilisation d'eau d'une autre origine* […] *n'est autorisée que dans le respect de la réglementation en vigueur* ». Cette possibilité est insuffisamment incitative. La récupération des eaux de pluie, notamment pour l'arrosage des espaces verts et plantés des particuliers, pourrait revêtir un caractère obligatoire. Le PADD pourrait contenir un objectif relatif aux économies d'eaux et une OAP pourrait définir, par exemple, des règles plus précises relatives à la réutilisation des eaux non conventionnelles en respectant la réglementation en vigueur.

L'autorité environnementale recommande de compléter le projet de PLUi par des dispositions plus ambitieuses en matière de sobriété des usages de l'eau.

3.3.2 Les risques d'inondation

La CCVHS est concernée par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la rivière « la Sarthe » approuvé en 2001 et en cours de révision, servitude d'utilité publique annexée au PLUi (pièce 7.1.2.2).

Le règlement écrit (p. 28) fait référence au PPRI et indique qu'une représentation spécifique délimite les zones inondables. Il apparaît que cette trame est indifférenciée selon le niveau d'aléa (fort, moyen ou faible), alors que, selon le règlement du PPRI, les règles de constructibilité diffèrent selon ce niveau.

L'autorité environnementale recommande de représenter par des trames différentes les zones d'inondation selon le niveau d'aléa et de rappeler dans le règlement écrit les règles de constructibilité pour chaque zone.

3.4 La réduction des émissions de gaz à effet de serre

S'agissant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), le projet de PLUi ne s'inscrit que très partiellement dans les objectifs du Sraddet de Normandie. En effet, celui-ci vise à l'échelle régionale une réduction de ces émissions de –40 % en 2030, puis –75 % en 2050 par rapport à 1990[16]. Les principaux secteurs contributeurs (hors secteur énergétique) sur le territoire de la CCVHS sont, en 2024, les transports et le résidentiel[17].

L'offre de transport en commun est limitée aux liaisons interurbaines en autocar ; ce qui explique la place marginale des transports collectifs dans les mobilités domicile-travail. Le projet de PLUi, axé sur un renforcement des bourgs, ne peut contribuer à lui seul à réduire ces déplacements pendulaires. L'autorité environnementale relève que le PLUi identifie un seul emplacement réservé pour la pratique du covoiturage à Montchevrel, à proximité de routes départementales, et que les liaisons douces indiquées au sein des OAP ne sont pas forcément connectées aux équipements et services.

L'autorité environnementale recommande de conforter les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle sur le territoire de l'intercommunalité, notamment pour développer l'offre de transport en commun en lien avec l'autorité organisatrice de la mobilité, ainsi que les continuités cyclables.

16 Bilan 2021 des consommations d'énergie, des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques sur la région Normandie

17 ORECAN - CC_de_la_Vallée_de_la_Haute_Sarthe_2024.pdf - Tous les documents

Au-delà du respect de la réglementation environnementale en vigueur (RE 2020), la performance et la sobriété énergétique des bâtiments neufs doivent être recherchées dès la conception des projets. En l'espèce, les OAP sectorielles devraient être plus incitatives et prévoir la conception bioclimatique, l'utilisation de matériaux biosourcés, ainsi que la récupération des eaux de pluie pour les usages sanitaires. Le projet de PLUi gagnerait également à s'appuyer sur les articles L. 151-21 et R. 151-42 du code de l'urbanisme afin d'établir des prescriptions en faveur de principes d'aménagement répondant aux impératifs de sobriété et de performance énergétique, par référence notamment à la règle n° 33 du Sraddet de Normandie visant à « *favoriser la création de nouveaux quartiers et de constructions neuves visant une performance énergétique ou carbone supérieure aux exigences réglementaires en vigueur* ».

L'autorité environnementale recommande de renforcer l'ambition du projet de PLUi par l'identification d'un ou plusieurs secteurs à performances énergétiques et environnementales renforcées.

En matière d'énergies renouvelables (EnR), le projet de PLUi identifie deux Stecal correspondant à des sites anthropisés pour l'accueil de centrales photovoltaïques au sol. Il comporte par ailleurs une OAP « énergies renouvelables » qui porte majoritairement des objectifs d'intégration paysagère et d'acceptabilité du développement des installations de production, plus que des dispositions qui favoriseraient un tel développement. Comme précédemment relevé, la ressource en bois-énergie du territoire, notamment par l'exploitation des haies, a fait l'objet d'un inventaire, mais l'OAP n'y consacre qu'un bref rappel et deux orientations (gestion du bocage et accompagnement de projets de chaufferies en circuit court). Pour rappel, les collectivités locales, dans le cadre de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite Aper), sont appelées à définir des zones d'accélération de développement des EnR sur leur territoire et à les intégrer dans les pièces graphiques de leurs documents d'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande de délimiter des zones d'accélération de la production d'énergies renouvelables (ZAEnR) et les cartographier dans le plan de zonage.