



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la révision du plan local d’urbanisme
intercommunal de la communauté urbaine
d’Alençon (61, 72)**

n°Ae : 2022 - 105

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 9 février 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté urbaine d'Alençon (61-72).

Ont délibéré collégalement : Hugues Ayphassoro, Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.

Étaient absent(e)s : Nathalie Bertrand

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur de l'Ae : Karine Brulé

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de la Communauté Urbaine d'Alençon en date du 28 octobre 2022, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 novembre 2022

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de deux mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 16 novembre 2022 :

- le ministre chargé de la santé qui a transmis une contribution en date du 22 décembre 2022 ;
- le préfet de la Région Normandie et celui de la Région Pays-de-la-Loire ;
- les préfets des départements de l'Orne (61), de la Sarthe (72) et de la Mayenne (53), ce dernier ayant transmis une contribution en date du 1er décembre 2022,

Sur le rapport de Hugues Ayphassoro et Virginie Dumoulin, qui ont eu des entretiens par visio-conférence avec des acteurs du territoire le 19 janvier 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. 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 ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le projet examiné par l'Ae est la révision du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté urbaine d'Alençon (CUA) qui poursuit deux objectifs : l'intégration de la commune de Villeneuve-en-Perseigne, portant à 31 le nombre des communes concernées, et celui d'une prise en compte des évolutions législatives en matière de planification urbaine intervenues depuis l'élaboration initiale du PLUi. Ce second objectif conduit l'Ae à réexaminer l'ensemble des choix réalisés dans le cadre du PLUi sur l'ensemble de son périmètre.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de la révision du PLUi sont :

- la définition d'un scénario de consommation de l'espace, compatible avec les obligations législatives liées à l'atteinte de l'objectif d'absence d'artificialisation nette, et propre à éviter l'étalement urbain ainsi qu'à assurer la revitalisation des centralités urbaines ;
- la préservation des milieux naturels et de leur connectivité, notamment des systèmes bocagers et haies, qui font l'objet de fortes pressions, et la protection des paysages ;
- la prévention des risques, notamment liés aux inondations ;
- le développement des mobilités alternatives à la voiture individuelle.

Les principales avancées du projet de révision du PLUi sont le remplacement des documents d'urbanisme antérieurs de la commune de Villeneuve-en-Perseigne par un document unique d'une part, et la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « Trame verte et bleue » d'autre part, qualifiée de « *socle de l'organisation du territoire* » qui vise notamment à assurer une protection des haies et boisements et introduit un coefficient de biotope de surface donnant une meilleure place à la biodiversité et à la nature en ville.

Toutefois, le rapport de présentation présente plusieurs lacunes qui nécessiteraient d'être comblées : cartographie du plan de prévention des risques d'inondation Sarthe amont non annexée, absence de description du mode de calcul pour le besoin en logements, absence d'inventaires écologiques dans les zones ouvertes à l'urbanisation et d'évaluation des impacts liés... L'évaluation environnementale limite l'analyse des incidences aux sites Natura 2000, ne présente pas d'analyse de solutions de substitution raisonnables, ni de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts.

Parmi les recommandations qu'elle formule, l'Ae souligne celles consistant à :

- réexaminer l'analyse des scénarios démographiques, le calcul du besoin en logements et sa traduction en surfaces ouvertes à l'urbanisation afin d'engager une réduction de la consommation foncière compatible avec le schéma de cohérence territoriale de la CUA (SCoT) et les orientations de la loi Climat et Résilience ;
- réexaminer à la baisse la part des ouvertures à l'urbanisation en extension et le nombre et l'ampleur des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal) et des changements de destination, renforcer la lutte contre la vacance et revoir la répartition des ouvertures à urbanisation entre centralités en vue d'enrayer l'étalement urbain ;
- établir un calendrier d'ouverture à urbanisation 1AU prévoyant plusieurs phases, pour l'habitat comme pour les activités économiques ;
- réexaminer la possibilité de renforcer l'offre de transports en commun dans la ville-centre et la première couronne.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

1 Contexte, présentation de la révision du PLUi et enjeux environnementaux

1.1 Contexte

La communauté urbaine d'Alençon (CUA) a été créée en décembre 1996 et a vu son périmètre évoluer à plusieurs reprises, au gré des adhésions ou des fusions de communes. Elle comptait 19 communes au début de la décennie 2010, puis 30 en 2016 et a été rejointe le 1^{er} janvier 2017 par la commune nouvelle de Villeneuve-en-Perseigne, elle-même fusion de six communes en 2015, ce qui porte à 31 le nombre des communes actuellement adhérentes à la CUA. 19 de ces communes sont couvertes par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) adopté par la CUA le 18 décembre 2014.

Le périmètre de la CUA couvre 461,7 km², pour une population d'environ 56 000 habitants (densité de 121 habitants au km²), dont 46 % résident dans la ville-centre d'Alençon. La commune de Villeneuve-en-Perseigne compte 2 218 habitants pour une superficie de 86,7 km². Elle représente une surface importante dans le territoire de la CUA (environ 19 % de la surface), mais une faible part de la population (4 %). L'analyse du territoire identifie autour de la ville-centre d'Alençon une première couronne (les sept communes périphériques d'Alençon), une deuxième couronne (14 communes dont Villeneuve-en-Perseigne) et une couronne rurale.

La CUA est située à cheval sur les départements de l'Orne (région Normandie – 26 des 31 communes) et de la Sarthe (région Pays-de-la-Loire – cinq communes, dont celle de Villeneuve-en-Perseigne). Elle est également riveraine du département de la Mayenne. Elle est localisée dans une zone d'interface et de liaison entre deux régions, desservie par deux grands axes routiers : l'autoroute A28 nord-sud et la route nationale (RN)12 est-ouest qui relie Paris à Brest.

D'après le recensement réalisé en 2021 par la chambre d'agriculture de l'Orne, 71 % du territoire de la CUA est composé de terres agricoles (pourcentage élevé pour une communauté urbaine, mais proche de la moyenne départementale de 79 %). La part des surfaces en herbe décroît actuellement de manière significative (-14 % entre 2000 et 2010) ; corrélativement, on constate un recul net de l'élevage bovin. Cette évolution se fait au profit des surfaces labourables et des cultures céréalières. Les surfaces forestières représentent quant à elles 23 % du territoire de la CUA (contre une moyenne départementale de 17 % et une moyenne de 14 % en région Normandie). La part des surfaces artificialisées reste modérée (environ 6% du territoire de la CUA) mais est en croissance.

Non sans lien avec cette activité d'élevage bovin et l'importance du bocage, aujourd'hui menacés, le territoire recèle une grande richesse en termes de patrimoine de biodiversité et de paysages. Une partie des communes de la CUA (18) est intégrée au Parc naturel régional Normandie-Maine.



Figure 1 : Communes composant le territoire du PLUi en révision (dossier)

Le dossier fait état d'un « *contexte marqué par une décroissance démographique et une fragilisation du tissu économique* ». La stratégie d'impulsion économique de la CUA joue donc sur les atouts d'une offre de qualité de vie et d'un haut niveau d'équipements structurants et de service ; elle fait de l'activité touristique une priorité, valorisant les patrimoines paysagers, de biodiversité et du bâti, la redynamisation commerciale en centre-ville d'Alençon et les filières de développement durable du territoire (rénovation énergétique, recyclage...).

1.2 Présentation du projet de révision du PLUi

L'objet de la révision est explicitement présenté comme double dans le dossier :

- prendre en compte les évolutions législatives en matière de planification urbaine, en particulier celles issues de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021², visant à limiter la consommation foncière (objectif de l'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050...) et à renforcer la dimension environnementale des PLU ;
- étendre les dispositions du PLU communautaire de « 30 communes » à la 31^{ème} adhérente, la commune nouvelle de Villeneuve-en-Perseigne, dont les communes qui la constituaient jusqu'à présent étaient couvertes par des documents d'urbanisme hétérogènes (trois PLU communaux, une carte communale, deux communes déléguées régies par le règlement national d'urbanisme RNU), mais sans modification des « *orientations ou équilibres généraux* » du PLU initial.

Le présent avis portera donc sur ces deux points, le premier conduisant, outre l'examen du projet de révision, à réexaminer l'ensemble des choix réalisés dans le cadre du PLUi en vigueur sur l'ensemble de son périmètre.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD)³ du projet de révision du PLUi reste structuré sans changement autour des mêmes deux axes : « *développer un territoire attractif et rayonnant* » (axe 1) et « *construire un territoire solidaire et durable* » (axe 2).

La révision conduit néanmoins à l'ajout d'une OAP Trame verte et bleue (TVB), qualifiée de « *socle de l'organisation du territoire* », et à des adaptations du règlement écrit et graphique « *de nature à faciliter son application* ». Ces dernières modifications conduisent à quatorze ajouts de bâtiments en changement de destination et une suppression, et à l'ajout de trois Stecal (ne concernant pas Villeneuve-en-Perseigne).

1.3 Procédure

D'un point de vue formel, le dossier remis par la CUA à l'Ae au titre de la révision de son PLUi contient les pièces attendues en application des codes de l'urbanisme et de l'environnement⁴. Les évolutions apportées aux différentes pièces du PLUi dans le cadre de sa révision sont présentées dans un document de suivi.

Un avis d'autorité environnementale sur l'élaboration du PLUi actuellement en vigueur avait été établi sous le double timbre des missions régionales de l'environnement (MRAe) Normandie et Pays de la Loire, en date du 9 octobre 2019. Il formulait plusieurs constats et treize recommandations, parmi lesquelles :

- revoir le scénario démographique et sa traduction en besoin de logements jugés comme fortement surestimés⁵ ;
- revoir fortement à la baisse les objectifs de consommation d'espace qui en résultent, avec des prescriptions réglementaires en matière de densité minimale de construction ;
- formaliser davantage une progressivité dans le temps de l'ouverture à l'urbanisation ;
- intensifier la rénovation des centres-villes et bourgs et la remobilisation des logements vacants ;
- intégrer dans le règlement graphique des mesures de protection des haies et zones humides inventoriées ;

³ Le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) est un document obligatoire du Plan local d'urbanisme qui détermine les grandes orientations d'aménagement du territoire pour les années à venir, à partir des enjeux identifiés au sein du diagnostic. Il expose le projet d'urbanisme et définit les orientations générales d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipement, de protection des espaces et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. <https://www.club-plui.logement.gouv.fr/le-padd-r152.html>

⁴ Délibération de la CUA, 1.1 Résumé non technique (RNT), 1.2.1 Éléments de contexte, 1.2.2 Diagnostic territorial, 1.2.3 État initial de l'environnement, 1.3 Justifications, 1.4 Évaluation environnementale, 1.5.1 Atlas haies et zones humides, 1.5.2 Potentiel de renouvellement urbain, 2 PADD (projet d'aménagement et de développement durable), 3 Règlement écrit, 4 Règlement graphique, 5 OAP (orientations d'aménagement et de programmation), 6.1.1 Servitudes, 6.1.2 AVAP (aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) des Alpes Mancelles, 6.1.4 Autres dispositions, 6.2.3 Atlas réseaux, Document de suivi des évolutions. Le volet 6.2.2 n'a pas été fourni à l'Ae.

⁵ Les MRAe estimaient dès 2019 que des prévisions d'accroissement de la population (+2 550 habitants en 2035) et de logements (+6 320 logements) devaient être revues.

- renforcer les mesures d'évitement et de réduction des impacts pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)⁶, les zones 2AU⁷ et les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (Stecal)⁸ ;
- réexaminer les projets de développement en Stecal, notamment ceux de Lalacelle et de Héloup ;
- démontrer la prise en compte par le PLUi des objectifs du SCoT et justifier le principe de dérogation à la règle d'urbanisation limitée dans les communes où le SCoT ne s'applique pas ;
- renforcer la prise en compte de l'environnement dans le PLUi, notamment en matière de risques d'inondation, de gestion des eaux pluviales et de capacités d'assainissement et ainsi que de performance énergétique des constructions nouvelles.

La préfète de l'Orne a émis le 4 octobre 2019 un avis défavorable sur le projet de PLUi de la CUA en invitant la collectivité à compléter son document, précisant que le « *projet ne présente pas les garanties suffisantes sur la gestion économe de l'espace et qu'il s'expose à des risques de non compatibilité avec le SCoT* ». Malgré quelques ajustements mineurs, la version du PLUi approuvée par la CUA le 13 février 2020 conservait les défauts initialement relevés.

Le PLUi étant interrégional, sa révision est de la compétence de l'Ae nationale.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Une présentation et une hiérarchisation des enjeux sont réalisées dans le dossier, en lien avec le diagnostic. Elle apparaît justifiée à l'exception du thème des risques naturels, pour lequel la prise en compte des secteurs exposés aux risques, en particulier d'inondation, dans le projet d'urbanisation devrait être considérée comme un enjeu fort, et du thème des paysages, qui ne sont pas considérés comme un enjeu alors qu'ils constituent un des atouts sur lesquels le développement touristique du territoire semble s'appuyer.

Pour l'Ae, les enjeux environnementaux sont :

- la définition d'un scénario de consommation de l'espace compatible avec les obligations législatives liées à l'atteinte de l'objectif d'absence d'artificialisation nette et propre à éviter l'étalement urbain ainsi qu'à assurer la revitalisation des centralités urbaines ;
- la préservation des milieux naturels et de leur connectivité, notamment des systèmes bocagers et haies qui font l'objet de fortes pressions, et des paysages ;
- la prévention des risques, notamment liés aux inondations ;
- le développement des mobilités alternatives à la voiture individuelle (mobilités actives, transports collectifs...).

⁶ Au sein du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), les OAP expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement <http://outil2amenagement.cerema.fr/les-orientations-d-amenagement-et-de-programmation-r296.html>

⁷ Zones 2AU : zones à urbaniser ultérieurement des PLU, PLUi.

⁸ Les Stecal (Secteur de taille et de capacité d'accueil limitées) sont des secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et au sein desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire (CU, art. L. 151-13).

2 Analyse des informations apportées par le rapport de présentation de l'évaluation environnementale

2.1 Remarques sur la qualité de l'évaluation environnementale

L'Ae relève la qualité du dossier notamment la mise en page et les nombreuses illustrations et cartes qui facilitent la compréhension du contexte territorial. La méthodologie itérative de l'évaluation environnementale paraît avoir été mise en œuvre de manière satisfaisante par le bureau d'étude chargé de l'évaluation environnementale et les services de la CUA. Toutefois, la CUA n'a pas tiré tout le parti des indications de l'évaluation environnementale, par exemple s'agissant de la consommation foncière excessive prévue par le projet.

La concertation menée avec les parties prenantes⁹ a conduit à de nombreuses réunions et ateliers. Un bilan positif en est dressé dans la délibération du 13 octobre 2022. Cette délibération ne précise toutefois pas comment ils ont été valorisés pour faire évoluer le projet.

Les différents volets du dossier font référence à une échéance chronologique du PLUi variable entre 10 ans et 20 ans, ce qui conduit à des calculs imprécis et prête à confusion pour l'établissement des analyses et des comparaisons avec les périodes antérieures. L'échéance la plus souvent évoquée semble être celle de 2035, soit une durée du PLUi de 15 ans à compter de 2020 : il conviendrait de référencer tous les chiffrages et toutes les analyses à cette échéance du PLUi à 2035.

L'Ae recommande de prendre en considération une même échéance du plan local d'urbanisme intercommunal dans l'ensemble du dossier, correspondant à une durée de 15 ans.

Si le dossier d'évaluation environnementale paraît proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement, il ne répond pas à l'ensemble des dispositions des articles R. 161-2 et 3 du Code de l'urbanisme.

Il est en effet demandé que l'évaluation environnementale présente les motifs des choix retenus par le projet de révision du PLUi, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables, les effets notables probables de la révision du PLUi et la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

Or, si le dossier contient un document de justifications (1.3), ce dernier, pas plus que les autres pièces du dossier n'est en mesure d'apporter les éléments nécessaires à la justification des choix retenus, après comparaison des variantes notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement puisque les solutions de substitution aux choix réalisés ne sont jamais présentées.

De plus, l'absence de diagnostic écologique des secteurs prévus à urbaniser ne permet pas de faire une juste évaluation de leurs incidences au sens du code de l'environnement et donc de proposer les mesures proportionnées pour les éviter, réduire ou compenser. Les mesures ERC qui figurent dans le dossier (principalement pour des destructions d'espaces naturels) ne font pas l'objet d'une présentation synthétique qui permettrait de les évaluer de manière cohérente.

⁹ Chambres d'agriculture Orne et Sarthe, Parc naturel régional Normandie-Maine, Association faune flore de l'Orne...

L'Ae recommande de procéder à l'évaluation effective des impacts notables de la révision du plan local d'urbanisme intercommunal et de mettre pleinement en œuvre la démarche « éviter, réduire, compenser » appropriée à ces incidences.

L'analyse dans le document « Évaluation environnementale » des incidences des actes règlementaires (PADD et règlement) sur les enjeux environnementaux est réalisée en faisant correspondre à chacun des objectifs de ces actes le ou les enjeux qu'il concerne. Cette approche ne permet pas d'expliquer en quoi les choix retenus par le PADD répondent aux objectifs environnementaux identifiés aux niveaux nationaux, communautaires et internationaux. En dépit de cette insuffisance méthodologique, l'analyse est cependant menée de manière claire, en relevant à juste titre l'intérêt du travail fait de cartographie des haies et des zones humides pour assurer leur protection. Néanmoins, l'évaluation environnementale n'évalue pas de manière pertinente les limites du règlement du PLUi, par exemple lorsqu'il indique que le maillage de haies sera préservé et complété dans les conditions définies dans l'OAP TVB sur la base d'une simple instruction des demandes d'arrachage, sans prévoir d'autres options de préservation plus efficaces.

De même, l'analyse des incidences sur la biodiversité est limitée aux sites Natura 2000 et ne couvre pas les autres sites naturels.

Le document d'évaluation environnementale ne relève pas l'absence de plusieurs sujets majeurs, pourtant identifiés dans d'autres documents du dossier, parmi les objectifs choisis par le PADD, comme la réduction de la consommation d'espace liée aux extensions urbaines et la lutte contre la périurbanisation et le mitage urbain. Il ne soulève pas non plus l'insuffisance de plusieurs objectifs, comme pour l'axe 2.2 où il fait état d'une consommation foncière pour l'habitat « *plus économe que ce qui a pu être réalisé antérieurement* », ce qui s'avère erroné (cf. § 3.4), et alors que la faible ambition de l'objectif ne permettra pas d'atteindre celui de la loi Climat et Résilience consistant à réduire cette consommation de - 50 % en 2030 par rapport à la décennie précédente. Il ne tire pas les conclusions de plusieurs lacunes portant sur la disparité des données comparées, et cela ne l'empêche pas de statuer sur le caractère « globalement positif » du choix fait par le PADD.

Le tableau de synthèse de la page 30 considère ainsi que les 17 objectifs du PADD auront des incidences « globalement positives » et ne relève que deux points de vigilance.

L'Ae considère qu'il est nécessaire de compléter le dossier par l'identification fine et exhaustive des enjeux environnementaux (milieux naturels, activité agricole, risques, nuisances...) des zones d'urbanisation projetée en extension¹⁰ pressenties. Ce complément a pour objectif de justifier que les secteurs de développement ont été retenus au regard d'une comparaison de leurs sensibilités environnementales, selon une véritable démarche d'évitement et de réduction des effets sur l'environnement.

L'Ae recommande de compléter le volet « 1.4 Évaluation environnementale » du dossier par la justification des choix retenus, notamment au regard des solutions de substitution raisonnables envisageables, l'analyse des limites du règlement du projet de révision du plan local d'urbanisme intercommunal et une analyse spécifique des mesures d'évitement, de réduction et de compensation relatives à ces choix.

¹⁰ En particulier les zones 1 AU.

L'Ae recommande que l'évaluation environnementale du Plan d'aménagement et de développement durable soit également reprise pour améliorer sa cohérence interne, comme sa cohérence avec les autres volets du rapport de présentation, et mieux répondre aux exigences de l'article R. 151-3.

2.2 Articulation avec les autres plans et programmes

2.2.1 Sraddet

La Région Normandie a fixé dans son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) actuel, approuvé le 2 juillet 2020, un objectif de réduction de la consommation d'espace entre 2020 et 2030 à - 50%, correspondant à l'objectif fixé par la loi Climat et Résilience. Elle procède actuellement à sa révision pour en assurer la parfaite compatibilité.

La Région Pays de la Loire n'a pas fixé dans son Sraddet en vigueur (approuvé le 16 décembre 2021) d'objectif de réduction de la consommation d'espace en 2030 mais procède actuellement à sa révision : l'objectif à 2030 y sera fixé à -50 % ou -34 % à titre dérogatoire (si la dérogation est acceptée par l'État). Les Sraddet fournissent en outre une cartographie de la TVB à une échelle adaptée à son objectif régional, mais qui devrait être précisée par la CUA pour s'adapter à l'échelle de la communauté urbaine.

Le SCoT doit être compatible avec les règles générales du fascicule des Sraddet. Pour les communes de la CUA ne relevant pas du SCoT, c'est directement le PLUi qui doit être compatible avec ces règles.

Le dossier ne présente pas d'analyse de compatibilité avec les Sraddet.

2.2.2 SCoT

Les dispositions du PLUi ne doivent pas être en contradiction avec les orientations du SCoT (rapport de « compatibilité »). Ce dernier approuvé en 2014 ne couvre que 19 communes de la CUA, ce qui signifie que les 12 autres communes, dont Villeneuve-en-Perseigne, relèvent de la règle de « l'urbanisation limitée » (articles L.142-4, L.142-5 et R. 142-2 du code de l'urbanisme). Cette règle implique que ne peuvent pas être ouvertes à urbanisation les zones agricoles, naturelles ou forestières (zones A et N) et les zones à urbaniser AU créées après le 1^{er} juillet 2002 (zones 2AU dites « strictes » ou « fermées »), sauf dérogation préfectorale attribuée après avis de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Le dossier n'évoque pas l'obtention d'une dérogation préfectorale, mais il a été dit aux rapporteurs qu'elle était en cours d'examen. Or, les deux CDPENAF ont émis un avis défavorable sur le projet de révision du PLUi en raison de la consommation foncière des terres agricoles. L'absence de SCoT pour plusieurs communes dont Villeneuve-en-Perseigne fragilise donc la démarche du PLUi et sa révision.

L'élaboration d'un nouveau SCoT sur un périmètre étendu à une échelle pertinente du bassin de vie, intégrant notamment l'intégralité du territoire de la CUA, devrait être lancée rapidement. La CUA a délibéré favorablement à ce sujet.

Il apparaît que le PLUi n'est aujourd'hui pas en compatibilité avec le SCoT puisque ce dernier contient un objectif de réduction de la consommation d'espace de -55 % en 20 ans. Le SCoT et le PLUi de la CUA devront par ailleurs faire l'objet d'une nouvelle révision pour être mis en conformité avec les nouvelles versions des Sraddet.

2.2.3 Plan climat air énergie territorial (PCAET)

La démarche d'élaboration d'un PCAET, engagée par délibération du 5 octobre 2017 et toujours en cours, est évoquée dans le dossier. Le PLUi et son projet de révision reprennent à leur compte ses objectifs généraux. Sont rappelés les objectifs arrêtés à 2020 de réduction des consommations d'énergie et d'augmentation de production d'énergies renouvelables (ENR), mais aucun chiffre n'est fourni permettant de juger du niveau d'atteinte de ces objectifs.

L'absence de PCAET stabilisé conduit le projet de révision du PLUi à un contenu insuffisamment précis et opérationnel dans ce domaine, en particulier pour le développement des ENR.

2.2.4 Charte du Parc naturel régional Normandie Maine

La CUA est l'une des collectivités signataires de la charte du Parc naturel régional (PNR) Normandie-Maine, bien que seulement dix-huit communes de la CUA (également signataires) en soient adhérentes. Cette charte est en cours de révision. Le document d'évaluation environnementale n'évalue pas le niveau de cohérence entre le projet de révision du PLUi et la nouvelle charte du PNR, qui pourtant s'impose à lui.

La mesure de replantation de haies du PNR ne fait pas l'objet d'une action commune soutenue par la CUA, alors qu'une telle mesure permettrait de conjuguer les objectifs affichés par la CUA de préservation et de restauration des haies et de développement du bois énergie (entretien des haies) et s'intègre dans les objectifs définis par l'OAP TVB.

L'Ae recommande à la CUA de compléter son dossier par une évaluation du niveau de cohérence de la révision du plan local d'urbanisme intercommunal avec la charte du Parc naturel régional Normandie-Maine et de s'associer à l'action de replantation de haies figurant au programme du Parc.

2.2.5 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage)

Le Sdage Loire-Bretagne et le Sage Sarthe amont, qui concernent principalement la CUA, reprennent les obligations réglementaires (loi sur l'eau) en matière de protection des zones humides. Ces règles s'imposent au PLUi.

Le Sage Sarthe amont relève également un risque concernant l'approvisionnement en eau potable de la CUA, en termes de sécurité, de qualité et de quantité et propose (disposition n°23 du plan d'aménagement et de gestion durable PGAD) de conditionner le développement de l'urbanisation de l'agglomération alençonnaise aux capacités d'approvisionnement, ce qui apparaît très pertinent, mais que la révision du PLUi n'a pas pris en compte.

2.2.6 Plan local de l'habitat (PLH)

Le PLH antérieur étant caduc, il a été indiqué aux rapporteurs qu'une délibération prescrivant le lancement d'une nouvelle procédure d'élaboration pourrait être présentée en conseil communautaire en février 2023.

2.2.7 Schémas des carrières et Plans de prévention déchets

Le dossier n'évoque pas l'articulation du projet de révision du PLUi de la CUA avec des plans ou programmes concernant les carrières, ni les déchets.

Il existe un schéma régional des carrières (SRC) Pays de la Loire mais pas de SRC Normandie (il est en cours d'élaboration). Le dossier indique qu'il n'y a aucune exploitation de ressource minérale sur le territoire de la CUA.

Le dossier n'évoque pas de Plans déchets, alors qu'il existe des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) en Normandie (approbation le 15 octobre 2018) comme en Pays de la Loire (approbation le 15 octobre 2019). Le dossier mériterait d'être complété par une analyse de l'articulation entre le projet de révision du PLUi de la CUA et les deux PRPGD.

2.3 *Diagnostic socio-économique et hypothèses retenues pour la révision du PLUi*

2.3.1 Démographie

La CUA est confrontée à une déprise démographique sensible et persistante depuis plus de 20 ans, qui se traduit à la fois par une baisse de la population (-2,7 % entre 2008 et 2018 et -3,4 % entre 1999 et 2018) et par un vieillissement (indice de vieillissement¹¹ actuel proche de 100, contre 80 en 2008). Le nombre d'emplois a également baissé durant la dernière décennie.

Au sein de la CUA, la perte de population a été plus forte pour la ville-centre d'Alençon (-11 % entre 1999 et 2018), concomitante à une périurbanisation au profit de la première couronne puis de la deuxième couronne.

2.3.2 Logements

En 2018, la CUA comptait 29 547 logements, dont la moitié localisée dans la ville d'Alençon : 88,2 % de résidences principales, 2,4 % de résidences secondaires ou occasionnelles et 9,4 % de logements vacants (soit 2 777 logements), principalement localisés dans la ville d'Alençon, où le taux de vacance atteint 11,3 % en 2018, alors qu'il était de 6,3 % en 2008 (le taux de vacance moyen en France s'élève à 8,4 %).

Le parc est relativement ancien, notamment en couronne rurale ; il est composé majoritairement de maisons individuelles et de grands logements (64 % de T4 et plus). Les petits logements (T3 et moins) sont principalement situés à Alençon, alors que la réduction de taille des ménages porte sur tous les secteurs.

Le nombre de logements est en progression de +5,6 % dans la CUA entre 2008 et 2018, alors que le territoire enregistre une baisse de population, en raison à la fois du desserrement des ménages et de l'inadéquation des logements existants par rapport aux besoins qui conduit à l'augmentation de la vacance.

Le dossier décrit de manière claire l'étalement urbain qui a conduit dans les années 2000 et 2010 à un développement de quartiers pavillonnaires en périphérie (première puis deuxième couronne), au détriment de la ville-centre, et à un habitat diffus qualifié de « mitage ».

¹¹ Ratio entre la population âgée de plus de 65 ans et celle de moins de 20 ans x 100.

La CUA a engagé en 2016 des actions pour revitaliser la ville-centre : convention Action Cœur de ville, « 31, le Grand Projet », opération programmée d'amélioration de l'habitat OPAH classique (achevée en 2022), OPAH Renouvellement urbain (en cours jusqu'en 2024). Les résultats des OPAH à cinq ans (2017-2022) – 58 logements vacants remis sur le marché et 228 logements rénovés – sont très éloignés des objectifs qui avaient été respectivement fixés à 100 logements vacants remis en marché et 500 logements rénovés. Le dossier évoque une pause en attendant l'élaboration du PLH communautaire mais il n'apporte pas d'éléments d'explication de la non-atteinte des objectifs.

Le diagnostic paysager, urbain et patrimonial relève que le développement de l'urbanisation mal contrôlée autour des centres-bourgs, le long des routes, et la construction de maisons individuelles ou de bâtiments à usage économique isolés, à l'écart de la ville, mitant le territoire, ont tendance à gommer l'harmonie forte qui existait entre paysages et présence humaine, avec la place du bocage, des cours d'eau, des boisements...

Ce constat est préoccupant, surtout pour une collectivité qui axe son développement sur une attractivité liée à une offre de haut niveau de qualité de vie, et appelle à une refondation des principes d'urbanisation.

2.3.3 Activités économiques et équipements

La CUA comptait 25 773 emplois dans son territoire en 2018, soit 126,4 emplois pour 100 actifs, chiffre élevé qui montre que des habitants extérieurs à la CUA viennent y travailler. 70 % de ces emplois sont localisés sur le territoire de la ville d'Alençon, 91 % à Alençon et en première couronne. En matière de développement économique et commercial, le PADD indique en page 9 que « *Le territoire dispose d'une offre foncière importante (49 hectares) à laquelle s'ajoutent des espaces économiques à requalifier* ».

L'économie est majoritairement tertiaire et présente¹² avec des emplois concentrés sur quelques employeurs de la ville d'Alençon (entreprises agro-alimentaires, industries, établissements publics, activités commerciales) et des emplois répartis dans les domaines agricole, touristique, artisanal ou de services.

Entre 2008 et 2018, la CUA a perdu 2 036 emplois. Cette baisse de -7,3 % touche tous les secteurs d'emploi, à l'exception de l'emploi public (administration, enseignement, santé, action sociale). Le dossier n'en fournit pas de facteur explicatif, si ce n'est la baisse de la population, alors que celle-ci peut plutôt en être une conséquence. Le secteur du commerce connaît par ailleurs des tensions et déséquilibres internes à la CUA, entre une perte de vitalité du centre-ville d'Alençon, au profit des zones commerciales installées en première couronne et une compétition entre deux zones commerciales situées de part et d'autre de la CUA.

On note par ailleurs que la CUA est dotée d'équipements structurants de qualité (centres hospitalier et de santé, pôles de formation, équipements culturels et sportifs), qui desservent la population de toute la collectivité et même une population résidant au-delà du périmètre de son territoire.

2.3.4 Consommation d'espace et potentiel disponible en secteur urbain

Le dossier fait état d'une hausse de 8 % des surfaces artificialisées entre 2008 et 2018 et d'une consommation d'espace par l'urbanisation de 162 ha au sein de la CUA entre 2010 et 2020, dont 87,20 ha pour l'habitat (54 %) et 47 ha pour les activités économiques (29 %), le reste pour les équipements publics.

¹² Production de biens et de services consommés localement

La consommation foncière a été calculée selon une méthodologie développée par l'établissement public foncier (EPF) de Normandie qui considère qu'une parcelle bâtie ne peut être comptabilisée comme entièrement « consommée » par l'urbanisation que si la superficie du bâti dépasse un certain pourcentage de la surface parcellaire. Cette méthode produit une estimation des surfaces artificialisées mais ne reflète pas les surfaces réellement consommées par les urbanisations. Par ailleurs, cette consommation de 162 ha ne concerne pas que des extensions urbaines mais aussi la mobilisation de foncier au sein de l'enveloppe urbaine. Le dossier ne précise pas les parts respectives des deux composantes.

Les surfaces artificialisées ont été les plus élevées en première (80 ha) et deuxième couronne (51 ha), ce qui confirme le phénomène de périurbanisation. La consommation d'espace a été la plus élevée à Condé-sur-Sarthe (première couronne) suivie d'Alençon et Villeneuve-en-Perseigne (deuxième couronne).

Le potentiel foncier mobilisable au sein du « tissu urbain » a été estimé à 121 ha pour l'habitat, 80 ha pour les activités économiques et 4 ha pour les activités commerciales. Il n'est pas précisé dans le dossier si la méthode de délimitation de l'enveloppe urbaine (alias « tissu urbain ») est bien celle de l'Insee. Cette lacune est particulièrement pénalisante dans le cas de la CUA, caractérisée par « une urbanisation dispersée dans l'espace rural » et un étalement urbain rendant nécessaire une méthodologie rigoureuse dans la fixation des limites d'une enveloppe urbaine.

L'Ae recommande de préciser la méthode mise en œuvre pour fixer les périmètres d'enveloppes urbaines des différentes centralités.

2.3.5 Mobilités

92 % des déplacements quotidiens sont effectués au sein même du territoire de la CUA. Du fait du développement urbain récent, principalement sous la forme de quartiers pavillonnaires, 72 % de ces déplacements quotidiens étaient réalisés en voiture individuelle (enquête 2015). La très faible part des modes de déplacement collectifs (3,6 % au total, comprenant la fréquentation des trois lignes de bus du pôle aggloméré, du train, des cars des Conseils départementaux et du Transport à la demande) et la faible part des modes actifs (20 % à pied, 3 % en vélo). Le dossier explique ces parts modales par la faible densité de population.

L'enquête réalisée en 2015 a toutefois révélé que 32 % des enquêtés qui n'utilisent jamais le bus déclarent qu'ils souhaiteraient l'utiliser. Ceci conduit à s'interroger sur l'adéquation de l'offre de transports collectifs avec les besoins des usagers (en termes de tracés, de fréquences, de qualité de service...).

Du fait d'un réseau routier important, les conditions de déplacement en automobile dans le territoire de la CUA ne connaissent pas de dysfonctionnements majeurs.

Les enjeux identifiés par la CUA pour les pratiques de mobilité consistent à favoriser un report modal de l'automobile vers le vélo et la marche à pied, à développer l'intermodalité, à maîtriser le stationnement automobile, et à proposer une offre de mobilité multiple (covoiturage...). Le développement d'une offre de transport collectif n'est donc pas identifié explicitement parmi les enjeux.

L'enjeu de développement des mobilités actives n'est pas mis en rapport avec la longueur des distances de déplacement réalisées, qui conditionne significativement leur ampleur.

L'Ae recommande de compléter le dossier par des résultats d'enquête sur les distances des différents types de déplacements quotidiens réalisés par les habitants de la CUA et par une analyse de la pertinence du développement de transports collectifs.

2.4 État initial et diagnostic de l'environnement

Biodiversité

La CUA identifie la protection et la valorisation du patrimoine naturel comme le premier levier de son objectif pour « *Accompagner l'économie touristique* ».

Ce patrimoine naturel est riche, comme en témoigne l'existence de quatre arrêtés de protection de biotope, quatorze zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) de type 1¹³, cinq sites d'intérêt communautaire (SIC)¹⁴ Natura 2000¹⁵... Le dossier ne fournit pas d'informations suffisamment précises concernant le SIC Natura 2000 « *Bocage à *Osmoderma eremia** » situé dans la commune de Villeneuve-en-Perseigne (superficie, linéaires de haies...) malgré son intérêt, reconnu comme majeur et le fait que la révision du PLUi porterait notamment et principalement sur l'adhésion de cette commune.

Le document « État initial de l'environnement » indique que les données qui ont été mobilisées pour établir les trames vertes et bleues, sous-trames (boisée, bocagère, aquatique, humide) sont principalement bibliographiques. Ont été réalisés « *des compléments d'inventaires sur des secteurs ou sous-trames spécifiques, notamment sur les zones à enjeux identifiées dans les schémas régionaux de cohérence écologique* ». L'échelle régionale d'établissement des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) (repris dans les Sraddet) n'est pas suffisamment précise pour une caractérisation à l'échelle d'un EPCI comme la CUA et les compléments d'inventaires ne soient ni précisés, ni quantifiés, ni annexés au document d'état initial de l'environnement. En l'état, rien ne permet de s'assurer qu'ils ont été réalisés suivant des méthodes et à des périodes et fréquences pertinentes pour une juste caractérisation de la biodiversité à l'échelle de la communauté urbaine et non à l'échelle régionale des SRCE. La démarche menée pour l'identification de la sous-trame bocagère de la TVB, largement issue des travaux du PNR NM, a notamment identifié des « espaces relais » possédant parfois des réseaux de haies très denses, dont certains ont été, après analyse, réintégrés dans les réservoirs de biodiversité.

L'Ae recommande que les résultats d'inventaires naturalistes complémentaires mis en œuvre par la CUA soient annexés au rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal et analysés quant à leur contribution à la juste identification de la trame verte et bleue à l'échelle pertinente de la CUA.

¹³ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. Les Znieff de type I sont des secteurs de grand intérêt biologique ou écologique.

¹⁴ Ce terme de SIC est celui employé tout au long du dossier de la CUA, mais il correspond en fait à l'appellation actuelle de ZSC correspondant aux sites NATURA 2000 au titre de la directive Habitats.

¹⁵ 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Risques

Le territoire de la CUA est fortement exposé aux risques naturels. Toutes les communes de la CUA ont été reconnues en état de catastrophe naturelle entre 1982 et 2021, à la suite d'inondations (par débordement de cours d'eau plus particulièrement sur l'axe Sarthe ou par remontée de nappes), de coulées de boues (identifiées comme le risque naturel majeur) ou de mouvements de terrain (96 arrêtés pour quatorze aléas). Quatorze communes de la CUA sont visées au plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRi) de la vallée de la Sarthe élaboré en 2001 et modifié en 2012 pour une commune. Le PPRi Sarthe est annexé au PLUi (dans le volet 6.1.1 Servitudes), à l'exception de la cartographie réglementaire.

L'Ae recommande que la cartographie réglementaire du plan de prévention des risques d'inondation Sarthe, en l'état du document valant servitude d'utilité publique, soit annexée au rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal.

Le dossier n'évoque pas l'existence d'un programme d'actions de prévention des Inondations (Papi) et effectivement la CUA n'est pas membre du Papi du bassin de la Sarthe.



Figure 2 : carte des atlas des zones inondables de la CUA (dossier)

Paysages

Le PLUi met à juste titre en avant la diversité des paysages de son territoire, facteur d'une richesse et d'une identité territoriale, malgré les atteintes récentes liées à un développement urbain diffus avec mitage, quartiers pavillonnaires et extensions urbaines le long des voies. Le territoire compte en effet six sites inscrits, quatre sites classés et deux sites patrimoniaux remarquables (SPR) sur les Alpes Mancelles et la ville ancienne d'Alençon.

La présentation des différents éléments constitutifs de ce patrimoine paysager souligne à juste titre l'importance des linéaires de haies (longs de 2 800 km), déjà évoqués supra au titre de la biodiversité, et du bocage qui « *constitue un élément identitaire fort de la CUA* ». La commune de Villeneuve-en-Perseigne compte un linéaire de haies particulièrement important (627 km) et une densité bocagère élevée. Mais est également relevée une forte dégradation du bocage depuis

l'après-guerre jusqu'à maintenant, analyse qui reste qualitative : le dossier ne fournit pas de chiffres sur l'évolution du bocage.

Les chiffres fournis par le PNR N-M permettent de constater que la commune de Villeneuve-en-Perseigne semble la moins concernée par cette dégradation : 775 km de haies en 1950 contre 698 km en 2010, ce qui ne représente qu'une réduction de 10 %. Pour bien d'autres communes de la CUA adhérentes au PNR, la réduction apparaît bien plus forte, souvent de l'ordre de 50 à 60 % (exemple : - 66 % pour la commune de St Denis-sur-Sarthon sur la même période).

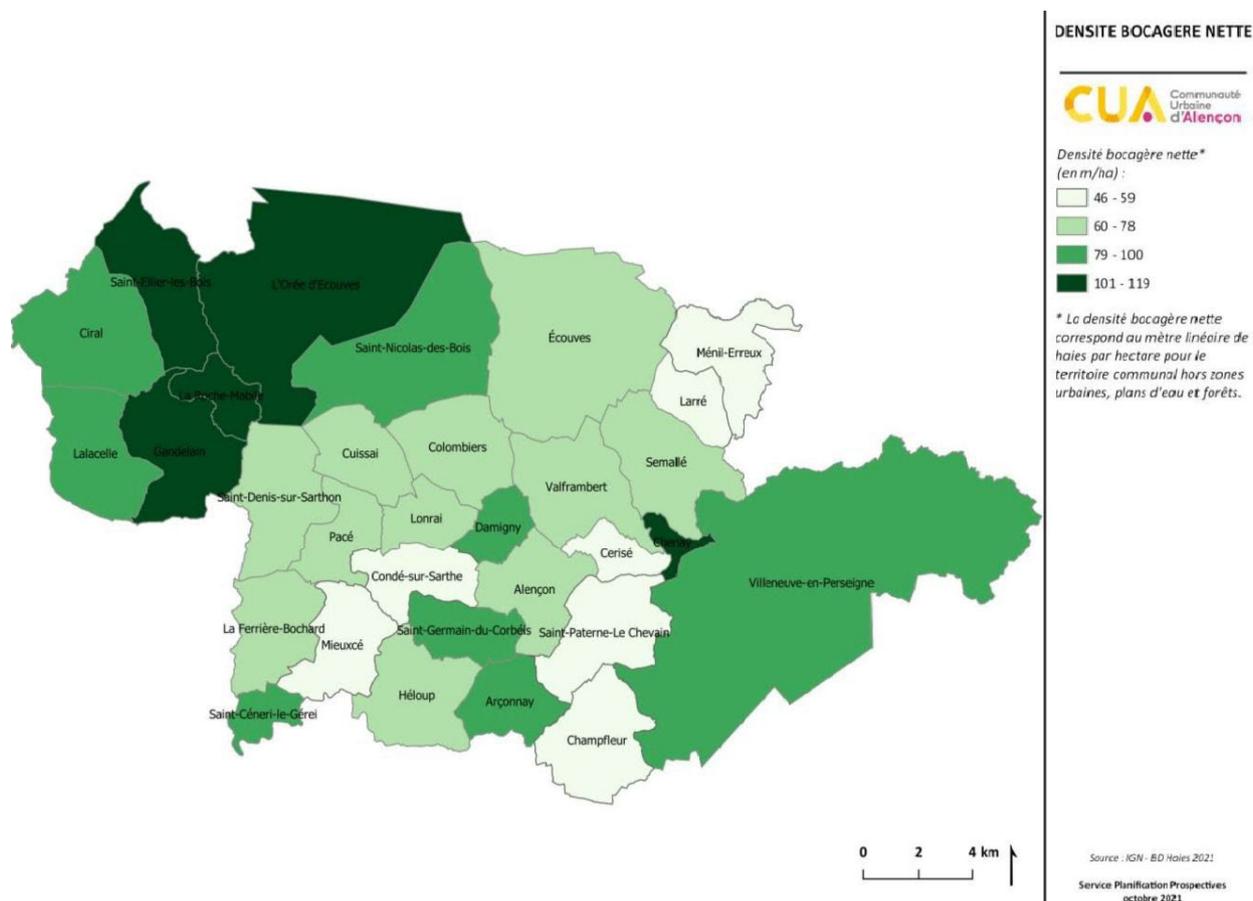


Figure 3 : Carte de la densité bocagère nette (dossier)

Le PNR met en œuvre dans le cadre des actions de sa charte un programme annuel d'aide (à 80 %) à la plantation de haies bocagères (le dossier ne fournit pas de chiffres à l'échelle des communes de la CUA adhérentes).

Ressources

L'alimentation en eau potable des communes de la CUA est assurée pour environ 70 % par des ressources en eau superficielle. La ressource en eau souterraine est moins abondante et sa qualité est souvent dégradée par des pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates et pesticides).

La production et distribution d'eau potable assurée par la CUA (et sa délégation de service public) concerne dix-neuf des trente-et-une communes (dont Alençon et une majorité des communes de première couronne). La ressource utilisée est très majoritairement constituée par un prélèvement unique dans la rivière Sarthe à l'amont de la ville, ce qui rend la collectivité vulnérable. Elle ne dispose que de manière très partielle de ressources de substitution mobilisables en cas de pollution

de la Sarthe. Pourtant le Sage Sarthe amont préconise la mise en œuvre d'une solution technique donnant la possibilité de substituer à 100 % pendant plusieurs jours les prélèvements superficiels, à partir d'une autre ressource, que le Sage ne précise pas, et « souhaite » que le SCoT conditionne le développement de l'urbanisation de l'agglomération alençonnaise aux capacités d'approvisionnement en eau potable, y compris sa sécurisation, ce qu'il ne prend pas en compte.

La sécurité de l'approvisionnement n'est donc pas assurée pour la population actuelle et le système ne présente pas en l'état les garanties nécessaires pour un accueil de population supplémentaire.

Les informations fournies par le dossier ne sont pas suffisantes : sur la qualité des eaux brutes, sur les capacités et performances des dispositifs de prétraitement des eaux prélevées, sur les volumes prélevables, sur les volumes de prélèvement réglementairement autorisés, sur les rendements (taux de fuite) des réseaux de distribution des réseaux d'adduction (dont la longueur est proche 1 000 km pour le total des sept Établissements publics de coopération intercommunale distributeurs d'eau).

L'Ae recommande que le dossier donne des précisions sur les prélèvements d'eau en quantité et qualité, et le fonctionnement du système de distribution d'eau potable et les dispositions envisagées pour sécuriser l'approvisionnement en eau potable au regard du développement urbain et démographique.

Assainissement

L'état des lieux de l'environnement fait apparaître une connaissance insuffisante du réseau d'assainissement collectif des eaux usées. Il fait état de problèmes d'eaux parasites, de production d'hydrogène sulfuré (H₂S). Le dossier ne fournit aucun chiffre sur les performances épuratoires des 33 stations d'épuration des eaux usées (STEU) existant dans la CUA, ni sur la qualité des rejets et leur conformité réglementaire, en zone sensible à l'eutrophisation. Ceci vaut notamment pour les cinq STEU de la commune de Villeneuve-en-Perseigne.

Il en ressort que le dossier ne donne pas les assurances nécessaires sur la capacité du système d'assainissement à répondre aux besoins actuels de la population et a fortiori aux besoins d'une population qui serait en croissance.

L'Ae recommande que le dossier précise la capacité et le fonctionnement du système d'épuration des eaux usées, la qualité des rejets et les travaux d'amélioration programmés.

Énergie

Les données de référence les plus récentes remontent à 2015, période de lancement de l'élaboration du PCAET (sans Villeneuve-en-Perseigne) et sont désormais anciennes. Des données plus récentes auraient permis de mieux apprécier l'évolution de la consommation d'énergie, croissante entre 2010 et 2015 (+4 % environ) pour atteindre 1 447 GWh en 2015. Malgré l'absence de données récentes, ces chiffres semblent indiquer que la CUA parviendra à une réduction de consommation qui n'atteindra pas les objectifs fixés par la loi Énergie-Climat¹⁶ de 7 % en 2023.

Le transport routier en représente la part principale avec 34 %, suivi de la consommation du secteur résidentiel (principalement, le chauffage) pour environ 26 % puis le secteur tertiaire et l'industrie (environ 19 % chacun). Le document état initial de l'environnement identifie donc comme enjeu

¹⁶ LOI n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

principal la diminution de l'utilisation du parc automobile thermique, ce qui renvoie à la mobilité au sein du territoire du PLUi.

La consommation d'énergie par le secteur résidentiel est en baisse entre 2008 et 2015 (-12 %), ce que le document « état initial de l'environnement » explique en partie par l'augmentation du nombre de logements vacants. Les ENR (notamment bois énergie) couvrent 20 % de cette consommation.

La production d'ENR sur le territoire de la CUA, essentiellement bois énergie, est en croissance mais reste à un niveau faible (120 GWh en 2019) d'environ 8 % de la consommation totale d'énergie. Les chiffres fournis ne permettent pas de déterminer si les objectifs nationaux de la loi Énergie-Climat concernant la part des ENR dans la consommation en 2020 (23 %) ont été ou non atteints, mais le chiffre de la production évoqué ci-dessus laisse augurer que cela n'a pas été le cas.

Selon l'évaluation environnementale, le PLUi reprend les potentiels de production d'ENR figurant au PCAET qu'il traduit dans sa stratégie « 100 % Énergies renouvelables », avec le total de 522 GWh. Les parts attendues respectivement des différentes sources d'ENR ne sont pas chiffrées, mais la figure 86 de la page 111 du document « état initial de l'environnement » (Potentiel de production d'énergies renouvelables) permet de les approcher : alors que l'éolien constitue le potentiel principal (environ 35 % du total), il ne fait l'objet d'aucun détail sur les zones d'implantation les plus propices au regard du gisement de vent, des contraintes liées aux habitations présentes, aux enjeux écologiques... ; viennent ensuite le bois énergie et la méthanisation pour des potentiels estimés dans les deux cas proches de 20 % ; la part du solaire (thermique et photovoltaïque) est proche de 15 % ; le potentiel de la géothermie semble considéré comme négligeable.

Émissions de gaz à effet de serre (GES)

Les émissions de GES étaient évaluées en 2015 (chiffres du PCAET) à un peu plus de 398 000 teq CO₂, soit 7 teq CO₂ par habitant et par an (proche de la moyenne nationale), ce qui reste important malgré la baisse de 6 % intervenue entre 2008 et 2015. Sans surprise, c'est le transport routier qui reste le premier émetteur (33 %), suivi par l'agriculture (27 %) et le secteur résidentiel (13 %). La CUA présente à juste titre comme « cruciale » la gestion des puits de carbone que constituent la forêt et la prairie présentes sur le territoire. Néanmoins, le constat est une diminution constante de ce stockage entre 2000 et 2015, en lien avec la réduction des boisements, la suppression de haies, le retournement des prairies, l'artificialisation des sols... Avec un effet de stockage de 45 000 tep CO₂/an, le dossier estime que le territoire présente un bilan d'émissions de gaz à effet de serre défavorable de 353 000 teq CO₂.

Déchets

Le plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (DMA) arrêté en octobre 2019 (avant élargissement du périmètre de la collectivité) a fixé un objectif de réduction du tonnage de déchets produits dans la CUA de 7 % entre 2019 et 2025. Le dossier n'évoque pas les déchets industriels et ceux issus des activités du bâtiment et des travaux publics.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une présentation des conditions de collecte et d'élimination des déchets industriels et issus des activités du bâtiment et des travaux publics.

Le programme « Zéro déchet, zéro gaspillage » lancé par la CUA en 2015 s'est achevé en 2018 : en 2016, chaque habitant de la CUA a produit 565 kg/an de déchets ménagers et assimilés, contre

554 kg/an en 2010 (avec 16 400 tonnes de déchets collectés). En comptabilisant les ordures ménagères et assimilées (OMA correspondant aux DMA hors déchets apportés dans les deux déchèteries, très utilisées) les résultats sont plus favorables.

La CUA a augmenté son taux de valorisation (dont recyclage) des déchets entre 2012 et 2019 (passant de 57 % à 80 %, agrandissement de la CU y compris) et a corrélativement réduit la part du stockage (mise en décharges). Le potentiel de valorisation des déchets reste important et l'absence d'équipement de traitement au sein du territoire (incinérateur du Mans) est pénalisante.

2.5 Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

Concernant Natura 2000, la plupart des sites est désignée en zonage naturel protégé (Np), complété de secteurs en zone naturelle (N) ou agricole (A), « afin de concilier les enjeux des activités déjà présentes sur le site ».

L'Ae note que la totalité du site N2000 « Bocage à *Osmoderma eremita* », situé au nord de la forêt de Perseigne, est désigné en A, ce qui n'assure pas le même type de protection à cette zone, notamment à l'égard de la protection des haies. De plus, quelques Stecal (7) sont également positionnés en sites Natura 2000. On retrouve ainsi en site Natura 2000, le Stecal de Lalacelle dont l'avis précédent des MRAe avait déjà demandé la réduction et pour lequel l'évaluation environnementale confirme la nécessité d'une prise de décision au regard des risques pour les espèces, ainsi que le Stecal Héloup également identifié par l'avis précédent des MRAe.

L'Ae recommande la réduction des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en site Natura 2000, particulièrement ceux de Lalacelle et Héloup, et la transformation en zone Np de l'ensemble des sites Natura 2000 afin de garantir la préservation des éléments de patrimoine naturels tels que les bocages et les zones humides.

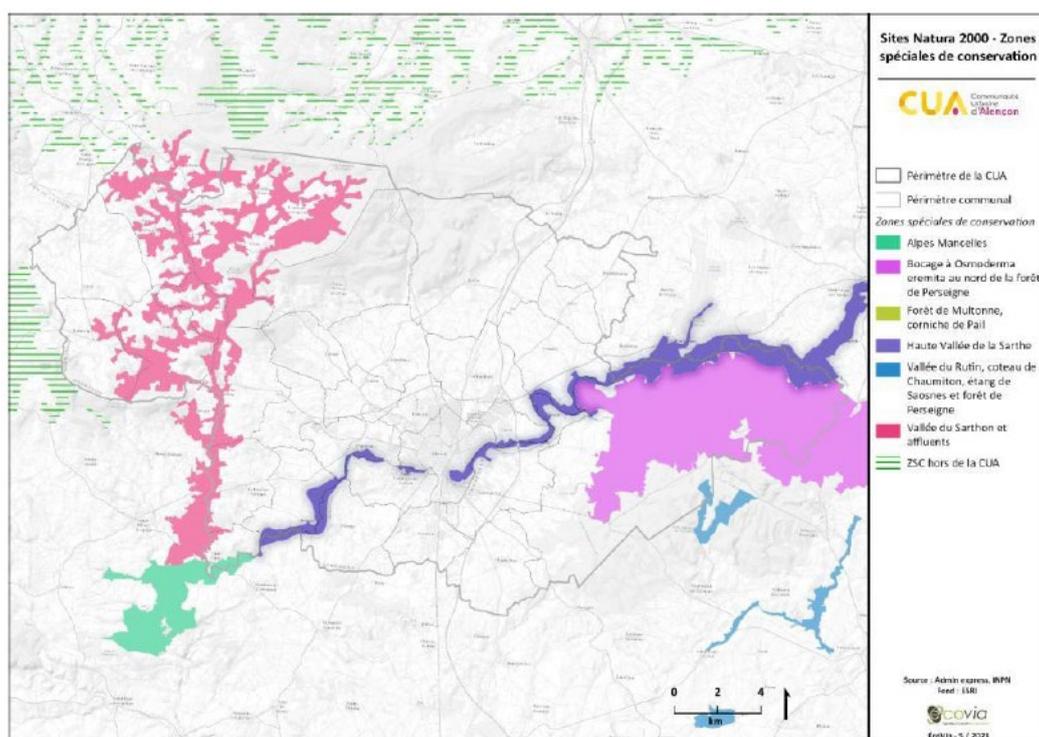


Figure 4 : Sites Natura 2000 (dossier)

Enfin, il existe des périmètres de sites Natura 2000 qui jouxtent « voire chevauchent » des zones bâties existantes, voire des zones à urbaniser pour lesquelles le PLUi ne semble pas avoir choisi de modifier le zonage (2AU ou 2AUg). Il existe même quelques nouveaux projets d'urbanisation classifiés de « ponctuels » au sein des périmètres Natura 2000 sur les communes de Saint Denis sur Sarthon et Villeneuve-en-Perseigne qui devraient être décrits et analysés de manière plus précise.

En l'état, le dossier n'apporte pas de garantie quant à l'absence d'incidence significative sur les sites Natura 2000.

L'Ae recommande que les délimitations des zones urbanisables soient réexaminées afin d'apporter la garantie d'une absence d'incidence significative sur les sites Natura 2000.

Par ailleurs, il convient de relever que le document d'évaluation environnementale ne présente une évaluation des incidences que sur les sites Natura 2000 et non sur les autres sites d'intérêt environnemental (Znieff 1 et 2, sites classés et inscrits, aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) Alpes Mancelles...). Le document d'évaluation environnementale reconnaît que « Certaines OAP posent néanmoins question dans leur globalité ou sur une partie de la zone, au regard de sensibilités environnementales, notamment des zones humides, ou paysagères », en affectant des zones humides, un site Natura 2000 ou la présence de chiroptères :

- sur 46 OAP sectorielles « Habitat », trois sont classées en « orange »¹⁷ et deux en « rouge »¹⁸ à Villeneuve-en-Perseigne (n° 44 et 45), les autres en « vert »¹⁹,
- l'unique OAP sectorielle ENR est en « rouge »,
- sur 9 OAP sectorielles économiques, une est en « orange ».

2.6 Dispositif de suivi

Un dispositif de suivi du document d'urbanisme a été défini. Il comporte 27 indicateurs d'état, de pression et de réponse, sourcés, et disposant d'une valeur de référence, et d'une périodicité. Ces indicateurs traitent du suivi du projet dans son ensemble, et pas seulement de questions liées à l'état de l'environnement. Aucune valeur initiale chiffrée de ces indicateurs n'a été fournie au moment de l'élaboration du PLUi, ni au stade actuel du projet de révision. Ils permettront donc difficilement de réaliser l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement, mais permettront seulement de quantifier l'atteinte des objectifs que le projet s'est fixés.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi et de mise en œuvre de la révision du plan local d'urbanisme intercommunal en fournissant des valeurs initiales pour les indicateurs quantitatifs ou des références initiales pour les autres.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est de bonne qualité et reflète fidèlement les différents aspects du dossier, avec leurs qualités et leurs défauts.

¹⁷ Répond en partie aux enjeux environnementaux du secteur. Des questionnements subsistent quant à certains impacts.

¹⁸ N'apporte pas de réponse à certains enjeux environnementaux, induisant des impacts potentiellement forts

¹⁹ L'OAP apporte des réponses aux enjeux environnementaux du secteur.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par la révision du PLUi

3.1 Diminution de la consommation d'espace

3.1.1 Scénario démographique

Parmi les trois scénarios démographiques analysés (tendancier, maintien, croissance), la CUA a choisi l'hypothèse volontariste d'une dynamique de croissance de +0,3 % par an qui conduit à une hausse de +3,04 % en 10 ans et 4,5 % en 15 ans, en rupture franche avec le scénario tendancier qui conduit à une décroissance de population de -3 % en 10 ans. Bien qu'en cohérence avec celui retenu par le SCoT en 2015, le choix de ce scénario très optimiste ne fait l'objet d'aucun argumentaire venant l'appuyer sur des perspectives concrètes. Dans le contexte d'un nombre d'emplois toujours supérieur au nombre d'actifs même s'il se réduit (-7,3 % entre 2008 et 2018), le choix d'un scénario de maintien démographique, enrayant la baisse observée, aurait paru plus réaliste. D'après le PADD, le bilan du SCoT à 6 ans (fait en 2020) confirme que les objectifs démographiques ambitieux affichés en 2014 n'ont pas été tenus.

Le PADD avance, sans calcul, le chiffre précis d'un d'accueil de 2 664 habitants nouveaux « *dans une perspective de 15 à 20 ans* ». Outre que la fourchette de durée dépasse l'échéance normale d'un PLUi (comprise entre 10 à 15 ans), elle conduit à une incertitude quant au nombre d'habitants accueillis qui se situe entre 177 habitants nouveaux/an à 15 ans et 133 à 20 ans. Ce flou dans la durée du PLUi, déjà évoqué en fin de paragraphe 2.1, nuit à la compréhension du projet.

Sans fournir aucun élément de calcul, le PADD convertit néanmoins cet accueil de population, ajouté au maintien du point mort (dessalement des ménages), en un besoin total précis de 379 logements par an. Le choix de ce scénario démographique excessivement ambitieux a des conséquences fortes en termes de besoin en logements lequel paraît surdimensionné et emporte des conséquences en termes de consommation foncière.

L'Ae recommande à la collectivité de réexaminer son analyse comparée des scénarios démographiques.

3.1.2 Besoins en logements et pour les activités économiques

Logements

Le besoin de production de nouveaux logements estimé pour la période 2020-2035 à 6 444 logements²⁰, dont 123 logements pour Villeneuve-en-Perseigne, apparaît largement surdimensionné. Ce chiffre porte sur le total « *maintien de la population actuelle en dessalement (point mort) et l'accueil de nouveaux habitants* »²¹.

²⁰ De manière non cohérente avec le chiffre précédent fourni dans le PADD : $379 \times 15 \text{ ans} = 5\,685$ logements et non 6 444.

²¹ En l'absence d'information sur le mode de calcul de ces deux termes, on peut évaluer la part liée à l'accueil de 133 à 177 habitants nouveaux/an (cf. page précédente), en prenant en compte la taille des ménages de 2,08 en 2018 : ce qui donne un besoin compris entre 42 et 64 logements par an, soit 630 à 960 logements pour la période 2020-2035. Le besoin lié au dessalement des ménages, supposé passer en hypothèse maximaliste d'une taille de ménages de 2,08 à 1,98 dans la période (soit -5%), conduirait à un besoin de logements de $56\,000 \times 0,05 = 2\,800$ logements. Le besoin maximum en

Outre qu'il ne justifie pas le mode de calcul du besoin en logements, le dossier ne présente aucun bilan complet permettant de savoir comment le projet de PLUi répondrait au besoin en nombre de logements, avec les parts respectives de logements en densification, en réhabilitation de logements vacants, en extension, en Stecal (art 151-13 du CU) et en changement de destination (art 151-11 du CU).

L'Ae recommande de reconsidérer le calcul du besoin en logements en fonction de la déprise démographique constatée et en prenant une période de référence explicite de 15 ans.

Le besoin en logements est couvert à 64 % par de la construction en extension et 36 % en densification, ce qui est très déséquilibré. Par ailleurs, comme évoqué au § 2.1.6 ci-dessus, le mode de délimitation des enveloppes urbaines n'est pas clairement décrit dans le dossier et apparaît avoir été fait de manière très extensive pour certains hameaux, par exemple celui de Lignières-la-Carelle à Villeneuve-en-Perseigne.

On note que des chiffres différents concernant les logements en réinvestissements sont présentés dans le résumé non technique : 2 352 dans le tableau de la page 31, 1 213 dans le tableau page 19 et 2 138 logements dans le total du tableau de la page 19.

La réhabilitation de logements vacants n'est pas prise en compte dans le calcul d'une réponse au besoin de logements, ce qui confirme l'absence d'ambition du PLUi et d'objectifs en la matière, alors même que le taux de vacance est élevé et en croissance. Le PLUi fait le choix d'une prise en compte d'un parc de logements vacants constant, limitant son ambition à enrayer son augmentation. Ceci est en contradiction avec les orientations du plan national de lutte contre les logements vacants et les engagements pris par la CUA dans le cadre des programmes OPAH RU et « 31, Le Grand Projet ».

Les logements en Stecal²² et les logements en changement de destination²³ (sauf pour 40 de ces derniers) ne sont quant à eux visiblement pas pris en compte dans la réponse au besoin de logements, ce qui n'est pas normal. 396 bâtiments sont identifiés en zones N ou A, au règlement graphique par une étoile, permettant (sous conditions) leur changement de destination en particulier pour l'habitat, ce qui est considérable, notamment à Villeneuve-en-Perseigne, qui en recense 168 à elle seule : le bien-fondé d'un choix d'une telle ampleur, avec ses conséquences en termes de mitage foncier et de périurbanisation, devrait être réexaminé. Au minimum, le potentiel important correspondant doit être intégré comme contribution à la réponse aux besoins de logements, en venant en déduction du nombre de logements à construire.

Le calcul du besoin global en logements est décomposé selon trois périodes de cinq ans à compter de 2020, mais cette approche n'est pas traduite en terme de phasage des ouvertures à urbanisation.

L'Ae recommande de présenter la contribution attendue des différentes modalités de création de logements pour répondre au besoin, pouvant faire appel en particulier à une ambitieuse remise en marché de logements vacants.

logements serait, selon ce calcul approché, compris entre 3 400 et 3 700 logements, soit en ordre de grandeur 3 500 logements, c'est-à-dire moitié moins que le chiffre avancé par la CUA.

²² Article 151-13 du Code de l'Urbanisme.

²³ Article 151-11 du Code de l'Urbanisme.

Activités économiques et commerciales :

Le besoin en foncier pour le développement économique est estimé pour la période 2020–2035 à 61,84 ha mobilisables en renouvellement urbain, 18,7 ha en zone 1AUe et 10 ha en zone 2AU, soit un total très élevé, proche de 90 ha. Aucune justification n'est apportée à ce chiffre.

La consommation d'espace pour les activités économiques constatée entre 2010 et 2020 a été de 46,85 ha. Le projet de révision du PLUi se traduit donc par une forte augmentation du projet de consommation foncière pour le développement économique, sans rapport avec l'intégration de Villeneuve-en-Perseigne dans son territoire et en contradiction avec la loi Climat et Résilience.

Le projet de révision du PLUi identifie neuf OAP sectorielles à vocation économique, localisées sur neuf communes différentes.

Pour ce qui concerne le potentiel mobilisable pour les activités économiques, 31 ha de terrains situés en extension de zones d'activités économiques existantes ont été pris en compte en densification au sein de l'enveloppe urbaine, contrairement aux principes régissant le « renouvellement urbain » : ils devraient être réintégrés dans les surfaces en extension. La part du potentiel en densification devrait ainsi être réduite à une trentaine d'hectares.

L'Ae recommande de reconsidérer le calcul du besoin foncier pour le développement économique en réduisant fortement la part en extension et en justifiant les surfaces proposées.

Le besoin en foncier pour les activités commerciales est chiffré à 4 ha. Une OAP relative à l'équipement commercial et artisanal est identifiée en référence au document d'aménagement commercial (DAC) du SCoT.

3.1.3 Traduction géographique de la politique de logement et phasage de l'ouverture à urbanisation

L'allocation géographique des ouvertures à logements est faite au prorata des populations actuelles de divers secteurs (ville-centre et couronnes) : le PLUi révisé n'aura par conséquent pas d'action sur l'armature urbaine et n'induera pas de recentrage de population au sein de la CUA. Ce choix peut faire craindre que des ouvertures à urbanisation non suffisamment sélectives (au profit de constructions dans les enveloppes urbaines) conduisent à pérenniser l'urbanisation en extension de type lotissements périurbains, responsable de « périurbanisation » et « de mitage », ainsi que de rejets de CO₂ du fait des transports en véhicule individuel : en cela, la révision du PLUi ne s'inscrit pas dans une logique « bas carbone ».

La définition des densités minimales de construction, comprises entre 30 logements/ha en ville-centre et 15 logements/ha en deuxième couronne et couronne rurale, va en revanche dans le sens d'une meilleure maîtrise de la consommation foncière.

Le projet de révision du PLUi ne propose pas de phasage de l'ouverture à urbanisation : il prévoit des surfaces en zonage 1AU²⁴ d'environ 142 ha (environ 78 ha pour l'habitat et 64 ha pour les activités économiques et commerciales), plus importantes qu'en 2AU²⁵ (89 ha, intégralement pour l'habitat). L'évaluation des besoins en logement prévue à échéance de 5 ans ne vise que le passage

²⁴ Urbanisable sans délai.

²⁵ Urbanisable en différé.

de zones 2AU en 1AU et aucunement à réexaminer la pertinence des surfaces ouvertes en 1AU. L'absence de phasage, en ouvrant largement le choix géographique de construction, conduit au risque d'un nouvel accroissement de l'étalement urbain. Il convient d'ailleurs de noter que le projet de révision du PLUi n'est pas en cohérence avec le SCoT, qui préconise un zonage en 2AU par défaut, le zonage 1AU devant rester l'exception.

L'Ae recommande de réexaminer les ouvertures à urbanisation en extension et d'introduire dans le projet de révision du plan local d'urbanisme intercommunal un phasage de l'ouverture à urbanisation des zones 1AU pour intégrer d'une part une hiérarchisation entre les constructions de logements propre à éviter la poursuite de l'étalement urbain et d'autre part la réalisation des aménagements nécessaires à un équipement satisfaisant en eau potable et en assainissement.

3.1.4 Consommation d'espace

La CUA évalue à 202 ha les besoins de surfaces nécessaires pour les seuls logements en extension durant la période 2020–2035, soit 15 ans. Face à ce besoin affiché, le projet de révision du PLUi ouvre à urbanisation 167 ha (78 ha en 1 AU et 89 ha en 2 AU), ce qui permettrait une consommation foncière de 11,1 ha par an, sensiblement supérieure à la surface consommée en moyenne de 8,7 ha entre 2010 et 2020. Pour les activités économiques, le projet ouvre à urbanisation 64 ha (1 AUE) en 15 ans, contre 47 ha consommés dans la décennie précédente. Au total de l'habitat et des activités économiques, le projet de révision du PLUi ouvrirait à urbanisation 15,4 ha/an, pour une consommation passée de 13,4 ha/an, soit une croissance de la consommation d'espace de 15 %. De plus, la consommation passée de 8,7 ha/an pour l'habitat porte à la fois sur les extensions urbaines mais aussi sur la mobilisation de foncier au sein de l'enveloppe urbaine, ce qui vient aggraver le constat.

Les objectifs du PADD du SCoT sont une baisse de la consommation foncière de –55 % sur 20 ans : le projet de révision du PLUi n'est donc pas compatible avec les objectifs du SCoT. Le dossier (évaluation environnementale) note que « *l'effort de limitation de la consommation foncière n'est pas effectif* ».

Le projet de révision du PLUi se traduirait ainsi par une consommation d'espaces excessive, non convergente avec les orientations du SCoT, des Sraddet et de la loi Climat et Résilience, qui fixe pour objectif l'absence d'artificialisation nette à 2050 et la réduction de moitié à l'horizon 2030.

La majeure partie de ces surfaces, soit 70 %, ne concerne pas la ville-centre et s'étend en première couronne (82 ha) et deuxième couronne (58 ha). Ce choix illustre l'analyse portée ci-dessus au 3.3 d'une absence de recentrage de l'urbanisation et même, au contraire, d'une poursuite d'une « périurbanisation ».

Dans le cas spécifique de la commune de Villeneuve-en-Perseigne, la surface prévue ouverte en AU est en réduction par rapport à celle des documents urbanismes antérieurs. Mais il convient de noter que ces derniers, bâtis sur des références techniques anciennes, intégraient des surfaces AU très élevées.

L'Ae recommande de reconsidérer les choix du projet de plan local d'urbanisme intercommunal révisé en matière d'urbanisation pour réduire fortement la consommation foncière en extension, qui n'est pas convergent avec les orientations de la loi Climat et Résilience. L'Ae recommande

également de réexaminer la répartition géographique du besoin de logements et de surfaces qui en découlera, pour viser une action efficace contre la poursuite de l'étalement urbain.

Le dossier dénombre dix Stecal en zone A et vingt Stecal en zone N, traduisant une pression d'artificialisation plus forte en zone N. Le total de 30 Stecal, dont deux dans la commune de Villeneuve-en-Perseigne, qui est évalué par le document d'évaluation environnementale comme « relativement limité », paraît au contraire élevé et non conforme aux termes de l'article 151-13 du Code de l'urbanisme qui indique qu'ils ne peuvent être créés qu'« à titre exceptionnel » et après avis de la CDPENAF. Les CDPENAF de l'Orne et de la Sarthe ont donné un avis défavorable sur le volet Stecal du projet (comme sur celui de la consommation foncière, jugée excessive)²⁶. Au surplus, leur surface atteint parfois plusieurs hectares, pour un total de 83 ha, ce qui excède leur domaine d'emploi.

Par ailleurs, les Stecal n'ont pas été pris en compte pour la réponse aux besoins en logements ni pour l'économie (cf. supra) et n'ont fait l'objet d'aucune fiche descriptive du besoin.

De la même façon, aucune fiche descriptive n'est fournie à l'appui des trop nombreux changements de destination, précisant le projet de changement motivant la proposition.

L'Ae recommande de réexaminer à la baisse la délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées et des changements de destination, en justifiant de manière précise le besoin auquel ils répondent, la localisation de certains d'entre eux dans une logique d'évitement et de prendre en compte leur contribution à la réponse aux besoins pour l'habitat et l'économie en réduisant à due proportion les besoins de constructions en extension.

3.2 Prise en compte de la biodiversité et du paysage

L'absence d'inventaire écologique, évoquée ci-dessus au chapitre 2.1, conduit à l'impossibilité de réaliser un réel diagnostic environnemental (cf. infra sur les OAP sectorielles), de procéder à l'évaluation pertinente des incidences potentielles, et, par conséquent, de proposer des mesures ERC proportionnées aux impacts.

Les règlements écrit et graphique intègrent des mesures positives telles la protection des haies et des alignements d'arbres « repérés » (au titre de la trame verte) via l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme et des mares au titre de ce même article et du L. 151-19. La protection des haies et du bocage aurait mérité de ne pas être limitée à la trame verte actuellement identifiée mais d'intégrer son extension à des haies à améliorer et restaurer, voire à recréer.

L'OAP TVB vient définir, en appui du règlement, les modalités de préservation et de reconstitution des éléments constituant les continuités écologiques (principes de compensation à appliquer en fonction des éléments impactés). Elle définit quatre sous-trames : bocagère, boisée, aquatique et zones humides, faisant l'objet de dispositions de préservation dans les règlements du PLUi, à l'exception de la dernière citée (voir 3.4 ci-dessus).

Si elle rappelle que « le premier principe reste celui de la préservation des haies identifiées au règlement graphique du PLUi », l'OAP TVB prévoit néanmoins que ces haies peuvent être supprimées après déclaration préalable Cerfa 13404-08, notamment pour création d'accès ponctuels,

²⁶ Information recueillie par les rapporteurs lors des entretiens préalables à l'avis.

d'élargissement de voies ou d'unité d'exploitation agricole (c'est-à-dire du parcellaire). Il s'agit d'une simple déclaration, qui n'est pas une demande d'autorisation : dans un délai d'un mois après son dépôt, sans réponse de la CUA, le déclarant peut commencer les travaux d'arrachage. Elle édicte seulement le principe d'une replantation compensatrice « *à fonctions écologiques au moins équivalentes* » mais sans évoquer le linéaire concerné et avec de simples recommandations techniques. D'autres alternatives de protection plus fortes auraient dû être analysées, par exemple une règle d'interdiction d'arrachage avec dérogations éventuelles, ou un zonage Np.

82 % des zones humides seront zonées en N ou Np (stricte), toutefois sans traduction dans le règlement (pas d'utilisation de l'article L.151-23), ce qui aurait assuré une meilleure protection. En effet, le règlement propre à la zone N autorise sous condition des aménagements (exploitation agricole, extensions de logements, artisanat et commerce de détail, activités de service, tourisme, équipements sportifs...) susceptibles d'altérer la fonctionnalité de la zone humide. La part des zones humides zonées en Np est d'un peu moins de 38 %.

L'Ae recommande d'examiner dans le règlement des solutions alternatives de protection des haies, zones boisées non domaniales et zones humides, par exemple par un régime d'interdiction avec dérogations ou par un zonage en Np stricte.

L'OAP TVB définit également un coefficient de biotope de surface (CBS), que doit respecter tout projet de construction nouvelle (article 6.2 du règlement), pour déterminer une proportion minimale de surface non imperméabilisée ou éco-aménageable (végétalisée, plantée...). Cette mesure intéressante devrait contribuer au maintien de la biodiversité et à la nature en ville.

Le PADD affiche des objectifs consistant à « *affirmer une armature urbaine respectueuse du paysage et de l'environnement* » et « *développer un urbanisme qualitatif et durable valorisant les richesses naturelles, paysagères et architecturales* ». Toutefois, la révision du PLUi intègre peu de mesures concrètes servant ces objectifs, hormis par le biais de l'OAP TVB (voir § 3.5 ci-dessus).

Les OAP sectorielles « habitat » abordent l'environnement paysager de manière partielle par l'identification d'espaces verts de haies, et arbres isolés « *à préserver ou compenser* », et de zones humides de l'armature bleue « *à préserver ou compenser* ». Les OAP sectorielles économie l'abordent de manière plus hétérogène : les haies, arbres isolés... n'y sont pas toujours spécifiés « *à préserver ou compenser* ».

On peut regretter que le thème du paysage, considéré comme d'intérêt majeur dans le projet, n'ait pas fait l'objet d'une OAP spécifique arrêtant des règles de préservation plus explicites des éléments paysagers. En effet, l'OAP « Composition urbaine » n'en traite que de manière sommaire, avec une approche essentiellement centrée sur le traitement des limites urbaines, des espaces publics...

L'Ae recommande de compléter le dossier par une orientation d'aménagement et de programmation Paysage arrêtant des orientations de préservation explicites des éléments paysagers.

3.3 Prise en compte des risques

Le PADD fixe comme objectif de protéger les habitants contre le risque inondation « *en interdisant toute construction nouvelle ou en maîtrisant l'urbanisation, selon les secteurs concernés par le PPRi de la Sarthe* ». Comme indiqué au § 2.2.1 ci-dessus, l'absence d'annexe au rapport de présentation

fournissant la cartographie réglementaire du PPRi Sarthe conduit à ne pas pouvoir confronter visuellement les cartes d'aléas avec les projets d'urbanisation. Néanmoins, le règlement du projet de révision du PLUi prend bien en compte les inondations, risque majeur identifié :

- il renvoie aux dispositions du PPRi dans les secteurs concernés : seuls sont autorisés les aménagements et constructions compatibles avec le PPRi ;
- hors PPRi, en zones AU, toutes les constructions nouvelles sont interdites en zones inondables (identifiées dans l'atlas ZI).

L'Ae note le caractère déjà ancien du PPRi (élaboré en 2001, soit plus de 20 ans). Sa révision, qui relève des services de l'État, serait nécessaire pour que la CUA puisse de manière optimale raisonner ses ouvertures à urbanisation en prenant pleinement en compte la cartographie des risques. Cette révision devra intégrer les évolutions rendues nécessaires par le changement climatique, dans sa part constatée comme dans sa part projetée par les hydro météorologues, pour déterminer un nouvel évènement de crue de référence.

L'Ae recommande à l'État d'engager dès 2023 une révision du plan de prévention des risques d'inondation Sarthe amont en prenant en compte les contraintes liées au changement climatique.

3.4 Énergie et mobilités

Une OAP « secteur de production d'énergie renouvelable » n'identifie qu'un site potentiel de faible surface (6 ha de friche) pour l'implantation de parc photovoltaïque à St Paterne-le-Chevain. Le principal potentiel de développement ENR identifié, portant sur l'éolien, ne fait l'objet d'aucune déclinaison que ce soit dans cette OAP ou dans les autres pièces du dossier.

L'objectif d'augmentation de production d'ENR annoncé dans le PADD est renvoyé par la CUA à la démarche d'élaboration du PCAET en cours, ce qui conduit à disposer de très peu d'éléments concrets dans le dossier de révision du PLUi.

L'Ae recommande de compléter l'orientation d'aménagement et de programmation sectorielle Énergies renouvelables existante, en exploitant notamment les avancées acquises dans l'élaboration du Plan climat air énergie territorial lancée en 2017, avec l'identification d'autres zones propices à l'implantation de sources de production d'énergies renouvelables, notamment éolienne identifiée comme la principale source potentielle d'énergies renouvelables.

Les transports sont identifiés comme la première activité émettrice de gaz à effet de serre. L'objectif de réduction de l'utilisation du véhicule thermique affiché dans le PADD est traduit de manière opérationnelle par un développement des mobilités actives (vélo) et de l'intermodalité. En revanche, alors qu'une demande des habitants est exprimée, la CUA n'a pas choisi de promouvoir le développement de l'offre de transports en commun.

L'Ae recommande de réaliser une étude de faisabilité technique et économique du développement de l'offre de transports en commun dans la ville-centre et la première couronne de la CUA.