

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
de NORMANDIE

Service Énergie Climat Logement Aménagement Durable

Bureau Aménagement Développement Durable

Affaire suivie par : Virginie LE BELLEGUIC
Courriel : badd.seclad.dreal-normandie@developpement-durable.gouv.fr

Rouen, le 8 JUIL. 2019

Le directeur régional,

à

Monsieur le Directeur Départemental
des Territoires de l'Orne
Service connaissance, Prospective et Planification
Bureau planification et gestion économe de
l'espace
Cité administrative – place Bonet
CS 20537
61007 ALENCON cedex

Objet : PLUi Communauté de Communes des Courbes de l'Orne - avis sur document d'urbanisme arrêté

PJ : annexes risques

Vous m'avez sollicité pour avis sur le PLUi de la communauté de communes des Courbes de l'Orne, arrêté par délibération du conseil intercommunautaire du 15 avril 2019. L'analyse de ce document appelle de ma part les remarques suivantes.

Au préalable, la plupart des données du diagnostic sont établies sur la période 2008-2013, alors que des données plus récentes ont été publiées. Une période plus longue aurait été préférable pour mieux appréhender les différentes évolutions du territoire.

I – Contexte

La communauté de communes des Courbes de l'Orne est composée de 16 communes dont deux communes nouvelles :

- Ecouché-les-Vallées qui regroupe Ecouché, La Courbe, Batilly, Saint-Ouen-sur-Maire, Sérans et Loucé
- Les Monts-sur-Orne, issue du rapprochement entre Montgaroult, Sentilly et Goulet.

L'intercommunalité a fusionné avec Argentan Intercom au 1^{er} janvier 2017 mais a décidé de poursuivre l'élaboration de son projet de PLUi en gardant le périmètre initial.

La communauté de communes des Courbes de l'Orne compte une population de 6723 habitants au recensement INSEE de 2016 et 6597 en 2013. La nouvelle commune d'Ecouché-les-Vallées compte à elle seule 2185 habitants soit plus de 30 % de la population. Viennent ensuite les communes de Rânes et de Boucé qui comptent respectivement 1052 et 619 habitants.

Ces trois communes constituent les pôles principaux du territoire avec leurs commerces, équipements et services. Les autres communes du territoire ont moins de 400 habitants, avec 47 habitants à Lande-de-Lougé. L'identité des villages de cette intercommunalité est essentiellement rurale.

www.normandie.developpement-durable.gouv.fr

La communauté de communes a connu une très faible croissance démographique, 0,11 % sur la période 2008-2013 (données INSEE), soit 0,02 % par an, représentant un gain de 7 habitants sur la période considérée. Le solde migratoire est un peu plus élevé sur la partie est du territoire sous influence d'Argentan.

La population comporte un nombre important de jeunes de moins de 30 ans (31,4%) et de personnes âgées de plus de 60 ans (29%). La population est vieillissante puisque la part des plus de 60 ans est en nette évolution (+12 % sur la période 2008-2015). Si le taux de desserrement des ménages de 2,2 n'a pas évolué, une personne sur trois vit seule sur ce territoire alors que le nombre de petits logements reste faible (24 % de logements de 3 pièces ou moins).

Sur les 3 communes principales (Ecouché, Rânes et Boucé) sont concentrés 47 % des logements mais ceux-ci sont plutôt anciens (75 % de ces logements datent d'avant 1946). Le taux de logements vacants sur l'intercommunalité est de 10 % en 2013 et a fortement augmenté entre 2008 et 2013 : + 19 %.

Concernant la mobilité, très peu de transports en commun y sont proposés, 82 % de la population se déplace en voiture. Le nombre d'emploi sur le territoire est en diminution, le territoire se résidentialise avec des actifs habitants sur l'intercommunalité mais travaillant en dehors du territoire (Argentan notamment).

La communauté de communes fait partie du SCOT du Pays d'Argentan, d'Auge et d'Ouche approuvé le 18 décembre 2018.

II. Analyse du projet intercommunal au regard des enjeux de limitation de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain et de leurs impacts

Sur la polarisation

Entre 2008 et 2013, 112 logements ont été construits, soit une moyenne d'environ 22 logements par an et une évolution de 2,1 %, essentiellement à Rânes, Ecouché, Montgaroult et Goulet, ces trois dernières communes limitrophes situées au nord est du territoire étant sous influence d'Argentan.

La communauté d'agglomération estime à l'horizon 2033 son besoin total de logements au point mort à 282 logements décomposé comme suit :

- 170 logements pour tenir compte du desserrement des ménages avec un taux prévisionnel de 2,1 (période 2013-2033), soit 8,5 logements par an,
- 17 logements pour tenir compte du renouvellement naturel du parc (logements anciens détruits sur la période 2017-2033), soit environ 1 logement par an,
- 50 logements pour faire face à la vacance de logements,
- 45 logements correspondant à l'augmentation des résidences secondaires.

L'intercommunalité ajoute 160 logements compte tenu d'une évolution démographique estimée à 0,25 % par an, donnant un total de 442 logements.

Cette estimation de la croissance démographique sur le territoire des Courbes de l'Orne paraît très élevée, au regard de son évolution sur la période 2008-2013 qui faisait état d'une augmentation de 0,02 % par an.

Au total, le besoin en logements a été estimé à 398 logements entre 2019 et 2033 (en déduisant 44 logements construits entre 2013 et 2019), soit une production d'environ 25 logements par an.

Le PADD répartit la production de logements selon 3 types de communes : les pôles principaux (Ecouché, Rânes et Boucé), les pôles secondaires (Lougé-sur-Maire, Avoine, Goulet et Montgaroult) et les autres communes rurales présentant un paysage et un cadre de vie naturel, proposant peu d'équipements.

Concernant la polarisation du développement prévu dans le PLUi, une analyse des données du PADD page 23 montre la situation suivante :

Typologie du PLUI	Population 2013 (INSEE)	% du total de la population de l'EPCI	Nb de logements prévus par an (PADD)	Nombre de logements prévus sur 15 ans (2019-2033)	Répartition des logements (% du total de logements)	Indice de construction par type de communes: constructions/1000 hab/an
Pôles principaux <i>Ecouché, Rânes et Boucé</i>	3005	45,55 %	11	165	44,00 %	3,66
Pôles secondaires <i>Lougé-sur-Maire, Avoine, Montgaroult et Goulet (Mont-sur-Orne)</i>	1388	21,04 %	6	90	24,00 %	4,32
Communes rurales sans équipements	2204	33,41 %	8	120	32,00 %	3,63
Toutes communes de l'EPCI	6597	100,00 %	25	375	100,00 %	

Le nombre de logements à produire par an indiqué dans le PADD ne permet pas d'obtenir les 398 logements estimés. Mais surtout, alors que les pôles principaux concentrent un peu moins de la moitié de la population ainsi que l'essentiel des équipements, commerces et services, l'indice de construction y apparaît très faible au regard de celui prévu pour les pôles secondaires, et ne présente que de peu de différence avec les communes rurales sans équipement.

Les communes d'Avoine et de Lougé-sur-Maire présentent par ailleurs une baisse constante de leur population. Lougé-sur-Maire, bien qu'elle présente quelques commerces et industries, comporte déjà une part importante de logements vacants (page 45 du diagnostic) et très anciens. De plus, aucun élément du rapport de présentation ne permet de justifier le classement de la commune d'Avoine dans les pôles secondaires. L'indice de construction apparaît trop important sur les pôles secondaires par rapport à l'ensemble du territoire.

Sur la consommation d'espace et l'étalement urbain

Afin de limiter la consommation d'espace, le SCOT a fixé une limite de consommation d'espace annuelle à l'horizon 2037 de 11,5 ha pour le résidentiel et 5,5 ha pour l'économie afin de réduire de plus de moitié le rythme de consommation.

Le rapport de présentation mentionne que l'intercommunalité a consommé 85,78 ha de terres agricoles, naturelles et forestières sur la période 2001-2017 (soit 5,36 ha/an), dont 39,34 ha pour l'habitat (soit 2,46 ha/an). Les consommations d'espace les plus élevées pour l'habitat sont dans deux pôles principaux de l'intercommunalité : Ecouché (4,97 ha) et Rânes (6,15 ha), ainsi qu'à Montgaroult (5,78 ha).

A l'horizon 2033, le PADD fixe un objectif de 30 % de logements futurs à réaliser dans les zones actuellement urbanisées (page 23).

Pourtant, le rapport de présentation mentionne que la communauté de communes dispose d'un potentiel foncier en zone déjà urbanisée : après application d'un taux de rétention de 30 % pour les parcelles en dents creuses et 50 % pour les parcelles mutables, la collectivité dégagerait un potentiel de 214 logements sur des parcelles de 1000 m² en moyenne. Toutefois, le PADD ne mentionne plus qu'un potentiel de 100 logements en dents creuses, parcelles mutables et réhabilitations, ce qui n'est pas cohérent avec le rapport de présentation.

Compte tenu du potentiel foncier de 214 logements en zone déjà urbanisée sur un total de 398 logements prévus par la collectivité et d'un objectif minimum fixé par le SCOT de 45 % de logements à réaliser en milieu urbain existant, **le choix retenu dans le PADD fixant à 30 % les constructions futures en zones déjà urbanisées ne semble pas répondre à l'enjeu de la limitation de l'étalement urbain.**

De plus, une distinction aurait été appréciable entre le potentiel foncier dans les pôles principaux d'Ecouché, Rânes et Boucé et le reste du territoire. L'analyse porte en effet sur des logements à construire sur 1000 m² de terrain en moyenne alors que la taille des parcelles pourrait être réduite dans les pôles principaux permettant un potentiel de logements plus important.

Ensuite, sur les opérations en extension, le PADD reprend les limites de densification fixées par le SCOT : 13 logements/ha dans les communes d'Ecouché et Rânes et 11 logements/ha dans les autres communes.

Toutefois, en prenant en compte l'objectif fixé par le PADD à 25 hectares en extension pour l'habitat pour la période 2017-2033 contre 39 hectares pour la période 2001-2017, soit une diminution de 30 % de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, le projet reste nettement moins ambitieux que le SCOT (diminution de plus de 50%).

Ensuite, le rapport de présentation comporte un tableau de répartition par commune des logements envisagés dans des secteurs à urbaniser justifiant un besoin total en extension de 14 ha environ (page 22), ce qui n'est pas cohérent avec le PADD qui prévoit 25 hectares en extension. Une justification de la répartition du nombre de logements par type et par commune dans de nouveaux secteurs à urbaniser apparaît nécessaire afin d'assurer globalement un développement cohérent des communes et dans un objectif de limitation de la consommation d'espace.

Enfin, 10 OAP de secteurs ont été créées. Dans une seule OAP située à Ecouché les Vallées un effort de densification a été marqué (zone AUd). De plus, l'OAP de Joué du Plain porte sur une nouvelle zone à urbaniser dans un îlot bien délimité entièrement agricole. Cette nouvelle zone en extension risque de contribuer à l'étalement urbain. Il en est de même pour l'OAP du chemin de la Toutainerie à Rânes.

Développement économique

Aucune nouvelle zone d'activités n'est envisagée, le PADD prévoit plutôt de conforter les zones existantes (Ecouché, Rânes). Les activités artisanales seront autorisées en milieu urbanisé si elles

sont compatibles avec le résidentiel pour favoriser la mixité fonctionnelle : l'intercommunalité souhaite protéger la destination commerciale des rez-de-chaussée surtout dans les pôles, ce qui est en adéquation avec le règlement du PLUi.

En conclusion, l'évolution démographique de l'intercommunalité semble surestimée au vu de l'analyse de sa croissance démographique sur les années précédentes et des estimations du SCOT.

Le choix réalisé au niveau du PLUi risque de conforter l'étalement urbain au profit des communes rurales qui disposent globalement de moins d'emplois, de commerces et de services que les communes des pôles principaux et secondaires. La répartition de la production de logements par commune et une densification plus importante dans les parties actuellement urbanisées pourraient être améliorées au regard des objectifs de lutte contre l'étalement urbain, de mobilité durable et de lutte contre la précarité énergétique liée à la mobilité, et afin d'assurer une meilleure cohérence avec le SCOT.

Par ailleurs, l'objectif de diminution de 30 % de la consommation d'espace pour l'habitat fixé par le PADD reste très en-deça de l'objectif minimum de 50 % prévu par le SCOT.

III - Analyse du projet au regard des enjeux environnementaux et paysagers

A - Émissions de gaz à effet de serre : déplacements, modes doux, maîtrise de la consommation énergétique des bâtiments

Déplacements et modes doux

Environ un actif sur deux de la communauté de communes travaille sur son territoire, ce qui représente une augmentation de 6 points par rapport à la période 2010-2015. Ces actifs utilisent à plus de 56 % la voiture pour se rendre sur leur lieu de travail, 22 % ne se déplacent pas et 17 % utilisent la marche.

A destination des autres intercommunalités, la voiture est utilisée à plus de 90 % et le taux continue de progresser. Les déplacements en transports collectifs vers les agglomérations de Caen et Argentan représentent respectivement 8,49 % et 2,11 % des déplacements domicile-travail. L'utilisation de ce mode de transport est en baisse, excepté en direction de Caen.

Sur les 19 espaces réservés cités à l'annexe 4 du règlement, 13 sont en lien avec la mobilité représentant une surface de 37 972 m² notamment pour des chemins à créer.

Deux parkings dédiés au covoiturage ont été créés sur le territoire : l'un dans le cœur de bourg de Rânes et l'autre sur la commune d'Ecouché près de la gare.

La question de la mobilité (douce et motorisée) est plutôt bien étudiée dans les OAP sectorielles. Les déplacements doux sont valorisés dans les zones à urbaniser, ils tiennent une place importante dans les OAP traduisant une réelle volonté de proposer des cheminements entre ces zones et les centre-bourgs et de trouver une alternative à la voiture pour les déplacements de proximité.

Toutefois, de manière générale la représentation du cheminement en mode actif est très succincte et ne donne pas suffisamment de visibilité sur la nature et la destination finale des parcours. De plus, l'électromobilité n'a pas été abordé dans le PLUi.

Enfin, le nombre de logements envisagés dans les communes rurales sans équipements, c'est-à-dire en dehors des pôles principaux et secondaires, risque d'engendrer une augmentation supplémentaire de l'utilisation de la voiture pour accéder aux équipements, services et commerces.

Maîtrise de la consommation énergétique des bâtiments

Concernant la construction de nouveaux bâtiments, la maîtrise de leur consommation énergétique est traitée dans les OAP de secteurs pour lesquelles l'implantation de la construction doit être réfléchi afin de garantir l'optimisation de l'apport solaire.

Toutefois, si le règlement prévoit des mesures spécifiques favorisant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (autorisation de procéder à l'isolation thermique des bâtiments sous conditions), **le PLUi ne fixe aucun objectif de baisse des consommations d'énergie.**

Or, la performance énergétique des bâtiments est un réel enjeu pour accompagner la transition énergétique sur les territoires.

De ce fait, afin de faire de son PLUi un outil de la transition énergétique, la collectivité aurait pu se saisir des nouvelles dispositions apportées par la loi transition énergétique pour la croissance verte

du 17 août 2015 tel que l'article L151-21 du code de l'urbanisme qui permet désormais au règlement de « *définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit* ».

B – Trame verte et bleue, biodiversité et paysages

Paysages

La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère est un thème abordé dans chaque OAP sectorielle. Des haies ou alignements d'arbres à créer ou à conserver y sont prévus permettant de masquer les logements à construire. La hauteur maximale des constructions y est fixée à R+1+C. Le règlement ajoute par ailleurs qu'en zone U, au moins 20 % du terrain d'assiette du projet de construction doit être maintenu en surface végétalisée. La plantation d'essences locales est privilégiée dans le règlement. Plusieurs zones agricoles paysagères ont été prévues dans le règlement graphique, afin de conserver ces espaces agricoles non bâtis offrant des cônes de vues riches au niveau des paysages (à l'ouest d'Ecouché les Vallées, secteur marqué par un relief plus important correspondant aux abords des reliefs de la Suisse Normande).

Trame verte et bleue, biodiversité

Le règlement écrit définit 3 secteurs dans la zone N :

- N pour les espaces naturels à préserver
- Nh où des hameaux sont en milieu naturel et densifiable
- NI à vocation de développement d'activités de tourisme et de loisirs.

Le rapport de présentation précise que les zones Natura 2000 et les zones humides ont été classées en zone N. Deux zones Nh ont été créées : à Ecouché-les-Vallées et à Fleuré, où l'urbanisation sera limitée dans les espaces bâtis en dents creuses ou sur des parcelles mutables. Toutefois, ces deux zones sont situées au milieu de deux réservoirs de biodiversité de la trame verte. Une zone NI se situe à Rânes.

Dans le PADD est affichée la volonté de limiter au maximum le développement de la construction dans les secteurs Natura 2000. Il est aussi prévu de mettre à distance raisonnable les extensions urbaines (page 13). Le PADD comporte une carte de la trame verte et bleue sur le territoire intercommunal (page 14). Toutefois, celle-ci est peu lisible, une carte à l'échelle 1/25 000^e est recommandée. Le règlement graphique reprend en zone N les éléments de la trame verte et bleue du SRCE.

L'annexe 14 du PLUi concerne les éléments remarquables du paysage et prévoit un ensemble de prescriptions pour la protection du patrimoine naturel :

- concernant les mares : bien que des règles d'interdiction de suppression, dégradation et constructions soient édictées, le rapport de présentation précisait (page 219 du volet « justifications ») que les mares et plans d'eau étaient recensés et inscrits dans le zonage. Or, aucun règlement graphique ne les fait apparaître ;
- concernant les haies, des mesures compensatoires sont prévues pour les haies à enjeux forts et modérés « *sur des secteurs pré-ciblés* ». Le rapport de présentation indique que le choix a été fait de protéger ces haies situées dans la partie ouest et sud du territoire où le bocage est une composante essentielle. Toutefois, le PLUi ne comporte aucun document graphique qui identifie plus précisément ces secteurs, rendant ces prescriptions difficilement opposables.

III – Analyse du projet de la commune au regard de l'enjeu « risques industriels et technologiques »

- Installations classées et activités industrielles

Le rapport de présentation n'indique pas toutes les ICPE présentes sur le territoire. Vous trouverez en PJ une liste mise à jour.

- Sites et sols pollués

De même, vous trouverez en PJ les sites figurant sur la base de données BASIAS, qui recense 43 établissements sur 10 communes.

Le site Les VERRERIES DE L'ORNE à Ecouché-les-Vallées n'est plus dans la base BASOL mais dans la base BASIAS.

- Canalisations

La canalisation de gaz page 6 de l'annexe I du PLUi « Liste des servitudes d'utilité publique » n'existe plus.

IV – Évaluation environnementale stratégique

Le projet de PLUi de la Communauté de Communes des Courbes de l'Orne fait l'objet d'une **évaluation environnementale**. Le pôle de l'évaluation environnementale de la DREAL a été saisi le 30 avril 2019. L'avis de l'autorité environnementale sera rendu au plus tard le 2 août 2019. A défaut, il sera réputé sans observation.

V – Conclusion

Au regard de ces observations, j'émet un **avis réservé** sur le PLUi arrêté, au regard des objectifs de lutte contre l'étalement urbain, de limitation des déplacements et de la précarité liée à la mobilité et de la préservation de la biodiversité.

Le Directeur Régional de l'Environnement,
l'Aménagement et du Logement ,

Patrick BERG

Copie à : SRI-BRTA, SRI-BRN, SMI, SRN, SECLAD-PEE, SECLAD-BPS

Annexe risques – Liste des ICPE

Le nombre d'ICPE est à mettre à jour. Voici les informations à jour pour les installations suivies par la DREAL (il y a en plus des ICPE suivies par la DDPP = installations agricoles). Il y a 50 ICPE ressentées dans 8 communes :

- Avoine (9 ICPE) : GARNIER François, EARL DE LA PLANCHE, EARL GARNIER Philippe, EARL DES VALLEES DU MONCEL, SCEA DE LA FORGE, CHOPIN MARIE-CHRISTINE, EARL PLISE-SIM, EUROVIA (ISDI AVOINE) Parcelle 29, et EARL DES TOURAILLES
- Boucé (1 ICPE) : GAEC de la Croisière
- Ecouché-les-Vallées (18 ICPE) : AGRIAL (Ecouche), Béton Contrôle Sud-Ouest, Collège George Brassens, ERDF Fontenai-sur-Orne, Fontenai Carburants , Guillaies, IEL Exploitation 19-Parc des Ballendaux, MEAC (Carrière), MEAC (Usine), Picoty Autoroutes SAS, Pitel-Prunier, ROGER Serge SAS, ROYER Thierry, RTC SARL, SAGIM (Ecouché), SITCOM d'Argentan (Ecouché), Verescence, Visserias Assainissement
- Monts-sur-Orne (3 ICPE) : Centrale éolienne les Hauts Vaudois, SIREC Recyclage et DPE-DUBOIS Kass Auto
- Sevrai (4 ICPE) : EARL La Ferme du Rouland, GAEC de la Haute Rivière, EARL de Vignerai et LEMARCHAND Michel
- Rânes (4 ICPE) : Les vents de Rânes, SITCOM d'Argentan (Rânes), HELIE Sébastien, CVC (MME COLLET)
- Tanques (4 ICPE) : CROUIN Stéphane, EARL de la Piloure, EARL SINEUX Jean-Pierre et GAEC des Courbes de la Cance
- Vieux Ponts (7 ICPE) : GAEC des Landes de Collieres, EARL de l'Udon, GAEC de Villeneuve, Montaufray Patrick, GAEC du Bois au Brun, GAEC de la Croix des Landes, et SRL Tractus Arte

