



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale (MRAe) de Normandie sur
l'élaboration du schéma de cohérence
territoriale du Pays du Neubourg (27)**

n° : 2019-3315

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

Préambule

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 5 décembre 2019, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale du Pays du Neubourg (27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Olivier MAQUAIRE et François MITTEAULT.

Assistait à la réunion, sans voix délibérative : Marie-Claire BOZONNET

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

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté de communes du Pays du Neubourg de son projet de schéma de cohérence territoriale pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 17 septembre 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté le 25 septembre 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

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

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

Synthèse de l'Avis

Le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays du Neubourg a arrêté son projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) le 9 juillet 2019 et l'a transmis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 17 septembre 2019. L'élaboration du SCoT fait l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R. 104-7 du code de l'urbanisme.

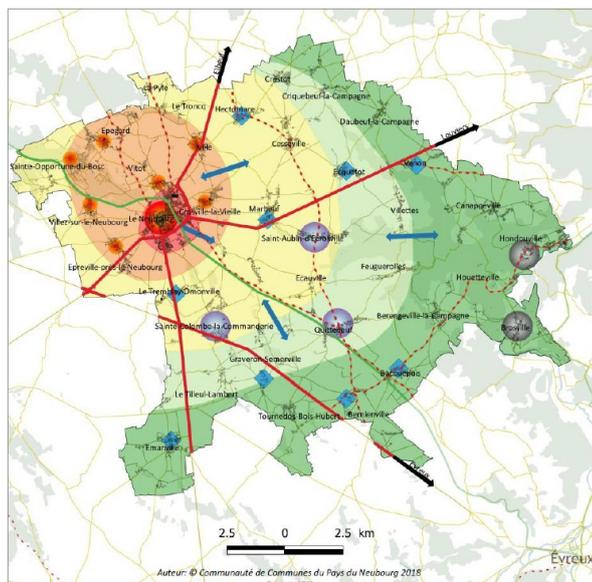
D'un point de vue formel, le dossier transmis à l'autorité environnementale contient tous les éléments attendus en application des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Il est pédagogique et relativement clair, même si la qualité des cartographies qui l'accompagnent mériterait d'être améliorée.

La démarche d'évaluation environnementale de la collectivité a été relativement bien menée : s'appuyant sur plusieurs scénarios de développement, les élus ont longuement fait évoluer leur projet jusqu'à l'amender après la rédaction de ses principaux documents pour y conforter les mesures en faveur de la protection de l'environnement. Néanmoins, certaines données de l'état initial de l'environnement et du diagnostic sont incomplètes ou particulièrement datées, ce qui amoindrit la qualité de l'état des lieux, qui est pourtant le socle d'une évaluation environnementale. La démonstration que le scénario retenu est bien celui de moindre impact n'est pas non plus effectuée.

Malgré ces insuffisances, le dossier, et en particulier le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), projet politique des élus, et le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui le traduit, semblent globalement prendre convenablement en compte les enjeux environnementaux du territoire. Au regard de l'urgence climatique et de l'effondrement de la biodiversité particulièrement marqué dans ce territoire agricole où domine une agriculture intensive, une plus grande ambition aurait toutefois été attendue, notamment dans la reconstitution d'une trame verte et bleue fonctionnelle sur tout le territoire.

Le projet de la collectivité d'accueillir 6000 habitants supplémentaires à l'horizon 2040 et de construire environ 3 000 nouveaux logements est quant à lui ambitieux, même s'il s'appuie sur des tendances observées ces dernières années. Contrairement à ce qui est affirmé dans l'évaluation des incidences du dossier, ce projet aura des impacts négatifs directs et forts, dans les années qui viennent, sur l'environnement et en particulier sur les sols, la ressource en eau, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique.

C'est pourquoi des mesures plus ambitieuses, détaillées et assorties d'un dispositif de suivi, auraient été attendues pour limiter ces impacts.



Figures 1 et 2 : projet d'armature territoriale (extrait du PADD) et aperçu du territoire (orthophotographie IGN)

Avis détaillé

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

1. CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

1.1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Par délibération du 1^{er} septembre 2004, le conseil communautaire de la communauté de communes du Pays du Neubourg, qui regroupe 41 communes depuis le 1^{er} janvier 2019, a prescrit l'élaboration de son schéma de cohérence territoriale (SCoT). Après avoir débattu du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) le 19 décembre 2018 et organisé une concertation publique, il l'a arrêté le 9 juillet 2019, avant de le transmettre à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 17 septembre 2019.

Au regard du temps pris (15 ans) pour réaliser le document et son rapport de présentation, ainsi que des communes l'ayant récemment rejointe, la collectivité prévoit de lancer la révision de ce document dès son adoption.

Conformément à l'article R. 104-7 du code de l'urbanisme, l'élaboration du SCoT doit faire l'objet d'une évaluation environnementale. L'évaluation environnementale du SCoT est réalisée en application des articles L. 122-4 et suivants du code de l'environnement. En application des articles L. 104-4 et suivants et R. 141-2 et suivants du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale est contenue dans le rapport de présentation et comporte une évaluation des incidences du SCoT sur les sites Natura 2000.

L'autorité environnementale est consultée sur l'évaluation environnementale décrite dans le rapport de présentation, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme. Son avis a également pour objet d'aider à son amélioration et à sa compréhension par le public.

1.2. CONTEXTE SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE

Le territoire d'application du schéma de cohérence territoriale (SCoT) est celui de la communauté de communes du Pays du Neubourg au 1^{er} janvier 2018. Il comporte donc 36 communes en comptant les communes de la Pyle et de Sainte-Opportune-du-Bosc qui ont rejoint la communauté de communes à cette date. Les cinq communes ayant rejoint la communauté de communes au 1^{er} janvier 2019 ne sont en revanche pas incluses dans le projet de SCoT.

Accueillant 18 719 habitants en 2018, le territoire du Pays du Neubourg se situe à l'intersection de plusieurs importants bassins d'emplois : Rouen et Évreux, mais aussi Louviers et Bernay. Il est d'ailleurs densément desservi par un réseau routier incluant d'importantes routes départementales telles que la RD 613 entre Evreux et Lisieux, la RD 840 entre la métropole rouennaise et Conches-en-Ouche et la RD 133 entre Louviers et Beaumont-le-Roger.

Du fait de cette situation, le territoire connaît un accroissement fort et continu de sa population depuis 1968, essentiellement dû à un phénomène de périurbanisation. Malgré un vieillissement continu de la population, sa situation géographique lui permet toutefois de maintenir un taux relativement important de jeunes couples. Le taux d'habitants par logement connaît quant à lui une diminution sensible, comme partout en France, du fait des phénomènes croissants de décohabitation et du vieillissement de la population.

La ville du Neubourg est le pôle principal du territoire, qui accueille l'essentiel des équipements, commerces et services. Les autres communes connaissent donc une très forte mobilité pendulaire, leurs habitants travaillant soit dans la ville-pôle, soit dans les territoires voisins qu'ils rejoignent essentiellement par automobile en l'absence d'un réseau de transport collectif, qu'il soit routier ou ferroviaire.

1.3. CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Le territoire de la communauté de communes du Pays du Neubourg est marqué par une unité paysagère spécifique, celle de la plaine du Neubourg. Ce vaste plateau est largement dédié à la grande culture et offre un paysage d'*openfield*¹ rythmé par les bourgs et leurs extensions ainsi que par quelques bosquets. À l'est et au nord-ouest, il est entaillé par des vallées sèches et boisées qui drainent les ruissellements vers les bassins de l'Iton, qui coule en limite est du territoire, et du Bec, affluent de la Risle qui s'étend au-delà à l'ouest.

Ces vallées constituent la principale richesse écologique du territoire, leur topographie et les aléas naturels qui y sont associés y ayant grandement limité le développement de l'urbanisation et des exploitations agricoles. Des milieux boisés, humides, et quelques pelouses rases calcicoles y demeurent en bon état de conservation. Le reste du territoire est beaucoup plus contraint pour la biodiversité qui s'y érode rapidement, malgré la permanence d'un réseau de mares significatif et de rares zones de refuge arborées ou herbacées.

En outre, le territoire est soumis à des risques d'érosion et de mouvements de terrains assez marqués selon les communes, imputables pour partie aux pratiques agricoles et à l'imperméabilisation des sols due à l'extension urbaine. Les nuisances sont essentiellement associées au trafic routier important sur certains axes structurants (bruit et émissions de polluants) dont les habitants et usagers du territoire sont encore largement tributaires, ainsi qu'aux émissions d'origine agricole. Si, comme le souligne le dossier, le vent et l'ensoleillement offrent un bon potentiel énergétique, les énergies renouvelables y sont encore peu développées. La ressource en eau subit quant à elle des pressions qualitatives et quantitatives importantes.

1.4. PRÉSENTATION DU PROJET D'AMÉNAGEMENT DU SCOT

Le projet porté par les élus est décliné dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il s'appuie sur un objectif d'accueil de plus de 6 000 habitants supplémentaires d'ici 2040 (+1,5 % par an), faisant passer la population du territoire à environ 25 000 habitants. Cet objectif, qui s'appuie sur la dynamique démographique de ces dernières années, semble néanmoins ambitieux. Il nécessite la construction d'un peu plus de 3 000 logements entre 2020 et 2040, à raison d'un taux d'occupation prévu de 2,33 habitants par logement en 2040.

Le PADD a pour ambition de limiter l'étalement urbain en favorisant la densification des bourgs et la construction de logements au plus près des équipements et commerces existants. Une enveloppe de 160 hectares est ainsi dédiée à l'extension de l'urbanisation sur les espaces naturels et agricoles pour les vingt années à venir. Pour organiser ce développement, une hiérarchisation du territoire est définie entre ville-centre (Le Neubourg), pôles secondaires (Brosville, Hondouville, Quittebeuf, Saint-Aubin-d'Ecrosville, Sainte-Colombe-la-Commanderie) et communes rurales.

Plus en détail, le projet prévoit une enveloppe de 73 hectares d'extension de l'urbanisation à destination du logement, répartie comme suit : 9 hectares pour le Neubourg, 14 ha pour les pôles secondaires et 51 ha pour les communes rurales. Des enveloppes de 70 hectares pour le développement de l'activité, des équipements et des infrastructures et de 18 hectares pour les espaces verts artificialisés et les « *espaces en attente de requalification* » sont également prévues pour 20 ans, sans clé de répartition.

Le projet prévoit également une préservation de l'activité et des espaces agricoles, un développement de l'activité et du tourisme, la préservation de l'identité rurale du paysage et des milieux naturels remarquables ainsi que de la trame verte et bleue, le développement des alternatives à l'usage individuel de la voiture et des énergies renouvelables ou encore la lutte contre l'exposition aux risques naturels et technologiques.

1 L'*openfield* (« champ ouvert » en français) est un terme de géographie qui désigne un paysage agricole à champs ouverts

2. QUALITÉ FORMELLE DU DOSSIER TRANSMIS À L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Dans l'ensemble, le dossier est de qualité convenable. Certains mauvais choix de couleurs pour les graphiques du rapport de présentation (les dégradés d'orange ne permettant pas une lecture claire des données) nuisent à la compréhension des éléments apportés. Certaines cartographies sont floues ou à une échelle non adaptée pour en permettre une bonne lisibilité. La collectivité devra également veiller, lors de l'enquête publique, à fournir au public un dossier au bon format, notamment en s'assurant que les tableaux et cartes sont imprimés en format paysage.

En outre, quelques éléments attendus du rapport de présentation ne sont pas présents : il manque en particulier l'analyse des choix retenus pour le document d'orientation et d'objectifs (DOO), la partie opérationnelle du SCoT.

Le **résumé non-technique** présenté en introduction de l'évaluation environnementale est clair et synthétique. Il répond bien à son objectif de transparence et de synthèse vis-à-vis du public. Il aurait toutefois gagné à développer un peu plus l'état initial de l'environnement et à donner quelques chiffres clés sur les objectifs urbains retenus.

3. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET DE LA MANIÈRE DONT ELLE EST RETRANSCRITE

3.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

Le projet de SCoT de la communauté de communes du Pays du Neubourg est issu d'une longue période de réflexion depuis sa prescription en 2004. Le temps passé à son élaboration nuit parfois, comme évoqué ci-dessous, à la qualité des données qui fondent ses orientations. Mais il est également le signe d'échanges réguliers et de réinterrogations sur le sens et la direction à donner à l'aménagement du territoire. Le chapitre 4 de l'évaluation environnementale montre en particulier que le PADD et le DOO ont été amendés et modifiés en cours d'élaboration en y intégrant des dispositions plus favorables à la préservation de l'environnement.

La collectivité s'appuie sur quatre scénarios démographiques pour la période 2020-2040, s'inspirant des tendances passées. Tous tablent sur une croissance de la population supérieure à 1 % par an, donc importante : entre 1,19 % pour le scénario 2 et 1,68 % pour le scénario 4. La différence entre ces scénarios paraît trop légère pour considérer que le pétitionnaire a bien examiné des scénarios différents (des scénarios de croissance inférieure auraient mérité d'être examinés).

Couplés aux trois simulations de desserrement des ménages (page 126 de la partie 2 du rapport de présentation), ces scénarios font émerger un besoin de logements à construire variant de 2 287 logements (Sc.2/S1) à 3 736 logements (Sc.4/S2) d'ici 2040. Enfin, trois scénarios cartographiques d'armature territoriale ont également été analysés.

Ces différents scénarios témoignent d'un questionnement important des élus sur leur projet de territoire, ce qui est à souligner. La démarche d'évaluation environnementale nécessite toutefois d'aller plus loin en démontrant que les scénarios retenus (notamment de croissance démographique et d'armature urbaine) sont bien ceux de moindre impact environnemental, ne serait-ce que par rapport aux autres scénarios imaginés. Or, ce travail n'a pas été réalisé.

3.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'examen de l'articulation du projet de schéma de cohérence territoriale (compatibilité ou prise en compte) avec les documents de rang supérieur est réalisé au chapitre 2 de l'évaluation environnementale.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) n'est certes pas adopté, mais il est arrêté depuis de nombreux mois et ses principales orientations étaient déjà connues lors du dépôt du dossier de SCoT auprès de l'autorité environnementale. Un examen de la compatibilité du projet de SCoT avec ce document aurait donc été attendu.

Au demeurant, l'analyse de la compatibilité avec les autres documents n'est pas correctement réalisée : une analyse de compatibilité ne saurait se limiter à la citation des objectifs du DOO vis-à-vis des objectifs et orientations de ces documents. La collectivité doit démontrer que les actions prévues par le SCoT sont compatibles avec ces documents ou les prennent en compte, et ne peut se contenter d'indiquer, par exemple : « *Objectif 3.3.1. : Intégrer les risques d'inondation et de ruissellement* » pour répondre à l'objectif du SAGE de « *Définir les outils à mettre en œuvre pour maîtriser l'urbanisation en lit majeur et sur les axes d'écoulement des eaux* ».

L'autorité environnementale recommande d'approfondir la compatibilité du projet de SCoT avec les documents de rang supérieur en examinant notamment les liens au niveau des actions prescrites ou recommandées.

3.3. OBJET ET QUALITÉ DES PRINCIPALES RUBRIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

- **Le diagnostic** est présenté aux parties 1 et 2 du rapport de présentation. Hormis les problèmes de formes soulevés plus haut, il est relativement complet et propose des synthèses régulières claires. Certaines données y sont toutefois datées (plus de 15 ans parfois), en lien avec la lente gestation du schéma, et nuisent à la bonne caractérisation des besoins du territoire, et donc à la bonne proportionnalité du projet retenu. En outre, certaines sections manquent d'approfondissement comme celles concernant le tourisme ou les zones d'activités qui ne sont guère territorialisées et leur potentiel de densification non-examiné.

Il convient enfin de relever l'intéressant diagnostic agricole qui pointe notamment, quoique succinctement, la qualité agronomique et écologique des sols, globalement peu pris en compte par les modes de gestion agricoles actuels du territoire.

- **L'état initial de l'environnement** est présenté en partie 3 du rapport de présentation. Il souffre des mêmes défauts que le diagnostic, à savoir des données parfois incomplètes et surtout souvent datées qui en affaiblissent la pertinence. Manquant régulièrement de territorialisation, il pose toutefois certains constats importants concernant notamment l'impact de l'agriculture intensive sur l'appauvrissement de la biodiversité, des sols, des sous-sols et des paysages. Même si elle est succincte, la prise en compte de la nature en ville et de la biodiversité dite « ordinaire » est intéressante.

Le chapitre 3 de l'évaluation environnementale est dédié à l'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du SCoT. Bien qu'obligatoire, cet exercice est trop peu souvent réalisé dans les documents d'urbanisme. Dans le présent dossier, malheureusement, le mode de présentation retenu ne permet pas de juger réellement de l'évolution prévisible de l'environnement même si les paragraphes « menaces » en donnent un aperçu. En outre, le dossier ne clarifie pas suffisamment les apports du projet de SCoT par rapport à la situation où il ne serait pas mis en œuvre.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser l'état initial de l'environnement. Elle recommande également de rendre plus claire la description de l'évolution prévisible de l'environnement sans mise en œuvre du projet de SCoT et de comparer ce scénario dit « au fil de l'eau » avec celui issu du projet de SCoT pour en mesurer mieux l'intérêt et la soutenabilité.

- **La justification des choix opérés** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le DOO) est présentée de manière plus ou moins explicite dans la partie 4 du rapport de présentation et au chapitre 4 de l'évaluation environnementale. Concernant le PADD, cette justification est pertinente au regard des enjeux du territoire soulevés par le rapport de présentation et des objectifs nationaux de réduction de l'artificialisation des sols notamment. Il est dommage, cependant, que les riches synthèses proposées en fin de chaque partie du diagnostic socio-démographique et de l'état initial de l'environnement n'aient pas servi de manière plus explicite à la rédaction du PADD et du DOO.

Ce dernier est correctement articulé au PADD, même si des liens plus explicites entre les deux documents auraient pu être mis en évidence dans le DOO afin de montrer la cohérence de la politique globale portée par les élus du territoire. Enfin, les choix opérés dans le DOO, s'ils déclinent bien les orientations du PADD, ne sont pas précisément justifiés dans l'évaluation environnementale.

La rédaction du DOO, claire et synthétique, en permet une bonne appréhension, et le renvoi formel et prescriptif aux documents d'urbanisme de rang inférieur en permettra une application tangible et mesurable. Toutefois, comme développé ci-dessous, en partie 5 du présent avis, il aurait pu aller plus loin sur certaines composantes de l'environnement.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement et la santé humaine** du projet de SCoT et la présentation des **mesures d'évitement, de réduction ou de compensation** qui y sont associées doivent permettre à la collectivité d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de faire la preuve de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC). Elle figure au chapitre 5 de l'évaluation environnementale.

L'analyse présentée n'est pas conforme aux attentes d'un tel exercice. Premièrement, elle n'est pas réalisée par composante de l'environnement mais par objectif du DOO, ce qui nuit à la bonne identification des impacts potentiels sur : la biodiversité, les sols, l'eau, l'air, le climat, les sous-sols, les paysages et la santé humaine. Deuxièmement, elle conclut systématiquement, sans analyse précise des conséquences des orientations déployées par le DOO, à une incidence globale positive de ces derniers. Or d'une manière générale, le seul fait de proposer des actions positives ne garantit pas que les incidences soient positives.

Les tableaux présentés aux pages 89 à 93 et la conclusion de la page 96 illustrent cette compréhension erronée de ce qu'est une incidence : en fixant pour objectif l'accueil de plus de 6 000 nouveaux habitants, la construction de 3 000 nouveaux logements et l'extension de l'urbanisation de 160 hectares, le SCoT, même s'il permet par ailleurs d'encadrer ces objectifs, ne saurait avoir un impact strictement positif sur les composantes de l'environnement, à commencer par l'eau (dont la ressource va s'amenuiser et être impactée par l'arrivée de nouvelles populations et activités), le sol (artificialisation croissante) et le climat (augmentation des émissions de gaz à effet de serre avec l'accueil de populations). Reconnaître un impact positif par rapport à un scénario tendanciel hypothétique ne doit pas autoriser à minimiser les impacts négatifs réels, tangibles, qui seront la conséquence de la mise en œuvre du schéma.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, même si le projet de SCoT conduit à une réduction importante de l'enveloppe allouée aux extensions de l'urbanisation sur des espaces agricoles ou naturels, il prévoit tout de même la possibilité de consommer 160 hectares de ces espaces. L'artificialisation des milieux naturels et agricoles qui en découlera constitue un impact négatif important qui conduira à la réduction d'espaces de vie (repos, chasse, déplacement, reproduction) pour de nombreuses espèces, et à une imperméabilisation parfois irréversible des sols.

Il est également affirmé (page 14 du résumé non-technique) que le SCoT n'aura aucune incidence cumulée avec les territoires voisins. Cette assertion est erronée. En effet, pris individuellement, chaque territoire pourrait considérer avoir un impact négligeable sur l'artificialisation des sols ou le réchauffement climatique, mais de manière cumulée, les impacts sont très importants. Ainsi, à titre de repère, cette consommation d'espace serait analogue à la moyenne nationale d'artificialisation des sols constatée ces dix dernières années, qui correspond à la disparition de l'équivalent d'un département français tous les dix ans.

L'autorité environnementale recommande de revoir la méthodologie d'évaluation des incidences du projet de SCoT sur l'environnement et la santé humaine et de faire preuve de plus d'objectivité dans la qualification des incidences négatives qu'occasionneront les orientations du SCoT.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, présentée au chapitre 5 de l'évaluation environnementale, est particulièrement bien traitée. Elle conclut à l'absence d'impact direct du projet de SCoT sur le seul site Natura 2000 du territoire (zone spéciale de conservation « Vallée de l'Eure ») et sur les sites les plus proches (périmètre de 10 km). Elle renvoie également la responsabilité aux communes ou à l'intercommunalité, lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme, de mettre en œuvre les prescriptions du document d'orientation et d'objectifs et de localiser les secteurs d'ouverture à l'urbanisation en tenant compte des enjeux de ces sites.

Toutefois, il convient de noter que les impacts indirects du projet auraient pu être analysés, en particulier sur l'eau : l'augmentation des effluents (eaux usées) du territoire, peut concourir à la détérioration des milieux et des sites Natura 2000 situés à l'aval hydraulique du territoire, y compris d'autres sites non-évoqués ici tels que ceux des boucles ou de l'estuaire de la Seine.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 en analysant les effets indirects du projet de SCoT sur la pollution diffuse des eaux souterraines et de surface.

- **Les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du SCoT sont présentés au chapitre 6 de l'évaluation environnementale. Très nombreux, mais parfois redondants, ils sont bien rattachés aux objectifs du DOO, disposent d'une périodicité de suivi et identifient correctement le fournisseur de la donnée. Néanmoins, les indicateurs devraient être complétés de valeurs initiales et de valeurs cibles chaque fois que possible, ainsi que par la présentation de mesures correctrices à apporter en cas de non atteinte de seuils ou d'identification, à un stade précoce, d'un éventuel écart pouvant être à l'origine d'impacts négatifs imprévus sur l'environnement.

En outre, la formulation de la plupart des indicateurs (« nombre de ») ne permet pas d'avoir un regard sur l'efficacité des mesures. Par ailleurs, si le suivi des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des documents d'urbanisme peut s'avérer judicieux, il convient de rappeler que certaines communes du territoire sont dotées d'une carte communale, et non d'un plan local d'urbanisme. De plus, les règlements écrit et graphique peuvent également constituer des sources de mise en œuvre des prescriptions du SCoT qui ne pourront être évaluées si seules les OAP sont suivies. Le volet d'indicateurs serait donc à améliorer.

L'autorité environnement recommande de diversifier les indicateurs de suivi afin d'essayer de mesurer le plus précisément possible les impacts du SCoT sur l'environnement et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Elle recommande également de compléter les indicateurs par des valeurs initiales et des valeurs cibles, ainsi que par des mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles.

4. ANALYSE DU PROJET DE PLU ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

4.1. L'EAU

- *Préservation des zones humides*

Les zones humides du territoire n'ont pas été recensées à l'occasion de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. Seules les zones humides identifiées par la DREAL et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine – Normandie, situées dans la vallée de l'Iton, sont donc portées à la connaissance du public et des communes dans le dossier.

Dans ces secteurs de zones humides avérées, le DOO prescrit l'interdiction de toute ouverture à l'urbanisation par les documents d'urbanisme communaux. C'est une bonne mesure. Pour autant, il n'est pas rendu obligatoire pour les communes de réaliser un inventaire des zones humides du territoire lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, alors que les données manquent à leur échelle. À défaut d'être étendue sur l'ensemble du territoire intercommunal, cette disposition aurait au moins pu être prévue pour toutes les communes concernées par des vallées traversées par des cours d'eau permanents ou temporaires.

En outre, le DOO ne prescrit pas l'impossibilité de réaliser des projets dans ces secteurs. Il se contente de reprendre la législation existante et n'apporte donc pas de plus-value.

- *Ressource en eau*

Il n'est pas indiqué clairement, dans l'état initial de l'environnement, que la ressource en eau est suffisante pour les besoins exprimés par le projet de SCoT. De plus, contrairement à ce qui est affirmé dans le dossier, la masse d'eau de la « *craie altérée du Neubourg / Iton / plaine Saint-André* » dans laquelle sont effectués les captages d'eau potable de la collectivité est considérée comme en mauvais état qualitatif et quantitatif pour 2019 et peine donc de plus en plus à se recharger de manière efficace compte tenu de l'évolution du régime des pluies et des pressions qui s'accroissent sur la ressource. Le dossier ne quantifiant pas les besoins découlant du projet, il ne permet pas de lever le doute sur la suffisance de la ressource, déjà fortement sollicitée et polluée.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer les besoins en eau potable estimés en tenant compte du projet d'accueil de nouvelles entreprises et de plus de 6 000 habitants supplémentaires, de s'assurer de la soutenabilité de ce projet vis-à-vis de la ressource et de définir, le cas échéant, des modalités de gestion quantitative et qualitative des eaux souterraines à même d'assurer un approvisionnement soutenable pour le territoire.

- Les risques liés à l'eau : inondations et ruissellements

Le territoire de la communauté de communes du Pays du Neubourg est très fortement exposé aux ruissellements des eaux pluviales, provoquant des inondations régulières, et à l'infiltration rapide des eaux de pluie dans des « bétoires » (puits karstique), provoquant une altération de la qualité des eaux souterraines. La modification progressive des pratiques culturales (suppression des haies et talus, des mares et fossés, retournement des prairies, arrêt des cultures hivernales) concourt fortement aux ruissellements. Un plan d'actions en plusieurs phases a été élaboré suite à la réalisation de deux études sur les deux bassins versants principaux du territoire.

Les haies, talus, mares, zones humides, alignements d'arbres, fossés, sont autant d'éléments naturels qui jouent un rôle majeur dans la bonne gestion des eaux pluviales, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Ce sont les services écosystémiques ou solutions fondées sur la nature. En raison de son fort profil agricole intensif, le territoire du Pays du Neubourg ne dispose plus de ces éléments que de manière sporadique. Seules les mares sont encore relativement nombreuses. Le document d'orientation et d'objectifs prévoit, à raison, de protéger les reliquats de ce patrimoine, pour ses fonctionnalités à la fois écologiques, paysagères et hydrologiques. Néanmoins, au regard du nombre et de l'importance croissante des phénomènes climatiques extrêmes, une plus grande ambition aurait été attendue dans la reconstitution d'une trame verte et bleue, également support de biodiversité. Une mesure en faveur de la reconstitution de linéaires de haies, de talus ou de fossés perpendiculaires à la pente aurait pu être formulée en ce sens, les plans locaux d'urbanisme pouvant prévoir des linéaires de haies à préserver ou à remettre en état, par exemple, au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande de rédiger, dans le document d'orientation et d'objectifs, une mesure dotée d'un objectif chiffré en faveur de la reconstitution d'un réseau de haies, fossés et talus afin de limiter les ruissellements et les pollutions des eaux superficielles et souterraines. Cette mesure sera également favorable à la reconstitution d'une trame verte-et-bleue, à l'atténuation du changement climatique par captation de carbone, à la préservation et la qualification des paysages.

4.2. LES SOLS

- Qualité écologique et agronomique des sols

L'état initial de l'environnement aborde, sans vraiment la développer, la qualité agronomique et écologique des sols du territoire du Pays du Neubourg. Le DOO impose aux futurs documents d'urbanisme la réalisation d'un diagnostic agricole. Il aurait été souhaitable de préciser que celui-ci devra également comprendre un diagnostic de la qualité agronomique et écologique des sols afin de déterminer les secteurs les moins susceptibles d'être affectés par un changement d'affectation des sols.

- Modération de la consommation d'espace et lutte contre l'artificialisation des sols

Entre 2008 et 2017, 163 hectares (soit 18 ha/an) d'espaces naturels et agricoles ont été consommés par l'urbanisation, notamment à vocation d'habitat. Deux tiers de cette enveloppe étaient constitués d'espaces agricoles et essentiellement de prairies.

L'enveloppe prévue pour les vingt années à venir, 160 hectares, est toujours importante (environ 4 hectares par commune) mais, du strict point de vue de la dynamique amorcée, elle place le territoire dans une trajectoire intéressante de diminution de la consommation d'espace, avec une division par plus de deux (8 ha/an) de la dynamique actuelle. L'objectif de zéro artificialisation nette des sols à terme représentera néanmoins un effort important pour ce territoire.

Le DOO prévoit la répartition d'enveloppes de logements à construire entre le pôle central du Neubourg (660 logements), les pôles secondaires constitués de Brosville, Hondouville, Quittebeuf, Saint-Aubin-d'Ecroville et Sainte-Colombe-la-Commanderie (570 logements) et les autres communes (1 770 logements). Il fixe également des densités de logements par hectare à respecter qui varient de 10 logements par hectare dans les communes rurales ne bénéficiant pas d'un réseau d'assainissement collectif à 38 dans le centre-ville du Neubourg.

La clé de répartition de l'enveloppe de logements respecte les équilibres démographiques actuels : en 2016, Le Neubourg accueillait 18 % de la population, les pôles secondaires 16 % et les communes rurales 66 % ; les enveloppes dédiées prévues par le SCoT représentent respectivement 22 %, 19 % et 59 % des 3 000 logements à construire, soit des proportions équivalentes à la situation actuelle. Dès lors, l'objectif d'accentuation de la polarisation du territoire autour de ses pôles de vie, affiché dans le PADD et le DOO, ne semble pas atteignable par cette disposition. Le *statu-quo* est maintenu, avec des conséquences directes sur la consommation d'espaces naturels et agricoles ainsi que sur les distances entre logements d'un côté et services et commerces de l'autre, qui favoriseront la permanence d'une forte mobilité essentiellement carbonée.

En revanche, un point positif du DOO en matière de lutte contre l'extension de l'urbanisation est l'obligation de réaliser au minimum deux tiers de la construction de logements en densification « *dans toutes les communes* », c'est-à-dire dans chacune d'entre elles. Le principe de moindre impact justifié des secteurs d'extension de l'urbanisation du point de vue des risques, de l'occupation des sols et des fonctionnalités agricoles et naturelles est également judicieusement rappelé. En particulier, les vergers, prairies et cultures spécifiques, dotés de sols et de fonctionnalités écologiques et hydrologiques plus riches, devront être préservés de l'extension de l'urbanisation. En revanche, une fenêtre est laissée à l'extension des hameaux qui pourrait contribuer au mitage et donc, notamment, au morcellement des milieux et à l'augmentation des gaz à effet de serre du fait d'un recours accru à l'automobile.

Enfin, d'une manière générale, l'étude du potentiel foncier mobilisable dans le tissu urbain existant est peu développée, qu'il s'agisse de logements ou d'activités. Sur ce dernier volet particulièrement, le dossier est peu explicite, alors que 70 hectares sont prévus pour l'extension de l'urbanisation en faveur de l'activité. Les besoins dans ce domaine ne sont d'ailleurs par réellement qualifiés ni quantifiés. Un meilleur effort de qualification du besoin, de localisation du potentiel densifiable et des secteurs d'extension des zones d'activités aurait été attendu.

L'autorité environnementale recommande de mettre en place des mesures permettant d'accentuer la polarisation prévue par le SCoT en faveur de la ville-centre et des pôles secondaires. Elle recommande également de limiter plus fortement l'extension des hameaux et de mieux qualifier et localiser les besoins pour l'accueil d'activités sur le territoire.

- Risques d'érosion

L'état initial de l'environnement révèle une très forte sensibilité du territoire aux phénomènes d'érosion des sols, présentant des risques pour les habitants et les constructions lors de phénomènes de ruissellement ou de coulées de boues importants, mais également pour la pérennité de la qualité agronomique des sols. En effet, c'est le plateau agricole, qui connaît ce type de phénomènes les plus importants.

À ce titre, les recommandations formulées plus haut concernant le maintien et la reconstitution d'un maillage bocager ont également ici leur intérêt.

4.3. LE CLIMAT

- L'atténuation du changement climatique

Dans le territoire, seuls 21 % des actifs travaillent dans leur commune de résidence et on observe une très forte dépendance des habitants aux déplacements en voiture individuelle (86,9 % des actifs vont au travail en voiture, 1,6 % en transports en commun, 2,4 % en vélo, 4 % à pied : chiffres de 2013). En l'état, une collectivité dispose de deux leviers pour remédier à cette situation : elle peut soit réduire les besoins en déplacements, soit réduire l'impact de ces modes de déplacement. Ces deux leviers sont utilisés par le projet.

Pour ce qui est du premier levier, le DOO favorise la mixité fonctionnelle dans les zones d'ouverture à l'urbanisation des futurs documents d'urbanisme et prévoit le maintien, voire l'augmentation, d'une offre de services et de commerces dans les centre-bourgs de la commune-centre et des pôles secondaires. Concernant le deuxième, la collectivité entend réfléchir à la mise en place d'un réseau de transports en commun, aujourd'hui inexistant, ou à l'extension des réseaux des territoires voisins pour proposer une alternative à la voiture individuelle. Le développement des cheminements doux, du covoiturage et des véhicules électriques est, en attendant, directement pris en compte par le DOO avec des mesures prescriptives à destination des communes.

Le DOO est intéressant à un autre titre puisqu'il prescrit, dans le règlement des futurs documents d'urbanisme, le recours à des mesures en faveur du bioclimatisme² dans les aménagements, aux énergies renouvelables ainsi qu'à des matériaux durables dans les zones d'activités. En revanche, le DOO s'en tient à des recommandations, et non à des prescriptions, s'agissant de la qualité énergétique du bâti et ne va donc pas au-delà des mesures de droit commun prévues par les codes de l'urbanisme ou de la construction et de l'habitation.

En ce qui concerne le recours aux énergies renouvelables, le dossier ne comprend pas d'étude du potentiel du territoire en matière d'énergie solaire ou de méthanisation, se contentant d'évoquer un potentiel certain. En dehors de l'interdiction de création de parcs photovoltaïques sur des terres agricoles ou naturelles, qui seront cantonnés aux toitures, ombrières et friches, le recours aux énergies renouvelables est promu par le DOO de manière plus ou moins explicite (l'éolien n'est par exemple pas mentionné dans des prescriptions ou des recommandations). Fixer un objectif de part de renouvelable à atteindre dans le mix énergétique territorial et se donner les moyens de mesurer l'atteinte de cet objectif auraient pu être un moyen intéressant de mobiliser les acteurs sur cette thématique.

- L'adaptation au changement climatique

L'adaptation au changement climatique doit marquer tous les choix d'aménagement, afin de garantir aux habitants actuels et futurs des conditions de vie pérennes où les risques sont minimisés au regard de l'évolution rapide du climat et des conséquences qui en découlent. Celles-ci peuvent s'exprimer à plusieurs niveaux : élévation du niveau de la mer, modification du régime des pluies, augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, raréfaction de la ressource en eau, augmentation de la fréquence et de l'intensité des îlots de chaleur, perte accélérée de biodiversité, etc.

Cette thématique n'est pas ou peu abordée par le dossier et ne conduit à aucune recommandation ou prescription dans le DOO.

L'autorité environnementale recommande de fixer des objectifs chiffrés de recours aux énergies renouvelables dans le territoire. Elle recommande également de mieux prendre en compte l'adaptation au changement climatique et de formuler des prescriptions opérationnelles sur cette thématique.

4.4. LA BIODIVERSITÉ

La méthodologie d'élaboration de la trame verte et bleue du territoire manque de clarté et ne tient pas compte des ruptures de continuités, notamment les voies de communication. Les fonctionnalités des différents éléments d'intérêt écologique ne sont pas véritablement étudiées, alors qu'un chemin agricole ne saurait constituer un corridor aussi fonctionnel qu'une haie multistrates sur talus. Le schéma de la trame verte et bleue qui émerge est donc à la fois optimiste quant à la réalité des fonctionnalités du territoire (ex : 250 m de zone tampon autour de chaque élément, qui ne prend appui sur aucune appréciation objectivée) et muet sur les leviers à déployer pour reconstituer la réalité de cette trame à l'échelle du territoire. Ceci est d'autant plus important que les documents d'urbanisme de rang inférieur déclineront à l'échelle du territoire communal la trame du SCoT, excessivement schématique (page 61) et peu lisible.

² Le bioclimatisme (ou la bioclimatique suivant les ouvrages) regroupe l'ensemble des techniques et méthodes permettant une gestion plus frugale de l'énergie dans le bâtiment en tirant parti de son environnement et du climat, tout en améliorant sensiblement le confort de vie.

Le DOO prend néanmoins des mesures nécessaires en faveur de la préservation des éléments supports de cette trame verte et bleue. Les réservoirs de biodiversité majeurs du territoire seront préservés, de même que le petit patrimoine naturel relictuel. Sera notamment interdit le développement de l'urbanisation vers les coteaux (milieux de pelouses calcicoles remarquables) dans la vallée de l'Iton. En revanche, comme évoqué plus haut, les mesures en faveur de la reconstitution de cette trame verte et bleue demeurent trop allusives. L'absence d'identification précise des secteurs à reconnecter fait en ce sens défaut.

L'autorité environnementale recommande de détailler plus précisément les modalités d'élaboration de la trame verte et bleue du territoire et de doter les communes d'objectifs concrets de reconstitution des continuités écologiques dans un territoire où elles font défaut.

Il convient par ailleurs de noter que le choix de développer les pôles secondaires de Brosville et Hondouville peut sembler contradictoire avec les objectifs d'interdiction de l'urbanisation des zones humides, des coteaux calcaires ou du mitage. Une grande vigilance devra donc être observée lors de l'urbanisation de ces communes, afin de préserver les milieux extrêmement sensibles qu'elles accueillent.

4.5. L'AIR

Outre les polluants régulièrement relevés, il convient de souligner que l'émission de pesticides issue de l'agriculture intensive est vraisemblablement importante pour le territoire. À ce titre, le territoire du Pays du Neubourg ne disposant pas d'une station de mesure fixe, il aurait dû être fait appel à une station mobile permettant de qualifier la qualité de l'air de la communauté de communes.

L'autorité environnementale recommande de mieux qualifier l'état initial en lien avec la composante air, afin notamment de guider l'action des communes sur cette thématique en matière de réduction des nuisances à la source d'une part et d'exposition des populations d'autre part.