



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie
sur l'élaboration du
schéma de cohérence territoriale (SCoT)
Évreux Portes de Normandie - communauté de
communes du pays de Conches (27)**

N° : 2019-3195

<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 9 octobre 2019 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Évreux Portes de Normandie - communauté de communes du pays de Conches (27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Sophie CHAUSSI et Corinne ETAIX.

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 le syndicat mixte Évreux Portes de Normandie – communauté de communes du pays de Conches pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 12 juillet 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 17 juillet 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 ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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

Synthèse de l'avis

Le comité syndical Évreux Portes de Normandie – communauté de communes du pays de Conches a arrêté le 3 juillet 2019 l'élaboration de son schéma de cohérence territorial (SCoT), puis l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 12 juillet 2019.

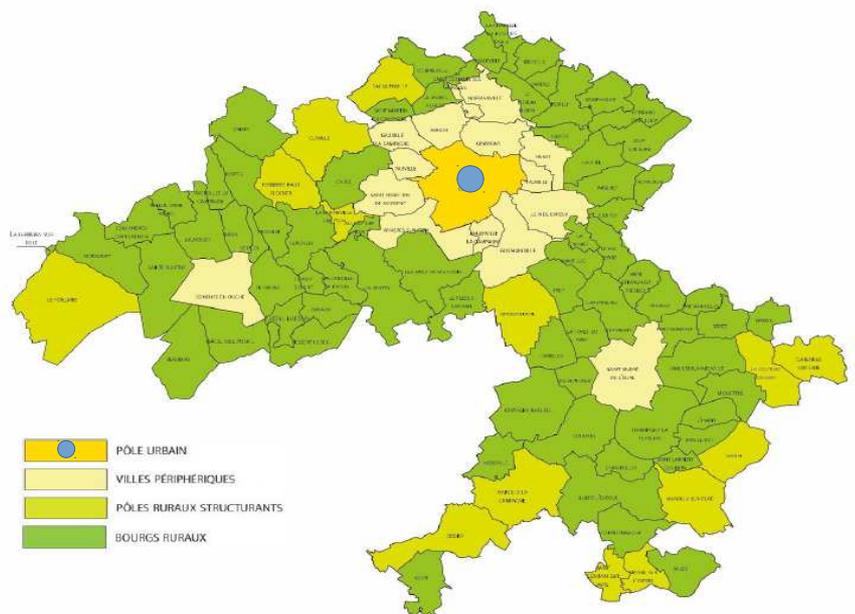
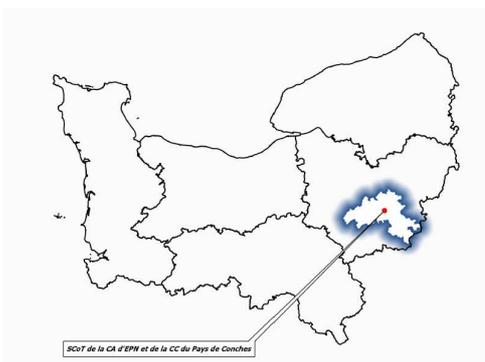
Le territoire du SCoT couvre 101 communes sur une superficie de 92 000 hectares et compte environ 147 000 habitants. Il est retenu comme scénario démographique une augmentation de 12 000 habitants et un besoin de 13 600 nouveaux logements. À l'horizon 2040, le projet de SCoT prévoit pour l'habitat et les activités économiques, une consommation minimale d'espaces de 662,5 hectares en extension et 197,45 hectares en densification.

Les documents sont globalement de bonne qualité rédactionnelle et bien illustrés. L'évaluation environnementale, qui s'appuie sur un état initial satisfaisant, a été menée de manière approfondie. Certaines parties méritent néanmoins d'être complétées comme le résumé non-technique ou les indicateurs de suivi. En outre, des cartographies plus opérationnelles seraient les bienvenues, notamment pour définir les espaces et éléments naturels et paysagers à préserver.

Le projet de SCoT s'appuie sur une armature urbaine cohérente et une volonté de protéger les espaces naturels reconnus. Cependant, des précisions doivent être apportées pour expliquer les raisons qui valorisent la création de logements dans les bourgs ruraux par rapport aux pôles ruraux structurants.

L'autorité environnementale recommande, entre autre, à la collectivité de :

- décrire plus précisément la démarche itérative qui a été menée pour élaborer le projet de SCoT et la façon dont les conclusions tirées de l'ensemble des concertations ont été intégrées ;
- compléter l'analyse des choix opérés, notamment le nombre de logements vacants à réhabiliter et la part de ces logements dans la construction totale prévue de logements dans les 20 prochaines années ;
- compléter les chiffres relatifs aux prévisions de consommation d'espace foncier sur 20 ans et démontrer comment son projet s'inscrit dans la politique de lutte contre la consommation d'espaces et dans l'objectif à terme de « zéro artificialisation nette » énoncé au niveau national ;
- conforter de façon plus volontaire son projet en matière de performance énergétique des bâtiments (par exemple en définissant des zones de performance renforcée) et se projeter de façon plus ambitieuse en matière de mobilité décarbonée en milieu rural.



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.

1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

Le comité syndical Évreux Portes de Normandie – communauté de communes du pays de Conches a prescrit le 29 juin 2017 l'élaboration de son schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le projet de SCoT a été arrêté le 3 juillet 2019. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 12 juillet 2019.

Conformément à l'article R. 104-7 du code de l'urbanisme, la révision du SCoT doit faire l'objet d'une évaluation environnementale. Elle 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 2000¹.

L'évaluation environnementale constitue une démarche itérative visant à intégrer la prise en compte de l'environnement tout au long de l'élaboration du SCoT.

2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le dossier de SCoT remis à l'autorité environnementale comprend les pièces suivantes :

- le *rapport de présentation (RP)* comprenant :
 - *Partie 1 Diagnostic stratégique, explication des choix retenus pour établir le PADD et le DOO, analyse et justification de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers* de 158 pages ;
 - *Partie 2 Évaluation environnementale – État initial de l'environnement* de 354 pages ;
 - *Partie 3 Évaluation environnementale – Rapport environnemental* de 174 pages ;
- le *projet d'aménagement et de développement durables (PADD)* de 33 pages ;
- le *document d'orientation et d'objectifs (DOO)* de 77 pages ;
- le *bilan de concertation* de 12 pages.

2.1. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE ITÉRATIVE

L'évaluation environnementale vise une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme au travers d'une démarche itérative structurée. Celle-ci consiste à étudier différents partis d'aménagement, à comparer leurs effets sur l'environnement et à en déduire des mesures permettant de les éviter, puis de les réduire, voire les compenser. Elle implique également

¹ Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats, en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

une concertation et une information renforcées avec le public.

La méthodologie de l'évaluation environnementale est décrite dans la partie 2 du rapport de présentation, plus particulièrement aux pages 7 à 12, puis aux pages 58 à 59 de la partie 3. Son évocation se limite uniquement à exposer les obligations réglementaires attachées à une évaluation environnementale.

Par ailleurs, les différentes itérations de la démarche ne sont pas assez mises en évidence. Le rapport ne rend pas compte des conclusions des multiples réunions qui ont été menées pour élaborer le SCoT. En outre, seule l'évolution du scénario démographique est évoquée et les éventuelles variantes ou changements apportés en cours de rédaction sur le PADD et sur le DOO sont présentés, mais très succinctement.

L'autorité environnementale recommande de préciser la démarche itérative menée pour élaborer le projet de SCoT et d'intégrer dans la description de cette démarche les conclusions des réunions de concertation avec les divers acteurs, la nature des observations formulées, l'origine et la motivation des choix qui ont ensuite été opérés.

2.2. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Le contenu du rapport de présentation et de l'évaluation environnementale du SCoT est défini aux articles R. 141-2 à R. 141-3 du code de l'urbanisme. En l'espèce, tous les éléments formellement attendus sont fournis dans le rapport de présentation.

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

D'une manière générale, la forme du rapport de présentation est de bonne qualité. Il est bien rédigé, documenté et illustré, ce qui en facilite la compréhension. Néanmoins, l'échelle des cartes, pour ce vaste territoire, n'est pas toujours adaptée et les cartes sont souvent floues dans la partie 2 dédiée à l'état initial de l'environnement. Il conviendrait de revoir le format et l'échelle de certaines cartes afin de les rendre plus lisibles et opérationnelles, en particulier pour les futurs documents d'urbanisme infra SCoT.

- Le **diagnostic** (pages 4 à 134 de la partie 1 du RP) présente un travail riche portant sur les atouts et faiblesses du territoire, son fonctionnement et ses dynamiques, les habitants, l'économie, le logement, les transports et les mobilités, les services et équipements. Complet et bien documenté, il livre une analyse précise de l'état des lieux sur ces différentes thématiques et permet ainsi de dégager les enjeux à prendre en compte dans l'élaboration du PADD. Les enjeux sont d'ailleurs détaillés en conclusion de chaque chapitre thématique.

Il expose, entre autre, les évolutions constatées en matière de population et de logements sur le périmètre du SCoT, ainsi que la structuration spatiale du territoire. Ce dernier est marqué par une « *dichotomie urbain-rural* » avec Évreux comme ville centre et polarisante en termes d'emploi et de population. La dynamique démographique a été forte entre 1999 et 2014 (+0,5 % en moyenne/an). Cette croissance repose exclusivement sur un solde naturel positif, ce qui en fait un territoire jeune. Néanmoins, le « *pôle supérieur* » constitué par la commune d'Évreux connaît une évolution négative de sa population depuis 1999, au profit des pôles intermédiaires et de proximité. L'évolution démographique s'accompagne d'une augmentation forte du nombre des ménages, particulièrement des ménages de moins de deux personnes. Ces derniers représentent les 2/3 des ménages du territoire. Le nombre de logements progresse régulièrement en moyenne annuelle d'environ 600 unités depuis 1999 pour atteindre 61 531 logements en 2014 et connaît une forte augmentation des logements vacants, surtout sur la période 1999 – 2014 (+ 1 768 logements vacants soit + 68 %). En matière d'emploi, Évreux, chef-lieu de département, concentre près de 70 % des emplois du territoire. Les villes périphériques à Évreux ainsi que la commune de Saint-André-de-l'Eure constituent les villes attractives du territoire. Les autres communes sont principalement résidentielles.

Enfin, en termes de consommation d'espaces (pages 134 à 144 de la partie 1 du RP), 714 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers ont été consommés sur la période 2005 – 2015, soit une moyenne de 71 hectares par an. Cette consommation concerne 451 hectares pour de l'habitat, 128

hectares pour les activités économiques, le reste (135 hectares) étant consacré aux usages relatifs à l'exploitation de mines, aux décharges, aux chantiers et aux espaces verts artificialisés.

• **L'état initial de l'environnement** (partie 2) aborde l'ensemble des thèmes attendus : le territoire physique, les paysages, la ressource en eau, la biodiversité, les sols, l'agriculture, les risques et nuisances, le changement climatique, la qualité de l'air et l'énergie. Il est de bonne qualité et pédagogique mais la lisibilité de nombreuses cartes mériterait d'être améliorée.

Le territoire du SCoT est riche de milieux naturels variés. Il comporte 92 ZNIEFF² de type I, 6 ZNIEFF de type II, 4 sites Natura 2000, et 11 espaces naturels sensibles³. Il présente un réseau hydrographique riche, composante de certains sites Natura 2000 (l'Iton, l'Avre, l'Eure, la Risle, la Guiel, la Charentonne, etc.), souvent classé en catégories 1 et 2⁴ et assurant des continuités écologiques composées d'un écosystème remarquable en termes d'habitat et d'espèces faunistiques et floristiques. Le périmètre du SCoT est vulnérable aux risques d'inondation, en particulier par débordement de cours d'eau (quatre plans de prévention des risques inondation sont approuvés) et remontées de nappes phréatiques, surtout pour les zones en fond de vallée.

Le territoire est concerné par des zones à dominantes humides du SDAGE⁵ Seine-Normandie, situées le long des lits majeurs des cours d'eau. Le SAGE⁶ de l'Iton a défini six secteurs géographiques parmi lesquels des zones humides d'intérêt environnemental particulier qu'il convient de préserver, dont trois sont situées dans le périmètre du SCoT.

L'identité paysagère du territoire est marquée par une forte présence rurale et agricole de paysages ouverts. L'hydrographie forge aussi le territoire et inscrit la présence de l'eau comme un élément paysager manifeste et structurant pour des habitats naturels riches. Enfin, les massifs forestiers et boisés occupent une part importante du territoire.

En matière de risque, le périmètre du SCoT recense plus de 6 650 cavités souterraines, dont 2 700 avérées. 83 communes sont concernées par des cavités souterraines dont les indices sont non localisés.

En matière d'énergie, la part de production d'énergies renouvelables dans la production totale est de 10,2 %, majoritairement thermique et dominée par le bois-énergie (bois-énergie chaudière et domestique). Cette part est actuellement en deçà des objectifs de la France à l'horizon 2020, qui prévoient une part dans la production de 23 %. La production de chaleur par méthanisation ou par panneaux photovoltaïques constitue une très faible part du bilan. Le potentiel de production d'énergies renouvelables a été bien appréhendé, notamment sur la base du plan climat énergie du Grand Évreux Agglomération. Les potentialités se trouvent dans le photovoltaïque, le géothermique et la biomasse (bois-énergie, méthanisation et récupération par chaleur fatale⁷ sur le réseau d'assainissement). Pour

2 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. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

3 Les Espaces naturels sensibles (ENS) ont pour objectif de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels ou des champs d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ; mais également d'aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Ces espaces sont définis par les conseils départementaux.

4 Le préfet coordonnateur de bassin peut prendre des arrêtés de classement des cours d'eau en liste 1 ou en liste 2 au titre de l'article L.214-17 du code de l'environnement. Les rivières sont classées en deux catégories piscicoles distinctes en fonction des populations qu'elles accueillent.

- la 1^{re} catégorie correspond à des eaux dans lesquelles vivent principalement des poissons de type Salmonidés (Truite, Saumon, etc.).
- les eaux de 2^e catégorie abritent majoritairement des populations de poissons de type Cyprinidés (Carpe, Barbeau, Gardon, etc.). Les règles de pêche y sont différentes (voir arrêté préfectoral) ainsi que les règles relatives aux vidanges ou travaux en rivière.

5 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

6 Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) approuvé par arrêté préfectoral le 12 mars 2012.

7 Par chaleur fatale, on entend une production de chaleur dérivée d'un site de production, qui n'en constitue pas l'objet premier, et qui, de ce fait, n'est pas nécessairement récupérée. Les sources de chaleur fatale sont très diversifiées. Il peut s'agir de sites de production d'énergie (les centrales nucléaires), de sites de production industrielle, de bâtiments tertiaires d'autant plus émetteurs de chaleur qu'ils en sont fortement consommateurs comme les hôpitaux, de réseaux de transport en lieu fermé, ou encore de sites d'élimination comme les unités de traitement thermique de déchets.

ce qui concerne l'énergie éolienne, la présence de la base aérienne 105 limite les implantations à 23 communes situées au sud et à l'ouest du territoire. Cette analyse concerne uniquement le grand éolien et ne prend pas en compte le micro ou petit éolien adapté à la production domestique. Dans un souci de synthèse, il aurait été intéressant de fournir un tableau récapitulant ces différents potentiels.

En matière de gaz à effet de serre, le taux moyen d'émission de carbone par habitant est légèrement inférieur à la moyenne nationale. L'industrie est à l'origine de 45 % du total des émissions, suivi par le secteur résidentiel (19 %) et celui des transports (15 %).

Concernant la thématique de l'eau, le rapport n'est pas très conclusif. Les chiffres des volumes totaux d'eau consommée et de leurs évolutions ne sont pas explicitement fournis. Le dossier ne permet pas d'apprécier la tension sur la ressource. Cela est d'autant plus intéressant que cette ressource conditionne la dynamique d'évolution du territoire (démographique et économique) et que le rapport indique que « *les réserves de capacité des captages ne sont pas connues à ce stade* » (page 59 de la partie 2).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement pour préciser l'évolution du besoin en eau et la tension éventuelle sur la ressource à l'échelle du territoire du SCoT.

- Les **choix opérés** pour établir les orientations du SCoT sont exposés dans les chapitres 2 et 3 de la partie 1. À partir de l'analyse de la consommation foncière passée et du potentiel de densification, les modalités de calcul du nombre de logements nécessaires et plus généralement celles de la mise en œuvre du projet de SCoT sont fournies. Il aurait été pertinent d'expliquer le choix de ne pas donner la priorité à la réhabilitation des logements vacants (4 400 logements), dont le nombre croit fortement, par rapport au choix de construire de nouveaux logements plus consommateurs de foncier, tant en extension qu'en foncier disponible dans le tissu urbain.

Le rapport de présentation n'expose pas de scénarios ou de projets alternatifs (page 152 de la partie 1 et chapitre 4 de la partie 3), ce qui limite grandement la portée de la démarche effectuée, ne permet pas de justifier les choix opérés, et, au final, ne permet pas de savoir si le scénario retenu est celui de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine.

L'autorité environnementale relève l'absence de présentation de scénarios alternatifs, ce qui ne permet pas de justifier pleinement les choix opérés. Elle recommande donc d'approfondir et d'étayer l'analyse des choix opérés, notamment au regard de la consommation foncière générée, et de justifier la faible part des logements vacants à réhabiliter en regard de la production totale de logements prévue dans les 20 prochaines années.

- **L'analyse des incidences sur l'environnement** est exposée dans le chapitre 5 de la partie 3. Elle est bien structurée et comporte des paragraphes synthétiques conclusifs, mais reste néanmoins succincte.

Les zones à vocation économique en extension ou création ont fait l'objet d'un pré-diagnostic écologique (page 138 à 149 de la partie 3). Au regard de ce travail, une analyse aurait pu également être effectuée pour, par exemple, définir les secteurs d'extension de l'habitat. En outre, il serait opportun d'identifier des secteurs naturels, ou à risques, protégés par le SCoT au travers d'une cartographie précise et à une échelle opérationnelle, afin d'aider les collectivités à assurer la compatibilité de leur PLU ou PLUi avec les objectifs du SCoT.

L'autorité environnementale recommande de cartographier les secteurs en extension, ainsi que les secteurs naturels ou à risques, pour aider les collectivités à appliquer de façon opérationnelle les prescriptions du SCoT lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-23 du code de l'environnement pour tous les documents de planification soumis à évaluation environnementale, est présentée des pages 98 à 151 de la partie 3. La présentation claire et détaillée

de chaque site inclus dans le périmètre du SCoT ou jusqu'à 10 km des limites du périmètre du SCoT répond aux attendus. L'analyse met en évidence l'absence d'impacts sur les sites, à l'exception du site « Vallée de l'Eure » situé au nord d'Évreux qui est concerné par le projet de contournement de la ville, ou encore la création de la ligne nouvelle Paris Normandie, dont les tracés ne sont pas encore définitifs. Le SCoT renvoie à l'évaluation environnementale des projets, mais un premier niveau d'analyse aurait pu être effectué.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par les éléments d'analyse résultant des études conduites dans le cadre des projets en cours (contournement de la ville d'Évreux et ligne nouvelle Paris-Normandie).

- Les **indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du schéma sont présentés des pages 153 à 168 de la partie 3. Le nombre d'indicateurs est important. Néanmoins, il n'a pas été défini un « état zéro » ni de valeurs cibles qui permettraient d'améliorer le suivi. En outre, les mesures correctrices à apporter en cas de non-atteinte ou dépassement de seuils de ces indicateurs ou en cas d'impacts négatifs imprévus sont à identifier. Enfin, les moyens consacrés et les modalités de suivi n'ont pas été précisés.

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs de suivi avec des valeurs-cibles, des mesures correctrices en cas d'écart avec les cibles, et de préciser les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter leur suivi.

- **Le résumé non technique** (chapitre 1 de la partie 3) est trop succinct. Il ne contient pas tous les éléments prévus au 6° de l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme. Les orientations du DAAC⁸ ne sont pas présentées. Il doit être par ailleurs attractif et pédagogique ; or, il ne contient aucune illustration issue du rapport de présentation. Dès lors, le document ne remplit pas correctement son rôle. C'est en effet une pièce importante qui doit permettre de faciliter l'appropriation du document par le public.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par les éléments prévus à l'article R. 141-2 6° du code de l'urbanisme et de veiller à le rendre plus pédagogique.

2.4. ARTICULATION AVEC LES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

Conformément à l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation justifie la prise en compte et/ou la compatibilité du SCoT avec les documents cadres listés aux articles L. 131-1 et 2 du code de l'urbanisme. Tous les documents attendus sont analysés. Les objectifs de ces différents plans et programmes sont rappelés et les dispositions du SCoT les mettant en œuvre sont présentées (chapitre 1 de la partie 2 du RP).

Par anticipation, sans aller jusqu'à justifier de sa compatibilité, le SCoT aurait pu également décrire l'articulation de ses orientations avec le futur SRADDET⁹.

3. ANALYSE DU PROJET DE SCOT ET DE LA MANIÈRE DONT IL PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ HUMAINE

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

3.1. SOL

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, la consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent, notamment en région Normandie, un

⁸ Le document d'aménagement artisanal et commercial.

⁹ Le SRADDET – qui remplace le SRADDT, créé en 1995 et modifié en 1999 – a été institué par la loi NOTRe dans le contexte de la mise en place des nouvelles régions en 2016. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un schéma régional de planification qui fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional climat air énergie (SRCAE) et schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols y a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique¹⁰. De même, selon l'INSEE¹¹, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population.

Sur le territoire du SCoT, durant la période 2005-2015, la consommation d'espaces en extension, toutes vocations confondues, a été de 714 hectares (63,1 % pour l'habitat et 17,6 % pour les activités économiques hors mines, décharges, chantiers).

Un des objectifs du SCoT est de « limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » (objectif 1.3.2 du DOO). Le SCoT prévoit sur 20 ans la consommation de 662,5 hectares de foncier en extension et 197,45 hectares en densification. Les tableaux à la page 27 du DOO synthétisent cette consommation pour l'habitat – 495 hectares en extension et 185 en densification – et celui des pages 52-53 pour les activités économiques – 167,5 hectares en extension et 12,45 en densification. Cela amène la collectivité à conclure que « les dispositions du DOO prévoient une réduction de 45,12 % du rythme annuel de consommation foncière pour l'habitat et une réduction de 33,53 % » pour l'économie (page 148 de la partie 1), cela uniquement en termes d'extension. Néanmoins, en cohérence avec le bilan chiffré de la consommation foncière de la page 143 de la partie 1, il aurait été intéressant de développer également les objectifs de consommation foncière pour les autres thématiques abordées (mines, décharges, espaces verts ou non bâtis) qui ont consommé 137 hectares entre 2005 et 2015. Aucun chiffre ni explication n'est proposé. Il est donc difficile de conclure à une baisse de la consommation globale de foncier sans ces éléments. En outre, il est nécessaire d'intégrer la consommation liée à la densification (197,5 hectares) qui, pour être a priori plus vertueuse que la consommation d'espaces fonciers en extension, n'en demeure pas moins une utilisation de foncier en vue de son artificialisation.

L'autorité environnementale recommande de compléter les chiffres relatifs aux prévisions de consommation d'espace foncier sur 20 ans et de démontrer comment le projet de SCoT s'inscrit dans la politique de lutte contre la consommation d'espaces et dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » à terme énoncé au niveau national.

Le projet de SCoT affiche une ambition de croissance démographique de 12 000 habitants et un besoin de 13 600 logements, soit un besoin de 680 logements par an. La production de logements est répartie entre les deux établissements publics de coopération intercommunale concernés (11 600 logements pour Évreux Portes de Normandie et 1 800 logements pour la communauté de communes du pays de Conches). Un tableau synthétique réunit les données relatives aux logements et à la consommation foncière correspondante. L'objectif 3.1.2 prévoit que les documents d'urbanisme définissent la part des logements vacants à résorber ; néanmoins aucun objectif clair et ambitieux (ou même tendance) n'est fixé quant à cette part dans la production globale des logements sur 20 ans. Or, cette mobilisation permet de réduire la consommation d'espace, de réaménager des secteurs urbains ou résidentiels déjà bénéficiaires de réseaux et de réhabiliter un patrimoine déjà bâti.

L'autorité environnementale recommande d'établir une véritable stratégie de résorption des logements vacants.

La répartition des objectifs de logements a été hiérarchisée en s'appuyant sur une polarisation du SCoT. Le projet de SCoT définit également les densités maximales exigées pour les constructions de logements par pôle (objectif 3.1.2). Cependant, en termes de création de logements, le SCoT favorise la création de logements dans les bourgs ruraux par rapport aux pôles ruraux structurants. En effet, la part des logements prévus dans les bourgs ruraux est de 23,2 % contre 13,9 % pour les pôles ruraux structurants, ce qui paraît en contradiction avec l'objectif 1.1.4 qui préconise de « modérer le développement des bourgs ruraux ». Il serait intéressant d'expliquer les raisons de ce choix et d'en déduire les impacts en termes d'offre de transports en commun, de renforcement des liaisons du territoire, de proximité de services et d'équipements, etc.

10 Source : Direction générale des finances publiques (DGFIP), fichiers MAJIC 2011-2015, INSEE, Recensement de la population 2008-2013.

11 « En Normandie, le parc de logements s'accroît cinq fois plus vite que la population », INSEE Analyses Normandie, n°48, juin 2018.

L'autorité environnementale recommande de justifier le choix consistant à privilégier la création de logements dans les bourgs ruraux par rapport aux pôles ruraux structurants.

Cette hiérarchisation a également été effectuée pour les activités économiques (pôle structurant, pôles d'équilibres, pôles relais et pôles de proximité) avec un objectif qui privilégie l'investissement des friches d'activités avant toute nouvelle ouverture à l'urbanisation (objectif 2.2.3). Cependant, aucune orientation chiffrée ne vise à optimiser la surface dans les zones d'activités, comme cela est exigé pour les logements au travers de la densité de construction. En page 77 du DOO, il est privilégié « *une densité forte* » dans les zones d'activités et l'obligation d'appliquer un coefficient de biotope, mais cette orientation n'est pas appuyée par une recommandation plus opérationnelle qui permettrait aux collectivités de décliner cette orientation dans leur document d'urbanisme.

L'autorité environnementale recommande d'inclure une orientation chiffrée dans le SCoT encourageant la densification du foncier dans les zones d'activité, afin d'aider les collectivités à décliner cette ambition de façon opérationnelle dans leur document d'objectif.

3.2. LA BIODIVERSITÉ ET LE PAYSAGE

Le SCoT insiste sur l'importance de la préservation des milieux naturels de son territoire. Il prévoit de « *protéger les réservoirs de biodiversité et assurer la continuité des corridors écologiques* ». En page 16 du DOO, il est indiqué que « *le SCoT détermine les réservoirs de biodiversité majeurs au travers de tous types de milieux* » sans préciser clairement ce que ces derniers recouvrent.

Les réservoirs de biodiversité majeurs « définis » au SCoT doivent être repris et délimités plus précisément par les documents d'urbanisme locaux, qui doivent leur attribuer des mesures de protection adaptées. Notamment, tout développement de l'urbanisation devrait y être interdit, sauf exception, sous réserve de compatibilité avec la sensibilité et les objectifs de préservation des milieux. En cas d'urbanisation à proximité de ces réservoirs, le DOO recommande la mise en place de zones inconstructibles ou zones tampon. Mais le DOO, malgré sa volonté de préserver et maintenir la biodiversité, est muet sur des orientations claires qui favoriseraient cette préservation. Ainsi, aucune règle encadrant des constructions ou aménagements aux abords des réservoirs de biodiversité n'est définie. Des règles minimales auraient pu être recommandées en fonction de la nature et de la fonctionnalité des continuités écologiques.

Dans ce domaine, la présentation de cartes plus précises et plus détaillées pourrait permettre une déclinaison plus opérationnelle de ces éléments au sein des documents d'urbanisme infra SCoT.

Le SCoT attache une grande importance à la préservation du paysage. Ainsi, les collectivités, dans leur volonté de développement des zones économiques, des énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque, etc.), ou des logements, devront prendre en compte l'intégration paysagère et la qualité architecturale dans leurs projets d'urbanisme (orientation 3.4). Des coefficients de biotope¹² devront notamment être appliqués pour les zones d'activités économiques, et les documents d'urbanisme devront notamment valoriser les paysages par la mise en place d'un règlement local de publicité intercommunal ou en prenant en compte les cônes de vue. La volonté de ne pas accroître l'extension urbaine dans les hameaux ou les bourgs ruraux participe également à la protection paysagère.

Comme en matière de préservation de la biodiversité, il aurait été utile de présenter des cartes précises et détaillées en matière de paysage, au minimum sur les lieux les plus emblématiques du territoire, aux fins de permettre une déclinaison plus opérationnelle au sein des PLU, en vue de mieux les protéger.

L'autorité environnementale recommande de compléter le document d'orientation et d'objectifs (DOO) par la présentation de cartes définissant à une échelle plus locale les espaces et éléments naturels et paysagers devant être préservés. Elle recommande également de définir des règles encadrant les constructions ou aménagements aux abords des réservoirs de biodiversité.

¹² Un coefficient de biotope ou coefficient de biotope par surface ou coefficient de biotope à la parcelle désigne la part d'une surface aménagée qui sera définitivement consacrée à la nature dans la surface totale d'une parcelle à aménager ou aménagée.

3.3. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET L'ATTÉNUATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'un des objectifs fixés aux collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L. 101-2 7° du code de l'urbanisme) est la « *lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

Au-delà des modes de déplacement, des mesures peuvent être mises en place dans les documents d'urbanisme pour atténuer les impacts sur le climat et favoriser l'adaptation au changement climatique.

Le SCoT encourage la production d'énergies renouvelables (objectif 3.3.2). La part des énergies renouvelables dans la production totale d'énergie est de 10,2 %, l'objectif national étant de 23 % en 2020. Le DOO incite les PLU à favoriser la production d'énergies renouvelables (solaire, photovoltaïque, mutualisation de système de production de chaleur, biomasse et éolien). Il envisage également de s'appuyer sur le développement d'une station d'approvisionnement d'hydrogène sur le territoire. Cependant, aucune orientation chiffrée ou prospective n'est fixée concernant la production d'énergies renouvelables. Or, de nombreux potentiels ont été mis en évidence dans l'état initial.

Par ailleurs, en matière d'économies d'énergie, le SCoT aurait pu, à son échelle, définir des zones de performance énergétique renforcées. En effet, le DOO « *peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, installation et aménagements de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées* » (article L. 141-22 du code de l'urbanisme). A titre d'exemple, les projets d'extension ou de densification des zones d'activités gagneraient à être emblématiques sur le sujet de la transition énergétique. Or, l'absence de données chiffrées ne permet pas de mesurer l'efficacité énergétique du SCoT par rapport aux orientations nationales.

Sur le volet des déplacements, les objectifs du PADD et les orientations du DOO mettent en exergue la volonté de développer les mobilités alternatives à l'usage individuel de la voiture. Pour cela, le SCoT vise l'amélioration de la performance du réseau de transport collectif, le renforcement des liaisons douces et des intermodalités dans l'aménagement de l'espace, notamment à travers le développement d'aires de covoiturage. Les orientations se traduisent également par une polarisation du développement urbain. Cependant, l'accueil de nouvelles populations aura des impacts sur les émissions de gaz à effets de serre. Or, comme indiqué précédemment (partie 3.1 du présent avis), la part des constructions neuves prévues dans les communes rurales induira des déplacements motorisés générant des gaz à effets de serre (GES). Le SCoT ne propose pas de mesures spécifiques pour ces zones. Il aurait été intéressant par exemple de connaître plus précisément les lieux d'implantation des aires de covoiturage envisagées sur le territoire permettant à ces secteurs ruraux de se connecter à des modes de transports collectifs ou partagés (carte page 72 du DOO). Les orientations du DOO encouragent également la création de plans de déplacement administratifs ou entreprises sans pour autant développer les modalités de mise en œuvre de ces plans.

Afin de s'inscrire en cohérence avec la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, l'autorité environnementale recommande à la collectivité de conforter l'ambition de son projet en matière de performance énergétique des bâtiments (par exemple sur des zones de performance renforcée) ainsi qu'en matière de mobilité décarbonée, en particulier sur les bourgs ruraux.