



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie
sur l'élaboration du
plan local d'urbanisme intercommunal valant
programme local de l'habitat et plan de
déplacement urbain (PLUi-HD)
Évreux Portes de Normandie (27)**

N° : 2019-3211

<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 l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi-HD) Évreux Portes de Normandie (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 la communauté d'agglomération Évreux Portes de Normandie pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 19 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 24 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

La communauté d'agglomération Évreux Portes de Normandie a arrêté le 25 juin 2019 l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat et plan de déplacement urbain (PLUi-HD), puis l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 19 juillet 2019.

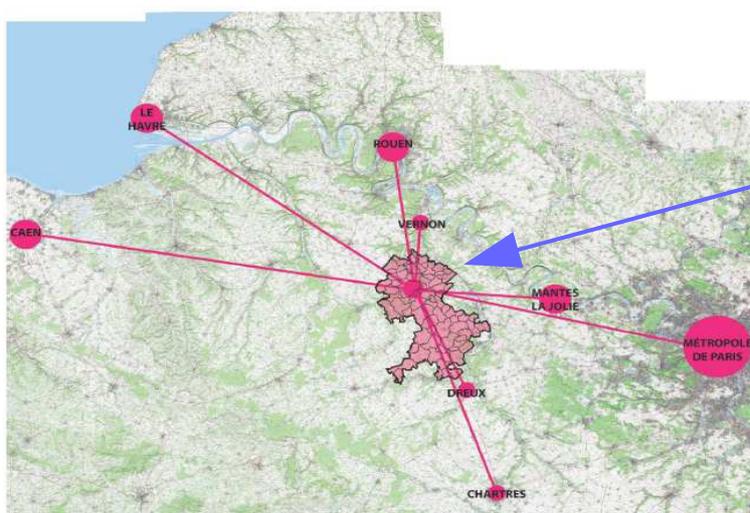
Le territoire du PLUi couvre 74 communes, soit une superficie de 65 314 hectares, et comptait environ 111 000 habitants en 2014. Selon les données fournies, parfois contradictoires, le PLUi prévoirait sur 10 ans la consommation d'environ 162 hectares en densification et 297 hectares en extension. Il est retenu comme scénario démographique une augmentation annuelle de la population de 0,38 %, augmentation générant un besoin de 5 900 nouveaux logements sur 10 ans.

Les documents fournis à l'autorité environnementale sont de qualité très moyenne. Les données chiffrées qui apparaissent dans les différents documents présentent des incohérences, ce qui ne permet pas toujours de bien comprendre les objectifs poursuivis. Certaines thématiques ne sont pas abordées.

Le projet de PLUi 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 conduisent à la création de logements dans les bourgs ruraux par rapport aux pôles ruraux structurants et à la forte consommation d'espaces fonciers au regard des objectifs nationaux de lutte contre la consommation d'espaces.

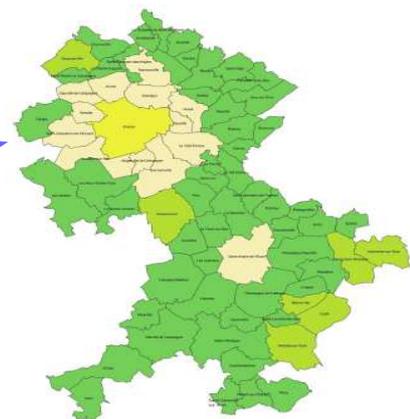
L'autorité environnementale recommande notamment à la collectivité de :

- réorienter son projet afin qu'il s'inscrive pleinement dans une politique de lutte contre la consommation d'espaces et dans l'objectif de « zéro artificialisation nette » à terme énoncé au niveau national ;
- présenter la démarche itérative qui a été menée pour élaborer le projet ;
- justifier les prévisions de croissance démographique retenues et les besoins en logements correspondants et de clarifier la stratégie de résorption des logements vacants mise en œuvre ;
- compléter le rapport de présentation avec une véritable analyse des incidences sur les sites Natura 2000 ;
- conforter son projet de façon plus ambitieuse en matière de performance énergétique des bâtiments ;
- compléter le volet déplacement du PLUi par des actions en faveur des mobilités durables ;
- fournir des éléments probants quant aux capacités du territoire à se développer au regard des ressources en eau actuelles et futures, comme au regard des capacités de traitement des eaux usées.



EPN dans le vaste territoire normand et francilien
Source : IGN

Armature territoriale PLUi-HD



Armature territoriale PLUi-HD

POLE URBAIN
POLES RURAUX STRUCTURANTS
POLES RURAUX STRUCTURANTS
SOURCES RURALES

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

La communauté d'agglomération Évreux Portes de Normandie a prescrit le 11 avril 2017 l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (74 communes) valant programme local de l'habitat et plan de déplacement urbain (PLUi-HD, dénommé PLUi dans la suite du texte). Le projet de PLUi a été arrêté le 25 juin 2019. Ce projet a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 19 juillet 2019.

Conformément à l'article R. 104-9 du code de l'urbanisme, l'élaboration du PLUi 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 PLUi 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 PLUi.

2. ANALYSE DE LA QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

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

- le *rapport de présentation (RP)* comprenant :
 - Volet 1 *Diagnostic territorial et état initial de l'environnement* de 300 pages ;
 - Volet 1.3 *Évaluation environnementale* de 34 pages ;
 - Volet 2 *Justifications* de 91 pages ;
- le *programme d'orientations et d'actions habitat (POA) – 4.1* (non paginé) ;
- le *règlement* – 5 de 171 pages + annexes
- des *annexes* – 7.1 *plan de prévention du risque inondation* ; 7.2 *recommandations acoustiques* ; 7.3 *arrêté de protection biotope airelle rouge* ; 7.4 *localisation captage alimentation en eau potable* ; 7.5 *informations archéologiques* ; 7.6 *liste des servitudes d'utilité publique* ;
- le *bilan de concertation* – 8 de 20 pages
- le *projet d'aménagement et de développement durables (PADD)* de 34 pages ;

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).

- le volet déplacement de 28 pages ;
- les orientations d'aménagement et de programmation ;
- le règlement graphique du PLUi.

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 une concertation et une information renforcées avec le public.

La méthodologie de l'évaluation environnementale n'est pas décrite dans les documents présentés. En outre, le bilan de la concertation ne rend pas compte des conclusions des multiples réunions qui ont été menées pour élaborer le PLUi ni de la façon dont elles ont été prises en compte dans les choix retenus pour l'élaborer.

L'autorité environnementale recommande de présenter la démarche itérative menée pour élaborer le projet de PLUi et d'intégrer dans la description de cette démarche les conclusions des réunions de concertation et la façon dont elles ont été prises en compte dans les choix retenus.

2.2. COMPLÉTUDE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Le contenu du rapport de présentation et de l'évaluation environnementale du PLUi est défini aux articles R. 151-1 à R. 151-5 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 peu satisfaisante. Les paginations des sommaires et celle du volet 1.3 sont inexistantes. Le volet 2 ne dispose que des parties 3 à 5 ; les parties 1 et 2 semblent faire défaut. Dans le volet 1.3, le sommaire précise que la partie 2.3 traitera de l'évaluation des incidences Natura 2000 ; or, cette partie est absente du document. A leur lecture, les documents fournis n'apparaissent pas pleinement aboutis ; des redondances existent par ailleurs dans le traitement des sujets, en particulier entre les volets 1.3 et 2 du RP (exemples des indicateurs de suivi).

- Le **diagnostic** (pages 103 à 299 du volet 1 du RP) présente pour autant un travail intéressant qui met en avant les atouts et les faiblesses du territoire au travers de son fonctionnement et de ses dynamiques, de ses habitants, de l'économie, du logement, des transports et des mobilités, des services et équipements. Complet et bien documenté, il est précis sur ces différentes thématiques et permet ainsi de faire ressortir les enjeux à prendre en compte dans l'élaboration du PADD. Ces enjeux sont d'ailleurs détaillés en conclusion de chaque chapitre thématique et ressortent d'une grille AFOM (atout, faiblesse, opportunité, menace).

Il expose, entre autres, les évolutions constatées en matière de population et de logements sur le périmètre du PLUi, 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 inférieure à celle du département entre 2009 et 2014 (+0,23 % en moyenne/an contre +0,5 % pour le département). 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 61 % des ménages du territoire. Le nombre de logements progresse régulièrement, de 509 unités en moyenne annuelle depuis 2006, et atteint 53 457 logements en 2015 ; les logements vacants sont en forte augmentation, surtout depuis 2009 (+ 7,4 % en moyenne par an entre 2009 et 2014), surtout sur la commune d'Évreux. En matière d'emploi, Évreux, chef-lieu de département, concentre près de 73,7 % 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.

En matière de déplacement, il existe une forte centralisation des flux au niveau d'Évreux, de Gravigny et de Saint-Sébastien-de-Morsent. Les déplacements domicile/travail se font largement en voiture individuelle (80 %). 11 % des déplacements se font à pied, 7 % se font en transports en commun et 2 % à vélo.

Les données relatives à la consommation d'espaces sont introduites en différents endroits du dossier, ce qui nuit à la compréhension des analyses (pages 288 à 293 du volet 1 du RP, page 12 du volet 2). 1 150 hectares, essentiellement agricoles, ont été consommés sur la période 1990 – 2012, dont près de 400 hectares entre 2008 et 2015. Ces 400 hectares se répartissent en 117 hectares pour le logement et 281 hectares pour les activités économiques. En revanche, les chiffres correspondant à la consommation d'espaces pour l'exploitation de mines, la construction de décharges, les dépôts et chantiers (espaces en constructions, excavations et sols remaniés) et les espaces verts artificialisés non agricoles (espaces verts urbain, infrastructures de loisirs, espaces verts des réseaux viaires et ferroviaires) ne sont pas présentés. Or, les données du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Évreux Portes de Normandie – communauté de communes du pays de Conches, dont le projet a été arrêté en juillet 2019, laissent entendre que ces chiffres peuvent ne pas être négligeables.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation en fournissant des données exhaustives relatives à la consommation d'espace sur les dix dernières années.

• **L'état initial de l'environnement** (pages 11 à 101 du volet 1 du RP) 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.

Le territoire du PLUi est riche de milieux naturels variés. Il comporte 65 ZNIEFF² de type I, 5 ZNIEFF de type II, 2 sites Natura 2000 et 5 espaces naturels sensibles³. Il présente un important réseau hydrographique, riche d'un écosystème remarquable, et qui caractérise certains sites Natura 2000 (l'Avre, l'Eure, l'Iton). Souvent classé en catégories 1 et 2⁴, ce réseau assure des fonctions de continuité écologique. Le périmètre du PLUi est vulnérable aux risques d'inondation, en particulier par débordement de cours d'eau (quatre plans de prévention des risques d'inondation sont approuvés) et remontées de nappes phréatiques, surtout pour les zones situées en fonds de vallée de l'Eure et de l'Iton.

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 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 1ère 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.

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 une est située dans le périmètre du PLUi.

L'identité paysagère du territoire est marquée par des paysages ouverts, de type rural et agricole. L'hydrographie, support d'habitats naturels riches, marque également le territoire sur le plan paysager. Enfin, les massifs forestiers et boisés occupent 21 % du territoire, ce qui est inférieur à la moyenne métropolitaine (31 %), dont 87 % de forêts privées composées de petites surfaces.

En matière de risque, le périmètre du PLUi est concerné par la présence de cavités souterraines, qui sont identifiées dans le règlement graphique du document d'urbanisme.

En matière d'énergie, la part de production d'énergies renouvelables dans la production totale est de 17,8 %, quasi-exclusivement thermique et dominée par le bois-énergie (bois-énergie, chaufferies collectives et chaudières domestiques). Cette part est actuellement en deçà des objectifs de la France à l'horizon 2020 (23 %), mais également en deçà des objectifs du plan climat-énergie territorial (PCET) du Grand Évreux agglomération approuvé en 2012. L'analyse du potentiel de production d'énergies renouvelables a été bien conduite, notamment sur la base du PCET du Grand Évreux Agglomération. Les potentialités se trouvent dans l'énergie photovoltaïque, géothermique et dans la biomasse (bois-énergie, méthanisation et récupération par chaleur fatale⁷ sur le réseau d'assainissement). Pour ce qui concerne l'énergie éolienne, la présence de la base aérienne 105 limite les implantations à 12 communes situées au sud du territoire. Cette analyse concerne uniquement le grand éolien alors qu'elle aurait également pu s'intéresser au micro et petit éolien. L'ensemble de ces éléments auraient nécessité d'être synthétisés dans un tableau.

En matière de gaz à effet de serre, aucun chiffre synthétique n'est fourni. Le dossier note juste une baisse des émissions depuis 2012 pour tous les secteurs émetteurs et pour tous les types de gaz. Le taux moyen d'émission de carbone par habitant est légèrement inférieur à la moyenne nationale. Le transport routier et l'industrie sont à l'origine des 2/3 des émissions, suivis par le secteur résidentiel et le secteur tertiaire.

Le rapport n'aborde pas de façon exhaustive la thématique de la ressource en eau. Aucun chiffrage des volumes totaux d'eau consommée et de leurs évolutions n'est fourni. Le dossier ne permet pas d'apprécier la tension sur la ressource. Ces données sont d'autant plus indispensables que cette ressource conditionne la dynamique d'évolution du territoire (démographique et économique).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement pour préciser l'évolution des émissions des gaz à effet de serre, les besoins en eau et la tension éventuelle sur cette ressource à l'échelle du territoire du PLUi.

- Les **choix opérés** pour établir les orientations du PLUi sont exposés dans la partie 3 du volet 2. Sur la base de chaque axe défini dans le PADD, le document présente sous forme d'un tableau clair les défis du document d'urbanisme et les réponses à ces défis dans la mise en œuvre du PLUi. 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 PLUi sont fournies. En revanche, les chiffres permettant d'apprécier l'évolution de la consommation foncière future ne sont pas concordants : la consommation globale d'espaces fonciers sur les dix prochaines années varie pour les zones d'activités, de 109 à 114,95 hectares, et pour l'habitat, entre

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.

255,5 hectares et 344,48 hectares (en extension et densification). En complément, le résumé non-technique précise que « 425 hectares sont prévus d'être ouverts à l'urbanisation » dont 300 à court ou moyen terme. Au-delà de ces incohérences, il aurait été pertinent d'expliquer le choix de ne pas donner la priorité à la réhabilitation des logements vacants (volonté de réhabiliter 400 logements sur 10 ans uniquement à Évreux sur environ 3850 logements vacants – page 2 du POA) par rapport au choix de construire de nouveaux logements, tant en extension qu'à l'intérieur même du tissu urbain, plus consommateurs d'espace foncier.

Le rapport de présentation n'expose pas de scénarios ou de projets alternatifs, ce qui limite nettement la portée de la démarche effectuée. Il 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. Enfin, il n'est pas indiqué dans les documents fournis le nombre d'habitants que souhaite accueillir le territoire d'Évreux Portes de Normandie. Il est uniquement indiqué que la progression annuelle prévue par le PLUi est de 0,38 %, soit un chiffre supérieur à l'évolution démographique entre 2009-2014 (0,23 %). Dès lors, sans autre précision sur les hypothèses de calcul, la croissance annuelle et les choix opérés par la collectivité méritent d'être davantage argumenté notamment pour ce qui concerne le nombre de logements (590 sur les 10 prochaines années contre 509 sur la période 2006-2016) en lien avec la croissance démographique, ou encore pour ce qui concerne le projet d'accroissement de surfaces des zones d'activités en rapport avec la croissance économique du territoire.

L'autorité environnementale relève l'absence de présentation de scénarios alternatifs, ce qui ne permet pas de justifier pleinement les choix opérés. Elle recommande de mettre en cohérence les données relatives à la consommation d'espace et de compléter, avec ces éléments, l'analyse et la justification des choix opérés. Elle recommande en particulier de justifier la faible part des logements vacants à réhabiliter dans les 10 prochaines années ainsi que, sur la même période, les besoins en logements nouveaux et en espaces fonciers.

• **L'analyse des incidences sur l'environnement** est exposée dans le volet 1.3 du RP. Elle est également présentée dans des tableaux. Néanmoins, le document ne traite pas des incidences du PLUi sur l'ensemble des composantes environnementales. Ainsi, ne sont pas pris en compte le climat, l'air et le sous-sol.

Le document ne précise pas si un pré-diagnostic écologique sur les zones à vocation économique en création et en extension, ainsi que sur les zones à vocation d'habitat, a été réalisé, alors même que ce pré-diagnostic l'a été dans le cadre de l'élaboration du SCoT pour les zones à vocation économique.

Le volet 1.3 est consacré aux mesures éviter-réduire-compenser (ERC). Sur ce plan, le document se contente d'affirmer que la mise en œuvre du PLUi n'aura pas d'impact sur l'environnement et qu'en conséquence aucune mesure ERC n'est envisagée. Seules sont proposées « des mesures générales en faveur de l'environnement naturel » ou des « préconisations générales » qui sont en fait la promotion de bonnes pratiques qui ne sont d'ailleurs pas reprises clairement et concrètement dans le projet de PLUi.

L'autorité environnementale recommande à la collectivité de réaliser un pré-diagnostic écologique sur les zones à vocation économique, ainsi que sur les zones à vocation d'habitat. Elle recommande également de mieux analyser les incidences du PLUi sur l'ensemble des composantes environnementales et de définir en conséquence des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts résiduels.

• **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, n'est présentée que de manière succincte dans le résumé non technique, qui figure au volet 1.3. La présentation de chaque site inclus dans le périmètre du PLUi (pages 29 à 32 du volet 1) n'est ni claire ni détaillée et ne répond pas aux attendus. L'analyse conclut de façon très rapide à l'absence d'impacts sur les sites situés dans le périmètre du PLUi ; les effets permanents et temporaires, directs et indirects, sur les espèces animales et végétales et les habitats d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000, ne sont pas présentés. L'étude ne

s'intéresse pas davantage aux sites Natura 2000, situés en dehors du territoire, mais qui pourraient néanmoins être impactés par la mise en œuvre du PLUi.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation avec une véritable analyse des incidences sur les sites Natura 2000, réglementairement obligatoire, et d'identifier cette partie dès le sommaire.

- Les **indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLUi sont présentés dans différentes parties du dossier ce qui ne facilite pas leur lecture et rend difficile l'analyse de leur pertinence (partie 3 du volet 1.3, partie 5 du volet 2, indicateurs de suivi du POA). Le nombre d'indicateurs est important. Néanmoins, il n'a pas été défini d'« état zéro » ni de valeurs cibles (sauf pour le volet habitat), ce qui limite l'intérêt du suivi. En outre, les mesures correctrices à apporter en cas d'écart aux cibles 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 le suivi du PLUi.

- **Le résumé non technique** (partie 4 du volet 1.3, inséré en partie 5 dans le document) est trop succinct. Il ne contient pas tous les éléments prévus au 6° de l'article R. 151-3-7° du code de l'urbanisme. Il doit être par ailleurs attractif et pédagogique ; or, il ne contient aucune illustration. Dès lors, le document ne remplit pas son rôle. C'est en effet une pièce importante qui doit permettre de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par les éléments prévus à l'article R. 151-3-7° 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. 131-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation justifie la prise en compte et/ou la compatibilité du PLUi avec les documents cadres listés dans ce même article. Tous les documents concernés sont analysés. Les objectifs de ces différents plans et programmes sont rappelés et les dispositions du PLUi les mettant en œuvre sont présentées.

3. ANALYSE DU PROJET DE PLUI 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 des sols. En Normandie, la progression de l'artificialisation des sols a été, ces dernières années, presque cinq fois supérieure à la croissance démographique⁸. De la même manière et dans le même temps, selon l'INSEE⁹, la croissance du parc de logements a été cinq fois plus importante que celle de la population. Ainsi, le contraste démographie faible/artificialisation forte est particulièrement marqué en Normandie¹⁰.

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Présenté le 4 juillet 2018, le plan national en faveur de la biodiversité vise à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la

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

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

10 Théma du Commissariat général au développement durable d'octobre 2018 : Objectif « zéro artificialisation nette » Éléments de diagnostic.

restaurer lorsqu'elle est dégradée notamment en limitant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette.

Durant la période 2008-2015 près de 400 hectares ont été consommés sur le territoire du PLUi, dont 117 hectares pour le logement et 281 hectares pour les activités économiques, sans compter ceux consacrés aux usages relatifs à l'exploitation de mines, aux décharges, aux dépôts et chantiers (espaces en constructions, excavations et sols remaniés) et aux espaces verts artificialisés non agricoles (espaces verts urbains, infrastructures de loisirs, espaces verts des réseaux viaires et ferroviaires).

L'une des orientations du PADD vise à « mobiliser l'existant pour mieux répondre aux besoins en logements », en vue de lutter « contre la déqualification de certains secteurs » et de favoriser une « consommation raisonnée de foncier » (axe 2 du PADD : « Assurer un développement urbain équilibré et responsable »). Selon les chiffres fournis en pages 12 et 13 de la partie 3 du volet 2, le PLUi prévoirait sur 10 ans la consommation d'environ 450 hectares (114,95 hectares pour les zones d'activités dont 21,5 hectares en densification et 93,4 hectares en extension et 344,48 hectares pour l'habitat dont 140,52 en densification et 203,96 hectares en extension). Cette consommation est supérieure à celle des 10 dernières années. Les chiffres fournis par les documents relatifs aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) confirment cette augmentation de la consommation d'espace puisqu'il est prévu de consommer 193 hectares d'espace foncier pour la construction de logements à « court – moyen terme », en très grande majorité en extension. Il faut ajouter à cela les nombreuses zones 1AU ou 2AU du PLUi qui ne sont pas toutes couvertes par des OAP et pour lesquelles les superficies n'ont pas été renseignées. Au final, le projet de PLUi semble très éloigné d'une consommation économe d'espaces et n'est donc cohérent, ni avec les axes et orientations du PADD du PLUi précitées, ni avec celles du SCoT arrêté en juillet 2019 (orientation 2.3.3).

En complément, les densités envisagées dans les zones ouvertes à l'urbanisation restent faibles, ce qui ne peut que favoriser le développement de l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Ainsi, sur la commune d'Évreux, pôle principal du territoire, il est prévu de construire 15 à 20 logements par hectare dans l'OAP Cambolle de 60 hectares et 10 logements par hectare dans l'opération de renouvellement urbain de la cité Lafayette. Ces densités sont éloignées des objectifs du SCoT arrêté en juillet 2019 qui font état d'une densité de 35 logements/hectare pour le pôle urbain.

Il paraît ainsi nécessaire de réorienter le projet afin qu'il s'inscrive véritablement dans une politique de lutte contre la consommation d'espaces et qu'il soit, à plus long terme, en cohérence avec l'ambition nationale de zéro artificialisation nette du territoire. Cette réorientation s'appuiera utilement sur les possibilités de reconquête des logements vacants, de découpages parcellaires, de requalification de friches urbaines, de valorisation des « dents creuses » et de densification du bâti existant.

L'autorité environnementale recommande au pétitionnaire de réorienter son projet afin qu'il s'inscrive pleinement dans une 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 PLUi affiche une ambition de croissance démographique annuelle de 0,38 %, ce qui correspond à un besoin de 5 900 logements sur les dix prochaines années. Comme indiqué en 2.3, cette évolution démographique et les besoins en logements qui en découlent apparaissent surestimés. Le tableau de la page 13 du volet 2 répartit, en fonction de l'armature urbaine du PLUi, les espaces fonciers et le nombre de logements en densification et en extension. Or, le tableau synthétique du POA, qui répartit la production de logements par commune, ne reprend pas ces données. Dans ces conditions, il est difficile de déterminer si les objectifs de densification prévus seront réalisés. La politique de résorption des logements vacants ne semble concerner que 400 logements sur la commune d'Évreux sur un total de 3850 logements sur l'ensemble du territoire ; l'orientation qui consiste à « positionner le réinvestissement et la mobilisation de l'existant au sens large comme une orientation prioritaire pour le territoire » ne semble donc pas trouver de déclinaisons concrètes dans le PLUi. Cette mobilisation, qui passe par un réaménagement des secteurs urbains et résidentiels déjà

desservis par les réseaux et une réhabilitation d'un patrimoine déjà bâti, est pourtant essentielle pour réduire la consommation d'espace.

L'autorité environnementale recommande de justifier les prévisions de croissance démographique et les besoins en logements correspondants, et de clarifier la stratégie de résorption des logements vacants mise en œuvre.

La répartition des objectifs de logements a été définie sur la base d'une armature urbaine polarisée. Le projet de PLUi reprend généralement les densités maximales exigées pour les constructions de logements par pôle dans l'objectif 3.1.2 du SCoT. Cependant, en termes de création de logements, le PLUi 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 23,6 % contre 12,8 % pour les pôles ruraux structurants, ce qui paraît en contradiction avec l'objectif 1.1.4 du SCoT 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.

L'autorité environnementale recommande de préciser les raisons qui visent 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 la réhabilitation des friches d'activités avant toute nouvelle ouverture à l'urbanisation. 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.

L'autorité environnementale recommande d'inclure une orientation chiffrée dans le PLUi encourageant la densification du foncier dans les zones d'activité.

3.2. LA BIODIVERSITÉ ET LE PAYSAGE

Le PLUi insiste sur l'importance de la préservation des milieux naturels de son territoire. Il souhaite, au travers de son axe 1, agir « *pour un environnement préservé de qualité* » et plus spécifiquement au travers de son orientation n°4 « *favoriser le maintien et le développement de la biodiversité* ».

Tout en présentant une synthèse claire des enjeux de la trame verte et bleue (TVB), la cartographie de la TVB et de la biodiversité n'est pas assez détaillée. Le PLUi ne peut se limiter à une carte moins précise que celle qui figure au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Haute-Normandie. Une carte au 1/10000^e aurait été utile.

Les orientations définies dans le PADD et dédiées aux continuités écologiques sont insuffisantes pour préserver et restaurer la TVB du territoire. En particulier, les grandes continuités prioritaires à restaurer sont bien reprises dans la carte de synthèse de l'axe 1 du PADD, mais les actions définies dans la légende « *mettre en forme et protéger les lisières agricoles/urbaines* » ne permettent pas de restaurer les continuités écologiques.

Sur ces sujets, le PLUi pourrait utilement s'appuyer sur les orientations, objectifs et dispositions qui figurent dans le guide de la TVB du SRCE de Haute-Normandie.

En outre, compte tenu des enjeux majeurs du territoire, le PLUi aurait pu utilement recourir à une OAP thématique sur la TVB (nature en ville, paysage, etc.).

Le dossier ne présente pas d'inventaire complet et cartographié, ni des haies et alignements d'arbres, ni des espaces boisés. La place de la nature en ville (qui permet en outre le traitement des îlots de chaleur) et de la biodiversité ordinaire n'est pas traitée, en dehors de la réglementation sur les clôtures en lisière d'espaces naturels ou agricoles. La trame verte et bleue n'est d'ailleurs pas utilisée comme un outil d'aménagement de l'espace en faveur de la préservation et de la reconstitution des continuités écologiques du territoire.

Le projet ne fait état d'aucune préservation des haies et alignements d'arbres malgré le linéaire présent sur les communes et l'importance de ce patrimoine végétal en matière de préservation des identités paysagères, de lutte contre les risques d'inondation, d'infiltration et d'épuration des eaux, de maintien de la biodiversité et des continuités écologiques, et du stockage du carbone. En outre, aucune continuité écologique n'est recréée, ce qui n'est pas conforme à l'orientation 3.2.1 du PADD du SCoT arrêté.

En termes de paysage, toutes les OAP disposent de zones tampons paysagères qui permettent une transition entre les zones agricoles, naturelles et les zones urbanisées. En outre, une règle minimum de distance concernant des constructions ou aménagements aux abords des espaces boisés classés, des berges, des mares et des bois repérés en zone N (naturelle) est définie dans le règlement pour les zones UA (urbaine centrale), UB (urbaine d'extension), UH (hameaux), UT (infrastructures), UM (militaire), UX (activités économiques) et AU (à urbaniser). Il en est de même à proximité des zones A (agricole) et UX (urbaine économique) pour les zones AU et UR (zone d'aménagement concerté ou de programme de renouvellement urbain).

Page 77 du document d'orientations et d'objectifs du SCoT arrêté, il est précisé que les documents d'urbanisme devront « *intégrer les zones d'activités économiques en appliquant un coefficient de biotope¹¹* ». Or, le règlement écrit du PLUi ne fait pas mention de ce coefficient. Par ailleurs, au-delà de ce coefficient, il est important de réfléchir à ce que ces espaces ne se limitent pas à la création de pelouses, mais qu'ils aient une véritable qualité écologique.

Au 2.2 du volet 1.3, il est indiqué qu'aucune « *zone à urbaniser n'est localisée au sein d'un périmètre Natura 2000, d'un espace naturel sensible, d'une zone humide départementale, d'une forêt de protection ou d'un site inscrit ou classé. Seules les OAP n°3, 64 et 65 sont situées en partie en ZNIEFF de type I, et les OAP n°40, 41, 42, 48, 64 et 65 en partie en ZNIEFF de type II* » sur « *de faibles étendues* ». Pour que cela paraisse plus clair, il serait nécessaire de préciser ce que recouvrent les chiffres affectés aux OAP. Dans le document relatif aux OAP, les intitulés sont littéraires et non chiffrés. Il serait également opportun de cartographier précisément tous ces secteurs afin de mettre en évidence les sites naturels touchés par la future urbanisation, et d'élargir cette analyse à tous les secteurs ouverts à l'urbanisation (OAP et zones AU).

En outre, la protection de la biodiversité ne doit pas se limiter à la protection des ZNIEFF et sites Natura 2000. Les corridors écologiques, les réservoirs de biodiversité et les zones humides doivent également être pris en compte. Or, s'il est vrai que la majorité des OAP sont situées hors de secteurs sensibles, certaines mériteraient d'être reconsidérées du fait de leur impact direct sur l'environnement. Cela vaut pour l'OAP de la commune de Boulay-Morin située dans un corridor avec « *des éléments paysagers remarquables* » ; pour celle d'Emalleville située aux abords d'une ZNIEFF ; pour celle de Cierrey située dans un corridor et aux abords d'une ZNIEFF, réservoir boisé ; pour celle d'Angerville-la-Campagne (Pré aux fraises) qui coupe une plaine en deux et crée ainsi une discontinuité urbaine temporaire ; pour celle de Grosseuvre (rue du Parc) qui nécessite le défrichement d'un bois, corridor sylvo-arboré pour espèces à faible déplacement ; pour celle de la commune de Croth (secteur la Chapelle) qui se situe dans une zone à forte prédisposition de zone humide ; pour celle de la commune de Bois-le-Roy (les fonds gueux) qui coupe un corridor pour espèces à fort déplacement.

L'autorité environnementale recommande de définir des règles encadrant les constructions ou aménagements aux abords des réservoirs de biodiversité pour l'ensemble des zones définies dans le plan de zonage ; elle recommande que le règlement écrit protège les linéaires de haies et d'alignements d'arbres dans le respect du SCoT arrêté ; elle recommande également que le règlement écrit du PLUi intègre un coefficient de biotope pour les zones d'activités dans le respect des objectifs du SCoT arrêté ; elle recommande enfin de revoir la faisabilité de certaines OAP qui auront un impact direct sur l'environnement et de reprendre l'analyse des impacts sur l'environnement de l'ensemble des zones AU.

11 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

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte rappelle les engagements internationaux de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. Elle a pour objectif de réduire de 40 % les gaz à effet de serre (GES) en 2030 et de 75 % en 2050, par rapport à 1990, de réduire de 50 % la consommation d'énergie en 2050, par rapport à 2012, de réduire de 30 % la consommation des énergies fossiles d'ici 2030, par rapport à 2012 et de porter à 23 % les énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 et 32 % en 2030 (40 % d'énergies renouvelables dans la consommation électrique)¹².

Dans ce cadre, 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* ».

La production d'énergies renouvelables et les émissions de gaz à effet de serre

Le PLUi promeut le recours aux énergies renouvelables (orientation n°6 de l'axe 2 du PADD) et le recours à l'hydrogène pour les véhicules de transport en commun, en cohérence avec les objectifs du DOO du SCoT arrêté qui a pour projet de s'appuyer sur le développement d'une station d'approvisionnement d'hydrogène sur le territoire. Le DOO du SCoT incite les PLU à favoriser la production d'énergies renouvelables (solaire, photovoltaïque, mutualisation de système de production de chaleur, biomasse et éolien) sans toutefois proposer d'objectifs chiffrés. Sur la base de l'étude du potentiel de production d'énergies renouvelables qui a été conduite, le projet de PLUi aurait pu définir des zones de performance énergétique et environnementales renforcées (ZPEER¹³ ainsi que des OAP thématiques sur le sujet de la transition énergétique, notamment celles relatives aux opérations ébroïciennes. Elles auraient, par exemple, pour objectif premier de faire en sorte que les projets et les opérations d'aménagement soient cohérents avec les engagements de la France dans le développement des énergies renouvelables, dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et en matière de sobriété énergétique et soient compatibles avec les objectifs du SCoT arrêté et du PCAET. Pour rappel, le secteur du bâtiment est responsable de 30 % des émissions nationales de gaz à effet de serre. Cela permettrait de concrétiser l'orientation n° 6 qui prévoit la construction de logements « *faisant appel à des procédés innovants ou de nouvelles formes urbaines* » (page 19 du PADD). En l'état, l'absence de données chiffrées ne permet pas de mesurer l'efficacité énergétique du PLUi par rapport aux orientations nationales.

Enfin, malgré la volonté de développer les mobilités alternatives à l'usage individuel de la voiture, l'accueil de nouvelles populations aura des impacts sur les émissions de gaz à effets de serre. Or, comme indiqué précédemment, la part des constructions neuves prévues dans les communes rurales induira des déplacements motorisés générant des GES. Cela est d'autant plus vrai que de nombreuses zones AU sont très éloignées des centres bourgs avec un accès difficile aux équipements, y compris en transport en commun (OAP Branville sur la commune de Caugé, la porte blanche sur la commune de Parville, le secteur bas sur la commune de Sacquenville, ou encore les Rainettes sur la commune de Normanville).

La mobilité

L'axe 3 du PADD affirme la volonté de la collectivité de « *déployer un système de mobilité multimodal réaliste et efficace* » tout en faisant en sorte que « *le projet devra [...] conserver une place importante à la voiture individuelle, mais permettre une évolution des pratiques en connectant ce mode de transport à une offre alternative pertinente et complémentaire* ».

Le PLUi vaut plan de déplacements urbains. À ce titre, différents thèmes doivent être abordés dans le

¹² Dispositions codifiées à l'article L. 100-4 du code de l'énergie

¹³ Les ZPPER sont des zones dans lesquelles des performances énergétiques doivent être respectées : niveaux de consommation énergétique, part des énergies renouvelables dans les constructions, systèmes d'énergies collectifs.

document d'urbanisme et traités dans les actions déclinées dans le POA. Ces thèmes sont listés à l'article L. 1214-2 du code des transports et ne sont manifestement pas tous abordés dans le document.

Ainsi, l'action liée à la restructuration de l'offre de transports collectifs et le « *schéma de mobilité d'ensemble* » manquent de précision malgré leur ambition. Dans le calendrier prévisionnel, il est affiché la valorisation de l'hydrogène (page 12 du POA volet déplacements), mais sans donner d'autres informations quant à la mise en œuvre d'actions correspondantes. Concernant la mobilité électrique, aucune mesure spécifique n'est proposée. Or, en application de l'article L. 1214-2 du code des transports, le PDU vise à assurer la réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charges destinées à favoriser l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Cette thématique mériterait d'être abordée plus précisément avec les justifications adéquates. C'est d'ailleurs un des objectifs de développement des énergies renouvelables du SCoT arrêté (axe 3, page 25 du PADD).

Le PADD mentionne la mise en place de 13 aires de covoiturage sur le territoire. Toutefois, la question de leur accès n'est pas évoquée. Il aurait été intéressant de travailler cette question pour également rendre accessible ces aires aux modes actifs (vélo, marche) et d'envisager le stationnement des vélos sur ces aires.

Les enjeux relatifs au stationnement et au transport des personnels des entreprises et des collectivités n'ont pas fait l'objet d'une action dans le POA.

Afin de s'engager vigoureusement dans 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 son projet en matière de performance énergétique des bâtiments en étant davantage volontariste (par exemple sur des zones de performance renforcée), ainsi qu'en matière de mobilité décarbonée, en particulier sur les bourgs ruraux.

Elle recommande également de compléter le volet déplacement du PLUi, notamment sur les actions liées à la restructuration de l'offre de transports collectifs, à la mobilité électrique, au covoiturage, au stationnement et au transport des personnels des entreprises et des collectivités.

3.4 L'EAU

La ressource en eau et l'assainissement ne font pas l'objet de développements dans le dossier. Compte tenu du projet démographique et économique, il aurait été nécessaire, notamment dans le contexte de changement climatique, qu'une analyse approfondie sur la ressource en eau soit conduite. En l'absence de cette analyse, il paraît difficile de s'assurer de la soutenabilité du projet de la collectivité.

L'autorité environnementale recommande de compléter le dossier sur la ressource en eau afin de s'assurer de la soutenabilité de son projet.