



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
sur la demande de cadrage préalable relative à l'élaboration
du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (76)**

N° MRAe 2021-4196

PRÉAMBULE

Par courrier en date du 9 septembre 2021 reçu par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie, ainsi que par courriel du 17 décembre 2021 faisant suite à une réunion de travail, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole sur la demande de cadrage préalable relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (76).

Le présent avis contient les éléments d'informations que la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), dans le cadre de sa réunion en téléconférence du 12 mai 2022, formule sur la demande de cadrage préalable en sa qualité d'autorité environnementale, sur la base des travaux préparatoires produits par la Dreal de Normandie.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Denis BAVARD, Marie-Claire BOZONNET, Noël JOUTEUR et Olivier MAQUAIRE .

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, 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.

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.

En amont de la conduite de l'évaluation environnementale, la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan, schéma, programme ou document de planification peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental. Le cadrage préalable précise les éléments permettant d'ajuster le contenu du rapport à la sensibilité des milieux et aux impacts potentiels du plan sur l'environnement ou la santé humaine.

Le présent document expose l'avis de l'autorité environnementale en réponse à la demande exprimée par Le Havre Seine Métropole en amont de la conduite de l'évaluation environnementale.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/textes-officiels-de-la-mrae-normandie-r457.html>

Avis

La communauté urbaine Le Havre Seine Métropole a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur son territoire par délibération du 8 juillet 2021. Dans ce contexte, Le Havre Seine Métropole a sollicité auprès de la MRAe Normandie un cadrage préalable en vue de l'évaluation environnementale de son PLUi, afin de préciser les informations attendues.

Le cadrage préalable à l'élaboration de l'évaluation environnementale stratégique d'un document de planification est prévu à l'article R. 104-19 du code de l'urbanisme.

La demande de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, réceptionnée le 15 septembre 2021, a été suivie d'une réunion de travail en visioconférence entre les services de la communauté urbaine et le pôle évaluation environnementale de la Dreal le 18 novembre 2021. Cette réunion a été l'occasion pour le pôle de préciser les attentes générales de la MRAe vis-à-vis d'une évaluation environnementale d'un document d'urbanisme, et pour la collectivité de présenter les principaux objectifs poursuivis pour l'élaboration de son PLUi.

Suite à cette réunion, la collectivité a transmis des documents relatifs au territoire et à l'élaboration du PLUi. Malgré les données transmises, et en l'absence de questions particulières, la portée du présent avis reste assez générale.

Ce cadrage est établi sans préjudice de la responsabilité de la collectivité quant à la qualité de l'évaluation environnementale et ne présume pas de l'avis qui sera rendu sur le document final.

1 Le contexte

1.1 Le territoire du Havre Seine Métropole

Située dans le département de la Seine-Maritime, la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole a été créée le 1^{er} janvier 2019. Elle compte environ 270 000 habitants et s'étend sur une superficie de 495,8 km². Sur les 54 communes qui composent la communauté urbaine, 38 sont dotées d'un PLU en vigueur, les autres étant dotées d'une carte communale ou soumises au règlement national d'urbanisme (RNU).

Le territoire du Havre Seine Métropole est en partie couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), le SCoT du Havre Pointe de Caux Estuaire, approuvé en 2012, qui couvre 33 communes. Les 21 communes de l'ex-communauté de communes de Criquetot-l'Esneval, auparavant couvertes par le SCoT des Hautes Falaises, se retrouvent en « zone blanche » depuis leur intégration à la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole. La communauté urbaine a prescrit la révision du SCoT par délibération en date du 1^{er} octobre 2020, SCoT qui portera désormais sur les 54 communes de la métropole, permettant ainsi de mener de manière concomitante cette révision avec l'élaboration du PLUi.

Le Havre Seine Métropole dispose également d'un programme local de l'habitat (PLH) 2022-2027, adopté le 16 décembre 2021. Il vise, à travers la politique du logement, à mettre fin à la décroissance démographique pour renouer à plus long terme avec la croissance du nombre d'habitants. Pour atteindre cet objectif, compte tenu de la baisse du nombre d'habitants par ménage, le PLH inscrit une programmation de 4 740 logements durant les six ans de mise en œuvre, soit 790 par an.

Pour l'organisation des transports, un plan de déplacements urbains (PDU) couvre une partie du territoire de la communauté urbaine, pour la période 2012-2022. Il sera prochainement remplacé par le plan de mobilité, en cours d'élaboration.

1.2 Le contexte réglementaire du plan local d'urbanisme

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme prévoit les grands objectifs que l'action des collectivités publiques doit viser en matière d'urbanisme.

Le contenu du rapport de présentation est défini aux articles R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme, l'article R.151-3 précisant en particulier ce qu'il doit comporter au titre de l'évaluation environnementale.

Le rapport de présentation fait donc office de « rapport environnemental ». Il est ainsi attendu que la structure du rapport de présentation intègre tout au long du document les éléments constitutifs de l'évaluation environnementale. Aussi, pour favoriser la cohérence interne du document d'urbanisme, une présentation séparée de l'évaluation environnementale est à éviter, quand bien même celle-ci serait menée par un bureau d'études différent de celui qui aura en charge l'élaboration du document d'urbanisme.

2 L'évaluation environnementale

2.1 Généralités

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est une démarche qui permet de décrire et d'évaluer les incidences que peut avoir le document sur l'environnement. 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 et la santé humaine, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, dans le but d'éviter et, à défaut, de réduire ou compenser les impacts négatifs potentiels (qu'ils soient directs ou indirects, temporaires ou permanents, à court, moyen ou long terme). Elle doit contribuer à l'identification et à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public et les décideurs les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine. À cet égard, elle a vocation à être proportionnée à l'importance du plan ou programme, de ses effets et des enjeux environnementaux du territoire considéré.

L'évaluation environnementale n'est donc pas une étape, encore moins une formalité ; c'est une démarche de projet, qui est continue et vise à nourrir la conception même du document d'urbanisme.

2.2 Les recommandations de portée générale de la MRAe Normandie sur les documents d'urbanisme

La MRAe invite tout d'abord la communauté urbaine à prendre connaissance de l'avis qu'elle a rendu le 20 juin 2019 sur l'élaboration du PLUi de la métropole Rouen Normandie, qui lui permettra, en complément du présent avis, de mieux apprécier ses attentes s'agissant de l'élaboration d'un PLUi couvrant un territoire important par sa taille et sa population.

De même, les avis rendus sur les PLU du territoire du Havre Seine Métropole peuvent servir de référence : Angerville l'Orcher, La Cerlangue, Fontaine la Mallet, Gainneville, Le Havre, La Poterie Cap d'Antifer, Sandouville, Le Tilleul (mise en compatibilité du PLU).

Le futur avis de la MRAe, qui devrait être donné sur la modification du SCoT du Havre Pointe de Caux Estuaire, relative à la loi littoral, pourra également être utilement consulté (cf. partie 3.3 du présent avis).

Enfin, il peut être intéressant de consulter le rapport d'activité 2021 de la MRAe Normandie (prochainement disponible sur le site internet des MRAe, rubrique MRAe Normandie).

2.2.1 Sur la forme

Le processus d'évaluation environnementale traduit à la fois les engagements de l'Union européenne en matière de participation effective du public à la prise de décisions ayant des impacts potentiels sur l'environnement et la santé humaine, et le droit français, notamment l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

En conséquence, les documents doivent être accessibles au public. Sur la forme, la MRAe rappelle donc l'intérêt de présenter des dossiers de qualité et de veiller particulièrement à la clarté de la rédaction, ainsi qu'à la lisibilité des illustrations. En particulier, les cartes et graphiques qui soutiennent le texte doivent être présentés à une échelle pertinente et avec une légende claire. Les cartographies qui croisent les sensibilités environnementales et les secteurs d'aménagement prévus sont encouragées, car elles permettent d'identifier clairement les enjeux environnementaux et de santé humaine.

Comme indiqué précédemment, la formalisation de la démarche d'évaluation environnementale ne nécessite pas la rédaction d'un document spécifique : elle se fait au travers du rapport de présentation, qui est adapté pour satisfaire aux exigences de l'évaluation environnementale. Pour faciliter la lecture et l'appropriation par le public, l'autorité environnementale recommande donc de suivre de préférence la trame définie par le code de l'urbanisme.

Le résumé non technique est une pièce essentielle dont la qualité requiert une vigilance particulière. Il participe en effet à la transparence et à l'appropriation du document par le public, y compris le public peu averti. C'est pourquoi il est fortement recommandé de le rendre bien visible et de le placer au début du rapport de présentation, voire d'en faire un document à part. Ce résumé doit porter *a minima* sur toutes les phases de l'évaluation environnementale, et contenir une présentation générale du document d'urbanisme. Pour qu'il soit efficace, son contenu doit être proportionné et être illustré et pédagogique.

2.2.2 Sur le fond

La MRAe rappelle que la démarche d'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est une démarche de construction d'un projet de territoire et qu'elle doit s'opérer dans un ordre précis et cohérent, depuis le diagnostic de territoire et l'état initial de l'environnement, l'identification des enjeux, la qualification des impacts, l'identification de solutions alternatives et la justification du choix retenu, la définition de mesures d'évitement, de réduction voire de compensation (ERC) des impacts, jusqu'à la mise en place d'un dispositif de suivi de l'ensemble des mesures prévues pour piloter la mise en œuvre du projet et des mesures ERC et être en mesure d'y apporter des amendements si les objectifs annoncés ne sont pas atteints.

Ce travail méthodique doit conduire à produire des documents parfaitement cohérents et de moindre impact sur l'environnement : projet poursuivi, projet d'aménagement et de développement durables (PADD), orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et règlements. Il doit par ailleurs être bien articulé avec les territoires limitrophes, y compris les domaines fluviaux et maritimes.

Articulation du PLU avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation doit décrire l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Au-delà du simple rappel des objectifs et des orientations de ces autres plans et programmes, il est attendu que le rapport de présentation apporte les éléments permettant non seulement d'attester de la bonne prise en compte de ces documents dans les choix et mesures décidées dans le PLUi, mais aussi de souligner le degré de contribution du PLUi à la poursuite des objectifs et orientations de ces documents.

Une analyse un peu plus détaillée est attendue vis-à-vis du SCoT ; néanmoins, dans le cas présent, la révision du SCoT étant concomitante à celle du PLUi, et portée par la même collectivité, il s'agira aussi d'afficher les cohérences du projet de PLUi avec le futur SCoT révisé, en particulier en termes de :

- modération de la consommation d'espaces agricoles et naturels ;

- préservation des secteurs de biodiversité, trame verte et bleue ;
- production de logements ;
- développement des zones d'activités, notamment dans l'estuaire de la Seine ;
- évolution des mobilités actives.

Une analyse de compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) est également particulièrement attendue, étant donné que le SCoT de 2012 lui est antérieur et n'a pas intégré les nouveaux enjeux (tels que la consommation d'espace). L'avis rendu par la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (Ae-CGEDD) du 24 avril 2019 sur le projet de Sraddet pourra utilement être consulté.

Diagnostic et état initial de l'environnement

Il convient de veiller à établir un diagnostic de qualité, à fournir des données actualisées et à couvrir la totalité du territoire concerné par le document de planification ; la réalisation d'un bilan complet de l'atteinte des objectifs des précédents documents d'urbanisme et de leur mise en œuvre doit contribuer à nourrir le diagnostic.

De même, réaliser un état initial de l'environnement de qualité est primordial. Cet état initial est la base d'une bonne évaluation environnementale. Il sert à déterminer les enjeux, à qualifier les impacts, à motiver les choix et à définir des mesures ERC. Dans la limite du principe de proportionnalité, il est attendu d'un état initial qu'il soit complet, fiable et étayé (transparence sur la méthodologie utilisée, mention des sources et données actualisées), « conclusif » (caractérisation, hiérarchisation et territorialisation des enjeux identifiés). Un bilan de l'application des documents d'urbanisme en vigueur ainsi que de l'application du RNU pour les communes dépourvues de document d'urbanisme, mettant en évidence les points positifs et les lacunes, doit permettre au stade de l'état initial de dégager les enjeux prioritaires pour le nouveau PLUi. En effet, l'état initial intègre une dimension dynamique qui va au-delà d'une simple photographie de l'existant. Enfin, l'état initial consiste également à identifier et proposer des « zooms » sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLUi. Les secteurs dans lesquels des projets urbains ou d'aménagement sont prévus peuvent ainsi donner lieu à une description plus fine des caractéristiques environnementales susceptibles d'être impactées, cartes à l'appui, le cas échéant à l'aide d'un travail de terrain. Les analyses bibliographiques ou les états des lieux réalisés peuvent en effet nécessiter, sur ces secteurs, des investigations de terrain plus ciblées (sur la biodiversité notamment, y compris en milieu marin et y compris les espèces du quotidien, ainsi que sur l'inventaire de zones humides potentielles).

Analyse des incidences, qualification des impacts

L'analyse des incidences constitue le cœur de l'évaluation environnementale. Elle doit permettre de qualifier, quantifier et localiser les incidences du PLU sur les facteurs environnementaux du territoire.

Trop souvent, la conclusion de l'absence d'impact sur telle ou telle autre composante environnementale n'est pas démontrée, ou l'est insuffisamment. Les différentes composantes environnementales et sujets à analyser de manière proportionnée sont notamment la biodiversité dont les zones humides, le sol, l'air et le climat (intégrant le changement climatique), l'eau, les milieux aquatiques et marins, le paysage et le cadre de vie, les déplacements, les risques et nuisances. Cette analyse, qui nécessite de s'appuyer sur une méthodologie éprouvée et présentée dans le dossier, doit s'inscrire dans une approche systémique, notamment en ce qui concerne les incidences potentielles sur la santé humaine, et prendre en compte l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation, mais également les zones en densification.

Les effets indirects, liés notamment aux activités générées par le surcroît de population, ou aux activités touristiques, et les effets cumulés potentiels avec les autres plans et programmes, notamment avec les PLU limitrophes, sont également à prendre en compte.

La description des impacts se doit d'être aussi objective que possible et de prendre en compte l'ensemble des incidences potentielles ; ainsi, une mesure peut avoir des impacts positifs mais aussi négatifs (ex. de la densification qui permet de réduire la consommation d'espace mais peut également impacter la biodiversité et/ou le cadre de vie sur les espaces densifiés).

Concernant particulièrement les impacts sur l'artificialisation des sols, l'évaluation environnementale ne saurait se limiter à une présentation des surfaces dédiées aux différentes zones du PLU. Elle doit s'attacher à mettre également en évidence les impacts sur les espaces non encore artificialisés du territoire, quel que soit leur classement au zonage du PLU.

Au-delà de l'analyse globale des incidences à l'échelle du territoire, une approche complémentaire doit s'intéresser plus particulièrement aux espaces affectés aux projets prévus. Il s'agit d'une analyse sectorielle qui complète l'analyse thématique générale. Ainsi, pour les secteurs d'urbanisation future ou en mutation, une analyse fine des incidences environnementales du zonage et du règlement apparaît appropriée.

Les impacts sont également à apprécier sur les territoires avoisinants, notamment lorsqu'ils comportent des zones humides, des sites Natura 2000 ou des Znieff² par exemple. Afin de favoriser la lisibilité, la compréhension et l'appropriation par le public et les élus de cette évaluation localisée des incidences du PLUi, la MRAe recommande de présenter des fiches par secteur géographique (par exemple, une fiche par commune, ou par zone d'urbanisation future), en intégrant des plans de situation, permettant de localiser aisément l'analyse environnementale menée sur chacun des secteurs étudiés.

Justification des choix et solutions alternatives

Il s'agit ici de démontrer que les choix retenus tiennent compte des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine, et correspondent aux solutions de moindre impact. La présentation des scénarios alternatifs qui ont été examinés, ainsi que de l'argumentaire ayant conduit au scénario retenu, permet de retracer le cheminement associé aux évolutions successives du projet jusqu'à sa finalisation et ainsi valoriser la démarche itérative de prise en compte de l'environnement et de concertation.

Il convient en premier lieu de justifier précisément les ambitions de la collectivité en termes de croissance démographique et de développement économique, qui sous-tendent les orientations du document d'urbanisme, d'autant plus lorsque ces ambitions semblent peu en rapport avec les évolutions passées, qu'il convient donc de rappeler.

Il convient en second lieu de justifier les besoins en logement/activités et en surfaces de sol qui répondent à ces besoins, en tenant compte du desserrement des ménages, des possibilités de densification des zones déjà ouvertes à l'urbanisation, de comblement des dents creuses, de réhabilitation/transformation du bâti existant, de remise sur le marché des logements vacants, de la part des résidences secondaires, des disponibilités en espaces économiques au-delà des limites du territoire, des opportunités de requalification de friches, etc., ainsi que de phasage dans le temps. Sur le fond comme sur la forme, il est important que le dossier soit clair (lisible, compréhensible et transparent) sur ce point, pour éviter que le lecteur soit perdu face à la masse des chiffres et à la diversité des dates de valeur. Les données présentées doivent donc être à jour et cohérentes entre elles, et il convient d'explicitier la notion et argumenter la pertinence du « point-mort », du choix du nombre de personnes par ménage et du taux de rétention foncière retenu, par exemple.

Le dossier doit comporter toutes les hypothèses et scénarios alternatifs qui ont permis de construire le projet, sur la base de la comparaison de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine, par rapport au scénario dit « au fil de l'eau » (en l'absence du plan/programme), qu'il convient par conséquent de présenter.

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

L'étude des solutions alternatives porte à la fois sur les perspectives démographiques et économiques, et sur leur traduction en termes de développement de l'urbanisation, notamment en extension. À cet égard, elle s'attache également à justifier le choix des secteurs ouverts à l'urbanisation au regard des enjeux en présence et des impacts potentiels de cette urbanisation. Les choix de localisation alternatifs sont à étudier d'autant plus précisément que les projets d'urbanisation impactent des secteurs sensibles sur le plan de l'environnement et de la santé humaine.

La justification des choix, étayée notamment par la présentation de solutions alternatives, est enfin particulièrement attendue en ce qui concerne les assouplissements des règles de constructibilité au sein des zones naturelle et agricole, qui vont souvent jusqu'à la création de secteurs de taille et de capacité limitées (Stecal) ou de sous-secteurs réglementairement moins stricts pour les besoins de certaines activités spécifiques (loisirs, carrières...). La création de tels sous-secteurs, qui doit rester une exception, est à prendre en compte dans le calcul global des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers générées par le projet de PLUi.

Mesures éviter-réduire-compenser (ERC) et dispositif de suivi

La démarche (ou « séquence ») ERC est globale, continue et itérative, tout au long de l'élaboration du projet de PLUi. Elle est mise en œuvre, une fois l'état initial de l'environnement réalisé, depuis la détermination des grands objectifs du PADD jusqu'à leur déclinaison dans le règlement et les OAP, et l'évaluation précise de leurs impacts sur l'environnement et la santé humaine. La collectivité doit ainsi s'attacher, à chaque étape du processus d'élaboration du projet, à identifier l'ensemble des impacts potentiels notables sur chacune des composantes environnementales et définir les mesures permettant de les éviter ou – à défaut – de les réduire.

Cette analyse progressive requiert beaucoup de rigueur et nécessite, *in fine*, de qualifier systématiquement, en apportant les justifications adéquates, les impacts résiduels (et ainsi la pertinence des mesures prévues). Au stade de la planification, où les marges de manœuvres sont plus importantes qu'à l'échelle d'un projet, il n'est pas opportun d'envisager des mesures compensatoires, sauf pour les éventuels secteurs de projets qui correspondent à un besoin spécifique sans alternative possible notamment en termes de localisation (ex. projet d'extension d'un équipement existant). À ce titre, l'identification de secteurs comme supports de mesures compensatoires éventuelles dans le cadre de projets en cours ou à venir pourrait être envisagée. *A contrario*, la démarche d'évitement est à privilégier absolument, lors de l'analyse du potentiel d'ouverture à l'urbanisation, s'agissant des secteurs présentant des sensibilités environnementales particulières, telles que zones humides (qu'il convient d'inventorier rigoureusement), sites naturels reconnus, secteurs exposés à des risques pour la santé humaine, etc.

Les analyses doivent tenir compte du fait que des mesures favorables à certaines composantes environnementales peuvent présenter des impacts négatifs sur d'autres composantes. C'est tout l'intérêt d'inscrire les analyses dans une démarche itérative qui doit, à chacune des étapes, permettre à la collectivité de s'interroger sur les conséquences de son projet de planification sur l'environnement et la santé humaine.

Les mesures ERC envisagées dans le cadre du projet de PLUi, qu'elles aient été pour l'essentiel totalement intégrées aux choix et aux dispositions du projet au cours de son élaboration ou qu'elles aient été définies au regard des impacts résiduels de celui-ci, appelle à faire l'objet d'un dispositif de suivi robuste et précis.

Pour l'autorité environnementale, un tel dispositif de suivi :

- couvre l'ensemble des mesures ERC ;
- propose des indicateurs adaptés, appuyés sur des données clairement identifiées et aisément mobilisables ;
- propose, pour chaque indicateur, une valeur de départ et une valeur cible ;
- décrit le rythme d'actualisation des indicateurs et la façon dont ceux-ci seront régulièrement mobilisés ;
- retient un pas de temps suffisamment resserré pour pouvoir corriger la trajectoire en cas de dérive constatée ;

- précise les moyens mis à disposition pour réaliser et piloter le suivi ;
- prévoit des mesures correctives en cas d'écart avec les cibles.

Ce dispositif de suivi des mesures ERC va de pair, et dans l'idéal se confond largement avec celui de l'ensemble du PLUi, visant à rendre compte des évolutions qui seront observées sur le territoire et de l'atteinte des objectifs du PLUi.

Description de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Cette partie doit permettre d'expliquer la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée. Elle poursuit deux principaux objectifs : d'une part, présenter au public la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre tout au long de l'élaboration du document d'urbanisme et les apports de cette démarche au projet finalement retenu ; d'autre part, justifier le caractère adapté et suffisant de cette démarche au regard des enjeux identifiés et de l'importance du document d'urbanisme.

La bonne atteinte de ce double objectif implique à la fois un exercice de présentation pédagogique de la démarche itérative d'évaluation environnementale et de ses apports, et une exigence de précision sur la qualité et le caractère complet des études environnementales menées. Les éléments d'information portent notamment sur :

- les méthodes d'identification des enjeux et d'analyse des incidences, et en particulier celles ayant présidé aux études environnementales menées au cours de l'élaboration du PLUi (par exemple les protocoles appliqués aux études naturalistes et aux inventaires des zones humides, y compris les dates, heures et lieux de prospection) ;
- les dispositifs et actions de concertation avec le public et d'association des structures et partenaires extérieurs lors des différentes phases de l'élaboration du PLU (ex. associations environnementales, animateurs Natura 2000, structures porteuses de plans et programmes de rang supérieur, gestionnaires de milieux aquatiques...), ainsi que les contributions apportées par cette concertation et ces consultations dans les évolutions progressives du projet de PLUi ;
- les éventuelles difficultés rencontrées.

3 Les sensibilités environnementales et spécificités du Havre Seine Métropole

3.1 La biodiversité

La préservation de la biodiversité est au cœur de la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme. D'une manière générale, il est primordial de privilégier l'évitement ou, à défaut, la réduction des atteintes aux milieux existants et de mettre en exergue les mesures visant à préserver, restaurer ou recréer les continuités écologiques. Plusieurs outils prévus par le code de l'urbanisme permettent la mise en œuvre de cette préservation/restauration.

En premier lieu, l'état initial permettra d'identifier la trame verte et bleue du territoire, en s'appuyant notamment sur celle du Sradet (celle du SCoT étant plus ancienne que celle du Sradet), mais en la définissant plus finement. Mieux prendre en compte et valoriser les continuités écologiques dans la conception du projet de PLU, permet d'assurer de façon efficace leur préservation et leur restauration. Un inventaire précis des haies, bosquets, arbres isolés, mares, etc. avec autant que possible la caractérisation de leurs fonctionnalités (haie à rôle hydraulique, et/ou écologique et/ou paysagère), est attendu. De même, les arbres à cavités, les landes sèches et les autres milieux d'intérêt écologique, ainsi que les secteurs dans lesquels le non-dérangement des peuplements de chiroptères et d'oiseaux est à prévoir, méritent d'être inventoriés.

Tous ces éléments, selon leur nature et leur intérêt, pourront ainsi être préservés dans le PLUi au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Si tel n'est pas le cas pour certains d'entre eux, la justification de ces choix est indispensable, car il existe parfois un décalage entre l'état initial et les éléments finalement préservés. Il est à préciser que ces inventaires doivent porter également sur l'identification des éléments de continuités écologiques à restaurer ou à créer ; dans ce cas, les modalités de mise en œuvre de la restauration ou de la création de ces continuités gagneront à être précisées au règlement écrit.

Les boisements les plus significatifs peuvent être protégés au titre des espaces boisés classés (EBC – article L. 113-1 du code de l'urbanisme) ou, le cas échéant, au titre des dispositions de l'article L. 151-23, la combinaison de ces deux outils réglementaires permettant d'atteindre un meilleur niveau d'efficacité de protection. Inversement, le déclassement d'espaces boisés protégés existants dans les PLU en vigueur doit, à défaut de pouvoir être évité, être dûment motivé.

Pour une protection effective, l'identification des espaces protégés par l'article L. 151-23 au document graphique doit être associée à des dispositions restrictives dans le règlement écrit. Il peut également s'avérer nécessaires de préciser les constructions, ouvrages ou travaux éventuellement autorisés aux abords de ces espaces, mais susceptibles d'en perturber le fonctionnement et donc concernés par les restrictions.

Une délimitation de la trame noire, caractérisée par les corridors écologiques fréquentés par des espèces nocturnes et dans lesquels il convient d'éviter toute pollution lumineuse serait également utile ; d'une manière générale, il convient de prendre en compte l'enjeu de réduction de la pollution lumineuse, potentiellement très impactante pour la faune et la flore.

La préservation des zones humides est un objectif majeur compte tenu de leurs rôles multiples sur les plans hydrologique, écologique et dans le contexte du changement climatique. Il apparaît incontournable que le PLUi les identifie et en assure la préservation, notamment au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. L'inventaire de référence comprend les zones humides avérées ainsi que les secteurs de prédisposition à la présence de zones humides. Des études spécifiques doivent être menées pour affiner l'inventaire et déterminer les conditions de préservation dans le cadre du PLUi. La prise en compte des zones humides au stade de la planification permet ainsi de mettre en œuvre l'évitement et de délimiter les zones à urbaniser en conséquence.

Si des secteurs de projets sont susceptibles d'être concernés, des inventaires de terrain, à la fois pédologiques et floristiques, sont à réaliser et, à défaut de toute possibilité d'évitement, des mesures de réduction des impacts des projets d'urbanisation sont à définir au règlement et dans les OAP sectorielles.

Par ailleurs, il convient de faire en sorte que les espaces existant le cas échéant sur le territoire du PLUi et retenus pour la réalisation de mesures compensatoires au titre de la biodiversité fassent l'objet d'une délimitation précise et de mesures de suivi opérationnelles, afin de garantir qu'ils ne soient pas mobilisés pour d'autres fonctions qui seraient incompatibles.

Les OAP, soit thématiques, soit sectorielles, peuvent aussi être un outil efficace pour mener une politique ambitieuse et à la bonne échelle de préservation et de restauration de la biodiversité. Ainsi, par exemple, les caractéristiques spécifiques et fonctionnelles des haies, à conserver ou à créer dans les OAP portant sur des secteurs de projets, méritent d'être précisées, pour en garantir le caractère adapté et l'efficacité. Les OAP nécessitent de comporter des dispositions réglementaires permettant d'assurer par exemple les possibilités de circulation des espèces (clôture, implantation des constructions...).

Le classement des zones naturelles mérite également une grande attention. Les zones les plus sensibles et les plus riches sur le plan environnemental (ex. Znieff de type I) sont appelées à bénéficier d'un règlement suffisamment strict pour assurer leur préservation. Un règlement de zone N trop permissif peut en effet compromettre l'intention de préservation affichée au départ.

Les sous-secteurs de la zone naturelle ayant une vocation spécifique et autorisant certaines occupations dérogatoires doivent faire l'objet d'une justification et d'une attention particulière pour garantir un encadrement suffisant des constructions et autres usages rendus possibles.

La place de la nature en ville est devenue essentielle, tant elle permet d'améliorer le cadre de vie et de contribuer à l'adaptation au changement climatique. À cet égard, les projets de densification ou de renouvellement urbain, par ailleurs encouragés pour limiter l'étalement urbain, ont vocation à en favoriser le développement ; il appartient au PLUi, notamment à travers ses OAP sectorielles, de définir le cadre rigoureux permettant de trouver le bon équilibre entre ces deux enjeux.

Enfin, le traitement de la biodiversité et des espaces de nature dites « ordinaires ou communes » n'est pas à négliger, tant dans l'identification et la caractérisation des fonctionnalités de ces éléments que dans leur maintien, notamment en contexte urbain et en lien avec l'enjeu précité de la nature en ville. La prise en compte de la biodiversité et de la qualité agroécologique des sols dans les études d'inventaires et l'état initial de l'environnement serait également appréciée (voir *infra*, 3.4).

3.2 Natura 2000

L'analyse des incidences Natura 2000 revêt une importance particulière tant sur la forme que sur le fond, puisque le rapport de présentation doit comporter une partie spécifique qui réponde aux attendus de l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Cette analyse doit prendre en compte l'ensemble des sites susceptibles d'être impactés et justifier les choix du projet urbain au regard de ces impacts. Il convient de décrire et analyser ces derniers en tenant compte des habitats et des espèces qui ont justifié l'inscription de ces sites, y compris le cas échéant pour ceux qui sont situés bien au-delà des limites du territoire. Une fois les analyses conduites, il convient d'identifier les mesures ERC correspondantes, en privilégiant les mesures d'évitement puis celles de réduction. Le recours à des mesures compensatoires n'est pas approprié s'agissant de sites Natura 2000.

Sur le territoire, les sites Natura 2000 « *Littoral Seino-Marin* » (ZPS FR2310045), « *Estuaire et marais de la Basse Seine* » (ZPS FR2310044), « *Littoral Cauchois* » (ZSC FR2300139) et « *Estuaire de la Seine* » (ZSC FR2300121) sont directement concernés. Une analyse est également attendue sur les sites situés à proximité, comme celui du « *Marais Vernier, Risle Maritime* » (ZSC FR2300122) ou du « *Réseau de cavités du nord-ouest de la Seine-Maritime* » (ZSC FR2302001), ou tout autre site situé *a minima* dans un rayon de 10 km. Cette distance est donnée à titre indicatif, car elle s'apprécie en fonction des sites et des liens fonctionnels qu'ils entretiennent avec le territoire concerné par le document d'urbanisme : elle pourra être beaucoup plus importante dans le cas par exemple des sites estuariens ou marins.

L'analyse porte sur les impacts directs et indirects potentiellement générés par les développements urbains permis par le PLUi, tels que ceux liés à l'augmentation de la population et de la fréquentation touristique. L'analyse sera nécessairement conclusive : elle devra déterminer si le PLUi envisagé est de nature à porter atteinte ou non aux objectifs de conservation d'un ou plusieurs sites Natura 2000.

Les secteurs de projets éventuellement prévus dans ou à proximité d'un site font ainsi l'objet d'un premier niveau d'analyse des incidences Natura 2000, permettant d'orienter les choix et les analyses spécifiques menées ultérieurement, au stade de la conception des projets.

3.3 La mer et le littoral

Avec ses 65 km, la façade littorale du Havre Seine Métropole est un atout pour son territoire. Elle détermine l'existence d'enjeux à la fois communs aux autres espaces du territoire (biodiversité, paysage, consommation d'espaces naturels et agricoles...) et d'enjeux spécifiques (recul du trait de côte et risques de submersion, pression foncière et touristique, activités industrialo-portuaires, espaces naturels estuariens...).

Dans l'évaluation des incidences du PLUi, il convient d'intégrer en particulier les effets du changement climatique sur la hausse du niveau marin et le recul du trait de côte. Au-delà des éventuels nouveaux projets, cela consiste à engager une réflexion sur la nécessité ou non d'une relocalisation des habitations et des activités les plus exposées, d'autant que le recul de falaise se fait par à-coups (écroulements, glissements) et que son évolution demeure encore peu prévisible.

Par ailleurs, au titre de la loi littoral, le PLUi doit identifier les espaces remarquables du littoral ; il convient de faire ressortir explicitement leur délimitation sur le plan de zonage, par exemple en leur attribuant un sous-zonage spécifique et en leur appliquant un règlement très restrictif correspondant à ce que prévoit le code de l'urbanisme pour ces espaces.

De même, toujours au titre de la loi littoral, l'analyse de la capacité d'accueil doit être suffisamment approfondie, pour tenir compte de la croissance démographique et de l'activité touristique. À ce titre, il est attendu une description et un récapitulatif des effets du PLUi sur la fréquentation des espaces naturels (ex. falaise de Dollemard, située en zone Natura 2000), capacité des réseaux, qualité des eaux de baignade, activités de pêche et de loisirs, déplacements et stationnement.

Enfin, il apparaît utile que l'élaboration du PLUi s'appuie sur la démarche d'évaluation environnementale menée dans le cadre de la modification simplifiée du SCoT relative aux évolutions de la loi littoral introduites par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Elan), en ce qui concerne la définition des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés.

3.4 La consommation d'espace et les sols

L'autorité environnementale rappelle les enjeux liés à la consommation d'espace. En effet, les sols constituent un écosystème vivant complexe et multifonctionnel d'une importance environnementale et socio-économique majeure. Les sols abritent 25 % de la biodiversité mondiale³, rendent des services écosystémiques essentiels, tels que la fourniture de ressources alimentaires et de matières premières, la régulation du climat grâce à la séquestration du carbone, la purification de l'eau, la régulation des nutriments ou la lutte contre les organismes nuisibles ; ils limitent les risques d'inondation et de sécheresse. Les sols ne sauraient donc se limiter à un rôle de plateforme pour les activités humaines et/ou être appréciés pour leur seule qualité agronomique. Les sols sont également très fragiles et constituent une ressource non renouvelable et limitée eu égard à la lenteur de leur formation, qui est d'environ un centimètre de strate superficielle tous les 1 000 ans.

La consommation d'espace et l'artificialisation des sols constituent en région Normandie un enjeu fort. La progression de l'artificialisation des sols et la croissance du parc de logements y ont été par le passé particulièrement importantes et décorréées de la croissance démographique.

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation des capacités de fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. La loi climat et résilience du 22 août 2021⁴ a ainsi fixé des objectifs et une trajectoire visant à stopper l'artificialisation nette des sols d'ici à 2050 et à la réduire de moitié d'ici 2030, par rapport aux dix dernières années.

Ainsi, il appartient au PLUi d'afficher un objectif ambitieux de modération de la consommation d'espace dans le cadre de son PADD, et d'en prévoir une traduction réglementaire suffisante pour l'atteindre.

Si le PLUi du Havre Seine Métropole doit s'inscrire dans les orientations du Sradet et du SCoT, il peut également être plus ambitieux et donc plus vertueux pour freiner le phénomène de péri-urbanisation. Il apparaît indispensable que ce PLUi puisse concourir à l'objectif de sobriété foncière⁵ et démontrer ainsi qu'il s'inscrit dans la trajectoire nationale du « zéro artificialisation nette » (Zan) à terme. Il serait utile, pour mieux prévoir les nouvelles mesures du PLUi, de tirer le bilan tant quantitatif que qualitatif des PLU existants, ainsi que des dynamiques communales observées sur les territoires qui n'en disposent pas.

3 Source : résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols (2021/2548 (RSP))

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

5 A titre d'information, un récent colloque organisé par la Dreal s'est tenu en Normandie, intitulé « la sobriété foncière, une force pour nos territoires ; moins d'artificialisation pour une Normandie plus attractive » : <http://www.normandie-artificialisation.fr/invitation-la-sobriete-fonciere-une-force-pour-nos-a51.html>

Préalablement à la recherche d'une optimisation des espaces (ne consommer que ce qui est strictement indispensable, requalifier et/ou renaturer tout ce qui peut l'être), il convient en premier lieu d'évaluer la qualité écologique et agronomique des sols du territoire et de préserver de toute urbanisation les espaces les plus qualitatifs, ainsi que les sols de plus forte valeur. La notion de « trame brune » s'impose ainsi dans l'objectif de cartographier à l'échelle du document d'urbanisme l'état des sols et leurs fonctions, afin de les préserver et les valoriser.

Par ailleurs, il est nécessaire de décrire précisément dans le PLUi le type d'agriculture impacté, le nombre d'installations agricoles directement touchées, la remise en cause éventuelle de certaines activités, en tenant compte des risques d'enclavement et de fragmentation des espaces agricoles que peuvent générer les ouvertures à l'urbanisation. Le cas échéant, les mesures prévues au titre de la compensation agricole collective, si elles sont connues au stade du PLUi, peuvent utilement être mentionnées.

Une analyse précise des potentialités foncières au sein du tissu urbain est un préalable pour identifier les « dents creuses » et les espaces de friche urbaine à reconvertir susceptibles d'être constructibles. La densification implique également une analyse du potentiel de mobilisation des logements ou des locaux d'activité vacants et des surfaces artificialisées à réinvestir.

La collectivité est invitée à fixer dans son PLUi des objectifs ambitieux en matière de densité notamment dans les communes péri-urbaines du Havre, sachant que d'une manière générale, une forte proportion de la consommation d'espace est issue de l'habitat individuel. Il importe également de privilégier des projets d'urbanisation conçus sous des formes urbaines innovantes offrant des alternatives convaincantes et attractives au « traditionnel » pavillon-type en milieu de parcelle, longtemps plébiscité et vecteur de banalisation de tant de lotissements. Enfin, le PLUi est le cadre incontournable de l'affirmation d'une armature urbaine hiérarchisée et polarisée, dont l'un des objectifs centraux est d'éviter l'urbanisation dispersée et l'excessive consommation foncière. Ainsi la ville du Havre est-elle appelée à chercher le maintien voire l'accroissement de sa population, et le reste du territoire de l'agglomération poursuivre l'objectif de renforcer ses pôles secondaires et les autres centralités, afin de limiter les extensions dans les communes plus rurales.

Les fonctionnalités agroécologiques des zones agricoles et naturelles sont potentiellement remises en cause non seulement à l'occasion de leur classement en zone à urbaniser (AU) mais également par les possibilités de changement de destination et d'extension des constructions existantes ou encore par la création de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées. Il en est de même s'agissant de l'urbanisation d'espaces ouverts ou non encore artificialisés au sein des zones déjà urbanisées. De ce fait, il est indispensable que le calcul de la consommation d'espaces naturels et agricoles, déjà réalisée ou prévisionnelle, prenne en compte toutes ces surfaces.

Même si l'ampleur est bien moindre, il convient également de prendre en compte la consommation d'espace engendrée par les aménagements liés à la mobilité : nouvelles pistes cyclables, réaménagement ou extension de voiries, création d'aires de covoiturage, de parkings relais...

Concernant le développement économique, il appartient au PLUi d'identifier précisément les besoins réels de création ou d'extension de zones d'activité, afin d'éviter l'ouverture à l'urbanisation de zones importantes qui ne trouveraient pas preneur, ou pas à court ou moyen terme. Une analyse des zones d'activités existantes, à l'échelle de l'intercommunalité voire au-delà, constitue un préalable nécessaire pour examiner les potentialités de densification – ou de mobilisation des emplacements encore vacants – des zones existantes. Ce travail d'identification inclura opportunément les friches industrielles ou artisanales existantes ou les zones qui pourraient le devenir à court terme, sans omettre d'établir, au-delà des hypothèses de reconversion de ces sites, les perspectives de restructuration des espaces autour de ces sites. Pour la réutilisation des friches, il conviendra de vérifier que l'usage envisagé est compatible avec l'état de pollution du site. L'ouverture de nouvelles zones commerciales, qui sont fortement consommatrices d'espaces et génératrices de déplacements motorisés, est à étudier avec une particulière vigilance, au même titre que leur dimensionnement, notamment à l'aune des nouveaux modes de consommation. Les conditions de leur réalisation méritent également d'être encadrées pour en limiter les impacts et promouvoir un aménagement et des constructions en cohérence notamment avec les impératifs de sobriété énergétique.

3.5 Le paysage et le patrimoine

Le paysage est une des composantes qui fait l'attractivité d'un territoire et le PLUi constitue un moyen efficace de sauvegarder et de promouvoir la qualité paysagère. À ce titre, il apparaît utile de conduire des analyses paysagères approfondies et à plusieurs niveaux d'échelle permettant de créer les conditions d'aménagements de qualité cohérents avec les paysages environnants et leur préservation. Un des objectifs est d'éviter la banalisation des paysages qui va de pair avec la banalisation des écosystèmes. Pour cela, il convient de tenir compte des différentes morphologies urbaines : ville centre, stations balnéaires, petits bourgs ruraux..., ainsi que des sensibilités environnementales propres au territoire. Le territoire du Havre Seine Métropole est bien sûr marqué par l'estuaire de la Seine, par le littoral de falaise, les valleuses et le plateau agricole.

Les outils réglementaires tels que les zones non constructibles (y compris en zone agricole, de type Ap pour « agricole protégé »), ou l'identification de cônes de vue au règlement graphique, associés à des dispositions protectrices dans le règlement écrit, permettent de maintenir les principales caractéristiques du « grand paysage ». La préservation des coupures d'urbanisation permet également de conserver des respirations dans ce qui autrement pourrait devenir un continuum bâti source de banalisation des paysages. Les OAP, à commencer par une OAP thématique spécifique proposant une stratégie paysagère à une échelle large, constituent le cadre privilégié pour garantir les conditions qualitatives du développement urbain. Le paysage peut ainsi être appréhendé comme thème intégrateur d'enjeux environnementaux structurants, tels que les trames verte et bleue, les haies bocagères et les espaces boisés, les lisières, la nature en ville, les zones humides, les sites classés, mais également le patrimoine bâti, les entrées de ville, les zones d'activités et les commerces, les parcs éoliens, etc.

Les OAP sectorielles et le règlement ont vocation à donner un contenu précis et prescriptif dans la déclinaison de cette stratégie à l'échelle locale : perspectives à sauvegarder, orientation du bâti, type de haie à planter...

Le PLUi du Havre Seine Métropole prendra notamment en compte les différents enjeux relatifs à « l'opération grand site » des falaises d'Étretat – Côte d'Albâtre.

La sauvegarde du patrimoine bâti participe aussi à la qualité paysagère ; les mesures visant à préserver le bâti ou autres types d'espaces (espaces publics, monuments...) sont à prévoir, avec le recours notamment à l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme. Il convient aussi d'articuler le PLUi avec le site patrimonial remarquable (SPR) de la ville du Havre et son classement au titre du patrimoine mondial de l'Unesco.

3.6 L'eau

Le développement de l'urbanisation peut avoir des effets importants sur les usages de l'eau : tension quantitative, dégradation des milieux aquatiques...

Le PLUi a donc vocation à identifier les masses d'eau, notamment celles contribuant à la ressource du territoire en eau potable. Les périmètres de protection de captage d'eau potable doivent figurer dans le plan graphique, et le règlement du PLUi peut être plus restrictif que les servitudes. Un état quantitatif et qualitatif détaillé des masses d'eau souterraines et superficielles du territoire est attendu, ainsi qu'une présentation de l'état du réseau collectif et des installations individuelles (captages particuliers compris).

Sur la base de cette analyse, il importe que soit démontrée la soutenabilité du projet de développement urbain au regard de la capacité du milieu naturel à répondre aux prélèvements supplémentaires générés par l'application du PLUi et par le cumul des besoins générés par l'application des documents de planification des territoires voisins dépendant de la même ressource. Il convient de tenir compte des besoins des activités économiques, du tourisme et de l'agriculture, et du contexte de raréfaction de la ressource liée au changement climatique.

Pour s'assurer de la bonne adéquation ressources/besoins, le projet de PLUi doit donc s'appuyer sur une quantification précise des besoins en tenant compte des saisons et des périodes de sécheresse et vérifier la capacité d'adduction en eau potable auprès des organismes compétents. Toutes les modalités, relevant du PLUi, visant à limiter l'évaporation, l'imperméabilisation des sols et les prélèvements gagneront à être explorées.

S'agissant des eaux usées, une analyse de même nature tendant à démontrer l'adéquation des besoins créés par le projet de PLUi avec les capacités de traitement et l'importance des pressions engendrées sur le milieu récepteur est attendue. Pour la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, au-delà d'une présentation de l'état du réseau collectif et des installations individuelles d'assainissement, l'analyse doit porter sur le fonctionnement des différentes stations de traitement des eaux usées du territoire, d'autant plus qu'une partie du territoire dispose d'un réseau unitaire avec les eaux pluviales, et sur l'aptitude des sols à l'assainissement non-collectif afin d'identifier les secteurs à enjeux en matière d'assainissement des eaux usées et de qualité des rejets dans le milieu naturel. Il convient là encore de tenir compte de l'aggravation prévue des fluctuations des précipitations dans le contexte de changement climatique, entraînant davantage de risques de rejets au milieu naturel d'effluents non traités en période de très forte pluviométrie et inversement des risques de dégradation accrue du milieu naturel par les rejets en période de sécheresse prolongée.

Concernant les eaux pluviales, le PLUi devra veiller à leur gestion rigoureuse, afin de contribuer à la limitation du risque d'inondation (y compris par ruissellement) et garantir la qualité des eaux notamment aux abords des captages. Il devra également intégrer les travaux les plus récents de collectivités telles que Paris, Lyon et Nantes, tendant à l'infiltration des eaux pluviales au plus près de leur point de chute afin de contribuer au maintien des ressources en eau souterraine et la réduction des îlots de chaleur.

3.7 La mobilité

Comme dans la plupart des grandes agglomérations, le territoire du Havre Seine Métropole est marqué par le recours massif à l'automobile. Une politique visant à réduire les tendances à la péri-urbanisation, à éviter une offre surdimensionnée de stationnement des véhicules motorisés et à promouvoir de manière ambitieuse les modes alternatifs et complémentaires de déplacement constitue plus que jamais une exigence en matière de planification urbaine.

Un des leviers, notamment pour améliorer la qualité de l'air et réduire les émissions de gaz à effet de serre, est de développer les modes alternatifs aux déplacements motorisés. Tous les déplacements actifs (vélo, marche...), outre leur bénéfice pour la santé, permettent une mobilité décarbonée. Une promotion efficace des déplacements actifs dans le projet de PLUi passe par la création de connexions sécurisées entre les différents lieux de vie, avec une attention particulière portée à l'ensemble de la chaîne de déplacement et d'usage (continuité et clarté des itinéraires, offre de stationnement vélo suffisante, rapidement accessible et sécurisée...).

Cela suppose une analyse mettant en évidence les ruptures existantes ou potentiellement à venir dans les itinéraires (traversée d'axes routiers importants, allongements de parcours dissuasifs, trafic automobile important, carrefours nécessitant des arrêts répétés, topographie difficilement compatible avec les mobilités décarbonées...). Cette analyse permettra ainsi d'identifier, sur l'ensemble du périmètre du PLUi, les aménagements prioritaires à réaliser dont les principes seront à inscrire dans le document d'urbanisme. D'une manière plus générale, le PLUi fournit le cadre permettant de garantir une cohérence d'ensemble du réseau des déplacements en modes actifs, indispensable pour que ces derniers constituent une alternative crédible aux modes carbonés, notamment en milieu plus rural, et dans une recherche de complémentarité optimisée avec les autres modes de transport. Le développement prévu du réseau de transport collectif, à l'image de l'extension prévue du tramway, est à articuler étroitement avec les zones d'urbanisation.

D'autres formes de transport « innovantes » ou répondant à des besoins spécifiques peuvent faire opportunément l'objet d'une réflexion permettant d'envisager des dispositions incitatives, voire d'infléchir certaines orientations du projet urbain, au même titre que l'essor du télétravail, qui constitue un enjeu majeur de la réduction des déplacements. Le télétravail, s'il est souvent individuel, donne lieu parfois à une pratique collective ; ainsi, il apparaît utile de lier la politique menée en ce sens (ex. création de centres de télétravail, « coworking ») avec les réflexions menées sur l'aménagement et les déplacements dans le cadre du PLUi.

Aussi, le projet de PLUi ne peut se construire qu'en lien étroit avec la stratégie de mobilité du territoire, même si cette dernière est élaborée dans un document à part, une telle stratégie répondant pleinement à une logique planificatrice globale. Ce lien peut particulièrement être exprimé à travers une OAP thématique spécifique aux mobilités en général et à la politique du territoire en matière de stationnement, définissant par exemple des objectifs de report modal, des règles de partage de l'espace public, des dispositions en matière de mutualisation des espaces de stationnement, ou des conditions à l'urbanisation liées à la disponibilité d'une offre alternative à la voiture, sur la base notamment des dispositions de l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme.

3.8 Le climat

Dans le contexte de l'urgence climatique, il semble impératif que le PLUi fasse des objectifs d'atténuation du changement climatique et d'adaptation du territoire à ce dernier, un axe majeur de son action. Comme pour la plupart des thématiques à traiter dans un PLU, l'échelle intercommunale facilite en ce sens la mise en œuvre des principes de solidarité, de subsidiarité et de mutualisation entre territoires communaux en matière de mobilités, de réduction des émissions atmosphériques et de développement des énergies renouvelables. Ce périmètre d'intervention est également un atout du fait de la possibilité offerte d'une coconstruction du projet de planification territoriale et du plan climat air énergie territorial (PCAET), en cours d'élaboration sur le même territoire, et dont le PLUi, dans un lien de compatibilité avec ce dernier, devra décliner de manière opérationnelle la stratégie et les actions.

À cet égard, les données récentes et régionalement ciblées du Giec normand, qui décline les travaux du Giec international, pourront fournir des éléments d'analyse précieux pour fonder la stratégie à mettre en place⁶.

Atténuation

Le PLUi est l'occasion d'inscrire le territoire dans la trajectoire nationale de réduction des gaz à effet de serre et d'atténuation du changement climatique. Pour cela, il convient de réaliser un diagnostic approfondi et précis sur les émissions de gaz à effet de serre, notamment pour en identifier les principales sources et territorialiser les enjeux. Ce diagnostic permettra de définir les axes d'intervention prioritaires du PLUi, et les leviers à mobiliser pour concevoir un projet de planification intégrant notamment les objectifs de sobriété et d'efficacité énergétiques. Il sera également réalisé une évaluation des incidences des choix retenus dans le cadre du projet de PLUi sur l'ensemble des secteurs émetteurs, comparativement à celles d'autres scénarios possibles, et la définition en conséquence des mesures d'évitement, de réduction ou, à défaut, de compensation.

Le cas échéant, les projets routiers prévisibles seront identifiés et évalués, et feront l'objet, en tant que de besoin, de dispositions permettant de les articuler avec les objectifs de développement des mobilités alternatives et, plus largement, avec ceux de la « ville durable ».

⁶ Le Giec, groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, a été créé en 1988. Il a pour mission d'évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique nécessaires pour mieux comprendre les risques liés au réchauffement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation. Le Giec normand est un groupe d'experts régionaux, réunis par le conseil régional, qui vise à régionaliser et diffuser les connaissances scientifiques en matière de changement climatique : <https://cloud.normandie.fr/s/RqqMPzaeStop9GG>.

Dans le secteur du bâtiment, la nouvelle réglementation thermique RE 2020⁷ devrait améliorer les performances énergétiques des constructions. Le recours dans le règlement à la possibilité offerte par les articles L. 151-21 et R. 151-42 du code de l'urbanisme d'imposer dans certains secteurs des performances énergétiques et environnementales renforcées, telles que les constructions passives, à énergie positive ou autonomes, peut se révéler un outil précieux pour contribuer à la dimension « bas carbone » du projet d'urbanisme.

En matière d'énergies renouvelables, le PLUi s'appuiera sur une analyse chiffrée des potentiels de leur développement en lien avec le projet de PCAET, en tenant compte des possibilités de raccordement à des réseaux de chaleur (ex. extension du réseau de chaleur du Havre sud avec réalisation de l'usine de traitement de déchets bois de BioSynErgy). Cette analyse donnera ainsi lieu à des choix privilégiant les sources et les implantations les plus favorables et les moins impactantes sur le plan environnemental, telles que l'installation de panneaux photovoltaïques sur toitures et la mobilisation des sites déjà artificialisés. Une évaluation rigoureuse des impacts négatifs potentiels des dispositions envisagées, notamment en ce qui concerne les émissions de polluants liées à l'utilisation de la biomasse, l'artificialisation éventuelle des sols et les effets sur les paysages, conduira à l'identification des mesures ERC nécessaires.

Une attention particulière est requise sur les actions qui concourent à l'atténuation du changement climatique *via* la séquestration du carbone dans les sols et les végétaux, dont les capacités initiales du territoire seront évaluées au même titre que les effets potentiellement inverses de la mise en œuvre du PLUi : cette fonctionnalité écologique du stockage carbone constitue un enjeu sensible et central pour toute planification territoriale dans la mesure où elle participe également des objectifs d'une consommation foncière maîtrisée et de la non-imperméabilisation, voire de la désimperméabilisation des sols, de la préservation des zones humides, des prairies et des haies et donc de certaines continuités écologiques, de la lutte contre les îlots de chaleur en ville, etc.

Adaptation

Toujours en lien étroit avec les actions du futur PCAET, le PLUi sera l'un des cadres opérationnels déclinant la stratégie d'adaptation au changement climatique et de réduction des vulnérabilités du territoire et de ses populations face aux risques qu'il génère ou qu'il aggrave, même si toutes les actions participant de cette stratégie ne trouvent pas nécessairement de traduction réglementaire au titre de l'urbanisme. Le PLUi sera ainsi élaboré en tenant compte d'une évaluation des vulnérabilités environnementales et sanitaires du territoire, comprenant une identification prospective des îlots de chaleur, des secteurs sensibles à l'élévation du niveau de la mer et au risque de submersion marine, des impacts quantitatifs et qualitatifs sur la ressource en eau, le projet urbain étant appelé dans sa conception d'ensemble à être « adapté » et donc à être de nature à répondre efficacement à ces vulnérabilités.

3.9 La population et la santé humaine

Les risques naturels

La MRAe recommande, d'une manière générale, de renforcer la prise en compte des risques naturels d'un point de vue réglementaire (règles d'urbanisme précises que devront respecter les constructions notamment) ainsi que dans les OAP, pour assurer la sécurité des personnes et des biens. L'ensemble des risques doit figurer dans le plan de zonage général, ou un plan spécifique à portée réglementaire (zones de submersion, remontées de nappe...), y compris s'agissant des risques faisant l'objet par ailleurs de documents ou servitudes spécifiques, existants ou en cours d'approbation tel que le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) par submersion marine de la plaine alluviale nord de l'embouchure de l'estuaire de la Seine (PANES).

⁷ Il s'agit d'une réglementation environnementale des bâtiments neufs. Son objectif est de poursuivre l'amélioration de la performance énergétique et du confort des constructions, tout en diminuant leur impact carbone. Dans un premier temps, cette réglementation concerne les 4 typologies de bâtiments les plus représentés : les maisons individuelles, les logements collectifs, les bureaux et les bâtiments d'enseignement primaire et secondaire. Dans un second temps, elle concerne les bâtiments tertiaires spécifiques : hôtels, commerces, gymnases...

Il convient d'analyser l'impact de l'urbanisation sur les secteurs situés en zone inondable, quand bien même leur urbanisation serait permise par un PPRI. La séquence ERC s'applique particulièrement ici, la priorité étant d'éviter l'urbanisation de ces zones, et à défaut de la justifier en démontrant par ailleurs que les mesures de réduction de la vulnérabilité et de compensation éventuelles – notamment des volumes soustraits à l'expansion des crues – seront à même d'assurer la sécurité des personnes et des biens et la résilience du territoire et des activités. L'évolution éventuelle des conditions de constructibilité des extensions et annexes en zone inondable, particulièrement dans les zones naturelles, est à inclure dans cette démarche. Par ailleurs, l'analyse des risques de submersion marine et de recul du trait de côte doit être approfondie dans un contexte de changement climatique et aboutir à l'identification d'actions à initier en conséquence, y compris en termes de recomposition territoriale des secteurs les plus exposés.

L'approche multi-risques, du type systémique (notamment crues de rivière et submersion marine, mais également, le cas échéant, effets conjugués avec d'autres risques naturels et des risques technologiques) est nécessaire.

Une attention particulière sera portée à la préservation des zones d'expansion des crues et, une fois encore, à la limitation de l'imperméabilisation des sols, voire à la restauration des capacités naturelles d'atténuation des risques liés aux inondations.

Sur les risques de mouvements de terrain, le PLUi doit préciser les mesures prises pour garantir la sécurité des personnes et des biens dans les secteurs concernés par le risque d'effondrement lié à des cavités souterraines naturelles ou d'origine anthropique (anciennes carrières). Il en est de même pour les éboulements de falaise hors littoral (risques de chutes de blocs), et les conséquences de l'aléa retrait-gonflement des argiles, en application des dispositions des articles R. 112-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation qui renforcent la prise en compte de cet aléa.

Les risques technologiques

Le projet de PLUi prendra en compte l'ensemble des installations et infrastructures potentiellement sources de risques technologiques, faisant ou non l'objet de plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ou d'un classement au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il assurera la compatibilité des différents projets d'urbanisation avec l'existence de ces risques, au-delà du strict respect des contraintes réglementaires éventuelles qui leur sont associées.

Une partie importante de ces sources de risques étant située dans le périmètre relevant de la zone industrialo-portuaire du Havre, le projet de PLUi gagnera, sur cette thématique comme d'une façon générale sur l'ensemble des autres enjeux caractérisant ce territoire, à être élaboré en articulation avec le plan stratégique de Haropa Port en cours d'élaboration, dont notamment l'un des axes de travail porte sur les interfaces entre les activités du port et les autres territoires⁸.

Nuisances et pollutions

Le PLUi se doit d'être un projet intégrateur et volontariste en matière de préservation de la santé humaine et du cadre de vie des populations, face à l'ensemble des sources de pollutions et nuisances identifiées sur le territoire, et de définir, au regard de ses propres impacts potentiels, des mesures appropriées d'évitement, ou à défaut, de réduction.

Il convient à cet égard d'analyser finement les impacts des choix d'urbanisation possibles sur la pollution de l'air et les nuisances sonores auxquelles pourraient être exposées les populations, et de privilégier la définition d'une stratégie d'évitement ou, à défaut, de réduction à la source de cette exposition.

S'agissant en particulier du bruit, le PLUi gagnera à être plus exigeant que la stricte réglementation relative à l'isolation phonique des bâtiments, inopérante notamment à la belle saison lorsque les fenêtres sont ouvertes et au droit des espaces de vie extérieurs, en prévoyant par exemple des marges de recul plus importantes et des dispositifs anti-bruit plus efficaces, à travers des prescriptions dans les OAP.

⁸ Un avis de l'autorité environnementale du CGEDD a été émis sur le projet de plan stratégique de Haropa Port : https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/211209_ps_haropaport_delibere_cle051f58.pdf.

Pour déterminer les valeurs de référence en matière de qualité de l'air et de bruit, l'autorité environnementale recommande fortement de prendre en compte les valeurs-guides de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), récemment réévaluées en ce qui concerne les polluants atmosphériques (2021)⁹.

Par ailleurs, le PLUi tiendra compte du risque lié à l'exposition aux ondes électromagnétiques en prévoyant des distances suffisantes entre les secteurs habités et les lignes de transports d'électricité à très haute tension (supérieure à 225 kV), les transformateurs et les circuits de distribution électrique.

Comme indiqué précédemment au sujet de la consommation d'espace, les sites et sols pollués méritent une vigilance particulière. Un recensement exhaustif de ces sites est attendu et en cas de reconversion de friche concernées, il convient que le PLUi applique strictement la séquence « éviter réduire compenser » en fonction de la sensibilité des usages, et les interdise, en priorité s'agissant d'établissements accueillant des populations sensibles.

Une réflexion est également à mener sur l'enjeu des interfaces entre zone urbaine/à urbaniser et les zones agricoles, du fait de l'usage de produits phytosanitaires. Des zones tampons, plus importantes que celles prévues par la réglementation, peuvent par exemple être créées.

Enfin, concernant la végétalisation, il est important de proscrire les espèces invasives et les espèces à risques sanitaires, dont celles à l'origine d'allergies.

Déchets

Le PLUi doit évaluer l'impact attendu de la hausse des quantités de déchets produits sur le territoire sur les composantes de l'environnement et la santé humaine, et présenter les modes de gestion future de ces déchets, en favorisant tout à la fois la réduction à la source des déchets, mais aussi leur valorisation, en lien avec le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA).

4 Pour approfondir...

Guide sur l'évaluation environnementale du ministère de la transition écologique (nov 2019) :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20de%20%E2%80%99%C3%A9valuation%20environnementale%20des%20documents%20d%E2%80%99urbanisme.pdf>

9 Pour la qualité de l'air : <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/346555/9789240035423-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ; pour le bruit : https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/383923/noise-guidelines-exec-sum-fre.pdf