



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale de Normandie sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme de la
commune de Quiberville (76)**

n° : 2019-3381

<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 6 février 2020, par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de Quiberville (76).

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

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

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Normandie a été saisie par la communauté de communes Terroir de Caux de son projet de plan local d'urbanisme pour la commune de Quiberville, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 6 novembre 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 18 novembre 2019 l'agence régionale de santé de Normandie.

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

Quiberville est une commune littorale, située entre Dieppe et Saint-Valery-en-Caux, dans l'estuaire de la Saône. La communauté de communes Terroir de Caux, dont elle fait partie, a arrêté son projet de plan local d'urbanisme (PLU) le 18 octobre 2019 et l'a transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en accusé réception le 6 novembre 2019.

L'objectif démographique de la commune correspond à une croissance de +0,4 % par an afin d'atteindre une population d'environ 580 habitants en 2030 (550 habitants en 2016). Pour y répondre, le PLU prévoit la construction de 54 logements sur dix années, dont 11 logements en dents creuses (2,97 ha), 8 déjà autorisés et 35 sur deux zones à urbaniser (3,52 ha). Au total, la surface prévue pour les projets d'urbanisation s'élève à près de 12ha. Plusieurs projets intéressants sont aussi prévus sur le littoral, dont le projet territorial de « ré-estuarisation » de la basse vallée de la Saône qui consiste à reconnecter la Saône à la mer et restaurer des zones humides, déplacer le camping municipal et reconfigurer les usages sur le littoral.

La démarche itérative a été en partie déployée et restituée dans le rapport de présentation, notamment en ce qui concerne les quatre secteurs bénéficiant d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) retenus pour des projets de logements et touristiques. Cependant, la démarche d'évaluation environnementale nécessite d'aller plus loin en démontrant que le scénario (pas seulement démographique) d'aménagement retenu est celui de moindre impact environnemental, ne serait-ce que par rapport aux autres scénarios imaginés. Or, ce travail n'a pas été réalisé. Concernant les quatre secteurs de projets retenus, il n'a pas été précisé l'ensemble des sensibilités environnementales qui ont été prises en compte dans la démarche d'évitement et de réduction des impacts.

La justification des choix opérés pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) est exposée de façon claire et illustrée.

Les documents constitutifs du PLU traduisent une volonté de protection de l'environnement qui n'est cependant pas toujours suffisamment approfondie dans la partie évaluation environnementale. De ce fait, il est difficile d'évaluer la bonne traduction de cette prise en compte dans le PLU.

L'évaluation environnementale reste en effet dans l'ensemble assez générale et gagnerait à être approfondie.

Si des mesures positives sont prises au PLU pour protéger l'environnement, leur pertinence et efficacité restent difficiles à évaluer. En effet, l'état initial est incomplet (à l'exception de la composante paysage, bien traitée) tout comme l'analyse des incidences. Il n'est pas proposé une évaluation systémique et dynamique des incidences intégrant l'ensemble des composantes de l'environnement (eau, air, climat, biodiversité, paysage, sols, sous-sols, mer et littoral) et la santé humaine. Les incidences ne sont pas toutes caractérisées et localisées à l'appui de cartographies. Le changement climatique, la mer et le littoral et la santé humaine ne sont pas traités en tant que tels et/ou que partiellement. L'analyse des incidences des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable » n'est pas véritablement réalisée. Il aurait fallu approfondir les incidences sur ces zones, notamment les quatre secteurs d'OAP et le projet territorial de la basse vallée de la Saône, incluant l'ensemble des composantes de l'environnement et la santé et permettant de faire le lien avec les mesures d'évitement, réduction, compensation (ERC) prises dans les OAP et le règlement écrit. Cette analyse aurait dû aussi intégrer (en plus des OAP) des secteurs à sensibilité environnementale tels que l'ensemble du littoral et les emplacements réservés pour des équipements. Par ailleurs, l'évaluation manque d'une approche cartographique permettant de spatialiser l'ensemble des enjeux environnementaux et d'étayer l'analyse des incidences (notamment en réalisant des croisements entre cartes des enjeux environnementaux avec les secteurs à urbaniser). Les mesures prises dans les règlements graphique et écrit, ainsi que dans les OAP ne sont pas clairement connectées à l'analyse des incidences, ce qui rend difficile l'appréciation de leur pertinence. Enfin, le dispositif de suivi des mesures ERC doit être renforcé pour être en mesure de s'assurer de leur efficacité et de leur pérennité.

Avis détaillé

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

1. CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET

1.1. CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE L'AVIS

La commune de Quiberville a prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme (PLU) en date du 27 octobre 2015. Au 1^{er} janvier 2017, la compétence urbanisme a été transférée à la communauté de communes Terroir de Caux. Le débat sur le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été organisé le 18 janvier 2018 et le 4 juillet 2019. Le projet de PLU a été arrêté le 18 octobre 2019 et transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 6 novembre 2019.

1.2. PRÉSENTATION DU PROJET D'AMÉNAGEMENT

Quiberville est une commune littorale, située entre Dieppe et Saint-Valery-en-Caux, traversée par la Saône. Elle a connu une croissance démographique à partir de 1968 (362 à 550 habitants) puis une stabilisation à compter de 2011 (autour de 550 habitants). Elle comprend davantage de résidences secondaires que principales (306 contre 256 en 2016) et le nombre de logements vacants (3%) est plus faible que la moyenne départementale (8%). Il est par ailleurs constaté un fort vieillissement de la population.

L'objectif démographique de la commune est une croissance de +0,4 % par an afin d'atteindre une population d'environ 580 habitants en 2030 (550 habitants en 2016). Pour y répondre, le PLU prévoit la construction de 54 logements (ou 45 p.261) sur dix années¹ dont 11 logements en dents creuses avec une rétention foncière de 50 %, 8 déjà autorisés et 35 sur deux zones à urbaniser.

La surface prévue pour les projets d'urbanisation s'élève à une douzaine d'hectares, dont 2,97 ha en dents creuses et 9,30 ha en zone 1AU, répartie comme suit :

- zone AUc1 : ancienne ferme du bourg, 2,72 ha (24 nouveaux logements) en face de la mairie ;
- zone AUc2 : rue de l'église, 0,8 ha (4 logements et 7 unités dédiées aux seniors) ;
- zones Aut et Ut2 : projet touristique, 5,78 ha comprenant un camping existant (les baguenadiers) et un nouveau projet d'hébergement touristique (hôtellerie de plein air) en remplacement de l'actuel camping municipal situé sur le littoral.

Plusieurs projets intéressants sont prévus sur le littoral, dont le projet territorial de la basse vallée de la Saône qui consiste notamment à reconnecter la Saône à la mer et à restaurer des zones humides, déplacer le camping municipal et reconfigurer les stationnements sur le littoral. Il est aussi prévu de déplacer l'espace de vente de produits de pêche pour des raisons sanitaires et de risque de submersion marine, ainsi que de rendre plus résilient le front de mer (implantations temporaires d'usages/activités/objets déplaçables).

Toutefois, le dossier comporte certaines incohérences de chiffrage du nombre de logements à réaliser. Il ne permet pas de démontrer si l'objectif de densité figurant au PADD pourra effectivement être atteint, et si cet

¹ Il est indiqué p.190 « 63 logements moins 13 logements construits depuis 2016 », donc il resterait 50 nouveaux logements à construire pour les dix prochaines années.

objectif est en cohérence avec celui du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Dieppois - Terroir de Caux.

L'autorité environnementale recommande d'explicitier l'objectif de production de logements poursuivi et de justifier de l'atteinte d'une densité d'urbanisation satisfaisante au regard de l'enjeu d'une moindre consommation d'espaces et des objectifs du SCoT en la matière.

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

Le contenu du rapport de présentation est défini aux articles R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme. Il comprend notamment un diagnostic, une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis ainsi qu'une analyse de l'état initial de l'environnement. Il comporte également les justifications sur la cohérence interne du PLU et sur les dispositions réglementaires retenues. Les éléments formellement attendus au titre de l'évaluation environnementale du PLU, définis par l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme sont présents.

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

3.1. 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. Elle implique également une concertation et une information renforcées avec le public.

Cinq scénarios démographiques sont étudiés, pour en retenir un sixième (croisement de deux scénarios) avec une croissance annuelle de +0,4 % par an afin d'accueillir 32 habitants supplémentaires et 63 logements d'ici 2030. Ces différents scénarios témoignent d'un questionnement important des élus sur leur projet de territoire, ce qui est à souligner. Cependant, la démarche d'évaluation environnementale nécessite d'aller plus loin en démontrant que le scénario finalement retenu est bien celui de moindre impact environnemental, ne serait-ce que par rapport aux autres scénarios imaginés. Or, ce travail n'a pas été réalisé. La justification pour retenir ce sixième scénario s'appuie principalement sur des moyennes de rythme de croissance annuelle départementale et nationale. Or, les scénarios étudiés auraient dû intégrer les dynamiques d'évolution du territoire, non seulement en matière de démographie, mais aussi en termes d'économie (tout particulièrement le développement du tourisme littoral), mobilité, de consommation d'espaces...

Il n'est pas non plus présenté un véritable scénario au fil de l'eau, qui traduirait les perspectives d'évolution de l'état de l'environnement en l'absence du document d'urbanisme². Or, *a minima*, le scénario de développement territorial retenu doit être confronté à ce scénario au fil de l'eau. En cas de rupture avec une évolution tendancielle, il importe d'exposer les facteurs qui motivent le choix retenu et les conséquences en matière environnementale et de santé publique. La démarche aurait pu permettre d'évaluer les impacts sur l'environnement des différents scénarios d'évolution du territoire (pas uniquement sur le plan démographique) et les comparer à un scénario ambitieux sur le plan environnemental (zéro artificialisation nette à terme, zéro émission...).

Concernant les quatre secteurs de projets retenus, la démarche d'évitement des impacts a été en partie menée et a influencé le choix de leur localisation. Néanmoins, cette démarche n'est pas toujours explicitement restituée. Afin de s'assurer de la bonne prise en compte des composantes de l'environnement, il aurait été en particulier utile de préciser les sensibilités environnementales sur lesquelles se sont appuyés ces choix

2. Le scénario de référence n'est pas le scénario du pire qui prolonge toutes les tendances négatives à l'œuvre en ignorant la mobilisation des acteurs en faveur de l'environnement. Il doit au contraire donner à voir comment cette mobilisation contribue ou contribuera à infléchir ces tendances.

La démarche d'évitement doit également se poursuivre au niveau des zones de projets retenues ou sensibles sur le plan environnemental. Cette deuxième étape n'est pas toujours clairement retracée et approfondie.

Les mesures prises dans le règlement graphique, écrit et les OAP vont, de façon générale, dans le sens de la prise en compte de l'environnement mais ne sont pas clairement reliées à l'analyse des incidences – par ailleurs non exhaustive (avis p.7) – ce qui rend difficile d'apprécier leur pertinence et leur efficacité.

Enfin, à l'exception du projet territorial de la basse vallée de la Saône, la prise en compte des éléments liés à la concertation du public et des partenaires n'est pas clairement explicitée. Afin de retracer au mieux les réflexions et les choix de la commune dans le cadre de l'élaboration de son PLU, un bilan de la concertation aurait dû être joint au dossier.

L'autorité environnementale recommande d'examiner différents scénarios de développement – tant démographique qu'économique – afin de justifier les choix opérés et de s'assurer que le scénario retenu est celui de moindre impact environnemental.

3.2. PRISE EN COMPTE DES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

L'articulation avec les documents de planification supra-communaux demeure souvent (sauf pour le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Dieppois - Terroir de Caux) trop descriptive, sans véritablement fournir d'éléments d'analyse permettant de savoir quels objectifs/orientations de ces documents doivent être concrètement pris en compte par le PLU. S'il est pédagogique de rappeler la raison d'être de ces documents supra communaux, il est aussi attendu une véritable analyse de compatibilité (identification des mesures prises ou non en cas d'incompatibilité). De plus, certains documents mentionnés paraissent anciens (PCET et plan départemental prévention déchets) : le plan régional de prévention et gestion des déchets (PRPGD) de Normandie a été approuvé récemment et le plan climat air énergie territorial (PCAET) de Dieppe Pays Normand est en cours d'élaboration (avis rendu par la mission régionale d'autorité environnementale le 8 janvier 2020). Il aurait été nécessaire de les prendre en compte.

L'autorité environnementale recommande de mieux mettre en évidence les liens qui doivent exister entre le PLU et les documents supra-communaux et, dans le cadre de ces analyses, de prendre en compte les documents supra-communaux les plus récents, y compris en cours de finalisation comme le PCAET de Dieppe Pays Normand.

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

- **Le diagnostic territorial** permet de disposer d'une vision des grands enjeux socio-économiques du territoire. Il aurait été utile d'en présenter une synthèse et de faire ressortir les enjeux du territoire : ce travail est à la base de l'élaboration de scénarios et du PADD. Or, il n'est pas clairement retranscrit dans le rapport de présentation.

- **L'état initial de l'environnement** demeure souvent très descriptif (simple identification d'inventaires, de documents cadres...) voire comporte des éléments qui ne concernent pas la commune. Il ne permet donc pas de fournir des éléments d'analyse qualitative de chacune des composantes de l'environnement (eau, sols, sous-sols, biodiversité, air, climat, paysage, mer et littoral). En effet, la méthodologie d'analyse retenue (qui est par ailleurs variable selon les composantes étudiées) ne permet pas de restituer les fonctionnalités d'une composante ni de donner une vision dynamique avec les évolutions passées/récentes / futures et les pressions/altérations que subit cette dernière. Elle ne permet pas non plus de dégager les perspectives d'évolution de l'état de l'environnement en l'absence du document d'urbanisme permettant de construire le scénario de référence (également dit scénario tendanciel ou au fil de l'eau).

Par ailleurs, l'état initial est en partie incomplet en ce qu'il n'intègre pas les conséquences du changement climatique et la santé humaine. À l'exception du paysage, l'ensemble des composantes mériteraient aussi d'être complétées par des données et des éléments d'analyse de fond : en particulier les sols (qualité écologique et agronomique), la biodiversité (réalisation d'une étude faune flore et d'une étude zone humide), le climat (changement climatique) ; les autres composantes sont développées en partie 4 du présent avis.

De plus, il aurait été nécessaire, à l'appui de cartographies et sur la base de l'état des lieux, de spatialiser les enjeux attachés à chacune des composantes ; ce travail n'a été réalisé que partiellement sur la trame verte et bleue. Ces cartes croisant les enjeux environnementaux et les secteurs à urbaniser auraient par ailleurs permis de soutenir l'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement.

La synthèse globale de l'état initial page 130 ne permet pas véritablement de qualifier la sensibilité de chaque composante sur le territoire (à l'appui de critères explicités et objectifs reposant sur des données scientifiques), ni de restituer la dynamique systémique de l'environnement (interactions entre les composantes). Elle ne permet pas de dresser des conclusions sur les orientations que doit prendre le PLU pour répondre aux enjeux environnementaux de son territoire.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement afin de venir renforcer l'analyse des incidences et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) qui en découlent.

- **La justification des choix opérés** pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) est exposée de façon claire et illustrée. Les documents constitutifs du PLU traduisent une volonté de protection de l'environnement qui n'est pas toujours suffisamment approfondie dans la partie évaluation environnementale.
- **L'analyse des incidences sur l'environnement et la santé humaine** du projet de PLU et la présentation des **mesures d'évitement, de réduction ou de compensation** qui y sont associées doivent permettre à la collectivité d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de faire la preuve de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC). L'analyse des incidences est réalisée en deux parties : une partie consacrée aux actions du PADD et une autre consacrée aux quatre secteurs liés aux zones de projets.

L'analyse des incidences du PADD ne donne aucun élément d'analyse de fond permettant d'expliquer la qualification retenue (incidence positive, neutre ou négative) et quelles composantes de l'environnement sont concernées. Seules sont mises en avant des incidences positives ou neutres. Or d'une manière générale, le seul fait de proposer des actions positives ne garantit pas que les incidences soient positives. Cette analyse des incidences du PADD pourrait être plus utile si elle montrait les incidences générales du projet de territoire sur l'environnement et la santé par une approche systémique (les composantes de l'environnement étant reliée entre elles) et dynamique. Par exemple, l'action 1 de l'axe II du PADD « *développer un projet touristique en remplacement du camping municipal* » peut avoir des incidences positives notamment pour la biodiversité (renaturation d'espaces sensibles), le risque littoral et les sols mais aussi négatives notamment pour les sols (artificialisation des espaces agricoles) et l'air (développement du trafic).

Par ailleurs, le développement du tourisme, compte tenu de ses incidences potentielles, mériterait d'être mieux pris en compte (le rapport estime les capacités d'accueil à 2 000/2 500 personnes en haute saison alors que population à l'année est de 550 habitants).

L'analyse des incidences par thématique présente des éléments intéressants mais est insuffisamment approfondie. Sur la forme, l'analyse n'est pas lisible, car les thématiques développées ne recoupent pas toujours celles retenues dans l'état initial. Sur le fond, la santé humaine et certaines composantes de l'environnement ne sont pas prises en compte (air, sous-sols, mer et littoral) ou ne le sont que de façon partielle (climat, sols, biodiversité...).

L'analyse des incidences thématiques (que ce soit la partie générale ou le focus sur les OAP) n'est pas toujours qualitative ; souvent, elle se contente de préciser les mesures prises (par exemple « *les arbres et haies sont protégées au PLU* ») ou elle n'intègre pas toujours l'ensemble des composantes de l'environnement ou omet les fonctionnalités écologiques). De plus, l'analyse des incidences n'est pas exhaustive en ce qu'elle ne caractérise par toutes les incidences (directes/indirectes, permanentes/temporaires, de court/moyen/long terme...). Il serait également utile de compléter cette analyse des impacts avec des données chiffrées objectives (par exemple sur les sols artificialisés par le PLU, la qualité de l'air, des projections climatiques) et en territorialisant les enjeux sur des cartographies. À cet égard, la démarche itérative d'évitement et de réduction qui semble avoir été menée sur certaines composantes dans le choix des secteurs de projets devrait être expliquée plus clairement et concrètement

sur la base de cartographies croisant les enjeux environnementaux tels qu'ils ressortent de l'état initial et les secteurs de projets.

Par ailleurs, il serait également attendu une analyse précise des incidences des dispositions du règlement écrit sur l'ensemble des composantes de l'environnement et sur la santé. Ce travail n'a été conduit que très partiellement (en partie pour l'eau et la biodiversité). Par ailleurs, le seul classement en zonage naturel ne paraît pas suffisant pour conclure à l'absence d'impacts.

S'il est pertinent de retenir les **secteurs de projets/OAP** comme étant des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable », aucun véritable focus n'est réalisé sur ces quatre secteurs d'OAP (très partiellement sur la thématique biodiversité). Par conséquent, l'analyse des incidences est incomplète (manque de vision globale incluant l'ensemble des composantes de l'environnement et la santé) et ne permet pas de justifier les mesures ERC prises dans les OAP et le règlement écrit. Dans cette analyse, il aurait fallu également intégrer des secteurs à forte sensibilité environnementale tels que l'ensemble du littoral, le projet territorial de la basse vallée de la Saône (qui ne recouvre qu'une partie de l'OAP stationnement et circulations douces), les zones urbaines et agricoles situées dans le périmètre de captage, les secteurs de zone N ou A où des aménagements sont autorisés, les emplacements réservés pour des équipements (reconquête de la friche "parc à huîtres") ou les éventuels projets d'infrastructures hors des OAP présentées (sentiers piétons et cyclables). Plus particulièrement, le projet territorial de la vallée de la Saône aurait dû être davantage développé dans l'évaluation environnementale afin de préciser les incidences positives et négatives attendues et de s'assurer que les outils du PLU permettront bien la mise en œuvre des mesures ERC prévues par ce projet.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences du PLU en y intégrant, dans une approche systémique, l'ensemble des composantes de l'environnement et la santé humaine. Elle recommande aussi de réaliser des analyses approfondies sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable, notamment sur les quatre OAP et le projet territorial de la basse vallée de la Saône. Elle recommande, à l'appui de cette analyse, de revoir et/ou d'approfondir les mesures d'évitement et de réduction identifiées.

Concernant les mesures ERC, des confusions ont été faites entre évitement et réduction ; parfois, l'absence de mesure n'est liée qu'à l'insuffisance de l'analyse des incidences ; certaines mesures ne sont pas rattachées à leur incidence ce qui ne permet pas d'en apprécier l'intérêt ; enfin, certaines mesures ERC paraissent intéressantes et devraient permettre, en partie, d'éviter et de réduire des impacts.

- **L'évaluation des incidences Natura 2000**, élément obligatoire en application de l'article R. 414-19 du code de l'environnement, est présentée pages 70 à 79 et pages 267 à 277. Sur la forme, il aurait été plus lisible de la présenter dans une partie spécifique et non dans différentes parties du rapport. Sur le fond, elle porte bien sur les deux sites Natura 2000 qui concernent le territoire communal, le « *Littoral Cauchois* » (directive habitats, zone spéciale de conservation FR2300139) et « *Littoral Seine-marin* » (directive oiseaux, zone de protection spéciale FR2310045). L'état initial fournit une présentation détaillée de ces sites. L'analyse intègre les incidences indirectes ce qui permet de détailler les outils du PLU en faveur de la gestion des eaux pluviales et usées et de la préservation d'une partie des éléments naturels du territoire. Elle conclut à l'absence d'incidences du PLU sur les sites Natura 2000.

- **Les indicateurs et les modalités de suivi** retenus pour analyser les résultats de l'application du PLU sont présentés p.286. Les quatre indicateurs retenus sont quantitatifs, basés sur un simple recensement (mais pas réellement sur les outils mis en place par le PLU) et sont complétés par une périodicité de suivi et un fournisseur de la donnée. Néanmoins, les indicateurs devraient être aussi qualitatifs, complétés de valeurs initiales et de valeurs cibles chaque fois que possible. Il faudrait aussi présenter des mesures correctrices à apporter en cas de non atteinte de seuils ou d'identification, à un stade précoce, d'un éventuel écart pouvant être à l'origine d'impacts négatifs inon anticipés sur l'environnement. Les indicateurs doivent également couvrir l'ensemble des mesures ERC (il n'y a qu'un seul indicateur sur les risques et les linéaires de haies).

L'autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs afin d'améliorer le suivi des mesures d'évitement et de réduction et par conséquent l'évaluation périodique du PLU, qui devrait permettre, le cas échéant, de réorienter les objectifs dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement et de la santé humaine.

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

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

4.1. L'EAU

- Adéquation entre la ressource en eau et les besoins

L'état initial indique que le captage en eau potable (forage) produit 64 m³/jour et que la consommation moyenne est de 187L/hab/jour. Il est aussi indiqué les volumes traités par la station de traitement des eaux usées en lien avec les projections démographiques (capacité de la station de 4 200 équivalent-habitant avec une charge actuelle de 714 EH). L'état initial ne précise pas si des problèmes existent sur le forage et sur la station d'épuration.

L'analyse des incidences ne quantifie l'impact du scénario de croissance démographique retenu que sur le traitement des eaux usées et non sur la consommation en eau potable. Par ailleurs, les besoins liés à la fréquentation touristique et les effets du changement climatique mériteraient également d'être pris en compte.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse sur l'eau potable, de prendre en compte la dimension touristique du territoire et son impact sur les besoins de pointe d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que les effets du changement climatique.

- Qualité des masses d'eaux

L'état initial indique que la qualité des eaux de baignade est considérée comme bonne (juin 2017) et identifie très brièvement les sources potentielles de pollution. Il est indiqué des actions de contrôle des exutoires des eaux pluviales et de la Saône mais sans présenter leurs résultats. Il aurait été nécessaire de compléter le dossier par le contexte hydrogéologique, l'état des masses d'eaux souterraines et eaux superficielles et une carte des écoulements de surfaces.

Au-delà du respect obligatoire des périmètres de protection de captage en eau potable, rendus opposables par la mise en annexe au PLU, l'analyse des incidences aurait dû porter sur les autres zonages (UH et agricoles) situés au sein du périmètre de protection éloignée (PPE). Le règlement en zone U identifie le respect de ce périmètre en indiquant qu'en son sein « *les projets ne doivent pas porter atteinte à la qualité des eaux souterraines ni favoriser la pénétration rapide des eaux superficielles* ». L'analyse mériterait d'être complétée notamment par l'identification des activités autorisées dans les zonages situés au sein du PPE qui peuvent avoir des incidences et d'identifier les mesures ERC prises au PLU (par exemple choix de la filière d'assainissement).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial et d'approfondir l'analyse des incidences sur l'état des masses d'eaux afin que les mesures d'évitement et de réduction prises soient les plus pertinentes possibles.

- Risque inondation

Ce risque est multi-dimensionnel sur la commune : débordement de cours d'eau, ruissellements, submersion marine et remontées de nappes souterraines. Les choix des secteurs de développement ont été faits à l'écart des zones à risque sauf pour le secteur Aut (« outil touristique »). Le projet territorial de la vallée va aussi dans le sens d'une bonne prise en compte de ce risque. Pour les zones déjà bâties, le règlement écrit prévoit une gestion des eaux pluviales sur l'unité foncière.

Le schéma de gestion des eaux pluviales réalisé en 2018 permet notamment la prise en compte des axes de ruissellements, des zones naturelles d'infiltration et donne des indications sur le type de gestion des eaux pluviales à mettre en œuvre. Les règlements écrits et graphiques reprennent ces éléments notamment en évitant les nouvelles constructions en zone d'aléa moyen à fort et en adaptant les constructions en zone d'aléa faible. L'analyse des incidences aurait dû être approfondie (identification des incidences indirectes et cumulées) pour les secteurs urbains (dont le secteur Aut - zone d'aléa fort inondation par ruissellement) et agricoles accolés à la vallée de la Saône afin que les mesures ERC soient les plus pertinentes possibles.

L'état initial identifie bien les facteurs aggravant ce risque (imperméabilisation des sols, disparition des champs d'expansion des crues, mauvais entretien des ouvrages hydrauliques...) et les traductions réglementaires sont rappelées (Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI) Saône et Vienne, Plan de Prévention du Risque naturel du bassin versant de la Saône et de la Vienne, prescrits mais non approuvés, règlement écrit). Toutefois, les insuffisances de l'analyse des incidences évoquées précédemment, concernent également le volet risques.

De manière générale, l'évaluation environnementale et l'analyse des incidences ne prennent pas en compte le cumul de l'ensemble des risques et ne tiennent pas compte des effets du changement climatique.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences du projet de PLU sur les risques d'inondation susceptibles d'affecter les secteurs urbains et agricoles de la commune.

- Préservation des zones humides

L'état initial n'identifie que les zones humides inventoriées en « avérées » et non celles en forte et faible prédisposition. Il est indiqué que les zones humides (seulement celles inventoriées comme « avérées ») sont protégées par le zonage Nerl (espaces remarquables du littoral).

Or, il convient de rappeler que ces inventaires ont été constitués à partir de photo-interprétations et nécessitent d'être suivis d'inventaires sur le terrain (pédologie et habitats). La démarche d'évitement des zones humides lors du choix de localisation géographique des secteurs de projets ne peut donc être totalement effective. Plusieurs secteurs de projets sont concernés par des zones humides inventoriées en potentielles ou avérées. L'OAP transversale circulation douce (front de mer/parking camping car) prévoit une extension du parking « vert » et la création d'un cheminement piéton en secteur inventorié « zone humide avérée ». L'OAP lié au projet touristique (zone AUt) se situe sur une zone humide inventoriée en faible prédisposition et sur un axe de ruissellement.

Le PLU aurait dû *a minima* intégrer un inventaire terrain des zones humides pour les secteurs de projets ouverts à l'urbanisation. Les mesures ERC présentées pour ces OAP (notamment maintien de zones végétalisées sur une partie, identification d'un zonage Nerl avec une constructibilité très limitée) ne peuvent dès lors être considérées comme suffisantes, d'autant que, contrairement au règlement, seul un rapport de comptabilité est requis dans les OAP avec les autorisations d'urbanisme à venir.

C'est pourquoi, les règlements écrits et graphiques auraient pu intégrer une sous-trame spécifique dédiée à la protection des zones humides ou, *a minima*, le règlement écrit aurait pu prévoir une disposition générale de protection.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement en réalisant un diagnostic de terrain complet des zones humides et de renforcer en conséquence les mesures d'évitement prévues au PLU.

4.2. LE CLIMAT

L'état initial, qui se réduit à la présentation des températures, est incomplet. Il aurait dû intégrer des données sur les précipitations, le vent, l'ensoleillement et intégrer les effets du changement climatique, tout particulièrement pour une commune littorale.

L'analyse des incidences du PLU met en relief les enjeux environnementaux associés aux émissions de CO₂ (mais seulement sur la mobilité motorisée et le stockage du carbone des sols), sans présenter d'ailleurs de données chiffrées. Les autres secteurs d'émission de gaz à effet de serre (GES) (autres transports routiers que la voiture, habitat, agriculture, industrie, tertiaire...) et d'autres possibilités de stockages de carbone (bois, cultures/prairies) nécessitent ainsi d'être pris en compte. Le climat impactant l'ensemble de l'écosystème, d'autres enjeux auraient mérité d'être identifiés (faune, flore, eau, vulnérabilité du milieu marin et littoral, altération des sols et sous-sols, santé, augmentation possible de la pression touristique...).

- L'atténuation du changement climatique (réduction des émissions de GES)

Sans état initial complet sur les émissions des GES sur le territoire, il est difficile d'apprécier les incidences du PLU et de définir les leviers d'actions correspondants.

Le rapport considère que le PLU n'aura « pas d'incidences significatives » sur le climat, sans justifications, ce qui apparaît contradictoire avec la proposition de mesures ERC (secteurs de projets dans le centre urbain pour limiter les déplacements motorisés, création de cheminements doux). Globalement, une stratégie territoriale prenant en compte les autres secteurs d'émissions et les possibilités de stockage à préserver fait défaut. L'OAP transversale « stationnement et circulations douces à Quiberville-sur-Mer » est néanmoins intéressante, même si elle ne constitue pas une stratégie globale et ne porte pas sur l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne le recours aux énergies renouvelables, le dossier ne traite pas du potentiel du territoire en matière d'énergie solaire ou de méthanisation.

- L'adaptation au changement climatique (réduction de la vulnérabilité aux effets du changement climatique)

L'adaptation au changement climatique doit permettre d'anticiper les impacts et de limiter les dommages associés sur les activités et la nature, dans un contexte d'élévation du niveau de la mer, de modification du régime des pluies, d'augmentation des phénomènes climatiques extrêmes, de raréfaction de la ressource en eau, de multiplication des îlots de chaleur, de perte accélérée de la biodiversité, etc.

Ce sujet n'est que peu abordé dans le dossier. Il n'est pas restitué de vision d'ensemble des choix d'aménagement en lien avec le changement climatique. L'analyse des incidences aurait dû être plus poussée. Certaines mesures ERC sont néanmoins prises mais au niveau des secteurs de projets ; toutefois, elles ne traitent qu'une partie des incidences (aspect émissions GES) et ne sont pas reliées à une incidence précise identifiée.

L'autorité environnementale recommande à la commune de mieux s'approprier, à l'échelle de son territoire et de son fonctionnement, les objectifs nationaux liés à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci, et de s'emparer des outils mis à sa disposition par le code de l'urbanisme afin de formuler des prescriptions opérationnelles sur ces thématiques.

4.3. LES SOLS

L'état initial ne traite de la qualité des sols qu'au travers de ses pollutions (BASOL et BASIAS) en répertoriant un site en activité. La partie diagnostic territorial fournit en partie des éléments sur l'artificialisation des sols.

- Qualité écologique et agronomique des sols

Il aurait été souhaitable que soit réalisé un diagnostic agronomique et écologique des sols afin de déterminer les secteurs les moins susceptibles d'être impactés par un changement d'affectation des sols et donc à privilégier pour les projets.

Il n'est proposé aucune mesure ERC pour les sols alors que dans les faits, certaines mesures d'évitement existent bien (choix de scénarios de développement, surface d'emprise au sol définie au règlement...).

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

La surface prévue pour les projets d'urbanisation s'élève à environ 12 ha dont près de 3 ha en dents creuses. Les différents scénarios démographiques retenus ne comparent pas les incidences sur les sols par rapport à un scénario sans PLU. Il doit être clarifié comment les bâtiments agricoles identifiés (p.210) pour d'éventuels logements sont inclus ou non dans les besoins de 50/54 logements.

L'autorité environnementale recommande à la commune de compléter l'état initial par un diagnostic de la qualité agronomique et écologique des sols et d'en prendre en compte les conclusions pour réexaminer le cas échéant les secteurs ouverts à l'urbanisation. Elle recommande également d'intégrer la consommation d'espaces et les incidences sur les sols dans la comparaison des différents scénarios démographiques envisagés, et d'identifier des mesures d'évitement au regard de cet enjeu.

- Risques de mouvements de terrain liés aux cavités souterraines et risque de transports de matières dangereuses

Les indices de cavités souterraines ont été recensés au terme d'une étude et intégrés aux règlements graphique et écrit. Une démarche d'évitement a été menée en ne prévoyant pas de nouveaux secteurs constructibles dans le périmètre de secteur à risque (cavités et aléas éboulement de falaises).

Le risque de transport de matières dangereuses est lié aux principaux axes routiers (RD 75 et RD 127). Il est conclu que le PLU n'entraîne aucune incidence sur ce risque, car il n'est prévu ni activités pouvant accroître ce risque, ni grand flux supplémentaire. Or, les nouveaux secteurs à urbaniser, Auc1 (logement) et Aut (tourisme) sont respectivement accolés à la RD 75 et à la RD127. L'analyse des incidences aurait aussi dû prendre en compte l'exposition des populations.

4.4. LA BIODIVERSITÉ

L'état initial est très descriptif et porte peu d'analyses de fond (recensement d'inventaires de sites protégés...). Il aurait dû présenter des éléments sur les fonctionnalités écologiques des milieux, sur la biodiversité dite « ordinaire » (pas simplement celle protégée au titre d'une réglementation).

Afin d'améliorer la démarche ERC, il aurait aussi été attendu des inventaires faune/flore de terrain *a minima* sur les futurs secteurs de projets prévus au PLU, si ce n'est sur l'ensemble des secteurs de projets étudiés initialement avant d'en retenir quatre. Il semblerait qu'un inventaire terrain ait été réalisé sur la zone Aut de projet touristique (p. 169 et 170) mais les résultats et la méthodologie ne sont pas fournis.

Plusieurs éléments du PLU (règlements et OAP) permettent la prise en compte de la biodiversité : classement en secteur naturel de milieux à protéger, respect de la loi « Littoral », espaces boisés classés, protection des haies, alignements d'arbres et préservation importante des parcs arborés, etc. Le projet territorial de renaturation de la vallée de la Saône devrait également permettre à ce milieu sensible de « voir ses fonctionnalités écologiques améliorées ».

Néanmoins, il aurait fallu approfondir les incidences de ces mesures en analysant les effets concrets des dispositions du règlement écrit comme cela est fait au titre de Natura 2000 et pour les zones humides. Il aurait aussi pu être créée une OAP thématique relative à la biodiversité (pour sa préservation et son renforcement aussi bien en milieu urbain qu'en milieu naturel) au vu de la sensibilité forte du territoire. De plus, les incidences indirectes ne sont pas réellement analysées.

D'une manière globale, les mesures prises au PLU en faveur de la biodiversité (protection d'alignements d'arbres, création d'arbres, de haies, etc.) devraient suivre l'analyse des fonctionnalités écologiques existantes afin d'assurer une parfaite connexion entre ces continuités et celles prévues. Les mesures nécessiteraient également d'être renforcées par des mesures de suivi.

Le règlement écrit et les OAP du PLU précisent la liste des essences locales à privilégier. Or, certaines d'entre elles sont malades (peuplier tremble) ou invasives potentielles (érable sycomore) et peuvent donc avoir des incidences notables sur les milieux naturels. D'une manière générale les résineux sont peu favorables à la biodiversité en Normandie.

- Les continuités écologiques (réservoirs de biodiversité et corridors)

L'état initial présente les éléments du schéma régional de cohérence écologique et du SCoT. Il est attendu du PLU de décliner plus finement les continuités écologiques sur son territoire. La carte de déclinaison p.96 ne permet pas d'identifier clairement les continuités à maintenir et celles à créer ainsi que les discontinuités.

Les réservoirs de biodiversité majeurs du territoire semblent préservés, de même que le petit patrimoine naturel relictuel. Sera notamment interdit le développement de l'urbanisation vers la vallée de Saône. En revanche, les mesures en faveur de la reconstitution de cette trame verte et bleue demeurent trop peu opérationnelles.

Pour le corridor calcicole, il est indiqué que « suite à une visite terrain et photo interprétation, le corridor a été décliné à l'échelle locale » (p 94). Il aurait été attendu des précisions (étude faune/flore non fournie) et que cela soit mieux intégré dans la partie analyse des incidences de l'évaluation.

Le PLU pourrait, au-delà de la préservation des continuités écologiques existantes, participer à la création de nouvelles continuités grâce à différents outils existants au PLU (espaces de continuités écologiques ou OAP thématique notamment).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement en réalisant un diagnostic faune/flore de terrain afin d'appuyer la démarche ERC. Elle recommande aussi d'approfondir l'analyse des incidences du PLU sur la biodiversité afin de mieux articuler les mesures prévues avec les continuités écologiques existantes. Elle recommande enfin de prévoir des objectifs et outils permettant, le cas échéant, la recréation de continuités écologiques.

4.5. MER ET LITTORAL

L'évaluation environnementale ne permet pas toujours de resituer l'ensemble des problématiques spécifiques à ces milieux et de prendre en compte l'ensemble des incidences (pressions et altérations spécifiques telles que perte de ressources et d'habitats marins, érosion/accrétion du littoral, pollutions physico-chimiques, biologiques, radioactives, macro-déchets sur les plages ,etc.).

D'une manière générale, le changement climatique sur le littoral n'est pas suffisamment intégré à l'évaluation des incidences. Par exemple, il est prévu des bandes d'inconstructibilité de secteur en lien avec le recul anticipé du trait de cote mais sans intégrer l'évolution du climat (et par conséquent sans intégrer le risque d'inondation, d'évolution des sous-sols et des sols, de la biodiversité...).

Le PLU prévoit un secteur Nerl (bande littorale des 100 m protégée au titre de la loi Littoral) et un secteur Nbl (espaces remarquables protégés au titre de la loi Littoral) qui permettent d'éviter et de réduire certains impacts. L'analyse des incidences aurait mérité de prendre en compte l'ensemble du littoral quel que soit le zonage retenu. Si le projet territorial de renaturation de la vallée de la Saâne prévoit la relocalisation de certaines activités en arrière littoral, cette réflexion ne semble pas avoir été menée ou du moins restituée pour l'ensemble du littoral (zone UC et UB actuel notamment).

Plus particulièrement, la politique touristique portée au PLU aurait dû être intégrée à l'analyse des incidences. Le rapport de présentation indique que la capacité d'accueil touristique n'augmente pas alors qu'il est récréé au total plus d'emplacements (Aut prévoit 150 emplacements nus et 30/50 hébergements locatifs et Ut2 prévoit 25 à 50 emplacements) que ceux supprimés dans le camping municipal actuel (200 emplacements). Si le déplacement du camping actuel hors du littoral (en dehors du parking pour les camping-cars et d'une partie du parking pour les voitures) présente des impacts positifs pour le littoral, l'augmentation de la fréquentation du littoral aura des incidences négatives sur l'environnement et la santé qui ne sont pas véritablement analysées et intégrées.

L'autorité environnementale recommande de mieux traiter la mer et le littoral dans l'évaluation des incidences, en intégrant en particulier les effets du changement climatique, et de compléter les mesures ERC.

4.6. L'AIR

L'état initial présente des données sur la qualité de l'air issue de la commune voisine (Sainte-Marguerite sur mer). Cependant, ces données sont anciennes (2008), partielles (dioxyde de soufre et ozone absents) et ne sont pas comparées aux seuils de qualification de la qualité de l'air. Un indice qualité de l'air (moyenne/données de court terme) et une analyse des concentrations de fond pour connaître l'évolution de la pollution atmosphérique auraient pu être utilisés. De plus, l'état initial aurait pu traiter des champs électromagnétiques, de la radioactivité (naturelle et artificielle) et des installations humaines polluantes.

Aucune infrastructure routière importante ne traverse la commune, « *toutefois en haute saison on note une surfréquentation de la route littorale entre Dieppe et Saint Valéry en Caux* ». Cela n'est pas pris en compte dans l'analyse des incidences du PLU sur la qualité de l'air et dans la définition des mesures ERC. Il est néanmoins à noter le projet de déplacement d'une partie des stationnements du littoral en arrière littoral et la création d'une vélo route.

L'autorité environnementale recommande de mieux qualifier l'état initial de l'air et ses évolutions, afin de prendre les mesures de réduction des nuisances à la source, d'une part, et d'exposition des populations, d'autre part.

4.7. PAYSAGES ET PATRIMOINE

La protection du cadre de vie est considérée comme un enjeu majeur au PADD. L'état initial sur les paysages est plus étayé que sur les autres composantes, car il donne une analyse qualitative et territoriale (photographies et cartes). Ses fonctions sont rappelées ; les enjeux locaux sont précisés.

Le travail sur les cônes de vue est intéressant notamment en ce qu'il propose des photographies de l'ensemble des perspectives remarquable (à la fois vers la lisière d'urbanisation et la vue inverse depuis les espaces naturels) qui ont été intégrées au PLU. De nombreuses mesures ERC sont prévues : protection des parcs/ensembles boisés par le classement en EBC (article L. 113-1 du code de l'urbanisme), des arbres et des cônes de vues vers la mer (article L. 151-23 du code de l'urbanisme), protection des milieux au titre de la loi Littoral, création de zones tampons végétalisées, etc.