

PRÉFECTURE DE L'EURE

Direction départementale
des territoires et de la mer

Service prévention des risques
et aménagement du territoire

Évreux, le 17 MAI 2019

Unité planification urbaine et rurale
Dossier suivi par : Claude Bienvenu
Tél : 02 32 29 60 79
Mél : claud.bienvenu@eure.gouv.fr
Notre référence : SPRAT/PUR/ILB/2019/187

Le Préfet de l'Eure

à

Madame la Présidente
de la communauté de communes
Eure Madrie Seine

OBJET : plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT)
avis de l'État sur le projet arrêté

REF : votre courrier en date du 14 février 2019

Dans le cadre de la consultation prévue à l'article L 153-16 du code de l'urbanisme, vous avez communiqué pour avis à mes services le projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, arrêté par votre conseil communautaire le 7 février 2019.

J'ai l'honneur de vous adresser l'avis de l'État associé à l'élaboration de ce plan local d'urbanisme intercommunal.

L'examen de ce document fait ressortir que les objectifs fondamentaux fixés par le code de l'urbanisme et notamment ceux de l'article L 101-2 ne sont pas tous respectés. Il reste plusieurs points d'importance détaillés ci-après sur lesquels j'appelle votre attention et pour lesquels une réponse est attendue.

J'émet donc un avis réservé sur le projet de PLUi ayant les effets d'un SCoT et demande que les observations ci-dessous soient prises en compte dans le document qui sera soumis à l'approbation du conseil communautaire.

Vous trouverez également en annexe des observations techniques qui recensent l'ensemble des points nécessitant de votre part une relecture du projet de PLUi valant SCoT afin d'y apporter les meilleures réponses possibles.

Observations relatives à la répartition des objectifs de logements

Sur le volet urbanisation et aménagement, la structuration du territoire choisie est cohérente avec le diagnostic de fonctionnement du territoire. L'objectif d'évolution démographique, défini à + 0,8 % par an pour atteindre 34 000 habitants à l'horizon 2035, soit une augmentation globale de 5 000 habitants par rapport à 2015, poursuit la croissance observée depuis 2010 et apparaît donc lui aussi rationnel.

Mais la répartition géographique prévue pour l'absorption de la croissance démographique concourt à favoriser l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et conduit à développer les villages au détriment des pôles secondaires.

Pour accueillir ces 5 000 nouveaux habitants, compte tenu des besoins pour maintenir la population (dessalement des ménages) et des 440 logements déjà construits ou en projet, le besoin en logements nouveaux est estimé à environ 2 200, soit une moyenne de 135 logements par an sur seize années.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) répartit ces 2 200 logements de la façon suivante :

- environ + 1 000 logements sur le pôle principal, soit 45 % de l'objectif ;
- environ + 500 logements sur l'ensemble des pôles secondaires, soit 23 % de l'objectif ;
- environ + 700 logements sur l'ensemble des villages, soit 32 % de l'objectif.

Ce choix de répartition à l'échelle du territoire intercommunal induit une absence de polarisation réelle du territoire, du fait d'un développement important dans les villages au détriment des pôles secondaires.

De fait, de nombreux terrains constructibles sont situés en extension de l'urbanisation existante et dans des communes définies dans le PLUi comme des villages. Il en va ainsi par exemple pour les communes déléguées de Venables (805 habitants), Sainte Barbe sur Gaillon (263 habitants), Bernières sur Seine (343 habitants) et Vieux-Villez (189 habitants) pour lesquelles les zones constructibles envisagées mènent à des capacités d'accueil respectives de 111 logements (244 habitants), 45 logements (99 habitants), 76 logements (167 habitants) et 43 logements (94 habitants). Le développement ainsi prévu correspond pour ces villages à une augmentation de la population allant de 30 % à 49 %. La localisation de ces futures urbanisations entraînera un accueil de nouveaux habitants dans des secteurs éloignés des services et des équipements publics et contribuera au phénomène d'étalement urbain. La précarité énergétique induite par cette situation sera aussi un élément à prendre en compte.

Il est à relever par ailleurs que le potentiel d'accueil en logements paraît sous-estimé par manque d'exhaustivité du recensement des terrains disponibles au sein des zones déjà urbanisées et par une densité définie dans les zones à urbaniser inférieure à ce qu'elle pourrait être. En considérant les densités et taux de rétention foncière définis dans le dossier de PLUi, le dénombrement du potentiel de logements montre que celui-ci a été sous-estimé et est bien supérieur à l'objectif affiché dans le PADD : mes services ont ainsi pu estimer à 2 885 le nombre de logements possibles pour les 2 200 logements attendus. La réduction des superficies constructibles pour l'habitat dans les hameaux et en extension de l'urbanisation devrait permettre au projet de PLUi de mieux répondre aux objectifs fixés par le PADD tout en luttant contre l'étalement urbain.

Observations relatives aux objectifs de densité

L'objectif affiché dans le projet de PLUi est de permettre une certaine diversité des formes urbaines au sein des futures opérations de construction de logements. Cet objectif s'inscrit à travers un principe de densité bâtie moyenne, applicable sur les futures opérations d'aménagement, ajustable en fonction des contraintes techniques des sites et variable en fonction des catégories de communes établies. Ces densités sont les suivantes :

- 40 logements/ha sur le pôle principal,
- 20 logements/ha sur les pôles secondaires,
- 10 logements/ha sur les villages.

Ces densités, appliquées à la répartition des nouveaux logements par catégorie de communes, impliquent que 21 % des surfaces consommées le seront dans le pôle principal, 21 % dans les pôles secondaires et 58 % dans les villages.

Faire porter aux villages une trop grande proportion de création de logements, alors même que la densité y est moins forte, conduit à une consommation foncière importante et va à l'encontre de la structuration de territoire définie.

De plus, l'examen des orientations d'aménagement et de programmation laisse apparaître des objectifs moindres en termes de densités. Les objectifs affichés dans ces OAP conduisent à des densités moyennes de 6 à 8 logements à l'hectare dans les villages et 15 à 20 logements à l'hectare dans les pôles secondaires. Les orientations d'aménagement définies à Gaillon, pôle principal, induisent une densité de 30 logements à l'hectare sur la zone de Gailloncel, et de 18 logements à l'hectare sur celle de la Grange Dîme.

Ces densités sont en deçà des objectifs portés par le projet communautaire et doivent donc être revues à la hausse. En se basant sur la structuration du territoire définie, qui n'est pas remise en cause, cette répartition révisée des nouveaux logements permettra de conforter la structuration du territoire et de limiter la consommation d'espace.

Observations relatives aux objectifs de modération de la consommation d'espace

L'objectif de modération de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers de 3 ha par an énoncé dans le projet d'aménagement et de développement durables apparaît comme insuffisant au regard de la consommation observée sur le territoire.

Cet objectif de modération se base sur les résultats du mode d'usage de l'espace (MUE) : 344 ha ont été consommés entre 2001 et 2016, dont 257 ha prélevés sur des espaces naturels ou agricoles, soit 17 ha/an.

La modération de 3 ha par an de la consommation observée entre 2001 et 2016 revient à permettre une consommation annuelle de 14 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers jusqu'en 2035.

Selon l'observatoire du foncier de mes services, basé sur les données de l'OSCOM (Observatoire des Sols à l'échelle COMMunale), il apparaît que la consommation moyenne d'espaces naturels, agricoles ou forestiers a diminué et qu'elle s'élevait entre 2008 et 2017 à 10,8 ha par an. Ce chiffre est inférieur à l'objectif fixé au PADD.

Le projet de PLUi prévoit en extension du bâti existant 100 ha à destination d'habitat et 96 ha pour l'activité, soit une consommation moyenne de 12,3 ha/an d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, consommation elle aussi supérieure à celle observée entre 2008 et 2017.

Au regard de la consommation observée entre 2008 et 2017, l'objectif de réduction de 3 ha/an ne constitue donc pas une modération mais une accentuation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il conviendra donc de formuler des objectifs de modération de la consommation d'espaces adaptés et cohérents avec la situation observée sur les 10 dernières années, et d'appliquer ces objectifs au projet de zonage du PLUi.

Observations relatives à l'analyse qualitative des temps de déplacement

Le projet d'aménagement et de développement durables présente des orientations stratégiques liées aux mobilités, mais il ne propose pas d'analyse qualitative des temps de déplacement, analyse réglementairement attendue dans le cadre d'un PLUi ayant les effets d'un SCoT.

Cette analyse doit caractériser les différents types de mobilités sur le territoire (intensité, fréquence, durée, mode), leurs causes (sociales, spatiales) et proposer des objectifs pour répondre aux situations diagnostiquées comme problématiques ou à endiguer. La question des déplacements domicile-travail doit être au cœur de cette analyse. Dans le cas d'un éloignement constaté des populations de leur lieu de travail, il s'agit d'analyser les facteurs qui y concourent et de proposer des solutions incitatives et alternatives à l'usage du véhicule individuel.

Le Préfet,

Thierry COUDERT