

MISE EN ŒUVRE D'UNE ÉVALUATION D'IMPACT EN SANTÉ (EIS) DANS LE CADRE DE L'ÉLABORATION DU PLUi DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SUD CÔTE CHALONNAISE

Novembre 2020

INTRODUCTION

La Communauté de Communes Sud Côte Chalonnaise (c.c.S.c.c.) a décidé de se doter d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) en 2015 qui est en cours de finalisation en 2021. Le PLUi intègre de nombreux thèmes tels que les besoins en logements, la qualité de la construction, la place de l'agriculture, la présence de la biodiversité, les déplacements quotidiens, le développement économique, les lieux de vie partagés, etc.

L'Agence régionale de santé (ARS) Bourgogne Franche-Comté et la c.c.S.c.c. ont missionné l'ORS BFC pour réaliser une évaluation d'impact sur la santé (EIS) sur ce plan. Le but de l'EIS est de questionner son impact potentiel sur la santé des habitants et de produire des recommandations à l'adresse des décideurs, pour optimiser et favoriser les impacts positifs tout en réduisant les impacts négatifs attendus.

RESULTATS

BESOINS CIBLÉS DANS LE DIAGNOSTIC PRE PLUI ET OPPORTUNITÉS POUR LE PADD

Présentation générale du territoire

La Communauté de Communes Sud Côte Chalonnaise est composée de 36 communes, organisées autour des pôles de Buxy et de Saint Gengoux le National. Elle compte 11 500 habitants. Malgré le fait qu'elle fasse partie du Grand Chalon, elle est perçue comme un territoire rural.

Principales caractéristiques de santé du territoire

Selon les statistiques de l'Insee, les personnes de plus de 65 ans représentaient 7 % de la population de la c.c.S.c.c. en 2012 et ce chiffre serait d'environ 10 % dans 10 ans, puis de 12 % dans 25 ans. Selon l'observatoire climat-énergie de Bourgogne, presque 1 ménage sur 4 de la c.c.S.c.c. est en **situation de précarité énergétique** puisqu'ils consacrent plus de 15 % de leur budget aux dépenses énergétiques (logement, mobilité). La plupart des communes de l'EPCI apparaissent comme plutôt favorisées du fait de leur proximité des services de soins, en sous mortalité générale et prématurée mais avec de faibles densités de professionnels de santé. Une petite partie du territoire proche de Chalon est socialement favorisée, avec une population jeune, avec un recours et une offre de soins libérale importants, à proximité des équipements de santé, en sous mortalité générale et prématurée.

Principales caractéristiques environnementales du territoire

La c.c.S.c.c. est un **territoire à dominante rural**, composé majoritairement de prairies, forêts, cultures et vignes. Les grandes cultures et les vignes représentent près de 20% de la surface du territoire. Malgré une augmentation de 70 % des zones bâties depuis 1960, le territoire reste peu urbanisé et les espaces naturels sont largement prédominants. Six grands secteurs présentent des enjeux environnementaux :

- La qualité chimique des cours d'eau,
- La qualité chimique des eaux de distribution,
- L'assainissement, tant collectif que non collectif (SPANC),
- Les nuisances liées au bruit, avec trois sources de bruit ayant un impact significatif : couloir aérien R45, RCEA (Route Centre Europe Atlantique), ligne TGV.
- L'agriculture et viticulture, dont les principales pressions portées sur les milieux sont : réduction des ripisylves, de haies ou de bandes enherbées pourtant vitales à de très nombreuses espèces et utilisation de pesticides
- Mise à nu des sols qui accentue l'érosion et augmente les risques d'inondations.

CONFORMITÉ ENTRE LE PADD ET LES OBJECTIFS D'UN URBANISME FAVORABLE A LA SANTÉ

Le PADD « définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques (...) l'habitat, les transports et les déplacements (...) » - Art. L.151-5 du code de l'Urbanisme. Les 5 axes retenus par le PADD de la c.c.S.c.c. sont de renforcer la structuration du territoire (1), d'accompagner tous les citoyens (2), de mettre l'innovation au cœur du modèle de développement local (3), de concilier développement urbain et qualité environnementale (4) et de mettre en avant un cadre de vie de grande qualité (5).

Les points principaux des déterminants de santé impactés par le PADD sont liés à l'accessibilité, la réhabilitation du bâti, la mixité sociale, l'aménagement des espaces urbains, l'adaptation au changement climatique, l'état des milieux et la diversification des modes de déplacements. Les objectifs retenus présentent des impacts potentiels sur la santé positifs, voire très positifs.

Les axes 2, 4 et 5 du PADD présentent des propositions favorables à la santé. Le PADD intègre la notion de bien-être dans ces principes d'aménagement, à travers les thématiques de la santé, au sens large, et des besoins en termes de services et d'espaces publics. Concernant les équipements publics, il garantit les capacités foncières pour leur création et leur extension, principalement dans les polarités de bassin de vie et les pôles de proximité. Il vise à préserver les populations de l'impact des infrastructures et des activités nuisantes (bruit, pollution, ...), notamment en limitant le développement résidentiel et artisanal sur les espaces concernés, et en proposant des zones tampon. La perméabilité des espaces agricoles est également renforcée avec la préservation du maillage de haies et bosquets au sein de ces milieux.

Seuls les axes 1 et 3 semblent pouvoir avoir des développements incertains en matière d'amélioration de l'état de santé des populations. En effet, si les ambitions sont positives, il conviendra de questionner les réels usages des espaces et d'être attentif à l'accès aux services par l'ensemble de la population, et notamment les populations fragilisées (personnes âgées et celles en difficultés économiques notamment).

Le développement du territoire devra prendre en compte ses incidences négatives : augmentation des besoins en assainissement, augmentation des besoins en eau, production de déchets, consommation d'énergie, pollution de l'air et nuisances sonores.

Pour faire face à cela, le PADD propose des orientations, en particulier concernant les déplacements pour lesquels la communauté de communes propose, dans son projet, de dépasser le modèle du « tout voiture » à travers plusieurs moyens : services et commerces de proximité, alternatives à l'utilisation de la voiture individuelle, localisation des nouveaux projets d'habitation à proximité des bourgs... Le développement des énergies renouvelables est également inscrit dans le plan. Les milieux naturels à fort enjeux écologiques et les continuités écologiques de la trame verte et bleue sont pris en compte.

Les deux points de vigilance principaux de vigilance concernent la RCEA, la viticulture et l'agriculture. Une attention devra être maintenue entre deux intérêts pouvant être contradictoires : le développement économiques et les retombées écologiques.

ADÉQUATION ENTRE LES OAP (ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION) ET LES OBJECTIFS DU PADD EN TERME DE SANTÉ

Les dispositions des OAP sont en adéquation avec les objectifs du PADD, favorables à la santé. Concernant l'axe 1 (renforcer la structuration du territoire), on note une absence d'OAP permettant le développement de grandes ou moyennes surfaces commerciales. Les OAP respectent les objectifs de modération de la consommation d'espace. Concernant la mobilité durable, les modes doux sont évoqués dans les dispositions générales des OAP. Celles situées le long de routes départementales et de la RCEA intègrent des aménagements qui atténuent les nuisances sonores sur les futures constructions. Un recul minimum de 50 m est imposé aux abords de la RCEA et de la ligne LGV pour les nouvelles constructions.

Pour l'axe 2 (accompagner tous les citoyens), des OAP ont pour ambition de conforter les espaces publics. L'objectif de conforter les équipements dans les polarités se retrouve dans 6 sites d'OAP. L'alimentation en eau potable et l'assainissement pour l'ouverture à l'urbanisation sont intégrés dans les dispositions générales des OAP. Les orientations prévoient également une réglementation favorable à l'installation des équipements collectifs en zones centrales et urbaines ; des dispositions qui assurent le maintien des chemins et cheminements par l'obligation notamment de recul obligatoire en zones agricole et naturelle.

Pour l'axe 3 (l'innovation au cœur du modèle de développement local), l'objectif d'une meilleure intégration paysagère des zones d'activités se retrouve dans les 4 OAP de zones d'activités. En termes de transition énergétique, toutes les OAP prévoient un principe d'implantation favorisant les apports solaires, afin de limiter les besoins de chauffage. En outre, des dispositions accrues sont inscrites pour les OAP concernant les équipements publics et/ou d'intérêt collectif, ainsi que pour les zones d'activité, ainsi que le raccordement aux réseaux alimentés par des énergies renouvelables locales...

Le 4e axe du PADD (concilier développement urbain et qualité environnementale) définit des orientations pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Les objectifs, en termes de gestion et de valorisation de l'eau, se retrouvent dans les OAP. La création de noues paysagères est prévue dans une majorité d'OAP. L'ensemble des risques (inondations, érosion viticole, aléa retrait-gonflement, ...) sont intégrés dans les OAP. Les orientations du PADD en termes de trame verte et bleue (TVB) sont présentes au sein des OAP. Les dispositions générales fixent un principe de préservation des haies et privilégie la diversité des essences végétales, dans un objectif de renforcement des continuités écologiques à l'échelle des opérations, pour les OAP situées au sein de la TVB.

L'OAP thématique de Buxy s'inscrit dans l'axe 5 (mettre en avant un cadre de vie de grande qualité), en protégeant et en mettant en valeur des atouts patrimoniaux de ce cœur historique. Au sein de 6 autres OAP, les règles protègent, ou prennent en compte, des éléments du patrimoine. Certaines OAP permettent de protéger des cônes de vue, concernent l'orientation des façades et favorisent l'alignement des voies.

ELEMENTS CONCLUSIFS

Points forts et limites de l'EIS

Quatre limites ont été rencontrées lors de la réalisation de cette EIS :

- Difficulté de concordance de la temporalité entre l'EIS et le dépôt du PLUi ;
- Caractère chronophage de l'EIS non prévisible a priori lors de la contractualisation ;
- Absence d'éléments permettant de savoir comment le projet sera approprié par la population ;
- Dépendance à la volonté politique et aux capacités des services techniques à être partie prenante.

Malgré ces limites, différentes opportunités sont également listées :

- Contribution à la préservation et au développement du bien-être et de la santé par ses recommandations ;
- Mise à disposition d'arguments et de leviers auprès des élus pour valoriser leurs projets ;
- Recentrage des enjeux autour de l'amélioration de la santé ;
- Apport d'une autre légitimité au projet d'aménagement par le biais de la thématique santé.

Le PLUi : globalement favorable à la santé

L'impact du PLUi en matière de santé est globalement positive. Elle peut être contrastée pour certaines thématiques. Le PLUi dans ses composantes (PADD, OAP et règlement) semble proposer des axes de développement positifs pour la santé concernant les déterminants suivants :

- le foncier (occupation du sol et consommation),
- le paysage,
- la morphologie et les espaces publics, l'organisation urbaine, les potentiels de densification/mutation,
- le patrimoine local (historique, bâti, etc.),
- l'habitat,
- l'action sociale,
- le tourisme,
- les équipements et les services publics et marchands,
- l'environnement (écosystèmes, risques et nuisances ...),
- les déplacements, les transports, les infrastructures et stationnements,
- les réseaux (dont réseaux d'énergie),

Concernant les déterminants suivants, les projets proposés dans le PLUi sont très impactant positivement sur les capacités économiques des populations, les actions, mais peuvent être plus mitigés sur l'aspect écologique et de santé. Le choix des projets devra donc mettre en balance ces différents déterminants :

- l'agriculture et la viticulture,
- la situation énergétique du territoire,
- le développement économique, l'emploi et la formation.

Recommandations

Différents objectifs prioritaires concourant au bien-être de la population peuvent être dégagés :

- Diminution des constructions aux abords des axes de transport et des lignes à haute tension
- Diversifier les modes de déplacement et favoriser les déplacements doux
- Amélioration de l'accessibilité pour les personnes vulnérables (âgées et handicapées)
- Favoriser la mixité sociale
- Développer les espaces publics de rencontre entre les habitants
- Développement des lieux de pratiques culturelles et sportives
- Favoriser une attractivité pour les activités de services, d'artisanat et de commerces locaux
- Limiter les émissions polluantes (Co2 et pesticides notamment)
- Création de zones tampons avec les espaces agricoles
- Développer l'agriculture locale et biologique
- Favoriser des zones de biodiversité
- Rénovation de l'habitat en prenant en compte les enjeux radon
- Augmentation de la performance énergétique de l'habitat
- Adapter l'urbanisation au réchauffement climatique : circulation de l'air, végétalisation, infiltration de l'eau, diminution de l'étalement urbain...

MÉTHODE DE L'ÉVALUATION D'IMPACT SUR LA SANTÉ

Dans le cadre de cette EIS, le PLUi a été analysé en fonction de son effet potentiel sur la santé et les déterminants de la santé des habitants du territoire. Nous nous référons à une acception large des déterminants de la santé. Ce sont donc toutes les dimensions du bien-être (physique, cognitif, social et émotionnel) influençant le développement des individus tout au long de la vie, qui sont prises en compte.

De plus, deux guides ont servi de base théorique à l'analyse des liens entre le PLUi et la santé :

- guide sur l'urbanisme et la santé réalisé pour l'OMS en 2004
- guide Agir pour un urbanisme favorable à la santé (Roué-Le Gall et al, 2014)

Suite à cette analyse, des recommandations ont été proposées, résultant d'une triangulation entre les données scientifiques, l'opinion des experts et l'avis des élus concernés par le projet.

Trois analyses ont été réalisées :

- La conformité entre le PADD et les objectifs d'un urbanisme favorable à la santé
- L'adéquation entre les besoins ciblés dans le diagnostic pre PLUI et le PADD
- L'adéquation entre les OAP et les objectifs du PADD.

L'approche analytique a été construite autour de la vérification de la conformité entre l'ensemble des orientations détaillées du PADD et les objectifs d'un urbanisme favorable à la santé ainsi que l'intensité des impacts potentiels. Des éléments d'argumentaires et des propositions sont également colligées.