



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

NORMANDIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Avis délibéré
**Modification simplifiée n°2 du schéma de cohérence
territoriale (SCoT) du Pays des Hautes Falaises (76)**

N° MRAe 2021-3960

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 12 mai 2021 par téléconférence. L'ordre du jour comportait notamment l'avis sur la modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays des Hautes Falaises (76).

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

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe, adopté collégalement le 3 septembre 2020¹, chacun des membres 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 le syndicat mixte du Pays des Hautes Falaises (76) pour avis de la MRAe sur l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine par le projet de modification simplifiée du SCoT, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 février 2021.

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 le 25 février 2021.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé de Normandie a été consultée le 19 février 2021.

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 (rubrique MRAe Normandie). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

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>

1 Contexte réglementaire

1.1 Démarche d'évaluation environnementale

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

1.2 Contexte réglementaire de l'avis

1.2.1 Objet de la modification

Par arrêté du 28 juillet 2020, le président du syndicat mixte des Hautes Falaises a prescrit la modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale (SCoT), approuvé le 28 mars 2014.

Cette modification simplifiée permet de prendre en compte les modifications introduites par l'article 42 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan), qui renforce les compétences du SCoT dans la déclinaison de la loi dite « littoral », notamment en prévoyant qu'il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et en définit la localisation. Les documents d'urbanisme de rang inférieur devront décliner ces éléments à leur échelle en délimitant les secteurs à la parcelle, ainsi que les règles de constructibilité correspondantes.

La modification simplifiée du SCoT du Pays des Hautes Falaises vise également à supprimer du document d'orientation et d'objectifs (DOO) le concept de « hameau nouveau », que la loi Élan a elle-même retiré des dispositions du code de l'urbanisme.

Définition de l'agglomération

Le SCoT modifié du Pays des Hautes Falaises identifie les agglomérations comme un ensemble urbain, composé de quartiers centraux d'une densité relativement importante, comprenant un centre-ville et des quartiers de moindre densité. Cet ensemble présente une continuité dans le tissu urbain. Cette définition exclut les zones bâties entièrement dédiées à l'habitat et non contiguës à une agglomération. À l'inverse, des zones monofonctionnelles de développement économique peuvent être qualifiées d'agglomérations dès lors que leur taille, leur densité et le nombre de leurs constructions sont importants.

Sur ces bases, deux nouvelles agglomérations sont identifiées dans la modification simplifiée du SCoT, qui viennent s'ajouter à celle préexistante de la commune de Fécamp, qui s'étend sur plus de 560 hectares :

- le plateau Saint-Jacques-La-Roquette au sud-est de Fécamp, qui s'étend sur environ 64 hectares ;
- l'ensemble urbanisé du hameau de la Croix Bigot et de la zone d'activités des Hautes Falaises, qui s'étend sur environ 100 hectares.

Définition du village

Le SCoT modifié du Pays des Hautes Falaises caractérise un village comme un ensemble urbain structuré autour d'un noyau traditionnel relativement important. Le village se distingue du hameau par :

- un minimum de 80 logements ;
- une taille minimale de 10 hectares ;
- une armature urbaine traditionnelle et constituée ;
- une densité nette résidentielle d'au moins 7 logements par hectare ;
- l'accueil, présent ou passé, d'une place de village, d'une église, de commerces de proximité, des services publics ou des éléments de vie collective.

Cette définition exclut également les zones bâties entièrement dédiées à l'habitat et non contiguës à un village.

Sur ces bases, deux nouveaux villages viennent s'ajouter aux sept villages préexistants identifiés au SCoT : le centre-bourg de Vattetot-sur-Mer et la valleuse des Grandes Dalles sur les communes de Saint-Pierre-en-Port et Sassetot-le-Mauconduit, aux côtés des centre-bourgs des Loges, d'Yport, de Criquebeuf-en-Caux, de Senneville-sur-Fécamp, d'Elétot, de Saint-Pierre-en-Port et de Sassetot-le-Mauconduit.

Définition des autres secteurs déjà urbanisés

Les secteurs qui ne répondent pas à la définition d'un village ou d'une agglomération ne peuvent être considérés que comme secteurs déjà urbanisés ou secteurs d'urbanisation diffuse.

Le code de l'urbanisme précise que les secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs. Ces critères n'apparaissent ni limitatifs, ni cumulatifs.

Ainsi, dans le SCoT modifié, les éléments à prendre en compte dans l'identification des secteurs déjà urbanisés sont les suivants :

- une vocation principale d'habitat avec une forme urbaine regroupée intégrant au moins trente logements ;
- une densité nette résidentielle d'au moins 5 logements par hectare ;
- des bâtiments agricoles et campings pouvant participer à la caractérisation d'un secteur déjà urbanisé ;
- une distance inférieure à 50 mètres entre deux constructions principales voisines.

Par ailleurs, un secteur déjà urbanisé ne saurait se limiter à un développement urbain linéaire simple.

Sur ces bases, six nouveaux secteurs déjà urbanisés sont identifiés dans le SCoT modifié, auxquels s'ajoutent deux secteurs déjà identifiés comme villages et agglomérations dans le SCoT en vigueur (La valleuse des Petites Dalles sur les communes de Saint-Pierre-en-Port et Sassetot-le-Mauconduit et Hâbleville à Senneville-sur-Fécamp) : Houlgate à Sassetot-le-Mauconduit, Le Hêtre à Sassetot-le-Mauconduit, La valleuse de Grainval à Saint-Léonard, La Belle Etoile à Yport, Brandeville à Vattetot-sur-Mer et Le Bout de Vattetot à Vattetot-sur-Mer.

1.2.2 Procédure d'évaluation environnementale et composition du dossier

Par courrier du 23 septembre 2020 transmis par le président du syndicat mixte des Hautes Falaises, la MRAe a été saisie dans le cadre de la procédure d'examen au cas par cas afin de déterminer si la réalisation d'une évaluation environnementale de la modification simplifiée du SCoT était nécessaire.

À l'issue de cet examen, la MRAe a décidé le 12 novembre 2020 de soumettre la modification simplifiée du SCoT du Pays des Hautes Falaises à actualisation de l'évaluation environnementale initiale du SCoT.

La décision de soumission a été prise compte tenu de la nature de la modification, des sensibilités environnementales importantes identifiées sur le territoire susceptible d'être impacté par cette modification et rappelées au paragraphe 2 ci-dessous, ainsi que de la caractérisation insuffisante des évolutions introduites par la modification et de l'appréciation de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine.

Suite à cette décision et après avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale conduite par le syndicat mixte des Hautes Falaises, le projet de modification simplifiée du SCoT a été transmis pour avis à l'autorité environnementale, destinataire le 19 février 2021 de l'ensemble des pièces du dossier.

Outre l'ensemble des pièces du SCoT et de son évaluation environnementale initiale, le dossier transmis, clair et synthétique, comprend :

- le document d'orientation et d'objectifs (DOO) de 87 pages permettant d'identifier les évolutions apportées au DOO initial dans le cadre de la modification simplifiée ;
- le dossier de notification de la modification simplifiée de 25 pages, rappelant notamment les objectifs de la modification et les orientations retenues par le SCoT sur son secteur littoral, identifiant les différentes strates d'urbanisation, leurs évolutions à la faveur de la modification simplifiée du SCoT ainsi que les prescriptions associées à ces strates ;
- le rapport d'actualisation de l'évaluation environnementale de 35 pages.

2. Contexte environnemental

Comme rappelé dans la décision de soumission à évaluation environnementale du 12 novembre 2020, le territoire du Pays des Hautes Falaises comprend de nombreuses sensibilités environnementales.

Il compte en effet trois sites Natura 2000², les zones spéciales de conservation « Réseau de cavités du nord-ouest de la Seine-Maritime » (FR2302001), « Littoral Cauchois » (FR2300139) et la zone de protection spéciale « Littoral Seino-Marin » (FR2310045). Il compte également 25 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique³ (Znieff) de type I, six Znieff de type II, des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques identifiés au schéma régional de cohérence écologique de Haute-Normandie, désormais intégré au Srdet⁴ de Normandie, des zones humides avérées et des secteurs à forte prédisposition de zones humides ainsi que deux espaces naturels sensibles.

2 Natura 2000 : le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats, en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

3 Znieff : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, 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.

4 Srdet : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Par ailleurs, six sites classés, dix sites inscrits, un site patrimonial remarquable, une opération « grand site » des falaises d'Étretat-Côte d'Albâtre et 34 monuments historiques sont dénombrés.

Le territoire du SCoT compte cinq bassins versants (le Commerce, Étretat, la Lézarde, la Valmont et la Durdent), les périmètres de protection rapprochée et éloignée des six captages d'eau potable de Criquebeuf Grainval, sur la commune de Criquebeuf-en-Caux, et quatre captages prioritaires « Grenelle »⁵.

Enfin, le territoire est particulièrement soumis à des risques naturels (recul des falaises, inondations notamment par submersion marine, mouvements de terrain) et technologiques (nucléaire, transport de matières dangereuses, cent soixante-sept anciens sites industriels et activités de service de la base de données Basias⁶, six sites et sols pollués ou potentiellement pollués de la base de données Basol⁷).

3. Avis sur le projet de modification simplifiée du SCoT et sur son évaluation environnementale

L'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précise que l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants.

Dans le SCoT, cette continuité s'apprécie selon les distances ou les ruptures (par une infrastructure, une variation des densités bâties ou du relief).

S'agissant des secteurs déjà urbanisés, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres et des espaces proches du rivage, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.

L'identification des agglomérations, villages et autres secteurs déjà urbanisés, objet de la modification simplifiée du SCoT du Pays des Hautes Falaises, a donc un impact direct sur les possibilités d'urbanisation de ces secteurs (en densification, voire en continuité pour certains d'entre eux), qu'il convient de mettre en relation avec les capacités d'urbanisation actuelles, avant modification du SCoT.

Parmi les trois agglomérations, les neuf villages et les huit secteurs déjà urbanisés, identifiés au SCoT modifié, deux agglomérations, deux villages et six secteurs déjà urbanisés ne sont pas caractérisés dans le SCoT actuel (cf paragraphe 1.2.1 du présent avis).

Par différence, une agglomération et sept villages sont déjà classés ainsi au SCoT en vigueur.

C'est au final l'urbanisation permise par la modification simplifiée du SCoT dans deux agglomérations, deux villages et huit secteurs déjà urbanisés qui est susceptible d'avoir des impacts notables sur l'ensemble des composantes environnementales et sur la santé humaine.

Au vu des enjeux environnementaux du territoire, l'évaluation environnementale initiale du SCoT avait porté sur la préservation des espaces naturels et de la biodiversité, les paysages, les ressources naturelles, la consommation d'espace et d'énergie, les risques, les nuisances et les pollutions.

5 Captages prioritaires « Grenelle » : la mise en place de périmètres de protection autour des points de captage est l'un des principaux outils utilisés pour assurer la sécurité sanitaire de l'eau. Ce dispositif est obligatoire depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Le Grenelle de l'environnement a confirmé l'importance de l'enjeu de protection des captages destinés à l'alimentation en eau potable. 1000 captages parmi les plus menacés par les pollutions diffuses ont été identifiés pour des problématiques de dépassements des seuils autorisés en nitrates ou en phytosanitaires ou pour le cumul des deux.

6 Basias : base de données des anciens sites industriels et activités de services.

7 Basol : base de données sur les sites et sols pollués (ou potentiellement pollués) appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif.

C'est au travers de ces mêmes composantes que la modification simplifiée du SCoT a été analysée, l'objectif poursuivi par la collectivité étant d'apprécier si le fait d'autoriser des nouvelles constructions présente un impact potentiel nul, faible, moyen ou fort. D'après elle, les impacts nuls ou faibles ne nécessitent aucune action particulière, les impacts qualifiés de moyen nécessitent une action à l'échelle du plan local d'urbanisme qui doit permettre d'éviter ou fortement réduire les incidences négatives, les impacts forts nécessitent également une action à l'échelle du plan local d'urbanisme, malgré quoi les impacts négatifs pourraient rester significatifs.

L'autorité environnementale observe que, quelle que soit la qualification de ses impacts potentiels, le SCoT ne prévoit aucune action particulière et renvoie de manière systématique vers les plans locaux d'urbanisme. Elle observe également que les actions prévues par ces plans pourraient ne pas suffire pour réduire suffisamment les impacts qualifiés de forts.

Pour chaque composante, la qualification des impacts se fait au travers une grille d'analyse qui rassemble des critères quantitatifs (exemples : présence de réservoirs de biodiversité, de zones humides, de Znieff, de monuments historiques, de sites classés, de périmètres de captages d'eau, existence d'un plan de prévention des risques, présence de voies bruyantes, de sites et sols pollués...) et des critères qualitatifs (exemples : portée réglementaire des périmètres, analyse des unités paysagères, conformité des stations de traitement des eaux usées, qualité agronomique des sols...). Pour chacun des douze secteurs dont les conditions d'urbanisation évoluent dans le cadre de la modification simplifiée, l'analyse est ainsi conduite au regard des possibilités de leur urbanisation.

Le rapport d'évaluation environnementale (page 18) précise que les incidences ainsi présentées correspondent à « des emprises approximatives qui devront être affinées dans les documents d'urbanisme de rang inférieur », qu'elles « sont indicatives et la richesse effective des espaces devra être aussi caractérisée dans les documents d'urbanisme de rang inférieur ».

L'analyse conduit aux conclusions suivantes :

	Pas d'impact	Impact faible	Impact moyen	Impact fort
Espaces naturels et biodiversité		10 secteurs	2 secteurs	
Paysage	2 secteurs	5 secteurs	5 secteurs	
Ressources naturelles	5 secteurs	6 secteurs	1 secteur	
Consommation d'espace et énergie	5 secteurs	3 secteurs	1 secteur	3 secteurs
Risques, nuisances et pollutions	1 secteur		11 secteurs	

Cette analyse conduit en particulier à l'identification de trois secteurs pour lesquels la modification simplifiée du SCoT est susceptible de générer des impacts forts sur les sols, compte tenu de leur qualité agronomique : il s'agit des secteurs du centre bourg de Vattetot-sur-Mer, identifié comme « village », et ceux du plateau Saint-Jacques-La-Roquette et de l'ensemble urbanisé du hameau de la Croix Bigot et de la zone d'activités des Hautes Falaises, tous deux identifiés comme « agglomérations ».

L'autorité environnementale rappelle que les sols constituent un écosystème vivant complexe et multifonctionnel d'une importance environnementale et socio-économique majeure. Les sols abritent 25 % de la biodiversité mondiale⁸, 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 ans⁸.

Pour autant, la modification simplifiée du SCoT n'identifie aucune mesure d'évitement ou de réduction complémentaire aux orientations déjà existantes du SCoT en vigueur (exemple : « *Les impacts sur la consommation foncière pourront être fortement réduits si les potentiels de densification sont finement identifiés et privilégiés par les projets* ») et renvoie pour ce faire vers les plans locaux d'urbanisme et les projets.

D'une manière générale, le projet de modification simplifiée du SCoT se borne à rappeler l'ensemble des mesures déjà identifiées dans le cadre du SCoT approuvé en 2014, dont certaines ne sont que la stricte application de la réglementation et d'autres, compte tenu de leur caractère très général, pourraient être d'une efficacité incertaine (exemple : « *le traitement des effluents domestiques, industriels et agricoles doit demeurer une priorité* » ; « *tenir compte des contraintes d'exploitation agricole dans les aménagements* »).

L'autorité environnementale recommande d'identifier dans le SCoT modifié des mesures d'évitement et de réduction complémentaires à celles déjà prévues dans le SCoT en vigueur et permettant d'encadrer efficacement celles que devront prévoir les plans locaux d'urbanisme et les projets au regard des impacts potentiels négatifs qualifiés de forts ou de moyens. En ce qui concerne la consommation d'espaces, elle recommande de ne pas se limiter dans ses analyses à la seule qualité agronomique des sols et d'y intégrer également l'ensemble de leurs autres fonctionnalités écologiques.

8 Source : résolution du Parlement européen du 28 avril 2021 sur la protection des sols ([2021/2548\(RSP\)](#))