



Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Avis délibéré

Modification simplifiée n°1
du schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Caux Seine Agglo (76)

N° MRAe 2025-5618

PRÉAMBULE

L'autorité environnementale a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo (76) sur le projet de modification simplifiée n°1 de son schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le présent avis contient l'analyse, les observations et les recommandations que la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie, réunie le 9 janvier 2025 par téléconférence, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégialement par l'ensemble des membres délibérants présents : Edith CHATELAIS, Noël JOUTEUR, Christophe MINIER et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie, adopté collégialement le 27 avril 2023¹, 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 reçu la saisine volontaire de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo pour avis de la MRAe, ainsi que l'ensemble des pièces constitutives du dossier, le 16 octobre 2024.

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 aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la Dreal a consulté le 23 octobre 2024 l'agence régionale de santé de Normandie et la direction départementale des territoires et de la mer de la Seine-Maritime.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

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 et de la santé humaine 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). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur internet :

https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6

AVIS

1. La 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 et la santé humaine, 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 réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

L'évaluation environnementale présente un intérêt majeur au stade d'élaboration des documents d'urbanisme. La démarche s'applique également, de manière proportionnée, à leurs évolutions.

2. Présentation du contexte réglementaire et environnemental

2.1. Contexte réglementaire

Le territoire des 47 communes de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo est intégralement couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Caux Seine Agglo, approuvé le 20 février 2024. Un PLUi² couvrant le même territoire est en cours d'élaboration (l'approbation est prévue fin 2025, selon la communauté d'agglomération³).

Le 19 décembre 2017, le conseil communautaire Caux Seine Agglo a prescrit une révision du SCoT. Le projet a été arrêté le 11 avril 2023. Il a fait l'objet de l'avis n°2023-4930 de la MRAe de Normandie du 17 août 2023⁴, avant d'être approuvé le 20 février 2024.

L'approbation par le préfet de Normandie, le 28 mai 2024, de la modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)⁵ de Normandie intégrant les dispositions visant à respecter la trajectoire correspondant à l'objectif du « zéro artificialisation nette » (notée Zan dans le présent avis) en 2050, fixée par la loi dite « climat et résilience » du 22 août 2021 modifiée par la loi du 20 juillet 2023, a conduit le conseil communautaire Caux Seine Agglo à prescrire, le 9 avril 2024, la présente modification simplifiée du SCoT. L'objectif est d'intégrer les dispositions du Sraddet afin de respecter la trajectoire du Zan sur la période 2021-2030.

De plus, le territoire a décidé de prendre en compte l'annonce, le 11 avril 2024, de la décision de l'entreprise ExxonMobil d'arrêter l'activité de certaines installations industrielles sur le site de Port-Jérôme-sur-Seine (entraînant selon le dossier la suppression de 647 emplois directs). La communauté d'agglomération estime ainsi être amenée à revoir ses orientations en matière d'activités économiques,

² Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols.

³ Le processus peut être suivi sur le site de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo : PLUi - Caux Seine agglo

⁴ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_4930_2023_scot_caux_seine_agglo_delibere.pdf

⁵ Prévu par la loi NOTRe (loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015), le Sraddet a été adopté par la Région Normandie en 2019 et approuvé par le préfet de la région Normandie le 2 juillet 2020. Il a fait l'objet d'une modification adoptée par la Région le 25 mars 2024 et approuvée par le préfet de la région Normandie le 28 mai 2024. Le Sraddet fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma régional climat-air-énergie (SRCAE).

d'organisation du territoire, et par conséquent ses calculs en matière d'occupation et d'artificialisation des sols. La modification simplifiée n°1 du SCoT soumise au présent avis intègre ces derniers éléments.

2.2. Contexte géographique et environnemental

Située dans le département de la Seine-Maritime, la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo, créée le 1^{er} janvier 2016, couvre un territoire de 574,3 km², regroupe 47 communes et compte 78 036 habitants (Insee, 2021), soit environ 200 de plus qu'en 2020.

Le territoire est centré sur la rive nord de la Seine, entre les métropoles du Havre et de Rouen, et dans la partie sud-est du Pays de Caux, autour des deux centres urbains de Lillebonne et Bolbec. Le secteur, principalement rural, est constitué de plateaux coupés de cours d'eau affluents de la Seine. Les abords du fleuve sont marqués par des zones humides et des collines boisées (forêt de la Brotonne) ; les deux extrémités nord et sud, en bordure des zones urbaines havraise et rouennaise, sont plus urbanisées (notamment le site de Port-Jérôme-sur-Seine).

Le territoire couvert par le SCoT comprend de nombreux espaces protégés, situés principalement aux abords du fleuve : le parc naturel régional des Boucles de la Seine Normande, la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine, quatre sites Natura 2000⁶, et 54 Znieff⁷, dont 40 de type I.

⁶ 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. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen 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).

⁷ Les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) ont 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.



Figure 1 : Carte représentant le territoire couvert par la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo et par le SCoT (source : Rapport de présentation, tome I.1, p. 6).

3. Présentation du projet de modification simplifiée n°1 du SCoT Caux Seine Agglo

Le dossier relatif au projet de modification simplifiée n°1 du SCoT Caux Seine Agglo comporte quatre documents principaux :

- · la notice de la modification simplifiée;
- le rapport de présentation (RP) :
 - Tome I.1: Etat initial de l'environnement;
 - Tome I.2: Diagnostic agricole et diagnostic territorial;
 - Tome I.3 : Bilan de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années (2011-2020) ;
 - Tome I.4: Justification et choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et articulation avec les autres documents, plans et programmes ;
 - Tome I.5: Evaluation environnementale;
 - Tome I.6 : Indicateurs de suivi ;
- le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- le document d'orientations et d'objectifs (DOO).

La modification simplifiée n°1 entraı̂ne la modification principalement du PADD et du DOO, ainsi qu'une mise à jour du rapport de présentation.

La modification simplifiée n°1 du SCoT Caux Seine Agglo porte sur l'intégration des objectifs du Zan fixés par le Sraddet de Normandie, modifié le 28 mai 2024, et prévoit les mesures estimées nécessaires par l'intercommunalité à l'accélération de sa diversification économique, pour pallier les conséquences économiques de la fermeture d'une partie des installations de l'usine ExxonMobil sur le site de Port-Jérôme-sur-Seine, annoncée le 11 avril 2024. Elle prévoit notamment de rétablir la planification à court

Avis de la MRAe Normandie n° 2025-5618 en date du 9 janvier 2025

Modification simplifiée n°1 du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Caux Seine Agglo (76)

et moyen termes de l'ouverture à l'urbanisation de la zone d'activités économiques (ZAE) Port-Jérôme 3 (commune de Petiville), prévue initialement dans le SCoT de 2013, afin de la dédier à l'accueil de projets d'envergures nationale et européenne. L'ouverture de cette ZAE, qui porte sur une surface d'environ 220 hectares (ha), n'est en effet, dans le PADD du SCoT en vigueur, envisagée qu'à long terme (après 2030) en tant que support de la stratégie nationale de réindustrialisation et de la reconquête de souveraineté. Dans le cadre de la présente modification simplifiée, elle est désormais planifiée dans le DOO sur le court/moyen terme (2021-2030) pour permettre au territoire intercommunal d'accélérer sa mutation économique (après-pétrole/nouvelle économie productive). Cette ouverture anticipée est liée à l'impossibilité pour la communauté d'agglomération de remettre en exploitation les espaces actuellement occupés par les structures d'ExxonMobil sur la ZAE Port-Jérôme 1 avant une dizaine d'années (donc après 2030, p. 19 PADD).

Le projet de modification simplifiée prévoit par ailleurs une extension supplémentaire, de l'ordre de 5 ha, du site de l'entreprise Oril de Baclair à Bolbec. Elle supprime en revanche d'autres possibilités d'extension prévues dans les ZAE de Caudebec-Saint-Wandrille-Rançon (12,5 ha), du Caumont (4 ha) et de Grande Campagne Nord (1,85 ha).

4. Avis sur le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT Caux Seine Agglo

4.1. Qualité du dossier, de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

Les rubriques de l'évaluation environnementale traduisent les différentes séquences de cette évaluation. Leur qualité reflète celle de la démarche d'évaluation environnementale.

4.1.1. Qualité du dossier

Les documents présentés sont dans l'ensemble de bonne qualité, bien rédigés et agrémentés d'illustrations. Les modifications apportées sont surlignées en jaune dans les documents, les rendant ainsi facilement repérables.

4.1.2. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale vise à améliorer 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.

La communauté d'agglomération a fait le choix de la procédure de modification simplifiée dans les conditions prévues par l'article 194 de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 pour permettre la mise en compatibilité des SCoT avec le Sraddet modifié.

Au-delà de la stricte prise en compte des objectifs du Sraddet, le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT prévoit également l'ouverture à l'urbanisation à court et moyen termes de la ZAE Port-Jérôme 3, ainsi que l'extension de la ZAE de Baclair à Bolbec. Ces ouvertures à l'urbanisation sont susceptibles de générer des impacts pour l'environnement et la santé humaine, notamment par la destruction de zones humides, l'altération de la qualité des eaux de la Seine, la perte de biodiversité, les inondations, la dégradation de la qualité paysagère ou encore l'imperméabilisation massive de sols. Ces incidences potentielles sont mentionnées dans la notice de présentation (p. 16) et dans l'évaluation environnementale (tome I.5, p. 60), mais elles ne font l'objet d'aucune évaluation ; les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) déclinées dans l'actualisation de l'évaluation environnementale étant une reprise de celles qui figuraient dans le rapport initial. L'autorité environnementale rappelle à cet égard la recommandation qu'elle avait formulée dans son avis du 17

août 2023 précédemment cité, tendant à ce que l'analyse des incidences du projet de révision du SCoT soit reprise de manière plus précise et que des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation spécifiques et adaptées soient définies en conséquence.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale actualisée dans le cadre du projet de modification simplifiée du SCoT par une analyse des impacts potentiels de l'ouverture à l'urbanisation à court et moyen termes de la zone d'activités économiques Port-Jérôme 3 et de l'extension rendue possible de celle de Baclair à Bolbec. Elle recommande également d'identifier et de présenter, en conséquence, les mesures à inscrire dans le SCoT modifié afin d'éviter, de réduire, voire de compenser ces impacts.

4.2. Analyse du projet de SCoT modifié et de la manière dont il prend en compte l'environnement

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur les thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale.

Celle-ci rappelle qu'elle a déjà émis un avis (avis délibéré n°2023-4930 du 17 août 2023) sur la révision du SCoT approuvée le 20 février 2024. De ce fait, le présent avis porte uniquement sur la modification qui a été prescrite par la délibération du conseil communautaire du 9 avril 2024, jointe au dossier.

L'autorité environnementale relève toutefois que la communauté d'agglomération n'a tenu compte d'aucune des recommandations qu'elle avait formulées dans son avis du 17 août 2023, à l'exception de celles visant à considérer la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au regard du Zan et à revoir à la hausse les densités résidentielles. Elle maintient donc ses recommandations.

L'autorité environnementale recommande de donner suite aux recommandations qu'elle a formulées dans son avis n°2023-4930 du 17 août 2023 ou, le cas échéant, d'expliquer les raisons qui ont conduit la communauté d'agglomération à ne pas y donner suite.

La modification du Sraddet de Normandie, approuvée par un arrêté préfectoral du 28 mai 2024, a fixé l'objectif intermédiaire du Zan, pour ce qui concerne le territoire du SCoT Caux Seine Agglo, à - 48 %, taux auquel s'ajoute celui qui correspond à l'enveloppe foncière mutualisée à l'échelle régionale (15 %), soit un objectif de réduction de 55,8 % (p. 85 tome I.4. RP) sur la période 2021-2030 par rapport à 2011-2020 (période de référence). De ce fait, l'enveloppe de consommation foncière ouverte est de 121 ha. Or, le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT Caux Seine Agglo prévoit une réduction de l'artificialisation de 50,5 % (p.9 PADD), soit une consommation de 136 ha. Cet objectif dépasse donc significativement l'objectif maximal de consommation d'espaces de ce territoire, même en tenant compte du mode de calcul présenté par la communauté d'agglomération (absence de prise en compte notamment des surfaces dédiées aux projets de Port-Jérôme 2 et 3).

Cette réduction de 50,5 % (p. 19 tome I.3. RP) répond certes à la recommandation de l'autorité environnementale formulée dans son avis du 17 août 2023 (p.8 de l'avis). Néanmoins, ce dernier avait été formulé avant les évolutions réglementaires introduites dans le Sraddet de Normandie et applicables depuis le 3 juillet 2024, date de la publication de l'arrêté du préfet de Normandie.

L'autorité environnementale recommande de reconsidérer l'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers inscrit dans le projet de modification simplifiée du SCoT Caux Seine Agglo afin qu'il respecte l'objectif de - 55,8 % fixé par le Sraddet de Normandie modifié.

Adaptation à la trajectoire du Zan pour l'habitat

Le projet de modification simplifiée du SCoT maintient l'objectif de production de 3 494 logements sur le territoire intercommunal pour la période 2021-2030, répondant à l'augmentation attendue du

nombre d'habitants pour atteindre 81 000 habitants en 2030 (taux de croissance démographique annuel prévu de 0,35 %, comparable au 0,31 % mesuré entre 2011 et 2020). Toutefois, il prend en compte l'objectif de densification lié à la trajectoire du Zan en prévoyant une consommation brute de 104,7 ha pour l'habitat (p. 15 DOO), au lieu des 117 ha prévus par le SCoT en vigueur.

La modification simplifiée du SCoT prévoit en effet une hausse de la proportion minimale de logements à construire en densification urbaine de 20 à 25 % dans les communes périurbaines (cette proportion est maintenue à 20 % dans les communes urbaines et à 30 % dans les communes rurales, p. 16 DOO). L'objectif de densité moyenne passe également de 12 à 15 logements par hectare en milieu rural, et de 14 à 15 logements en milieux urbain et périurbain, les densités planchers inscrites dans le SCoT en vigueur étant maintenues. Enfin, la modification simplifiée n°1 du SCoT évalue le potentiel de réinvestissement de locaux vacants à 420 logements (230 changements de destination, notamment d'anciens bâtiments agricoles en zone rurale, et 190 logements vacants remis sur le marché), soit 12 % des logements prévus. Les 88 % restants (soit 3 074 logements, p. 24 du RP tome I.4) nécessitent du foncier nouveau, dont 56 % d'ouverture à l'urbanisation de zones naturelle ou agricole.

L'autorité environnementale souligne les efforts de la communauté d'agglomération pour densifier les espaces urbanisés du territoire intercommunal, conformément à la recommandation qu'elle a formulée dans son avis du 17 août 2023. Toutefois, elle considère que le potentiel de 190 logements vacants à remobiliser est sous-estimé, car il ne représente qu'un peu plus de 8 % du nombre de logements vacants recensés sur le territoire en 2021, alors que ceux-ci ont augmenté près de 4,5 fois plus que le parc total de logements entre 2010 et 2021⁸. Un recensement plus approfondi des possibilités de remise sur le marché de ces logements pourrait constituer une piste de réduction de la nécessité de construction de nouveaux logements.

L'autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse du potentiel de mobilisation des logements vacants sur le territoire, afin d'en augmenter le réinvestissement sur le marché.

Les grandes orientations de la répartition du nombre de logements à produire sont présentées, en fonction du type de communes : 1 914 logements dans les communes urbaines, 736 dans les communes périurbaines, 844 dans les communes rurales, soit des emprises foncières maximales en extension respectivement de 38, 28,3 et 38,4 ha (p. 17 DOO et p. 12 tome I.5 EE). La définition des objectifs précis par commune est renvoyée au PLUi en cours d'élaboration.

Adaptation à la trajectoire du Zan pour le secteur économique

La communauté d'agglomération Caux Seine Agglo prévoit, au titre du projet de SCoT modifié, la consommation de 293 ha bruts de terrains pour le développement d'activités économiques (p. 52 DOO).

Le dossier indique cependant que 268 ha (220 ha concernant la ZAE Port-Jérôme 3, 43 ha dans le cadre des projets Eastman et Futerro destinés à s'implanter dans la zone d'aménagement concerté (Zac) de port-Jérôme 2 (p.22 PADD), ainsi que 5 ha pour l'extension de l'entreprise Oril en vue de l'installation d'une unité de production de principes actifs pour les traitements oncologiques sur le site Baclair à Bolbec (p.49 DOO) seront concernés par des aménagements effectués au titre des projets d'envergure nationale et européenne (PENE). Ces projets ne seront donc pas comptabilisés dans la consommation régionale du Zan (p. 51 DOO). Ces modalités de prise en compte sont prévues par la circulaire ministérielle du 31 janvier 2024⁹.

⁸ Dossier complet – Intercommunalité-Métropole de CA Caux Seine Agglo (200010700) | Insee, tableau LOG T2.

⁹ Circulaire du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 31 janvier 2024.

Avis de la MRAe Normandie n° 2025-5618 en date du 9 janvier 2025

Modification simplifiée n°1 du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Caux Seine Agglo (76)

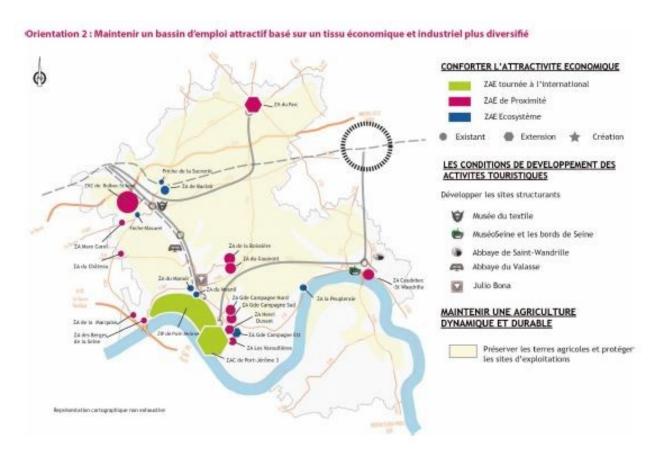


Figure 2: Carte représentant les divers projets d'aménagements économiques prévus par le SCoT de la communauté d'agglomération Caux Seine Agglo (source : PADD, p. 32).

Par ailleurs, comme le permet la circulaire ministérielle du 31 janvier 2024 précitée, quatre projets de Zac (Bosquet Reine sur la commune de Notre-Dame-de-Gravenchon, Bolbec / Saint-Jean, Port-Jérôme 2 (PJ2) et Louise Michel à Bolbec) sont comptabilisés sur des périodes précédentes (2011-2020 ou antérieures).

Afin de se placer dans la trajectoire du Zan du Sraddet de Normandie, la communauté d'agglomération a choisi de suspendre plusieurs projets d'extensions et de création de ZAE (l'extension de la ZAE du Caumont à La Frénaye, l'extension de la ZAE Baclair à Bolbec – hors celle de l'entreprise Oril, et la création de la ZAE Caudebec-Saint-Wandrille-Rançon). D'autres projets sont maintenus : la ZAE Henri Dunant et la ZAE Grande Campagne Est à Port-Jérôme-sur-Seine, et la ZAE du Parc sur la commune de Terres de Caux (tableau p. 51 DOO). Viennent s'y ajouter la reconversion de friches (friches Masurel de Saint-Eustache-la-Forêt, de la Sucrerie sur les communes de Bolbec et Nointot, et Desgenetais sur la commune de Bolbec). Tous ces projets d'aménagements, dont la consommation foncière est imputable sur l'enveloppe du territoire de Caux Seine Agglo, représentent une prévision d'artificialisation de 25 ha pour la période 2021-2030.

Adaptation à la trajectoire du Zan pour les équipements publics

La communauté d'agglomération a prévu, dans le cadre du projet de modification simplifiée du SCoT, l'ouverture à l'urbanisation de 6 ha pour des équipements publics d'intérêt communal, identifiés en concertation avec les communes concernées (extensions de cimetières, aménagement d'aires de jeux, construction de salles des fêtes, relocalisation d'une caserne de pompier, etc.).