



**PRÉFET  
DE LA SEINE-  
MARITIME**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale  
des territoires et de la mer**

Rouen, le **25 JUIL. 2023**

**Service Connaissance, Aménagement et Urbanisme /  
Bureau Planification et urbanisme opérationnel - BPUO**

Affaire suivie par : LETEURTRE Patrick  
Tél. : 02-76-78-33-37  
Mél : patrick.leteurtre@seine-maritime.gouv.fr

**Commission Départementale  
de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers  
du 4 juillet 2023**

**Annexe n°2**

**Avis sur la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT)  
de Caux Seine Agglo**

Le 4 juillet 2023, la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF), saisie le 19 mai 2023 (date de dernier réception du dossier de présentation), s'est prononcée sur le dossier de révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de Caux Seine Agglo quant au projet de développement retenu, ses impacts sur les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et sur la consommation de l'espace, au titre de l'article L.143-20 du code de l'urbanisme.

M. Pesquet, vice-président de la communauté d'agglomération de Caux Seine Agglo, M. Vincent, chef du service Planification et Mme Le Bastard, ont assisté à la présentation du dossier.

La direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et les représentants de la collectivité ont présenté le dossier de révision du SCOT, recentré sur ses grandes orientations, après un rappel des données générales et du diagnostic du territoire intercommunal.

Après les échanges en séance, les représentants de Caux Seine Agglo ont quitté la salle pour permettre à la commission de délibérer.

De même, M. Charon, représentant les maires au sein de la commission, s'est déconnecté de la visioconférence et n'a pas pris part aux débats et à la décision de la commission, étant élu à Vatteville La Rue, commune intégrant le périmètre du SCOT.

La procédure de révision du SCOT a été prescrite le 19 décembre 2017. Une seconde délibération a été prise le 25 mai 2021 pour, en particulier, étendre les objectifs de la révision. Deux débats relatifs aux

grandes orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se sont tenus les 22 février et 8 novembre 2022. L'arrêt du SCOT est intervenu le 11 avril 2023.

Le PADD s'appuie sur 3 axes majeurs :

- initier une nouvelle organisation territoriale liant les quatre bassins de vie ;
- maintenir un bassin d'emploi attractif basé sur un tissu économique et industriel plus diversifié ;
- développer une qualité de vie attractive et durable en accomplissant la transition écologique, énergétique et numérique.

### **En ce qui concerne le projet de développement, la consommation foncière et la préservation des ENAF :**

Traduisant et déclinant de manière prescriptive les orientations du PADD, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) retient en particulier :

- une évolution démographique de +0,35 %/an de 2018 à 2030, soit + 3 500 habitants par rapport à 2017 pour atteindre 81 000 habitants ;
- un recentrage du développement résidentiel sur les pôles urbains (6 communes) et les communes périurbaines (9 communes) ;
- une production de 3494 logements de 2021 à 2030 dont 1518 logements pour l'évolution démographique et 1976 logements répondant aux besoins de la population actuelle (le point mort) ;
- la production de logements se répartit pour 47,5 % sur les pôles urbains (1 720 logements), pour 14,5 % sur les communes périurbaines (736 logements) et 38 % sur les communes rurales (1038 logements) ;
- 143 ha (114 ha en surface nette) sont prévus en extension sur les ENAF pour le résidentiel et les activités d'accompagnement (- 27 % par rapport à la consommation passée), soit 42 ha pour les pôles urbains, 35 ha pour les communes péri-urbaines et 66 ha pour les communes rurales ;
- la stratégie foncière pour l'économie s'appuie sur les 3 priorités retenues que sont le développement et les mutations des activités industrielles, la diversification du tissu industriel (nouvelles filières) et la création d'emplois tertiaires dans la sphère présente ;
- le besoin foncier en extension sur les ENAF (en excluant les potentialités sur la zone industrielle de Port-Jérôme 2 et sur la ZAE de Bolbec / Saint-Jean de la Neuville) est de 40 ha pour les ZAE auxquels s'ajoutent 5 ha pour le développement économique d'activités isolées, soit 45 ha (- 30 % par rapport à la consommation passée).

Lors de la CDPENAF du 4 juillet dernier, les représentants de Caux Seine Agglo ont pu préciser différents points éclairant le projet de territoire et ont répondu aux questions de la commission, portant notamment sur :

#### **1. La nécessité pour Caux Seine Agglo de poursuivre activement les procédures de SCOT et PLUi**

- la genèse de la révision du SCOT a été rappelée avec, en particulier, l'arrêt du SCOT maintenu le 11 avril dernier, dans un contexte législatif non stabilisé quant à la mesure des consommations foncières passée et future des ENAF. Parallèlement, au niveau régional, la modification du SRADDET, en cours suivant la loi Climat et résilience du 22 août 2021, n'est pas effective<sup>1</sup>. Cette instabilité du cadre juridique est préjudiciable au territoire, ne permettant pas de déterminer si des surfaces importantes d'ENAF, qui seront urbanisées par les grands projets industriels attendus sur Port-Jérôme, pourront s'inscrire dans une enveloppe foncière nationale, ou à défaut, comptés pour une majeure partie au niveau régional. Pour autant, le PLUi<sup>2</sup> en cours est dans l'attente de l'avancement du SCOT, les documents communaux actuels restent permissifs

1 la délibération du Conseil régional en date du 2 mai 2023 et relative à la modification du SRADDET éclaire néanmoins sur les objectifs territorialisés de réduction de la consommation d'ENAF que chaque territoire de SCOT aura à mettre en œuvre

en matière de consommation d'ENAF et incitent, selon la collectivité, à une consommation rapide avant que l'évolution du cadre supra, plus restrictif, n'intervienne. Enfin, plus le délai de réalisation des SCOT et PLUi s'étire, plus la dynamique de projet risque de s'essouffler.

## **2. Le regain d'attractivité du territoire - la structuration urbaine – le développement résidentiel :**

- le solde migratoire positif observé sur le territoire depuis quelques années, signe d'un regain d'attrait du territoire, s'appuie sur l'activité économique mais aussi sur un cadre environnemental, paysager, patrimonial et urbain, qui rééquilibre une perception réductrice de l'image industrielle de Caux Seine Agglo, et que le DOO doit accompagner dans les orientations qu'il retient ;
- la déclinaison de la structuration urbaine a été explicitée et notamment le choix d'identifier des communes périurbaines qui accompagneront les pôles urbains dans l'accueil du développement résidentiel, alors qu'elles peuvent apparaître assez comparables à des communes classées en rural. Ces communes se situent à proximité de pôles urbains parfois contraints dans leur développement ou bénéficient de services. Par exemple, le pôle urbain de Caudebec-en-Caux, dont le bâti s'insère entre la Seine et la falaise, est particulièrement contraint dans ses possibilités de développement en extension spatiale. Son objectif de construction est donc moins important que celui des autres pôles urbains. La commune de Saint-Arnoult, implantée sur le plateau, viendra appuyer son développement urbain ;
- un travail de fond a été réalisé avec les communes, rurales en particulier, pour s'engager dans une vision rénovée du développement résidentiel s'appuyant sur un principe de modération foncière. Cela se traduit dans le DOO, par l'objectif de produire 30 % de la construction accueillie dans le secteur rural en individuel groupé. Les densités sont également augmentées, y compris dans les communes rurales, avec pour ces dernières, un objectif moyen de 12 logements/ha en individuel et de 20 logements/ha en individuels groupés. Les hameaux sont également fortement encadrés : les plus importants (soit regroupant au moins 20 habitations) pourront être densifiés dans leur enveloppe urbaine existante et pour les autres, seule la gestion de l'existant sera possible ;
- le DOO du SCOT n'intègre pas, dans la production de logements, le potentiel issu des changements de destinations, considérant un volume réel peu significatif qui a concerné sur la période passée de 10 ans, 30 à 40 changements de destination d'anciens bâtiments agricoles vers du logement. Dans le cadre du PLUi, un inventaire des bâtiments agricoles pouvant changer de destination est réalisé, qui doit se resserrer sur la qualité patrimoniale des bâtiments. Le premier recensement serait à hauteur de 800 bâtiments.

## **3. Le développement économique :**

- la reprise de l'emploi industriel ces dernières années, marqueur du territoire, doit être épaulée par le SCOT en parallèle du développement de nouvelles filières innovantes et dirigées vers la transition écologique ou la décarbonation, l'énergie verte et d'un renforcement des services tertiaires. Environ 1000 emplois directs nouveaux et 2 500 emplois indirects sont visés à court/moyen terme, ce qui nécessite un accompagnement en logements et services, tout en maintenant un cadre de vie naturel, soucieux de la préservation du paysage et de ses caractéristiques identitaires. Caux Seine Agglo doit ainsi rester un pôle économique d'importance, soucieux de son cadre de vie, et non un simple « satellite » économique de Rouen ou du Havre ;
- le projet d'extension de la zone industrielle sur Port-Jérôme 3 a été retiré à regret du SCOT. L'horizon de moyen terme, à 2030, du SCOT, la consommation foncière importante concomitante (150 ha), les nombreux points d'alerte de la DDTM, ont conduit à ce retrait. Caux Seine Agglo considère cependant ce secteur comme stratégique et rare pour l'accueil

---

2 Dans le PLUi il est prévu un retrait d'environ 400 ha de zones constructibles par rapport à la situation actuelle des documents d'urbanisme communaux

d'activités industrielles sur de grandes emprises sur un territoire d'excellence industrielle, en bord de Seine et disposant d'une desserte multimodale ;

- Caux Seine Agglo ne reconduit pas dans le SCOT la zone logistique visée dans la directive territoriale (DTA) de l'estuaire de la Seine, sur une centaine d'ha, mais réoriente l'activité logistique sur la zone de Bolbec / Saint-Jean de la Neuville qui dispose de 35 à 45 ha de réserves foncières ;
- Port-Jérôme 1, s'il dispose d'importantes réserves foncières (environ 140 ha), ne doit pas être appréhendé dans une seule logique comptable : la présence d'industries Seveso seuil haut contraint fortement les possibilités d'intensification de la zone ;
- la trame verte et bleue (TVB) a fait l'objet d'un important travail, plus intégré dans le PLUi qui permet une traduction plus fine que le SCOT. Caux Seine Agglo travaille en parallèle sur des actions concrètes pour les secteurs de compensation environnementale, en particulier pour les zones humides, en constituant « une banque foncière » à laquelle les industriels peuvent se référer, ce qui permet une approche globale quant à la reconstitution de secteurs environnementaux impactés par le développement industriel de Port-Jérôme.

#### **4. une gouvernance unifiée pour porter les documents cadres**

- la gouvernance resserrée sur la communauté d'agglomération avec la prise de compétence PLU en avril 2017 permettra une déclinaison effective du SCOT dans le PLUi. Ce n'était pas totalement le cas pour le SCOT approuvé en 2013, traduit au coup par coup dans des PLU communaux. De plus, une nouvelle version du PLH est en cours et permet de travailler plus finement que le SCOT sur les enjeux d'habitat et sur les réponses à apporter. Aussi, l'élaboration conjointe de ces différents documents par Caux Seine Agglo autorise une relative souplesse dans la rédaction des prescriptions du DOO.

#### **Avis de la CDPENAF :**

La CDPENAF salue, au regard du dossier présenté et des éléments qui lui ont été fournis, l'important travail produit pour la révision du SCOT réalisée en régie.

La méthodologie retenue pour le calcul de la consommation passée des ENAF s'appuyant sur deux outils développés en interne à Caux Seine Agglo, l'observatoire foncier basé sur l'analyse des permis de construire et le mode d'usage de l'espace (MUE) s'appuyant sur la photo-interprétation montre l'importance de l'investissement humain mis en œuvre.

La CDPENAF souscrit à la méthode mise en place s'appuyant sur la définition d'une enveloppe bâtie en 2011, permettant de bien distinguer l'urbanisation réalisée entre 2011 et 2020, en intensif au sein des trames bâties, et, celle en extension prise sur l'ENAF.

La commission reconnaît le côté vertueux de différentes orientations et souligne les orientations retenues visant à un développement résidentiel plus vertueux que par le passé en matière de consommation d'ENAF pour l'habitat.

Elle note que l'objectif de croissance démographique de + 0,35 %/an de 2018 à 2030 poursuit la tendance récente observée et apparaît réaliste par rapport au territoire et aux enjeux qu'il concentre.

La CDPENAF note aussi la déclinaison à la maille communale des objectifs chiffrés relatifs à la production totale de logements puis sa déclinaison selon les typologies retenues, en individuel, en groupé et en collectif, et le seuil maximal d'emprise foncière qui en découle, en application de densités de construction rehaussées.

Elle entend les motivations à poursuivre sans délai les procédures de SCOT et de PLUi mais constate que cela rend incertaine la mesure des consommations passées et programmées des ENAF par le SCOT.

Elle constate, selon la présentation qui lui a été faite, les grandes disparités dans l'estimation de la consommation passée selon les outils utilisés : la cartographie de la consommation foncière pour le

SRADDET, le portail de l'artificialisation au niveau national et même entre les deux outils internes à Caux Seine Agglo.

Ce manque de fiabilité s'explique principalement en raison des périodes de référence légèrement différentes, l'absence de distinction entre l'intensification des trames bâties et l'urbanisation en extension sur les ENAF pour plusieurs outils, et sur des modalités de calcul et de méthodes différentes.

La présentation faite par la DDTM a soulevé aussi différents points de vigilance sur l'effectivité des dispositions du DOO, retenues comme objectifs et non en tant que prescriptions, ce qui pourra, en particulier, rendre moins opérante l'ambition de rééquilibrage du développement résidentiel en direction des pôles urbains ou l'optimisation foncière.

Elle relève aussi, dans les points de vigilance exprimés, que le seuil d'emprise foncière, qui constitue une prescription du DOO, maintient une surface notable de consommation d'ENAF pour les communes périurbaines ainsi que pour près d'une dizaine de communes rurales.

Pour les communes rurales, alors que l'objectif du SCOT réside dans une légère augmentation de la population (de 30 142 habitants en 2017 à 30 780 habitants en 2030), la consommation d'ENAF reste conséquente, de l'ordre de 66 ha, et sans réelle garantie d'une utilisation qui traduise un changement de paradigme.

Au total, les communes périurbaines et rurales disposent d'un foncier en extension de 101 ha.

Par ailleurs, l'inversion de tendance en faveur d'un rééquilibrage démographique vers les pôles urbains, affichée dans la révision du SCOT et constituant aussi une ambition du SCOT en vigueur de 2013 (mais qui ne s'est pas réalisée dans les faits), devrait porter le poids de population des pôles urbains de 47 à 47,5 % de la population totale. L'objectif de rééquilibrage reste donc assez modeste même si on intègre l'appui des communes périurbaines (qui passerait de 14 à 14,5 % du poids de population totale) au développement des pôles urbains.

La commission a aussi noté que l'enveloppe urbaine définie pour les zones d'activités, y compris pour Port-Jérôme, s'appuie sur les limites administratives (les périmètres des ZAC), ce qui a pour effet de ne pas comptabiliser les réserves foncières importantes, voire très significatives, au sein de Port-Jérôme 2 (156 ha commercialisables et 27 ha de réserves foncières des entreprises) ou sur la ZAE de Bolbec/Saint-Jean de la Neuville (35 ou 44ha).

En conséquence, la commission émet **un avis favorable avec réserves** au projet de SCOT quant à la consommation d'ENAF qu'il prévoit et aux impacts en résultant sur la préservation des ENAF et de l'outil agricole (2/3 de la SAU est en contact avec la trame urbaine).

La levée de ces points de réserves conditionne l'avis favorable de la commission. Ceux-ci se déduisent des observations émises ci-avant et concernent, en résumé :

- la neutralisation faite des possibilités foncières importantes demeurant au sein de Port-Jérôme 2, et dans une moindre mesure dans la ZAE de Bolbec / Saint-Jean de la Neuville, qui amène à s'interroger sur l'objectif affiché de réduction de 33 % de la consommation observée sur 2011-2020, même si les impacts agricoles restent limités sur Port-Jérôme ;
- le recentrage à accentuer du développement résidentiel sur les pôles urbains s'accompagnant d'un effort supplémentaire à porter de réduction de la consommation d'ENAF sur les communes périurbaines et rurales. La répartition du besoin en logements au sein de chaque catégorie de l'armature urbaine est à réinterroger afin que le recentrage en direction des communes urbaines et péri-urbaines soit plus marqué. De plus, le DOO ne doit pas exclure, par principe, la prise en compte dans le PLUi d'une partie des bâtiments agricoles pour lesquels un changement de destination sera possible, ce qui contribuera à réduire la consommation d'ENAF. C'est au niveau du PLUi que le potentiel sera à estimer.

- un encadrement plus affirmé du DOO quant aux perspectives chiffrées en matière de développement résidentiel, qui doivent être retenues en tant que prescriptions (soit, en sus du foncier, les volumes de logements et les densités de construction).

Le Directeur Départemental adjoint  
des Territoires et de la Mer  
Pierre BERNAT Y VICENS