

# Directive territoriale d'aménagement de l'Estuaire de la Seine – Bilan de l'application

Objectif 2-2 – Mettre en valeur les grands ensembles naturels et paysagers caractéristiques de la Normandie

## Historique des versions du document

Version	Date	Commentaires
V1	03/07/2024	
v2	10/07/2024	

## Affaire suivie par

DREAL Normandie : Arnaud DIARRA, Théophile LEGOUPIL

## Rédacteurs

AUCAME : Tristan CAPRON, Patrice DUNY

AURBSE : Paul GRANDOU, Romain DEGHILAGE, Claire VALENCY

AURH : Zahir BANOUH, Frédéric BEZET

## Préambule

Après avoir croisé les résultats de l'analyse relative au taux d'artificialisation des espaces naturels majeurs (ENM) avec ceux du niveau de reprise des objectifs et des orientations de la DTA dans les documents, il est possible de constater certaines divergences entre ce qui est prescrit dans les SCOT en termes de protection des espaces naturels et ce qui peut être observé sur le terrain.

Ainsi, il peut être observé que le SCoT Pays du Roumois, plus ambitieux dans sa prise en compte dans les documents d'urbanisme, ne se révèle pas être le plus protecteur sur le terrain. Le cas inverse est également observé pour certains SCOT, qui ne reprennent pas totalement les orientations de la DTA dans leurs documents mais obtiennent les plus hauts niveaux de protection effective constatés sur le terrain, comme le SCoT Métropole Rouen Normandie.

Dans d'autres cas, les SCOT présentent une corrélation entre les niveaux de reprise des orientations de la DTA et les taux d'artificialisation observés, comme le SCoT Caen Métropole, plus ambitieux dans ses documents et plus protecteur sur le terrain, malgré un taux d'artificialisation global sur son territoire le plus élevé du territoire de la DTA. Bien que les documents d'urbanisme soient en lien direct avec la protection des espaces face au phénomène d'artificialisation, on comprend ici que l'analyse de la reprise des orientations de la DTA ne suffit pas à préciser le niveau effectif de protection sur le territoire. Il faut toutefois noter que certains types de bâtiments sont autorisés dans les ENM par la DTA, et il conviendrait alors d'approfondir les niveaux d'artificialisation observés pour les mettre en lien avec le bâti et les activités agricole ou touristiques. Les limites propres à l'étude réalisée ici ne permettent donc pas de comprendre précisément les raisons de l'artificialisation observée sur les ENM, ni les dynamiques, et donc les phénomènes en œuvre.

La protection des éléments caractéristiques du paysage normand, tels les bocages, est bien inscrite dans les documents d'urbanisme, et semble leur apporter une certaine stabilité ; des informations complémentaires sont nécessaires pour évaluer les tendances plus récentes.

À un niveau plus large, malgré l'absence de lien juridique entre SRADDET et DTA, de nombreuses similitudes ont été relevées entre les objectifs de la DTA et ceux du SRADDET Normand, celui-ci affichant également une volonté forte de protection des espaces naturels et caractéristiques de la Normandie via la mise en valeur de l'agriculture. Toutefois, étant donné les échelles différentes, les objectifs du SRADDET, plus généraux, ne visent pas uniquement ni même forcément les ENM identifiés par la DTA de l'estuaire de la Seine. Il a donc été considéré que le SRADDET actuel n'était pas un gage de garantie suffisant pour l'atteinte de cet objectif de la DTA, désormais non opposables. Les perspectives portées par la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 permettent par contre d'envisager un rôle protecteur des SCoT fortement accru dans un avenir très proche : ceux-ci, ultérieurement au SRADDET lui-même, devront intégrer les objectifs plus ambitieux qu'actuellement de réduction de consommation

d'espace, et donc ainsi retravailler à la baisse les surfaces des zones de développement, laissant présager que les espaces protégés auparavant conservent ce statut. À ce titre, des recherches complémentaires pourraient s'attacher à évaluer les chances que les ENM de la DTA bénéficient de niveaux de protection forts dans les futures versions des documents d'urbanisme, tout en intégrant les différents cadrages et réglementations en faveur de cet objectif.

# 1. Analyse des documents stratégiques et de planification

## 1.1 Documents stratégiques

La préservation et la restauration du paysage végétal comme bâti est partagée par plusieurs documents stratégiques à l'instar du SRADDET. Ce dernier dédie plusieurs orientations sur la préservation des milieux naturels dans leur ensemble, mais également sur certains milieux plus localisés comme les milieux estuariens, littoraux, les zones humides... En outre, le SRADDET promeut leur restauration afin que ces espaces retrouvent leur fonctionnalité écologique. La question du patrimoine bâti est également abordée car ils sont constitutifs du paysage normand qu'il faut préserver mais également mettre en valeur. Concernant les nouvelles opérations, le SRADDET souhaite qu'ils soient inscrits au sein de la séquence Eviter-Réduire-Compenser pour une gestion économe du foncier, mais également veiller à leur intégration dans le paysage. En outre, les objectifs de réduction de consommation d'espace participent également à la préservation des espaces. Certains de ces objectifs se voient adosser des règles, plus prescriptives donc, à destination des documents d'urbanismes pour traduire ces objectifs.

Le Schéma Stratégique de la Vallée de la Seine veille à concilier développement des politiques d'aménagements et protection de l'environnement. La préservation des espaces naturels comme des éléments bâtis sont également recherchés. Il en est de même pour le SDAGE qui porte des orientations sur cette question sur les milieux humides, cours d'eau... La Stratégie Régionale pour la Biodiversité s'inscrit dans l'objectif de la DTA, document ayant après tout comme finalité la préservation de la biodiversité, dont les espaces naturels en sont les supports. Enfin, le plan stratégique d'HAROPA entend veiller à l'adéquation entre les projets d'aménagements et préservation des espaces naturels.

À noter que le plan France 2030 vise à accélérer la transformation de plusieurs secteurs de l'économie, ces objectifs ne font donc pas écho à cet objectif de la DTA étant donné que le but recherché du document stratégique est tout autre. Il en est de même pour le SRDEII, dont les actions sont centrées sur le développement du tissu économique normand ; ou encore sur le Schéma Régional de Cohérence Logistique visant à définir un cadre de référence pour le développement des activités logistiques.

En bref, nous avons une bonne reprise de la DTA au sein des documents stratégiques concernés par la préservation des espaces naturels et du patrimoine bâti normand.

## 1.2 Documents de planification

### 1.2.1 Plan Local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Métropole Rouen Normandie

Le PLUi métropolitain, approuvé en 2019, reprend en grande partie l'objectif 2-2 de la DTA, dans les différentes dimensions.

La Métropole rouennaise reprend l'enjeu de limitation de l'impact des grandes infrastructures de transport sur les espaces naturels dans son PADD, principalement dans l'Axe 1, directement aux côtés de l'objectif de desserte du territoire.

L'effort de lutte contre l'étalement urbain est également repris dans le document, qui fait pleinement l'objet de l'Axe 2. Par le biais de la "garantie des équilibres et des solidarités", la MRN ancre le principe de sobriété foncière, dans la droite ligne de l'objectif de la DTA. Les objectifs 2.1 et 2.2 du PADD abondent en ce sens, notamment pour prioriser un développement urbain au plus proche des aménités. La préservation des diversités du territoire ainsi prônée doit se produire à travers le maintien de l'équilibre urbain/NAF.

Le PLUi met également l'accent sur la valorisation du patrimoine paysager et naturel, ainsi que la protection de la biodiversité. La protection des différents espaces naturels (trame boisée, trame aquatique et humide, pelouses des coteaux calcaires...) est ainsi mise en avant dans l'Axe 3. Certains espaces particuliers sont d'ailleurs ciblés comme sites de projet à préserver, en écho à certains espaces naturels majeurs repérés par la DTA. Outre ces perspectives écologiques, l'aspect paysager est également repris dans le PADD, autant sur les grandes unités paysagères présentes que sur le patrimoine bâti. Ainsi, les Boucles de Seine mais aussi les clos-masures et bâtis de villégiature en bord de Seine sont repérés comme éléments à préserver.

Enfin ces éléments trouvent une traduction dans les OAP du document, notamment celles des grands projets. Les orientations Grand Projet "Seine Amont" et "Saint-Sever Nouvelle Gare" reprennent les objectifs d'insertion dans l'environnement immédiat des projets, et de valorisation de la Seine comme patrimoine existant. L'analyse des OAP montre finalement que l'ensemble des OAP incluent des mesures visant à valoriser et/ou développer les éléments constitutifs du paysage dans lequel s'inscrit le site de projet.

### 1.2.2 Plan Local d'urbanisme intercommunal « Habitat – Mobilité » (PLUi-HM) de la Communauté Urbaine Caen la Mer

Le PLUi-HM de la CU Caen la Mer est toujours en cours d'élaboration. Son PADD a été débattu le 6 juillet 2023. C'est actuellement le seul document, qui permet d'estimer le degré de reprise des objectifs de la DTA.

La basse vallée de l'Orne n'est pas explicitement citée dans l'objectif 2-2 de la DTA. Elle ne l'est pas non plus dans les orientations 2.1 et 2.2. Nonobstant cette absence de désignation formelle, les politiques locales, notamment le SCoT Caen-Métropole, ont eu à cœur de porter des objectifs de préservation des paysages et de la biodiversité

dans cette basse vallée de l'Orne qui constitue la partie aval de la principale continuité écologique de la Plaine de Caen.

Dans le PADD, au-delà des objectifs légaux de préservation et de reconstitution des continuités écologiques de la Trame verte et bleue et de protection des zones humides, la vallée de l'Orne est explicitement citée dans l'orientation thématique « biodiversité et espaces naturels », dans laquelle le port de Caen-Ouistreham et son canal de l'Orne doivent être mis en valeur comme marqueurs du rapport à l'eau qui constitue une part de l'identité du territoire à affirmer.

Par ailleurs, dans l'orientation thématique « tourisme et loisirs », la vallée de l'Orne est constitutive d'un axe touristique structurant à l'échelle du territoire afin d'améliorer les liens terre-mer, notamment entre Caen les plages. Elle sera donc support d'itinéraires touristiques et de loisirs continu à poursuivre ou à créer, en particulier sur les berges du canal.

Ce dernier item se rapproche plus de la sixième politique d'accompagnement de la DTA « mettre en valeur les éléments caractéristiques des paysages ruraux normands » qui préconise notamment « le renforcement de la politique de mise en valeur touristique de ces territoires : soutien au tourisme vert, développement des formes d'hébergement correspondantes, ... »

Le PADD du PLUi-HM de la CU Caen la mer s'inscrit raisonnablement dans l'objectif 2-2 de la DTA, même si ce territoire n'est a priori pas concerné explicitement par l'objectif.

### 1.2.3 Plan Local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté urbaine Le Havre Seine Métropole

Le PLUi de la Communauté urbaine Le Havre Seine Métropole est toujours en cours d'élaboration, le PADD a été débattu en juin 2023.

Dès le 1er axe du PADD, Le Havre Seine Métropole décline plusieurs orientations ayant pour leitmotiv la préservation du paysage naturel comme patrimonial. Le PADD définit 6 orientations paysagères et entend lutter contre la banalisation des paysages au travers de la préservation des points de vue, maintien d'espaces de respiration, traitement des entrées de villes, veiller à la qualité architecturale et à l'insertion des nouvelles opérations d'aménagements et des constructions... Une attention particulière est également portée sur les clos-masures, cette forme bâtie caractéristique du pays de Caux.

En outre, le PADD définit une trame verte et bleue support de fonctionnalités écologiques en s'appuyant sur des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques entre ces réservoirs afin de s'assurer de la fonctionnalité écologique de cette trame. Hormis la définition d'une TVB, la préservation de la biodiversité et des milieux naturels est recherchée. De plus, la limitation de la consommation d'espace au travers de la déclinaison de la loi Climat et Résilience participe également à la préservation des espaces naturels.

Enfin, Le Havre Seine Métropole entend préserver l'agriculture qui valorise 60% de son territoire.

Le PADD du PLUi de la CU Le Havre Seine Métropole s'inscrit dans l'objectif 2-2 porté par la DTA.

#### 1.2.4 Plan Local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Communauté d'agglomération Caux Seine Agglo

Caux Seine Agglo a prescrit l'élaboration de son 1er PLUi en date du 14 novembre 2014 et est toujours en cours d'élaboration, le PADD a été débattu en mars 2022.

Le 3<sup>e</sup> axe du PADD vise à « Développer une qualité de vie attractive et durable en accomplissant la transition écologique, énergétique et numérique » (p29). Pour y concourir de nombreuses orientations sont définies s'inscrivant dans l'objectif de mise en valeur des ensembles naturels de la DTA.

Ainsi, Caux Seine Agglo entend préserver les qualités qui font le territoire de Caux Seine Agglo en intégrant le paysage dans les projets d'aménagements, traiter les extensions de l'urbanisation au travers de la plantation d'arbres de haut jet, adapter les projets de construction aux reliefs... Le territoire entend préserver son patrimoine bâti, qu'il s'agisse à la fois des clos-masures comme d'autres éléments caractéristiques du Pays de Caux à l'instar des chaumières, longères, maisons de maître...

En outre, le PADD définit une trame verte support de biodiversité qu'il entend préserver voire restaurer. À cet effet, le PADD compte appliquer la séquence Eviter-Réduire-Compenser sur les projets impactant l'environnement. De plus, le territoire compte faire des espaces agricoles le support du paysage rural cauchois.

Le PADD du PLUi de Caux Seine Agglo s'inscrit dans l'objectif 2-2 porté par la DTA.

#### 1.2.5 Plan Local d'urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements (PLUi HD) de la Communauté d'agglomération Fécamp Caux Littoral

Fécamp Caux Littoral a approuvé son PLUi-HD (Habitat et Déplacements) en décembre 2019. Depuis, plusieurs procédures d'évolutions ont fait vivre le PLUi-HD. Nous analysons le PLUi approuvé en décembre 2023 (Modification Simplifiée n°2).

Le PADD définit plusieurs orientations qui concourent à l'objectif de mise en valeur des paysages. Il est question de maîtriser l'étalement urbain et de veiller à l'insertion des bâtis au sein de leur environnement. À titre d'exemple, les orientations visent à renforcer ou à créer une lisière végétale pour établir une limite qualitative entre agriculture et bâti. Il est en de même pour les zones économiques principales où il est question de les inscrire dans les logiques paysagères du Plateau de Caux. Une attention est également portée aux clos-masures qui est en outre couverte par une OAP Thématique déclinant des prescriptions et/ou recommandation sur la préservation comme la restauration de ce patrimoine bâti remarquable.

Une trame verte et bleue est identifiée sur le territoire visant à préserver cette trame, support de biodiversité en plus d'être un élément paysager. Une OAP est dédiée à la TVB, déclinent plusieurs prescriptions comme sur les bords de la Valmont et de la Ganzeville où il prescrit de conserver les profils naturels à dominante végétale et de maintenir, remplacer ou restaurer les éléments arborés existants par des essences locales adaptées au milieu.

Enfin, l'agriculture est reconnue comme un élément patrimonial à préserver que vient compléter la logique de sobriété foncière.

Le PADD du PLUi-HD de Fécamp Caux Littoral s'inscrit dans l'objectif 2-2 porté par la DTA.

### 1.3 Bilan intermédiaire

Les documents stratégiques concernés par la préservation et la mise en valeur des paysages portés par la DTA, retranscrivent bien cet objectif grâce à plusieurs orientations traitant de ces thèmes. À noter que le SRADDET définit également des règles - prescriptives donc - à destination des documents d'urbanismes inférieurs.

Concernant les documents de planification, ces derniers s'inscrivent également dans les pas de la DTA. Plusieurs orientations sont définies qui traitent à la fois de la préservation des milieux naturels, définition de trame verte et bleue, intégration des projets d'aménagements dans le paysage... En outre, plusieurs PLUi se sont dotées d'OAP thématique comme l'agglomération de Fécamp sur la trame verte et bleue et les clos-masures, ou encore la métropole rouennaise au travers d'OAP Grands Projets comme "Seine-Amont".

La basse vallée de l'Orne n'est pas explicitement citée dans l'objectif 2-2 de la DTA et n'est pas visée par un ENM. Cependant, dans le PLUi-HM de Caen la mer, les objectifs de la DTA en matière d'environnement et de paysage sont largement repris, preuve que la dimension pédagogique de la DTA, certes accompagnée par d'autres acteurs locaux, a porté ses fruits.

L'objectif 2.2 dans la basse vallée de l'Orne est atteint et sécurisé dans les documents d'urbanisme.



## 2. Analyse rétrospective des dynamiques de mutation d'usage/occupations au sein des espaces naturels majeurs et significatifs

### 2.1 Analyse rétrospective des dynamiques de mutations d'usage/occupations au sein des espaces naturels de la basse vallée de l'Orne.

#### Partie Ouest de la basse vallée de l'Orne

Dans sa partie couverte par la Communauté urbaine Caen la mer, les espaces naturels, agricoles (45 %) et forestiers de la basse vallée de l'Orne occupent 62 % des sols. La majorité des surfaces n'a connu que très peu d'évolution entre 2001 et 2020 en termes d'occupation du sol. Ainsi, en 19 ans, un peu moins de 15 % des occupations et des usages du sol ont connu des modifications, soit un volume de près de 575 ha. L'essentiel de ces évolutions concerne des changements dans l'occupation naturelle des sols. Cependant, la mutation d'espaces naturels agricoles et forestier vers l'habitat ou l'activité économique, et donc liée à l'urbanisation, n'est pas négligeable. Elle concerne environ 92 ha, soit 16 % des mutations d'occupation et 2,45 % de l'espace observé

La diminution des surfaces agricoles (- 67 ha) se fait surtout au profit de l'habitat individuel de type pavillonnaire (+55 ha), en particulier à Blainville-sur-Orne et surtout Bénouville. L'activité économique a, quant à elle, consommé 7 ha sur la zone du Maresquier à Ouistreham.

S'agissant des espaces naturels, il convient de remarquer une diminution significative des espaces en herbe (- 37 ha) et une croissance non moins significative des espaces arborés (+ 44 ha).

#### Partie Est de la basse vallée de l'Orne

Côté Communauté de communes Normandie - Cabourg - Pays d'Auge, la donnée n'est disponible que pour la période 2001-2016. Dans cette partie du territoire, les espaces naturels, agricoles (61 %) et forestiers couvrent 77 % des sols. Comme à l'ouest de l'Orne, les surfaces agricoles ont décru (- 75 ha) au profit de l'habitat individuel (+ 47 ha) et des activités économiques (+ 34 ha).

On observe également, comme à l'ouest, une croissance des espaces arborés et une diminution des surfaces en herbe.

Enfin, à l'ouest comme à l'est de la basse vallée de l'Orne, et s'agissant des espaces naturels les plus sensibles, on observe une très grande stabilité de l'occupation du sol. Cette stabilité bienvenue de la couverture naturelle s'explique par le fait qu'elle se trouve généralement dans des aires protégées telles qu'Espaces Naturels Sensibles

(ENS), Zone Natura 2000 et/ou Zone d'intérêt écologique et faunistique et floristique de niveau 1 (ZNIEFF).

### Un objectif 2.2. de la DTA localement atteint et sécurisé

Finalement, s'agissant de l'objectif 2.2 sur la basse vallée de l'Orne, on peut raisonnablement estimer qu'il est atteint et sécurisé.

En effet, l'urbanisation a finalement été relativement contenue et le sera encore plus à l'avenir en compte tenu de l'objectif « ZAN ». Par ailleurs, les espaces naturels les plus sensibles n'ont subi aucune altération liée à l'artificialisation. Pour des raisons de préservation de la biodiversité, il conviendra cependant de s'interroger sur les effets possibles de la disparition de surfaces en herbe au profit d'espaces boisés.

Ce résultat satisfaisant s'explique en partie par le caractère très protecteur du SCoT Caen-Métropole pour les espaces naturels les plus sensibles de la basse vallée de l'Orne. En effet, en rendant inconstructibles la plupart des zonages réglementaires, et en particulier la zone Natura 2000, les ENS du Département et les ZNIEFF de type 1, le SCoT s'est avéré plus rigoureux que la DTA qui prévoyait un développement de nature touristique sur la Pointe du Siège à Ouistreham, projet contre lequel le SCoT n'a cessé de s'élever en raison de la sensibilité environnementale du site.

## 2.2 Analyse rétrospective des dynamiques de mutations d'usage/occupations au sein des espaces naturels majeurs de l'estuaire de la Seine.

### Caractéristiques des entités

L'étude porte sur la corrélation entre les niveaux de protection et l'occupation du sol, composée principalement de surfaces agricoles et naturelles. Nous avons examiné 14 espaces naturels majeurs (ENM), chacun caractérisé par une diversité de paysages incluant des forêts, des vallées, des marais et des coteaux. Les surfaces agricoles comprennent des marais comme celui de la Dives (entité 12) et de Blonville (entité 13), ainsi que des vallées telles que la Risle (entité 1), la Seine et le littoral (entité 4), et la vallée de la Touques et de l'Orbiquet (entité 14). Les autres entités occupent une grande partie du territoire avec des zones forestières.

Ces 14 entités bénéficient de diverses mesures de protection afin de préserver la biodiversité et les écosystèmes. Ces mesures sont organisées en deux niveaux principaux. Le niveau 1 comprend essentiellement les réservoirs de la trame verte et bleue (TVB), les Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique de type 1 (ZNIEFF 1), les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) Natura 2000, et les zones humides RAMSAR. Le niveau 2, quant à lui, est constitué principalement des Zones

Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique de type 2 (ZNIEFF 2), des Zones de Protection Spéciale (ZPS), Natura 2000, ainsi que des secteurs dédiés à la restauration de la biodiversité.

Les vallées sont principalement protégées par la Trame Verte et Bleue (TVB) et les ZNIEFF de type 2, avec plusieurs mesures de protection. Les marais, bien que moins protégés, montrent une forte couverture par la TVB et diverses ZNIEFF. Les forêts, majoritairement protégées mais avec des variations dans l'occupation, sont largement dominées par la TVB et les ZNIEFF de types 1 et 2, avec certains secteurs dédiés à la restauration de la biodiversité.

L'objectif de cette analyse est donc d'évaluer les protections en place et les types d'occupation du sol au sein de ces entités, afin de mieux comprendre leur rôle dans la conservation de la biodiversité et l'occupation du sol, et de mesurer en quelle mesure elles ont davantage contribué à cette limitation de l'artificialisation que la DTA en elle-même.

## Méthodologie

L'appréhension des mutations d'usage de l'espace entre 2006 et 2021 au sein des espaces naturels majeurs s'est effectuée grâce à la base de données « Cartographie de la consommation foncière » (CCF). Cette donnée, produite par l'Etablissement public foncier de Normandie (EPFN) présente le triple avantage de couvrir l'ensemble du territoire normand, d'avoir une précision temporelle à l'année, et une précision spatiale à l'échelle de la parcelle. Avec l'information de la destination des mutations, CCF permet d'avoir un aperçu des différents modes de production urbaine.

L'analyse menée entité par entité est à retrouver en annexe : pour chacune d'entre elles, une page présente ses caractéristiques paysagères, son occupation du sol en 2006 selon Corine Land Cover (CLC), ainsi que les différentes protections réglementaires environnementales qui s'y appliquent. Une seconde page détaille les dynamiques de mutation de l'occupation du sol, grâce à la base de données CCF, croisée avec Corine Land Cover 2006 pour l'origine de la mutation et les protections environnementales (listées dans l'annexe).

Les résultats exposés, et synthétisés ci-dessous, doivent toutefois être interprétés avec précaution. En effet, l'analyse des mutations fait intervenir des données issues de sources multiples, ayant des degrés de précision variables et des années de production différents. Le choix de ces données est principalement dû à la disponibilité de données harmonisées à l'échelle d'analyse. Par ailleurs, les ENM sont tracés parfois assez largement et ne tiennent pas toujours compte avec suffisamment de précision de la réalité du terrain. Des effets de bord peuvent donc biaiser l'analyse.

## Historique des mutations d'usage

Entre 2006 et 2021, 784 ha ont été urbanisés au sein des ENM du périmètre de la DTA, soit environ 0,9% de la surface cumulée de ces entités.

L'analyse des mutations de l'espace fait apparaître une tendance claire : la consommation foncière a nettement diminué au sein des ENM au cours des quinze années couvertes par la DTA. Elle a en effet été divisée par quatre entre 2006 et 2021, passant d'environ 80 à 20 ha par an. Parallèlement, l'analyse fait apparaître que la première moitié de la consommation foncière de la période s'est effectuée dans un premier laps de temps de 5 ans, quand l'autre moitié l'a été au cours des 10 années suivantes. Cette modération de la consommation foncière au cours du temps est donc progressive mais bien ancrée, renforcée par plusieurs évolutions réglementaires, dont le principe de "zéro artificialisation nette" en dernier lieu.

La production urbaine a principalement consisté en l'édification de maisons, ainsi que, en moindre mesure, d'activités économiques et d'équipements. Le caractère rural des communes couvertes par les ENM explique largement cette répartition des destinations des mutations.

La consommation foncière dans les ENM a été réalisée pour moitié sur des espaces à proximité immédiate d'espaces urbanisés en 2006. L'urbanisation révélée doit ainsi être tempérée par l'effort de limiter le mitage des espaces ainsi constaté.

L'analyse croisée de la consommation foncière avec les protections environnementales de la DREAL montre que ces espaces n'ont pas été privilégiés pour l'urbanisation. En effet, 30% de la consommation foncière a été effectuée sur des parcelles protégées par une protection de priorité 1 ou 2, alors que 60% de la superficie des ENM est couverte par une protection de priorité 1 et 70% par une protection de priorité 2. Ainsi, l'effort supporté par des espaces à forte contrainte environnementale est moindre.

La pression sur les espaces agro-naturels n'est pour autant pas homogène géographiquement. Les entités englobant des massifs forestiers ont plutôt été peu touchés par l'artificialisation (forêts de Roumare, du Trait-Maulévrier, de Mauny...), et lorsqu'elles présentent un taux d'artificialisation supérieur à la moyenne de tous les ENM (forêts Verte et de La Londe-Rouvray), cette urbanisation s'effectue pour une large partie à proximité immédiate des espaces urbanisés en 2006. A contrario, les vallées de la Risle et de la Touques/Orbiquet sollicitent particulièrement leurs espaces agro-naturels : 1,5% de l'entité a été urbanisée sur la période, alors que la moyenne de tous les ENM se situe en-dessous de 1%. Enfin le marais de la Dives, principalement agricole, a été particulièrement peu urbanisé (moins de 0,1% de l'entité), ce qui s'explique en partie par le caractère très peu urbain de cet ENM.

L'analyse foncière met en lumière que les grands ensembles naturels n'ont pas disparu ou été particulièrement amputés d'une partie de leur emprise, cependant le risque de mitage des espaces agricoles, notamment en vallée et dans les bourgs périurbains importants, reste bel et bien présent. Les logiques de développement urbain,

principalement autour de Rouen et dans les petites vallées, pourraient mettre en difficulté la préservation des espaces naturels majeurs de l'estuaire de la Seine

Enfin il est important de noter que l'analyse foncière reste partielle du fait de la pauvreté des données disponibles à l'échelle du périmètre de la DTA ou plus largement. Ainsi, il est très difficile d'estimer quantitativement un mitage des espaces agricoles dû au changement de destination de bâtiments agricoles, ou l'impact fin de l'urbanisation sur les paysages bocagers ainsi que la disparition de clos-masure.

### 3. Entretiens et rencontres

#### Connaissance et prise en compte globale de la DTA

La DTA de l'estuaire de la Seine paraît être bien connue des collectivités locales compétentes en matière de planification que ce soit en matière de SCoT ou de PLUi dès lors qu'elle s'impose par lien de compatibilité aux documents d'urbanisme. Même si ce lien est indirect via le SCoT pour les PLUi, la DTA et ses dispositions locales paraissent bien connues. La DTA est également appréciée des acteurs de la planification territoriale pour avoir posé un cadre et des directives qui s'établissent à grande échelle.

De même, les autorités portuaires (HAROPA, Ports de Normandie) connaissent très bien la DTA, document qui, de leur point de vue, légitime et sécurise à la fois des projets auxquels les ports tiennent et des disponibilités foncières nécessaires à leur fonctionnement et à leur développement. A ce stade, et même si tous les projets prévus n'ont pas été réalisés, il apparaît que la DTA a constitué pour les ports un outil efficace de la sécurisation, du point de vue du droit des sols, de l'activité portuaire.

Pour certains, portée par l'Etat, la DTA a été élaborée en partenariat avec les collectivités et les partenaires. Elle a permis de mettre autour d'une même table des acteurs qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble. Elle a donc favorisé le dialogue et conduit à une vision partagée du territoire tiraillé entre deux régions. L'appropriation a été toutefois plus importante en Haute-Normandie, les élus bas-normands s'étant globalement peu impliqués dans le projet (excepté sur la rive gauche de l'Estuaire).

Certains acteurs, enfin, ne connaissaient pas l'existence de la DTA en tant que telle et pensaient n'être pas concernés avant que le contenu de celle-ci ne leur soit brièvement exposé.

#### Perception et mise en œuvre de l'Objectif 2.2

Pour certains acteurs, l'objectif de mise en valeur des grands ensembles naturels et paysagers stratégiques est surtout abordé sous l'angle des mesures de protection des milieux naturels, notamment impulsées par les orientations de la DTA. Même si elles n'ont pas toujours été respectées à la lettre, ces dispositions sont désormais bien intégrées aux politiques publiques locales. En ce sens, la DTA a contribué à la perception des ensembles paysagers caractéristiques de la Normandie à protéger, notamment les haies bocagères et les clos-masures. **De même, la compréhension des dynamiques à l'œuvre, à l'image de l'approche systémique du fonctionnement des estuaires, constitue une avancée significative en termes de protection et de mise en**

## valeur des grands ensembles naturels.

Pour d'autres, l'existence de la DTA a pour vertu de proposer une vision sur les espaces de protection environnementale à grande échelle et travaillant sur les corridors écologiques en lien avec la Seine et les cours d'eau normands, soit une approche unique à l'époque. Elle a ainsi permis une meilleure prise en compte de l'environnement et des paysages au niveau local et à une échelle plus large. Elle a notamment consolidé et favorisé l'extension de la réserve nationale de l'estuaire de la Seine et renforcé les mesures de protection inscrites dans la charte du parc naturel régional des boucles de la Seine normande. Elle a aussi contribué à la remise en l'état naturel de carrières en fin d'activité. L'approfondissement de la Seine pour favoriser la navigation a été également l'occasion d'une réflexion croisée sur l'utilisation des matières draguées. Localement, la DTA a servi de cadre de référence pour définir le niveau de protection des espaces naturels.

Pour les acteurs de l'environnement, l'objectif n'est pas vraiment respecté pour « les grands paysages », c'est-à-dire pour des espaces qui ne bénéficient d'aucune protection réglementaire. On assiste en effet progressivement et par endroit à la disparition du maillage bocager, des prairies et des zones humides. De nombreux écosystèmes parmi ceux qui apportent le plus de biodiversité sont souvent sacrifiés soit pour de l'étalement urbain, soit pour de l'agriculture intensive. Néanmoins, les processus d'urbanisation qui ont impacté les espaces naturels majeurs repérés à la DTA relèvent davantage d'une production diffuse que d'opérations massifiées de type lotissement, hormis au sein ou à proximité des espaces déjà urbanisés.

Il apparaît que la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) a été élaborée selon une approche Eviter – Réduire – Compenser (ERC). Elle a défini des protections environnementales cartographiées, intégrées dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) communaux. Cette démarche ERC a protégé les espaces fragiles mais n'a peut-être pas su favoriser leur mise en valeur environnementales et paysagères.

L'intention de la DTA de protéger les grands ensembles paysagers est certainement louable, mais la nature de la protection comme les mécanismes de vérification et de sauvegarde ne sont pas connus. Les acteurs de l'environnement notamment, ont déploré une méconnaissance des dispositions de la DTA sur le sujet ainsi qu'une apparente absence de communication sur ce type de dispositif à leur niveau.

Pour ces acteurs qui ne connaissent pas ou mal la DTA, les mesures compensatoires prises en application de celle-ci peuvent apparaître plus théoriques que vérifiables sur le terrain.

## 4. Conclusion globale

En termes de protection et de mise en valeur des espaces naturels et paysagers, la transcription des objectifs de la DTA a conduit à des résultats contrastés en fonction des territoires. Ainsi, à l'échelle de la Basse vallée de l'Orne, les espaces naturels protégés apparaissent très largement préservés, dans les politiques publiques, locales, comme dans les faits. De même, la compréhension des dynamiques à l'œuvre, à l'image de l'approche systémique du fonctionnement de l'estuaire de l'Orne constitue une avancée significative en termes de protection et de mise en valeur des grands ensembles naturels.

La consommation foncière suit une trajectoire baissière qui se poursuivra compte tenu des lois successives qui tendent à sanctuariser les espaces naturels. Néanmoins, et malgré le bon niveau de reprise de l'objectif dans les documents stratégiques et d'urbanisme étudiés, les analyses menées sur l'ensemble des Espaces Naturels Majeurs (ENM) dans le cadre de cette démarche d'évaluation laissent à voir des dynamiques contrastées. Dans sa globalité la consommation foncière dans les ENM, a successivement diminué de 50% sur chacune des deux dernières décennies. Toutefois l'impact de ces consommations passées est bien réel : de nombreux espaces couverts par des protections réglementaires (ZNIEFF, Natura 2000...) ont été urbanisés entre 2006 et 2021 entraînant ainsi une dégradation des milieux, principalement dans les moyennes vallées. Ce constat global à l'échelle du périmètre de la DTA est par ailleurs corroboré par les retours de plusieurs entretiens, notamment ceux du Conservatoire des Espaces Naturels, du Conservatoire du Littoral et du PNR des Boucles de la Seine Normande. De plus, **la DTA n'a pas anticipé l'impact du changement climatique sur les ensembles naturels et paysagers normands, qui induit l'émergence de risques naturels et pose de nouvelles questions aux territoires en matière de préservation et de valorisation.**

Aussi, cet objectif 2.2 peut être considéré comme non atteint et non sécurisé.