

QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN AUPRES DES ACTEURS LES PLUS IMPLIQUES DANS L'APPLICATION ET/OU LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE LA DTA

Structure : CESER de Normandie

Le 14/05/2024

Interlocuteurs : Catherine KERSUAL, Présidente, Jean-Pierre GIROD, Vice-président et rapporteur général du Budget, Patrick MOREL, Vice-président, Pierre LANDAIS, Chargé de mission.

Les agences d'urbanisme normandes (AUCAME, AURH et AURBSE) ont été missionnées pour approfondir le bilan de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Seine en partenariat avec la DREAL de Normandie. Un premier travail a été effectué en 2023 sur la façon dont la DTA a été transcrite dans les SCoT de ce vaste territoire de 700 000 ha et de 1,5 million d'habitants. Un second travail est mené en 2024 pour éclaircir certains points en lien avec les ports et l'environnement. La méthode prévoit de rencontrer plusieurs partenaires, en particulier le CESER de Normandie, d'où la venue de l'AUCAME à l'Abbaye aux Dames de Caen le 14 avril 2024.

Après avoir présenté l'AUCAME et le monde des agences d'urbanisme, Patrice DUNY rappelle l'histoire de la DTA de l'estuaire de la Seine dont la démarche d'élaboration avait été amorcée en 1998. La DTA a été approuvée par décret en Conseil d'Etat en 2006. Document stratégique de planification territoriale à long terme (20 ans), la DTA a été élaborée sous la responsabilité de l'Etat en association avec les collectivités et les partenaires du territoire. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un dispositif de suivi et d'évaluation donnant lieu à des points d'étape au sein du Conseil de l'Estuaire. Le bilan vise à apprécier ses effets et à tirer les leçons de son application pour définir le canevas éventuel d'une nouvelle DTA. Les perspectives d'évolution sont à ce jour très incertaines.

S'appuyant sur une grille d'entretien, les représentants du CESER ont pu apporter leur regard sur l'intérêt, les retombées et les perspectives souhaitables de la DTA. Les échanges ont d'abord porté sur le poids économique de l'Axe Seine en France et en Normandie. Le territoire apparaît comme un espace industrialo-portuaire d'envergure jouant un rôle majeur au niveau national. La région a besoin d'un axe fort pour structurer et tirer son économie. Le territoire est toutefois exposé à de nombreux enjeux. L'activité portuaire et logistique est certes déterminante, mais l'hinterland des ports reste limité comparé aux grands ports européens du Northern Range.

Port en eau profonde, Le Havre bénéficie de réels atouts qui justifient la présence de grands armateurs. L'ouverture du canal Seine-Nord risque toutefois de pénaliser le trafic d'HAROPA et des ports de Normandie au profit des ports nord-européens. Les concurrences sont fortes, y compris en France où le port de Rouen peut être supplanté à terme par celui de La Rochelle pour les exportations céréalières. L'avenir des ports repose en grande partie sur leur capacité à se coordonner, sur l'efficacité et la fluidité des trafics (desserte portuaire, multimodalité, stockage des containers...), mais aussi sur leur mode de gestion. Le développement portuaire est à la fois

technique (logique de « quai ») et commerciale (démarchage et « écoute clients ») pour attirer les flux.

L'avenir va aussi beaucoup dépendre du changement climatique qui va induire une élévation du niveau de la mer (avec un risque de submersion des infrastructures) et une réduction du débit des fleuves et des rivières en période de fortes chaleurs (avec des effets sur la navigation). Ces éléments qui nécessitent une anticipation, curieusement, semblent peu inquiéter. Le périmètre de la DTA pourrait être un bon espace pour appréhender ces enjeux de façon prospective.

Les apports de la DTA

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).

S'imposant aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU/PLUi...), la DTA a permis d'éviter certaines dérives, en particulier sur le plan environnemental. L'Axe Seine est en effet souvent appréhendé sous son angle économique, mais peu pour les nuisances générées par son tissu industriel. L'existence de la DTA a 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.

Sur le plan portuaire, elle a suppléé à la suppression du projet d'aménagement de la ZIPEC (zone industrialo-portuaire Eure-Calvados) en permettant une réflexion sur un espace élargi pertinent. La DTA a contribué à l'émergence de Port 2000 et la structuration de plateformes multimodales dont les effets ont favorisé l'activité portuaire du Havre et de la chaîne logistique dans son ensemble. Le gros apport de la DTA est finalement d'offrir un espace de réflexion prospective permettant de construire une vision collective entre collectivités et acteurs morcelés. De ce fait, elle a favorisé la coordination et le dialogue territorial, même si les retombées sont globalement limitées. Cette assise prospective a toutefois la vertu d'exister : son abrogation risque de priver les acteurs d'un outil de réflexion et de dialogue utile, voire nécessaire pour faire face aux enjeux de demain.

Les limites de la DTA

Si la DTA a favorisé le dialogue entre acteurs, le travail en commun n'a pas été toujours facile. Le mode d'élaboration était en tout cas assez innovant à cette époque : l'Etat n'a pas porté tout seul le projet qui aurait pu apparaître comme technocratique. Dans sa mise en œuvre, la DTA s'est heurtée au changement des équipes, notamment celui des Préfets qui tournent trop vite. Ces discontinuités ne favorisent pas la durabilité du projet au fil du temps. A plus grande échelle, il n'a pas toujours été facile de trouver un accord entre les deux Régions normandes et les trois Métropoles de Rouen, du Havre et de Caen.

La principale faiblesse de la DTA est de ne pas avoir d'applications concrètes. L'inscription d'un projet dans le document d'orientations et d'objectifs n'induit pas sa réalisation. La DTA a donc peu d'effets opérationnels. En outre, certains sujets stratégiques sont insuffisamment présents comme le ferroviaire (malgré l'enjeu de la LNPN) ou la reconversion industrialo-portuaire de son tissu productif (activités très carbonées). Concernant le portuaire, la vision de la DTA est surtout fonctionnelle (logistique du corridor de l'Axe Seine) et ne prend pas suffisamment en compte le système portuaire structurant l'économie du territoire (écosystème portuaire et son hinterland).

Les perspectives de la DTA

L'avenir de la DTA est très incertain, l'hypothèse d'une révision étant peu vraisemblable. Il y aurait là pourtant une opportunité de réfléchir à une échelle plus large que les SCoT qui structurent ce vaste espace de l'estuaire de la Seine. Elle pourrait être l'assise la plus pertinente pour mener une réflexion prospective sur l'avenir de ce territoire stratégique. Les enjeux doivent être en effet appréhendés à une échelle « supra » pour transcender les limites administratives (SCoT, EPCI...). Le périmètre de la DTA est l'espace privilégié pour fédérer les ports et organiser la logistique dans une logique de multimodalité (fret ferroviaire, cabotage maritime...), mais aussi appréhender les effets du réchauffement climatique. Où implanter par exemple les activités économiques face à l'élévation du niveau de la mer ? La DTA pourrait être une matrice de réflexion pour trouver les solutions et apporter les réponses.

Une autre thématique est celle de la renaturation dans le contexte du zéro artificialisation nette. Il ne sera pas toujours facile de trouver des espaces à renaturer à proximité des sites aménagés. Les compensations écologiques doivent donc s'envisager à une échelle large qui pourrait être celle de la DTA. Celle-ci constituerait l'espace privilégié pour l'organiser, en tenant-compte de la qualité des sols et en ciblant les sites à reconvertir (en particulier les carrières). Face aux enjeux climatiques, la DTA pourrait apparaître comme l'espace de la planification écologique où l'Etat, les collectivités et les acteurs territoriaux se coordonnent pour s'adapter et gérer les transitions.

Finalement, la DTA doit être considérée comme un « document-cadre » de référence définissant une prospective à 20 ans sur des sujets nécessitant une stratégie et une coordination à une échelle supra-territoriale. L'enjeu est très important dans l'espace élargi de l'estuaire de la Seine pour mieux protéger l'environnement, mieux armer les ports sur le plan commercial et assurer le ruissellement de l'Axe Seine sur l'ensemble du territoire (le long du fleuve et bien au-delà).

Que se passera-t-il si la DTA disparaît ?

L'estuaire de la Seine est un vaste territoire où les conflits d'usage et/ou d'intérêt sont exacerbés. L'élan premier est de privilégier l'activité économique pour favoriser la réindustrialisation et le commerce, au détriment de l'environnement et de la biodiversité. Malgré ses limites, la DTA a servi de coque pour protéger et préserver les grands ensembles naturels et paysagers. Sa disparition fragiliserait les milieux et le cadre de vie.

L'aire de réflexion de la DTA a également favorisé l'équipement des ports et amélioré la desserte portuaire le long de l'Axe Seine. Sa disparition rendrait là aussi plus difficile la coordination entre les

différentes entités. Le risque est finalement celui de la « fragmentation » de la réflexion et de l'action sur des sujets devant être appréhendés à grande échelle (bassins de vie et économique cohérents).

Localement, la DTA a généré des obligations s'imposant dans les documents d'urbanisme et de planification. Certaines dérives ont pu ainsi être évitées. Si la DTA venait à disparaître, les SCoT et les EPCI seraient moins contraints et pourraient faire preuve d'opportunisme pour privilégier leurs intérêts. Il y a là un vrai risque pour l'environnement. Dans les faits, il faut trouver la bonne jauge pour protéger paysages et biodiversité, sans trop étrangler les territoires pour leur laisser une marge d'autonomie dans leur développement. La DTA peut être un bon espace de réflexion pour placer le curseur.