



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de Bourgogne Franche-Comté sur le projet
de schéma de cohérence territoriale (SCoT)
Val de Saône Vingeanne (Côte d'Or)**

N° BFC – 2018 – 1701

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (Ae) ;
- d'autres documents d'urbanisme font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les projets et les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- un résumé non technique ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. À défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme et des arrêtés interministériels du 12 mai 2016 et du 15 décembre 2017 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'autorité environnementale compétente pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

1 Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

1.2. Modalités de préparation et d'adoption du présent avis

La DREAL a été saisie par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Val de Saône Vingeanne le 12 juin 2018 pour avis de la MRAe sur son projet de SCoT. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 12 septembre 2018 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a produit un avis le 11 juillet 2018. La direction départementale des territoires (DDT) de Côte d'Or a également transmis une contribution le 6 juillet 2018.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne Franche-Comté tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 11 septembre 2018, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

Nb : en application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

2. Présentation du territoire et du projet de SCoT Val de Saône Vingeanne

2.1. Contexte

Le territoire du SCoT Val de Saône Vingeanne regroupe 67 communes sur deux communautés de communes², à l'Est du département de Côte d'Or, entre les villes de Dijon à l'Ouest et de Gray (Haute-Saône) et Dole (Jura) à l'Est. Il est ceinturé par quatre autres territoires de SCoT (Dijonnais environ 300 000 habitants, Grand Dole environ 50 000 habitants, Graylois environ 40 000 habitants, Seine et Tille environ 25 000 habitants).

Le SCoT est porté par le PETR Val de Saône Vingeanne.

Le territoire du SCoT, au relief peu marqué (altitude inférieure à 300 mètres), est d'une grande richesse environnementale et paysagère, avec en particulier un lien fort avec l'eau, en raison de l'important réseau hydrographique et de sa situation sur plusieurs bassins versants³. Le risque inondation est le principal risque naturel.

Ce territoire est structuré par deux autoroutes et deux routes principales. Il présente un caractère hétérogène : le centre Ouest est soumis à l'influence d'une ville d'ampleur nationale (Dijon), tandis que le nord et l'est du territoire connaissent une influence plus modeste (celle de Gray) et que le sud est influencé par Dole.

Le territoire comptait une population de 35 812 habitants en 2017 (INSEE) sur une superficie de 810 km², ce qui représente environ 6,7 % de la population de la Côte d'Or⁴. Il bénéficie d'un développement démographique élevé depuis plusieurs décennies. La croissance démographique a été de 1,23 % en moyenne par an⁵ entre 1999 et 2012.

Cet espace conserve un caractère rural assez marqué : la densité de population s'élève à 44,2 habitants par km² en 2018⁶, seules 5 communes comportent plus de 1 000 habitants. Le territoire du SCoT est couvert à plus de 30 % par des forêts et à près de 50 % par des terres agricoles.

Dans le cadre de l'élaboration du SCoT, cinq niveaux de polarité ont été identifiés :

- le pôle primaire d'Auxonne,
- les pôles secondaires de Mirebeau-sur-Bèze, Pontailler-sur-Saône et Fontaine-Française,
- les pôles relais de Belleneuve, Lamarche-sur-Saône et Villers-les-Pots,
- les pôles relais en devenir de Beire-le-Châtel, Bèze, Binges, Athée, Arceau et Tillenay,
- les villages.

2 Les communautés de communes Auxonne-Pontailler Val de Saône et Mirebellois et Fontenois

3 Les bassins versants de la Bèze et de l'Albane, de la Tille, de la Vingeanne et de la Saône

4 531 380 habitants en 2017

5 Contre 0,38 % sur la même période pour le département de la Côte d'Or

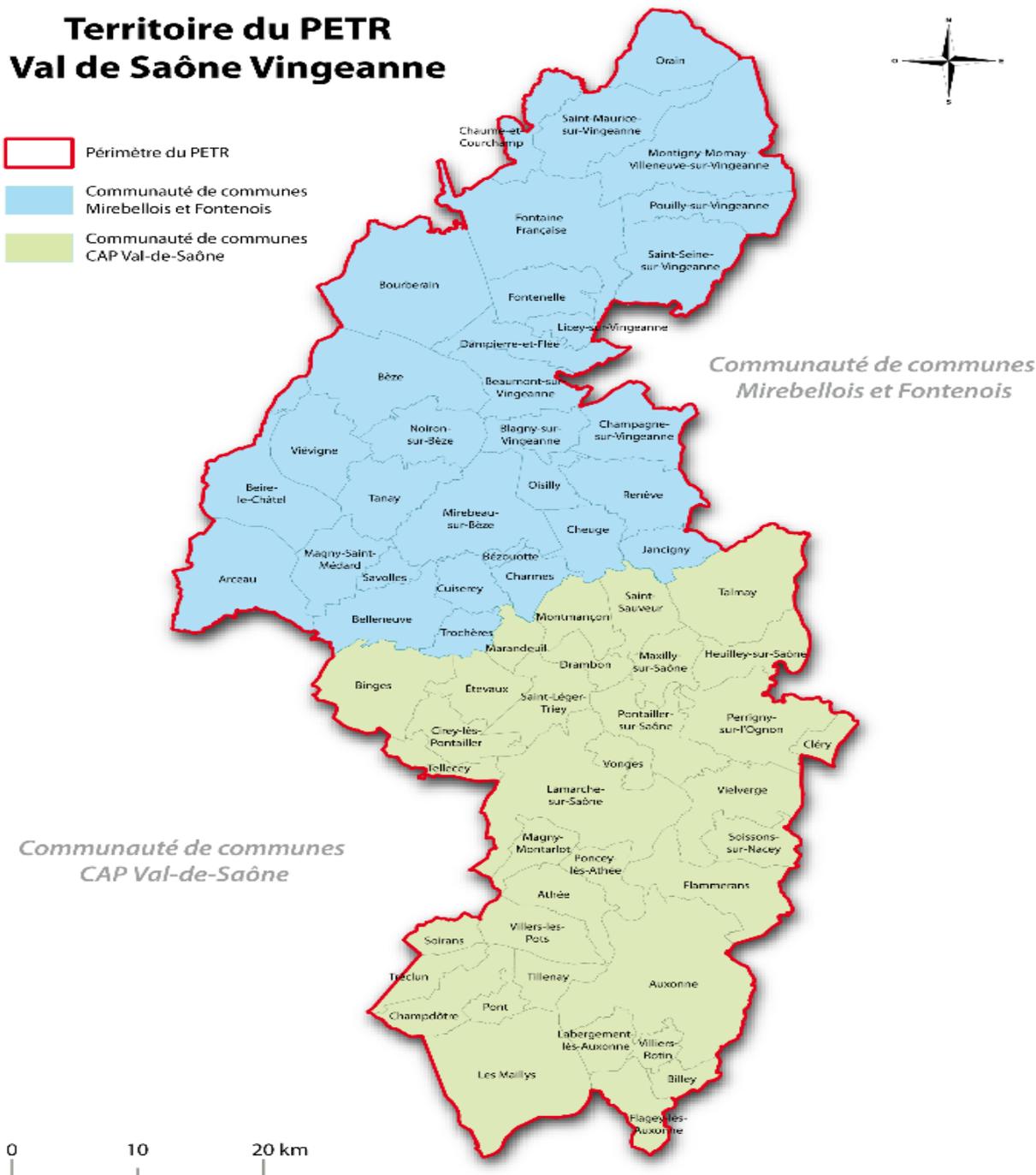
6 La densité de population de la Côte d'Or étant de 60 habitants par km²

Par ailleurs, l'offre en transports en commun urbain est limitée à une douzaine de communes, au mieux à une vingtaine avec le transport à la demande LISA ; le réseau ferroviaire ne dessert que deux communes.

Le territoire du SCoT Val de Saône Vingeanne est donc caractérisé dans le rapport de présentation comme « un territoire rural dépendant, sans ville d'ampleur régionale, qui subit les influences des aires urbaines alentour »⁷.

Le diagnostic territorial comporte une carte des documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire en 2016 :

- 23 communes ont un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé ou en révision ; 19 communes ont une carte communale approuvée ou en élaboration ; à noter que le rapport indique par erreur que 46 communes sont couvertes par un document d'urbanisme, au lieu de 42.
- 25 communes n'ont pas de document d'urbanisme.



7 Diagnostic territorial, page 20

2.2. Le projet de développement du SCoT

Le projet de SCoT présente les perspectives suivantes d'aménagement du territoire pour les 20 prochaines années :

- l'accueil d'environ 8 700 habitants supplémentaires, soit une croissance annuelle moyenne d'environ 1,1 % par an ;
- la construction de 240 logements par an⁸, déclinée dans les différents niveaux de l'armature territoriale, pour lesquels sont fixés des objectifs de densité minimale ;
- une consommation foncière de 224,2 hectares en extension de l'urbanisation sur une échéance de 20 années pour la construction de nouveaux logements⁹ ;
- le développement de modes de transports alternatifs à la voiture individuelle et de meilleures articulations avec les transports collectifs ;
- un besoin foncier de 94,9 hectares pour le développement économique.

Le maintien de 50 % des actifs sur le territoire est également affiché comme une priorité du SCoT.

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du SCoT, la MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

- la maîtrise du développement de l'urbanisation et de réduction de la consommation d'espace, au regard des tendances récentes et des objectifs de développement économique et démographique ;
- la préservation du paysage et de la biodiversité, particulièrement au regard de la richesse du territoire, de ses entités caractéristiques, des trames vertes et bleues et des zones humides ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels et des nuisances singulièrement du risque inondation ;
- l'intégration des impératifs liés à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique, ainsi que des enjeux liés à la qualité de l'air.

4. Analyse de la qualité du dossier

Le dossier du SCoT Val de Saône Vingeanne s'organise en huit documents :

- résumé non technique ;
- diagnostic territorial ;
- état initial de l'environnement ;
- évaluation environnementale ;
- modalités de suivi ;
- projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- document d'orientations et d'objectifs (DOO) ;
- bilan de concertation.

Il est relevé que l'évaluation environnementale porte, notamment, sur le DOO dans sa version du 6 avril 2018. Or il semble que ce dernier, et peut-être d'autres documents du dossier, aient connu des évolutions ensuite. **La MRAe recommande donc de vérifier ce point et le cas échéant, d'actualiser l'évaluation environnementale sur la base des documents du dossier arrêté le 15 mai 2018.**

Le rapport de présentation est dans l'ensemble de bonne facture en ce qui concerne la rédaction et la clarté du propos. L'état initial de l'environnement est en particulier très éclairant. Il s'appuie sur des statistiques, tableaux, cartes et graphiques qui sont utiles pour la compréhension des dynamiques à l'œuvre dans le territoire. Les photographies présentées permettent également d'illustrer les développements. Cependant, le format des cartes ne permet pas toujours de lire aisément les légendes.

La MRAe recommande d'améliorer la lisibilité des documents graphiques.

En revanche, la justification des choix opérés n'est pas pleinement satisfaisante, s'agissant notamment de la répartition de la consommation de l'espace à destination de l'habitat.

8 150 logements au sein de la communauté de communes Auxonne Pontallier Val de Saône et 90 logements sur le territoire de la communauté de communes Mirebellois et Fontenois

9 Le DOO fait état par ailleurs (prescription n° 6) d'un potentiel de densification de l'ordre de 100 hectares de dents creuses (espaces non construits entourés de parcelles bâties) sur le territoire.

En effet, le dossier ne comporte pas véritablement de développements relatifs à la présentation des options non retenues et à la justification des choix effectués, hormis de brefs éléments figurant au résumé non technique. **Au vu de l'importance de ces éléments de justification du projet de SCoT, notamment sur des aspects tels que la consommation d'espace (cf infra), la MRAe recommande de compléter le dossier sur ce point.**

Le DOO, qui a pour objectif de traduire les intentions du SCoT et de les rendre opposables aux documents d'urbanisme locaux, contient 44 prescriptions et 19 recommandations qui sont énoncées successivement et identifiées par des couleurs différentes. S'agissant du programme de production de 240 logements par an, le DOO recommande la fixation à 30 % du niveau de production des nouveaux logements par densification du tissu urbain existant et précise qu'une étude de densification des zones déjà urbanisées est à réaliser avant toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur en extension.

Le rapport de présentation du SCoT justifie de l'articulation avec les plans et programmes concernant le territoire, notamment ceux mentionnés aux articles L. 131-1 (compatibilité) et L. 131-2 (prise en compte) du Code de l'urbanisme. Les enjeux et objectifs des plans et programmes sont mis en relation avec leur déclinaison et articulation dans le SCoT.

L'évaluation environnementale contient notamment une évaluation des incidences Natura 2000 ; les éléments présentés traitent de la présence d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire européen sur le territoire communal. La partie relative à l'évaluation environnementale fait état d'une démarche itérative ayant permis de faire évoluer le document.

Le résumé non technique est clair et rend bien compte des enjeux et des incidences sur l'environnement.

L'évaluation environnementale comporte des indicateurs de suivi pour chaque thématique environnementale. Cependant, ils ne sont repris que très partiellement dans le dispositif de suivi qui figure dans le volet 5 du rapport de présentation.

La MRAe recommande de préciser pourquoi les indicateurs de suivi énoncés dans l'évaluation environnementale ne figurent pas dans le volet 5 (« Modalités de suivi ») du rapport de présentation, ou de compléter éventuellement ce document.

De manière générale, il apparaît que l'évaluation environnementale reconnaît à plusieurs reprises ses propres limites dans l'analyse des impacts du projet de SCoT : *« le SCoT ne donne pas la localisation précise des zones d'activités économiques qui vont se créer, et des zones commerciales de périphérie. Il est donc difficile d'évaluer les incidences de ces projets sur la biodiversité »¹⁰ ; « seuls les commerces « importants » (commerces ou ensembles commerciaux de plus de respectivement 300 et 1000 m² de surface de vente) et les ZAE de type 1 (existantes et les extensions en projet), ont des prescriptions spécifiques permettant d'assurer une qualité paysagère et environnementale des constructions. Il est dommage que ces prescriptions n'aient pas été étendues à toutes les ZAE »¹¹*

Ces limites paraissent, en grande partie, liées à des lacunes de fond du projet de SCoT lui-même sur certains aspects (cf remarques infra). **La MRAe recommande en tout état de cause de poursuivre ces analyses, afin d'affiner et de consolider le projet de SCoT en fonction notamment de ses impacts sur l'environnement et la santé.**

5. Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1. Consommation de l'espace

Consommation d'espace dans la période antérieure

L'état initial fait état d'une consommation foncière de 24,77 hectares par an en moyenne entre 2002 et 2014, soit au total 291,19 hectares de terres agricoles et d'espaces naturels sur la période. Les zones urbanisées ont augmenté de 14,4 % entre 1990 et 2012. Le rapport indique que *« la pression urbaine étant de plus en plus forte »*, les terres agricoles disparaissant au profit des zones urbanisées. La localisation de cette artificialisation est précisée (page 57).

¹⁰ Évaluation environnementale, page 31

¹¹ Évaluation environnementale, page 28

Objectifs globaux de consommation d'espace

Le dossier indique que le SCoT repose sur une programmation foncière inférieure à la consommation foncière constatée entre 2002 et 2014. Le SCoT prévoit en effet une baisse de la consommation foncière globale d'environ 34,2 %. Il est prévu de réduire l'artificialisation à 16 hectares par an, pour l'habitat et le développement économique. La consommation totale sur la période serait au maximum de 319,1 hectares.

Objectifs de consommation d'espace pour l'habitat

Les perspectives d'évolution du SCoT pour les 20 prochaines années (+ 8 700 habitants, + 4 800 logements) se traduisent par un besoin foncier identifié de 224,2 hectares, auxquels s'ajoute un potentiel de densification de l'ordre de 100 hectares de dents creuses mentionné dans le DOO qui précise cependant que les éléments de cadrage ne préjugent en rien de la faisabilité technique et financière d'opérations sur les secteurs identifiés.

Le dossier ne distingue pas les besoins de logements pour les habitants supplémentaires et ceux correspondant au « point mort », c'est-à-dire les besoins de nouveaux logements à population constante, résultant de l'obsolescence du parc, des évolutions du nombre de logements secondaires ou vacants et du desserrement des ménages. Aucun scénario de desserrement des ménages n'est d'ailleurs présenté pour la période de mise en œuvre du SCoT.

La MRAe recommande de préciser la répartition entre les besoins de logements engendrés par l'accueil d'habitants supplémentaires, et ceux résultant du desserrement des ménages. Plus largement, il apparaît nécessaire de mieux justifier le chiffre des besoins en logements supplémentaires.

Si le DOO recommande de « *réinvestir prioritairement les centres-villes* », l'objectif recommandé n'est de produire que 30 % des nouveaux logements par densification du tissu urbain existant¹². Le DOO précise d'ailleurs que cet objectif affiché « *constitue un ordre de grandeur à respecter, qui pourra être adapté localement afin de prendre en compte les situations de blocage en termes d'optimisation de l'enveloppe urbaine existante* »¹³.

Cet objectif non prescriptif de densification du tissu urbain existant manque d'ambition pour un SCoT qui est l'instrument juridique privilégié pour décliner la politique nationale de gestion économe de l'espace. En l'état, indépendamment de la question quantitative, le SCoT ne joue pas pleinement son rôle potentiellement essentiel en matière de gestion optimale de la consommation de l'espace. La cohérence interne de l'ensemble du document peut être également interrogée, le PADD ayant souhaité que soit favorisé le renouvellement urbain lorsqu'un potentiel existe et peut être mobilisé, et que le tissu urbain existant soit optimisé.

Or, le dossier étant très pauvre sur la justification des choix finaux opérés en matière foncière, il n'est pas démontré que les choix de localisation de l'urbanisation future sont les plus pertinents pour répondre à cette ambition. Le SCoT ne propose pas en effet d'évaluation du potentiel constructible dans le tissu urbain existant, et n'identifie pas non plus des secteurs de renouvellement urbain destinés à l'habitat. Le DOO ne peut donc formuler aucun objectif de densité moyenne dans le tissu urbain existant. Il recommande seulement la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées avant toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur en extension¹⁴.

La MRAe recommande de consolider l'analyse relative au potentiel de densification des enveloppes urbaines existantes. En complément dans cette même optique, la MRAe recommande que le SCoT, dans le but d'harmoniser les pratiques au stade des documents d'urbanisme locaux, propose :

- **une méthode d'analyse des différentes zones libres permettant de définir le potentiel de renouvellement urbain d'une commune ;**
- **une méthode de délimitation de l'enveloppe urbaine valable pour chaque commune.**

Le mode d'évaluation des besoins fonciers pour la construction des 70 % de logements (soit 3 360 logements pour les 20 prochaines années) n'est pas non plus explicité. La surface des extensions urbaines du SCoT est évaluée sans véritable justification à 224,2 hectares pour l'habitat.

¹² Urbanisation des « dents creuses », renouvellement du parc, restructuration de l'ancien, reconquête de la vacance, friches

¹³ Recommandation 7

¹⁴ Recommandation 7

La MRAe recommande de préciser les modalités de l'estimation de la surface des extensions urbaines nécessaires à la construction de logements.

Par ailleurs, les densités affichées en objectifs – qui ne font l'objet que de simples recommandations – sont « brutes » : elles comprennent les voiries et les espaces communs. Elles sont comprises entre 12 logements (villages) et 21 logements par hectare (pôle primaire), ce qui correspond à de l'habitat individuel de type pavillonnaire par nature consommateur d'espace. En outre, l'enveloppe foncière fixée à 224,2 hectares sur la période sera consommée à hauteur de seulement 41 % (92,2 hectares) dans les villages où la densité envisagée est la plus basse (12 logements par hectare). Cette répartition apparaît contradictoire avec les objectifs de renforcement de l'armature urbaine affichés dans le PADD¹⁵.

La MRAe recommande de conférer un caractère prescriptif aux densités affichées et de viser des objectifs de densité plus élevés, en tout état de cause supérieurs à 30 logements par hectare dans le pôle primaire et à 20 logements par hectare dans les autres niveaux de polarité.

Objectifs de consommation d'espace pour le développement économique, commercial et touristique

Le PADD fixe comme objectif de prioriser l'exploitation des « dents creuses » dans les zones d'activités existantes et de travailler sur l'aménagement des zones d'activités existantes. Le DOO fait état cependant de faibles surfaces disponibles au sein des zones d'activité économique (ZAE) existantes. Sur la base des objectifs affichés en matière d'augmentation d'emplois et des projets en matière de développement économique recensés sur le territoire, les besoins en espace foncier sont estimés à 94,9 hectares dans les 20 prochaines années, tous types de zones confondus.

Le SCoT distingue trois types de ZAE selon le niveau de rayonnement, des ZAE thématiques et des ZAE commerciales, auxquelles elle attribue des enveloppes foncières (soit 79,9 hectares). Il intègre par ailleurs la possibilité pour chaque commune du SCoT d'implanter de nouvelles activités économiques en continuité immédiate du tissu urbain actuel. Une enveloppe foncière de 15 hectares est ventilée à l'échelle intercommunautaire.

La répartition des surfaces est réalisée par entité. Même si le SCoT opère un classement des zones en fonction de leur importance, il ne semble pas introduire de notion de priorité favorisant la réalisation de certaines zones. Le niveau de consommation foncière envisagée et le nombre de zones concernées auraient pu conduire à réaliser un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) définissant des règles pour l'implantation des zones. A défaut d'un tel document, le SCoT pourrait jouer son rôle en établissant des priorités et en conditionnant l'extension de zones d'activités non prioritaires par exemple à la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou au respect de schémas intercommunaux de développement économique compatibles avec lui ; mais le projet de SCoT ne comporte pas de telles dispositions.

Au total, la justification des importants besoins de foncier pour les activités économiques apparaît insuffisante, au regard des impératifs de réduction de la consommation d'espace. **La MRAe recommande ainsi de justifier davantage les besoins fonciers avancés dans le DOO en matière économique et commerciale, d'établir des priorités dans l'ouverture à l'urbanisation et de conditionner l'extension de zones d'activités non prioritaires par exemple à la mise en œuvre d'un PLUi ou au respect de schémas intercommunaux de développement économique compatibles avec le SCoT.**

5.2. Espaces naturels et agricoles et continuités écologiques

Espaces naturels

L'état initial de l'environnement identifie de nombreux secteurs pour leur richesse écologique, notamment 9 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1¹⁶, 8 ZNIEFF de type 2¹⁷, des enveloppes de zones humides de l'inventaire régional (supérieures à 4 hectares), des zones humides

15 Le PADD affiche comme objectif de « recentrer la population dans les pôles définis par l'armature urbaine du territoire et préférentiellement selon le rang d'importance de chaque pôle » (Axe 1, 2- Renforcer l'armature urbaine, page 10)

16 Sur 6 702 hectares, soit 8,3 % du territoire

17 Sur 24 441 hectares, soit 30,2 % du territoire

effectives et potentielles¹⁸, des mares¹⁹, 3 entités du site Natura 2000 « Gîtes et habitats à chauves-souris en Bourgogne »²⁰, 3 sites gérés par le CEN Bourgogne, la réserve écologique des Maillys²¹, des forêts relevant du régime forestier, un projet d'espace naturel sensible, 1 arrêté de protection de biotope concernant l'étang de Villers-Rotin²², ainsi que 4 réserves de chasse²³.

Pourtant, le rapport laisse entendre qu'il y a très peu de zonages réglementaires sur ce territoire, « *cette partie du territoire (étant) relativement délaissée par les outils de gestion et de protection* »²⁴. Il est précisé que le classement en zone Natura 2000 du Val de Saône n'a pas abouti localement.

Au regard du développement historique de ce territoire (urbanisation diffuse, mitage des milieux naturels et agricoles), le SCoT doit donc être ambitieux en identifiant les espaces stratégiques et ceux à urbaniser afin de limiter ses incidences sur l'environnement.

À ce titre, le DOO prescrit la protection par des outils adaptés non seulement des réservoirs de biodiversité prioritaires qui bénéficient d'une protection stricte ou d'un zonage environnemental, mais également des réservoirs de biodiversité secondaires²⁵ et des éléments de nature ordinaire non couverts par un zonage environnemental. L'urbanisation des réservoirs de biodiversité secondaires doit être « *exceptionnelle et limitée* ». Cette caractérisation non restrictive du potentiel écologique du territoire doit être soulignée.

Continuités écologiques

S'agissant de la trame verte et bleue (TVB), l'état initial indique que le territoire du SCoT est traversé par de nombreux corridors et qu'il regroupe un grand nombre de réservoirs²⁶. Le rapport cite les principaux obstacles qui tendent à couper ou dégrader les connexions écologiques, tels qu'une urbanisation de plus en plus continue et la présence d'infrastructures linéaires très fréquentées. Il mentionne les cinq orientations stratégiques du SRCE ainsi que les secteurs à enjeux sur le territoire du SCoT.

Les différentes sous-trames sont détaillées. Si le dossier ne comporte pas d'étude écologique spécifique qui aurait permis une identification de la TVB locale plus précise que celle du SRCE, une carte présente les principaux enjeux de la TVB. Le SCoT n'apporte pas cependant de plus-value exploitable par les documents d'urbanisme inférieurs. Or, en ce qui concerne en particulier les zones d'activités, le SCoT ne donne pas leur localisation précise, ce qui rend « *difficile* » l'évaluation des incidences de ces projets sur la biodiversité, ainsi que le souligne l'évaluation environnementale²⁷. Ce manque de localisation est préjudiciable.

De ce point de vue, les prescriptions du SCoT mentionnées précédemment – dont la pertinence a été soulignée – visent à la transcription des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme locaux sans accroche territoriale forte sur les secteurs à enjeux concernés.

La MRAe recommande d'analyser de façon détaillée les incidences des secteurs de projet du SCoT sur les continuités écologiques au regard des enjeux de préservation et de remise en état identifiés par l'état initial de l'environnement.

Cette analyse serait d'autant plus pertinente que, selon l'évaluation environnementale, « *certaines communes sont encerclées de réservoirs de biodiversité, notamment Fontaine-Française et Lamarche-sur-Saône* », et que « *leur urbanisation risque d'avoir un impact négatif direct sur la biodiversité en artificialisant des milieux naturels à enjeux forts* »²⁸. Or, ces réservoirs de biodiversité bénéficient d'un zonage environnemental (ZNIEFF de type 1) dont le DOO prescrit la traduction dans les documents locaux par un zonage adapté²⁹.

18 Inventaires réalisés par l'EPTB Saône Doubs et le CEN Bourgogne ; on compte ainsi 338 zones humides effectives sur le territoire pour une surface de 4 940,2 hectares et 103 zones humides potentielles pour une surface de 948,2 hectares

19 Inventaire réalisé par le CEN Bourgogne ; le territoire compte 263 mares.

20 Sur 2 287 hectares, soit 2,8 % du territoire

21 Ancienne gravière aménagée en réserve écologique ; ce site de 36 hectares regroupe environ 150 espèces protégées.

22 Sur 36 hectares, soit 0,04 % du territoire (étang de Villers-Rotin)

23 Sur 1 013,4 hectares, soit 1,3 % du territoire

24 État initial, page 27

25 Le DOO définit ces espaces comme composés essentiellement d'habitats forestiers et d'espaces agricoles et naturels, mis en évidence par le SRCE comme réservoirs de biodiversité, mais non couverts par un zonage environnemental.

26 37,9 % du territoire est en réservoir de biodiversité

27 Évaluation environnementale, page 31

28 Évaluation environnementale, page 31

29 Prescription 35

Sur cette base, la MRAe recommande vivement de poursuivre le travail d'identification et de prise en compte de la TVB dans le SCoT, qui permettra de définir des mesures et des prescriptions de nature à préserver les continuités écologiques.

L'évaluation environnementale pourrait également préciser que la présence de réservoirs de biodiversité prioritaires notamment dans les communes de Fontaine-Française et de Lamarche-sur-Saône rend plus difficile le développement de leur urbanisation, compte tenu de la prescription 35 du DOO relative à la préservation de la trame verte du territoire.

Zones humides

Il ressort de l'état initial de l'environnement que le territoire du Val de Saône Vingeanne est fortement marqué par la présence de plans d'eau, de cours d'eau, de canaux et de lacs. Ainsi, les zones humides supérieures à 4 hectares représentent 43,2 % du territoire. Elles présentent un intérêt écologique certain et jouent un rôle dans les fonctionnalités écologiques à l'échelle du territoire (écrêtement des crues, purification de l'eau, régulation du climat...).

Les zones humides, et plus particulièrement les prairies humides (celles du Val de Saône Vingeanne) sont menacées par le développement urbain.

Le DOO prescrit que toutes les solutions doivent être recherchées pour éviter d'impacter les zones humides et que, si des impacts s'avèrent inévitables, ceux-ci seront réduits au maximum et compensés en référence au principe de compensation inscrits dans le SDAGE Rhône-Méditerranée. La compensation sera recherchée en priorité sur le territoire du SCoT. Ces dispositions de principe mériteraient d'être précisées en fonction des caractéristiques du territoire

La MRAe recommande de décliner, en bonne cohérence avec les objectifs affichés dans le PADD (« *il s'agit ... de préserver et restaurer les zones humides* »), les mesures permettant de préserver les zones humides vis-à-vis du développement de l'urbanisation.

Natura 2000

Conformément à la réglementation en vigueur, une évaluation des incidences Natura 2000 a été réalisée pour les 3 entités du territoire du site Natura 2000 « Gîtes et habitats à chauves-souris en Bourgogne », qui ont été classés en réservoirs de biodiversité prioritaires. Le rapport propose une analyse des incidences positives ou négatives du projet global sur ces 3 entités, en indiquant qu'il faudra être particulièrement vigilant à l'urbanisation des communes de Talmay, Lamarche-sur-Saône et Auxonne. Faute de localisation, l'impact de l'extension des ZAE sur le territoire de la commune d'Auxonne n'a pu être appréciée. La crédibilité de la conclusion de l'étude, faisant état du caractère négligeable des incidences du SCoT sur les zones Natura 2000, serait donc à confirmer par la localisation de l'emprise de ces projets d'extension.

La MRAe recommande de localiser davantage l'emprise des projets d'extension des ZAE afin de permettre d'apprécier les incidences du SCoT sur les zones Natura 2000.

Espaces agricoles

Le territoire du SCoT compte 43 740 hectares de surface agricole, soit près de 50 %. Celle-ci a peu diminué au cours de la dernière décennie mais a plutôt vu sa répartition évoluer ; elle est maintenant occupée à plus de trois quarts par la culture de céréales et d'oléoprotéagineux. Les cultures maraîchères sont également importantes historiquement sur le territoire.

Le DOO prescrit aux documents d'urbanisme locaux de préserver les espaces agricoles afin que le développement urbain ne vienne pas concurrencer l'activité agricole sur ces espaces. Par ailleurs, les documents d'urbanisme devront justifier que la localisation des nouvelles zones d'urbanisation ne nuit pas au bon fonctionnement des exploitations agricoles et sylvicoles. Dans le cas contraire, et si la justification montre qu'il est impossible d'urbaniser ailleurs, une compensation devra être proposée, assurant la survie de l'équilibre de l'exploitation.

Le DOO est ambitieux en ne prescrivant pas seulement la préservation des terres agricoles de bonne valeur agronomique, mais de l'ensemble des espaces agricoles, alors même que le projet de développement du SCoT sur les 20 prochaines années est susceptible d'impacter en priorité des terres agricoles, ce qui pourrait affecter la cohérence interne du document.

La MRAe recommande de résoudre cette contradiction au moins apparente, afin de conforter le projet de développement porté par le SCOT.

Il est noté que le DOO fait référence à une « trame agricole du territoire » dans la prescription 37.

La MRAe recommande de définir plus précisément la « trame agricole du territoire » et de préciser s'il est attendu des documents inférieurs qu'ils la déclinent au niveau local, indépendamment de la réalisation recommandée d'une étude agricole visée dans la recommandation 15.

5.3. Ressource en eau potable et réseau d'assainissement des eaux usées

Eau potable

L'état initial identifie les principales masses d'eau souterraines présentes dans le territoire du SCOT, rappelle la législation et précise les enjeux : sensibilité aux pollutions de surface et aux ruissellements, risque de déséquilibre quantitatif. Le réseau hydrographique du territoire est réparti sur les bassins versants de la Tille, de la Saône et de la Vingeanne.

Si le SCOT ne démontre pas que la ressource en eau est suffisante pour supporter l'accueil de population envisagé, le DOO comporte des prescriptions relatives à la quantité et à la qualité de la ressource en eau, telles que le conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation à la disponibilité des ressources en eau. Ces prescriptions constituent des mesures de réduction des incidences négatives du projet sur la ressource en eau. Le DOO pourrait être enrichi d'autres prescriptions.

Une partie du territoire présentant déjà actuellement des tensions importantes vis-à-vis de la ressource en eau (le bassin versant de la Tille est classé en zone de répartition des eaux), la MRAe recommande de démontrer que le projet de développement démographique et économique du SCOT est bien soutenable à cet égard. En complément, la MRAe recommande de prescrire aux collectivités d'engager des démarches visant à la sécurisation de l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, telles que la recherche de nouvelles ressources, la création d'interconnexions, ou la mise en œuvre de démarches de préservation et de reconquête de la qualité des masses d'eau.

Assainissement

L'état initial présente la situation de l'assainissement sur le territoire du SCOT. En 2013, les stations d'épuration étaient toutes conformes en équipement et en performance, sauf celle d'Auxonne. Dix-huit communes, représentant 3 487 habitants, n'avaient pas de système d'assainissement collectif en 2012, soit environ 10 % de la population du territoire.

La MRAe recommande de compléter cet état des lieux par les informations disponibles (notamment sur le portail d'information sur l'assainissement communal³⁰) pour les années 2014, 2015 et 2016.

Le DOO comporte des prescriptions très pertinentes en matière d'assainissement. Il conditionne l'ouverture à l'urbanisation aux capacités de traitement existantes ou programmées des réseaux et stations d'épuration, à leur rendement, interdit l'augmentation engendrée par l'accueil de nouvelles populations de la charge polluante déversée dans le milieu récepteur, les cours d'eau ou le milieu naturel, et impose les réseaux séparatifs dans toute nouvelle opération d'urbanisation ou d'aménagement.

La MRAe recommande de prescrire la réalisation de zonages d'assainissement collectif, non collectif et des eaux pluviales lorsqu'ils n'existent pas et pour tout nouveau projet d'urbanisation.

5.4. Paysage et cadre de vie

L'état initial identifie les 3 unités paysagères du territoire qui compte 3 sites classés et 2 sites inscrits, ainsi que 39 monuments historiques. Les fragilités sont identifiées et les perspectives d'évolution évoquent une absence de réflexion de structuration urbaine pour les nouveaux quartiers, engendrant une modification des paysages du territoire, qui pourrait à long terme détériorer le caractère rural des villages.

Le PADD affirme la volonté de valoriser les grandes entités paysagères du Val de Saône Vingeanne.

L'évaluation environnementale aborde les incidences potentielles sur le paysage des espaces ouverts à l'urbanisation.

Dans sa partie opposable, le SCOT impose la préservation des grandes entités paysagères. Les entrées de ville devront faire l'objet d'un projet d'ensemble via une ou des orientations d'aménagement et de

30 <http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/>

programmation (OAP). Il exclut l'implantation d'éoliennes dans les sites remarquables d'un point de vue écologique et paysager, ainsi que les installations photovoltaïques au sol dans les réservoirs de biodiversité et en zone agricole.

Compte tenu de l'absence de localisation des extensions des ZAE au stade du SCoT, **la MRAe recommande de prescrire également la réalisation d'OAP adaptées à la valorisation des paysages emblématiques à l'occasion de tels projets d'extension.**

5.5. Risques et nuisances

Risques

L'état initial de l'environnement fait état de la présence de plusieurs risques naturels – dont le risque inondation³¹, celui de remontées de nappes et l'aléa de retrait-gonflement des argiles qui entraîne des mouvements de terrain – sur le territoire du Val de Saône Vingeanne.

Les risques technologiques sont analysés et cartographiés³².

L'évaluation environnementale souligne que ces risques sont présents dans les secteurs les plus urbanisés.

Le PADD s'est fixé comme objectif de limiter l'exposition des populations à ces risques. Le DOO prescrit la prise en compte de ces risques par les documents d'urbanisme. Il impose notamment la maîtrise de l'urbanisation à proximité des zones soumises à un risque technologique.

La MRAe recommande d'envisager la définition dans les documents d'urbanisme locaux de « zones tampons » inconstructibles autour des sites d'activités existants ou en projet présentant des risques, le long des canalisations de transport de gaz et d'éthylène, ainsi que de l'oléoduc.

Nuisances

Le DOO comporte plusieurs prescriptions visant la réduction des nuisances sonores, la prise en compte des pollutions du sol et la gestion durable des déchets.

La MRAe recommande d'évaluer l'augmentation des déchets induite par l'accueil des nouveaux habitants envisagé et de transcrire dans le SCoT des objectifs de réduction des déchets.

5.6. Énergie, climat et qualité de l'air

Le DOO indique que le SCoT privilégie un urbanisme de proximité, ainsi que l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments. Les prescriptions relatives à un urbanisme durable et au développement des énergies renouvelables ont vocation à permettre l'adaptation du territoire au réchauffement climatique.

Toutefois, il n'est fixé aucun objectif en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La consommation de l'espace induite par le SCoT, notamment dans les villages, et l'accueil de nouveaux habitants auront en outre des conséquences sur l'augmentation du trafic routier.

La MRAe recommande d'évaluer la trajectoire des émissions du SCoT au regard de l'objectif national fixé à l'horizon 2050³³.

6. Conclusion

Le dossier d'élaboration du SCoT Val de Saône Vingeanne présente une structure claire et cohérente. L'état initial est de bonne facture, mais l'évaluation environnementale pêche quant à l'évaluation des impacts du projet de SCoT, et ce, en grande partie, en raison de lacunes liées au projet lui-même.

31 Le territoire est couvert par deux plans de prévention des risques inondation (PPRI) : celui de la Saône et celui de la Tille

32 Un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) concerne l'implantation de l'entreprise Titanobel, classée SEVESO seuil haut (explosif) sur le territoire des communes de Drambon, Lamarche-sur-Saône, Maxilly-sur-Saône, Pontallier-sur-Saône, Saint-Léger-Triey et Vonges.

33 « Facteur 4 » : division par 4 des émissions de gaz à effet de serre

Sur le fond en effet, si le SCoT affirme sa volonté de maîtriser l'étalement urbain, les choix opérés ne permettent pas de conclure que l'ensemble des leviers permettant de répondre efficacement à tous les défis du développement durable sont mobilisés. Plus largement, et notamment dans des domaines essentiels tels que la gestion économe de l'espace, le SCoT ne joue pas pleinement son rôle en étant peu prescriptif, en reportant trop souvent vers les documents d'urbanisme locaux le traitement de certaines problématiques, voire parfois en affichant même des objectifs peu ambitieux (part importante de l'extension urbaine, faible densité en logements). Cela s'avère particulièrement problématique en considérant le caractère « intégrateur » du SCoT qui en fera ensuite le seul document de référence opposable pour les démarches de planification locales.

L'évaluation environnementale dispose de marges d'amélioration substantielles qui sont détaillées dans le présent avis. Les principales recommandations de la MRAe sont les suivantes :

- préciser la part des besoins de logements due à l'accueil d'habitants supplémentaires, ainsi que celle résultant du desserrement des ménages ;
- préciser les modalités de l'estimation de la surface des extensions urbaines nécessaires à la construction de logements ;
- conférer un caractère prescriptif aux densités affichées, retenir des densités nettes plutôt que des densités brutes, et viser des objectifs de densité plus élevés, en tout état de cause supérieurs à 30 logements par hectare dans le pôle primaire et à 20 logements par hectare dans les autres niveaux de polarité ;
- justifier davantage les besoins fonciers avancés dans le DOO en matière économique et commerciale, établir des priorités dans l'ouverture à l'urbanisation et conditionner l'extension de zones d'activités non prioritaires par exemple à la mise en œuvre d'un PLUI ou au respect de schémas intercommunaux de développement économique compatibles avec le SCoT ;
- poursuivre le travail d'identification et de prise en compte de la TVB dans le SCoT, qui permettra de définir des mesures et des prescriptions de nature à préserver les continuités écologiques ;
- décliner les mesures permettant de préserver les zones humides dans les secteurs ouverts à l'urbanisation ;
- localiser davantage l'emprise des projets d'extension des ZAE afin d'apprécier les incidences du SCoT sur les zones Natura 2000 ;
- démontrer que le projet de développement démographique et économique du SCoT est soutenable au regard de la ressource en eau ;
- évaluer la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre du SCoT au regard de l'objectif national fixé à l'horizon 2050.

D'autres recommandations, remarques et préconisations de nature à améliorer le dossier figurent dans le corps du présent avis.

Le présent avis a été délibéré le 11 septembre 2018

Pour la Mission régionale d'autorité environnementale
Bourgogne-Franche-Comté
et par délégation, la présidente



Monique NOVAT