



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 révision du schéma de cohérence territoriale
du Dijonnais (Côte d'Or)**

n°BFC – 2018 – 1899

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

Le syndicat mixte du SCoT du Dijonnais a prescrit la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) le 28 septembre 2016 et a arrêté son projet de SCoT le 28 novembre 2018.

En application du code de l'urbanisme¹, le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. La démarche d'évaluation environnementale consiste à prendre en compte l'environnement tout au long de la conception du document. Elle doit être proportionnée à la sensibilité environnementale du territoire concerné par le document d'urbanisme et à l'importance des incidences environnementales de ce dernier. Cette démarche est restituée dans le rapport de présentation du document. Le dossier expose notamment les dispositions prises pour éviter, réduire voire compenser les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document d'urbanisme. Cette analyse porte tout particulièrement sur la pertinence et la suffisance des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des impacts. L'avis vise à contribuer à l'amélioration du projet de document d'urbanisme et à éclairer le public. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable.

En application de l'article R104-21 du code de l'urbanisme, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable est l'autorité environnementale compétente pour émettre un avis notamment sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales. À ce titre et conformément à l'article R104-23, la MRAe Bourgogne-Franche-Comté, via la DREAL, a été saisie du dossier pour avis.

Un cadrage préalable à l'évaluation environnementale de la révision du SCoT a été délibéré par la MRAe et communiqué au syndicat mixte le 31 août 2017.

Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes :

La DREAL a été saisie par le syndicat mixte du SCoT du Dijonnais le 6 décembre 2018 pour avis de la MRAe sur son projet de révision du SCoT. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 6 mars 2019 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée et a émis un avis le 31 décembre 2018. La direction départementale des territoires (DDT) de Côte d'Or a produit une contribution le 22 janvier 2019.

À l'appui de ces avis et contributions ainsi que de sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne Franche-Comté un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 26 février 2019, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Bruno LHUISSIER, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, 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.

Cet avis, mis en ligne sur le site internet des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>), est joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

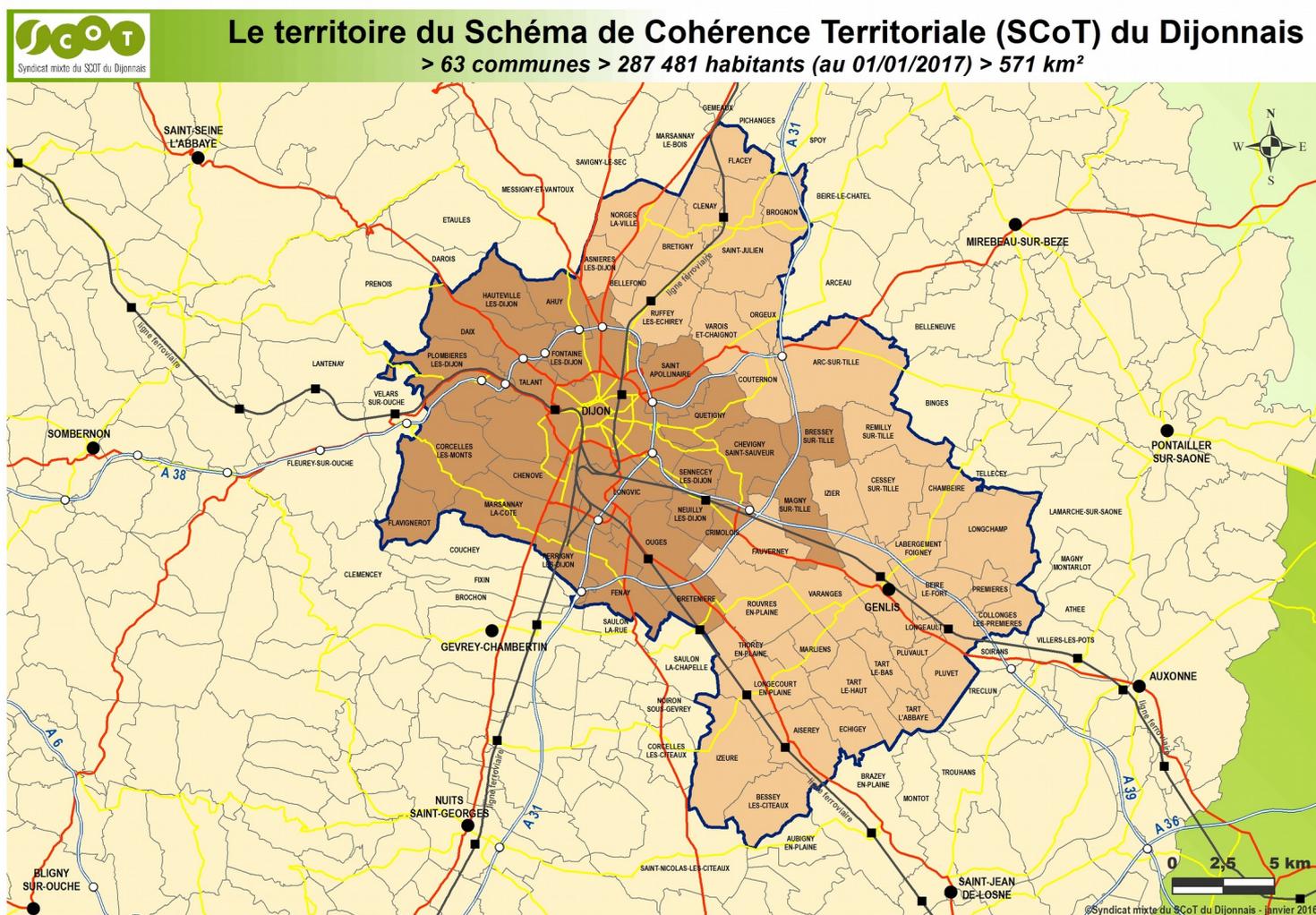
¹ articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme issus de la transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

2. Contexte, présentation du territoire, du projet de SCoT et des enjeux environnementaux

2.1. Contexte et présentation du territoire

La révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Dijonnais a été prescrite le 28 novembre 2016. Son périmètre a été modifié et considérablement réduit en 2014 puis en 2017. Le territoire du Syndicat mixte du Dijonnais est aujourd'hui composé de 63 communes (contre 116 communes lors de l'approbation du SCoT initial en 2010), pour 289 440 habitants en 2015 (populations municipales), réparties en trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur 571 km² :

- Dijon Métropole (251 650 habitants, 24 communes)
- la communauté de communes Norge et Tille (15 753 habitants, 14 communes)
- la communauté de communes de la Plaine Dijonnaise (22 037 habitants, 25 communes)



2.2. Présentation du projet de SCoT

Le dossier met en avant 4 grands défis transversaux posés au territoire du Dijonnais, auxquels le projet de SCoT devra répondre : l'attractivité économique, le cadre de vie/le bien-vivre/la santé, le changement d'échelle lié à la création de la métropole Dijonnaise, et le changement climatique/la gestion des risques.

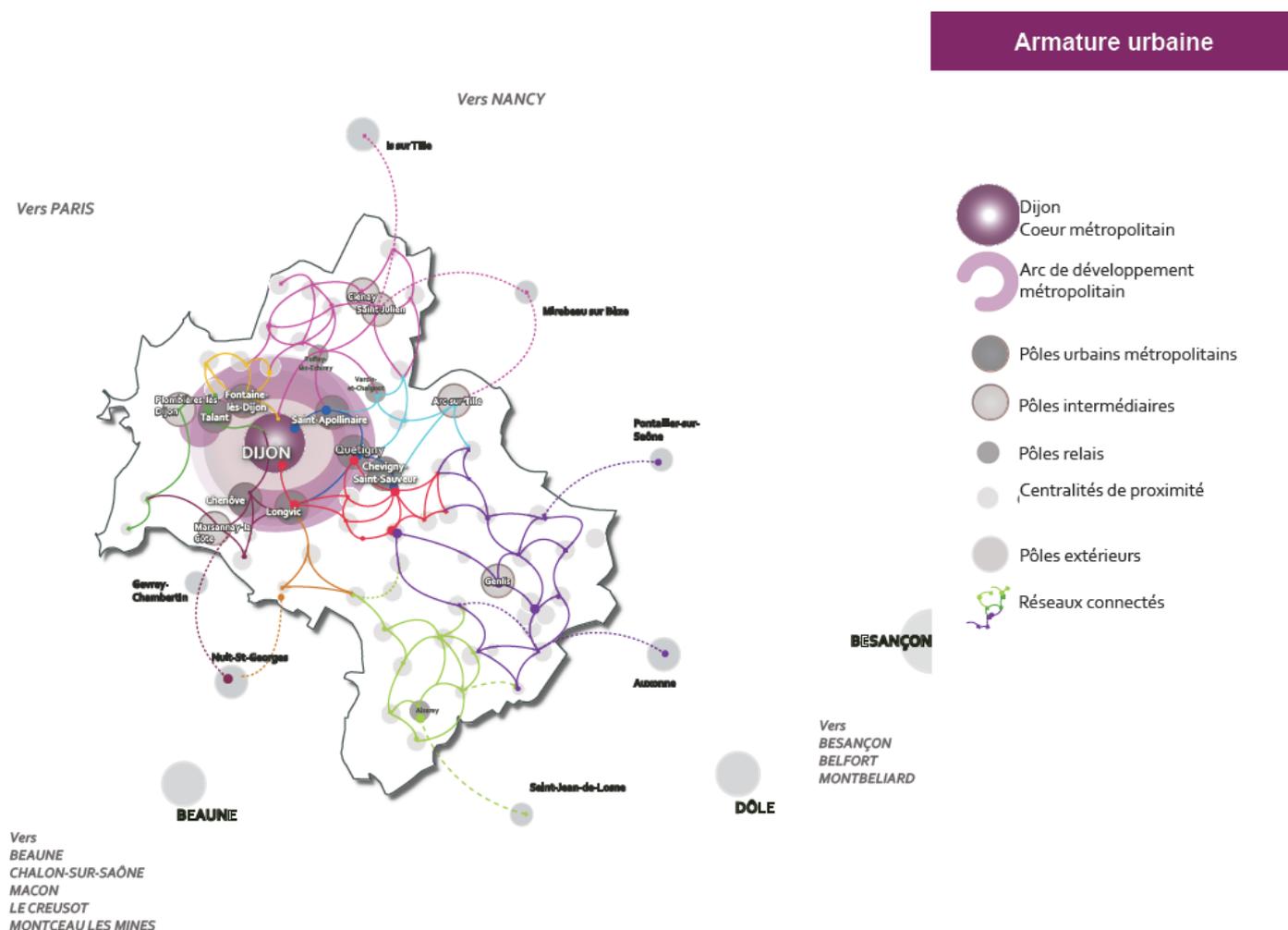
Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT sont déclinés en trois axes :

- organiser la diversité et les équilibres des espaces du SCoT du Dijonnais pour le compte de son attractivité ;
- faire du cadre de vie un atout capital de l'attractivité du territoire ;
- soutenir l'excellence et la diversité économiques pour affirmer la place du territoire.

Le projet de SCoT du Dijonnais 2020-2040 marque une volonté d'augmenter le rythme de croissance démographique par rapport aux dernières années, le tout en affichant l'objectif de diminuer le rythme de consommation d'espace pour la construction de logements de 39 %. Il mise ainsi sur une croissance démographique annuelle moyenne ambitieuse de +0,6 % (contre +0,25 % depuis 1999), permettant d'accueillir 37 600 habitants supplémentaires à l'horizon 2040². Pour répondre à cette évolution démographique, le projet de SCoT souhaite renforcer l'offre de logements de l'ordre de 30 200 unités nouvelles, soit 1 500 nouveaux logements par an dont au moins 75 % en densification des enveloppes urbaines existantes.

En matière de développement économique, le SCoT est particulièrement ambitieux et s'appuie notamment sur le nouveau statut de Dijon Métropole et son positionnement stratégique. Tout en rationalisant le volume total d'espaces ouverts à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme locaux, jugé trop important aujourd'hui, il envisage d'accélérer le rythme de constructions effectives (+17 % par rapport aux 10 dernières années) et d'accueil d'entreprises par la mise à disposition d'une enveloppe foncière globale de 428 ha répartis sur les principaux poumons économiques du territoire.

Pour mettre en œuvre son PADD, le projet de SCOT s'appuie sur l'armature urbaine suivante :



² Soit +1 880 habitants par an.

La MRAe relève que le SCoT a été révisé à la fois dans un temps particulièrement contraint pour un document aussi important (2 ans entre le début de la révision et l'arrêt-projet), et sur un périmètre réduit qui interroge toutes les parties prenantes (y compris le syndicat mixte du SCoT, comme cela est mis en évidence dans le PADD). Ceci rend l'exercice délicat et peut conduire à ce que le SCoT ne puisse répondre que partiellement aux enjeux caractérisant le bassin de vie Dijonnais. Le calendrier contraint implique également que le SCoT ne puisse peut-être pas mobiliser tous les outils nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, faute de temps pour la concertation et d'implication des représentants des collectivités adhérentes au syndicat mixte.

2.3. Principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT identifiés par l'autorité environnementale

Les principaux enjeux environnementaux du territoire du SCoT du Dijonnais, mis en évidence dans la note de cadrage préalable de la MRAe fournie au syndicat mixte le 31 août 2017, sont :

- la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles et le renouvellement urbain ;
- la prise en compte des problématiques relatives au changement climatique et à la transition énergétique, et des enjeux de cadre de vie, de mobilité et de santé qui en découlent ;
- l'amélioration de la qualité et de la quantité des eaux superficielles et souterraines, dans un contexte de tension et de pression croissante sur les ressources ;
- la préservation de la biodiversité ordinaire et remarquable, et des continuités écologiques ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques, et des nuisances ;
- la préservation et la mise en valeur du paysage et du patrimoine culturel du territoire du SCoT.

3. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier de révision du SCoT du Dijonnais comporte formellement toutes les pièces attendues d'une restitution d'évaluation environnementale. Il est globalement de bonne qualité ; il est illustré de nombreuses cartes et photos qui permettent de spatialiser les enjeux. Il comporte des synthèses des enjeux par thématique. L'état initial de l'environnement est clair et pertinent. L'analyse des incidences du SCoT sur l'environnement et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des incidences (démarche « ERC ») figurent dans le tome 3 du rapport de présentation, sous 3 angles : l'analyse des incidences du PADD, l'analyse des incidences du DOO, et l'évaluation des incidences du SCoT sur les sites du réseau Natura 2000. La structure est accessible, le PADD et le DOO sont analysés par thématique environnementale³. Il manque toutefois, au-delà de cette présentation « en silos », des analyses croisées sur les enjeux qui se superposent (par exemple : comment densifier davantage tout en développant la nature en ville ?).

Le PADD porte une politique de développement démographique et économique particulièrement ambitieuse, tout en attribuant une part prépondérante aux problématiques environnementales du territoire dans son projet. La MRAE relève que l'adéquation entre une politique de développement soutenu et des ambitions écologiques affirmées, dont la conciliation peut présenter des difficultés concrètes sur le terrain, représente un défi majeur pour la collectivité.

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) est construit de manière claire en distinguant les prescriptions des recommandations. Il est organisé de la même manière que le PADD, permettant d'observer de quelle manière le projet d'aménagement et de développement durables décidé par les élus se traduit dans le document opposable qu'est le DOO. La MRAe relève cependant que les prescriptions du DOO sont souvent rédigées de manière très consensuelle, générale et nuancée, affaiblissant parfois la portée de la mesure par rapport à l'objectif fixé initialement⁴.

3 L'analyse des incidences est organisée selon les thématiques suivantes : caractéristiques géomorphologiques, consommation d'espace, ressource en eau, espaces naturels et biodiversité, risques majeurs, paysage, nuisances et pollutions, ressources énergétiques.

4 Par exemple : le PADD fixe un objectif « d'exploitation raisonnée des carrières alluvionnaires dans le cadre d'une gestion agricole, environnementale et paysagère intégrée ». Outre le caractère imprécis de cet objectif, les prescriptions du DOO liées à cet objectif (p.105 DOO) n'apportent pas véritablement d'éléments utiles ou concrets sur les modalités de mise en œuvre, en ne faisant que reprendre des objectifs généraux devant de toute manière être appréhendés dans le cadre des études d'impacts des projets de

Un atlas cartographique accompagne le dossier : celui-ci permet de regrouper l'ensemble des éléments spatialisés des différentes pièces du SCoT, facilitant ainsi la lecture et l'approche territoriale.

Le dispositif de suivi proposé, cohérent et opérationnel avec la source des données et la fréquence de suivi, gagnerait à être complété par l'état « zéro » des indicateurs.

Le résumé non technique est lisible pour un public non initié et synthétise bien le contenu du SCoT. Il pourrait cependant être illustré par davantage de cartes. Le rôle du DOO pourrait également être davantage expliqué et mis en évidence (à la lecture du résumé non technique, il est difficile de savoir ce qu'il apporte en plus du PADD). **La MRAe recommande de compléter le résumé non technique en tenant compte de ces observations.**

4. Prise en compte de l'environnement et de la santé par le projet de SCoT

4.1. Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le projet de SCoT définit des objectifs chiffrés de modération en matière de consommation d'espace, en affichant notamment la volonté de renforcer l'armature urbaine du territoire et de soutenir les projets de développement de l'approvisionnement alimentaire local et de l'agriculture de proximité portés politiquement par Dijon Métropole.

En fixant un plafond de consommation d'espace à 708 ha, le projet de SCoT 2020-2040 annonce une réduction du rythme annuel moyen de consommation d'espace de l'ordre de 43 % par rapport au rythme constaté sur la période 2006-fin 2014, ce qui constitue de prime abord un effort de modération conséquent. De 62 ha d'espaces naturels et agricoles consommés annuellement sur l'ensemble du territoire (ayant ainsi engendré en 10 ans l'artificialisation d'une superficie équivalente à la commune de Brognon – 6,24 km²), le SCoT souhaite ainsi limiter la consommation d'espace future à 35 ha par an.

La MRAe apporte une nuance à ce chiffrage, en mettant en évidence qu'une part significative de cette baisse annoncée tient au volume important tenu par les équipements dans le bilan de la consommation d'espace 2006-fin 2014⁵ (196 ha, soit 35 % de la consommation d'espace totale, s'expliquant principalement par l'aménagement de la LINO⁶, de carrières d'extraction), aucune urbanisation pour de futurs équipements n'étant évoquée dans le dossier. Aussi, si l'on retire le paramètre « équipements » de la comparaison des rythmes moyens de consommation foncière 2006-fin 2014 et celui projeté pour 2020-2040, pour ne conserver que les paramètres « habitat » et « développement économique » sur lesquels le SCoT base ses objectifs, la réduction de la consommation foncière n'est plus que de 12,5 %⁷ à l'échelle du territoire.

L'enveloppe foncière maximale de consommation d'espace de 708 ha imposée aux documents d'urbanisme locaux s'entend comme la consommation d'espace en extension, en dehors de l'enveloppe urbaine (c'est-à-dire que les opérations de densification, de comblement de friches ou d'espaces naturels ou agricoles enclavés dans les parties urbanisées ne sont pas comptabilisées dans ce calcul de la consommation d'espace). Afin d'affiner cet objectif, le SCoT propose une représentation cartographique de l'enveloppe urbaine pour l'ensemble du territoire⁸, en prescrivant aux documents d'urbanisme locaux de préciser cette enveloppe urbaine à leur échelle. Cet exercice est intéressant dans la mesure où il fixe un cadre de départ, une base de ce que les documents d'urbanisme locaux devront entendre par « enveloppe urbaine ». La cartographie des enveloppes urbaines apparaît globalement cohérente. Toutefois, ce travail reste à améliorer :

- la méthode d'élaboration de ces enveloppes urbaines devrait être présentée pour pouvoir être comprise et affinée par les futurs PLU(i) ;
- la présentation devrait également être revue en intégrant les derniers fonds cadastraux (il y a de très importantes parties au sein de l'enveloppe urbaine qui semblent vides sur les cartes proposées⁹,

carrière.

5 Bilan de la consommation d'espace 2006-2014 : 558 ha d'espaces naturels et agricoles consommés en extension de l'enveloppe urbaine, dont 207 ha pour l'habitat, 155 ha pour le développement économique, et 196 ha pour les équipements (LINO, carrières...).

6 Route de contournement ouest-nord de Dijon, qui relie la fin de l'A38 et la rocade est.

7 Situation 2006-2014 (cf p.71 du tome 2 du RP) : 40 ha consommés annuellement (dont 23 pour l'habitat et 17 pour l'activité)/ situation projetée 2020-2040 : 35 ha par an (dont 14 pour l'habitat et 21 pour l'activité).

8 Carte n°12 de l'atlas cartographique.

9 Par exemple : les zones d'activités sur les secteurs de Dijon-Saint-Apollinaire ou Chenôve-Marsannay.

alors que ce sont des parties déjà urbanisées) ;

- certains choix d'inclusion dans l'enveloppe urbaine devraient être justifiés, voire revus. Les secteurs suivants pourraient par exemple être questionnés : le secteur de la ZAC des « charmes du petit bois », totalement incluse dans l'enveloppe urbaine alors qu'une grande partie du secteur est encore à ce stade en milieu agricole ; les terrains agricoles situés à l'ouest de la RD 108 à proximité du château d'Ouges ; les espaces en fond de la combe Saint-Joseph ; le parc de la Fontaine aux fées à Talant ; la parcelle enherbée au nord de Tart l'Abbaye ; ou encore les parcelles naturelles et agricoles sur le flanc est au nord de Tart-le-Bas.

La MRAe recommande d'affiner et d'expliquer les modalités de définition des enveloppes urbaines, qui serviront de base au suivi de la consommation d'espace en extension sur la durée du SCoT.

Les objectifs forts poursuivis par la collectivité en matière d'alimentation de proximité (visant notamment à faire progresser significativement la part de l'approvisionnement local dans l'alimentation des habitants de la métropole de Dijon) se traduisent ici par une recommandation (p.80 du DOO): « *le SCoT préconise à ses collectivités membres de développer une agriculture de proximité autour des espaces urbains de manière à créer des coutures entre l'espace agro-environnemental et le tissu urbain* ». La MRAe considère que cette simple recommandation du DOO ne paraît pas d'une efficacité suffisante pour transcrire les fortes ambitions portées localement.

Pour modérer la consommation d'espace, la stratégie du SCoT est de renforcer et densifier les pôles structurants qui composent l'armature urbaine du territoire, en fixant des objectifs territorialisés tant en matière de développement résidentiel qu'économique.

Urbanisation à vocation d'habitat :

La MRAe souligne la volonté du SCoT de prioriser le développement de l'habitat au sein des parties urbanisées (75 % des nouveaux logements devront être construits dans l'enveloppe urbaine à l'échelle du SCoT) et de réduire significativement la consommation d'espace à vocation d'habitat : de 23 ha d'espaces consommés annuellement en extension pour construire des logements (bilan 2006-fin 2014), le SCoT souhaite passer à 14 ha par an sur 2020-2040 (pour une enveloppe foncière totale de 280 ha), soit une réduction de 39%, tout cela en soutenant un doublement de la croissance démographique par rapport à la période 1999-2019.

Pour ce faire, le DOO du SCoT fixe un objectif minimal de construction de 30 200 nouveaux logements sur le territoire, répartis de la manière suivante :

Objectif minimum de logements à créer au sein de l'enveloppe urbaine

Type de polarité	Besoins en logements	Logements supplémentaires dans l'enveloppe urbaine	
		%	Nombre
Cœur urbain (Dijon)	15 000	90%	13 500
Pôles urbains métropolitains (Chenôve, Chevigny-St-Sauveur, Fontaine-lès-Dijon, Longvic, Quetigny, St-Apollinaire, Talant)	7 200	80%	5 750
Pôles intermédiaires (Marsannay-la-Côte, Plombières-lès-Dijon, Genlis, Arc-sur-Tille, St-Julien/Clénay)	2 350	<ul style="list-style-type: none"> 80% pour Marsannay-la-Côte et Plombières-lès-Dijon 55% pour Genlis, Arc-sur-Tille et St-Julien/Clénay 	1 400
Pôles relais (Aiserey, Ruffey-lès-Echirey, Varois-et-Chaignot)	700	40%	300
Centralités de proximité	4 950	<ul style="list-style-type: none"> 40% pour la 2^{ème} couronne de Dijon Métropole 30% pour les autres 	1 750
SCoT du Dijonnais	30 200	75%	22 700

Source : DOO du SCoT (p.39)

En parallèle, il fixe des objectifs de densité de logements par hectare et de consommation foncière maximale en extension, toujours par type de polarité :

Objectifs de densité² moyenne pour les polarités du SCoT du Dijonnais et de consommation foncière en extension de l'enveloppe urbaine pour le résidentiel

Type de polarité	Densité (logements à l'ha)	Consommation foncière (ha)
Cœur urbain (Dijon)	70	20
Pôles urbains métropolitains (Chenôve, Chevigny-St-Sauveur, Fontaine-lès-Dijon, Longvic, Quetigny, St-Apollinaire, Talant)	45	30
Pôles intermédiaires (Marsannay-la-Côte, Plombières-lès-Dijon, Genlis, Arc-sur-Tille, St-Julien/Clénay)	33	30 • 5 ha pour Marsannay-la-Côte et Plombières-lès-Dijon • 25 pour Genlis, Arc-sur-Tille et St-Julien/Clénay
Pôles relais (Aiserey, Ruffey-lès-Echirey, Varois-et-Chaignot)	22	20
Centralités de proximité	18	180 • 95 pour la 2ème couronne de Dijon Métropole • 85 pour les autres
SCoT du Dijonnais	-	280

Source : DOO du SCoT (p.41)

La MRAe note que les objectifs de densité de logement et le plafond de consommation foncière à vocation d'habitat seront de nature à permettre de modérer significativement la consommation d'espace pour ce type d'urbanisation par rapport à la période 2006-2014. Cependant, il convient également de mettre en évidence que ce sont les 46 communes situées hors polarité (dénommées « centralités de proximité ») qui consommeront le plus d'espace : 180 ha pour 3 200 logements à construire en extension de l'enveloppe urbaine¹⁰ (entre 60 et 70 % des logements seront construits hors enveloppe urbaine sur ces communes), signant ainsi une poursuite certaine de la périurbanisation pour les deux décennies qui viennent. La répartition des objectifs démographiques p.21 du DOO donne une tendance similaire : avec des objectifs de taux de croissance annuel moyen situés entre +0,4 % pour les centralités de proximité, +0,6 % pour Dijon et les pôles urbains métropolitains, et +0,7 % pour les pôles intermédiaires, il est difficile de comprendre en quoi la collectivité renforce la polarisation de son territoire et limitera la périurbanisation, en définissant des objectifs démographiques ambitieux pour tous. **La MRAe recommande d'explicitier davantage les objectifs de la collectivité en matière de limitation de la périurbanisation.**

Par ailleurs le dossier ne relie pas la détermination de ces objectifs démographiques à la problématique des mobilités sur le territoire. Ce défaut d'analyse peut engendrer ou accentuer à terme des difficultés sur certains axes insuffisamment dimensionnés pour absorber l'augmentation des flux induite par une croissance démographique importante.

Urbanisation à vocation économique :

Il est mentionné que 630 ha de zones à urbaniser à vocation économique sont recensés dans les documents d'urbanisme en vigueur. Le SCoT en prévoit quant à lui 428 ha. Toutefois cette diminution n'est qu'apparente,

¹⁰ Pour 280 ha et 7 500 logements en extension à l'échelle du SCoT.

car elle implique une augmentation du rythme de constructions de 17 %¹¹ par rapport à celle constatée effectivement durant la dernière décennie. Aussi, le projet de SCoT ne porte pas d'objectif de modération de la consommation d'espace à vocation économique, il souhaite au contraire permettre un développement soutenu, particulièrement dans les zones d'activités stratégiques de Dijon Métropole.

Le SCoT affiche les enveloppes foncières à aménager par espace d'activité, en hiérarchisant ces espaces par niveau d'importance. Il s'appuie en particulier sur les grands projets en cours et à venir de développement des zones d'activités de Dijon Métropole. Il prévoit par ailleurs un échelonnement du développement de ces zones, en ne permettant l'ouverture à l'urbanisation de la phase n°2 qu'à condition que 75 % des espaces de la phase n°1 soient commercialisés.

L'évaluation environnementale du SCoT propose une analyse de l'incidence du développement des parcs d'activités sur l'environnement, en mettant en avant les prescriptions applicables aux documents d'urbanisme locaux pour prendre en compte les différents enjeux environnementaux liés à l'aménagement de ces zones à vocation économique. En revanche, le dossier ne propose pas d'analyse de la typologie et de la valeur des espaces consommés, en particulier les terres agricoles qui seront les plus impactées par les 428 ha d'extension de zones d'activités économiques. Cette importante consommation d'espace agricole pour l'installation d'activités économiques devrait être mise en regard des objectifs affichés par le SCoT en matière de préservation des espaces agricoles et de développement de l'agriculture périurbaine¹². Par ailleurs, l'évaluation environnementale effectuée sur le périmètre réduit du SCoT ne permet pas d'avoir une vision sur les effets du développement de toutes ces zones d'activités sur le bassin de vie Dijonnais, au-delà des frontières du SCoT.

La MRAe recommande d'analyser plus en profondeur les incidences du développement économique soutenu envisagé sur les terres agricoles, sur les mobilités dans et en dehors du SCoT, de justifier et de rationaliser davantage la répartition des nouveaux espaces à aménager à l'horizon 2020-2040.

4.2. Changement climatique, énergie et mobilités

Le PADD et le DOO affichent des intentions vertueuses en matière de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique.

La stratégie du SCoT en la matière vise particulièrement à organiser le développement autour des pôles structurants pour limiter les besoins de déplacements, à assurer la cohérence entre urbanisation et desserte en transports en commun, développer les possibilités de covoiturage ou encore renforcer les mobilités douces pour faciliter les déplacements de proximité. Toute une série de prescriptions est proposée dans le DOO au sein de l'orientation « *faciliter le déploiement des mobilités pour une réduction des déplacements contraints et une meilleure qualité de l'air* ». Tous les sujets liés aux déplacements y sont abordés. Toutefois, nombre de ces prescriptions sont rédigées de manière peu opérationnelle : par exemple, le DOO prescrit (p.50) « *d'étudier la possibilité de conditionner les nouvelles opérations à la desserte par les transports* ». La portée effective de cette phrase imprécise et vague risque d'être très limitée. D'autres prescriptions concernent des actions hors champ de compétence du SCoT ou des documents d'urbanisme locaux (par exemple : renforcer l'étoile ferroviaire et l'offre de transports ferrés, ré-ouvrir certaines haltes ferroviaires¹³...), limitant la portée du DOO. **La MRAe recommande de prescrire des mesures concrètes relevant de ses compétences.**

Afin d'intégrer les réflexions liées au changement climatique dans le projet de SCoT, le PADD et le DOO présentent deux orientations principales :

- « *anticiper les risques pour assurer un cadre de vie tranquille aux populations* » (axe 2, orientation 5), qui présente des objectifs de limitation de l'imperméabilisation des sols, d'intégration des plans de prévention des risques, de réduction de l'exposition des populations aux nuisances et aux risques ;
- « *encourager l'essor de la croissance verte en améliorant la résilience du territoire à l'égard du changement climatique* » (axe 3, orientation 5), qui vise en particulier à soutenir le développement des énergies renouvelables, de l'usage des éco-matériaux dans les aménagements, à améliorer la gestion des éclairages urbains...

11 En permettant l'aménagement de 21 ha d'activités économiques par an, contre 17 ha constatés sur la période 2006-fin 2014.

12 Notamment au travers des orientations du PADD « 3. Préserver et valoriser les espaces agricoles par la maîtrise de la consommation foncière » (axe 1) et « 4. Soutenir et valoriser les productions agricoles et primaires » (axe3).

13 p.46 du DOO.

La MRAe relève que l'évaluation environnementale ne permet pas d'apprécier les effets attendus de ces prescriptions sur le territoire, et ne met pas suffisamment l'accent sur leur degré de contribution à l'atteinte des objectifs nationaux (dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone par exemple) et locaux (plan climat air énergie territorial en cours d'élaboration, plan de protection de l'atmosphère en vigueur) fixés en la matière. Le DOO « *exhorte les collectivités à mettre en place des actions pour réduire la pollution atmosphérique* », et leur prescrit d'identifier les zones de forte exposition aux pollutions atmosphériques et d'en tenir compte dans les modalités d'aménagement. L'évaluation environnementale aurait pu à son niveau identifier les futurs secteurs de concentration des mobilités et des pollutions atmosphériques compte-tenu des objectifs d'évolutions démographiques et économiques territorialisées sur le territoire. De même, une réflexion intercommunale à l'échelle du SCoT aurait été pertinente sur les besoins en développement d'aires de covoiturage, le DOO renvoyant ici la responsabilité sur chaque document d'urbanisme local d'identifier les espaces propices à ce type d'aménagement. En l'absence de PLUi sur une grande partie du territoire du SCoT, la réflexion intercommunale nécessaire en la matière sera complexifiée. Enfin, la question des îlots de chaleur urbains n'est pas abordée dans le DOO du SCoT, alors que certains secteurs (notamment à Dijon) sont de plus en plus exposés à ce phénomène du fait notamment de la minéralisation des espaces publics dans un contexte de changement climatique. L'état initial de l'environnement identifie (p.432) un enjeu prioritaire de « *développer des mesures d'adaptation au changement climatique, notamment en lien avec une augmentation des températures et une modification du régime des pluies* » : la MRAe ne trouve pas écho de la réponse à cet enjeu dans le DOO.

La MRAe constate en définitive que le DOO relève plus d'une description détaillée des objectifs du PADD que d'une traduction réglementaire et territorialisée des objectifs affichés par le PADD en matière de changement climatique, de maîtrise de la consommation d'énergie et de gestion des mobilités. La responsabilité de l'application des politiques locales en la matière est essentiellement renvoyée sur l'ensemble des documents d'urbanisme locaux, sans intégrer la dimension territoriale et intercommunale du développement envisagé sur le Dijonnais. L'évaluation environnementale reste relativement générale et peu approfondie sur ces enjeux.

La MRAe recommande d'intégrer une dimension territoriale à l'évaluation environnementale ainsi qu'au DOO du SCoT concernant les objectifs liés aux mobilités et à l'adaptation au changement climatique, et d'analyser davantage les conséquences du développement démographique et économique projeté sur les mobilités de demain.

4.3. Ressources en eau

L'état des lieux des ressources en eau du territoire est correctement présenté dans l'état initial (masses d'eaux souterraines, bassins versants des cours d'eau, grands chiffres et modalités d'alimentation en eau potable sur le territoire). Il est en revanche peu clair sur la zone de répartition des eaux¹⁴ (ZRE), les raisons du déséquilibre quantitatif et les enjeux afférents pour les besoins futurs. Le dossier dresse le constat d'une ressource en eau limitée sur le territoire, pouvant devenir critique en période d'étiage¹⁵. Des systèmes d'interconnexions des réseaux d'eau potable permettent actuellement de répondre aux besoins¹⁶, et de palier les insuffisances quantitatives éventuelles. La qualité de l'eau distribuée est jugée bonne, faisant ressortir la nécessité de poursuivre la protection des captages d'eau potable à l'échelle du SCoT. Le rapport met également en évidence que la consommation moyenne par abonné est passée de 200 m³ en 2012 à 177 m³ en 2015 (en baisse notamment du fait des politiques d'économies de l'eau mises en place). Cependant, dans le même temps, le nombre d'abonnés augmente sur le territoire du SCoT : la consommation finale d'eau potable a augmenté de 4 % entre 2010 et 2015.

L'évaluation environnementale du SCoT mentionne que l'accueil de nouvelles populations et de nouvelles activités va venir impacter les services d'adduction en eau potable. Trois pistes sont évoquées par le SCoT pour répondre à cet enjeu : poursuivre la baisse de la consommation d'eau par habitant, améliorer le rendement des réseaux (réduire les pertes), et trouver de nouvelles sources d'approvisionnement hors ZRE. La stratégie du SCoT est de protéger les captages existants du territoire (en définissant des prescriptions adéquates pour la bonne intégration des périmètres de protection de captage dans les documents d'urbanisme locaux), tout en recherchant de nouvelles interconnexions et sources d'approvisionnement pour pouvoir répondre aux besoins futurs et sécuriser l'alimentation, notamment en période d'étiage. Il est prescrit aux documents d'urbanisme locaux de démontrer l'adéquation entre la ressource prélevable et le

14 Un simple paragraphe évoque ce sujet p.319.

15 Pour les cours d'eau superficiels des bassins de l'Ouche, de la Tille ou de la Vouge, mais également sur les ressources captées pour l'alimentation en eau potable.

16 Ceux-ci sont détaillés p.340 du rapport de présentation (Tome 1).

développement démographique envisagé¹⁷. À son échelle, l'évaluation environnementale du SCoT propose un état chiffré des ressources disponibles actuellement (environ 133 000 m³ par jour hors période d'étiage, et 98 811 m³ par jour en période d'étiage), et fait ressortir que la consommation actuelle laisse des marges de manœuvre suffisantes pour répondre globalement aux besoins futurs¹⁸. Si les ressources apparaissent suffisantes à l'échelle du SCoT, la MRAe met cependant en évidence que le dossier n'évoque pas les disparités locales observées et les difficultés qui peuvent se poser sur certains secteurs à l'intérieur du SCoT : **la MRAe recommande d'affiner l'analyse proposée, en détaillant les enjeux infra-SCoT concernant la disponibilité et la distribution de la ressource en eau potable.**

Le SCoT prescrit également aux collectivités territoriales d'identifier les ressources stratégiques à préserver, d'identifier une zone de sauvegarde, de délimiter l'aire d'alimentation des captages prioritaires pour restaurer la qualité de la ressource¹⁹ : la gestion de la ressource en eau étant une affaire d'intérêt général qui se gère à des échelles territoriales parfois importantes (comme le montrent d'ailleurs les modalités d'approvisionnement actuelles), **la MRAe relève que le SCoT aurait été un niveau plus pertinent pour identifier et définir les moyens de protection de ces ressources stratégiques actuelles et futures en eau potable.** Dans le cas présent, la responsabilité est entièrement renvoyée à l'échelle des documents d'urbanisme locaux, sans qu'aucun objectif territorial ne soit affiché.

Enfin, le SCoT ne contient aucune orientation ni prescription de nature à limiter les impacts des activités d'extraction alluvionnaire sur le bassin de la Tille, celui-ci encourageant même à poursuivre l'activité des carrières alluvionnaires, en veillant simplement à une « exploitation raisonnée » (sans plus de précisions sur cette notion). **La MRAe recommande de renforcer les dispositions du SCoT afin de limiter l'extraction de matériaux alluvionnaires sur son territoire.**

4.4. Assainissement des eaux usées et pluviales

Le dossier dresse un état des lieux pertinent de l'assainissement des eaux usées sur le territoire. Un tableau récapitulatif des stations d'épuration (STEP) du territoire est présenté dans l'évaluation environnementale. Il est indiqué que le territoire dans sa globalité peut absorber 176 000 équivalents-habitants, donc en adéquation avec le programme démographique. La MRAe nuance cependant ce propos compte-tenu des disparités territoriales observées au niveau du fonctionnement des STEP²⁰.

Le DOO définit une prescription pour les documents d'urbanisme locaux visant à « *garantir et démontrer une capacité épuratoire en écho des objectifs de développement démographique et économique et de la sensibilité des milieux récepteurs* ».

La MRAe recommande de renforcer cette prescription, en visant à conditionner l'accueil de nouvelles populations/activités à la mise en capacité des STEP en difficulté ou en limite de capacité (Chevigny, Fauverney, Longchamp, Pluvet, Chambeire...).

Concernant la gestion des eaux pluviales, le PADD fixe un objectif généraliste de lutte contre l'imperméabilisation des sols²¹, afin notamment de réduire l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels liés au ruissellement. En réponse à cet objectif, le DOO prescrit aux documents d'urbanisme locaux d'assurer la gestion des eaux pluviales prioritairement à la parcelle. En revanche, il ne fixe aucun objectif opérationnel de limitation de l'imperméabilisation en milieu urbain, et n'aborde pas la question de la désimperméabilisation des secteurs en requalification.

Il est également mis en évidence que les objectifs de modération de la consommation d'espace permettront de limiter l'imperméabilisation des sols, l'identification et la préservation des îlots de respiration en milieu urbain devant également servir à limiter l'aléa ruissellement dans les secteurs fortement urbanisés. Aucun moyen n'est toutefois soulevé dans les mesures du DOO afin d'augmenter les espaces de respiration et de perméabilité, notamment en zone urbaine concentrée.

4.5. Biodiversité et continuités écologiques

En privilégiant la densification des enveloppes urbaines, le SCoT permettra de limiter l'extension de l'urbanisation sur les milieux naturels ordinaires ou remarquables. Le SCoT, au travers de son PADD, affiche la volonté de valoriser les cours d'eaux et les milieux forestiers, de limiter la consommation d'espaces naturels ou agricoles, de développer la nature ordinaire en milieu urbain, de préserver la trame verte et bleue

17 p.36 du DOO, paragraphe 5.2

18 Cf tableaux p.27 du tome 3 du rapport de présentation relatif à l'évaluation environnementale.

19 p.36-37 du DOO, paragraphe 5.3. Les ressources stratégiques sont identifiées à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée.

20 Cf tableau p.24 du tome 3 du RP relatif à l'évaluation environnementale.

21 p.48 du PADD, Axe 2 – Orientation 5 – Objectif 1.

et de la prolonger dans l'espace urbain, de promouvoir l'agriculture biologique... À la lecture du projet de territoire, la MRAe relève que l'une des principales difficultés dans l'aménagement urbain à venir consistera pour les collectivités territoriales à concilier les enjeux de reconquête de la nature en ville et d'agriculture de proximité, tout en poursuivant des objectifs ambitieux de densification de l'urbanisation en milieu urbain et de développement des zones d'activités périphériques.

Le dossier présente une évaluation des incidences Natura 2000 très complète et détaillée, n'appelant pas d'observation particulière. La MRAe souligne également la prescription du DOO définissant un principe de non urbanisation des pelouses calcicoles, qui constitue un milieu écologiquement sensible, original et qualitatif sur le territoire du Dijonnais. Il est également prescrit aux documents d'urbanisme locaux de délimiter les zones humides, et de protéger leur fonctionnalité (en appliquant le cas échéant la démarche « éviter-réduire-compenser » – ERC - telle que définie par le SDAGE).

Le DOO définit une cartographie des continuités écologiques. Il prescrit aux documents d'urbanisme locaux d'identifier et de délimiter les réservoirs de biodiversité de leur territoire, leurs zones tampons, les corridors écologiques qui les relient, et de définir les principes de leur préservation. Le DOO du SCoT prescrit de « *ne pas urbaniser, par principe, les réservoirs de biodiversité majeurs* » : **la MRAe recommande d'identifier clairement ces « réservoirs de biodiversité majeurs », via l'insertion d'une carte dans le DOO.** De plus, l'intégration à ces « réservoirs de biodiversité majeurs » des sites inscrits et classés au titre du paysage devra être précisée (par exemple : les sites inscrits du village de Talant et du centre ancien de Fontaine-lès-Dijon n'ont rien d'un « réservoir de biodiversité majeur » à préserver de toute urbanisation).

Il prescrit également que « *des mesures de restaurations des continuités écologiques soient proposées lors des projets d'aménagement en créant des passages inférieurs et supérieurs adaptés aux gabarits de la faune qui utilise ces espaces et en traitant de manière adaptée les abords des aménagements pour les rendre attractifs* ». La MRAe s'interroge sur la suffisance et l'adaptation de cette prescription par rapport aux corridors écologiques identifiés comme étant « à restaurer » par le SCoT²². **Il est recommandé de justifier le caractère suffisant de cette mesure, le cas échéant de la préciser, et d'intégrer dans l'évaluation environnementale une analyse sur la manière d'aménager les abords des cours d'eau²³,** de manière à leur redonner de l'espace (afin de permettre une meilleure mobilité du cours d'eau et/ou une reconquête de la biodiversité à leurs abords).

Le DOO prescrit également d'identifier les cours d'eau, les espaces rivulaires associés, de maintenir les continuités écologiques, voire restaurer les milieux en cas de rupture de continuité, de prévoir les conditions permettant d'assurer les capacités de mobilité du lit des cours d'eau. Une prescription vise à « *préserver les berges de toute constructibilité, excepté en zone d'urbanisation (U et AU), en prévoyant une bande inconstructible dont la largeur sera définie au regard de la configuration des lieux* »²⁴. Cette prescription perd considérablement de son intérêt en ne s'appliquant qu'aux zones A et N, par définition déjà inconstructibles sauf exceptions. **La MRAe recommande de renforcer les mesures de protection et de restauration des abords des cours d'eau en milieu urbain.**

L'évaluation environnementale indique que « *le DOO intègre une place importante dans le traitement de la nature ordinaire et dans l'articulation entre la nature et la ville* »²⁵, en prescrivant notamment aux documents d'urbanisme locaux d'identifier et préserver les espaces d'accueil de nature ordinaire, de renforcer les espaces de respiration en milieu urbain. La MRAe relève toutefois que l'évaluation environnementale ne permet pas de croiser cet enjeu avec les objectifs de densification urbaine poursuivis par le SCoT, des incertitudes pesant ainsi sur la traduction opérationnelle de cette volonté de développer la biodiversité en milieu urbain.

4.6. Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Le SCoT s'appuie sur les outils existants (plans de prévention des risques, PGRI, plan d'exposition au bruit, classement sonore des infrastructures de transport...) pour définir les prescriptions qui permettront une bonne prise en compte des risques et des nuisances par les documents d'urbanisme locaux. Il définit également des principes généraux concourant à la limitation des phénomènes de ruissellement (via les principes de gestion des eaux pluviales, la préservation des éléments naturels type haies ou milieux humides...).

En matière de gestion des risques d'inondations, le DOO contient une prescription (p.82) : « *les collectivités*

22 Cf p.34 du DOO.

23 S'agissant de continuités écologiques fortement impactées par l'urbanisation dans le Dijonnais et identifiées comme étant à restaurer par le SCoT.

24 p.28 du DOO.

25 p.55 du tome 3 du RP relatif à l'évaluation environnementale

devront ne pas autoriser, par principe les constructions en zone d'aléa fort. Néanmoins, si la sécurité des personnes est garantie et que les projets conduisent à une réduction notable de leur vulnérabilité (zones refuge, capacité d'évacuation des personnes, faible imperméabilisation, usage adapté des pieds d'immeuble, formes urbaines facilitant l'évacuation d'eau...), alors des exceptions seront possibles». **La MRAe s'interroge sur la justification d'un régime particulièrement dérogatoire au principe de non construction en zone d'aléa inondation fort.**

4.7. Paysage et patrimoine

Le diagnostic paysager et patrimonial figurant dans le cahier n°4 « aménagement et paysage » permet de dégager les enjeux du territoire par entité paysagère.

Le DOO contient des prescriptions par entité paysagère, afin de tenter une approche territoriale des enjeux à intégrer aux documents d'urbanisme locaux en fonction des entités paysagères qui les concernent. Cependant, les « prescriptions » liées aux entités paysagères restent relativement générales, et relèvent davantage de grandes orientations que de véritables prescriptions. De manière synthétique, le DOO prescrit de respecter les morphologies urbaines et les caractéristiques locales dans les constructions futures, de veiller au traitement des entrées de villes, de mettre en valeur les vues remarquables, de gérer les interfaces entre milieux urbains et espaces agricoles et naturels, et d'améliorer la qualité architecturale et paysagère des pôles commerciaux. Des grands principes d'amélioration de la qualité paysagère globale sont ainsi fixés, leur traduction reposant sur les documents d'urbanisme locaux. Compte-tenu de ses généralités en la matière, le SCoT est d'une faible plus-value en matière de mise en valeur des paysages du Dijonnais.

5. Conclusion

Le projet de révision du SCoT du Dijonnais s'est déroulé dans un contexte contraint lié à la réduction forte de son périmètre ainsi qu'à la rapidité de la procédure (2 ans entre le début de la révision et l'arrêt-projet). Ces conditions ne sont pas de nature à faciliter l'élaboration d'un document fort, concerté, structurant et portant des orientations influentes pour l'urbanisme vertueux du territoire de demain.

Malgré ces difficultés contextuelles, il est à souligner que le projet de SCoT révisé contient, au travers de son PADD, un projet de développement affichant en premier plan les politiques de préservation de l'environnement (biodiversité, eau, paysages, risques), de développement de l'agriculture de proximité (volonté métropolitaine de devenir d'ici 2030 un modèle en matière de système alimentaire durable) et de l'économie verte et circulaire. En ce sens, le SCoT affiche la volonté de s'inscrire dans une démarche très positive en matière environnementale. Cependant, la MRAe relève que le DOO, document de déclinaison réglementaire des orientations du PADD, apparaît souvent manquer de force, les prescriptions environnementales étant souvent générales, atténuées dans leur rédaction par rapport à l'objectif initialement fixé, et diluées au sein de développements annexes, voire hors champs de compétence du SCoT. L'évaluation environnementale accompagnant la révision du SCoT, globalement de bonne qualité, n'a pas été assez loin dans la territorialisation des effets attendus. Le SCoT fixe ainsi de grandes orientations, mais induit une responsabilité très forte pour les documents d'urbanisme locaux, qui devront engager de nombreuses études et réflexions afin de répondre aux intentions vertueuses figurant dans le SCoT.

Le projet de SCoT repose sur une forte ambition démographique (doublement de la croissance par rapport aux dernières années), tout en favorisant une densification accrue afin de limiter l'étalement de l'habitat. Il porte également un projet de développement soutenu des activités économiques, en permettant une accélération de la consommation d'espace pour le développement des zones d'activités économiques, induisant une consommation d'espace agricole importante sur les milieux périphériques des zones d'activités identifiées et des effets importants sur les mobilités qui n'ont pas été suffisamment étudiés. Afin d'accompagner qualitativement cette urbanisation future, le SCoT fixe de nombreux objectifs aux documents d'urbanisme locaux, tout en leur laissant des marges de manœuvre importantes pour l'application opérationnelle des orientations définies.

Afin d'améliorer le dossier, la MRAe recommande principalement de :

- de justifier davantage et réduire l'importante consommation d'espace à vocation économique envisagée dans le SCoT, d'analyser plus en profondeur les incidences du développement économique envisagé sur les terres agricoles ainsi que sur les mobilités dans et en dehors du SCoT ;
- de renforcer l'analyse territorialisée des incidences du SCoT sur l'environnement, notamment en

matière d'évolution des mobilités, de changement climatique, de préservation/restauration des continuités écologiques et d'îlots de chaleur ;

- de préciser les intentions du SCoT en matière de limitation de l'extraction de matériaux alluvionnaires, notamment au regard des impacts de l'activité passée sur le bassin de la Tille ;
- de produire une analyse croisée entre les enjeux de densification urbaine, de réduction de l'imperméabilisation et de reconquête de la nature en ville, afin de justifier la compatibilité et la suffisance des mesures du DOO à ces égards ;
- de justifier les mesures du DOO concernant l'urbanisation en zone inondable (surtout en zone d'aléa fort) ;
- de renforcer dans le DOO les mesures de protection et de restauration des abords des cours d'eau en milieu urbain, principaux vecteurs de l'insertion de la trame verte et bleue en ville ;
- de conditionner les possibilités d'accueil de nouvelles populations/activités à la mise en capacité des stations d'épurations sur les secteurs en tension, et de préciser les enjeux et disparités d'approvisionnement en eau potable sur les différents territoires du SCoT .

D'autres observations ou recommandations sont formulées dans le présent avis dont il conviendra de tenir compte afin d'améliorer la clarté du dossier, la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCoT et de garantir la bonne information du public.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 26 février 2019

Pour publication conforme,
la Présidente de la MRAe Bourgogne-Franche Comté



Monique NOVAT