



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
Val de Saône Vingeanne (Côte d'Or)**

N° BFC – 2018 – 1923

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

Le projet de SCoT Val de Saône Vingeanne, arrêté le 15 mai 2018, a fait l'objet d'un premier avis de la MRAe le 11 septembre 2018. Un projet de SCoT modifié ayant été arrêté le 4 décembre 2018, la DREAL a été saisie à nouveau par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Val de Saône Vingeanne le 12 décembre 2018 pour avis de la MRAe. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 12 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 saisie le 21 décembre 2018 et a transmis son avis le 22 janvier 2019. La direction départementale des territoires (DDT) de Côte d'Or a transmis une contribution le 29 janvier 2019.

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 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.

2. Présentation du dossier

2.1. Contexte général

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 présente un relief peu marqué (inférieur à 300 mètres), ainsi qu'une 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 accessible 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 (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 cependant 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

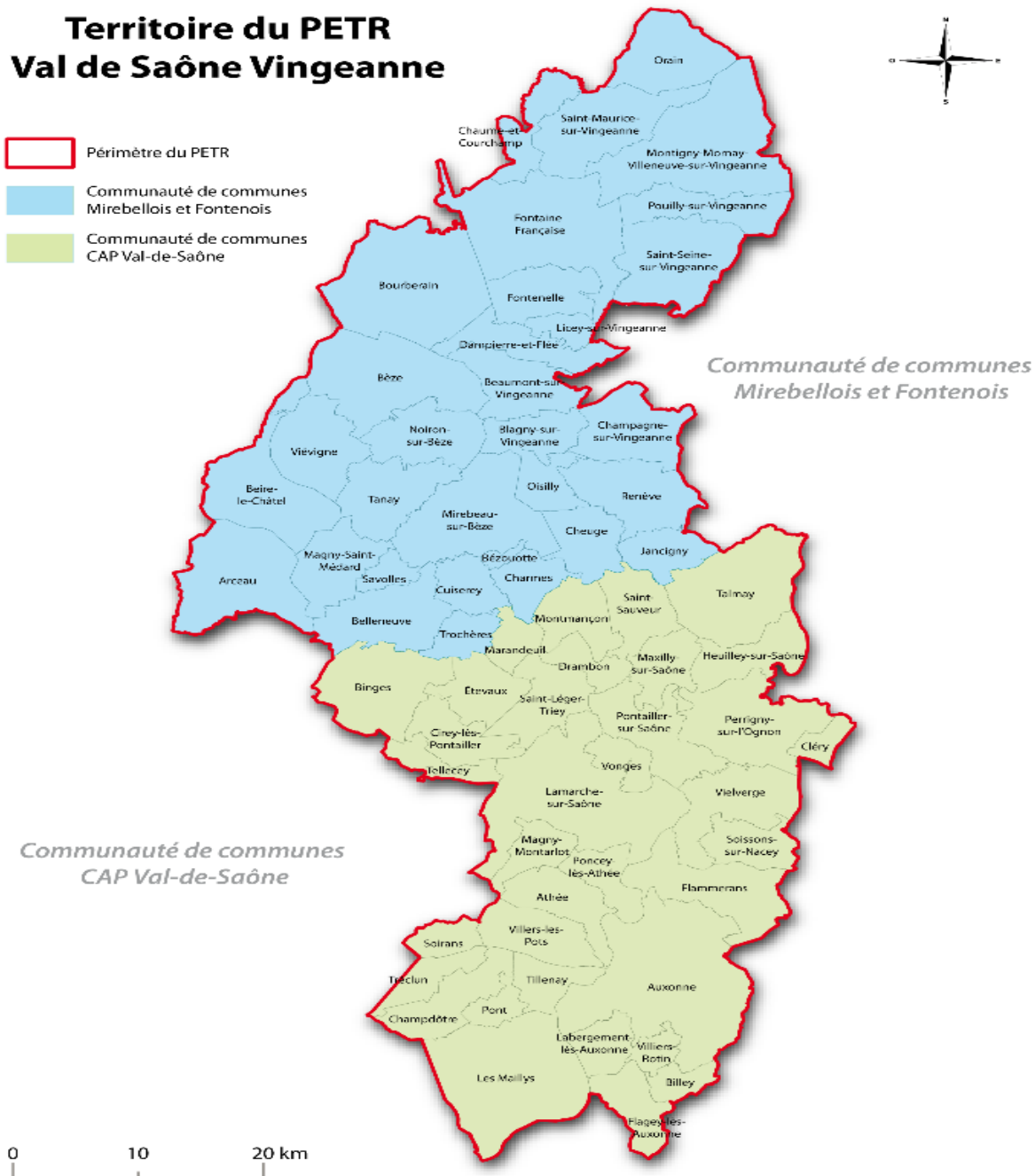
6 La densité de population de la Côte d'Or étant de 60 habitants par km²

Par ailleurs, l'offre en transports en commun urbains 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 à nouveau 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 :

- un 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.

Ces grandes orientations sont inchangées par rapport au projet de SCOT précédemment soumis à la MRAe.

2.3. Historique

L'avis de la MRAe du 11 septembre 2018, émis sur la base du projet de SCoT arrêté le 15 mai 2018, concluait de la façon suivante :

« 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.

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 (densité en logements) 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 DOO¹⁰ 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*

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.

10 Document d'orientations et d'objectifs

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. »

3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Il est attendu que le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le DOO du SCoT Val de Saône Vingeanne prennent en compte les recommandations déjà formulées dans l'avis du 11 septembre 2018, notamment en ce qui concerne les objectifs et les moyens mis en œuvre pour modérer la consommation d'espace.

Le présent avis a ainsi pour vocation d'analyser l'intégration dans le nouveau projet de SCoT des attentes formulées dans le précédent avis. Il se focalisera sur les thématiques reprises en conclusion de l'avis du 11 septembre 2018.

4. Analyse de la qualité du dossier et de la prise en compte de l'environnement

4.1. Densité et consommation de l'espace

Le SCoT Val de Saône Vingeanne arrêté le 4 décembre 2018 prévoit un scénario de croissance identique à celui arrêté le 15 mai 2018, basé sur un rythme de croissance annuelle moyenne d'environ 1,1 %, permettant l'accueil d'environ 8 700 habitants dans les 20 prochaines années.

Habitat

L'objectif de production de 240 nouveaux logements¹¹ par an est inchangé, ainsi que celui relatif à la consommation d'espace pour l'habitat, de 224,20 hectares sur 20 ans. Il apparaît du reste que le tableau des enveloppes urbanisables (prescription 18) n'est pas très clair, l'énoncé de la troisième colonne - « *enveloppe urbanisable en extension autorisée à vocation habitat à l'horizon 20 ans* » - correspondant en fait à la période comprise entre la onzième et la vingtième année de SCoT.

L'introduction d'une prescription relative au réinvestissement prioritaire des centre-villes, si elle est assez favorable, apparaît sans effet sur la consommation globale en extension, qui reste inchangée. Par ailleurs, l'objectif de production de 15 % des nouveaux logements par densification du tissu urbain existant, s'il est désormais renforcé juridiquement en faisant l'objet d'une prescription, se situe bien en deçà de la simple recommandation figurant dans la première version du SCoT qui retenait un objectif de production de 30 % (recommandation 7 F).

La répartition de l'enveloppe foncière par établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et par polarité est également inchangée. L'enveloppe foncière sera consommée à hauteur de 41 % (92,2 hectares) dans les villages où la densité envisagée est la plus basse (12 logements par hectare). Le caractère peu cohérent de cette répartition avec les ambitions du PADD persiste.

Cependant, la nouvelle version du SCoT a renforcé les objectifs de densité minimale pour les zones d'extension, antérieurement formulées sous forme de recommandations, en les transformant en

11 Pour rappel : 150 logements sur le territoire de la communauté de communes Pontailier Val de Saône et 90 logements sur la communauté de communes Mirebellois et Fontenois

prescriptions¹². Néanmoins elle n'en a pas rehaussé le niveau d'ambition, ce qui ne permet pas d'envisager véritablement une réduction de la consommation foncière.

La superficie minimale de 5 000 m² des dents creuses pour la réalisation d'une orientation d'objectifs et de programmation (OAP) apparaît trop importante et pourrait être réduite au moins à 2 000 m². Alors que le SCoT a identifié un potentiel de densification de l'ordre de 100 hectares de dents creuses, le DOO dispose que seules les opérations d'aménagement des dents creuses supérieures à 5 000 m² seront soumises aux objectifs de densité minimale précités.

La MRAe recommande de poursuivre le travail engagé, notamment en ce qui concerne le renforcement des prescriptions relatives à la densification et à la mobilisation des potentialités des enveloppes urbaines, dans un objectif de modération de la consommation d'espace envisagée, en particulier en extension.

4.2. Développement économique

Dans son avis du 11 septembre 2018, la MRAe recommandait notamment de justifier davantage les besoins fonciers avancés dans le DOO en matière économique et commerciale et d'établir des priorités dans l'ouverture à l'urbanisation.

Le dossier modifié ne propose pas véritablement d'éléments de justification complémentaires. Cependant, il est noté que des priorités de développement sont définies, dans la prescription 20. L'urbanisation des zones d'activités économiques (ZAE) devra ainsi privilégier l'optimisation des enveloppes urbaines existantes avant d'envisager leur extension, et l'extension d'une ZAE est possible dans les limites définies par le SCoT et à condition que les surfaces de cette ZAE soient commercialisées au minimum à 70 %, ce qui va dans le sens de la recommandation émise par la MRAe.

L'enveloppe foncière globale n'est cependant pas modifiée (94,9 hectares, les 79,9 ha indiqués dans le tableau de synthèse figurant dans la prescription 25 paraissant erronés) ; la consommation foncière en extension est même légèrement supérieure à celle du projet initial (52,4 hectares contre 51,8 hectares).

Par ailleurs, le nouvel atlas cartographique produit n'est pas pleinement satisfaisant. En premier lieu, l'échelle des cartes varie du simple au double. Ensuite, les cartes ne distinguent pas les zones existantes des extensions envisagées.

4.3. Espaces naturels et agricoles et continuités écologiques

Espaces naturels et continuités écologiques

Le nouvel atlas cartographique comporte deux cartes présentant la trame verte et bleue du SCoT. Ces cartes gagneraient cependant à être présentées au format A0, afin de faciliter la mise en œuvre du SCoT.

Zones humides

La carte des zones humides figurant dans le nouvel atlas cartographique pourrait également être présentée au format A0.

Le SCoT joue davantage son rôle intégrateur que dans sa version initiale, en indiquant dans la prescription 34 que « *le principe éviter-réduire-compenser sera appliqué* ».

Espaces agricoles

Malgré la volonté de « *préserver la trame agricole du territoire* » affichée dans le DOO, celui-ci ne comporte pas de véritable stratégie de préservation de l'agriculture. Le DOO n'identifie pas les espaces agricoles à préserver à l'échelle du SCoT.

Le DOO prescrit uniquement aux communes de réaliser une étude agricole lors de l'élaboration des documents d'urbanisme¹³. Cette prescription ne permet pas toutefois de résoudre le problème de cohérence interne du SCoT évoqué dans l'avis de la MRAe du 11 septembre 2018, puisque le projet de développement du SCoT sur les 20 prochaines années est susceptible d'impacter en priorité des terres agricoles.

4.4. Autres enjeux identifiés par la MRAe dans son avis du 11 septembre 2018

Le SCoT ne comporte pas d'évolutions significatives sur ces autres thématiques (notamment eau potable,

12 Prescription 18 : pôle primaire : 21 logements/ha ; pôles secondaires : 16,5 logements/ha ; pôles relais : 15,5 logements/ha ; pôles relais en devenir : 14 logements/ha ; villages : 12 logements/ha

13 La recommandation 15 a été transférée et complétée dans la prescription 38 : « *une étude agricole devra être réalisée lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle permettra notamment de déterminer et localiser les espaces agricoles à préserver* ».

assainissement, paysage et cadre de vie, risques et nuisances, énergie, climat et qualité de l'air), permettant de répondre aux recommandations de la MRAe.

En ce qui concerne plus particulièrement l'eau potable, **la MRAe renouvelle sa recommandation de démontrer que le projet de développement démographique et économique du SCoT est bien soutenable au regard de la ressource disponible aujourd'hui et à terme.**

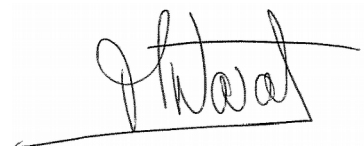
6. Conclusion

La MRAe constate une très faible prise en compte des recommandations formulées dans son avis du 11 septembre 2018, même si elle note quelques évolutions positives dans le DOO. Ainsi, l'objectif de production de nouveaux logements par densification du tissu urbain existant est désormais énoncé sous forme prescriptive, cependant il se situe très en deçà de la recommandation antérieure (15 % au lieu de 30%). S'agissant du développement économique, le SCoT fixe désormais des conditions à l'extension des ZAE existantes, mais le volume global reste identique et important tel que souligné précédemment.

Un nouveau chapitre a été ajouté pour améliorer l'explication des choix retenus, intégré dans le volet 4 « Évaluation environnementale ». Cependant il ne permet pas de mieux justifier les besoins fonciers avancés dans le DOO, qui sont inchangés, en matière économique et commerciale.

Plus globalement, le projet de développement du SCoT n'est pas modifié. Son adéquation vis-à-vis notamment de la disponibilité de la ressource en eau serait à confirmer, au vu des tensions existant d'ores et déjà sur certaines parties de son territoire. En matière de consommation d'espace et notamment de densités ou de mobilisation du potentiel disponible dans l'enveloppe urbaine existante, le travail engagé gagnerait à être poursuivi afin que ce SCoT puisse jouer pleinement son rôle de document « intégrateur », qui a vocation à devenir ensuite le seul document de référence opposable pour les démarches de planification locales.

Le présent avis a été délibéré le 26 février 2019
Pour publication conforme,
La Présidente de la MRAe Bourgogne Franche-Comté

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Novat', written over a horizontal line.

Monique NOVAT