

*Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Franche-Comté*

Besançon, le

16 OCT. 2013

*Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables
Département Aménagement Durable*

Avis de l'autorité environnementale

Évaluation environnementale du schéma de cohérence territoriale du Territoire de Belfort (90)

Contexte du projet

Le syndicat mixte en charge du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Territoire de Belfort a saisi l'autorité administrative compétente en matière d'environnement sur le projet d'élaboration de son SCoT, conformément aux dispositions de l'article R121-14 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale a accusé réception de cette demande le 17 juillet 2013 et dispose à compter de cette date, d'un délai de trois mois pour formuler son avis (article R 121-15 du code de l'urbanisme).

Cet avis simple est préparé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) après consultation de l'Agence Régionale de la Santé (ARS). Il vise à éclairer le public sur la qualité de l'évaluation environnementale comprise dans le dossier et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. A cet effet, l'avis sera joint au dossier d'enquête publique.

Le périmètre du SCoT couvre l'ensemble du département du Territoire de Belfort ce qui représente 102 communes et plus de 142 000 habitants.

Les enjeux prioritaires identifiés dans le dossier concernent :

- la maîtrise de l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers liée à l'urbanisation ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques à travers la trame verte et bleue ;
- la préservation de la ressource en eau, quantitativement et qualitativement.

Le projet de SCoT est bâti autour de trois axes :

- une métropole à dimension humaine ;
- pour un territoire organisé, cohérent, solidaire ;
- franchir un palier qualitatif.

I – Analyse qualitative du dossier

Complétude et lisibilité des informations

L'ensemble des rubriques constitutives de l'évaluation environnementale et mentionnées dans l'article R122-2 du code de l'urbanisme, sont bien intégrées au dossier de SCoT.

Les thèmes abordés pour décrire l'état initial de l'environnement sont pertinents, présentés de façon claire et illustrés par de nombreuses cartes ce qui permet d'avoir une vision globale des richesses et faiblesses du Territoire.

Le rapport de présentation n'évoque pas le projet de SAGE de l'Allan (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) en cours d'élaboration et qui a identifié les enjeux suivants :

- la gestion équilibrée et durable de la ressource ;
- l'amélioration de la qualité de l'eau ;
- la prévision et la gestion des crues ;
- la préservation et la mise en valeur des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole.

Qualité et pertinence des données mobilisées.

Le degré d'analyse de l'état initial de l'environnement semble globalement approprié au projet. Les méthodes et données mobilisées pour établir l'état initial de l'environnement sont de bonne qualité et pertinentes.

Concernant la description des espèces faunistiques et floristiques du département, il convient de souligner qu'au-delà du simple travail bibliographique et de collecte des données environnementales connues, le maître d'ouvrage du SCoT a conduit en 2011, une étude spécifique sur la Trame Verte et Bleue du département.

Cette étude de qualité permet d'identifier les communes présentant des éléments de richesse et/ou de fragilité des continuités écologiques.

La démarche de l'évaluation environnementale a bien été réalisée de façon itérative ; des échanges et des réunions thématiques ont permis de dégager trois enjeux principaux :

- la maîtrise de l'artificialisation des sols naturels, agricoles et forestiers liée à l'urbanisation et l'étalement urbain ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques à travers la trame verte et bleue ;
- la préservation de la ressource en eau, quantitativement et qualitativement.

II – Prise en compte de l'environnement et de la santé humaine

Caractérisation des impacts de projet

La méthode d'évaluation des incidences du SCoT est recevable. Elle consiste à définir le degré de sensibilité (significatives/moyennes à faibles/positives) du projet au regard de treize thèmes : artificialisation des sols, agriculture, paysage, eau, ...

Toutefois, la **description des impacts** potentiels n'est pas satisfaisante.

La partie consacrée aux incidences du projet sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement (p 41 à 49) est contestable sur le plan réglementaire.

Cette partie du rapport entend répondre à l'exigence posée par le 4ème alinéa de l'article R 122-2 du code de l'urbanisme en croisant les principales zones à enjeux environnementaux (Natura 2000 notamment) avec les principaux secteurs de développement. Toutefois, le caractère superficiel de l'analyse comme l'absence de cartographies de superposition révélant les impacts, leur nature et leur ampleur, diminuent la partie du rapport au regard des attendus de la réglementation.

L'analyse des incidences concernant la ressource en eau potable n'est pas pertinente. A titre d'exemple, l'évaluation environnementale affirme (p23) que « l'augmentation des besoins en eau potable peut être compensée par la baisse de consommation en eau des ménages constatée depuis plusieurs années. » Or, l'état initial de l'environnement (p57) montre que la maîtrise de la consommation d'eau par la population et l'amélioration des rendements ne pallieront pas « la nécessité de trouver des ressources supplémentaires de l'ordre de 178 000 m3 d'ici 2020, représentant 2% d'augmentation ».

Les dispositions visant à prendre en compte de l'environnement ne sont pas toujours adaptées aux enjeux.

Le SCoT a identifié trois principaux enjeux environnementaux. Leur prise en compte devrait donc se traduire par un certain nombre de dispositions contenues plus particulièrement dans le DOO (document d'orientation et d'objectifs, seul document opposable juridiquement aux PLU et cartes communales dans une relation de compatibilité). Or, la plupart des dispositions du DOO sont difficilement applicables, car trop imprécises ou trop complexes à mettre en œuvre.

Enjeu n°1 : La maîtrise de l'artificialisation des sols naturels, agricoles et forestiers liée à l'urbanisation et l'étalement urbain.

La difficulté principale réside dans le fait que le SCoT fixe ses objectifs à un horizon 2020. La durée de validité de ses dispositions sera donc très courte, ce qui n'est pas cohérent avec la vocation du SCoT qui se doit d'être un outil prospectif et qui n'est pas sans poser des difficultés de mise en œuvre.

En effet, l'ensemble des PLU et des cartes communales approuvés ou en cours d'élaboration seront contraints à revoir leurs perspectives de développement et superficies ouvertes à l'urbanisation pour s'inscrire dans un pas de temps compris entre 2010 et 2020. Ils seront dépourvus de cadre pour établir leur projet de développement au-delà de cette échéance et ne pourront jouer pleinement leur rôle de planification. Au-delà de 2020, le SCoT sera juridiquement inefficace pour encadrer l'artificialisation des sols.

Par ailleurs, le DOO définit des mesures qui sont par essence favorables à une limitation de consommation de foncier. Néanmoins, leur caractère insuffisamment opérationnel et prescriptif relativise sensiblement leur portée réelle. La liste de ces mesures est présentée en annexe.

Enjeu n°2 : La préservation de la biodiversité et des continuités écologiques à travers la trame verte et bleue.

Le SCoT a placé la trame verte et bleue au cœur de sa politique de préservation de la biodiversité. La qualité de l'étude spécifiquement menée sur ce thème a déjà été soulignée. Elle fournit une description des milieux naturels, réservoirs de biodiversité, corridors écologiques et points de fragilités par sous-trames (forestière, aquatique, prairie en lit majeur et pelouses sèches). Les mesures de conservation sont illustrées sur la carte produite en page 27 du DOO et déclinées par territoires. Certaines dispositions sont sujettes à interprétation et mériteraient d'être précisées (voir précisions en annexe).

Enjeu n°3 : La préservation de la ressource en eau, quantitativement et qualitativement.

La sécurisation de l'alimentation en eau potable, tant sur le plan qualitatif que quantitatif est une priorité départementale que le SCoT a bien intégrée. De façon très claire, le PADD affirme que « l'alimentation en eau potable conditionne les capacités d'accueil de la population ».

La lutte contre l'imperméabilisation et l'artificialisation des surfaces, l'infiltration et la réutilisation des eaux de pluie constituent des mesures qui contribueront au renfort de la sécurisation de l'alimentation en eau potable tant par la recharge des eaux souterraines que par la diminution des prélèvements à la ressource.

Cependant, ces actions seront insuffisantes pour répondre aux besoins. Seule une étude opérationnelle permettra de définir les mesures appropriées. Ainsi, contrairement à ce qui est affirmé en page 23 de l'évaluation environnementale, la baisse de consommation en eau des ménages ne pourra compenser l'augmentation des besoins. Il est nécessaire de rappeler que la Communauté d'agglomération belfortaine dépend, au moins cent jours par an, du captage d'eau de captage de Mathay.

Mise en œuvre de la logique éviter, réduire, compenser les effets du projet

Une difficulté réside dans la qualification des incidences et notamment après mise en œuvre des mesures de réduction.

En effet, le porteur de projet estime que la plupart des incidences du SCoT, après mesures, seront positives. Or, s'agissant d'un document autorisant le développement du territoire (habitat, activités, commerce), les effets résiduels sur l'environnement existent pratiquement toujours quand bien même ce développement serait encadré.

Il faut rappeler à ce sujet que ce ne sont pas les mesures du SCoT qui doivent être évaluées mais bien les effets du projet sur l'environnement.

La pertinence de l'évaluation s'en trouve de fait affectée sans pour autant disqualifier les orientations ou les mesures proposées par le SCoT.

Les commentaires portés en page 20 du rapport d'évaluation environnementale confirment d'ailleurs la relative ambiguïté du porteur de projet au regard de la qualification des incidences : « *la définition d'une trame verte et bleue, les objectifs de maîtrise de l'artificialisation...la protection des zones humides...contribuent à limiter fortement les incidences des projets d'urbanisation et d'infrastructures que le projet de SCoT identifie* ». Si les incidences sont effectivement fortement limitées, elles n'en deviennent pas positives pour autant. La conclusion générale de la page 40 est d'ailleurs tout à fait explicite à ce sujet.

Par ailleurs, de nombreuses mesures de réduction des incidences ne sont pas traduites de façon prescriptive dans le DOO. Citons comme exemple, le thème du paysage. L'évaluation environnementale (p15) affirme que « des orientations graphiques dans le DOO exposent les mesures en faveur du paysage » ou encore que (p16) « dans les PLU, les OAP [orientation d'aménagement et d'orientation] devront apporter des solutions d'aménagement qui prennent en compte le paysage et assurent la bonne intégration paysagère ». Or, aucune de ces mesures de réduction des impacts n'est reprise dans le DOO.

Enfin, certaines mesures de réduction envisagées échappent clairement aux possibilités réglementaires ouvertes au SCoT et renvoient donc à des structures externes ou à des actions à mener en dehors des champs de compétences du SCoT. Seules les mesures de réduction directement mises en œuvre par le SCoT devraient être évaluées.

Conclusion

Le degré d'analyse de l'état initial de l'environnement est globalement adapté aux enjeux du territoire du SCoT. L'étude menée sur la Trame Verte et Bleue est une réelle plus-value pour la prise en compte de l'environnement.

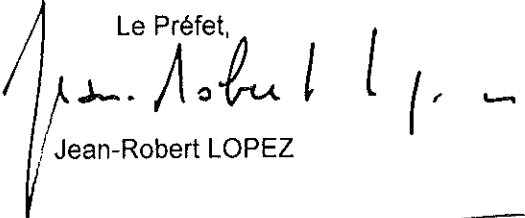
Néanmoins, les dispositions du document d'orientation et d'objectifs (seul document opposable aux PLU et cartes communales) visant à la prise en compte des principaux enjeux identifiés sur le territoire du SCoT n'ont pas un caractère suffisamment opérationnel et fragilisent la portée réelle du SCoT.

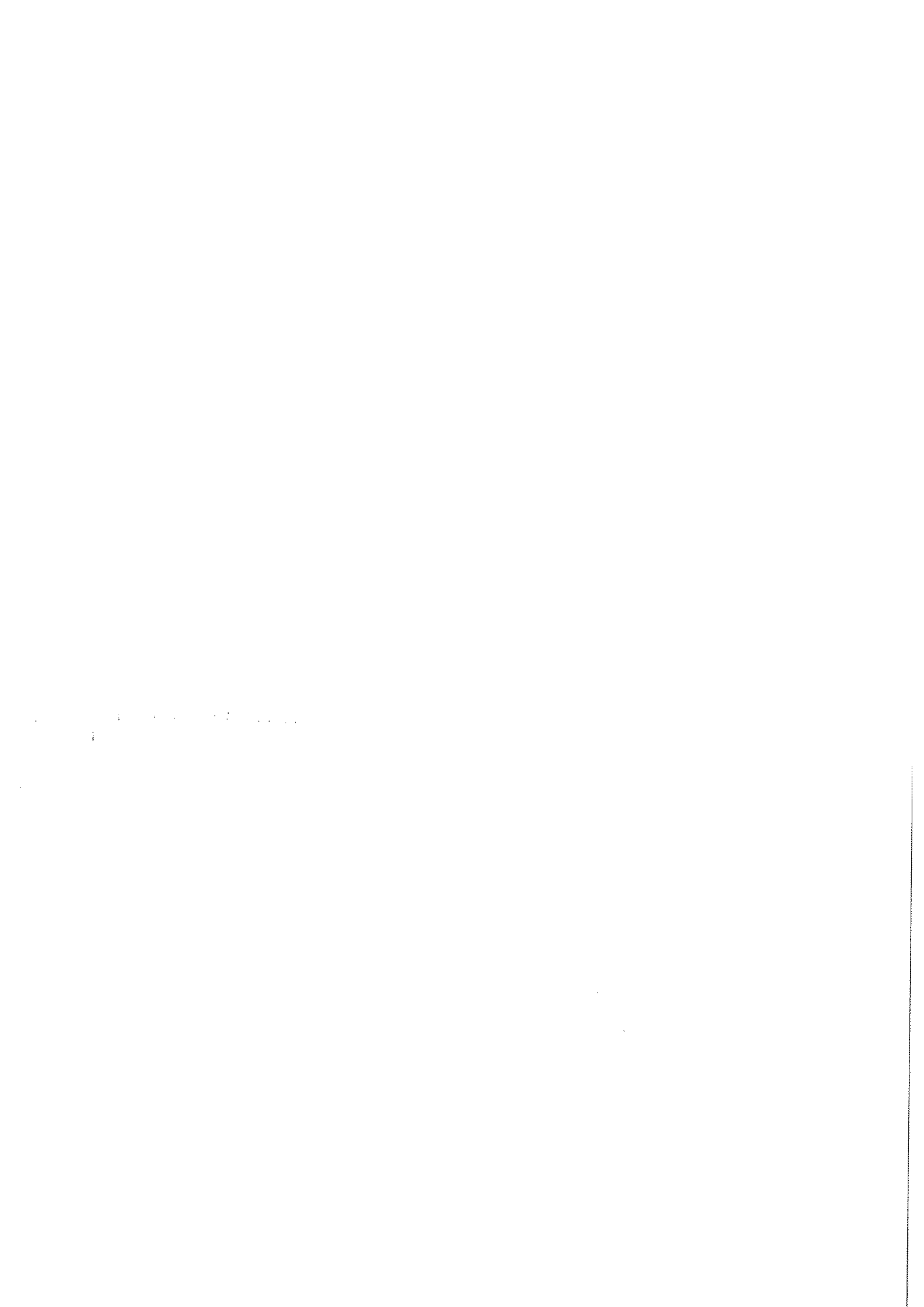
Son échéance très courte (2020) pour un document de planification à vocation prospective constitue le principal écueil. Cet horizon ne permet pas d'encadrer le développement des documents locaux traditionnellement prévu sur une période plus longue (10 à 15 ans) et pénalise la poursuite de l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols, pourtant identifié comme le premier enjeu du SCoT. Par ailleurs, le cumul des surfaces à urbaniser autorisées par commune (tableau p 23 du DOO) s'élève à plus de 300 hectares hors emprise urbaine, bien loin de l'objectif affiché de 180 hectares.

Les dispositions opérationnelles du SCoT nécessitent par conséquent un travail de clarification pour garantir sa bonne application.

La démarche d'évaluation environnementale a bien été réalisée de façon itérative et a permis d'identifier trois enjeux environnementaux principaux sur le territoire du SCoT.

Toutefois, l'analyse des impacts du projet sur l'environnement présente des biais méthodologiques. La qualification des incidences, et notamment après mise en œuvre des mesures de réduction, s'en trouve ainsi affectée.

Le Préfet,

Jean-Robert LOPEZ



Annexes à l'avis de l'autorité environnementale sur le projet de SCoT du Territoire de Belfort

La prise en compte de l'environnement :

Le patrimoine naturel :

Les données relatives au parc régional naturel (PNR) et arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) méritent d'être actualisées (p 24 de l'état initial de l'environnement) : Le rapport indique que la charte du Parc a été révisée une première fois en 1998 et qu'elle fait l'objet d'une deuxième révision lancée en mars 2007. Or, cette information est erronée, la deuxième révision a été réalisée en 2012. La charte en vigueur est applicable depuis le 02 mai 2012.

De même, au sein de la partie consacrée aux APPB, les deux derniers paragraphes sont erronés. Il convient de mentionner que deux projets d'APPB sont en cours d'élaboration :
- La basse vallée de la Savoureuse,
- Les ruisseaux de têtes de bassin du piémont vosgien accueillant l'écrevisse à pattes blanches.
Un troisième projet portant sur la pelouse de Chèvremont doit faire l'objet d'une étude d'opportunité complémentaire.

Le DOO (p24) prévoit des dispositions en faveur de la préservation du paysage sujettes à interprétation. Les notions de « vues emblématiques » ou de « grands paysages » que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte pourraient être définies et les sites concernés pourraient être identifiés dans le SCoT.

La lutte contre l'artificialisation des sols :

Pour lutter contre la consommation d'espace et ses conséquences sur l'environnement, le projet de SCoT définit une armature urbaine dite de « polycentrisme équilibrée » et développe un certain nombre de principes de planification et d'urbanisation vertueux (accueil privilégié des logements dans les pôles, incitation à l'élaboration de documents d'urbanisme intercommunaux, urbanisme phasé allant du centre vers la périphérie...).

Toutes ces mesures sont effectivement par essence favorables à une limitation de consommation de foncier. Néanmoins, le caractère insuffisamment opérationnel et prescriptif des dispositions du DOO en la matière relativise sensiblement la portée réelle de ces ambitions.

En l'état, cinq écueils principaux s'opposent à l'applicabilité du SCoT aux documents d'urbanisme locaux, tant au moment de leur élaboration qu'au moment de l'examen de leur compatibilité avec celui-ci.

➤ Les pôles identifiés dans le SCoT doivent accueillir au moins 50 % des logements créés. La clé de répartition des logements n'étant établie qu'à l'échelle des intercommunalités, en l'absence de PLU intercommunaux, il sera pratiquement impossible de contrôler la réalité de création de logements dans les différents pôles.

➤ Le DOO mentionne que l'objectif de limitation de la consommation d'espace ne concerne que les extensions de l'emprise urbaine. Les terrains situés à l'intérieur de l'emprise urbaine ne sont donc pas décomptés. Ce postulat est inexact, les articles L 122-1-2 et R 122-2 du code de l'urbanisme ne distinguent pas ces deux notions.

➤ L'objectif d'accueil de logements est traduit en superficie urbanisable. Deux tableaux (p21 et 23 du DOO) présentent des objectifs maximums en termes de surfaces urbanisables en dehors des emprises urbaines. Les chiffres de ces deux tableaux sont contradictoires. L'objectif maximum d'artificialisation est fixé pour l'habitat à 180 hectares (tableau p21) avec comme

déclinaison et par exemple un maximum de 33 hectares pour la première couronne de Belfort. Le tableau de la page 23 autorise quant à lui un maximum de 54 hectares pour ces mêmes communes et pour un même pas de temps. De la même façon, le cumul des surfaces par communes (chaque commune hors pôles ayant droit à un minimum de 2 hectares) du tableau de la page 23 autorise un maximum de 311 hectares bien loin des 180 hectares évoqués précédemment.

➤ Une autre règle vient augmenter les plafonds de surface à ne pas dépasser pour les zones à urbaniser (AU). Cette disposition prévoit que par commune, les zones à urbaniser hors emprise urbaine ne devront pas excéder 15 % de l'emprise urbaine existante. Malgré les schémas type de la page 22 pour éclairer cette notion, il est vraisemblable que cette règle donne lieu à des interprétations différenciées de nature au final à remettre en cause sa portée réelle. Par ailleurs, cette disposition présente également l'effet pervers de donner une prime aux communes déjà étalées.

➤ le DOO est en revanche dépourvu de dispositions relatives à des normes ou objectifs de densité. Ce type de disposition est pourtant relativement efficace pour juger de l'adéquation entre besoins en logements et surfaces ouvertes à l'urbanisation et par conséquent pour évaluer la compatibilité des documents d'urbanisme locaux (PLU et cartes communales) avec le SCoT. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) signale à ce sujet (p. 27) que l'atteinte de l'objectif de réduire de 20 % la consommation d'espace par l'habitat passe également par le développement de formes résidentielles plus denses. Le fait de ne pas fixer d'objectifs en la matière pénalise donc sans doute la poursuite de cet objectif.

S'agissant de la consommation d'espace par les activités, le SCoT fixe une limite à 100 hectares mais sans disposition réelle pour cadrer cet objectif. Outre que cette ambition est relativement modeste au regard des disponibilités existantes sur le territoire, l'absence d'encadrement ne permet pas d'affirmer que le développement se fera principalement dans les pôles comme le postule le SCoT.

Sur la question de la maîtrise de la consommation d'espace, malgré la volonté affichée par le porteur du projet, on peut douter de l'efficacité voire du caractère réellement applicable des dispositions prévues.

La préservation de la biodiversité et des continuités :

En page 25, le DOO indique que « les espaces naturels inventoriés ou protégés (Arrêté de Protection de Biotope, Natura 2000, ZNIEFF 1 et 2, Espace Naturel Sensible, ...) sont identifiés et pris en considération en tant que réservoirs de biodiversité (espèces concernées et fonctionnement biologique) et sont identifiés et pris en considération dans les documents d'urbanisme ». Or, la notion de « prise en considération » est sujette à interprétation et risque de poser quelques difficultés au moment de l'appréciation de la compatibilité des documents d'urbanisme avec le SCoT.

De même, le DOO impose un examen particulier des zones humides dans le cadre de l'élaboration des PLU. Or, cette exigence s'applique également aux cartes communales (article L124-2 du code de l'urbanisme).

L'étude spécifique sur la Trame Verte et Bleue pourrait être jointe en annexe au SCoT car elle possède un catalogue d'actions pouvant se révéler très utile lors de l'élaboration des documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux.

La préservation de la ressource en eau :

Concernant l'assainissement, la seule orientation figurant dans le DOO consiste à prendre en compte la réalisation de stations d'épuration par un zonage spécifique dans les documents

d'urbanisme. Il convient de rappeler que l'assainissement collectif n'est pas la seule possibilité retenue par la législation et que l'assainissement non collectif ne doit pas être éliminé des solutions proposées lorsque les conditions le permettent.

En tout état de cause, il est nécessaire d'insister sur le fait que les documents d'urbanisme doivent assurer une cohérence entre les zones à urbaniser et le zonage d'assainissement, lequel doit, à cet effet, figurer dans le PLU ou la carte communale.

Les risques et nuisances :

Pollution du sous-sol :

Concernant la liste des sites affectés par une pollution du sous-sol ou des eaux souterraines, ayant une origine industrielle (p75), il convient d'apporter une précision sur le site mentionné de Grandvillars.

En effet, la pollution identifiée affecte les terrains exploités par la société LISI mais également ceux exploités par la société SELECTARC (fabrication de baguettes de soudure), les deux sociétés étant situées sur la zone dite « des Forges » qui est globalement affectée par une pollution historique d'origine industrielle. Cette zone fait actuellement l'objet de travaux de remise en état avec traitement des pollutions générées par les sociétés LISI et SELECTARC.

Le transport de matières dangereuses :

Le rapport de présentation (p81) évoque la présence des canalisations de transport de matières dangereuses dans le Territoire de Belfort et précise que des zones de servitudes sont attachées à la construction et à l'entretien de ces canalisations. Il convient d'ajouter que ces ouvrages sont affectés :

- d'une zone de dangers graves pour la vie humaine dans laquelle toute construction ou extension d'immeubles de grande hauteur et d'établissements recevant du public relevant de la 1ère à la 3ème catégorie ;
- d'une zone de dangers très graves pour la vie humaine dans laquelle sont en outre proscrites toutes constructions ou extensions d'immeubles de grande hauteur et d'établissements recevant du public susceptibles de recevoir plus de 100 personnes.

Par ailleurs, dans l'ensemble de la zone des dangers significatifs pour la vie humaine, l'exploitant de la canalisation doit être informé de tout projet le plus en amont possible, afin qu'il puisse prévoir les dispositions compensatoires éventuellement nécessaires (renforcement de la canalisation ou de sa protection ...).

Le risque minier :

L'état initial de l'environnement affirme (p80) que 13 communes possèdent des sites miniers susceptibles d'occasionner des mouvements de terrain sans toutefois les citer.

Les nuisances liées au bruit :

Le DOO du SCoT instaure que « l'urbanisation future doit tenir compte des nuisances sonores occasionnées par les infrastructures de transport terrestres ». Or, les autres sources de bruit ne doivent pas être négligées. A titre d'exemple, il y a lieu de rappeler que les équipements frigorifiques ou de ventilation des installations d'activité, d'artisanat ou de commerce peuvent également générer des nuisances de proximité importantes pour la population.

