



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de schéma de cohérence territoriale du Haut-Jura**

n° FC 2016-580

Table des matières

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis.....	3
1.1. Principes généraux.....	3
1.2. Modalités de préparation et d'adoption de l'avis sur le SCoT du Haut-Jura.....	4
2. Présentation du territoire et du projet de SCoT du Haut-Jura.....	4
2.1. Contexte.....	4
2.2. Le projet de développement du SCoT.....	6
3. Les enjeux environnementaux identifiés par l'AE.....	7
4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet.....	7
4.1. Avis sur le contenu général du dossier, le caractère complet du rapport environnemental et le résumé non technique.....	7
4.2. Analyse de l'état initial de l'environnement.....	8
4.3. Avis sur la justification des choix au regard de l'environnement et les solutions envisagées	11
4.4. Avis sur l'analyse des incidences du SCOT sur l'environnement et sur la prise en compte des thématiques environnementales.....	11
5. Conclusion.....	16

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), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) – comme d'autres documents d'urbanisme – doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (Ae).

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. L'évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les aménagements envisagés. De manière générale, l'évaluation environnementale, le cas échéant intégrée au rapport de présentation du document, doit comporter :

- 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 l'environnement ;
- 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 ;
- une définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan, afin de permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;
- un résumé non technique ainsi qu'une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation doit être proportionné à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

L'avis de l'Ae 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. A 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 de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'autorité environnementale compétente pour les 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 de l'avis sur le SCoT du Haut-Jura

La DREAL Bourgogne-Franche-Comté a été saisie le 26 septembre 2016 par le syndicat mixte du parc naturel régional (PNR) du Haut-Jura de son projet de SCoT. Elle a accusé réception de sa demande et de son dossier complet le 28 septembre 2016. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 26 décembre 2016 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) a été consulté le 28 septembre 2016 et a transmis son avis à la DREAL le 19 octobre 2016. La direction départementale des territoires (DDT) du Jura a également produit une contribution le 24 octobre 2016.

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

Au terme de la réunion de la MRAe du 19 décembre 2016, en présence des membres suivants : Philippe DHÉNEIN (président), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

Nb : en application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

2. Présentation du territoire et du projet de SCoT du Haut-Jura

2.1. Contexte

Le périmètre du SCoT du Haut-jura regroupe 79 communes et six communautés de communes sur deux départements, le Jura (66 communes) et le Doubs (13 communes). Toutes ces communes sont membres du PNR du Haut-Jura et lui ont transféré la compétence pour l'élaboration du SCoT du Haut-Jura.

Le territoire du Haut-Jura connaît un développement contrasté. La désindustrialisation, l'abandon du tourisme social et l'explosion des mobilités remettent progressivement en question les grands équilibres du territoire. Les villes centres perdent des habitants tandis que les bourgs ruraux se renforcent.

Le territoire du Haut-Jura, qui est situé en moyenne montagne, est caractérisé par la qualité de ses espaces naturels : couverture forestière étendue, mêlant forêts anciennes et plantations récentes, prés-bois, milieux humides et aquatiques, prairies et pelouses. Cette haute qualité écologique se traduit à travers l'importance des superficies couvertes par des zonages de protection ou contractuels : 35 % de Natura 2000, 18 % de ZNIEFF de type 1 et 3,5 % de zones réglementées. Les milieux terrestres (trame verte) sont peu fragmentés et globalement fonctionnels. À l'échelle du schéma régional de cohérence territoriale (SRCE), le territoire du SCoT du Haut-Jura apparaît comme un territoire couvert de « cœurs » de biodiversité et de continuités écologiques (y compris interrégionales et transfrontalières), terrestres ou aquatiques.

Le territoire du SCoT couvre environ 114 230 hectares. Environ 4 % de cette surface est artificialisée (4 665 hectares). L'armature territoriale s'articule autour de quatre niveaux : les villes (Saint-Claude et Morez), les bourgs-centres (7 communes), les pôles de proximité (7 communes) et les communes rurales (63 communes).

La transformation des conditions de vie à partir des années 1950 a entraîné une évolution profonde et rapide de l'organisation spatiale et des formes urbaines, sous la forme d'extension linéaire, d'étalement urbain en nappe ou dispersée, certaines communes pouvant combiner plusieurs formes d'évolutions morphologiques (Les Rousses). Du fait de l'application de la loi Montagne, le mitage est cependant relativement faible. Le diagnostic fait ressortir que ce sont les communes rurales qui consomment le plus de terrains agricoles ou naturels en discontinuité de l'enveloppe urbaine, ce qui révèle un vrai enjeu de qualité de l'urbanisation dans ces secteurs ruraux afin d'en diminuer les impacts sur les paysages, l'environnement et les ressources.

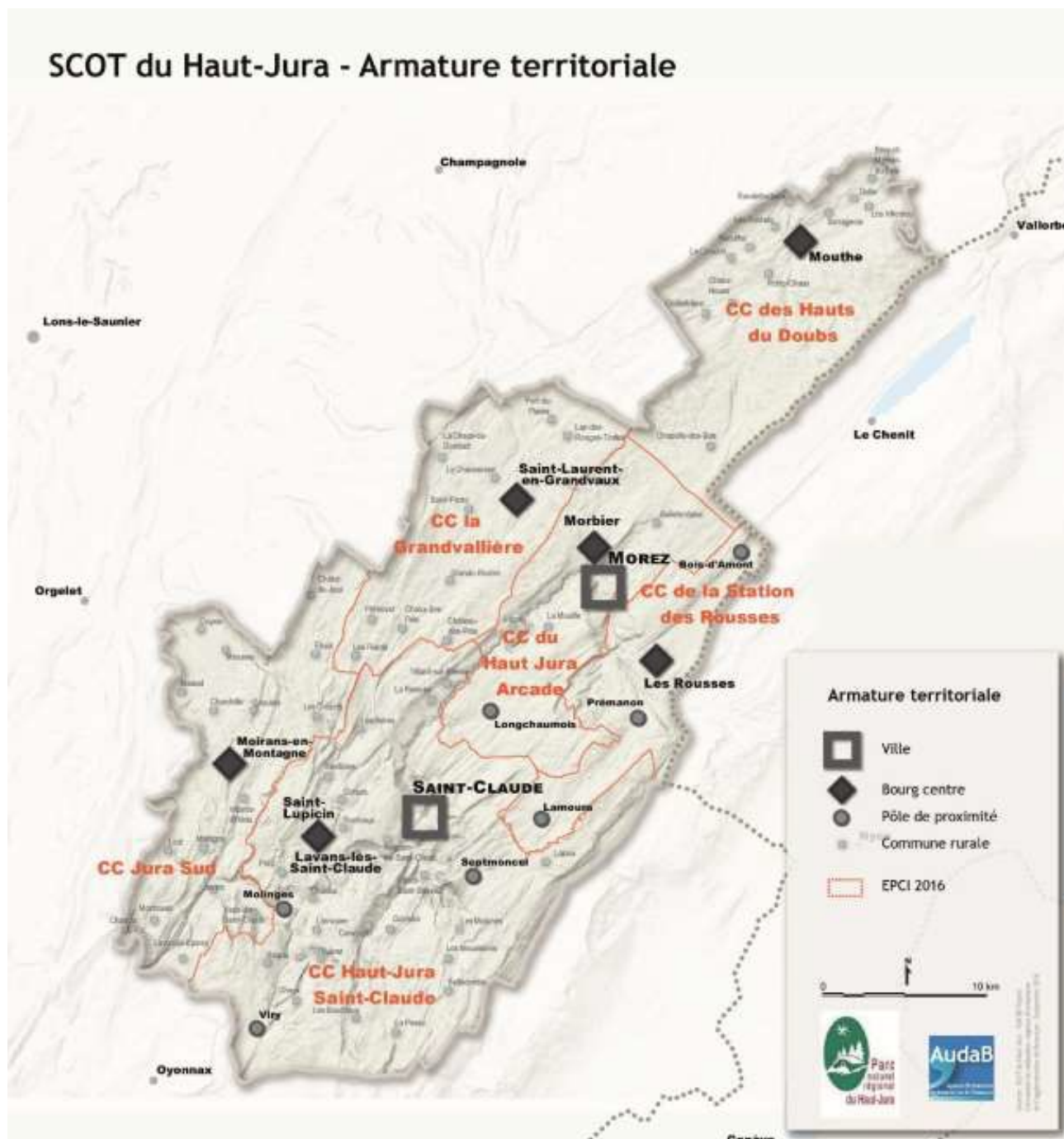
Les déplacements pendulaires sont dominés par la voiture (81 % en moyenne). Cela est notamment lié à une certaine déconnexion de l'offre de transports en commun par rapport aux besoins de mobilité interne au territoire, à la dispersion de l'habitat dans les petites communes qui rend plus difficile la mise en place de systèmes de transports alternatifs à l'automobile, ainsi qu'aux contraintes liées propres à ce territoire de moyenne montagne.

Le territoire comptait 53 768 habitants en 2010 avec une évolution démographique légèrement positive entre 1999 et 2009 (+ 820 habitants, soit + 0,15 % par an). Il est marqué par un équilibre global entre logement individuel et collectif, mais il existe de fortes inégalités de répartition : six communes concentrent 70 % du parc des logements collectifs du SCoT.

Le territoire du SCoT du Haut-Jura comptait 20 150 emplois en 2010. Les cinq communes principales - Saint-Claude, Morez, Moirans-en-Montagne, Les Rousses et Saint-Lupicin -, qui sont les seules à offrir plus de 1 000 emplois, concentrent 56 % des emplois du territoire. L'emploi salarié représente 85 % des emplois du territoire en 2010. L'industrie domine largement ces emplois salariés avec 40 % des effectifs (34 % de l'emploi total), loin devant l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale (26 %), puis le commerce (10 %).

Il existe trois axes économiques principaux au sein du territoire, répartis le long des trois axes routiers principaux :

- un axe dominant, Lons-le-Saunier-Saint-Claude (RD 470), qui concerne près de 40 % des surfaces totales réparties entre les zones de Moirans-en-Montagne et du Plateau du Lizon principalement ;
- un axe Oyonnax-Saint-Claude regroupant plus du quart des surfaces totales dans la basse vallée de la Bienne et à Saint-Claude ;
- un axe formé par la RN 5 qui représente un cinquième des surfaces totales en s'appuyant principalement sur les zones d'activités économiques de Saint-Laurent, de Morbier et des Rousses.



2.2. Le projet de développement du SCOT

Le projet de SCOT du Haut-Jura a été arrêté par le comité syndical du PNR du Haut-Jura le 17 septembre 2016. Il présente les perspectives d'aménagement du Haut-Jura à l'horizon 2035.

Le projet de SCOT du Haut-Jura est décrit dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui en constitue la partie opposable, ainsi que dans la « justification des choix ».

Le Haut-Jura se donne comme objectif de renforcer l'attractivité économique et résidentielle des pôles permettant d'assurer la complémentarité des communes entre elles. Le scénario retenu prévoit :

- l'accueil de 2 500 nouveaux habitants à l'horizon 2035, soit un rythme de croissance démographique légèrement supérieur à celui observé auparavant : environ + 5 % en 20 ans (contre + 4 % au cours des 20 années précédentes) ;
- la définition d'une enveloppe foncière de 329 hectares pour le logement, dont 90 hectares au minimum de mobilisation de dents creuses et 239 hectares en extension (soit environ 12 hectares par an en moyenne) ;
- la réalisation de 4 500 logements, dont la remise sur le marché de 550 logements ;
- la mobilisation de zones à urbaniser à vocation économique à hauteur de 104 hectares selon une répartition par commune et par établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la requalification des friches industrielles, d'immeubles tertiaires et des zones d'activités existantes étant prioritaire.

L'objectif prioritaire du SCoT est l'équilibre et le rapprochement des lieux d'emplois, de vie et de services reposant sur une organisation territoriale maillée par des polarités de tailles différentes. Le document « justification des choix » précise que « cette structuration du territoire reposera sur une montée en puissance des villes, appuyée par le réseau des bourgs-centres et des pôles de proximité ».

Les choix du SCoT visent à ne pas affaiblir l'organisation actuelle du territoire et à renforcer les communes qui sont d'ores et déjà dotées des services, commerces, emplois, équipements...

3. Les enjeux environnementaux identifiés par l'AE

Les enjeux identifiés par l'autorité environnementale sur le territoire du Haut-Jura en lien avec l'élaboration de son SCoT sont :

- la limitation de la consommation de l'espace ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la préservation des milieux naturels remarquables et des continuités écologiques ;
- la préservation du patrimoine paysager ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques ;
- la prise en compte des problématiques relatives à l'énergie, au climat et à la qualité de l'air.
-

4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

4.1. Avis sur le contenu général du dossier, le caractère complet du rapport environnemental et le résumé non technique

Le dossier du SCoT du Haut-Jura s'organise en 9 documents :

- Bilan de la concertation ;
- Diagnostic (inclut l'état initial de l'environnement) ;
- PADD ;
- DOO ;
- Justification des choix ;
- Évaluation environnementale ;
- Résumé non technique ;
- Annexe non réglementaire ;
- Document d'aménagement artisanal et commercial.

Le rapport de présentation du SCOT respecte les dispositions de l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme. L'état initial est d'une bonne qualité globale. Les constats et les enjeux pour le PADD relatifs à chaque sous-partie font l'objet de synthèses.

Le dossier bénéficie d'une rédaction claire et s'appuie sur un important corpus de statistiques, tableaux et graphiques. Il aborde l'ensemble des thématiques environnementales de manière détaillée, de nombreuses cartes permettant de faciliter la bonne compréhension des enjeux présents sur le territoire du SCoT.

Le bilan de la concertation atteste d'une mobilisation et d'une participation du public qui a été de nature à enrichir le projet.

Le PADD est relativement ambitieux s'agissant des objectifs de la prise en compte des préoccupations d'environnement. Il fixe notamment pour objectifs de pérenniser les espaces agricoles en tant que ressources fondamentales du territoire, de protéger les réservoirs de biodiversité, de promouvoir un développement rural durable au service d'un cadre de vie préservé et valorisé, de tendre vers une amélioration de la performance environnementale du territoire et de limiter durablement la consommation d'espaces agricoles et naturels.

Le DOO a pour objectif de traduire les intentions du PADD et de les rendre opposables aux documents d'urbanisme locaux. Il est composé de trois parties : Déterminer la vocation des espaces, Définir des choix d'aménagement adaptés, Organiser le maillage des équipements, infrastructures et réseaux. L'Ae apprécie tout particulièrement le choix de présentation simple mais efficace qui permet d'identifier très rapidement les prescriptions et les orientations, les prescriptions étant systématiquement énoncées en premier lieu.

Le dossier comporte une évaluation environnementale qui fait l'objet d'un document distinct. Celui-ci contient notamment une évaluation des incidences Natura 2000 ; les éléments présentés traitent de la présence d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire européen sur le territoire communal.

Le résumé non technique est de bonne qualité, exhaustif et clair, et rend bien compte des enjeux et des incidences sur l'environnement.

Les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma figurent dans l'évaluation environnementale pour chaque thématique environnementale.

L'articulation du SCoT avec les autres plans et programmes en vigueur sur le territoire figure dans l'évaluation environnementale. Elle vise à montrer les liens nécessaires avec les documents suivants : le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône Méditerranée 2016-2021 ; le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ; le Schéma régional climat air énergie (SRCAE) ; le Plan climat énergie territorial (PCET) du Haut-Jura ; la Charte du PNR du Haut-Jura ; le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Le document cite en particulier les principales orientations du projet de SCoT qui lui permettront de répondre aux mesures de la Charte du PNR, telles que la préservation et la gestion des espaces naturels remarquables, la préservation et le maintien des continuités écologiques, la préservation de la biodiversité ordinaire en milieux urbain et rural ou encore la valorisation des paysages naturels et bâtis du Haut-Jura.

Toutefois, il n'est pas fait référence dans cette partie au **plan de gestion des risques inondation (PGRI) 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée approuvé par arrêté préfectoral du 7 décembre 2015, avec lequel le SCoT doit être compatible. Une analyse de cette compatibilité doit donc figurer dans la rapport de présentation. Le diagnostic devra par ailleurs être mise à jour puisque ce document y est mentionné comme un projet (page 179).**

4.2. Analyse de l'état initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement figure dans le document « Diagnostic » dont il constitue la troisième partie intitulée « Une identité forte mise en question par les évolutions en cours ». Il comprend lui-même quatre sous-parties :

- des paysages emblématiques révélateurs des changements et dysfonctionnements ;
- des ressources qui ont fondé l'identité du territoire et restent des enjeux d'avenir ;
- une biodiversité exceptionnelle soumise à des pressions concurrentes ;
- une qualité de vie potentiellement menacée.

4.2.1. Consommation de l'espace

La partie urbanisée du Haut-Jura représente 4 665 hectares, soit 4 % de la superficie totale du territoire. L'état initial analyse les dynamiques d'artificialisation et de consommation foncière sur la période 2004-2013 où 578 hectares ont été artificialisés, soit un rythme annuel de 58 hectares par an.

L'artificialisation des sols a concerné près de 43 % les communes rurales, dont 30 % de l'urbanisation a été réalisée en discontinuité de l'urbanisation existante. Elle s'opère à hauteur de 71 % sur du foncier agricole (soit 36 hectares par an), naturel ou forestier. La méthodologie d'observation de la consommation foncière figure en annexe (utilisation du fichier Majic et traitements préalables à partir de la BD Topo).

Le rapport indique que la surface agricole utile du territoire représente environ 21 200 hectares, soit 17 % du territoire. Toutefois, la consommation foncière pour l'urbanisation ampute les exploitations de foncier stratégique pour leur équilibre économique, réduisant leur autonomie et favorisant un report vers d'autres terres plus fragiles d'un point de vue écologique.

4.2.2. Ressources en eau

L'état initial précise l'origine de l'eau potable qui est issue de deux principales ressources : les sources karstiques et les eaux superficielles telles que les lacs. Près de 90 % des points de captage intéressent la ressource karstique, mais le volume prélevé à partir de celle-ci ne représente qu'environ 45 % des volumes totaux prélevés. A contrario, alors que seulement 6 % des points de captage sont situés sur les lacs, les volumes prélevés représentent 52 % du volume total.

L'état initial dresse un état des lieux assez complet de la ressource en eau qui est qualifiée d'abondante (à l'exception notable des Hauts-du-Doubs et de quelques communes jurassiennes en période d'étiage) et de bonne qualité.

Plusieurs fragilités sont identifiées :

- les deux-tiers des 4 millions de m³ d'eau prélevés chaque année ne proviennent que de 6 captages, situés sur des sources karstiques ou des lacs et donc très sensibles aux pollutions. Compte tenu de l'importante vitesse de transfert des polluants dans ces milieux, ces ressources sont particulièrement fragiles vis-à-vis des pollutions accidentelles et/ou chroniques ;
- certaines unités de distribution de l'eau sont concernées par de fréquentes contaminations bactériologiques ou des problèmes de turbidité. **Le document pourrait préciser que certaines collectivités (Châtel-de-Joux, Etival, Lac-des-Rouges-Truites, SIE Rogna-Viry, Villard d'Héria, Jeurre et Coyrière) sont concernées par le plan d'action régional lancé en 2016 pour la mise en place de solutions de traitement vis-à-vis de la turbidité ;**
- certains lacs connaissent des dysfonctionnements (tendance à l'eutrophisation, baisse des niveaux d'étiage) ;
- l'organisation complexe et morcelée de la gestion de l'eau fragilise la distribution ;
- 17 % des stations d'épuration ont un impact sur l'environnement.

Par ailleurs, il est indiqué que la communauté de communes des Hauts-du-Doubs n'a pas encore instauré de service public pour l'assainissement non collectif (SPANC).

Ces constats constituent une alerte forte qui permet à l'évaluation environnementale de définir des enjeux plus précis tels que **la préservation des ressources en eau stratégiques majeures du territoire** et des secteurs karstiques les plus exposés au risque de pollution, la gestion de la répartition des besoins en eau par rapport à la ressource disponible, et l'amélioration des réseaux d'eaux usées et des systèmes d'assainissement.

4.2.3. Milieux naturels et continuités écologiques

L'état initial souligne le caractère remarquable de la biodiversité de moyenne montagne, qui est reconnu à travers de nombreux zonages d'inventaires et de protection. S'agissant des sites Natura 2000, il est précisé que le territoire en comporte 16, dont certains sont en cours de fusion, qui couvrent près de 41 000 hectares, soit 35 % environ de sa surface.

Les éléments de trame verte et bleue (TVB) identifiés dans le SRCE sont présentés et bien intégrés à l'échelle du SCoT dans l'état initial. Chaque sous-trame est détaillée et fait l'objet d'une cartographie. L'état initial indique que la biodiversité forestière et la fonctionnalité des milieux forestiers ne représentent pas un enjeu majeur au regard des projections et des orientations que propose le SCoT. En revanche, s'agissant de l'enjeu des zones humides, la charte du PNR en a acté le niveau patrimonial et la nécessité de les cartographier dans les documents d'urbanisme depuis 1998.

Le territoire du SCoT apparaît comme globalement peu fragmenté et fonctionnel. Une carte de synthèse de la TVB et des enjeux figure dans l'état initial, et le DOO comporte une carte de la trame écologique du territoire du SCoT.

La méthodologie appliquée à la construction de la TVB est présentée dans l'annexe méthodologique. Il est ainsi précisé que la caractérisation des « cœurs » de biodiversité s'est appuyée à la fois sur la méthodologie développée par le SRCE de Franche-Comté et sur les cartographies de la Charte du PNR.

L'identification de la TVB est donc correctement menée.

4.2.4. Paysage et cadre de vie

L'analyse paysagère est très détaillée et illustrée dans l'état initial. Elle fait référence au travail engagé à l'occasion de la révision de la Charte du Parc, qui a permis d'identifier les types de paysages du Haut-Jura, qui s'articulent en différentes « unités paysagères ».

Les paysages sont façonnés par l'agriculture, mais depuis le début du vingtième siècle la forêt s'étend de nouveau.

Le territoire compte également un certain nombre de sites inscrits, classés, monuments historiques qui visent à protéger le patrimoine remarquable du territoire.

L'état initial souligne cependant des évolutions parfois préjudiciables : des espaces urbains tendent à se déstructurer de façon linéaire ou par étalement, les entrées de ville sont de faible qualité et des formes architecturales brouillent les codes locaux et les paysages bâtis.

L'évaluation environnementale déduit trois enjeux forts de cette analyse :

- maîtriser l'urbanisation et le développement d'activités à forte consommation foncière ;
- préserver les espaces ouverts (agricoles ou naturels, en déprise ou à risque de déprise, ou en situation périurbaine) et contenir la forêt dans les secteurs de prés-bois ou à proximité des villages ;
- maintenir les 15 coupures vertes identifiées.

4.2.5. Risques et nuisances

L'état initial des risques naturels et technologiques et des nuisances auxquels sont confrontées les populations sur le territoire du SCoT est relativement bien documenté.

Risques naturels

Il est précisé que le territoire du SCoT du Haut-Jura n'est que faiblement concerné par les risques naturels qui sont essentiellement liés aux risques d'inondation dans la vallée de la Bienne-Tacon et dans le haut cours du Doubs. Deux plans de prévention des risques inondation (PPRI) ont été approuvés sur le territoire : le PPRI de la Bienne et du Tacon (1998) et le PPRI Doubs Amont (2001). Par ailleurs, sept communes du SCoT sont concernées par la zone de proximité immédiate (ZPI) du barrage de Vouglans.

En fonction de la géologie et sur certaines zones limitées, une dizaine de communes sont également susceptibles d'être concernées par des mouvements de terrain.

Risques technologiques

L'état initial fait état de la présence de 19 sites représentant une trentaine d'installations ayant nécessité des autorisations.

Le territoire du SCoT est traversé par deux canalisations de transport de gaz naturel (Etrez-La-Cure, Premanon-Morez).

Nuisances

Le dossier indique que les sources de bruit sur le territoire sont peu nombreuses et très localisées, et qu'elles proviennent surtout du trafic routier existant sur certains tronçons des axes les plus importants du territoire (RN 5, RD 436 et 470). L'Ae signale qu'une étude de résorption des points noirs du bruit est en cours sur la RN 5.

L'identification des risques et des nuisances est donc correctement menée.

4.2.6. L'énergie, le climat et la qualité de l'air

Les faiblesses du territoire sont bien identifiées dans l'état initial : un parc de logements ancien fortement consommateur d'énergie et une forte dépendance à la voiture individuelle pour les déplacements. Le patrimoine bâti (résidentiel et tertiaire) est le premier secteur consommateur d'énergie (48%) devant l'industrie (28%) et les transports routiers (23%).

La facture énergétique pour le territoire est estimée à 139 millions d'euros en 2008, dont 87 millions d'euros en produits pétroliers (63%) et 34 millions d'euros en électricité (24%).

En ce qui concerne les énergies renouvelables, l'état initial identifie un fort potentiel à développer (solaire thermique et photovoltaïque, énergie hydraulique et méthanisation).

Le bâtiment résidentiel et tertiaire (38%) et les transports routiers (35%) représentent presque les trois quarts des émissions de gaz à effet de serre du territoire. **Ce bilan des émissions de gaz à effet de serre, qui date de 2008, mériterait cependant d'être actualisé afin de disposer d'une référence correspondant davantage au début de la mise en œuvre du SCoT pour en assurer le suivi.**

En matière de pollution de l'air, le dossier reprend les résultats de l'analyse des mesures de qualité de l'air réalisées par ATMO Franche-Comté durant l'hiver 2013-2014 sur le territoire des communes de Mouthe et Saint-Claude. Les rares dépassements ont concerné la pollution aux particules PM 10 (une fois à Saint-Claude et trois fois à Mouthe).

L'état initial de l'environnement et le diagnostic territorial identifient ainsi correctement les enjeux environnementaux à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration du SCoT.

4.3. Avis sur la justification des choix au regard de l'environnement et les solutions envisagées

Le document « justification des choix » ne fait pas état de scénario alternatif (en dehors du scénario tendanciel au fil de l'eau) à celui qui a été retenu et qui vise un objectif global de mise sur le marché de 4 500 logements pour l'accueil de 2 500 habitants à échéance 2035. Les choix opérés pour établir le projet de SCoT s'articulent de façon cohérente avec les principaux enjeux du territoire du Haut-Jura et les principes du développement durable, visant un équilibre entre préservation de l'environnement, renouveau économique et cohésion sociale. Les grandes orientations d'aménagement s'appuient sur la trame urbaine du territoire.

Les objectifs du PADD ainsi que les orientations du DOO sont donc justifiés au vu des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial.

4.4. Avis sur l'analyse des incidences du SCOT sur l'environnement et sur la prise en compte des thématiques environnementales

4.4.1. Analyse des incidences globales du projet

L'évaluation des incidences du SCoT sur l'environnement figure dans l'évaluation environnementale (pages 32 à 116). Elle se focalise sur les prescriptions et les recommandations inscrites dans le DOO. Cette évaluation, menée en parallèle à l'élaboration du SCoT, a permis de développer une démarche itérative faisant évoluer le document.

Pour chaque thématique environnementale, l'évaluation environnementale expose les incidences positives et négatives pressenties, ainsi que les mesures d'évitement et de réduction intégrées directement dans le projet. L'analyse est dans l'ensemble pertinente. Un effort de caractérisation des impacts est constaté.

Le document comporte également une évaluation des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur le réseau Natura 2000 qui rend compte pour chaque site des enjeux principaux de conservation et expose également les incidences positives et négatives de la mise en œuvre du SCoT.

4.4.2. Consommation d'espace

La « justification des choix » indique que, dans le scénario tendanciel, 1 160 hectares seraient artificialisés d'ici 20 ans, dont 824 hectares en extension. Les communes rurales continueraient de s'étendre en dépit d'une organisation territoriale structurée autour des pôles d'équipements et de services, favorisant un développement linéaire le long des axes de communications, en majorité sur des espaces agricoles (perte de 720 hectares d'espace agricole et naturel, hors forêts, sur les 20 prochaines années).

La maîtrise de la consommation d'espace naturel et agricole constitue donc un enjeu majeur, bien identifié par le projet de SCoT du Haut-Jura, tant par le PADD dans son orientation 1.2. « Renouer avec une urbanisation économe, durable et de haute qualité » que par le DOO dont l'une des prescriptions (67) dispose :

« Les documents d'urbanisme locaux doivent orienter l'urbanisation en priorité dans les enveloppes urbaines existantes avant d'envisager un développement de l'urbanisation en extension afin de limiter autant que possible la consommation d'espace. L'ensemble des tènements fonciers non artificialisés dans l'enveloppe urbaine et dont l'urbanisation, l'aménagement ou la construction éventuels n'étendent pas les limites extérieures de l'enveloppe urbaine existante est considéré comme dents creuses ».

Les perspectives d'évolution du SCoT pour l'ensemble du territoire jusqu'en 2035 (+ 2 500 habitants, + 4 500 logements) se traduisent par un objectif chiffré de 438 hectares de consommation maximale d'espaces :

- 329 hectares pour le logement (dont 90 hectares au minimum de mobilisation de dents creuses et 239 hectares en extension) ;
- 104 hectares pour les zones d'activités économiques (dont 37 hectares sur des parcelles déjà aménagées des zones existantes et 66 hectares en extension) ; 6 hectares pour le commerce correspondant à des espaces disponibles dans les zones commerciales existantes.

Il est appréciable que le projet de SCoT fasse une évaluation du potentiel constructible en renouvellement urbain et en extension urbaine.

L'Ae recommande toutefois d'être particulièrement attentif à la préservation des équilibres des exploitations agricoles afin d'éviter de soustraire des parcelles à forte valeur agronomique en vue de leur artificialisation.

Densification des enveloppes urbaines

Le DOO prescrit aux documents d'urbanisme (n° 68) de s'appuyer sur une étude de densification des enveloppes urbaines, dès lors que l'élaboration, la modification ou la révision est susceptible d'ouvrir une ou des nouvelles zones à urbaniser sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Les dents creuses de plus de 2 500 m² devront systématiquement faire l'objet d'une étude de leur potentiel d'urbanisation ou justifier de leur éventuelle non-constructibilité.

Enveloppes foncières

La projection de la consommation prévisionnelle d'espace à vocation résidentielle sur les quatre niveaux de pôles de l'armature urbaine est précisée dans le dossier. Le SCoT attribue à chaque niveau d'armature des enveloppes foncières maximales pour le développement résidentiel et les équipements en extension de l'enveloppe urbaine existante.

L'enveloppe foncière consommable par commune est de 7,5 hectares pour les villes, de 12 hectares pour les bourgs-centres, de 6,5 hectares pour les pôles de proximité et de 1,5 hectare pour les communes rurales (pour un total de 239 hectares).

Si la consommation de foncier en extension prévue dans les bourgs-centres est ainsi la plus élevée, alors même que le diagnostic a montré un phénomène de dilatation du tissu urbain autour de certains d'entre eux - ce que relève d'ailleurs l'évaluation environnementale du document -, le SCoT énonce plusieurs prescriptions visant à limiter l'étalement urbain qui pourrait en découler.

Le rapport de présentation (« justification des choix ») précise que le scénario d'évolution retenu représente une baisse de près de 60 % de la consommation foncière par rapport aux consommations observées ces 10 dernières années.

Les besoins en foncier économique sont estimés à 104 hectares à mobiliser par la densification des zones et en priorité sur les 29 zones prioritaires listées dans le DOO qui pourront être étendues. L'extension des autres zones d'activités (non prioritaires) est possible uniquement dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) ou dans le respect de schémas intercommunaux de développement économique compatibles avec le SCoT. La répartition des surfaces est opérée par EPCI et par commune.

Le DOO prescrit la réalisation d'orientations d'aménagements et de programmation (OAP) pour les zones ouvertes à l'urbanisation pour l'activité économique.

Densité prévisionnelle des constructions

Il est indiqué dans le dossier que l'objectif de densité résidentielle moyenne minimale à atteindre au niveau des extensions urbaines se décline de la façon suivante sur la trame territoriale : villes (30 logements /ha), bourgs-centres (25 logements/ha), pôles de proximité (16 logements/ha), communes rurales (12 logements/ha).

Si les densités envisagées restent modérées dans les espaces ouverts à l'urbanisation en extension de l'enveloppe urbaine, le SCOT apparaît porteur d'une réelle volonté de maîtriser l'urbanisation, de réduire la consommation foncière induite et de limiter les risques de mitage et de dilatation du tissu urbain.

4.4.3. Ressource en eau

Le DOO comporte plusieurs prescriptions incitant à davantage prendre en compte la ressource en eau d'un point de vue quantitatif afin de sécuriser les prélèvements futurs. Les communes doivent ainsi viser un taux de rendements des réseaux de distribution au moins égal à 65 %.

La prescription n° 37 a été intégrée suite aux recommandations de l'évaluation environnementale. Il s'agit pour les collectivités de justifier, pour leurs projets de développement, un volume d'eau potable suffisant pour satisfaire les besoins des populations permanentes et saisonnières, actuelles et futures, sans compromettre le bon état qualitatif et quantitatif des milieux et de la ressource.

Concernant la qualité de la ressource en eau, pour les projets d'aménagement se situant en zone d'assainissement collectif, le DOO oblige les collectivités à subordonner l'aménagement à la capacité du système d'assainissement. En cas de recours à un système d'assainissement non collectif, les projets de construction ou de réhabilitation de bâtiments doivent justifier de son efficacité et de sa compatibilité avec le flux admissible par la capacité épuratoire du milieu épurateur. Une autre prescription est également issue d'une proposition de l'évaluation environnementale : les documents d'urbanisme doivent prévoir une zone tampon inconstructible autour des points de captage ne bénéficiant pas de périmètres de protection réglementaire.

D'autres prescriptions contribuent également à la protection de la ressource en eau. Les projets de création ou de requalification de zones d'activités commerciales, artisanales ou industrielles doivent ainsi veiller à ne pas dépasser 60 % de surfaces imperméables au sein de l'unité foncière du projet, de façon à favoriser l'infiltration et l'épuration des eaux de ruissellement.

Ces dispositions prescriptives sont ainsi de nature à favoriser la préservation et la disponibilité de la ressource en eau. **L'Ae considère qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour le territoire nécessitant la plus grande vigilance.**

4.4.4. Milieux naturels et trame verte et bleue

Le DOO précise les conditions d'urbanisation en cœur de biodiversité prioritaires, secondaires, dans les corridors écologiques et en espaces agricoles stratégiques, en proposant notamment la réalisation d'OAP prévoyant le cas échéant des mesures compensatoires. Une illustration de ces conditions est proposée (page 10). Dans les « cœurs » de biodiversité, seules sont autorisées les nouvelles constructions liées aux bâtiments ou installations dont l'utilité publique et collective aura été démontrée par une déclaration d'utilité publique.

La majorité des espaces naturels remarquables du Haut-Jura apparaît ainsi préservée par le projet de SCoT qui prévoit la localisation préférentielle du développement urbain en continuité de l'armature territoriale existante.

L'évaluation environnementale précise les incidences négatives potentielles du SCoT sur les secteurs susceptibles d'être impactés et la séquence d'évitement et réduction qui devra être mise en place le cas échéant à travers les PLU et les projets, ainsi que les mesures compensatoires éventuellement nécessaires.

Les « cœurs » de biodiversité, les coupures d'urbanisation à maintenir, les corridors écologiques ainsi que les zones humides et aquatiques sont représentés sur la carte de la trame écologique du territoire du SCoT (page 12).

Les incidences potentielles de six projets d'unité touristique nouvelle ainsi que de trois autres projets sont abordées de manière sommaire dans le dossier. Parmi ces « trois autres projets » figure l'extension du domaine skiable des Tuffes. Par ailleurs, le DOO (« 3.1.4. Création, extension et travaux des domaines skiables alpins »), autorise sous certaines conditions les extensions de domaines skiables de moins de 100 hectares.

L'autorité environnementale relève cependant l'absence de cohérence entre ces possibilités d'extension du domaine skiable et la charte du PNR dont les stipulations engagent les auteurs. La mesure 3.2.3. « Adapter l'offre des stations et des sites nordiques » (« Orientations stratégiques du territoire ») de la Charte du PNR du Haut-Jura stipule en effet : « Concernant les domaines de ski alpin, ils restent limités à leur enveloppe actuelle ». **L'Ae recommande ainsi de conforter ce point qui pourrait, le cas échéant, impliquer des enjeux environnementaux importants.**

Par ailleurs, si le DOO pose comme principe que les documents d'urbanisme locaux préservent au maximum les espaces naturels ou agricoles, il aurait pu cependant préconiser l'utilisation des outils réglementaires à la disposition des PLU afin de préserver efficacement ces espaces : classement en zone N ou A spécifique aux corridors écologiques, recours aux espaces boisés classés (EBC), identification et localisation des éléments de paysage, et délimitation des sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. **L'Ae recommande ainsi au PNR du Haut-Jura de mieux encadrer l'élaboration des PLU sur le plan de la protection de la trame verte et bleue.**

L'Ae souligne par ailleurs la nécessité de prendre en compte l'enjeu environnemental majeur des lacs présents sur le territoire et recommande qu'une réflexion soit conduite pour corriger les dysfonctionnements constatés afin de prévoir les dispositions adaptées dans les plans et programmes et dans les projets à venir.

En ce qui concerne les 16 sites Natura 2000, la principale mesure de préservation mise en évidence dans le dossier porte sur le caractère majoritairement inconstructible des sites concernés, joint aux dispositions du SCoT en matière de protection des continuités écologiques.

4.4.5. Paysage et cadre de vie

Le PADD fixe comme objectif d'intégrer dans la planification et les projets d'aménagement du territoire les enjeux paysagers relevés dans la Charte du PNR, à travers notamment l'intégration comme composante à part entière dans les projets des paysages emblématiques, notamment les paysages ouverts, et du patrimoine architectural emblématique ou vernaculaire. Le PADD souhaite également valoriser les paysages ordinaires du cadre de vie et incite au traitement des espaces déjà urbanisés qui constituent des points noirs paysagers.

Dans sa partie opposable, le SCoT impose la préservation des grands paysages ainsi que la valorisation des paysages emblématiques par des OAP adaptées à leur valorisation à l'occasion d'un projet d'urbanisation. Il exclut les infrastructures éoliennes des zones à plus fortes valeurs environnementales et paysagères. D'autres prescriptions visent à encadrer l'urbanisation le long des axes de communication et à préserver la typicité des silhouettes villageoises. Il est également prescrit aux documents d'urbanisme locaux de localiser les points de vue remarquables.

L'évaluation environnementale fait par ailleurs justement valoir que le renforcement des densités permettra également des formes urbaines plus compactes et plus intégrées au paysage et limitera l'extension de l'urbanisation linéaire, qui a un fort impact sur le paysage.

Le projet de SCoT traduit ainsi une réelle politique de valorisation du patrimoine naturel et paysager du territoire.

4.4.6. Risques et nuisances

Risques

L'évaluation environnementale a fait évoluer le document sur la problématique des risques puisqu'il est précisé que la première version du DOO ne contenait pas de prescription concernant directement les risques naturels et technologiques.

Le DOO impose ainsi notamment aux documents d'urbanisme :

- de maintenir en secteur naturel l'ensemble des espaces inondables, des espaces de liberté des cours d'eau ou zones d'expansion des crues définies par un PPRI ou une étude hydraulique évaluant l'impact des crues ;
- d'évaluer la sensibilité face aux risques technologiques et naturels des sites potentiellement ouverts à l'urbanisation.

Le DOO indique que les communes ne disposant pas de PPRI opposable ou d'étude hydraulique peuvent définir des champs d'expansion des crues à conserver pour les intégrer à leur document d'urbanisme.

Le SCoT dispose également que les zones ouvertes à l'urbanisation pour l'activité doivent être couvertes par des OAP intégrant notamment des objectifs de performance environnementale pour la gestion des eaux pluviales.

Nuisances

L'évaluation environnementale mentionne plusieurs préconisations du SCoT qui ont pour incidence une limitation de l'augmentation des nuisances sonores, telles que le renforcement des centres urbains, le renouvellement urbain et la réduction de la vacance. Le DOO a pris en compte une recommandation de l'évaluation environnementale en imposant un périmètre de réciprocité de 100 mètres minimum entre les bâtiments d'exploitation agricole relevant d'un système « lait », « viande » ou « hors sols » et les limites des enveloppes urbaines et des nouvelles constructions, notamment touristiques. L'implantation des infrastructures d'énergie renouvelable est également réglementée.

Le DOO pourrait aller plus loin en définissant des prescriptions plus larges ayant pour objet :

- d'éviter l'installation de zones d'habitation ou de bâtiments et d'équipements sensibles au bruit (établissements d'enseignement, établissements sanitaires et sociaux...) à proximité de sources de bruit ;
- à l'inverse, de poser des limites à l'implantation d'activités bruyantes afin de respecter la tranquillité des habitants.

4.4.7. Énergie, climat et qualité de l'air

Le DOO vise une amélioration de la performance énergétique du territoire. S'agissant de la problématique de la mobilité et des transports, si le Haut-Jura, qui n'est pas une autorité organisatrice de transports, semble assez dépourvu sur l'offre de transport, le projet de SCoT impose des prescriptions aux documents d'urbanisme locaux telles que le renforcement des aires de covoiturage ou de parking-relais, des orientations d'aménagement favorisant les pratiques multimodales, l'aménagement des espaces et des équipements publics aux abords des gares, des points de desserte par les transports en commun. D'autres prescriptions ambitieuses concernent les déplacements doux.

L'augmentation de la population et le développement du tourisme auront cependant comme conséquence directe une augmentation des consommations d'énergie totales sur le territoire et donc des émissions de gaz à effet de serre, compte tenu notamment de la place prépondérante de la voiture individuelle dans les déplacements.

Le SCoT prend en compte le projet de tram-train ou train entre le village de La Cure et le centre-ville des Rousses. Ce projet aura des conséquences positives sur la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre en limitant l'usage de la voiture individuelle.

L'Ae recommande d'amplifier encore les dispositions visant à développer le covoiturage et l'utilisation des transports en commun éventuellement en s'associant à d'autres collectivités ou à des administrations pour renforcer leur efficacité (site internet commun pour le co-voiturage,...).

Il est à noter que les communes du PNR du Haut-jura sont concernées par l'ambrosie, qui est une plante au pollen très allergisant. L'Ae recommande de se conformer aux prescriptions de l'article 4 de l'arrêté préfectoral du 23 juin 2014.

5. Conclusion

Le rapport de présentation du SCoT du Haut-Jura présente une structure claire et cohérente, ce qui facilite la lecture et la compréhension des enjeux du SCoT.

Le projet de SCoT du Haut-Jura traduit d'une façon générale, tant dans ses objectifs que dans sa déclinaison opérationnelle, un bon niveau de prise en compte de l'environnement. Il s'inscrit en particulier dans une volonté de maîtrise de l'étalement urbain.

L'évaluation environnementale apparaît s'être inscrite dans une véritable démarche itérative puisqu'elle a permis de faire évoluer le projet de SCoT qui a intégré certaines de ses recommandations.

De manière plus spécifique néanmoins, l'Ae recommande de traiter le point de cohérence entre le projet de SCoT et la charte du PNR concernant les possibilités d'extension de domaines skiables, susceptible de soulever des enjeux environnementaux importants, à travers en particulier le projet des Tuffes.

L'Ae souligne par ailleurs la nécessité de prendre en compte l'enjeu environnemental majeur des lacs présents sur le territoire et recommande qu'une réflexion soit conduite pour corriger les dysfonctionnements constatés afin de prévoir les dispositions adaptées dans les plans et programmes et dans les projets à venir.

Le projet de SCoT pourrait par ailleurs être amélioré sur certains points qui font l'objet des recommandations suivantes de l'autorité environnementale :

- compléter le rapport de présentation par une analyse de la compatibilité du projet de SCoT du Haut-Jura avec le plan de gestion des risques inondation 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée approuvé par arrêté préfectoral du 7 décembre 2015, et mettre à jour le diagnostic (page 179) ;
- préciser dans l'état initial que certaines collectivités (Châtel-de-Joux, Etival, Lac-des-Rouges-Truites, SIE Rogna-Viry, Villard d'Héria, Jeurre et Coyrière) sont concernées par le plan d'action régional lancé en 2016 pour la mise en place de solutions de traitement vis-à-vis de la turbidité de l'eau potable ;
- actualiser le bilan des émissions de gaz à effet de serre, qui date de 2008, afin de disposer d'une référence correspondant davantage au début de la mise en œuvre du SCoT pour en assurer le suivi ;

- préconiser dans le DOO l'utilisation des outils réglementaires à la disposition des PLU afin de préserver efficacement les espaces naturels ou agricoles ;
- définir dans le DOO des prescriptions ayant pour objet de réduire l'impact des nuisances sonores ;
- d'amplifier encore les dispositions visant à développer le covoiturage et l'utilisation des transports en commun, éventuellement en s'associant à d'autres collectivités ou à des administrations pour renforcer leur efficacité

Par ailleurs, l'Ae formule dans le corps de son avis ci-dessus diverses observations qu'il serait de bonne administration de prendre en considération.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 19 décembre 2016

Pour publication conforme, le Président de la MRAe
Bourgogne-Franche-Comté



Philippe DHENEIN