



Mission régionale d'autorité environnementale

de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale
de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de schéma de cohérence territoriale
(SCoT) Nord Doubs (25)**

n° BFC-2018-1460

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 ;
- 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 de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (ci-après CGEDD), l'autorité environnementale compétente pour les SCoT est la mission régionale d'autorité environnementale (dénommée ci-après MRAe).

Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (ci-après DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

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

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

La DREAL a été saisie par le Pays de Montbéliard Agglomération (ci-après PMA) le 22 décembre 2017 pour avis de la MRAe sur son projet de schéma de cohérence territoriale (ci-après SCoT). L'avis de la MRAe doit donc être émis le 22 mars 2018 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 5 janvier 2018 et a émis un avis le 19 janvier 2018.

La direction départementale des territoires (DDT) du Doubs a produit une contribution le 1^{er} février 2018.

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

Au terme de la réunion du 13 mars 2018, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Hubert GOETZ, Colette VALLÉE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

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

2. Présentation du territoire et du projet de SCoT Nord Doubs

2.1. Contexte

Le périmètre du SCoT Nord Doubs est situé en partie nord-est du département du Doubs, sur le territoire du Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) qui regroupe 72 communes suite à la fusion au 1^{er} janvier 2017 des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistants, à savoir de PMA et des trois communautés de communes des Balcons du Lomont, du Pays de Pont-de-Roide, des Trois Cantons, et à l'intégration de 9 communes de la Vallée du Rupt (Allondans, Dung, Echenans, Issans, Présentevillers, Raynans, Saint-Julien-lès-Montbéliard, Sainte-Marie et Semondans). En outre, cinq communes du précédent syndicat mixte du SCoT Nord Doubs sont sorties de son périmètre².

Une partie du territoire est déjà couverte par le SCoT du Pays de Montbéliard approuvé en 2006. Les 29 communes du périmètre de PMA disposent depuis 2009 d'un programme local de l'habitat (PLH) et d'un plan de déplacements urbains (PDU).

Le diagnostic comporte une carte de l'état d'avancement des documents d'urbanisme en juillet 2017³. Aucune démarche de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) n'est en cours. La couverture du territoire par des documents d'urbanisme locaux est encore partielle :

- 32 communes sont dotées de PLU, dont 9 sont postérieurs à 2010 et 2 sont en révision ;
- 12 communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS) ont engagé une démarche de révision en PLU ;
- 20 communes sont couvertes par une carte communale ;
- 13 communes relèvent du règlement national d'urbanisme (RNU), dont 5 sont en cours d'élaboration d'un PLU et 4 d'une carte communale.

Le principal défi identifié dans le diagnostic est d'adapter ces documents de planification aux nouvelles exigences issues des lois Grenelle et ALUR.

Ce territoire est compris dans le pôle métropolitain Nord-Franche-Comté qui constitue un espace de vie de près de 310 000 habitants. Le diagnostic souligne que « *cet espace, limitrophe de l'Alsace et frontalier avec la Suisse, se situe sur l'axe stratégique Rhin-Rhône au niveau d'un carrefour d'échanges qui se renforce* ». Ce projet de SCoT est également limitrophe du SCoT du Doubs central, approuvé le 12 décembre 2016, du SCoT du Territoire de Belfort, ainsi que du SCoT du Pays horloger en cours d'élaboration.

Le Nord Doubs comptait environ 141 000 habitants en 2017, sur un territoire de 450 km² ; il se situe à l'interface de deux massifs, les Vosges au Nord et le Jura au Sud. Son relief varie entre 300 et 840 mètres d'altitude. Les vallées du Doubs, du Gland, de l'Allan, de la Freschette, de la Lizaine et une partie de la vallée

2 Aibre, Arcey, Désandans, Laire et Le Vernoy

3 Livre 1, Partie 1, page 19

de la Savoureuse sont fortement urbanisées. Les plaines alluviales et les zones humides sont bordées d'industries, de zones d'activités, d'infrastructures et d'un tissu urbain à dominante pavillonnaire.

Le territoire du SCoT Nord Doubs présente une richesse environnementale et patrimoniale significative, avec en particulier un lien fort avec l'eau, en raison de son important réseau hydrographique et de sa situation pour partie en tête de bassin versant, à la confluence de deux rivières majeures (Doubs et Allan). Neuf cours d'eau principaux irriguent le territoire : outre le Doubs et l'Allan, la Savoureuse, la Lizaine, le Rupt, le Gland, la Feschotte, la Barbèche et la Ranceuse. Ils possèdent de nombreux affluents. Le risque inondation est le principal risque naturel du territoire du SCoT ; le territoire de Belfort-Montbéliard est le seul secteur en Franche-Comté identifié comme « territoire à risque important d'inondation » (TRI)⁴.

Bien que l'influence urbaine soit très marquée, les milieux agricoles et forestiers occupent encore une place significative et constituent des éléments caractéristiques du territoire du SCoT du Nord Doubs et de son paysage. Ils participent à la qualité du cadre de vie et à l'équilibre de ce territoire. Les espaces artificialisés occupaient ainsi 17 % du territoire en 2010, soit 7 983 hectares, contre 49 % pour la forêt, soit 23 517 hectares, et 31 % pour l'agriculture, soit 13 484 hectares. La forte consommation d'espaces (en particulier agricole) qui a prévalu jusque-là a souvent eu pour effet de supprimer les zones non aménagées ouvertes et de mettre en contact étroit les zones urbanisées avec les emprises forestières, notamment le long du couloir alluvial.

La fragmentation des espaces non artificialisés constitue par ailleurs un frein aux échanges d'espèces. Les principaux obstacles sont les infrastructures de déplacement - l'autoroute A36, grillagée et sans passage à faune, étant une barrière quasi infranchissable. Il est souligné que « *les tendances d'évolution sont la poursuite de l'érosion de la biodiversité par la fragmentation des réservoirs de biodiversité et la coupure des corridors écologiques* »⁵. Le territoire du SCoT est confronté au phénomène d'étalement urbain et à une dynamique de construction qui a tendance à reporter l'offre de logements (essentiellement orientée sur la production de maisons individuelles) vers des zones plus éloignées des centres urbanisés. Par ailleurs, la surface agricole utilisée (SAU) sur le territoire du SCoT connaît une baisse continue depuis plusieurs années.

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

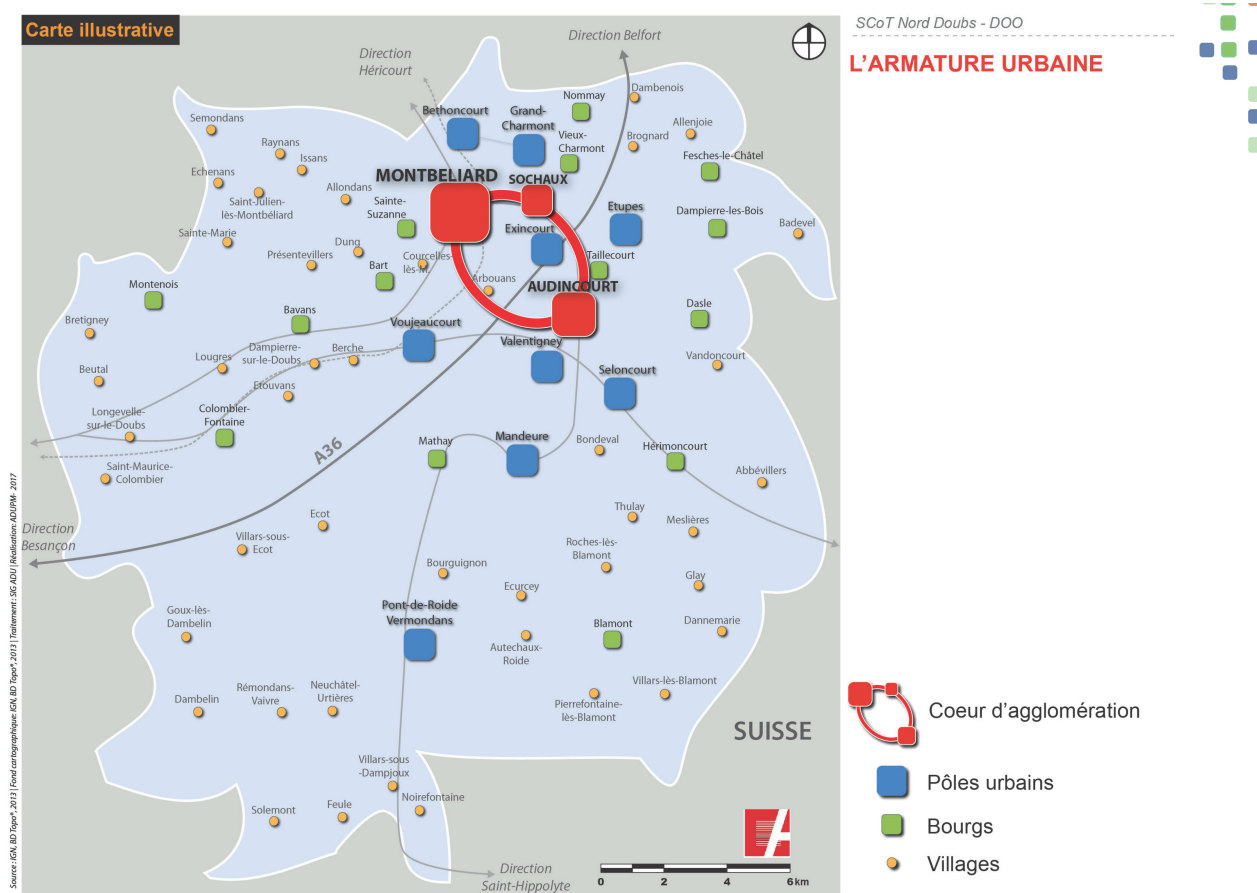
- le cœur d'agglomération, constitué autour de Montbéliard, Audincourt et Sochaux, qui regroupe la majorité des habitants et des emplois ;
- les pôles urbains, qui rassemblent les communes les plus importantes ;
- les bourgs, de taille inférieure ;
- les villages, qui constituent l'espace de proximité communal.

La diminution de l'activité industrielle à l'œuvre, qui entraîne une réduction de l'emploi salarié plus forte que dans le reste de la Franche-Comté, fait que ce territoire est en mutation. Plusieurs friches industrielles témoignent également de l'activité industrielle passée du secteur.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) souligne cependant que le Nord Doubs a été relativement préservé des conséquences souvent dramatiques des restructurations de l'appareil productif, et que, comparativement aux autres régions économiquement très dépendantes des activités industrielles, une relative stabilité démographique a été observée ces dernières années.

4 Les TRI découlent de la directive européenne dite « directive inondation » du 23 octobre 2007. Le TRI de Belfort-Montbéliard concerne 59 communes des deux communautés d'agglomération de Belfort (30 communes) et Montbéliard (29 communes). Ce territoire concentre les enjeux les plus importants en ce qui concerne les habitants, les logements, les emplois et les locaux d'activités impactés par une inondation potentielle.

5 Livre 1, Partie 1, page 196



Carte extraite du DOO - page 9

2.2. Le projet de développement du SCoT

Le dossier soumis à l'avis de la MRAe concerne le projet de SCoT Nord Doubs arrêté par le conseil de communauté du Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) le 27 novembre 2017.

Le projet de SCoT présente les perspectives suivantes d'aménagement du territoire pour la période 2018-2030 :

- le maintien de la population à environ 142 000 habitants. Cette ambition n'est pas déclinée par polarité de l'armature ou par commune. Le rapport précise qu'il s'agit d'une ambition globale ;
- la construction de 7 800 logements, soit 650 logements par an, qui intègre le phénomène de desserrement des ménages nécessitant un besoin de 2 640 logements supplémentaires, soit 220 logements par an, les 5160 logements restants (430 logements par an) étant liés au renouvellement du parc ;
- un mode d'urbanisation qui permette un rééquilibrage des modes de déplacements en favorisant davantage l'usage des transports collectifs et en mixant davantage habitat/emplois/services ;
- le développement de modes de transports alternatifs à la voiture individuelle et de meilleures articulations avec les transports collectifs ;
- la limitation de l'imperméabilisation des sols, en fixant une consommation maximale d'espaces agricoles, naturels ou forestiers à 400 hectares sur la période 2018-2030, dont 192 hectares pour les activités économiques et 208 hectares pour les logements ;
- l'enveloppe foncière relative au développement résidentiel est répartie dans les quatre niveaux de polarité, pour lesquels sont fixés des objectifs de densité minimale. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) prévoit une modulation des densités selon les secteurs de développement et au sein de ces secteurs en fonction de leurs contextes (environnement bâti, proximité des gares ou

d'arrêts de transports collectifs structurants, équipements et services, etc.)⁶. Le SCoT priorise également le développement des zones d'activités économiques dans des zones existantes ou déjà programmées.

Le soutien à l'emploi est affiché comme une priorité du SCoT. Le niveau d'emplois actuel est évalué à 64000⁷.

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

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

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la préservation d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels et agricoles, et la préservation de milieux fragiles d'importance écologique majeure ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques et des nuisances ;
- la préservation du patrimoine paysager ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- l'intégration des impératifs liés à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique, ainsi que des enjeux liés à la qualité de l'air.

4. Analyse de la qualité du dossier

Le dossier du SCoT du Nord Doubs s'organise en six documents :

- diagnostic (Livre 1, Partie 1) ;
- état initial de l'environnement (Livre 1, Partie 2) ;
- explication des choix, évaluation environnementale, indicateur de suivi, articulation du SCoT avec les autres documents, résumé non technique (Livre 1, Partie 3) ;
- projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (Livre 2) ;
- document d'orientations et d'objectifs (DOO) (Livre 3) ;
- bilan de la concertation.

Le rapport de présentation (Livre 1) respecte les dispositions de l'article R. 141-2 du Code de l'urbanisme. Il est dans l'ensemble de bonne facture en ce qui concerne la rédaction et la clarté du propos. Il s'appuie sur des statistiques, tableaux, cartes et graphiques. Les photographies présentées permettent également d'illustrer les développements. Certains de ces documents méritent cependant d'être actualisés (cf. développements ci-dessous).

La MRAe note que les références de page figurant dans la table des cartes de l'état initial sont erronées (décalage de deux pages⁸). Le DOO présente un défaut comparable : les cartes du document ne sont pas numérotées, contrairement à ce qui est indiqué dans les prescriptions, et leur situation dans le document est inexacte. **La MRAe recommande de corriger et/ou de compléter ces références et suggère d'établir dans le DOO un index des 81 prescriptions pour permettre d'y accéder plus aisément.**

Le PADD explicite bien la stratégie de développement du territoire et la volonté d'équilibre entre l'urbanisation d'une part et la protection des ressources d'autre part. Il fixe des objectifs de préservation des grandes entités naturelles, agricoles et forestières pour la biodiversité et de valorisation pour l'économie.

L'état initial est structuré en trois parties – 1. Cadre de vie, 2. Ressources, pressions, 3. Risques, nuisances – qui regroupent l'ensemble des thématiques. Chaque partie se conclut par l'identification des enjeux, leur niveau ainsi que leur échelle géographique.

Les projets de PADD et de DOO s'affichent pour une bonne part comme visant à répondre aux différentes évolutions mises en évidence dans le scénario de développement « au fil de l'eau » écarté par les élus, ce

6 Prescription n° 74 du DOO

7 Livre 1, Partie 3, page 157

8 Par exemple, la répartition des zones humides indiquée comme figurant à la page 39 se trouve à la page 37 (Livre 1, Partie 2)

scénario correspondant au cas où le SCoT ne serait pas mis en œuvre⁹.

Le DOO a pour objectif de traduire les intentions du SCoT et de les rendre opposables aux documents d'urbanisme locaux. Il contient 81 prescriptions qui sont énoncées successivement dans les quatre chapitres du document¹⁰.

L'analyse des incidences du DOO sur l'environnement conduit à relever que la rédaction de certaines prescriptions mériterait d'être modifiée afin de renforcer leur effectivité (zones humides, risques d'inondation...). En revanche, les prescriptions, relatives à l'amélioration de l'offre en transports collectifs¹¹ ne relèvent pas de la compétence du SCoT mais du PDU.

Le résumé non technique est de bonne qualité, exhaustif et clair. Il traduit correctement l'évaluation environnementale élaborée et permet une bonne information du public.

La Partie 3 du Livre 1 présente le processus d'évaluation environnementale et ses résultats. Ce document contient notamment une évaluation des incidences Natura 2000. La méthodologie de l'évaluation environnementale fait état d'une démarche itérative ayant permis de faire évoluer le document. L'évaluation environnementale a ainsi permis de contribuer à l'écriture du DOO en formulant les moyens de répondre aux défis environnementaux prioritaires du SCoT.

Le SCoT ne va pas jusqu'à définir des zones précises pour l'extension des différentes enveloppes urbaines, *« l'objectif étant bien de tenter de caractériser les secteurs susceptibles d'être impactés en partant du postulat simple que le SCoT octroie une capacité de développement communal très faible en extension et qu'il privilégie la densification »*¹². Ce postulat est cependant très discutable, ainsi qu'il sera vu dans la suite de l'avis, s'agissant en particulier des 46 villages où 100 % des 90 logements prévus seront réalisés en extension de la tache urbaine, sur 90 hectares ; 50 % des 80 logements construits dans les 14 bourgs sont par ailleurs prévus en extension de la tache urbaine.

Les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma correspondent aux grands objectifs du DOO. La source des données, les partenaires à consulter ainsi que la fréquence du suivi¹³ sont indiquées. Le rapport précise que d'autres indicateurs pourront compléter la liste établie s'ils apparaissent nécessaires pour assurer un suivi efficace des effets du schéma. Il est également indiqué que les résultats du suivi du SCoT Nord Doubs feront l'objet d'une publication régulière afin d'informer tous les partenaires du déroulement et de sa mise en œuvre. Le SCoT dispose ainsi d'un instrument majeur de pilotage et d'une capacité de réorientation par exemple à mi-parcours que l'établissement public devra utiliser pleinement.

La loi ALUR confie au SCoT l'intégration de l'ensemble des documents de rang supérieur. Par voie de conséquence, le SCoT constitue ensuite l'unique référence pour les PLU. Le rapport de présentation du SCoT justifie ainsi de l'articulation avec les plans et programmes concernant le territoire, notamment ceux mentionnés aux articles L. 131-1 (compatibilité) et L. 131-2 (prise en compte) du Code de l'urbanisme. Les enjeux et objectifs des plans et programmes sont mis en relation avec leur déclinaison et articulation dans le SCoT.

Le document propose ainsi une analyse détaillée de l'articulation du projet de SCoT avec les documents cadres, tels que notamment la loi Montagne, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en cours d'élaboration, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2016-2021, le plan de gestion du risque inondation (PGRI) 2016-2021, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Franche-Comté et le schéma régional des carrières en cours d'élaboration. Selon le bilan figurant dans le dossier de l'articulation du SCoT Nord Doubs avec les documents de portée supérieure, les dispositions du DOO permettent dans l'ensemble au SCoT de jouer son « rôle intégrateur » des documents d'ordre supérieur. Cette appréciation sera à nuancer selon les thématiques considérées, notamment s'agissant de la déclinaison du SRCE (cf. ci-dessous).

Un point mérite une précision concernant l'implantation éventuelle d'unités touristiques nouvelles (UTN) sur le territoire des 9 communes concernées par la loi Montagne. Le rapport rappelle en effet les dispositions législatives selon lesquelles les UTN *« ne pourront être réalisées que si le SCoT le prévoit expressément »*¹⁴ mais il omet de préciser que cette disposition ne concerne que les UTN dites « structurantes »¹⁵ et, en

9 Livre 1, Partie 3, pages 8 à 10

10 1. L'armature urbaine, 2. L'armature verte et bleue, 3. L'armature économique, 4. L'armature de la mobilité et du paysage, 5. Répondre aux objectifs de maîtrise de la consommation de l'espace

11 Prescriptions n° 46, 50 et 53

12 Livre 1, Partie 3, page 112

13 De 1 à 6 ans

14 Livre 1, Partie 3, page 136

15 la nouvelle réglementation des UTN issue de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de

l'occurrence, le DOO ne définit pas de prescription particulière en la matière.

L'analyse des incidences est abordée pour chaque thématique dans la partie 3 du Livre 1¹⁶. Elle propose une matrice d'analyse pour l'évaluation du DOO, dont la méthode d'élaboration est exposée. Les enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement et mis en exergue dans les tendances d'évolution identifiées sur le territoire par le scénario au fil de l'eau, constituent les critères d'analyse pour l'évaluation des incidences du DOO.

La « portée opérationnelle » des dispositions du DOO est évaluée sur une échelle de – 3 (soit « *négatif, fort, détérioration importante à l'échelle du Nord Doubs* ») à + 3 (soit « *positif, fort, avec de fortes conséquences réglementaires à l'échelle du Nord Doubs* ») par enjeu thématique. Il s'agit donc de déterminer si la mesure aura un effet positif ou négatif sur l'enjeu considéré, ainsi que de qualifier le niveau d'incidence de type fort, moyen ou faible. Ainsi, à titre d'exemples, la prescription n° 11 « Préserver les réservoirs de biodiversité » obtient une note globale de + 7¹⁷, tandis qu'il est attribué une note de + 5¹⁸ à la prescription n° 19 « Définir les conditions de développement des nouvelles installations d'énergies renouvelables », et à l'inverse une note de – 2 à la prescription n° 35 « Définir une armature économique cohérente afin d'organiser au mieux les développements » et à la prescription n° 37 « Les zones d'activités secondaires ». Cette approche est intéressante pour caractériser l'effet des prescriptions.

5. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCoT

5.1. Consommation d'espace

1. Evolution de la consommation d'espace

Selon le dossier, qui précise dans l'explication des choix que les chiffres « *ont été réévalués afin de correspondre au nouveau périmètre* »¹⁹, l'artificialisation a porté sur 556 hectares entre 2001 et 2010, et sur 56 hectares supplémentaires entre 2010 et 2013 (chiffres connus en août 2017). La consommation d'espace entre 2001 et 2013 a donc été de 642 hectares, soit une consommation moyenne de 54 hectares par an.

Selon les informations figurant dans l'état initial, entre 2001 et 2010, l'artificialisation s'est principalement effectuée au détriment d'espaces agricoles (393 hectares) et également forestiers (112 hectares) ; elle a été liée pour 47 % au développement de l'habitat, pour 35% à l'activité économique, pour 7% aux infrastructures et aux équipements. Par ailleurs elle s'est réalisée à 90% en extension de la tache urbaine²⁰.

Le diagnostic du SCoT conclut que l'organisation du territoire ne répond pas au mieux aux besoins et ne permet pas de tirer parti de tous les potentiels existants²¹. L'évolution constatée entre 2001 et 2010, avec une urbanisation fortement consommatrice d'espace, est jugée très lucidement par le SCoT²².

protection des territoires de montagne, ainsi que de son décret d'application n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des UNT, distingue les UNT structurantes et les UNT locales et détermine des catégories d'UTN. Le décret précise les conditions de mise en œuvre de la compétence que la loi donne aux collectivités locales pour déterminer elles-mêmes de nouvelles catégories d'UTN. En vertu de ces nouvelles dispositions :

- le DOO du SCoT peut définir lui-même comme structurantes certaines catégories d'UTN, en abaissant les seuils ou des opérations de développement touristique contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard, qui ne figurent pas sur la liste réglementaire ;

- les orientations d'aménagement et de programmation des PLU peuvent définir comme UNT locales d'autres opérations de développement touristique effectuées en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard.

16 Pages 26 à 121

17 Soit en détail : + 2 pour l'enjeu ressources espaces et agriculture, + 2 pour l'enjeu milieux naturels et biodiversité, + 1 pour l'enjeu paysages et patrimoine, + 1 pour l'enjeu eau et + 1 pour l'enjeu air et énergie

18 Soit en détail : + 1 pour l'enjeu milieux naturels et biodiversité, + 1 pour l'enjeu paysages et patrimoine, + 2 pour l'enjeu air et énergie et + 1 pour l'enjeu relatif aux déchets

19 Livre 1, Partie 3, page 23

20 Quelques opérations ont été réalisées en densification de la tache urbaine. Selon le rapport, il s'agit presque toujours d'opérations inférieures à 2 hectares, comme à Montbéliard, Feschers-le-Châtel, Abbévillers, Dasle et Montesnois. Seules deux opérations sont supérieures à 2 hectares à Bavans et Saint-Maurice-Colombier.

21 Livre 1, Partie 1, page 201

22 « Cet étalement urbain provoque une perte de vitalité des centres à toute échelle, du village jusqu'à la centralité d'agglomération. Ce phénomène se double d'une tendance de plus en plus importante à la séparation des fonctions. Il en résulte un affaiblissement général de l'armature urbaine, qui pénalise l'ensemble du territoire et menace le maillage actuel d'équipements et de services. Il en résulte également l'apparition d'un cortège d'espaces en friches, délaissés ou dégradés qui nuisent à l'attractivité du territoire, alors que ces espaces sont autant de potentiels fonciers pour des projets urbains ». (Livre 1, Partie 1, page 202)

La MRAe note que l'état initial n'a pas, pour sa part, été mis à jour jusqu'en 2013 ; l'analyse porte sur la seule période 2001-2010 et fait état d'une augmentation des espaces artificialisés de 7,5 %, plus importante dans les zones « urbain et périurbain » et « rural nord-ouest ».

La MRAe recommande de mettre à jour cette analyse, afin de confirmer ou d'infirmer ces tendances observées jusqu'en 2010, notamment en ce qui concerne les différents types d'artificialisation.

2. Urbanisation au sein des enveloppes urbaines

Le rapport de présentation mentionne un objectif de créer 75 % des nouveaux logements en renouvellement urbain²³, tandis que le PADD²⁴ et le DOO²⁵ retiennent seulement 60 % de la production de logements.

La MRAe recommande donc de mettre en cohérence ces documents, afin de conforter l'évaluation environnementale qui est basée sur l'objectif plus favorable de 75 %.

La MRAe relève par ailleurs qu'il n'est prévu aucun objectif de mutation et de densification au sein de la tache urbaine pour la polarité « villages » (100 % en extension), alors que le SCoT du Pays de Montbéliard actuellement en vigueur prescrit un minimum de 30 % du développement en renouvellement urbain²⁶. Le SCoT en projet s'avère donc moins ambitieux que celui qu'il vise à remplacer. **La MRAe recommande d'expliquer les motifs qui ont conduit à cette baisse des objectifs de densification, et de réintroduire des dispositions du type de celles prévues dans le SCoT précédent.**

En outre, le SCoT ne propose pas d'évaluation du potentiel constructible en renouvellement urbain sur le territoire, et n'identifie pas non plus des secteurs de renouvellement urbain destinés à accueillir de l'habitat. Il prescrit cependant aux documents d'urbanisme communaux et intercommunaux de repérer le potentiel en renouvellement urbain et en densification dans l'enveloppe urbaine et de mettre en place les outils leur permettant de mobiliser ce foncier²⁷.

Compte tenu de ce choix de renvoi aux documents d'urbanisme, la MRAe recommande à l'établissement public de proposer a minima, au stade du SCoT, dans le but d'harmoniser les pratiques :

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

3. Objectif chiffré de consommation d'espace en extension de l'urbanisation

Compte tenu du constat dressé de l'organisation non optimale du territoire et de la consommation excessive de l'espace en particulier depuis 2001, il est légitime d'attendre du document cadre qu'est le projet de SCoT, qu'il montre une ambition claire s'agissant en particulier de la limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles, et qu'il veille à la mise en place d'outils et de mesures concrètes permettant la déclinaison des objectifs énoncés dans le PADD, au niveau des documents d'urbanisme locaux et tout particulièrement des PLU.

Les perspectives d'évolution du SCoT de 2018 à 2030 (stabilisation de la population autour de 142 000 habitants et création de 7 800 logements) se traduisent, une fois tenu compte des potentialités en renouvellement urbain, par un objectif chiffré de consommation foncière en extension de la tache urbaine de 400 hectares qui se répartissent ainsi : 192 hectares pour les zones d'activités économiques et 208 hectares pour l'habitat.

Le DOO prescrit une réduction d'environ 50 % de l'artificialisation des sols en rythme annuel moyen, ce qui correspondrait, selon le DOO, à une consommation maximale de 33 hectares par an entre 2018 et 2030²⁸. Or, la référence retenue par le SCoT pour la consommation passée (66 hectares par an), est caduque. En effet, la consommation annuelle de 66 hectares par an pendant cette période retenue par le DOO concerne l'ancien périmètre du SCoT²⁹. Compte tenu du nouveau périmètre du SCoT à compter du 1^{er} janvier 2017³⁰, la

23 Objectif figurant dans l'évaluation environnementale (Livre 1, Partie 3, page 34)

24 Livre 2, page 17

25 Prescription n° 3

26 Document d'orientations générales, page 45

27 Prescription n° 71

28 Prescription n° 72

29 Constitué de 77 communes

30 Constitué de 72 communes

consommation annuelle moyenne entre 2001 et 2010 s'établit en fait à 62 hectares³¹. Surtout, il convient de prendre la référence connue la plus récente, en l'espèce la consommation annuelle moyenne correspondant à la période 2001-2013, soit 54 hectares par an (cf. supra). Sur cette base, une consommation annuelle moyenne de 33 hectares ne permettrait une réduction que de 38 % de l'artificialisation des sols.

Compte tenu de ces éléments, l'ambition de réduction de la consommation de l'espace d'environ 50 % devrait conduire à fixer la consommation foncière annuelle moyenne à 27 hectares, et à réduire le plafond foncier à 324 hectares [soit $(54/2) \times 12$], sur la période 2018-2030 - soit près de 20 % de moins. **La MRAe recommande donc de mettre en cohérence le plafond foncier avec l'objectif affiché de réduction de la consommation de l'espace d'environ 50 %.**

→ **Habitat**

La prescription n° 73 répartit l'enveloppe foncière de 208 hectares allouée au développement de l'habitat, en définissant des plafonds de consommation de l'espace selon l'échelle communale :

- 7 hectares dans les 3 centralités du cœur d'agglomération,
- 46 hectares dans les 9 pôles urbains,
- 65 hectares dans les 14 bourgs,
- 90 hectares dans les 46 villages.

La MRAe constate que cela représente en moyenne 2,3 hectares par centralité, 5,1 par commune de pôle urbain, 4,6 pour chaque bourg et 2ha pour les villages, ce qui démontre, à tout le moins, un travail de polarisation à poursuivre.

→ **Développement économique**

Si le soutien à l'emploi est affirmé comme une priorité du Nord Doubs³², la MRAe relève que le SCoT ne se fixe pas d'objectif de création d'emplois. Il n'est donc pas possible d'estimer le nombre d'emplois envisagé par hectare urbanisé.

S'agissant du développement des parcs d'activités, le DOO³³ répartit l'enveloppe foncière (192 ha) sur trois niveaux :

- 102 hectares dans les zones d'activités stratégiques à rayonnement supra-SCoT,
- 32 hectares dans les zones stratégiques à vocation mixte,
- 30 hectares dans les zones d'activités secondaires à rayonnement SCoT,
- 28 hectares dans les zones d'intérêt local d'équilibre.

Chaque enveloppe foncière fait elle-même l'objet d'une ventilation par zone d'activité, et d'une projection sur une période de 20 ans³⁴. À cet horizon l'enveloppe foncière globale est estimée à 250 hectares.

De 2001 à 2010, la consommation d'espace pour de l'activité économique a été de 19 ha par an en moyenne³⁵ ; pour la période 2018-2030 l'enveloppe foncière affichée pour les activités économiques de 192 ha (DOO page 49) représente une consommation de 16 ha par an, peu cohérente avec l'objectif de réduction de 50 % de l'artificialisation affiché dans le DOO.

La MRAe recommande à l'établissement public de revoir les objectifs de consommation d'espaces pour le développement économique afin de les mettre en cohérence avec l'objectif affiché de réduction de la consommation d'espaces de 50 %.

Le DOO indique que, dans un souci de limitation de la consommation d'espace, les développements se font dans des zones existantes ou déjà programmées et prioritairement dans ces zones.

Par ailleurs, le rapport de présentation fait état de 24 hectares de micro-zones d'activités existantes et non identifiées comme « stratégiques », « à vocation mixte », « secondaires » ou « locales d'équilibre ». Il est précisé que « leur objectif est de répondre à la demande locale d'artisans, ce qui ne relève pas de l'échelle

31 Soit 556/9 ; à noter que cette consommation annuelle moyenne entre 2001 et 2010, correspondant au nouveau périmètre du SCoT, est mentionnée dans l'état initial (Livre 1, Partie 2, page 13)

32 DOO, page 7

33 Prescription n° 79

34 2018-2038

35 Livre 1, partie 2, page 21

d'un SCoT, mais de celle d'un document d'urbanisme local ». Ces zones peuvent accueillir un développement proportionné dans la limite de 2 hectares maximum par zone³⁶.

La MRAe relève une incohérence entre le rapport de présentation et le DOO. En effet, alors que le rapport de présentation indique que le foncier qui sera consommé par ces micro-zones sera déduit des 250 hectares dévolus aux zones d'activités (sur la période 2018-2038), la prescription n° 39 du DOO prévoit que la déduction sera opérée sur l'enveloppe globale de consommation foncière définie dans la prescription n° 73, relative au développement résidentiel. La MRAe relève également que la prescription n° 38 prévoit une même déduction de l'enveloppe foncière habitat pour la création de nouvelles zones locales d'équilibre.

En l'état, le DOO crée donc une « fongibilité » entre les enveloppes foncières « activités » et « habitat » qui conduit à s'interroger sur la surestimation des besoins fonciers en matière d'habitat.

La MRAe recommande donc de mettre le DOO en cohérence avec le rapport de présentation en prévoyant que les déductions envisagées s'opèrent sur l'enveloppe dévolue aux zones d'activités³⁷.

4. Objectifs de densité du SCoT

L'objectif de densité visé par le SCoT pour les opérations de construction neuve se décline de la façon suivante sur la trame territoriale :

- 25 logements par hectare dans les centralités du cœur d'agglomération,
- 20 logements par hectare dans les pôles urbains,
- 14 logements par hectare dans les bourgs,
- 12 logements par hectare dans les villages.

Ces objectifs à atteindre à l'échelle communale sont à moduler selon les secteurs de développement et au sein de ces secteurs en fonction de leurs contextes (environnement bâti, proximité des gares ou d'arrêts de transports collectifs structurants, équipements et services, etc.)³⁸.

La MRAe s'interroge sur le point de savoir si ces densités ne concernent que les seules extensions urbaines ou si elles ont vocation à s'appliquer également aux opérations de renouvellement urbain. Dans la première hypothèse, elle ne pourrait que regretter l'absence d'objectifs minimaux de densité en renouvellement urbain par typologie de communes. En outre, concernant les opérations dans le tissu existant, il conviendrait de définir des densités sensiblement supérieures.

En tout état de cause, globalement, la construction de 3 120 logements en extension de la tache urbaine sur la période 2018-2030 (soit 260 logements annuels x 12)³⁹, sur 208 hectares, donne un ratio de densité moyenne de 15 logements à l'hectare, ce qui apparaît très faible, compte tenu de l'influence urbaine marquée de ce territoire⁴⁰. Les extensions urbaines concernent cependant à plus de 74 % les 14 bourgs et les 46 villages du territoire⁴¹. Or, le SCoT du Pays de Montbéliard approuvé en 2006, aujourd'hui en vigueur, prévoit des densités bien supérieures, pour chaque niveau de la trame territoriale⁴².

Logements/ha	Cœur d'agglomération	Bourgs	Villages
Périphéries	entre 35 et 55	entre 20 et 40	entre 10 et 30
Centres	entre 60 et 120	Entre 35 et 65	entre 20 et 35

Malgré les objectifs affichés de réduction de consommation foncière, il est donc difficile de considérer, en l'état, que le SCoT mobilise tous les leviers effectivement disponibles pour mettre en œuvre le principe de gestion économe de l'espace.

36 Livre 1, Partie 3, page 21

37 La MRAe relève par ailleurs que la disposition de la prescription n° 79 du DOO permettant l'implantation d'un projet hors des zones d'activités définies par le SCoT prévoit que les surfaces nécessaires à la réalisation de ce type d'implantations sont déduites des enveloppes foncières autorisées pour de l'activité économique en extension de la tache urbaine.

38 Prescription n° 74

39 Prescription n° 3

40 Les 17 villes du territoire du SCoT, qui comptent plus de 2 000 habitants, concentrent 74 % de la population. Excepté Pont-de-Roide-Vermondans (4 261 habitants en 2013), elles sont toutes situées dans l'ancien périmètre du Pays de Montbéliard agglomération (29 communes). Trois communes comptent plus de 10 000 habitants et regroupent plus d'un tiers des habitants : Montbéliard (25 697 habitants), Audincourt (14 552 habitants) et Valentigney (10 264 habitants).

41 Prescription n° 73

42 Document d'orientations générales du SCoT du Pays de Montbéliard, II.2.1-, page 44

Au final, sur la consommation d'espace, la MRAe recommande à PMA de réévaluer ses objectifs de densité sur l'ensemble de son territoire, et de réinterroger la cohérence de l'octroi d'une enveloppe foncière de 155 hectares aux bourgs et villages de son territoire, au regard notamment de l'orientation du PADD visant à développer en priorité les secteurs desservis par des transports en commun⁴³.

5.2. Espaces naturels et agricoles et continuités écologiques

1. Espaces naturels

L'état initial indique que le territoire du SCoT forme un ensemble d'espaces naturels riches et diversifiés. Tous les secteurs naturels d'intérêt écologique reconnu sont identifiés, décrits et cartographiés⁴⁴.

Ainsi que l'indique l'analyse des incidences du DOO, la préservation des milieux naturels et de la biodiversité est essentiellement traitée au travers de la trame verte et bleue du SCoT, dans son chapitre 2.1.

Sur le plan réglementaire, la grande majorité des espaces naturels inventoriés ou protégés apparaît ainsi préservée par le projet de SCoT qui n'admet que des exceptions très limitées à leur protection. En application de ses dispositions, toute atteinte à cette conservation doit être justifiée et s'accompagner de mesures compensatoires⁴⁵. Ces réservoirs s'inscrivent bien dans la logique « éviter, réduire, compenser », pour la préservation des zones humides, des pelouses sèches, des prairies ou des vergers.

La préservation de ces espaces constitue toutefois le minimum de ce qu'il est légitime d'attendre d'un SCoT.

La MRAe recommande donc de justifier dans le rapport le fait d'avoir pris en compte les seuls zonages écologiques « à statut » (ZNIEFF, N2000, arrêté de protection biotope) pour la définition des secteurs à préserver pleinement, en démontrant l'absence d'enjeu de biodiversité en dehors de ces périmètres remarquables. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que le SCoT ne définit pas particulièrement de secteur de développement.

Le DOO pourrait également inciter à la mise en place d'une lutte systématique limitant le développement des plantes invasives (notamment l'ambrosie et la renouée du Japon), même si la prescription n° 20 du DOO mentionne l'ambrosie dans les pollens dont il convient de limiter les émissions.

Un inventaire des zones humides de moins d'un hectare est indiqué comme étant en cours de réalisation. Le rapport indique qu'elles couvrent une superficie totale de 1 180 hectares dans l'aire du SCoT et que, dans le contexte karstique jurassien, les zones humides se concentrent dans les lits majeurs des principaux cours d'eau⁴⁶. Le DOO prévoit la préservation des zones humides dans la prescription n° 11 relative à la préservation des réservoirs de la biodiversité.

La MRAe recommande d'inscrire dans le DOO le principe général de non-dégradation des zones humides⁴⁷, quelle que soit leur localisation au sein de la trame verte et bleue (TVB) et également de conforter la compatibilité du SCoT avec les dispositions du SAGE de l'Allan concernant la restauration de la fonctionnalité des milieux humides.

2. Trame verte et bleue (TVB)

S'agissant de la TVB, l'état initial indique que « le périmètre du SCoT Nord Doubs apparaît comme une relative « zone blanche » dans le schéma régional, et que le SRCE doit donc être complété par une trame verte et bleue locale qui vise à répondre aux enjeux de continuités à l'échelle du territoire »⁴⁸. Or, l'élaboration de la TVB reste lacunaire et d'un apport extrêmement limité compte tenu de l'échelle de sa représentation. Ainsi, certains éléments présents dans le SRCE n'ont pas été repris dans le SCoT, sans justification⁴⁹.

Afin d'assurer une réelle effectivité des dispositions du DOO sur l'état de conservation des milieux naturels, la MRAe recommande au PMA de compléter la déclinaison de la trame verte et bleue (TVB)

43 Axe 2, 4., page 22

44 13 ZNIEFF de type 1, 4 sites Natura 2000 (Crêt des Roches, ZSC ; Côte de Champvermol, ZSC ; Vallée du Dessoubre, de la Reverotte et du Doubs, ZSC et ZPS), 2 réserves naturelles régionales (Crêt des Roches, Basse vallée de la Savoureuse), 4 arrêtés préfectoraux de protection de biotope et 5 sites classés en espace naturel sensible par le conseil départemental du Doubs

45 Prescription n° 11 du DOO

46 Livre 1, Partie 2, page 36

47 Principe figurant dans la disposition 6B-02 du SDGAE Rhône-Méditerranée 2016-2021 qui énonce que les SCoT prévoient « les mesures permettant de respecter l'objectif de non-dégradation des zones humides et de leurs fonctions et de les protéger sur le long terme ».

48 Livre 1, Partie 2, page 39

49 Par exemple, le réservoir de biodiversité de la sous-trame forêts situé au nord de Sochaux n'est pas repris dans le SCoT, tout

au niveau de son territoire.

Par ailleurs, même si le DOO comporte une carte illustrative des moyens à mettre en œuvre pour préserver la TVB sur le territoire⁵⁰, le dossier gagnerait également à comporter une carte de synthèse du réseau écologique ainsi que des ruptures de continuité, déclinée à une échelle adaptée, qui pourrait faire l'objet d'une annexe. La présence dans le dossier de ce document faciliterait la localisation des réservoirs et continuités, ainsi que l'appréciation des choix stratégiques faits sur la thématique.

3. Natura 2000

Conformément à la réglementation en vigueur, une évaluation des incidences Natura 2000 a été réalisée pour l'ensemble des sites Natura 2000 du territoire qui ont été classés en réservoirs de biodiversité. Le rapport propose une analyse des incidences positives ou négatives du projet global sur les sites Natura 2000 en mentionnant des points de vigilance, ainsi qu'une analyse des projets structurants (zones d'activités économiques). Au vu de l'argumentaire présenté, la conclusion de l'étude, faisant état de la non-remise en cause de l'état de conservation des sites Natura 2000 du SCoT et de son aire d'influence apparaît justifiée.

4. Espaces agricoles

La préservation des espaces agricoles est un enjeu fort du SCoT, le diagnostic soulignant le fait qu'environ 300 hectares de terres agricoles ont été urbanisés pour du logement entre 2001 et 2010 – soit 95 % de l'espace consommé pour le logement⁵¹ -, en périphérie des villes et des villages, malgré l'existence de potentiels fonciers très importants identifiés en renouvellement urbain. Sur cette même période, l'état initial précise que les espaces agricoles ont diminué de 364 hectares⁵².

Dans ce contexte, le rapport indique que le SCoT a un rôle important à jouer concernant la préservation du foncier agricole. Les rôles environnementaux et paysagers de l'agriculture sont mentionnés⁵³.

Le DOO indique donc que « le SCoT définit des prescriptions pour améliorer la prise en compte des intérêts agricoles dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux »⁵⁴. Il prescrit la protection, dans les documents d'urbanisme, des terres agricoles de bonne valeur agronomique ou technique où toute nouvelle urbanisation est interdite. Il est cependant prévu un certain nombre d'exceptions, concernant notamment les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et à la mise en valeur des ressources naturelles, ou les zones d'activités stratégiques et à vocation mixte⁵⁵.

La MRAe note que ces espaces agricoles à protéger ne sont pas identifiés et rappelle que le Code de l'urbanisme permet une identification à la parcelle si nécessaire⁵⁶.

5.3. Risques naturels et technologiques et nuisances

1. Risques

L'état initial souligne que le territoire du SCoT est un « nœud hydrographique », à la confluence de 9 cours d'eau principaux et de leurs affluents, qui connaît depuis toujours de grands risques d'inondation. Le lit majeur des cours d'eau est fortement urbanisé dans l'agglomération de Montbéliard et au niveau des bourgs et villages des territoires périurbains. Parmi les 72 communes du SCoT, 34 sont concernées par les inondations du Doubs (à partir de Mathay), de l'Allan, de la Savoureuse, de la Feschotte et du Gland. Presque un quart des zones urbanisées sont inondables⁵⁷.

comme le corridor à remettre en bon état à proximité de Badevel ; certains corridors des sous-trames milieux herbacés permanents et mosaïque paysagère du SRCE ne figurent pas dans le SCoT ; concernant la trame bleue, certains corridors de la sous-trame des milieux humides ne sont pas déclinés dans le SCoT (au sud d'Herimoncourt, à l'ouest de Pont-de-Roide-Vermondans). cf. http://carmen.developpement-durable.gouv.fr/9/SRCE_FC.map#

50 Page 57

51 Le logement a consommé 315 hectares entre 2001 et 2010 ; seules quelques opérations (toujours inférieures à 2 hectares) ont été réalisées en densification.

52 Une erreur de plume s'est sans doute glissée dans la rédaction de la seconde partie de la phrase : « Ainsi les espaces agricoles ont diminué de 364 hectares, dont 393 hectares pour l'artificialisation ; idem pour les espaces forestiers qui auraient « diminué de 92 hectares, dont 112 pour l'artificialisation » (Livre 1, Partie 2, page 13).

53 Livre 1, Partie 3, page 19

54 DOO, page 46

55 Prescription n° 29

56 Article L. 141-10 : « le document d'orientation et d'objectifs détermine :

1° Les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation ».

57 Livre 1, Partie 2, page 174

Le territoire de Belfort-Montbéliard a été identifié le 12 décembre 2012 comme l'un des 31 TRI du bassin Rhône-Méditerranée, ce qui a impliqué la définition puis l'approbation le 28 janvier 2017, d'une stratégie locale de gestion des risques inondation⁵⁸ désormais à mettre en œuvre.

Le PADD définit des ambitions en matière de gestion des risques, dont certaines sont traduites dans le DOO par l'intermédiaire de dispositions d'évitement et de réduction concernant les secteurs exposés aux risques naturels et technologiques connus, qu'ils soient encadrés ou non par des plans de protection ou autres documents de ce type⁵⁹.

Les risques ne sont cependant pas correctement pris en compte en l'état du projet de SCoT.

En premier lieu, la MRAe recommande de mettre à jour les données sur lesquelles s'appuient le recensement et la présentation des risques (inondations, mouvements de terrain miniers), qui peuvent en effet s'avérer incomplètes ou obsolètes :

- le tableau recensant les plans de prévention des risques inondation (PPRI) contrairement à la carte de leurs zonages, ne mentionne pas le PPRI du Doubs amont, approuvé le 1^{er} juin 2016⁶⁰ ;
- la cartographie des risques de mouvement de terrain est basée sur l'atlas départemental de 2001, alors que cette cartographie a été profondément remaniée et complétée en 2012, en redéfinissant les classes d'aléas (de faible à très fort) et en complétant les différents types de risque ;
- s'agissant du risque minier, le rapport ne cite pas les différentes et nombreuses études réalisées par le bureau d'études Geoderis, ayant défini des zonages d'aléas faible à fort d'affaissement et d'effondrement ; de même, le cadrage régional élaboré par la DREAL en 2015⁶¹, visant à préserver de toute urbanisation les zones impactées par un quelconque risque minier, n'a pas été pris en compte.

Ensuite, la MRAe recommande de conforter le dispositif projeté par le SCoT en termes de prévention des risques, en particulier sur le risque inondation, par exemple en indiquant dans la prescription n°24 du DOO, qu'un développement de l'urbanisation ne peut être toléré dans les champs d'expansion des crues⁶².

Par ailleurs, la présence de radon⁶³ a été mise en évidence sur le territoire du SCoT, dont certaines communes situées notamment dans l'agglomération de Montbéliard sont classées en catégorie 2 de potentiel radon⁶⁴. Dans ce cadre, **la MRAe suggère que le SCoT prescrive l'intégration dans les documents d'urbanisme de recommandations préventives** (création et ventilation des soubassements, sous-sol et caves, efficacité de l'étanchéité de l'interface sols/bâtiment...) **visant à limiter l'exposition au risque radon.**

S'agissant des risques technologiques ou liés au transport de matières dangereuses, **la MRAe recommande au PMA d'examiner les possibilités d'arrêter des dispositions plus ambitieuses dans son projet de DOO, en définissant des « mesures de maîtrise de l'urbanisation » telles qu'évoquées dans le PADD⁶⁵,** avec par exemple la définition dans les documents d'urbanisme locaux de « zones tampons » inconstructibles autour des sites d'activités existants ou en projet présentant des risques, ainsi que le long du pipeline Sud Européen et du réseau de transport de gaz exploité par GRTgaz⁶⁶.

2. Nuisances

Il conviendrait de mettre à jour le classement sonore des infrastructures terrestres dans le Doubs figurant dans l'état initial⁶⁷, pour le mettre en conformité avec l'arrêté préfectoral du 3 décembre 2015⁶⁸.

Le DOO contient des dispositions de nature à intégrer la gestion des problématiques liés au bruit dans les

58 Ci-après SLRI

59 Par exemple, s'agissant des risques d'inondation, le DOO prescrit la prise en compte des PPRI en amont de chaque opération dans le document d'urbanisme local, et l'identification des zones présentant des risques d'inondation dans le document d'urbanisme en s'appuyant sur les connaissances issues notamment des études réalisées dans le cadre des PPRI.

60 Livre 1, Partie 2, page 174 et 176

61 Basé sur la circulaire du 6 janvier 2012 relative à la prévention des risques miniers résiduels

62 La préservation des champs d'expansion des crues est un objectif fixé par la disposition 8-01 du SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021

63 Le radon est un gaz radioactif naturellement présent dans le sol et susceptible de s'accumuler dans les espaces clos mal ventilés ou mal isolés vis-à-vis du sous-sol. Il est reconnu comme cancérigène pour les poumons.

64 <http://www.irsnn.fr/FR/connaissances/Environnement/expertises-radioactivite-naturelle/radon/Pages/5-cartographie-potentiel-radon-commune.aspx>

65 Page 20

66 Livre 1, Partie 2, page 192

67 Livre 1, Partie 2, page 202

68 L'arrêté préfectoral du 3 décembre 2015 classe la ligne ferroviaire Belfort-Montbéliard en catégorie 3

documents d'urbanisme, telles que l'intégration dans les documents d'urbanisme de la réglementation en vigueur ou la limitation, dans les zones les plus exposées, de l'exposition des populations en conditionnant l'urbanisation à vocation résidentielle ou mixte à des mesures de protection des habitants contre le bruit⁶⁹.

La MRAe recommande au PMA de s'interroger sur la possibilité de définir des prescriptions plus protectrices en matière de nuisances sonores, notamment vis-à-vis de l'autoroute A36 pour l'implantation de l'habitat ou d'équipements.

La MRAe recommande également de réfléchir plus avant à l'introduction de mesures ayant pour objet d'éviter la proximité entre des zones d'habitation ou de bâtiments et d'équipements sensibles au bruit (établissements d'enseignement, établissements sanitaires et sociaux...) et des sources de bruit important.

5.4. Paysage et cadre de vie

L'enjeu de la préservation du paysage est prégnant sur le territoire du SCoT de Montbéliard, qui est concerné par quatre sites classés et deux sites inscrits, ainsi que par dix monuments historiques classés et 37 monuments historiques inscrits. Les communes de Montbéliard, d'Audincourt et de Valentigney sont concernées par des sites patrimoniaux remarquables.

Le paysage et le cadre de vie sont la thématique la plus développée dans le DOO. Le projet de SCoT traduit une politique de valorisation de son patrimoine naturel et paysager. Cette orientation s'exprime notamment par le biais d'une volonté de protection du grand paysage⁷⁰ et de mise en valeur des entrées de ville et des entrées de territoire⁷¹.

Le DOO prévoit la préservation des coupures d'urbanisation⁷² entre les espaces urbanisés des pôles urbains, bourgs et villages pour éviter leur regroupement et la suppression des fenêtres paysagères ; ces coupures sont repérées sur une carte illustrative⁷³ que les communes devront compléter et préciser dans leurs documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux⁷⁴. La prescription n° 81 interdit par ailleurs les nouvelles constructions le long des axes vitrines des unités paysagères les plus rurales, afin d'éviter une urbanisation linéaire sur les axes des RD 33, 35 et 73.

Les grands ensembles paysagers naturels et agricoles du territoire communautaire apparaissent ainsi a priori peu touchés du fait de la localisation préférentielle des extensions urbaines du SCoT sur l'emprise ou en continuité de l'armature territoriale existante.

5.5. Ressource en eau et assainissement

Le dossier comporte une carte du réseau hydrographique dans le chapitre consacré au risque inondation⁷⁵.

1. Eau potable

L'état initial identifie les cinq principales masses d'eau souterraine présentes dans le territoire du SCoT Nord Doubs, rappelle la législation et précise les enjeux : sensibilité aux pollutions, nécessité de protéger les captages par des déclarations d'utilité publique. Le DOO prescrit ainsi la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable⁷⁶.

Concernant l'approvisionnement et la gestion de l'eau potable, le rapport fait état d'une adéquation entre la ressource et les prélèvements, sauf situations exceptionnelles limitées dans le temps et l'espace, tout en invitant à une réflexion plus large sur cette question. Le DOO demande aux collectivités de s'engager dans des démarches visant à la sécurisation de l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, telles que la recherche de nouvelles ressources, la création d'interconnexions, ou la mise en œuvre de démarches de préservation et de reconquête de la qualité des masses d'eau. Il impose également aux collectivités de justifier dans leur document d'urbanisme, pour toute urbanisation future, de la disponibilité de la ressource en

69 Prescription n° 23

70 4.4. Intensifier la qualité du grand paysage

71 4.3. Préserver et améliorer la qualité des entrées de ville et des entrées de territoire

72 Prescription n° 60

73 Page 45

74 Prescription n° 61

75 Livre 1, Partie 2, page 172

76 Prescription n° 25

eau potable d'un point de vue quantitatif et qualitatif⁷⁷.

L'état initial mentionne bien le SAGE de l'Allan en cours de finalisation qui concerne dans sa partie sud le périmètre du SCoT. Ses objectifs opérationnels sont rappelés⁷⁸

Le DOO comporte des dispositions relatives à la protection des cours d'eau, telles que la requalification des berges des rivières et des plans d'eau présents en cœur urbain, la prise en compte des dispositions du projet de SAGE de l'Allan et la gestion optimale des eaux pluviales, en énumérant certaines modalités envisageables.

La MRAe recommande de vérifier plus globalement la bonne cohérence des dispositions du projet de SCoT avec les objectifs du SAGE de l'Allan⁷⁹, en faisant référence éventuellement dans le rapport, au plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques et au règlement.

2. Assainissement

Le DOO prescrit la réalisation de zonages d'assainissement collectif, non collectif et des eaux pluviales lorsqu'ils n'existent pas et pour tout nouveau projet d'urbanisation⁸⁰.

L'assainissement collectif est majoritaire dans les communes du SCoT. Seules les communes de Thulay (227 habitants) et Dannemarie (108 habitants) sont pour l'ensemble de leur territoire en assainissement non collectif (ANC).

Le rapport de présentation effectue un état des lieux arrêté en 2013 du système d'assainissement du territoire du SCoT⁸¹ (station de traitement des eaux usées -STEU-, réseau de collecte et dispositifs d'assainissement autonome). Le niveau de conformité des stations de traitement des eaux usées est précisé sur une carte. Il est indiqué que des travaux sont en cours.

La MRAe recommande de compléter cet état des lieux par les informations disponibles (notamment sur le portail d'information sur l'assainissement communal⁸²) **pour les années 2014, 2015 et 2016.** Les STEU de Solemont et de Feule sont ainsi devenues conformes en équipement et en performance en 2016, alors que celle de Dambelin n'était plus conforme en équipement. Le niveau de conformité des dispositifs d'ANC n'est pas précisé.

Le DOO⁸³ prescrit aux collectivités compétentes de conditionner l'urbanisation future à une capacité suffisante des réseaux d'assainissement collectif et des stations d'épuration ou à la présence d'un service public pour l'assainissement non collectif (SPANC). Ces prescriptions apparaissent insuffisantes au regard des exigences de la directive ERU⁸⁴.

La MRAe recommande donc au PMA de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs également à la conformité des installations d'assainissement collectif⁸⁵ et non collectif. Les échéances de leur mise aux normes pourraient en outre être précisées.

5.6. Énergie, climat et qualité de l'air

Le diagnostic a relevé que la voiture était le principal mode de déplacement pour les trajets domicile-travail⁸⁶, même si dans les communes bénéficiant d'infrastructures de transports en commun plus ou moins efficaces, la part des actifs se déplaçant en transports en commun est relativement importante (jusqu'à 23%).

Certaines prescriptions du DOO peuvent contribuer à l'amélioration de l'offre en transports collectifs⁸⁷ : la prescription n° 47 impose aux documents d'urbanisme de prioriser l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles

77 Prescription n° 26

78 Améliorer la gestion quantitative de la ressource en eau, améliorer la qualité de l'eau, prévenir et gérer les risques d'inondation, restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides

79 Notamment la gestion durable de la ressource en eau

80 Prescription n° 26

81 Livre 1, Partie 2, pages 133 à 136

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

83 Prescription n° 26

84 Eaux résiduaires urbaines

85 Le dysfonctionnement des installations d'assainissement collectif peut conduire à des épisodes de pollution affectant le Doubs sur plusieurs kilomètres, comme ce fut le cas en 2016 à Belfort après les Eurockéennes

86 À hauteur de 80 % (Livre 1, Partie 1, page 162)

87 Cf. cependant observations au 4.1. sur l'absence de force prescriptive de certaines dispositions du DOO en rapport avec cette thématique

zones en fonction de l'existence d'une desserte en transports en commun⁸⁸, et la prescription n° 48 subordonne l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones d'activités artisanales et industrielles à la mise en place d'une desserte en transports adaptée, leur aménagement devant en outre favoriser leur usage ainsi que celui des modes doux.

Dans l'optique de l'amélioration de la qualité de l'air et de la réduction des gaz à effet de serre, le DOO demande aux collectivités d'intégrer dans leurs projets d'urbanisation future une réflexion ainsi que des pistes d'action permettant de diminuer les émissions de polluants et gaz à effet de serre, de particules fines et de pollens allergisants (dont l'ambroisie)⁸⁹. Toutefois, il n'est fixé aucun objectif en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La consommation de l'espace induite par le SCoT aura en outre des conséquences sur l'augmentation du trafic routier.

La MRAe recommande a minima que le SCoT évalue la trajectoire de ses émissions au regard de l'objectif national fixé à l'horizon 2050⁹⁰.

Le projet de SCoT s'inscrit dans la démarche nationale de réduction de la dépendance aux énergies fossiles en affirmant une volonté de développement des énergies renouvelables, dont le DOO prévoit cependant qu'il doit s'opérer en dehors des espaces productifs agricoles et des espaces naturels identifiés⁹¹. Les prescriptions énoncées notamment dans le sous-chapitre 2.2. s'apparente à une stratégie communautaire de développement des énergies renouvelables.

6. Conclusion

Le projet de SCoT Nord Doubs présente une structure claire et cohérente, ce qui facilite la lecture et la compréhension des enjeux de son territoire. Le rapport de présentation s'appuie en outre sur des statistiques, tableaux, cartes, graphiques et photographies, dont certains mériteraient cependant d'être actualisés ou complétés par d'autres déclinés à une échelle plus adaptée.

Sur le fond, le SCoT met en avant des objectifs vertueux de lutte contre l'étalement urbain et de préservation des espaces naturels, dont les continuités écologiques, comme la volonté de localiser les extensions urbaines « au droit des différentes enveloppes urbaines ».

Il est cependant difficile de considérer en l'état que le SCoT mobilise tous les leviers effectivement disponibles pour mettre en œuvre le principe de gestion économe de l'espace. Il prévoit en particulier des densités qui paraissent peu ambitieuses, notamment au regard de celles fixées par le SCoT de Montbéliard approuvé en 2006. Il s'avère significativement en retrait également en ce qui concerne la part de développement à effectuer en renouvellement urbain plutôt qu'en extension, pour certaines polarités. Plus largement, le travail de « polarisation » de la ventilation de l'enveloppe foncière paraît à poursuivre, dans un objectif de plus grande modération de la consommation d'espace.

Le DOO, qui présente formellement un caractère très prescriptif, pourrait cependant être allégé de certaines dispositions portant sur des thématiques qui ne relèvent pas en réalité de sa compétence.

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

vis-à-vis de l'enjeu de limitation de la consommation d'espace, de :

- mettre à jour et en cohérence différentes données et objectifs chiffrés (état initial sur l'évolution de la consommation de l'espace entre 2001 et 2013, objectif de création de nouveaux logements en renouvellement urbain, recensement et présentation des risques...)
- réinterroger la cohérence de l'octroi d'une enveloppe foncière de 155 hectares aux bourgs et villages du territoire au regard notamment de l'orientation du PADD visant à développer en priorité les secteurs desservis par des transports en commun ;
- proposer une méthode d'analyse des différentes zones libres permettant de définir de façon commune le potentiel de renouvellement urbain d'une commune ainsi qu'une méthode de délimitation de l'enveloppe urbaine valable pour chaque commune ;
- revoir les objectifs de consommation d'espaces pour le développement économique afin de les

88 Cf. également prescription n° 20

89 Prescription n° 20

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

91 Prescription n° 19

mettre en cohérence avec l'objectif affiché de réduction de la consommation d'espaces de 50 %;

- revoir sinon de supprimer la fongibilité introduite par le DOO entre les enveloppes foncières « activités » et « habitat » ;

vis-à-vis de l'enjeu de préservation d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels et agricoles, et de la préservation de milieux fragiles d'importance écologique majeure, de :

- compléter la déclinaison de la TVB au niveau du territoire du ScoT ;
- démontrer l'absence d'enjeu de biodiversité en dehors des périmètres remarquables, et compléter le DOO par un principe de non-dégradation des zones humides, quelle que soit leur localisation au sein de la TVB ;

vis-à-vis de la prise en compte des risques naturels et technologiques, de :

- compléter la prescription n° 74 du DOO interdisant le développement de l'urbanisation dans les champs d'expansion des crues ;
- favoriser l'intégration dans les documents d'urbanisme de recommandations préventives visant à limiter l'exposition au risque radon ;
- définir, en application du PADD, des « mesures de maîtrise de l'urbanisation » telles que la définition dans les documents d'urbanisme locaux de « zones tampons » inconstructibles autour des sites d'activités existants ou en projet présentant des risques, ainsi que le long du pipeline Sud Européen et du réseau de transport de gaz exploité par GRTgaz ;
- réfléchir plus avant à des prescriptions plus ambitieuses en matière de nuisances sonores ;

vis-à-vis de l'enjeu de préservation de la ressource en eau, de :

- conditionner l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs également à la conformité des installations d'assainissement collectif et non collectif, et de préciser les échéances de leur mise aux normes ;

vis-à-vis de l'enjeu d'intégration des impératifs liés à la transition énergétique et à la lutte contre le changement climatique, ainsi que des enjeux liés à la qualité de l'air, de :

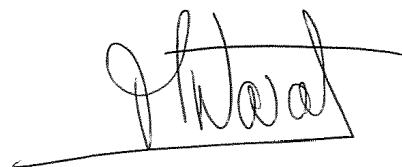
- évaluer la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre du SCOT au regard de l'objectif fixé à l'horizon 2050.

La MRAe formule également d'autres recommandations plus ponctuelles dans le corps de son avis qu'il serait de bonne administration de prendre en considération.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 13 mars 2018

Pour publication conforme,

la Présidente de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté



Monique NOVAT