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 (SCoT) Nord Doubs (25)

n° BFC-2019-2416

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) a prescrit l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nord Doubs le 14 janvier 2014 ; il a arrêté un premier projet de SCoT le 27 novembre 2017, qui a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale du 13 mars 2018, puis arrêté un nouveau projet le 22 novembre 2019, objet du présent avis.

En application du code de l'urbanisme[1], le présent document d'urbanisme a fait l'objet d'une évaluation environnementale. La démarche d'évaluation environnementale consiste à prendre en compte l'environnement tout au long de la conception du document. Elle doit être proportionnée à la sensibilité environnementale du territoire concerné par le document d'urbanisme et à l'importance des incidences environnementales de ce dernier. Cette démarche est restituée dans le rapport de présentation du document. Le dossier expose notamment les dispositions prises pour éviter, réduire voire compenser les impacts sur l'environnement et la santé humaine.

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

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'autorité environnementale compétente pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT) est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

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

La DREAL a été saisie par PMA le 19 décembre 2019 pour un second avis de la MRAe sur son projet de SCoT, suite à un premier avis de la MRAe en date du 13 mars 2018. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 19 mars 2020 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée et a émis un avis le 31 janvier 2020.

La direction départementale des territoires (DDT) du Doubs a produit une contribution le 3 février 2020.

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.

En application de sa décision du 14 août 2019 relative à l'exercice de la délégation, la MRAe de BFC a, lors de sa réunion du 10 mars 2020, donné délégation à Joël PRILLARD, membre de la MRAe, pour traiter ce dossier, après échanges électroniques entre les membres titulaires de la MRAe.

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

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

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

Synthèse

Situé en partie nord-est du département du Doubs, le territoire du Pays Montbéliard Agglomération (PMA) est composé de 72 communes pour un total de 140 469 habitants en 2015. Le territoire est à l'interface de deux massifs, les Vosges au nord et le Jura au sud, et il est composé de six vallées fortement urbanisées. Le territoire est traversé par une ligne à grande vitesse qui dessert la gare TGV de Belfort-Montbéliard, située en dehors du périmètre du SCoT et trois gares TER complètent la desserte ferroviaire. Le territoire est également limitrophe avec la Suisse et desservi par une autoroute (A36). Il a connu une croissance démographique importante de +1,94 % par an entre 1968 et 1975 puis celle-ci s'est inversée avec -0,33 % par an en moyenne depuis les années 90.

Le projet de SCoT vise une stabilisation de la démographie actuelle à environ 140 000 habitants entre 2018 et 2040. L'objectif de production de nouveaux logements est de 8 800 logements sur cette période, soit 120 logements par an lié au desserrement des ménages et 280 logements par an pour le renouvellement du parc.

Le projet de SCoT prévoit une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 120 hectares pour l'habitat et de 190 hectares pour les activités économiques. La consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers serait donc au total de 310 hectares sur 22 ans, soit 14 ha/an.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sur ce projet de SCoT concernent la limitation de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels remarquables, de la biodiversité et de la trame verte bleue, la prise en compte des risques et des nuisances, l'adéquation du projet avec la ressource en eau et l'assainissement, la contribution à l'atténuation du changement climatique et la préservation du patrimoine et du cadre de vie.

- ✔ Sur la qualité du dossier d'étude d'impact, la MRAe recommande principalement :

- de corriger les incohérences entre les différentes versions du dossier (électronique et papier), notamment les paragraphes sur les réductions de consommation d'espaces ;

- de mettre à jour les données utilisées dans le rapport, notamment pour ce qui concerne les risques naturels.

- ✔ Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe recommande principalement :

- de compléter l'état des lieux des consommations d'espace par une analyse des tendances d'évolution ;

- de poursuivre le travail de polarisation et mieux maîtriser la production de logements des bourgs et villages et de fixer aussi des objectifs minimaux de densité au sein de l'enveloppe urbaine ;

- de supprimer la possibilité d'extension des zones d'activités existantes, ou a minima de l'encadrer en fixant une consommation maximale, de poursuivre la démarche d'analyse des besoins en zones d'activités, à partir d'un bilan de l'existant et d'imposer un phasage aux documents d'urbanisme locaux pour l'ouverture de nouvelles zones ;

- de prescrire les études et prospections complémentaires nécessaires à l'identification des éventuelles zones humides sur l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation à l'échelle des documents d'urbanisme locaux ;

- de poursuivre l'analyse de la disponibilité de la ressource en eau pour justifier de l'adéquation de celle-ci avec le projet de SCoT ;

- d'évaluer la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre du SCoT au regard de l'objectif fixé à l'horizon 2050, de justifier la contribution du SCoT au développement des énergies renouvelables et d'engager rapidement une réflexion sur les déplacements à l'échelle de l'aire urbaine.

Les recommandations émises par la MRAe pour améliorer la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet sont précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

1. Présentation du territoire et du projet de SCoT

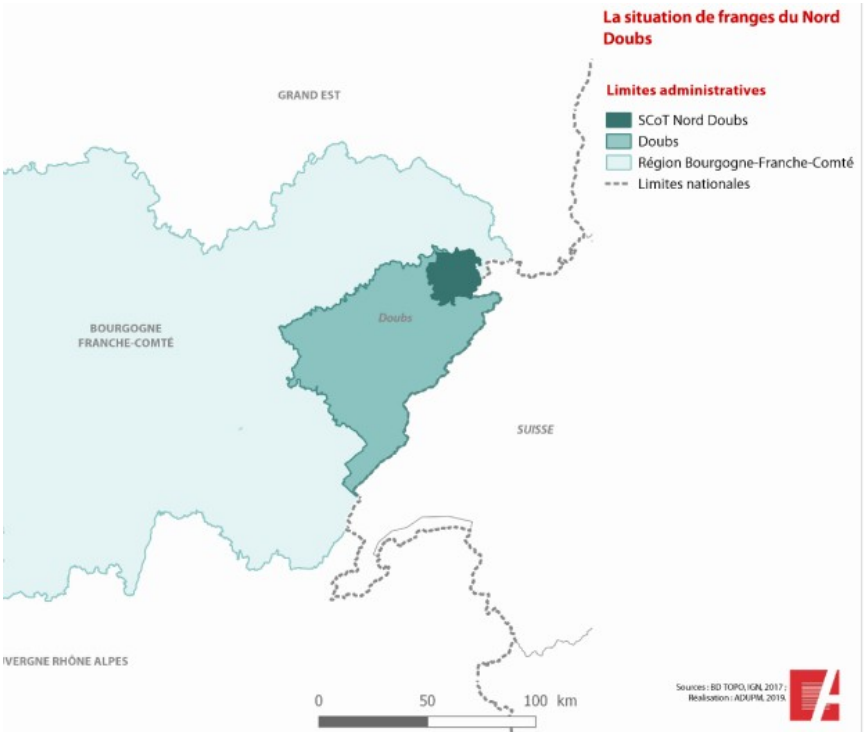
1.1. Contexte et présentation du territoire

Le territoire du SCoT Nord Doubs est situé en partie nord-est du département du Doubs, sur le périmètre du Pays Montbéliard Agglomération (PMA) qui regroupe 72 communes suite à la fusion au 1er janvier 2017 des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) préexistants, à savoir de PMA, des trois communautés de communes des Balcons du Lomont, du Pays de Pont-de-Roide et des 3 Cantons et des 9 communes de la Vallée du Rupt (Allondans, Dung, Echenans, Issans, Présentevillers, Raynans, Saint-Julien-lès-Montbéliard, Sainte-Marie et Semondans). Cinq communes du précédent syndicat mixte du SCoT Nord Doubs sont sorties de son périmètre[2]. Le PMA est limitrophe de la Suisse dans sa partie sud-est.

Une partie du territoire est déjà couverte par le SCoT du Pays de Montbéliard approuvé en 2006.

Le diagnostic comporte une carte de l'état d'avancement des documents d'urbanisme en novembre 2018[3]. La couverture du territoire par des documents d'urbanisme locaux est encore partielle :

- 34 communes sont dotées de PLU, dont 15 sont grenellisés[4] ;
- 21 communes sont couvertes par une carte communale ;
- 17 communes relèvent du règlement national d'urbanisme, dont 11 sont en cours d'élaboration d'un PLU et 2 d'une carte communale.



Carte extraite du rapport de présentation

Ce territoire est compris dans le pôle métropolitain Nord Franche-Comté -correspondant à la zone d'emploi de Belfort-Montbéliard-Héricourt- qui constitue un espace de vie de près de 300 000 habitants. Il est très accessible grâce aux différentes infrastructures de transport qui le desservent, notamment :

- la ligne à grande vitesse (LGV) qui dessert la gare TGV de Belfort-Montbéliard, située en dehors du périmètre du SCoT, mais reliée à Montbéliard par une navette ;
- des lignes TER vers Belfort, Besançon et Vesoul qui desservent 3 gares du territoire du SCoT (Montbéliard, Veaujeaucourt, Colombier-Fontaine) ;
- l'autoroute A36 (Mulhouse-Beaune).

Le Nord Doubs comptait environ 140 469 habitants en 2015, 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 altitude varie entre 300 et 840 mètres.

2 Aibre, Arcey, Désandans, Laire et Le Vernoy
3 Livre 1, Partie 1, page 35
4 c'est-à-dire qu'ils intègrent les exigences de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010

Les vallées du Doubs, du Gland, de l'Allan, de la Freschotte, de la Lizaine et une partie de la vallée 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 a connu une croissance démographique importante de +1,94 % par an entre 1968 et 1975 puis la tendance s'est inversée avec une baisse des habitants de -0,33 % par an en moyenne (avec un pic de décroissance à -0,76 % entre 1982 et 1990), soit une perte de 20 000 habitants depuis 1975.

Le territoire est très concerné par la vacance des logements, qui représente 9,4% du parc en 2015, soit plus de 7 500 logements vacants (chiffres 2016) dont près de la moitié se situent sur les communes de Montbéliard, Audincourt et Sochaux. Il compte également de nombreux quartiers d'habitat social qui font l'objet d'opérations de renouvellement urbain.

La diminution de l'activité industrielle, qui entraîne une réduction de l'emploi salarié plus forte que dans le reste de la région, fait du Nord Doubs un territoire en mutation et de nombreuse friches industrielles en témoignent.

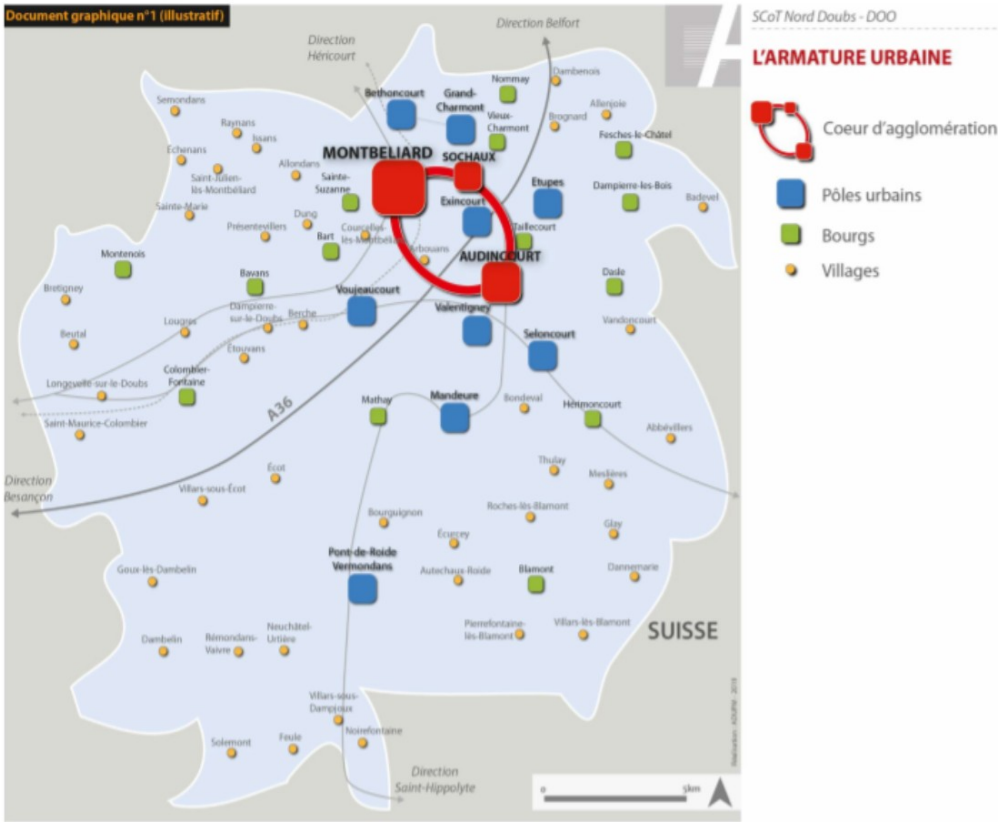
Le territoire est par ailleurs limitrophe avec la Suisse ce qui génère des déplacements quotidiens de travailleurs frontaliers par le réseau routier (principalement A36 -RN19 et RD34) ou par le réseau ferroviaire via la ligne nouvelle Belfort-Delle.

1.2. Présentation du projet de SCoT

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT est décliné en 3 axes :

- Axe 1 : S'inscrire dans le développement du Nord Franche-Comté pour renforcer l'attractivité territoriale
- Axe 2 : Mieux vivre dans le Doubs
- Axe 3 : Révéler, embellir et préserver les identités du Nord Doubs

Le PADD détaille le projet territorial à travers des principes et des objectifs traduits ensuite dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) avec lequel les documents d'urbanisme locaux devront être compatibles.



Le projet de SCoT Nord Doubs s'appuie sur l'armature urbaine suivante :

- le cœur d'agglomération, constitué autour des villes de Montbéliard, Audincourt et Sochaux, qui regroupe la majorité des emplois ;
- les pôles urbains (9), qui rassemblent les autres communes les plus importantes ;
- les bourgs (14), de taille inférieure ;
- les villages (46), qui constituent l'espace de proximité communal.

Le projet de SCoT a pour objectif la stabilisation de la démographie actuelle à environ 140 000 habitants entre 2018 et 2040. Cet objectif n'appelle donc aucun besoin en création de logement. Le projet de SCoT prévoit néanmoins une production de 8 800 logements neufs entre 2018 et 2040, soit 120 logements par an lié au desserrement des ménages et 280 logements par an pour le renouvellement du parc, dont 30 % en extension urbaine[5].

Le projet de SCoT prévoit une consommation maximale d'espaces agricoles, naturels ou forestiers (ENAF) à 310 hectares sur la période 2018-2040, dont 190 hectares pour les activités économiques[6] et 120 hectares pour l'habitat.

Entre le premier projet soumis à avis de la MRAe en 2018 et le projet de SCoT arrêté en 2019, objet du présent avis, l'enveloppe maximale de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) a été réduite, passant de 400 ha à 310 ha (-22,5%) avec une durée rallongée de 12 à 22 ans. Cette diminution concerne essentiellement l'habitat, avec une enveloppe foncière allouée qui a été diminuée d'environ 40%, contre 15% de baisse sur les surfaces consacrées au développement économique.

Le territoire couvert par le SCoT Nord Doubs fait partie intégrante du « pôle métropolitain Nord-Franche-Comté » qui correspond à la zone d'emploi de Belfort-Montbéliard-Héricourt. Il aurait été pertinent qu'une démarche de SCoT soit conduite à cette échelle, compte tenu des enjeux et équipements communs (gare LGV, hôpital, université...). Le rapport devrait a minima présenter en quoi le projet de SCoT Nord-Doubs tient compte du SCoT de Belfort, notamment en ce qui concerne les équipements structurants, les déplacements, l'évolution démographique et en termes d'activités économiques.

2. 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'espaces naturels et agricoles : la consommation foncière a été de 400 hectares entre 2006 et 2015, soit plus de 44 hectares par an pour le territoire, dont 281 ha pour l'habitat très majoritairement en extension d'urbanisation. L'enjeu est donc important pour tendre vers l'objectif national « zéro artificialisation nette »[7] ;

- la préservation des milieux naturels remarquables, de la biodiversité et de la trame verte et bleue : le territoire du SCoT Nord Doubs présente une richesse environnementale et patrimoniale significative, portant notamment sur les écosystèmes secs (pelouses sèches, hêtraies…), les zones humides en raison de son important réseau hydrographique et les sites à chiroptères ;

- la prise en compte des risques naturels et des nuisances : situé à la confluence de 9 cours d'eau principaux et de leurs affluents, le territoire est particulièrement concerné par le risque inondation. Le risque minier constitue également un risque important à prendre en compte. Le territoire est concerné enfin par la pollution de l'air[8] et le bruit dus notamment au trafic routier (notamment A36 avec 5 échangeurs) ;

- **l'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau et la capacité de traitement des eaux usées du territoire :** dans un contexte de raréfaction et d'économie de la ressource en eau potable, le projet de SCoT doit être suffisamment prescriptif pour préserver efficacement cette ressource ; en outre il doit également s'assurer de la capacité du réseau d'assainissement à être en adéquation avec le projet d'aménagement ;

- la contribution à l'atténuation du changement climatique : le territoire du Nord Doubs est particulièrement concerné par les enjeux de mobilité, la majorité des trajets étant effectuée en voiture ; par

5 Livre 1, partie 3, page 51 de l'évaluation environnementale
6 Dont 27 ha étant prévus pour des équipements et une zone d'intérêt stratégique (« les Gros Pierrons »)
7 Objectif issu du plan biodiversité de 2018 et rappelé dans la circulaire à destination des préfets de juillet 2019
8 Cf plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle approuvé le 21/08/13

ailleurs, l'ancienneté du parc de logements contribue à un besoin énergétique élevé pour l'habitat, entraînant des situations de précarité énergétique ;

- la préservation du patrimoine paysager et du cadre de vie : le territoire est caractérisé par quatre unités paysagères distinctes qui sont les vallées industrielles anciennes, la plaine et vallée du Rupt, les plateaux d'Ecot et les plateaux de Blamont Hérimoncourt. De nombreux éléments patrimoniaux participent à l'identité culturelle du territoire et nécessitent d'être valorisés et préservés.

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

Le dossier du SCoT du Nord Doubs s'organise en six documents datés de novembre 2019 :

- 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) ;
- PADD (livre 2) ;
- DOO (livre 3) ;
- bilan de la concertation.

Le dossier du projet de SCoT Nord Doubs comporte toutes les pièces attendues d'une restitution d'évaluation environnementale. Le dossier est de bonne qualité, il est illustré de nombreuses cartes, graphiques, tableaux qui permettent une bonne compréhension.

L'examen du dossier en format papier et en version électronique montre des incohérences sur certains éléments[9]. Afin que l'information du public soit correcte et que la mise en œuvre du SCoT soit facilitée, **la MRAe recommande de corriger les incohérences et de proposer des versions électronique et papier identiques.**

Le résumé non technique (RNT) est de bonne qualité, exhaustif et clair. Il traduit correctement l'évaluation environnementale élaborée et assure 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 est présentée (« équation environnementale »). Elle 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.

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 suivi sont indiquées. Le rapport précise que d'autres indicateurs pourront compléter la liste établie s'ils apparaissent nécessaires pour assurer un suivi intelligent 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 bon instrument de pilotage et d'une capacité de réorientation, par exemple à mi-parcours, que l'établissement public devra utiliser pleinement. **La MRAe recommande de compléter le tableau avec l'état « zéro » de chaque indicateur.**

L'analyse de la contribution du projet de SCoT aux objectifs des documents supérieurs avec lesquels le SCoT doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte est bien restituée. Le rapport de présentation évoque notamment les principaux objectifs du SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) en cours d'approbation et les règles qui s'adressent plus particulièrement aux SCoT.

Un point devrait être précisé concernant l'implantation éventuelle d'unités touristiques nouvelles (UTN) sur le territoire des 9 communes concernées par la loi Montagne. Si le rapport rappelle en effet les dispositions législatives selon lesquelles les UTN « *ne pourront être réalisées que si le SCoT le prévoit expressément* »[10] (et en l'occurrence, le DOO ne définit pas de prescription particulière en la matière) il omet de préciser que cette disposition ne concerne que les UTN dites « structurantes »[11].

9 Incohérences sur les réductions de consommation d'espaces : entre la page 496 de l'évaluation environnementale (version électronique) et la page 32 de l'évaluation environnementale (version papier)

10 Livre 1, Partie 3, page 189

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

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

4.1. Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

4.1.1. Evolution de la consommation d'espace

Le dossier indique que l'artificialisation a porté sur 400 hectares entre 2006 et 2015, dont 333 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), soit une consommation moyenne de 44 hectares par an au total et de 37 hectares par an hors dents creuses.

Selon les informations figurant dans le diagnostic, l'artificialisation a été liée pour 70 % au développement de l'habitat, pour 23 % à l'activité économique et pour 7 % aux équipements.

Dans son précédent avis, la MRAe demandait la mise à jour de l'état initial quant à l'évolution des espaces artificialisés. Le rapport actuel comporte un état des lieux chiffré des consommations d'espace jusqu'en 2015 sans toutefois analyser les tendances de consommation. **La MRAe recommande de compléter le rapport par cette analyse, afin de présenter la tendance sur le territoire.**

4.1.2. Urbanisation au sein des enveloppes urbaines

Le projet de SCoT mentionne un objectif de créer 70 % minimum des nouveaux logements par densification ou mutation du tissu urbain, objectif repris dans le DOO[12].

Le SCoT présente une analyse des espaces préférentiels de renouvellement urbain sur le territoire, en identifiant des secteurs destinés à accueillir de l'habitat. Il prescrit également aux documents d'urbanisme locaux de repérer plus finement sur leur territoire ce potentiel en renouvellement urbain et en densification dans l'enveloppe urbaine et de mettre en place les outils leur permettant de mobiliser ce foncier[13].

Dans un souci d'harmonisation, le SCoT propose une méthode de délimitation de l'enveloppe urbaine valable pour toutes les communes[14].

4.1.3. Objectif chiffré de consommation de l'espace en extension de l'urbanisation

Les perspectives d'évolution du SCoT de 2018 à 2040 (stabilisation de la population autour de 140 000 habitants et création de 8 800 logements) se traduisent, une fois tenu compte des potentialités en renouvellement urbain, par un objectif de consommation foncière en extension d'urbanisation de 120 hectares pour l'habitat. A cela s'ajoutent 190 hectares pour les zones d'activités économiques et d'équipements, soit un total de 310 hectares.

Le DOO prescrit une réduction de près de 2/3 de l'artificialisation des sols en rythme annuel moyen, ce qui correspond à une consommation maximale de 14 hectares par an entre 2018 et 2040, contre 37 hectares par an entre 2006 et 2015[15]. L'examen du dossier montre une incohérence entre la version papier et la version électronique du dossier étudié. En effet, si le paragraphe V.1. de l'évaluation environnementale de la version électronique précise des chiffres cohérents avec ceux du DOO (-59 % d'artificialisation soit 15,5 ha/an entre 2020 et 2040), ce même paragraphe de l'évaluation environnementale version papier fait référence à un objectif de diminution de 50 % passant de 66 ha/an à 30 ha/an entre 2020 et 2030. **La MRAe recommande donc de mettre en cohérence les différentes versions du dossier, et notamment en vue de la consultation du public.**

de 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 UTN structurantes et les UTN 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 UTN locales d'autres opérations de développement touristique effectuées en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard.

12 Prescription n° 10
13 Prescription n° 11, cartographiée à l'aide du document graphique n°2
14 Prescription n° 80 et annexe 4
15 Prescription n° 77

Espaces à vocation d'habitat :

La prescription n° 78 répartit l'enveloppe foncière de 120 hectares allouée au développement de l'habitat par commune, en définissant des plafonds de consommation d'espace selon l'armature urbaine :

- 2 hectares dans les 3 centralités du cœur d'agglomération ;
- 40 hectares dans les 9 pôles urbains ;
- 38 hectares dans les 14 bourgs ;
- 40 hectares dans les 46 villages.

La MRAe demandait dans son précédent avis de poursuivre le travail de polarisation au vu des enveloppes foncières importantes, notamment pour les bourgs et les villages. Ce travail a été conduit partiellement puisque le nouveau projet diminue le plafond maximal de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour les bourgs (65ha→38ha) et les villages (90ha→40ha), mais il diminue aussi les plafonds dans les pôles urbains (46ha→40ha) et dans une proportion encore plus forte dans les communes centralités (7ha→2ha).

Par ailleurs, le dossier permet de constater que les bourgs et les villages accueilleront 144 logements sur les 400 prévus[16] chaque année (36%). Il est aussi indiqué dans le dossier que, sur les 400 logements en question, 280 correspondent au renouvellement urbain et 120 aux besoins de desserrement des ménages. Le renouvellement urbain concernant essentiellement les communes centralités et les pôles urbains, ce seront donc les bourgs et villages, avec la production de 144 logements par an, qui capteraient tous les nouveaux logements induits par le desserrement des ménages !

La MRAe recommande de poursuivre le travail de polarisation qui ne semble pas encore abouti.

Espaces à vocation économique et équipements :

S'agissant du développement des zones d'activités économiques (ZAE), le DOO[17] répartit l'enveloppe foncière sur trois niveaux :

- 135 hectares dans les zones d'activités stratégiques ;
- 12 hectares dans les zones d'activités secondaires ;
- 16 hectares dans les zones d'intérêt local d'équilibre.

Le DOO indique qu'en dehors de ces espaces préalablement définis, le développement reste possible pour les zones d'activités existantes à la date d'approbation du SCoT dans la limite des enveloppes urbaines existantes, sans que cela ne soit comptabilisé en consommation d'ENAF. Sachant que l'extension de ces ZAE pourrait représenter une surface importante, **la MRAe recommande de revoir le DOO afin de supprimer ce type de dérogation ou a minima d'encadrer cette possibilité en fixant une consommation maximale.**

Bien que ce projet de SCoT prévoit une consommation d'espaces moins importante que celui de 2018, la baisse prévue de 15 % des surfaces destinées aux activités pourrait être plus ambitieuse. Le besoin en ZAE n'est pas suffisamment justifié et le dossier ne présente pas d'analyse de l'utilisation des zones d'activités actuelles, d'autant que le territoire est en mutation économique. **La MRAe recommande donc de poursuivre la démarche d'analyse des besoins et de l'existant afin de parvenir à une réelle diminution des surfaces ouvertes ; elle recommande fortement d'imposer un phasage dans les documents d'urbanisme locaux pour les ouvertures de ces zones.**

4.1.4. 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 :

- 30 logements par hectare brut dans les centralités du cœur d'agglomération ;
- 25 logements par hectare brut dans les pôles urbains ;
- 20 logements par hectare brut dans les bourgs ;

16 D'après les tableaux présentés page 46 du rapport de présentation-partie 3 détaillant les objectifs annuels de production de logements par communes, les bourgs et les villages accueilleront 144 logements

17 Prescription n° 79

- 13 logements par hectare brut 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.)[18].

Le dossier indique que ces densités ne s'imposent qu'hors de l'enveloppe urbaine, elles n'auraient donc pas vocation à s'appliquer aux opérations de renouvellement urbain.

Les objectifs de densité hors de l'enveloppe urbaine ont été réévalués à la hausse par rapport au projet ayant fait l'objet d'un précédent avis, mais ces objectifs pourraient être plus ambitieux, notamment pour les bourgs et villages, au regard des enjeux de consommation d'espaces et des pratiques habituelles dans le département.

La MRAe recommande en outre de compléter le DOO en prescrivant des objectifs minimaux de densité dans l'enveloppe urbaine.

4.2. Milieux naturels, biodiversité et continuités écologiques

L'état initial du patrimoine naturel paraît globalement bien réalisé. Il permet de mettre en évidence les principales sensibilités environnementales du territoire, et les enjeux à prendre en compte pour les documents d'urbanisme locaux.

4.2.1. 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 cartographiés[19].

Comme 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 (TVB) du SCoT.

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 la protection des cœurs de réservoirs de biodiversité.

Dans son avis de 2018, la MRAe recommandait de renforcer la justification du choix des secteurs à préserver en démontrant l'absence d'enjeu de biodiversité en dehors des périmètres de protection ou d'inventaire réglementaire. Le projet de SCoT actuel propose d'étendre la préservation d'espaces naturels dont la richesse écologique est reconnue, notamment pour ce qui concerne les ripisylves et les vergers.

Le rapport se base sur un inventaire des zones humides de moins d'un hectare réalisé par l'EPTB en 2014. 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'eau[20]. Le DOO prévoit la préservation des zones humides dans la prescription n° 22.

Le DOO pourrait être plus prescriptif en imposant le principe plus général d'identification et de non-dégradation des zones humides dans les documents d'urbanisme au niveau local. Il est rappelé à ce titre que la restauration de la fonctionnalité des milieux humides est un enjeu du SAGE de l'Allan. **La MRAe recommande que le DOO prescrive la réalisation des études et des prospections complémentaires nécessaires à l'identification des éventuelles zones humides sur l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation à l'échelle des documents d'urbanisme locaux.**

4.2.2. Trame verte et bleue

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* »[21]. Or, l'élaboration de la TVB reste lacunaire et d'un apport extrêmement limité compte tenu de l'échelle de sa représentation.

Afin d'assurer une réelle effectivité des dispositions du DOO sur l'état de conservation des milieux naturels, **la MRAe recommande de compléter la déclinaison de la TVB au niveau du territoire du SCoT en**

18 Prescription n° 85

19 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

20 Livre 1, Partie 2, page 26

21 Livre 1, Partie 2, page 39

définissant plus précisément les réservoirs et les corridors.

Le DOO a toutefois été complété par une annexe 2 proposant un catalogue d'actions pour la mise en œuvre de la TVB.

4.2.3. Espaces agricoles

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 mentionnés[22].

Le DOO prescrit la protection, dans les documents d'urbanisme, des terres agricoles de bonne valeur agronomique 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[23]. La MRAe constate que le projet de SCoT a favorablement évolué puisqu'il ne permet plus la consommation d'espaces agricoles pour l'aménagement de zones d'activités stratégiques.

Le DOO comprend une carte de diagnostic de la valeur agronomique des terres qui est à décliner au niveau local.

4.3. Risques naturels et nuisances

4.3.1. 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 inondables[24].

Le territoire de Belfort-Montbéliard a été identifié le 12 décembre 2012 comme l'un des 31 TRI[25] 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 inondation désormais à mettre en œuvre.

Il a globalement été tenu compte de la recommandation de la MRAe dans son avis de 2018, car le rapport présente des données mises à jour quant à la présentation des risques (inondations, mouvements de terrain miniers). Néanmoins, des mises à jour sont encore nécessaires :

- la cartographie de l'aléa retrait-gonflement des argiles doit tenir compte de la carte réalisée en 2019 dans le cadre des travaux menés par le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et du BRGM[26] ;
- s'agissant du risque minier, le rapport ne cite pas les différentes 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 2015[27], visant à préserver de toute urbanisation les zones impactées par un quelconque risque minier, n'a pas été pris en compte.

La MRAe recommande de conforter le DOO en termes de prévention des risques, en particulier, s'agissant du risque inondation, en ajoutant dans la prescription n° 30 la prise en compte du plan de gestion des risques inondation du bassin Rhône Méditerranée (PGRi). Cette prescription pourrait également être revue afin de mieux porter l'objectif de conservation des champs d'expansion des crues[28].

Par ailleurs, la présence de radon[29] 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 radon[30]. Dans ce cadre, le SCoT pourrait prescrire l'intégration dans les documents d'urbanisme de

22 Livre 1, Partie 3, page 48
23 Prescription n° 34
24 Livre 1, Partie 2, page 179
25 Territoire à risque important d'inondation
26 Bureau de Recherches Géologiques et Minières
27 Basé sur la circulaire du 6 janvier 2012 relative à la prévention des risques miniers résiduels
28 La préservation des champs d'expansion des crues est un objectif fixé par la disposition 8-01 du SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021
29 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.
30 http://www.irsn.fr/FR/connaissances/Environnement/expertises-radioactivite-naturelle/radon/Pages/5-cartographie-potentiel-radon-

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.

4.3.2. Nuisances

Il conviendrait de mettre à jour les cartes stratégiques de bruit et le plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE)[31] qui ne concerne plus l'agglomération de Montbéliard mais uniquement la ville de Montbéliard.

Le DOO contient des dispositions de nature à intégrer la gestion des problématiques liés au bruit dans les documents d'urbanisme, telles que 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 bruit[32].

La MRAe recommande d'examiner les possibilités 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.

4.4. Ressource en eau et assainissement

Le dossier comporte une carte du réseau hydrographique dans le chapitre consacré au risque inondation[33].

4.4.1. Eau potable

Le rapport précise les enjeux liés à la ressource en eau : sensibilité aux pollutions, nécessité de protéger les captages par des déclarations d'utilité publique. Le DOO prescrit la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable[34].

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 eau potable d'un point de vue quantitatif et qualitatif[35].

Le SCoT doit s'assurer que les objectifs démographiques et de construction de logements qu'il fixe sont cohérents avec la disponibilité de la ressource en eau. **Aussi, la MRAe recommande de poursuivre l'analyse pour démontrer l'adéquation entre le projet de développement du territoire et la disponibilité de la ressource en eau.**

4.4.2. 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'urbanisation[36].

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).

Dans son avis de 2018, la MRAe recommandait de mettre à jour l'état des lieux concernant l'assainissement afin de prendre en compte les années plus récentes que 2013. L'état initial comporte désormais des données mises à jour jusqu'en 2018.

commune.aspx

31 Livre 1, partie 2, pages 209 à 212
32 Prescription n° 29
33 Livre 1, Partie 2, page 178
34 Prescription n° 31
35 Prescription n° 32
36 Prescription n° 32

4.5. Atténuation et adaptation au changement climatique

Le diagnostic a relevé que la voiture était le principal mode de déplacement pour les trajets domicile-travail, à hauteur de 83 %[37].

Certaines prescriptions du DOO peuvent contribuer à l'amélioration de l'offre en transports collectifs. La prescription n° 53 impose ainsi aux documents d'urbanisme de prioriser l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones en fonction de l'existence d'une desserte en transports en commun[38], et la prescription n°54 subordonne l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones d'activités artisanales et industrielles à la mise en place d'une desserte en transports collectifs 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 (GES), 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 (dont l'ambroisie)[39]. 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. **Le périmètre du SCoT étant une échelle pertinente pour traiter le sujet de la qualité de l'air et des GES, la MRAe recommande d'approfondir davantage le sujet afin d'être prescriptif vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux.**

Il est à noter que le plan de déplacements urbains est ancien (2009) et sur un territoire qui ne correspond pas à celui du projet de SCoT. **La MRAE recommande que la prochaine révision du PDU se fasse à l'échelle pertinente de l'aire urbaine dans le cadre d'une coordination des autorités organisatrices des transports et qu'elle intègre d'une part les déplacements frontaliers, et d'autre part des propositions dynamiques alternatives au tout voiture, en favorisant notamment le covoiturage et le développement d'un réseau de pistes cyclables**

La MRAe recommande qu'a minima le SCoT évalue la trajectoire de ses émissions au regard de l'objectif national fixé à l'horizon 2050[40].

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 identifiés[41]. Les prescriptions énoncées notamment dans le sous-chapitre 2.2. s'apparentent à une stratégie communautaire de développement des énergies renouvelables. Toutefois le SCoT ne fixe pas d'objectifs chiffrés vis-à-vis de la production d'énergies renouvelables. **La MRAe recommande de justifier comment le SCoT contribue à la mise en œuvre des objectifs nationaux et régionaux (projet de SRADDET) en termes de développement des ENR.**

4.6. Préservation du patrimoine paysager et du cadre de vie

Le territoire du SCoT de Nord-Doubs 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 les thématiques les plus développées 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 paysage[42] et de mise en valeur des entrées de ville et des entrées de territoire[43].

Le DOO prévoit la préservation des coupures d'urbanisation[44] 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 illustrative[45] que les communes devront compléter et préciser dans leurs documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux[46]. La prescription n° 88 interdit par ailleurs les

37 Chiffre qui a encore augmenté depuis 2010 puisque 80 % des actifs utilisaient leur voiture
38 Cf. également prescription n° 26
39 Prescription n° 26
40 « Facteur 4 » : division par 4 des émissions de gaz à effet de serre
41 Prescription n° 25
42 4.4. Intensifier la qualité du grand paysage
43 4.3. Préserver et améliorer la qualité des entrées de ville et des entrées de territoire
44 Prescription n° 60
45 Page 54
46 Prescription n° 67

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.