



Mission régionale d'autorité environnementale

Bourgogne-Franche-Comté

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Pays Graylois (70)**

n°BFC – 2020 – 2555

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays Gaylois a prescrit l'élaboration de son schéma de cohérence territoriale (SCoT) le 10 mars 2014 et a arrêté son projet le 30 janvier 2020.

En application du code de l'urbanisme¹, 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. Il 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 le PETR du Pays Graylois le 25 mai 2020 pour avis de la MRAe sur son projet de SCoT. Conformément au code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les 3 mois.

Le présent avis bénéficie des dispositions de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, permettant d'étendre le délai initial prévu.

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 produit un avis le 6 juillet 2020.

La direction départementale des territoires (DDT) de Haute-Saône a produit une contribution le 11 septembre 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.

Au terme de la réunion de la MRAe du 22 septembre 2020, en présence des membres suivants : Monique NOVAT membre permanent et présidente, Joël PRILLARD membre permanent, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, Bernard FRESLIER, membres associés, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, les membres délibérants cités ci-dessus attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur 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 de l'avis

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays Graylois, situé dans le département de Haute-Saône, est composé de 114 communes appartenant à 3 intercommunalités, pour un total de 36 245 habitants en 2017. Il se caractérise par une dominance rurale où l'essentiel des sols est occupé par l'agriculture et la forêt. Polarisé par la centralité urbaine de la commune de Gray, il est positionné dans l'aire d'influence des agglomérations et métropoles régionales voisines (Dijon, Besançon, Vesoul), toutes situées à environ 1 h de trajet. En revanche, le territoire n'est traversé par aucune autoroute ou route nationale, ni desservi par aucune gare ferroviaire. Des lignes de bus régulières relient notamment Gray à Besançon, à Vesoul, ainsi qu'à Dijon. Une activité fluviale principalement tournée vers la plaisance participe à l'attractivité touristique du Pays.

L'évolution démographique du territoire est en stagnation depuis 1999, avec une tendance à la déprise ces dernières années (perte d'environ 0,3 % par an entre 2007 et 2017 d'après les chiffres de l'INSEE). Le projet de SCoT vise une croissance démographique de 0,4% par an pour atteindre une population de l'ordre de 39 000 habitants en 2035. Ce scénario se démarque des données démographiques récentes (non pris en compte dans le dossier) et apparaît beaucoup trop ambitieux.

L'objectif de production de nouveaux logements est de 2 880 logements supplémentaires, dont 2 560 logements neufs et 300 logements vacants à mobiliser.

La consommation foncière totale prévue est de 255 ha pour l'habitat et les constructions hors zone d'activité, et 125 ha pour le développement économique en zone d'activité, soit 380 ha au total, c'est-à-dire 21 ha par an (sur 18 ans), soit à peine moins que les 28 ha par an consommés sur la période 2003-2019, ce qui ne répond pas aux objectifs nationaux et régionaux de modération de la consommation d'espace. Globalement, les besoins en foncier avancés paraissent non justifiés et surdimensionnés. L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de revoir son projet en le fondant sur des projections démographiques plus réalistes et sur une réelle gestion économe de l'espace.

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 et bleue, l'adéquation du projet avec la ressource en eau et l'assainissement, la prise en compte des risques et des nuisances, et la contribution à l'atténuation du changement climatique (mobilités, EnR, bâti...);

- Sur la qualité du dossier d'étude d'impact, la MRAe recommande principalement de compléter et d'actualiser le dossier sur les données manquantes ou trop anciennes ;
- Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe recommande principalement de :
 - poursuivre l'évaluation environnementale afin de diminuer significativement la consommation d'espaces lié à l'habitat et aux activités économiques, notamment en revoyant le scénario démographique à l'aune des tendances récentes, en évaluant plus précisément les potentialités de renouvellement urbain et d'optimisation du foncier au sein du tissu existant, en augmentant les objectifs de résorption de la vacance et en fixant une densité minimale de logements;
 - poursuivre la déclinaison de la trame verte et bleue de façon à identifier plus précisément les milieux naturels à protéger ;
 - compléter l'évaluation environnementale des incidences du projet de SCoT, en précisant davantage les zones d'implantation potentielles des projets urbains, en analysant en conséquence leurs effets notables sur les secteurs touchés, et en proposant des mesures ERC adaptées ;
 - se montrer plus prescriptif concernant la protection des milieux naturels ;
 - poursuivre l'analyse de la disponibilité de la ressource en eau et des capacités d'épuration du territoire pour justifier de l'adéquation du projet de SCoT avec celles-ci ;
 - poursuivre l'analyse des risques naturels et leur prise en compte dans le projet de SCoT ;
 - se montrer plus ambitieux et prescriptif dans la contribution du territoire à l'atténuation des effets du changement climatique, notamment en fixant des objectifs chiffrés et en précisant des secteurs favorables pour la production d'énergie renouvelable.

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-après.

Avis détaillé

1. Présentation du territoire et du projet de SCoT

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays Graylois, situé dans le département de la Haute-Saône, est composé de 114 communes pour un total de 36 245 habitants en 2017, regroupées autour de sa ville centre, Gray. Territoire à dominante rurale où les sols sont majoritairement occupés par l'agriculture et la forêt. Il est traversé par la Saône et présente plusieurs entités paysagères organisées de part et d'autre de sa vallée, avec notamment la plaine de Gray et les plateaux calcaires s'élevant à plus de 350 m d'altitude.

Le territoire est positionné dans l'aire d'influence des agglomérations et métropoles régionales (Dijon, Besançon, Vesoul), toutes situées à environ 1 h de trajet. En revanche, il n'est traversé par aucune autoroute ou route nationale, ni desservi par aucune gare ferroviaire. Son accessibilité se fait via le maillage de routes départementales reliant les principales agglomérations voisines. L'organisation des transports en commun s'effectue par les lignes de bus du Conseil régional, reliant notamment Gray à Besançon ou à Vesoul, ainsi que par celle du réseau Transco, géré par le Conseil départemental, joignant Gray à Dijon. Il connaît aussi un trafic fluvial principalement tourné vers la plaisance, qui participe à son attractivité touristique.

Les communes du PETR sont regroupées au sein de 3 intercommunalités : la communauté de communes Val de Gray, la communauté de communes des Monts de Gy et la communauté de communes des 4 rivières. Seul l'EPCI des Monts de Gy dispose d'un PLU intercommunal couvrant l'ensemble de son périmètre.

L'évolution démographique du territoire, qui a connu une croissance positive entre 1999 et 2007 (avec un taux de croissance annuel moyen (TCAM) d'environ +0,3 % par an d'après les chiffres de l'INSEE), accuse une tendance à la déprise ces dernières années (perte d'environ 0,3 % par an entre 2007 et 2017 d'après les données récentes, non prises en compte dans le dossier). Toutefois, cette variation n'est pas homogène sur tout le périmètre du PETR, puisque la communauté de communes des Monts de Gy enregistre un accroissement démographique moyen de l'ordre de 0,6 % par an entre 2007 et 2017, alors que les communautés de communes du Val de Gray et des 4 rivières connaissent des taux d'accroissement d'environ - 0,5 % par an sur la dernière période. Cette augmentation sur la communauté de communes des Monts de Gy s'explique en partie par la proximité de Besançon (situé à environ 35 km), et s'accompagne d'un phénomène de périurbanisation dans ce secteur ainsi que d'un accroissement des trajets pendulaires vers cette destination.



Présentation du territoire du Pays Graylois. Extrait du diagnostic

Le Pays Graylois est globalement marqué par un vieillissement de sa population et une difficulté à retenir ses jeunes au profit des grandes villes extérieures. Il est également confronté à un fort taux de vacance des logements, en hausse, qui représentait plus de 10 % du parc en 2012 et qui atteint en 2017 quasiment 13 % d'après les données de l'INSEE.

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 : L'attractivité du territoire à affirmer au cœur de la Région Bourgogne-Franche-Comté
- Axe 2 : L'équilibre urbain/rural en s'appuyant sur l'armature urbaine
- Axe 3 : L'environnement et le cadre de vie préservés

L'ambition du PETR est d'enrayer la baisse démographique sur le Pays Graylois en tablant sur une évolution positive de la population d'ici 2035.

Le scénario retenu correspond à une croissance démographique de 6 % sur 18 années, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 0,4 % par an, pour atteindre une population de l'ordre de 39 000 habitants en 2035.

Pour répondre à cette croissance ainsi qu'au phénomène de desserrement des ménages et au besoin de renouvellement urbain, l'objectif de production de logements est estimé à 2 880 logements d'ici 2035, qui se répartissent entre 2 560 logements neufs, 300 logements vacants à remettre sur le marché et 20 logements à récupérer au titre du mal logement. Le besoin total se décline de la façon suivante : 1 048 logements pour l'accueil de nouveaux habitants (avec une taille de ménage estimée à 2,1 personnes en 2035), 1 544 logements pour prendre en compte le desserrement des ménages (actuels), et 289 logements liés au renouvellement urbain (taux de 1,8 % sur 18 ans).

Le projet de SCoT prévoit une consommation foncière maximale de 255 ha pour l'habitat et les autres constructions hors zone d'activité, et 125 ha pour le développement économique en zone d'activité, soit environ 380 ha, c'est-à-dire plus de 21 ha par an (sur 18 ans).

Les réalisations de plusieurs projets d'infrastructures sont envisagées, telles que le contournement de la ville de Gray, la création d'un port de plaisance à Gray, l'extension de l'aérodrome Saint-Adrien, l'extension du port de Savoyeux, la réalisation d'un technocentre à Gray,

Le projet de SCoT du Pays Graylois s'appuie sur l'armature urbaine suivante :

- le pôle urbain formé de 4 communes : Gray, Gray-la-ville, Ancier, Arc-lès-Gray ;
- les bourgs-centres structurants, composés de 4 communes : Champlitte, Dampierre-sur-Salon, Gy et Pesmes ;
- les pôles d'équilibre, constitués de 7 communes rurales : Autrey-lès-Gray, Beaujeu-Saint-Vallier-Pierrejux-et-Quitteur, Bucey-lès-Gy, Fresne-Saint-Mamès, Fretigney-et-Veloreille, Lavoncourt et Valay ;
- les villages, au nombre de 99, dont 36 villages situés dans les aires d'influence du pôle urbain ou d'un bourg-centre structurant.

2. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

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

- la limitation de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et de la trame verte et bleue ;
- l'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau potable et la capacité de traitement des eaux usées du territoire ;
- la prise en compte des risques naturels et des nuisances, notamment vis-à-vis du risque inondation ;
- la contribution à l'atténuation du changement climatique.

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

Le dossier du projet de SCoT du Pays Graylois comporte formellement toutes les pièces attendues d'une restitution d'évaluation environnementale.

Le diagnostic propose une synthèse en fin de chaque partie, ce qui contribue à une meilleure compréhension des enjeux caractérisant le territoire.

Le dossier est accompagné de nombreuses illustrations. Toutefois, les cartes de l'état initial de l'environnement restent trop schématiques en raison d'une échelle trop petite, ce qui ne leur permet pas d'illustrer les enjeux au niveau infra-territorial.

Les données chiffrées justifiant le projet de SCoT sont incomplètes et parfois obsolètes. **La MRAe recommande de compléter et d'actualiser ces données afin de mieux décrire les enjeux et les besoins fondant le projet du territoire.**

Le dossier ne rend pas bien compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée. La détermination des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet de SCoT mériterait d'être affinée, de façon à permettre une analyse plus précise des incidences potentielles du projet et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (E, R, C) à prévoir.

La MRAe recommande de compléter le rapport pour restituer la démarche itérative d'évaluation environnementale et pour démontrer la mise en œuvre de la séquence ERC.

Les indicateurs de suivi sont définis de façon assez complète. **La MRAe recommande de compléter le tableau avec « l'état zéro » de référence de chaque indicateur ainsi qu'avec des valeurs cibles afin de faciliter sa mise en œuvre.**

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

Le dossier présente une estimation de la consommation foncière entre 2003 et 2015 ainsi qu'une extrapolation sur la période 2015-2019, avec une urbanisation moyenne de 21 ha par an pour le « *bâti indifférencié* » dont l'habitat, et 8 ha par an pour le bâti économique (soit 28 ha/an au total), dont 74 % en extension, avec seulement 2 % de mobilisation des friches (pièce 2 pages 120 à 135).

Les enveloppes foncières du projet de SCoT sont déclinées par communauté de communes ainsi que par niveau de polarité de l'armature urbaine s'agissant du foncier hors zones d'activités. Le projet met en avant un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 20 % par rapport à la période précédente. Toutefois, les enveloppes allouées autorisent une consommation globale de 380 ha à l'horizon 2035, ce qui correspond à un rythme supérieur à 21 ha par an (voire 25 ha par an depuis 2020). Sans indication sur la part correspondant à une consommation d'espace en densification, il n'apparaît pas que le projet de SCoT induise la diminution de consommation d'espace annoncée. De plus, cet objectif se situe très en deçà des dispositions du SRADDET de Bourgogne-Franche-Comté, qui vise une réduction de 50 % de la consommation d'espace d'ici 2030, et ne tend ainsi pas à satisfaire l'objectif national de « zéro artificialisation nette ».

La MRAe recommande au PETR de revoir significativement à la baisse le projet de SCoT en matière de consommation d'espace, pour tendre vers une diminution de moitié de celle-ci, tel que prévu par le SRADDET. Elle recommande fortement d'imposer un phasage des opérations d'urbanisation, concernant à la fois les projets liés à l'habitat que ceux liés aux activités économiques.

Le principe d'une utilisation économe de l'espace est traduit dans le DOO par la prescription d'une urbanisation prioritaire dans les espaces déjà urbanisés, par renouvellement urbain (mobilisation du bâti vacant, des espaces en friche, etc).

Les enveloppes foncières sont réparties en deux catégories : celles qui sont situées hors zone d'activité économique (logements, équipements et services, activités économiques), et celles qui sont en zone d'activité. Les surfaces concernant les espaces à vocation d'habitat englobent donc des occupations du sol mixtes compatibles avec celui-ci. Il apparaît nécessaire de préciser davantage la répartition de l'enveloppe foncière hors zones d'activités selon les occupations et destinations du sol. **La MRAe recommande de décliner l'enveloppe foncière hors zone d'activité selon les catégories des destinations d'usage (habitat, activités économiques, équipements ou services).**

Espaces à vocation d'habitat

Le dossier présente une estimation des potentialités de renouvellement urbain et des besoins de construction en extension. Il s'appuie pour cela sur une méthode de délimitation du tissu bâti inspirée de l'ex-CERTU (CEREMA). Il détermine des espaces non artificialisés assimilés à des dents creuses de plus de 2000 m², appelées « lacunes » au sein de l'enveloppe urbaine et « baies » si localisées en bordure de celle-ci et selon leur surface de contact avec elle, mais sans toutefois fixer de superficie plafond pour leur caractérisation. Afin de fiabiliser le décompte des surfaces consommées en extension, **la MRAe recommande de fixer une surface maximale pour l'identification des dents creuses, lacunes et baies.**

La vacance, en hausse globalement à l'échelle du PETR, représente en 2017 près de 13 % du parc de logements et touche plus particulièrement le pôle urbain et les bourgs-centres, avec une durée de la vacance qui s'allonge. Les objectifs de remise sur le marché des logements vacants sont déclinés par intercommunalité (DOO page 20), avec plus de la moitié des 300 logements qui concerne la communauté de communes Val de Gray. Le dossier indique que les estimations ont été définies en réduisant de deux points le taux de vacance dans les communes où il est supérieur à 6 %. Néanmoins, pour les villes structurantes connaissant des taux préoccupants (par exemple Gray et Champlitte, avec des taux supérieurs à 15 % d'après le diagnostic page 21), il aurait été pertinent de viser un objectif de résorption plus ambitieux. **La MRAe recommande de fixer des objectifs de résorption de vacance plus élevés pour les communes les plus structurantes de l'armature du PETR.**

De plus, il serait intéressant d'identifier les potentialités de renouvellement urbain sur les terrains artificialisés, bâtis ou non, afin de fixer un objectif chiffré de surface à réinvestir en renouvellement urbain. **La MRAe recommande de prescrire des objectifs chiffrés de construction en renouvellement urbain et de conditionner plus strictement les nouvelles constructions de logements à l'atteinte préalable des objectifs de mobilisation des logements vacants ou inadaptés (mal logement) et des secteurs de renouvellement urbain.**

Les différents scénarios de croissance démographique ayant servi à construire le PADD sont présentés dans l'évaluation environnementale. Il aurait été pertinent de les analyser dans la pièce 4 « Justification des choix ». Le scénario retenu pour l'élaboration du projet de SCoT correspond à un taux de croissance annuel moyen d'environ 0,4 %, en décalage avec le taux moyen de la dernière période, de - 0,3 % entre 2007 et 2017 d'après les données de l'INSEE. Cette hypothèse se démarque sensiblement de la trajectoire actuelle du Pays Graylois et paraît ainsi trop optimiste. De plus, le gain correspondant est estimé à 2 200 habitants, ce qui suppose une population actuelle d'au moins 36 800 habitants, ce qui ne semble pas cohérent avec les dernières données de l'INSEE. Il conviendrait de mettre en cohérence les projections démographiques avec les données actuelles, éventuellement en opérant une différenciation selon les secteurs géographiques (communauté de communes) pour tenir compte des dynamiques propres à chaque EPCI (vieillesse et déprise démographique plus marqués sur les communautés de communes Val de Gray et des 4 rivières).

La MRAe recommande fortement d'ajuster le projet de développement du SCoT à l'aune des tendances observées sur la période la plus récente.

Les objectifs de production de logements sont répartis par intercommunalité et par niveau de polarité de l'armature urbaine, avec la moitié dévolue à la communauté de communes Val de Gray. La déclinaison est effectuée selon le principe d'une attribution de 50 % des objectifs de production au pôle urbain et au bourg-centre structurant, et 50 % pour les autres niveaux de l'armature (cf tableau ci-dessous).

	Polarité de l'armature urbaine (nombre de communes)	Objectifs de logements	Enveloppes foncières maximales (hors zones d'activités)	Densités indicatives
Communauté de communes Val de Gray	Pôle urbain (4)	860	38 ha	22 logts/ha
	Bourg-centre structurant (1)	130	8 ha	16 logts/ha
	Pôles d'équilibre (2)	180	14 ha	13 logts/ha
	Communes sous influence (14) et villages (27)	300	45 ha	6,6 logts/ha
Communauté de communes des 4 rivières	Bourgs-centres structurants (2)	260	16 ha	16 logts/ha
	Pôles d'équilibre (2)	180	14 ha	13 logts/ha
	Communes sous influence (14) et villages (23)	160	50 ha	3 logts/ha
Communauté de communes des Monts-de-Gy	Bourg-centre structurant (1)	180	12 ha	15 logts/ha
	Pôles d'équilibre (3)	375	30 ha	12,5 logts/ha
	Communes sous influence (8) et villages (13)	255	28 ha	9 logts/ha
TOTAL PETR		2880	255 ha	

Projet de développement lié à l'habitat (tableau reconstitué d'après les données du DOO)

La proportion de construction de logements en extension est définie par niveau de polarité de l'armature urbaine, s'échelonnant entre 10 % pour les villages et communes sous influence à 30 % pour le pôle urbain.

Des objectifs de densités des constructions par niveau de polarité (pôle urbain, bourgs-centres structurants et pôles d'équilibre) sont présentés dans la pièce 4 (page 22)², mais ne sont pas retranscrits explicitement dans le document d'orientation et d'objectifs. **Afin de garantir leur prise en compte dans un objectif de sobriété foncière, la MRAe recommande d'intégrer ces objectifs de densités dans le DOO, de façon à les rendre opposables aux projets urbains.**

Les densités visées pour les communes sous influence et villages ne sont pas explicitées, mais le ratio entre le nombre de logements prévus (DOO page 19) et les surfaces dédiées hors zones d'activité économique (DOO page 31) conduit à des valeurs indicatives de 3 logements/ha pour la communauté de communes des 4 rivières et de 6 logements/ha pour la communauté de communes Val de Gray, ce qui paraît particulièrement faible, alors que l'objectif global de production de logements dans ces polarités représente 25 % du total. **La MRAe recommande de revoir les objectifs de production de logements et les surfaces allouées pour les communes sous influence et les villages, en fixant une densité minimale de 10 logements par ha, de façon à parvenir à un projet de SCoT plus sobre foncièrement.**

² Les densités s'échelonnent entre 20 logements/ha pour le pôle urbain, 15 logements/ha pour les bourgs-centres structurants, et 12 logements/ha pour les pôles d'équilibre.

Espaces à vocation économique et équipements

Le projet de SCoT s'appuie sur le schéma départemental de développement économique (adopté en novembre 2001) pour hiérarchiser le développement des zones d'activité. Ainsi, celles-ci sont déterminées selon une armature à 3 niveaux : la zone à rayonnement régional (ZRR) pour l'accueil d'entreprises exogènes nécessitant une surface importante, avec une implantation dans le pôle urbain (zone d'activité Gray sud), les pôles de développement économique (PDE), zones d'au moins 20 ha, implantées dans le pôle urbain et les bourgs-centres structurants), et les zones locales qui peuvent être localisées dans les deux premiers niveaux de l'armature ainsi que dans les pôles d'équilibre. **Pour plus de lisibilité, la MRAe recommande d'insérer une carte de localisation des zones d'activité économique dans le DOO.**

Le diagnostic fait état d'un potentiel foncier de 151 ha. Le projet de SCoT vise de consacrer 125 ha pour le développement économique en zone d'activité, avec la moitié répartie sur la communauté de communes Val de Gray. Cependant, le dossier ne précise pas le taux de remplissage actuel des sites ni la surface des friches à réinvestir, et les surfaces allouées ne paraissent pas suffisamment justifiées. Elles impliquent une consommation moyenne de 7 ha/an, ce qui ne traduit pas une réduction de l'artificialisation à vocation économique par rapport à la période précédente. De plus, les enveloppes foncières sont déclinées par intercommunalité, mais le DOO ne précise pas leur répartition selon les pôles de l'armature urbaine. **La MRAe recommande vivement de poursuivre la réflexion afin de justifier davantage les besoins de foncier économiques initiaux, d'identifier toutes les potentialités au sein des tissus urbains existants (optimisation du foncier, friches, surfaces disponibles viabilisées, surfaces disponibles non viabilisées, bâtiments vacants, mixité fonctionnelle au sein des centres urbains) et de réduire les besoins en extension ou en création de zones d'activités. La MRAe recommande également de décliner la répartition des enveloppes foncières selon les niveaux de polarité de l'armature urbaine.**

Le DOO indique (page 29) que « *des enveloppes foncières spécifiques peuvent être définies par les documents d'urbanisme locaux pour l'implantation d'un équipement structurant de nature à rayonner à l'échelle du SCoT ou de l'intercommunalité [...]* ». Or un tel équipement (le DOO page 29 évoque par exemple la création d'un pôle aquatique), d'envergure *a minima* intercommunale, semble relever pleinement du choix du projet de territoire (après mise en œuvre de la séquence E, R, C), et devrait donc être inscrit dans l'enveloppe foncière globale consacrée au développement de celui-ci. **La MRAe recommande de préciser les équipements structurants retenus pour le territoire et de les inclure dans le calcul de l'enveloppe foncière globale.**

4.2. Milieux naturels, biodiversité et continuités écologiques

De nombreux milieux naturels remarquables sont recensés sur le territoire du SCoT du Pays Graylois, témoignant de l'importante richesse écologique à préserver (2 réserves naturelles régionales, 4 arrêtés préfectoraux de protection de biotope, 64 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, plusieurs sites Natura 2000, 12 sites du Conservatoire d'Espaces Naturels de Franche-Comté, des cours d'eau classés et des milieux humides ...).

L'état initial de l'environnement (EIE) propose une présentation de la trame verte et bleue (TVB) du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Franche-Comté selon 5 sous-trames au lieu des 7 officielles : milieux forestiers, milieux ouverts, milieux xériques, milieux aquatiques et milieux humides. Les sous-trames milieux herbacés permanents, mosaïque paysagère et milieux souterrains n'apparaissent pas en tant que telles. Les réservoirs cavités à chiroptères ne sont pas identifiés spécifiquement. De plus, la restitution des réservoirs et des corridors apparaît globalement assez incomplète, ainsi qu'imprécise (sous-trames des réservoirs ou corridors non distinctes sur certaines cartes, corridors à préserver déclassés). La carte de synthèse de la TVB en page 38 du DOO ne reprend pas l'ensemble des éléments de celle du rapport de présentation. Il convient également de souligner que l'échelle choisie, trop petite, ne permet pas aux cartes d'informer précisément sur la délimitation des zones à enjeux identifiés par le SRCE ni sur les communes concernées.

La MRAe recommande de reprendre l'analyse de la TVB en différenciant, pour les réservoirs et les corridors, les sous-trames définies par le SRCE. Elle recommande également de poursuivre la déclinaison de la TVB pour affiner la connaissance des enjeux de préservation des continuités écologiques à l'échelle du territoire. La MRAe recommande enfin d'annexer au DOO des cartes à une échelle adaptée afin qu'elles puissent jouer leur rôle entre le niveau régional (cartes SRCE au 1/100 000^{ème}) et le niveau communal (cartes PLU au 1/5000^{ème}).

Le DOO prescrit aux documents d'urbanisme locaux la délimitation à la parcelle des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques identifiés sur la carte du DOO, mais ne leur en impose pas la détermination plus fine à l'échelle des communes (la prescription n°58 indique qu'ils « *peuvent identifier des réservoirs de biodiversité complémentaires à ceux définis par le SCoT* »). Or la TVB a vocation à être affinée localement, d'autant que les cartes du SCoT sont peu précises. **La MRAe recommande de se montrer plus**

prescriptif sur la nécessité de la détermination fine de la TVB locale. Le DOO prescrit leur protection par un classement en zone naturelle ou agricole afin de limiter leur constructibilité, excepté face à des projets d'intérêt général. **La MRAe recommande d'expliciter davantage la notion d'intérêt général afin de faciliter la mise en œuvre de la protection de la TVB.**

Le DOO définit des prescriptions différenciées pour les corridors préserver, à renforcer ou à améliorer, et prévoit la protection de l'ensemble des éléments naturels relais (bois, bosquets, haies, mares, ripisylves, etc) par une inscription au titre des espaces boisés classés (EBC) ou de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme. Il conviendrait d'ajouter à cette liste les forêts alluviales, dont la protection est inscrite dans le SDAGE. **Afin de consolider leur préservation, la MRAe recommande de reporter sur les plans de zonage des documents d'urbanisme locaux l'ensemble de ces éléments fixes du paysage participant au maillage des TVB locales.** L'autorisation sans condition des coupes d'arbres pour limiter l'enfrichement des milieux ouverts (prescription n°61) apparaît contradictoire avec l'objectif précédent, en plus de relever potentiellement de procédures réglementaires d'autorisation administrative. **La MRAe recommande de modifier cette prescription afin que les enjeux de continuité écologique soient pris en compte.**

S'agissant de la trame bleue, l'état initial de l'environnement aborde les masses d'eau superficielles et souterraines qui concernent le Pays Graylois. Les éléments présentés comportent des oublis ou erreurs. Certaines masses d'eau identifiées par le SDAGE comme fragiles vis-à-vis des phénomènes d'eutrophisation ne sont pas recensés. **La MRAe recommande de compléter le dossier concernant les masses d'eau,** afin de mieux prendre en compte l'objectif de non-dégradation des milieux aquatiques porté par le SDAGE.

Le DOO demande aux documents d'urbanisme locaux de diagnostiquer la présence potentielle de milieux humides dans les secteurs voués à être urbanisés et de les protéger par des « *mesures réglementaires appropriées au regard de la séquence éviter-réduire-compenser.* » Cependant, le DOO ne préconise la réalisation des prospections pédologiques et floristiques qu'aux surfaces supérieures à 2500 m². Il convient de rappeler que toute zone humide, quelle que soit sa superficie, doit être préservée, que l'évitement et la réduction des impacts doivent être privilégiés, et que, en derniers recours une compensation à hauteur de 200 % est prévue par le SDAGE. **La MRAe recommande de supprimer toute indication de surface minimale et de prescrire la réalisation des diagnostics nécessaires à l'identification de la totalité des zones humides sur l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation. De plus, la MRAe recommande de prescrire clairement le classement des milieux humides identifiés en zone non constructible dans les documents d'urbanisme.**

Le DOO demande que les documents d'urbanisme classent les espaces de mobilité des cours d'eau et les zones d'expansion des crues en zone naturelle ou en zone agricole (excepté les projets d'extension ou de création des ports de Savoyeux et de Gray). Le DOO prévoit également l'instauration d'une bande inconstructible de 5 m de part et d'autre des berges des cours d'eau. Cette largeur peut s'avérer très insuffisante pour assurer une réelle préservation ou restauration des espaces de bon fonctionnement des milieux aquatiques, tel que prévu par le SDAGE. **La MRAe recommande d'élargir la bande d'inconstructibilité de part et d'autre des cours d'eau de façon à mieux prendre en compte leur espace de bon fonctionnement et les champs d'expansion des crues.**

4.3. Eau potable et assainissement

Eau potable

L'analyse des ressources en eau potable du territoire repose sur un diagnostic partiel, en raison de nombreuses données manquantes, et de l'absence de données relatives à la communauté de communes des Monts de Gy s'agissant des capacités globales de production. Les données relatives aux structures compétentes et gestionnaires de l'alimentation en eau potable (AEP) nécessiteraient d'être actualisées. De plus, contrairement à ce qui ressort de l'état des lieux, le territoire du SCoT est marqué localement par une qualité insuffisante de l'eau distribuée (dépassements chroniques des paramètres de qualité microbiologique ou relatifs à la turbidité, aux pesticides...). En outre, le diagnostic fait état de « pertes élevées, voire très élevées » du réseau, d'une pression importante sur la ressource au niveau de la communauté de communes Val de Gray et globalement d'une fragilité de l'alimentation AEP du territoire. Les données présentées ne permettent pas d'évaluer la réalité des ressources mobilisables. De ce fait, l'estimation de l'adéquation du projet de SCoT avec les capacités d'approvisionnement en eau potable n'est pas démontrée, même si le conditionnement des nouvelles urbanisations à la suffisance de la ressource est visé par la prescription n°85. **La MRAe recommande fortement de compléter l'état des lieux pour établir clairement la situation du territoire en terme de ressource en eau potable disponible afin de démontrer la compatibilité réelle du projet de SCoT avec les capacités d'alimentation AEP.**

La liste des captages dotés de périmètres de protection, fournie dans le dossier, nécessiterait d'être mise à jour. Le DOO prescrit un zonage préférentiel des différents périmètres de protection des captages en zone naturelle, ainsi qu'à proximité des captages non encore couverts par une DUP. Afin de favoriser le respect des exigences de protection de la ressource en eau potable, **la MRAe recommande de préconiser de reporter sur les plans de zonage des documents d'urbanisme les différents périmètres de protection des captages, couverts par une DUP ou en voie de l'être, avec un sous-zonage indiqué.**

Les aires d'alimentation de captages prioritaires (qui sont au nombre de 23 et non 22 comme indiqué) et les zones de sauvegarde des ressources stratégiques ne sont pas identifiées dans le diagnostic et ne font l'objet d'aucune prescription renforcée. Or la vulnérabilité de la ressource, notamment en secteur karstique, peut se traduire par une contamination importante des captages, compromettant leur usage futur. **La MRAe recommande de se montrer plus ambitieux pour la préservation de ces zones prioritaires et stratégiques.**

Par ailleurs, le DOO prescrit de limiter l'imperméabilisation des sols et impose une obligation de prévoir la désimperméabilisation des espaces laissés en friche, lorsqu'ils ne font pas l'objet d'un renouvellement, par les documents d'urbanisme. Cette mesure n'est pas suffisamment prescriptive. Il conviendrait de se référer à l'objectif du SDAGE de compensation de 150% des nouvelles surfaces imperméabilisées.

Assainissement

L'état des lieux des systèmes d'assainissement est établi également à partir de données incomplètes. Les installations existantes sont jugées globalement conformes en équipement et en performance, malgré le pointage de problèmes localement de sous-capacité ou de quasi-saturation, en partie liés à la part importante de réseau unitaire. Cependant, les éléments présentés (cf tableau annexe de l'EIE) seraient à actualiser en prenant en compte l'objectif final de raccordement des habitations existantes. Sans leur mise à jour, ils ne permettent pas de s'assurer de la marge capacitaire réellement disponible au regard de la répartition prévue pour l'accueil de nouvelles populations. **La MRAe recommande de compléter le diagnostic des systèmes d'assainissement de façon à pouvoir apprécier l'adéquation du projet de SCoT avec les capacités de traitement du territoire.**

Le DOO prévoit l'ouverture de zones à l'urbanisation prioritairement dans les secteurs déjà desservis par les réseaux d'assainissement collectifs. Toutefois, il apparaîtrait opportun de proscrire tout nouveau rejet dans les réseaux unitaires.

Concernant l'assainissement autonome, il ressort de l'EIE une situation de non conformité très majoritaire (le dossier indique un taux de conformité de seulement 8 % des dispositifs d'ANC sur la communauté de communes Val de Gray). La prescription n°90 prévoit des mesures de prévention de toute nouvelle pollution en ce qui concerne les nouvelles constructions ou les extensions. Cependant, l'élaboration du SCoT aurait dû être l'occasion, compte-tenu là encore de la vulnérabilité des milieux récepteurs notamment en secteurs karstiques, de produire ou d'actualiser les zonages d'assainissement des communes, tel que prévu par le SDAGE. A ce titre, il conviendrait de formuler de façon plus contraignante la prescription n°87 qui encourage simplement la couverture intégrale du territoire en zonage d'assainissement (AC, ANC et pluvial). **La MRAe recommande de prescrire plus fermement l'élaboration, la révision ou la mise à jour des zonages d'assainissement avant toute nouvelle évolution des documents d'urbanisme locaux.**

En matière de gestion des eaux pluviales, le DOO privilégie l'infiltration des eaux à la parcelle lorsque la nature des sols le permet, ainsi que l'intégration dans les projets d'aménagement de principes permettant une gestion économe de l'eau (par exemple la récupération des eaux de pluie en toiture). Il impose également le pré-traitement des eaux pluviales issues des surfaces de parkings et de voiries, ce qui est de nature à contribuer à la protection du milieu naturel.

4.4. Risques naturels et nuisances

Le dossier liste les différents risques qui concernent le Pays Graylois, en les illustrant par des cartes. Cependant, celles-ci ne permettent pas d'identifier les communes concernées. **La MRAe recommande de proposer des cartes plus précises pour permettre une meilleure information sur les risques.**

Le risque le plus prégnant pour le territoire graylois est celui lié aux inondations, notamment par ruissellement, localisé autour des plaines alluviales. Il fait l'objet de 3 plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) concernant la Saône et l'Ognon. Il conviendrait d'actualiser le dossier sur ce point en intégrant le PPRi Saône Amont Graylois approuvé en 2019.

Il est également pris en compte par le DOO au travers de plusieurs prescriptions qui s'ajoutent à celles relatives à la gestion des eaux pluviales. Un coefficient d'espace de pleine terre est instauré pour limiter le phénomène d'imperméabilisation. Pour garantir un niveau de résultat et faciliter la mise en œuvre de cette mesure, il aurait été opportun de lui affecter une valeur guide. Les documents d'urbanisme locaux doivent également identifier les axes préférentiels de ruissellement et assurer leur inconstructibilité. Les réseaux de

haies et bandes enherbées sont également protégés, s'ils présentent un intérêt hydraulique et permettent de maîtriser le ruissellement et l'érosion des sols. **La MRAe recommande de compléter cette mesure en prescrivant le renforcement du maillage de haies et de bandes enherbées dans les zones où il serait insuffisant.**

Afin de faciliter la prise en compte des zones inondables dans les projets d'aménagement, **la MRAe recommande de préconiser le report de ces zones par une trame spécifique sur les plans de zonage des documents d'urbanisme, y compris pour les communes non pourvues d'un PPRI. Elle recommande également de rendre ces zones inconstructibles en l'absence de PPRI, conformément à la disposition D1-6 du PGRI.**

Le territoire est également concerné par des risques géologiques tels que les mouvements de terrain. L'EIE en fait une description simplifiée en indiquant l'absence d'aléa fort. Cette évaluation ne semble pas pertinente sur l'ensemble du Pays Graylois et mériterait d'être approfondie. **La MRAe recommande d'analyser plus finement les risques géologiques sur le territoire pour les intégrer pleinement au projet de SCoT.**

S'agissant des nuisances sonores, le dossier recense quelques infrastructures routières générant des niveaux de bruit élevés. Le DOO édicte une localisation préférentielle des nouveaux projets d'habitat et d'équipement en dehors des périmètres de classement sonore des infrastructures afin d'éviter et réduire l'exposition des populations à ces nuisances. Il conviendrait aussi de prendre en compte les bâtiments d'activités potentiellement bruyantes, notamment pour l'implantation de populations sensibles. **La MRAe recommande d'intégrer les activités dans les sources de nuisances sonores à prendre en compte pour l'implantation des projets d'habitats et d'équipements sensibles.**

4.5. Changement climatique, énergie et mobilité

Le diagnostic révèle que la voiture est le principal mode de déplacement dans le Pays Graylois, et 73 % des flux domicile/travail se font à l'intérieur du périmètre du SCoT.

Le DOO prescrit aux documents d'urbanisme locaux de favoriser l'utilisation des transports en commun par une amélioration de leur accessibilité (prescription n°23) sur les axes structurants, et de mener une réflexion *a minima* intercommunale sur les complémentarités à la voiture individuelle (aires de covoiturage, aménagements et stationnement cyclables, cheminements piétonniers, ...). Des emplacements réservés doivent être prévus par les documents d'urbanisme pour la mise en œuvre du schéma départemental des aires de covoiturage. La mutualisation des aires de stationnement doit être recherchée (prescriptions n°25 et n° 38).

S'agissant du développement des liaisons douces, le DOO envisage une OAP « modes doux » (prescription n°22) et prescrit aux documents d'urbanisme de définir les conditions de desserte alternative des nouvelles zones d'habitat (prescription n°31).

Concernant les consommations énergétiques du bâti, qui est indiqué comme premier poste consommateur en énergie, le projet de SCoT promeut les principes du bioclimatisme pour les nouvelles constructions et pour les bâtiments publics des zones urbaines. Il prévoit aussi de favoriser la création ou l'extension de réseaux de chaleur alimentés en énergie renouvelable et de récupération. Par ailleurs, concernant les opérations de réhabilitation, le DOO demande aux plans concernés (PLH, PCAET, PLU, ..) d'identifier les espaces de vulnérabilité à la précarité énergétique. Il demande aux documents d'urbanisme locaux de définir les règles facilitant et incitant à l'amélioration des performances énergétiques du bâti, incluant l'isolation et les dispositifs de production d'énergie renouvelable.

Toutefois, il n'est fixé aucun objectif en matière de réduction de la consommation énergétique et de diminution des émissions de gaz à effet de serre. Le périmètre du SCoT étant une échelle pertinente pour traiter la question des émissions de GES, **la MRAe recommande d'être prescriptif vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux, en fixant des objectifs de réduction chiffrés et territorialisés, permettant l'atteinte des niveaux de réduction visés à l'horizon 2050 au niveau national et régional.**

S'agissant du développement des énergies renouvelables (EnR), les potentialités du territoire sont abordées seulement pour le bois énergie, l'analyse ayant été conduite pour la mise en œuvre du Plan d'Approvisionnement Territorial en 2016. Les autres filières ne sont pas évoquées dans le diagnostic. Il conviendrait d'insérer dans le document les objectifs du schéma directeur des énergies renouvelables du Pays Graylois, mentionné dans le DOO. Ce dernier demande en effet aux documents d'urbanisme locaux de traduire les objectifs du schéma, notamment en lien avec les actions du PCAET. Le DOO prévoit aussi des prescriptions en faveur de l'atteinte de performances énergétiques des bâtiments en zone d'activité économique et de production d'énergie renouvelable dans ces zones. **La MRAe recommande de compléter l'étude des potentialités de développement des EnR en précisant les secteurs favorables selon le type d'énergie, de décliner dans le DOO des objectifs chiffrés de production d'énergie renouvelable, notamment photovoltaïque et éolien, pour chaque communauté de communes, et de justifier ainsi de la contribution du SCoT à la mise en œuvre des objectifs nationaux et régionaux (SRADDET) en la matière.**