



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



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)
Besançon Cœur Franche-Comté (25 et 70)**

N°BFC-2025-004712/APP

PRÉAMBULE

Le syndicat mixte du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté a prescrit, par délibération du 5 décembre 2017, l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) couvrant l'intégralité de son périmètre, par révision du SCoT de l'agglomération bisontine approuvé le 14 décembre 2011. Le projet de SCoT a été arrêté le 8 juillet 2025.

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 Mission régionale d'autorité environnementale (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 syndicat mixte du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté le 27 août 2025 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 trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 3 septembre 2025 et a émis un avis le 10 septembre 2025.

La direction départementale des territoires (DDT) du Doubs a produit une contribution le 15 octobre 2025.

La DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Après en avoir délibéré en séance le 26 novembre 2025 avec les membres suivants : Carole BÉGEOT, Hugues DOLLAT, Bernard FRESLIER, Hervé PARMENTIER, Aurélie TOMADINI, Marie WOZNIK, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application du règlement intérieur de la MRAe BFC adopté le 30 janvier 2024, 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 portail de l'évaluation environnementale (<https://evaluation-environnementale.developpement-durable.gouv.fr/#/public/portalReviews>) et 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.

¹Articles 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

Le territoire du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté est localisé dans la partie centre-est de la région Bourgogne-Franche-Comté. Il est composé de 112 communes, dont 88 dans le Doubs et 24 en Haute-Saône, regroupées dans deux intercommunalités : la communauté urbaine du Grand Besançon, dénommée Grand Besançon Métropole (GBM), et la communauté de communes du Val Marnaysien (CCVM). Il accueille 213 039 habitants, dont 120 000 à Besançon (données 2022). Le territoire est polarisé par le centre urbain de Besançon, qui dispose d'un site reconnu internationalement : la citadelle et les fortifications Vauban. Les espaces agricoles couvrent 42 % de la surface du territoire, tout comme les forêts.

Le syndicat mixte du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté a prescrit, par délibération du 5 décembre 2017, l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) couvrant l'intégralité de son périmètre, par révision du SCoT de l'agglomération bisontine approuvé le 14 décembre 2011. Le projet de SCoT a été arrêté le 8 juillet 2025.

La population du territoire est en croissance depuis 1968. Le scénario de développement démographique retenu par le SCoT prévoit l'accueil de 16 500 habitants supplémentaires à l'horizon 2050 et se décompose en deux phases : une croissance de + 0,4 % par an entre 2026-2040 et une croissance de + 0,1 % par an entre 2040 et 2050. Ce scénario induit un besoin de 18 700 logements nouveaux sur la période 2026-2050. Le projet de SCoT prévoit une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) maximale de 700 ha sur la période 2021-2050, toutes destinations confondues (habitat, activités, équipements...) : 585 ha pour GBM, 115 ha pour la CCVM.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sur le projet de SCoT concernent la limitation de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols, la préservation des milieux naturels, des continuités écologiques, des zones humides et du paysage, l'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau potable et l'assainissement, la prise en compte des risques naturels, des pollutions et de la santé, la réduction des gaz à effet de serre (GES), la transition énergétique et les mobilités.

Le dossier du SCoT est globalement de bonne qualité. Pour faciliter sa compréhension, une clé de lecture (par exemple sommaire détaillé ou fiche de présentation synthétique) pourrait être présentée. Le résumé non technique de l'évaluation environnementale prévu par la réglementation devra également être fourni.

La MRAe recommande principalement :

- **de mettre en place un suivi rigoureux de la trajectoire démographique et, en cas d'écart significatif entre le scénario retenu par le SCoT et les observations factuelles, de prévoir les mesures d'adaptation nécessaires ;**
- **de supprimer la possibilité de dépasser le nombre de logements fixés s'ils étaient produits sans consommation foncière, ou à défaut d'en étudier finement les impacts sur l'environnement ;**
- **d'aboutir la démarche itérative en précisant comment les améliorations proposées dans le rapport d'évaluation environnementale seront prises en compte par le SCoT ;**
- **de mieux évaluer le potentiel de logements pouvant être réalisés en densification et de réévaluer en conséquence le nombre de logements restant à produire en extension de l'enveloppe urbaine actuelle ;**
- **de prévoir des dispositions dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) pour prioriser le développement urbain dans les enveloppes bâties existantes, avant toute nouvelle extension, afin de limiter l'étalement urbain ;**
- **de fixer un objectif plus ambitieux de production de logements en densification et de clarifier les dispositions du document d'orientation et d'objectifs DOO relatives à la densité en logements ;**
- **de justifier les surfaces prévues pour le développement des activités économiques, pour chaque EPCI ;**
- **d'optimiser les enveloppes maximales de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (Enaf) prévues sur la durée d'application du SCoT ;**
- **de supprimer la possibilité de dépasser l'enveloppe de consommation d'Enaf suite à la désartificialisation ou la renaturation d'un espace ;**
- **d'encadrer de façon plus stricte la préservation des espaces naturels et des milieux forestiers qui sera à mettre en œuvre dans les futurs documents d'urbanisme et d'assurer une meilleure prise en compte de la trame noire ;**
- **d'assurer une meilleure protection des zones humides, en renforçant les prescriptions du DOO concernant leur identification dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et leur classement en zone non constructible ;**
- **de préciser que les documents d'urbanisme devront identifier d'éventuelles difficultés**

d'approvisionnement en eau potable, notamment en période estivale, et de fixer des seuils de rendement des réseaux de distribution d'eau potable conditionnant l'ouverture à l'urbanisation ;

- **d'étudier et d'intégrer dans le DOO des mesures visant à améliorer la résilience de l'urbanisation existante en zone inondable ;**
- **de préciser les dispositions à mettre en œuvre par les documents d'urbanisme permettant de limiter les risques liés aux pollutions des sols ou aux feux de forêt ;**
- **de prendre pour référence la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) pour réaliser une étude de vulnérabilité, afin de mieux préparer le territoire aux conséquences du changement climatique ;**
- **de définir des objectifs chiffrés de production d'énergies renouvelables, d'identifier les secteurs de moindre impact environnemental favorables à leur développement, et de garantir la préservation des ressources, notamment celles de la filière-bois, dans le cadre de la contribution du territoire à l'atténuation des effets du changement climatique ;**
- **d'intégrer comme documents de référence le plan de mobilité de Grand Besançon Métropole (GBM) et les différents schémas directeurs organisant la mobilité à l'échelle locale, départementale ou régionale, qui concernent le territoire du SCoT.**

Les recommandations émises par la MRAe pour améliorer la qualité du dossier et la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT 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 territoire du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté est localisé dans la partie centre-est de la région Bourgogne-Franche-Comté. Il est composé de Besançon, ville de 120 000 habitants, et de communes plus petites comptant entre 91 et 4 800 habitants. Il se situe dans une région essentiellement rurale et s'étend sur une superficie de 83 300 hectares.

Le territoire accueille 213 039 habitants (données Insee² 2022) et regroupe 112 communes³ des départements du Doubs et de la Haute-Saône, au sein de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (Figure 1) :

- La communauté urbaine du Grand Besançon, dénommée Grand Besançon Métropole (GBM), composée de 67 communes du département du Doubs, et comprenant près de 200 000 habitants ;
- La communauté de communes du Val Marnaysien (CCVM), composée de 45 communes dont 24 dans le département de la Haute-Saône et 21 dans le département du Doubs, et comprenant plus de 14 000 habitants.

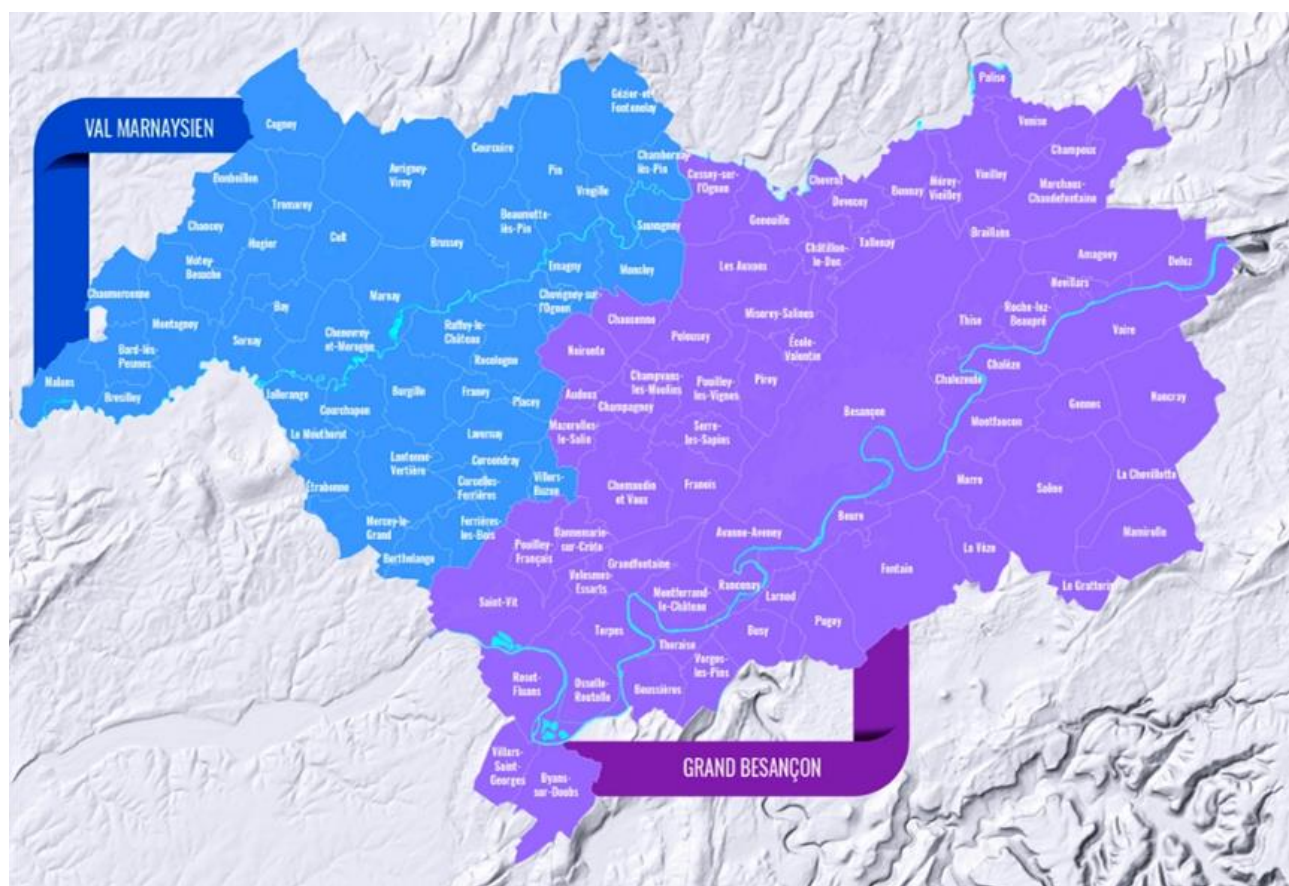


Figure 1: Les communes et intercommunalités du SCoT
(source : site internet du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté)

Bien que polarisé par le centre urbain de Besançon, le territoire reste à dominante agricole. Ces espaces occupent 35 900 ha, soit 42 % de la surface du territoire, dont environ 12 500 ha de prairies permanentes. Les activités agricoles se répartissent entre cultures et élevages. La forêt couvre une superficie de 34 867 ha, représentant environ 42 % du territoire du SCoT.

Grand Besançon Métropole est traversé par plusieurs cours d'eau, dont le principal est le Doubs, qui serpente à travers le territoire en formant des méandres caractéristiques. Les affluents du Doubs contribuent au réseau hydrographique local. Le territoire de la CCVM est principalement traversé par l'Ognon, ainsi que par ses affluents.

Besançon dispose d'un site reconnu internationalement : la citadelle et les fortifications Vauban, inscrites au

²Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

³Après la fusion le 1er janvier 2025 des communes de Mamirolle et du Gratteris

patrimoine mondial de l'Unesco⁴ depuis 2008. Des labels locaux ont également été décernés, notamment à Marnay qui fait partie des Cités de caractère de Bourgogne-Franche-Comté et est labellisée « Station Verte ». Le territoire est desservi par des infrastructures routières importantes, notamment l'autoroute A 36, qui dispose de trois échangeurs sur le territoire, la route départementale RD 673 (Besançon / Dole), les routes nationales RN 57 (Vesoul / Besançon / Haut-Doubs) et RN 83 (Besançon / Jura).

Le territoire du SCoT compte 16 gares, dont deux gares TGV, et plusieurs lignes ferroviaires, dont la ligne LGV Rhin-Rhône qui traverse le nord-ouest du territoire. Le territoire a la particularité de disposer d'une étoile ferroviaire, centrée sur Besançon : la gare de Besançon-Viotte fait office de gare centrale du territoire et est desservie par plusieurs lignes TER.

1.2. Le projet de SCoT

Le SCoT de l'agglomération bisontine approuvé le 14 décembre 2011 couvrait 133 communes réparties dans cinq structures intercommunales. Les réformes territoriales (évolution des intercommunalités) ont conduit à une évolution de son périmètre : certaines communes sont sorties du périmètre initial, d'autres y ont été intégrées. Conformément au Code de l'urbanisme, les communes nouvellement intégrées au périmètre ne sont pas couvertes par le SCoT de 2011. Le périmètre actuel couvre 112 communes réparties dans deux intercommunalités (GBM et CCVM), sur deux départements (Doubs et Haute-Saône).

Par délibération du 5 décembre 2017, le syndicat mixte du SCoT a prescrit l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) couvrant l'intégralité de son périmètre, dénommé depuis SCoT Besançon Cœur Franche-Comté, par révision du SCoT de l'agglomération bisontine approuvé le 14 décembre 2011. Le projet de SCoT Besançon Cœur Franche-Comté, objet du présent avis, a été arrêté le 8 juillet 2025.

Les objectifs du SCoT ont été établis à l'horizon 2050. Le projet d'aménagement stratégique (PAS) se structure autour de trois grandes orientations (ci-dessous), déclinées en 16 objectifs et 47 attendus :

- Soutenir un développement responsable et solidaire ;
- Répondre aux besoins des habitants en assurant leur bien-être dans un territoire sain ;
- Agir pour un territoire décarboné.

Les moyens de mise en œuvre du PAS sont traduits dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui compte 65 objectifs, que devront respecter les collectivités dans le cadre de leurs plans locaux d'urbanisme de niveau communal (PLU) ou intercommunal (PLUi), de leurs cartes communales, de leurs programmes locaux de l'habitat (PLH) et plans de mobilité (PDM).

Le SCoT s'appuie, pour l'organisation spatiale de son développement, sur une structuration en bassins de proximité : l'ensemble du territoire a été découpé en 15 bassins de proximité, organisés autour de polarités (communes disposant d'une offre de services diversifiée) et construits pour permettre d'assurer une accessibilité à la commune la plus dotée en équipements en moins de 5 minutes en voiture ou 15 minutes à vélo, afin de réduire les déplacements et de redynamiser les centres bourgs. Quatre niveaux de bassin ont été définis, en fonction du rôle plus ou moins structurant de la polarité au sein du territoire : le bassin métropolitain, qui concerne Besançon et les communes périphériques, les bassins structurants, qui concernent les polarités de Saint-Vit, Saône et Marnay, les bassins intermédiaires et les bassins ruraux (Figure 2). La MRAe relève toutefois que, pour deux bassins ruraux, aucune polarité n'est identifiée⁵, ce qu'il conviendra d'expliquer.

⁴UNESCO: United nations educational, scientific and cultural organization. En français : organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

⁵Il s'agit des bassins ruraux regroupant les communes de Villars-Saint-Georges et Byans-sur-Doubs d'une part, et d'Avrigney-Virey, Tromarey, Bonboillon et Cugney d'autre part (cf. tableau présenté dans l'objectif 01 du DOO).

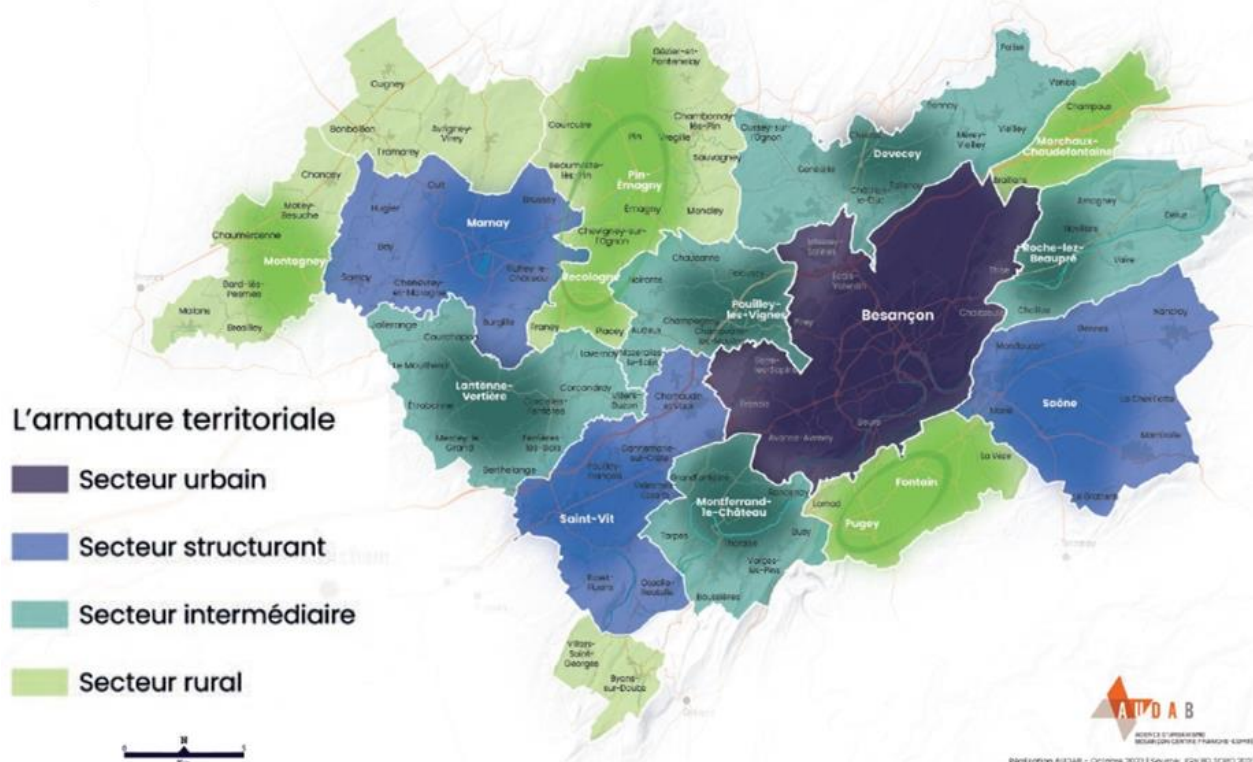


Figure 2 : L'armature territoriale du SCoT et les bassins de proximité (source : PAS)

Le diagnostic socio-économique⁶ indique que le territoire compte 210 705 habitants en 2020, dont 93 % vivent à GBM et 7 % dans la CCVM. La population est en croissance depuis 1968, avec cependant des dynamiques différentes selon les secteurs. Après 1975, la croissance démographique à Besançon stagne (hormis un sursaut dans les années 1990) alors que les communes de la communauté urbaine poursuivent leur progression. Le dynamisme démographique périurbain s'étend aux communes de la CCVM à partir de 1975. Jusqu'à dans les années 1990, les communes de GBM connaissent un taux de croissance supérieur à celui du Val Marnaysien mais après 2000, le taux de croissance de la CCVM devient supérieur à celui de GBM. Sur la période 2016-2022, le taux de croissance annuel moyen est de + 0,45 % sur l'ensemble du territoire du SCoT, ce qui correspond à un gain d'environ 900 habitants par an. Le dossier précise que, sur cette même période, Besançon présente un taux de croissance annuel de + 0,51 % et la CCVM un taux de croissance annuel de + 0,54 %⁷.

Le scénario de développement démographique retenu par le SCoT prévoit l'accueil de 16 500 habitants supplémentaires à l'horizon 2050 et se décompose en deux phases⁸ :

- entre 2026 et 2040 : une croissance de + 0,4 % par an, correspondant à l'accueil de 13 500 habitants (900 habitants par an) ;
- entre 2040 et 2050 : une croissance de + 0,1 % par an, correspondant à l'accueil de 3 000 habitants (300 habitants par an).

Le dossier explique que les élus se sont orientés vers un scénario plus ambitieux que les estimations de l'Insee⁹. Cette volonté politique repose sur le constat, sur la période 2020-2025, d'une croissance plus importante que celle indiquée par les projections de l'Insee sur le territoire du SCoT, ce qui démontre, selon le dossier, le rôle central du bassin de vie de Besançon dans le maintien d'une vitalité démographique au sein de la région. À partir de 2035, les projections de l'Insee montrent un inversement de la tendance (baisse de la population)¹⁰. Les élus ont retenu un ralentissement de la croissance à partir de 2040.

Le PAS n'indique pas explicitement le nombre d'habitants visé à l'horizon 2050, bien qu'une des pièces du dossier mentionne une augmentation de 19 200 habitants par rapport à la population de 2021¹¹, ce qui

⁶Cf. annexe 1.a « Diagnostic socio-économique », chapitres 1.1 et 1.2

⁷Le taux de croissance annuel de GBM n'est pas précisé dans le dossier. D'après l'Insee, il est de + 0,4 % par an entre 2016 et 2022 pour GBM (ville de Besançon incluse).

⁸Attendu 7 du PAS « Construire une offre résidentielle au plus près des emplois et services »

⁹Cf. annexe 3 « Justifications des choix », chapitre 4.a

¹⁰Selon les scénarios Omphale de 2023 présentés dans le dossier (annexe 3 « Justifications des choix », chapitre 4.a)

¹¹Cf. annexe 3 « Justifications des choix », chapitre 4.a

conduirait à une population de 231 230 habitants en 2050. Ce chiffre est bien supérieur à l'estimation de l'Insee, qui est de 209 700 habitants en 2050 (selon le scénario de l'Insee établi en 2023).

La MRAe recommande de mettre en place un suivi rigoureux de la trajectoire démographique sur le territoire du SCoT (à l'échelle globale et sur les différents secteurs) et, en cas d'écart significatif avec le scénario retenu par le SCoT, de prévoir les mesures d'adaptation nécessaires.

Par ailleurs, les hypothèses prises en compte pour le desserrement des ménages¹² (qui permettent notamment d'estimer le nombre de logements nécessaires au maintien de la population actuelle) ne sont pas présentées de manière satisfaisante. Le dossier indique que la taille moyenne des ménages sur le territoire du SCoT était de 2,1 personnes par ménage en 2020 et qu'elle « est amenée à baisser en dessous de 2 »¹³. La MRAe remarque toutefois que des chiffres supérieurs à 2 semblent avoir été pris en compte pour le calcul des besoins en logements liés au desserrement : le dossier mentionne en effet que la taille des ménages projetée à l'horizon 2050 varie, selon les bassins de proximité, entre 1,8 et 2,9 (sans autres précisions)¹⁴. Il serait préférable de retenir une hypothèse de taille des ménages globale, en s'appuyant sur la méthodologie¹⁵ et les projections régionales de l'Insee. Cela permettrait en outre de donner un point de repère aux documents d'urbanisme locaux, de faciliter le suivi de l'évolution du desserrement et de faire les adaptations nécessaires le cas échéant.

La MRAe recommande de retenir une hypothèse globale de taille des ménages à l'horizon 2050, en s'appuyant de préférence sur les projections données par l'Insee, ce qui permettra de faciliter le suivi de cet indicateur.

Le PAS indique un besoin de 18 700 logements nouveaux sur la période 2026-2050¹⁶, pour répondre au maintien de la population actuelle (phénomène de desserrement des ménages), à l'accueil des nouveaux habitants et pour le renouvellement du parc. Afin de consolider l'armature territoriale définie, le DOO ventile le nombre de logements à produire pour chaque bassin de proximité¹⁷. Il précise qu'il s'agit d'objectifs planchers, qui peuvent être dépassés si les logements supplémentaires sont produits sans consommation foncière. La MRAe relève que cette possibilité de dépassement induirait une remise en cause des différents équilibres, concernant par exemple la ressource en eau, l'assainissement ou les mobilités.

La MRAe recommande de supprimer la possibilité de dépasser le nombre de logements fixés s'ils étaient produits sans consommation foncière, ou à défaut d'en étudier finement les impacts sur l'environnement.

Le projet de SCoT prévoit une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) maximale de 700 ha sur la période 2021-2050 : 585 ha pour GBM, 115 ha pour la CCVM.

2. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Les principales thématiques environnementales identifiées par la MRAe pour le projet de SCoT Besançon Cœur Franche-Comté sont :

- espaces naturels agricoles et forestiers (Enaf) ;
- milieux naturels, continuités écologiques, zones humides et paysage ;
- ressource en eau potable et assainissement ;
- risques naturels, pollutions et santé ;
- gaz à effet de serre (GES), transition énergétique et mobilités.

3. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le dossier

Le syndicat mixte du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté a opté, par délibération du 3 juillet 2023¹⁸, pour la réalisation d'un SCoT « modernisé », c'est-à-dire prenant en compte les évolutions réglementaires entrées

¹²Phénomène de desserrement des ménages : évolution à la baisse de la taille moyenne des ménages

¹³Cf. annexe 3 « Justifications des choix », chapitre 4.b

¹⁴Il conviendra d'être prudent sur les estimations de taille de ménage à l'échelle d'un bassin de proximité, qui peuvent ne pas être représentatives d'une tendance générale si le bassin est petit, et de s'appuyer de préférence sur les estimations régionales données par l'Insee.

¹⁵Le dossier explique que les ménages de plus de 80 ans ont été retirés des estimations, ce qui semble être une méthodologie propre au SCoT.

¹⁶Attendu 7 du PAS « Construire une offre résidentielle au plus près des emplois et services »

¹⁷Objectif 19 « Répondre aux besoins en logements » du document d'orientation et d'objectifs (DOO)

¹⁸Cf. délibération du 8 juillet 2025 arrêtant le projet de SCoT (page 3)

en vigueur le 1^{er} avril 2021¹⁹.

Le dossier du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté comporte les pièces réglementaires attendues²⁰ : projet d'aménagement stratégique (PAS), document d'orientation et d'objectifs (DOO) et annexes (diagnostic du territoire, évaluation environnementale, justification des choix, analyse de la consommation d'espaces). Un glossaire (annexe 5) complète le dossier. La MRAe note qu'une fiche de présentation synthétique du dossier aiderait à comprendre sa structure. En outre, l'évaluation environnementale ne comporte pas le résumé non technique prévu par la réglementation²¹. Il est recommandé que ce résumé fasse l'objet d'un fascicule séparé, pour permettre au public de l'identifier aisément.

Enfin, sur la forme, certaines pièces du dossier ne comportent pas de sommaire²², notamment l'annexe 3 relative à la justification des choix, ce qui complique leur compréhension. Le PAS présente un sommaire, mais sans indication des pages concernées, et ne mentionnant pas les 47 attendus.

La MRAe recommande, pour faciliter la compréhension du dossier, de présenter une clé de lecture (fiche synthétique ou sommaire détaillé) du dossier ainsi que le résumé non technique de l'évaluation environnementale, et d'améliorer la qualité des sommaires de certaines pièces du dossier (notamment l'annexe 3 relative à la justification des choix).

Le DOO adopte la structuration prévue par le Code de l'urbanisme : hormis l'objectif 01 qui concerne l'armature territoriale, les 64 autres objectifs du DOO s'organisent autour de trois piliers correspondant aux attendus cités dans l'article L.141-4 du Code de l'urbanisme²³. La structuration et la rédaction du DOO sont globalement de bonne qualité, ce qui devrait faciliter sa compréhension et sa bonne application par les collectivités : dans chaque pilier, les objectifs ont été classés par thématique²⁴ et chaque objectif est organisé sous forme de fiche, dont la structuration est expliquée en préambule.

Le rapport rendant compte de l'évaluation environnementale est présenté en annexe 2. Pour chaque thématique environnementale sont rappelés les principales informations apportées dans l'état initial de l'environnement, les enjeux pour le SCoT, puis sont présentés la prise en compte par le PAS, l'analyse des incidences et des mesures du DOO, un rappel des mesures d'évitement, de réduction et de compensation et une conclusion. Afin d'évaluer de manière argumentée les incidences, le document s'attache à citer et analyser les objectifs et dispositions du DOO correspondant à la thématique concernée, ce qui est satisfaisant. Quand cela est possible, il territorialise et quantifie les incidences.

La MRAe note que le rapport d'évaluation environnementale suggère, à plusieurs reprises, des améliorations, souvent pertinentes, à apporter au DOO du SCoT pour une meilleure prise en compte de l'environnement. Ces propositions témoignent de la transparence de l'analyse et de la démarche itérative souhaitée pour l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande d'aboutir la démarche itérative en précisant comment les améliorations proposées dans le rapport d'évaluation environnementale seront prises en compte par le SCoT.

S'agissant du chapitre de l'évaluation environnementale traitant de l'articulation du SCoT avec les autres plans et programmes²⁵, la MRAe constate que les objectifs portés par ces documents supra-communaux sont cités mais avec un niveau de précision souvent insuffisant. Sans cette déclinaison opérationnelle, bien que le document s'attache ensuite à citer et expliquer les objectifs prévus par le DOO, il est difficile d'apprécier la

¹⁹L'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, prise en application de l'article 46 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), a modernisé le contenu et le périmètre des schémas de cohérence territoriale (SCoT), pour tirer les conséquences de la création des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et du développement de plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale. Les dispositions de cette ordonnance, entrées en vigueur le 1er avril 2021, ne s'appliquent pas aux procédures d'élaboration ou de révision de SCoT en cours à cette date. L'ordonnance laisse toutefois la possibilité pour les SCoT dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 1er avril 2021 de faire application des évolutions prévues par cette ordonnance.

²⁰Le contenu du SCoT est défini aux articles L.141-1 à L.141-19 du Code de l'urbanisme.

²¹Cf. Code de l'urbanisme, notamment ses articles R.141-9 relatifs au contenu du SCoT et R.104-18 relatif au contenu de l'évaluation environnementale : « [Le rapport environnemental comprend (...)] : 7° Un résumé non technique des éléments précédents ».

²²C'est le cas des annexes 3 et 4 (annexe 3 « Justification des choix pour établir le Projet d'Aménagement Stratégique et le Document d'Orientation et d'Objectifs » et annexe 4 « Analyse de la consommation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers au cours des dix années précédant le projet de Schéma et justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation dans le DOO »).

²³L.141-4 du Code de l'urbanisme : « [...] 1° Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;

2° Une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;

3° Les transitions écologique et énergétique, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que des paysages, dans un objectif d'insertion et de qualité paysagères des différentes activités humaines, notamment des installations de production et de transport des énergies renouvelables. »

²⁴Chaque thématique commence par un encart « en résumé », qui n'a toutefois pas été complété.

²⁵Cf. annexe 2 « Évaluation environnementale », chapitre 4

pertinence des arguments et la démonstration de la bonne articulation du SCoT avec les documents de rang supérieur. C'est notamment le cas pour le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Bourgogne Franche-Comté²⁶, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône-Méditerranée 2022-2027²⁷ et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée.

Le rapport d'évaluation environnementale propose des indicateurs de suivi à la fois de l'application du SCoT et de ses effets sur l'environnement²⁸. La fréquence de collecte et la source des données sont indiquées, ainsi que, pour la plupart des indicateurs²⁹, les valeurs de référence initiales et les valeurs cibles ou tendances à atteindre, ce qui est à souligner. Certains indicateurs seront à approfondir afin de bien cibler les effets du SCoT sur l'environnement. Par exemple, l'indicateur 23 qui concerne la capacité en assainissement mentionne surtout les capacités nominales des stations d'épuration. Il conviendrait également de vérifier que les documents d'urbanisme locaux respectent bien le conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation aux travaux de mise en conformité, le cas échéant.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé

4.1. Limitation de la consommation d'espaces, de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain

En termes de consommation d'espaces, la MRAe rappelle que le SCoT doit prendre en compte la trajectoire fixée par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) de Bourgogne Franche-Comté, visant l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) en 2050 issu de la loi Climat et résilience³⁰. Le Sraddet « ICI 2050 », modifié en 2024, définit pour le territoire du SCoT bisontin un objectif de réduction d'au moins 59,7 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (Enaf) entre 2021 et 2030 par rapport aux dix années précédentes (janvier 2011-décembre 2020).

Le dossier du SCoT (annexe 4 relative à l'analyse de la consommation d'espaces³¹) présente des informations sur la consommation d'Enaf, à la fois en termes de bilan et de prévisions. Il indique notamment que d'après le portail de l'artificialisation³², 649 ha ont été consommés sur le territoire du SCoT pour la période 2011-2020.

La MRAe indique que le plafond de consommation d'Enaf fixé par le SCoT sur la période 2021-2030, tel que défini par le Sraddet (réduction d'au moins 59,7 %), serait donc de 262 ha, incluant la consommation d'Enaf intervenue sur la période 2021-2025, estimée par le dossier à environ 172 ha. La MRAe signale que les données du portail de l'artificialisation ont été revues à la baisse et indiquent maintenant une consommation de 629 ha pour la période 2011-2020. Si l'on prend en compte ces données actualisées, le plafond d'Enaf défini par le Sraddet sur la période 2021-2030 serait de 254 ha.

La MRAe recommande de mettre à jour le dossier avec les données actualisées issues du portail de l'artificialisation.

EPCI	Consommation 2011-2021	2021-2030 Réduction de 50% par rapport à 2011-2021	2031-2040 Réduction de 60% par rapport à 2011-2021	2041-2050	2021-2050 Consommation maximale
GBM	520 ha	260 ha	220 ha	106 ha	585 ha
CCVM	129 ha	64 ha	40 ha	10 ha	115 ha
SCoT	649 ha	324 ha	260 ha	116 ha	700 ha

Figure 3: Consommation d'Enaf maximale prévue par le SCoT, par EPCI et pour les différentes périodes (source : objectif 37 du DOO)

²⁶ Approuvé le 16 septembre 2020

²⁷ Approuvé le 21 mars 2022

²⁸ Cf. annexe 2 « Évaluation environnementale », chapitre 16

²⁹ Pour certains indicateurs, par exemple le taux d'imperméabilisation des sols (indicateur 17) ou la superficie totale des friches (indicateur 18), la valeur de référence n'est pas indiquée et la valeur cible est qualitative (« réduction du taux d'imperméabilisation »).

³⁰ Loi Climat et résilience : loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets. Les dispositions de la loi Climat et résilience visent à atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette » (Zan) en 2050. La loi impose au Sraddet de fixer une trajectoire permettant l'atteinte de cet objectif, et pour ce faire vise par tranches de dix ans une réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

³¹ Annexe 4 « Analyse de la consommation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers au cours des dix années précédant le projet de Schéma et justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation dans le DOO »

³² Portail de l'artificialisation des sols : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

Le projet de SCoT prévoit une consommation d'Enaf maximale de 700 ha sur la période 2021-2050 : 585 ha pour GBM, 115 ha pour la CCVM (Figure 3 ci-dessus). Une partie de la consommation est mutualisée à l'échelle de chaque EPCI pour les activités économiques (148 ha pour GBM, 30 ha pour la CCVM), le reste est réparti par bassin de proximité (cf. tableaux présentés dans l'objectif 37 « Territorialiser les objectifs de sobriété foncière » du DOO). Le DOO rappelle que la consommation d'Enaf intervenue depuis 2021 devra être décomptée des enveloppes.

Sur la période 2021-2030, le projet de SCoT indique une consommation maximale de 324 ha, dont 260 ha pour GBM et 64 ha pour la CCVM. Le DOO ne fixe pas, par bassin de proximité, de consommation maximale pour les différentes périodes (notamment la période 2021-2030) et demande à chaque document d'urbanisme local de faire la « démonstration de sa contribution à la trajectoire de sobriété foncière du SCoT ».

Bien que le dossier ne cite pas explicitement le chiffre maximal de consommation d'Enaf fixé par le Sraddet pour le territoire³³ (262 ha selon les données 2020), il mentionne « un écart de 62 ha vis-à-vis de l'objectif fixé par le Sraddet à l'horizon 2030 »³⁴. L'objectif défini dans le SCoT (324 ha) correspond à une réduction de 50 % par rapport à la consommation d'Enaf de la période 2011-2020 (au lieu d'une réduction d'au moins 59,7 % fixé par le Sraddet). Le dossier explique que « l'engagement réaliste du SCoT [...] est de retenir un objectif de réduction de 50 % par rapport à la consommation d'Enaf de la période 2011-2021 afin de permettre la mise en œuvre effective du projet de développement et d'aménagement ».

Au regard de différents éléments (cf. remarques détaillées ci-après), la MRAe estime que les objectifs de sobriété foncière du SCoT pourraient être optimisés.

L'annexe 4 relative à l'analyse de la consommation d'espaces apporte des explications, parfois un peu confuses voire erronées³⁵, sur les besoins en consommation d'Enaf du SCoT. Elle explique notamment comment a été évaluée la surface d'Enaf nécessaire aux besoins en nouveaux logements sur la période 2026-2050³⁶ (18 700 logements au total). Le potentiel maximal de logements sans consommation d'Enaf a d'abord été estimé, soit 7 200 logements : 1 150 logements par résorption de la vacance, 3 550 logements par reprise de bâti mutable et 2 500 logements par densification dans les petites dents creuses (les « petites dents creuses » étant définies comme celles inférieures à 2 500 m², considérées comme non consommatrices d'Enaf dans le dossier). En prenant en compte une densité moyenne de 30 logements par hectare³⁷, la consommation d'Enaf nécessaire pour les 11 500 logements restant à produire est ainsi évaluée à 384 ha.

La MRAe remarque que le diagnostic socio-économique³⁸ indique un potentiel de logements en renouvellement urbain (densification et mutation) de l'ordre de 10 000 à 11 000 logements, ce qui est significativement plus élevé que les 7 200 logements mentionnés dans l'annexe 4³⁹. Il conviendra d'apporter des explications à ce sujet.

Le dossier indique par ailleurs que le besoin de 18 700 logements nouveaux sur la période 2026-2050 se décline de la manière suivante⁴⁰ :

- 10 300 logements pour le maintien de la population actuelle (pour tenir compte du phénomène de desserrement des ménages) et pour le renouvellement du parc ;
- 8 400 logements pour l'accueil de nouveaux habitants.

Concernant le chiffre de 10 300 logements, le dossier ne distingue pas les besoins en logements liés au maintien de la population (desserrement) d'une part et ceux liés au renouvellement du parc (logements retirés du marché par changement d'usage, démolition...) d'autre part. Or, les logements retirés du marché sont situés en zone déjà urbanisée, espace qui redeviendra disponible pour répondre à tout ou partie des besoins en foncier. Les intégrer au besoin en logements sans distinction, et donc sans tenir compte du foncier libéré, peut conduire à surestimer le besoin en foncier nécessaire. D'après les informations apportées dans le dossier (« il a été considéré que 0,6 % du parc par tranche de 6 ans est renouvelé »⁴¹), la MRAe note que le besoin

³³ Le Sraddet fixe un objectif de réduction de la consommation foncière de 597 %. Sur la base des données disponibles lors de son élaboration, il indique un plafond de 262 ha. Les données actualisées viennent modifier ce chiffre (254 ha).

³⁴ Cf. annexe 4 « Analyse de la consommation d'espaces », chapitre 2.d. Pour mémoire : 324 ha – 262 ha = 62 ha

³⁵ Il y a des erreurs de calculs (tableau page 10 : 172 + 384 + 133 = 689 ha et non 699 ha). À la même page, le total de consommation d'Enaf sur la période 2021-2050 est de 699 ha dans un tableau et de 718 ha dans un autre. Un écart de 62 ha par rapport à l'objectif du Sraddet est mentionné, sans que sa valeur soit explicitement indiquée.

³⁶ Cf. annexe 4 « Analyse de la consommation d'espaces », chapitre 2.b, paragraphe « 2ème hypothèse : une mobilisation du potentiel ne consommant pas d'ENAF compatible avec le projet du SCoT »

³⁷ Le dossier indique qu'il s'agit d'une densité nette, mais il s'agit vraisemblablement plutôt d'une densité brute. En effet, la densité brute est calculée à l'échelle du quartier et prend en compte l'espace privé et l'espace public (voiries, voies cyclables ou piétonnes, noues, espaces non bâtis...), alors que la densité nette correspond à la parcelle affectée à un propriétaire. Aucune justification sur le choix de cette valeur de densité moyenne n'est par ailleurs apportée.

³⁸ Cf. annexe 1.a « Diagnostic socio-économique », chapitre 2.9

³⁹ L'annexe 4 indique toutefois n'avoir pas pris en compte les dents creuses de plus de 2 500 m², alors que l'analyse menée dans le diagnostic ne mentionne aucune taille maximale pour les dents creuses.

⁴⁰ Attendu 7 du PAS « Construire une offre résidentielle au plus près des emplois et services »

⁴¹ Cf. annexe 3 « Justifications des choix », chapitre 4.b

lié au renouvellement du parc serait de l'ordre de 2 500 logements.

L'objectif 35 du DOO « Optimiser le foncier à vocation d'habitat » demande de prioriser les logements en renouvellement urbain⁴², en imposant un minimum de production de logements sans consommer d'Enaf : 50 % pour le bassin métropolitain et 15 % pour les autres bassins (structurants, intermédiaires et ruraux). L'application de ces pourcentages conduit à un nombre minimum de logements en densification de 6 190 logements, ce qui est bien inférieur au potentiel de logements en renouvellement urbain identifié dans le dossier. L'objectif minimum de 15 % de logements en renouvellement urbain sur les bassins autres que métropolitain paraît peu élevé. En outre, le PAS affiche l'ambition de prioriser le renouvellement urbain et de réduire l'artificialisation des sols en évitant l'étalement urbain⁴³. Cependant, dans le DOO, il n'y a pas de priorisation claire entre la consommation d'espaces au sein de l'enveloppe urbaine et celle en extension, notamment dans les objectifs 35 et 37⁴⁴. La limitation de l'étalement urbain, avec ou sans consommation d'Enaf, doit être une volonté mieux affirmée dans le SCoT. Dans un souci d'harmonisation, une méthode de délimitation de l'enveloppe urbaine valable pour toutes les communes pourrait être définie.

L'objectif 35 du DOO impose une densité brute moyenne, à l'échelle de chaque commune, sur l'ensemble des terrains pouvant accueillir de nouvelles constructions. Ces densités brutes varient entre 20 et 50 logements par ha, selon le niveau de l'armature territoriale (type de bassin, rôle de la commune dans le bassin⁴⁵). La MRAe relève que ces objectifs de densité plutôt ambitieux contribueront à l'optimisation du foncier et à la réduction de la consommation d'espaces, ce qui est à souligner de manière positive. Toutefois, ce même objectif du DOO impose également une densité nette⁴⁶ minimale, qui de manière surprenante, est inférieure à la densité brute demandée. La notion de densité nette indiquée dans le glossaire⁴⁷ ne semble en outre pas correspondre à la définition usuelle. Ces dispositions étant sources de confusion, elles risquent d'aller à l'encontre d'une réelle densification ; il conviendra de les clarifier.

Le besoin en consommation d'espaces à vocation d'activités économiques, évalué à 133 ha pour la période 2026-2050 (ou 178 ha sur la période 2021-2050, comme mentionné dans le DOO), n'est pas réellement justifié.

La MRAe recommande :

- **de mieux évaluer le potentiel de logements pouvant être réalisés en densification, qui paraît sous-estimé, et de réévaluer en conséquence le nombre de logements restant à produire en extension de l'enveloppe urbaine ;**
- **de prévoir des dispositions dans le DOO pour prioriser le développement urbain dans les enveloppes bâties existantes, avant toute nouvelle extension, afin de limiter l'étalement urbain ;**
- **de fixer un objectif plus ambitieux de production de logements en densification et de clarifier les dispositions du DOO relatives à la densité en logements ;**
- **de justifier les surfaces prévues pour le développement des activités économiques, pour chaque EPCI ;**
- **d'optimiser les enveloppes maximales de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (Enaf) prévues sur la durée d'application du SCoT.**

4.2. Préservation des milieux naturels, des continuités écologiques, des zones humides et du paysage

Le territoire du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté est un territoire de plaines positionné autour de deux vallées : la vallée du Doubs dans sa partie basse, entourée de collines, et la vallée de l'Ognon. Il abrite des milieux naturels variés traduisant une richesse écologique importante (forêts de feuillus, milieux humides, pelouses sèches, grottes...).

Plusieurs de ces milieux naturels font l'objet de protection ou d'inventaires. On compte notamment 49 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff)⁴⁸ de type I, abritant essentiellement des

⁴²C'est-à-dire « par la remobilisation, la densification et la mutation des espaces bâtis, et la densification des petites dents creuses, à l'intérieur de la tâche urbaine ».

⁴³Notamment dans les attendus 8, 9 et 14 du PAS

⁴⁴Par exemple, l'objectif 35 du DOO demande de prioriser les implantations urbaines dans les dents creuses inférieures à 2 500 m² (cf. étape 3 de l'encadré page 97), mais ne priorise pas la densification des grandes dents creuses par rapport aux extensions de l'enveloppe urbaine.

⁴⁵À noter que la notion de « commune halte » mentionnée dans les tableaux de l'objectif 35 du DOO ne semble pas avoir été définie dans le dossier.

⁴⁶Cf. note de bas de page n°34 du présent avis, qui rappelle les définitions usuelles de densité brute et de densité nette

⁴⁷Cf. annexe 5 « Glossaire »

⁴⁸Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : le Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; le Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

écosystèmes aquatiques et humides, et 6 Znieff de type II, couvrant des ensembles forestiers comme Chailluz et les Monts de Gy, constituant des habitats essentiels pour la biodiversité et les continuités écologiques. Le territoire abrite aussi cinq zones spéciales de conservation (ZSC) et trois zones de protection spéciale (ZPS)⁴⁹ du réseau européen Natura 2000, couvrant les vallées de la Loue et du Lison, la moyenne vallée du Doubs, la forêt de Chaux et plusieurs cavités à chiroptères. Il compte également cinq sites protégés par des arrêtés de protection de biotope (APPB), 60 espaces naturels sensibles, deux réserves naturelles régionales (le gouffre du Creux à Pépé et la Grotte de Beaumotte), plusieurs sites à fort intérêt écologique gérés par le conservatoire des espaces naturels, ainsi que la réserve biologique intégrale (RBI) de la Dame Blanche, qui couvre les forêts communales de Bonnay, Châtilon-le-Duc, Devecey, Mérey Vieilley et Tallenay.

La trame verte et bleue (TVB) est présente sur l'ensemble du territoire et concerne des milieux variés : milieux forestiers, milieux ouverts, milieux humides. Une analyse à l'échelle du SCoT a été menée, permettant l'identification de points de pression (obstacles empêchant les déplacements des espèces) dont la restauration est à envisager.

La forêt, en grande partie en propriété publique (21 000 ha), couvre une superficie de 34 867 hectares, représentant environ 42 % du territoire du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté. Elle participe à l'économie locale et joue un rôle important vis-à-vis du patrimoine naturel. Elle constitue en effet un maillage écologique essentiel aux déplacements des espèces et au maintien de la biodiversité. Ces continuités forestières, majoritairement orientées nord-est / sud-ouest, sont structurées par les vallées de l'Ognon et du Doubs. La forêt de Besançon Cœur Franche-Comté est majoritairement constituée de feuillus (22 000 ha environ) avec une prédominance de hêtres, chênes et frênes, accompagnés de peuplements résineux (sapins, Épicéas et Douglas). Il conviendrait de mettre en cohérence les chiffres du dossier, puisque l'évaluation environnementale fait état de seulement 25 % du territoire couvert par la forêt.

Le SCoT montre des objectifs de préservation et de restauration des milieux naturels et des éléments de la TVB par des mesures d'évitement et de restauration des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Le PAS prévoit également la mise en œuvre d'une trame noire par une meilleure maîtrise de l'éclairage urbain. En outre, le SCoT affiche une volonté de protection des massifs boisés et également de l'arc boisé urbain et périurbain autour de Besançon, cela en assurant une gestion durable et multifonctionnelle des forêts, conciliant production de bois, biodiversité et adaptation aux effets du changement climatique.

Pour autant, les modalités de mise en œuvre de la protection des espaces forestiers, tout comme celle des continuités écologiques, mériteraient d'être mieux encadrées. En effet, l'identification des éléments qui composent la TVB à l'échelle locale est renvoyée aux documents d'urbanisme⁵⁰.

Le projet de SCoT pourrait être plus précis sur le niveau de protection attendu et d'ores et déjà fixer des règles relatives à la préservation des haies, des bosquets ou des ripisylves, et définir les conditions en cas de suppression et les modalités de compensation. Pour les milieux boisés, il serait utile de préciser le type de classement qui pourrait être retenu en indiquant la référence législative ou réglementaire utilisée, comme les espaces boisés classés (EBC) au titre de l'article L. 113-1 du Code de l'urbanisme. La MRAe rappelle en effet que le classement en EBC est un zonage de protection, que les collectivités peuvent mettre en place, qui interdit tout projet de défrichement conformément au Code forestier.

L'objectif 50 du DOO prévoit la préservation des pelouses sèches et milieux calcicoles, en précisant que le zonage des documents d'urbanisme sera à adapter (zones A ou N). Le SCoT pourrait préciser dès à présent la possibilité de délimiter des zones A ou N strictes où tous types de construction seraient interdits, lui donnant ainsi une portée plus prescriptive.

La MRAe recommande d'encadrer plus strictement les modalités de préservation des espaces naturels et des milieux forestiers qui seront à mettre en œuvre dans les futurs documents d'urbanisme.

La trame noire est abordée succinctement dans le dossier mais ne fait pas l'objet d'une réelle identification. Le DOO « *encourage sa mise en œuvre* » (objectif 51) mais les enjeux liés à la préservation de la biodiversité et des paysages nocturnes ne sont toutefois ni qualifiés, ni cartographiés. L'absence de traduction de la trame noire sur un document graphique opposable du DOO affaiblit la portée du document et les pistes d'identification des ruptures de continuité à restaurer seront à poursuivre dans les documents d'urbanisme de façon volontaire.

La MRAe recommande qu'une cartographie de la trame noire soit intégrée dans le DOO (ou son annexe) pour identifier les ruptures de continuité au niveau local et favoriser l'efficacité des mesures prévues pour la préservation de la biodiversité et des paysages nocturnes.

Le territoire du SCoT compte plus de 5 200 ha de milieux humides qui concentrent une forte richesse

⁴⁹Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁵⁰Cf. DOO – Objectif 46

écologique et remplissent des fonctions majeures (infiltration et rétention des eaux, épuration, protection contre les inondations, stockage de carbone...).

Les données du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône-Méditerranée 2022-2027 sont prises en compte par le SCoT. Les prescriptions du DOO intègrent les orientations du Sdage en matière de préservation des milieux aquatiques et de mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC)⁵¹. Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Haut-Doubs-Haute-Loue qui concerne quelques communes du territoire du SCoT est pris en compte également⁵². Le DOO prévoit que les documents d'urbanisme locaux démontrent l'absence de zones humides dans les secteurs à urbaniser. Il indique que l'inconstructibilité est le principe de base pour les zones humides fonctionnelles identifiées. Cependant, le SCoT donne la possibilité aux documents d'urbanisme, en absence d'alternative démontrée pour éviter et réduire l'impact, d'intégrer des zones humides dégradées ou présentant des enjeux jugés faibles au sein des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en rappelant les dispositions du Sdage⁵³ concernant la compensation des atteintes qui leur sont portées. Le DOO demande qu'une compensation soit mise en place en rétablissant les fonctionnalités d'un milieu humide dégradé existant sur une surface équivalente.

La MRAe tient à rappeler l'importance de la protection des zones humides compte tenu de leurs fonctionnalités en termes d'adaptation et d'atténuation au changement climatique et de leur intérêt écologique. Il devrait être précisé dans le DOO que l'inventaire des zones humides sera à compléter dans les documents d'urbanisme pour toute zone susceptible d'être ouverte à l'urbanisation. Toute zone humide, quelle que soit sa superficie, doit être préservée, l'évitement et la réduction des impacts doivent être privilégiés. La restauration des zones humides dégradées nécessite d'être intégrée au DOO comme un objectif, sans qu'il soit besoin d'évoquer une compensation.

La MRAe recommande :

- **de renforcer les prescriptions du DOO concernant l'identification des zones humides dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, en prescrivant la réalisation des diagnostics nécessaires à leur identification sur l'ensemble des zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation, quelle que soit leur superficie ;**
- **de prescrire clairement le classement des milieux humides identifiés en zone non constructible dans les documents d'urbanisme.**

Concernant le réseau Natura 2000, un chapitre dédié à l'évaluation des incidences est intégré dans l'évaluation environnementale⁵⁴. Près de 50 ha du territoire sont couverts par des sites Natura 2000, particulièrement vulnérables aux transformations paysagères, induites notamment par les infrastructures routières, l'urbanisation et les modifications du réseau hydraulique qui en découlent.

Le dossier propose plusieurs mesures pour limiter les incidences du SCoT sur les huit sites du réseau : maîtrise de l'expansion résidentielle, des zones industrielles et de l'urbanisation diffuse, gestion des eaux pluviales à la parcelle, « gestion » des infrastructures de transport, etc.

Cependant, l'évaluation ne conclut pas à l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 du territoire. Il conviendra que l'évaluation des incidences soit conclusive afin d'être valide sur la forme.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 en explicitant les éléments permettant de conclure à l'absence d'incidences significatives sur les huit sites du territoire du SCoT, afin de veiller à préserver leur intégrité.

L'état initial de l'environnement comprend une description des grandes unités paysagères du territoire. Le territoire du SCoT Besançon Cœur Franche-Comté se caractérise par une grande diversité de paysages et un patrimoine architectural et historique important, comme la citadelle de Besançon, inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco, mais aussi de nombreux monuments historiques et sites inscrits ou classés, ou encore des éléments bâtis vernaculaires comme les fermes traditionnelles.

Les orientations du DOO visent d'abord à protéger et valoriser les éléments patrimoniaux emblématiques (sites classés, inscrits, monuments historiques, périmètre Unesco) ainsi que le patrimoine ordinaire, reflet du terroir et de l'histoire locale. Le SCoT impose une intégration harmonieuse des nouvelles constructions, en exigeant une cohérence architecturale et paysagère avec les bâtiments existants, tout en préservant les vues remarquables depuis ou vers ces sites. Il prévoit également diverses mesures destinées à préserver le paysage, comme l'interdiction de fragmentation de l'arc boisé urbain et périurbain, la protection des collines dominant la vallée du Doubs et le maintien d'espaces de respiration autour des cours d'eau (Objectif 41 du DOO).

⁵¹Cf. Objectifs 49 et 52 du DOO

⁵²Les communes de Fontain-Arguel, Pugey, Vorges-les-Pins et Le Gratterti sont concernées par le Sage Haut-Doubs Haute-Loue.

⁵³Pour les surfaces supérieures à 1 000 m², une compensation à hauteur de 200 % est prévue par le Sdage

⁵⁴Cf. Annexe 2 « Evaluation environnementale » - chapitre 9

4.3. Eau potable et assainissement

Eau potable

Le diagnostic présente un état des lieux sur l'alimentation en eau potable⁵⁵. 49 captages d'eau potable sont présents sur le territoire. Quatre masses d'eau souterraines sont identifiées par le Sdage⁵⁶ du bassin Rhône-Méditerranée comme ressources stratégiques pour l'alimentation actuelle et future en eau potable, qu'il convient de préserver à la fois en termes de quantité et de qualité. Le dossier souligne également l'enjeu lié aux pertes d'eau dans les réseaux d'adduction d'eau potable, qui peuvent être assez élevées dans certains secteurs, et la nécessité d'amélioration de l'entretien et du renouvellement des infrastructures. Si le diagnostic évoque d'une manière générale l'adaptation au changement climatique, il n'apporte pas d'information particulière sur d'éventuelles difficultés des communes du territoire du SCoT concernant l'alimentation en eau potable notamment en période estivale.

Quelques données complémentaires, issues du schéma départemental de l'alimentation en eau potable (SDAEP) du Doubs, sont fournies dans le rapport d'évaluation environnementale⁵⁷ : le dossier précise que la production en eau potable est excédentaire sur l'ensemble du département en conditions normales, notamment sur le pôle urbain de Besançon, mais évoque d'éventuels déficits dans des conditions d'étiages très sévères de la Loue et du Doubs cumulées à des pointes de consommation. Pour les communes du département de la Haute-Saône, en l'absence de données, le dossier indique qu'« *il est probable que les tendances soient les mêmes* ».

Le rapport d'évaluation environnementale a estimé le volume d'eau potable supplémentaire lié à l'accueil des nouveaux habitants et indique que le territoire dispose, en moyenne annuelle, d'une marge suffisante pour répondre à ce besoin. Il souligne néanmoins, à juste titre, qu'il s'agit d'une hypothèse basse ne prenant en compte que les besoins domestiques et non les évolutions en termes de pressions touristiques, économiques et éventuellement agricoles.

L'objectif 54 « Préserver la ressource en eau » du DOO demande notamment aux documents d'urbanisme de « justifier des capacités à alimenter en eau potable en quantité et qualité suffisantes les populations actuelles et futures [...] en tenant compte de l'évolution climatique » et de différer l'ouverture à l'urbanisation si la ressource en eau n'est pas suffisante. L'identification des éventuelles difficultés d'approvisionnement en eau liées aux périodes d'étiage ou au contexte karstique n'est pas explicitement mentionnée. En outre, cet objectif ne met pas en évidence le cas des communes soumises à d'importantes variations de population en périodes touristiques, pour lesquelles une vigilance particulière devra être apportée en termes de capacités d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées.

L'objectif 54 du DOO demande également de rechercher les fuites sur les réseaux et de limiter les pertes, mais ne fixe pas de niveau de performance à atteindre (hormis pour les quatre communes concernées par le Sage Haut-Doubs Haute-Loue, dont le règlement impose un taux de rendement des réseaux d'adduction de l'eau potable).

Afin de conforter ces mesures, la MRAe recommande :

- **que le DOO précise que les documents d'urbanisme devront identifier d'éventuelles difficultés d'approvisionnement en eau potable, notamment en période estivale ;**
- **de fixer des seuils de rendement des réseaux de distribution d'eau potable et de conditionner également l'ouverture à l'urbanisation à l'atteinte de ces seuils.**

Le DOO prescrit aux documents d'urbanisme d'identifier et de préserver les ressources stratégiques pour l'approvisionnement en eau potable, d'identifier les captages d'eau potable et de prendre en compte et préserver les secteurs de nouveaux forages potentiels, ce qui est satisfaisant.

Assainissement : eaux usées

84 stations d'épuration des eaux usées (STEU) sont présentes sur le territoire du SCoT. Le dossier indique que certaines de ces stations ne sont pas conformes, mais l'état des lieux présenté ne concerne pas l'ensemble des stations d'épuration (la conformité ne concerne pas que les stations d'épuration de plus de 2 000 équivalents-habitants (EH)⁵⁸, comme le laisse supposer le dossier⁵⁹). La MRAe signale qu'il y a davantage de systèmes d'assainissement non conformes que ceux mentionnés dans le dossier, selon les

⁵⁵Cf. annexe 1.b « État initial de l'environnement », chapitre 4.2

⁵⁶Sdage : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

⁵⁷Cf. annexe 2 « Évaluation environnementale », chapitre 7

⁵⁸Un équivalent habitant (EH) est une unité de mesure caractérisant la charge polluante des eaux usées : 1 EH = 60 g de DBO5/jour (demande biochimique en oxygène pendant 5 jours). On considère en général qu'un habitant représente entre 0,75 à 1 EH. Pour les eaux usées domestiques générées par les activités (bureaux, usine, école, etc.), différents coefficients sont appliqués.

⁵⁹Cf. annexe 2 « Évaluation environnementale », chapitre 7.3.2.2 : « Ainsi, uniquement les STEU d'une capacité > 2000 EH sont contrôlées »

données fournies par le portail de l'assainissement collectif⁶⁰.

La MRAe recommande de dresser un état des lieux exhaustif des non-conformités observées sur les stations d'épuration des eaux usées du territoire.

Le DOO demande aux documents d'urbanisme de « *justifier des capacités de développement urbain au regard des capacités d'assainissement* » et de différer l'ouverture à l'urbanisation si le système de traitement des eaux usées n'est pas conforme aux normes en vigueur. Ces dispositions devraient permettre aux documents d'urbanisme d'apporter des informations précises sur la capacité des stations d'épuration à traiter le surplus d'effluents, à la fois en termes de capacité nominale et de performance épuratoire, ainsi que sur les systèmes de collecte.

Assainissement : eaux pluviales

Le DOO⁶¹ demande aux documents d'urbanisme de limiter l'imperméabilisation des sols, de prévoir une gestion des eaux pluviales à la parcelle dans les opérations d'aménagement et de favoriser leur infiltration (utilisation de matériaux perméables, maintien ou création d'espaces végétalisés). Une compensation à hauteur de 150 % des surfaces imperméabilisées au sein des zones ouvertes à l'urbanisation est également demandée, en application des dispositions du Sdage.

Le DOO mentionne à plusieurs reprises⁶² la possibilité de dépasser les enveloppes de consommation d'Enaf définies, sous réserve de compenser ces dépassements par de la désartificialisation ou de la renaturation, ce qui n'est pas légal et devra donc être modifié. La renaturation d'espaces ne donne en effet aucun droit à consommer des Enaf supplémentaires, la consommation d'Enaf autorisée par les documents d'urbanisme découlant des besoins de développement identifiés⁶³.

La MRAe recommande de supprimer la possibilité de dépasser l'enveloppe de consommation d'Enaf suite à la désartificialisation ou la renaturation d'un espace.

Les prescriptions relatives à la gestion alternative des eaux pluviales auraient pu être plus exigeantes en termes d'objectifs quantitatifs, en imposant par exemple « zéro rejet d'eaux pluviales » vers le réseau pour les pluies courantes, voire les pluies décennales, et la définition d'objectifs de régulation des débits d'eaux pluviales avant leur rejet pour les pluies d'occurrence supérieure.

4.4. Risques naturels, pollutions et santé

Risques naturels

Le territoire du SCoT est notamment concerné par les risques d'inondation (inondation par débordement de cours d'eau, remontées de nappe, ruissellement) sur 61 communes, et les risques de mouvement de terrain sur 51 communes.

Le risque d'inondation par débordement de cours d'eau fait l'objet de quatre plans de prévention des risques d'inondation (PPRi) approuvés, qui réglementent l'urbanisation en zone inondable pour préserver les champs d'expansion des crues et limiter les risques pour les personnes et les biens. En plus de l'intégration dans les documents d'urbanisme des règles édictées par les PPRi, le DOO⁶⁴ prescrit, pour les communes non couvertes par un PPRi, de conserver comme champs d'expansion des crues les zones inondables reconnues comme telles.

Dans le contexte du changement climatique, qui risque d'aggraver les événements météorologiques extrêmes (comme le souligne le DOO), le SCoT aurait pu prévoir des prescriptions visant à améliorer la résilience de l'urbanisation existante en zone inondable (organisation viaire facilitant les secours, gestion de la vulnérabilité des réseaux...), afin d'aider la réflexion des documents d'urbanisme sur ce sujet.

La MRAe recommande d'étudier et d'intégrer dans le DOO des mesures visant à améliorer la résilience de l'urbanisation existante en zone inondable.

Le risque de mouvements de terrain fait l'objet, dans chacun des deux départements, d'un atlas des risques identifiant les zones exposées aux mouvements de terrain et les classant selon les niveaux d'aléa. Le DOO demande aux collectivités d'intégrer les cartographies d'aléas des risques de mouvements de terrains issues des atlas départementaux dans leurs documents d'urbanisme et renvoie à la doctrine de prévention de l'État (Objectif 59).

⁶⁰Portail de l'assainissement collectif : <https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/pages/data/actu.php>

⁶¹Notamment les objectifs 54 « Préserver la ressource en eau », 53 « Favoriser la nature en ville », 8 « Améliorer l'intégration paysagère et environnementale des zones d'activités et sites économiques » et 52 « Anticiper l'obligation de renaturation »

⁶²Notamment dans ses objectifs 37 et 52

⁶³Les surfaces de renaturation effective peuvent être décomptées de la consommation d'espace du territoire, sans toutefois permettre de dépasser l'enveloppe de consommation d'Enaf allouée aux documents d'urbanisme.

⁶⁴Cf. objectif 59 « Préserver les populations des risques naturels » du DOO

Avec le changement climatique, les feux de forêt deviennent un risque plus prégnant. Pour autant, ce risque est peu pris en compte par le SCoT. Il paraît nécessaire d'en évaluer les impacts et les enjeux pour le territoire, et de définir des mesures de prévention adaptées au travers du DOO. Celui-ci prévoit dans son objectif 59 la mise en place d'une « zone-tampon inconstructible (hors annexes) entre les espaces urbains et les espaces forestiers »⁶⁵, sans préciser la taille de cette zone-tampon. En outre, la présence possible d'annexes aux habitations dans les zones-tampon est susceptible de favoriser la propagation des incendies, mais également de gêner les secours en cas d'intervention.

Il conviendra de définir une distance minimum à appliquer entre les espaces urbains, et à urbaniser, et les espaces forestiers et de garantir les accès et la circulation pour les véhicules de secours et de lutte contre l'incendie.

La MRAe recommande que le SCoT précise les dispositions à mettre en œuvre par les documents d'urbanisme afin de répondre aux besoins de protection vis-à-vis du risque de feux de forêt.

Par ailleurs, la présence de radon⁶⁶ est avérée sur le territoire du SCoT. Les communes sont classées en zone 1 et 2 d'après l'arrêté du 27 juin 2018 qui porte délimitation des zones à potentiel radon du territoire français⁶⁷. La MRAe signale toutefois que des mesures réalisées dans certains établissements du secteur ont montré des dépassements du niveau de référence de 300 Bq/m³, y compris dans des communes en zone 1 (source : ARS). Le DOO invite à privilégier la ventilation, l'étanchéité et l'isolation des bâtiments pour limiter l'exposition⁶⁸ à ce gaz, mais reste très bref. Il conviendra que le dossier soit plus précis sur la prise en compte lors des réhabilitations et nouvelles constructions de la présence possible de radon. Ainsi, des dispositions constructives (bonnes pratiques de construction/rénovation, ventilation d'un bâtiment...) visant à diminuer sa présence éventuelle, doivent être envisagées, tout en garantissant un bon confort thermique aussi bien en été qu'en hiver.

Pollution des sols

L'état initial de l'environnement liste les sites pollués du territoire du SCoT, certains faisant l'objet d'un classement en secteurs d'information sur les sols (SIS). Il mentionne également la base de données Casias⁶⁹, qui recense l'ensemble des anciens sites industriels et activités de service, en activité ou non, susceptibles d'être pollués.

Le diagnostic rappelle à juste titre que dans un contexte de maîtrise de l'artificialisation des sols, l'identification et la prise en charge de ces sites sont essentielles pour garantir un développement urbain durable et sécurisé, notamment dans le cadre de projets de renouvellement urbain ou de réhabilitation de friches.

Pour autant, si le DOO évoque les activités pouvant générer des risques et nuisances, il reste assez vague sur la définition des sites pollués⁷⁰. Les collectivités se doivent d'identifier de tels sites et de prévoir des usages des sols adaptés. La MRAe souligne en effet que certains anciens sites industriels, potentiellement pollués, font partie du foncier mobilisable et qu'il convient de les prendre en compte de manière adaptée dans les opérations d'aménagement, afin d'éviter d'exposer de nouveaux usagers aux risques sanitaires liés aux pollutions des sols. Pour d'assurer une meilleure prise en compte de la pollution des sols, qui est un enjeu sanitaire important, les documents d'urbanisme ne doivent pas se limiter à identifier les sites pollués connus, mais également les sites potentiellement pollués, sur lesquels des études de pollution devront être réalisées afin de déterminer la nature et l'importance des pollutions, ainsi que les modalités de gestion de ces pollutions le cas échéant, en fonction de l'usage futur envisagé (selon la méthodologie définie au niveau national⁷¹).

La MRAe recommande de clarifier la rédaction des prescriptions du DOO, en mentionnant la nécessité d'études sur tous les sites potentiellement pollués sur lesquels une reconversion est envisagée, et pas seulement sur les sites pollués connus.

Risques liés aux espèces exotiques envahissantes et les espèces allergisantes

Lutte contre les plantes allergisantes

Le SCoT ne traite pas des risques liés aux plantes allergisantes qui constitue pourtant un enjeu de santé

⁶⁵Cf. DOO – Objectif 59

⁶⁶Le radon est un gaz naturel radioactif susceptible de s'accumuler dans les espaces clos mal ventilés ou mal isolés vis-à-vis du sous-sol. Ce gaz et ses descendants solides sont reconnus comme cancérogènes pulmonaires certains. Le risque lié à ce gaz est hétérogène.

⁶⁷La cartographie nationale « potentiel radon » définit trois niveaux de risque : zone 1 (potentiel faible), zone 2 (potentiel moyen) et zone 3 (potentiel fort) (<https://www.irs.fr/savoir-comprendre/environnement/radon>).

⁶⁸Cf. DOO – Objectif 59

⁶⁹Casias : carte des anciens sites industriels et activités de services

⁷⁰Cf. DOO – Objectif 57

⁷¹La méthodologie de gestion des sites et sols pollués a été actualisée en 2017 (cf. rubrique « Sites et sols pollués » : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/sites-sols-pollues>).

publique.

Une attention particulière doit être apportée à la végétalisation des espaces verts en évitant de planter des essences susceptibles de déclencher ou d'amplifier des allergies respiratoires. Ainsi, il conviendrait d'exclure autant que possible les essences telles que les cyprès, bouleaux, aulnes, frênes, platanes, chênes et prêles. Plus particulièrement en zone urbanisée, les aménagements paysagers doivent privilégier une diversification des plantations afin de diminuer la concentration de pollens d'une même espèce dans l'air.

Par ailleurs, une vigilance accrue doit être appliquée contre les espèces envahissantes, comme l'Ambroisie à feuille d'armoise (*Ambrosia artemisiifolia*), plante hautement allergisante pour l'homme et à fort potentiel d'envahissement dont la présence est avérée sur le territoire du SCoT⁷². Il est à noter que cette espèce progresse à la faveur des aménagements (routes, voies ferrées, canaux, friches industrielles). En outre, le dossier ne traite pas de la problématique de la propagation d'autres espèces végétales exotiques envahissantes dans les milieux naturels, enjeu que le SCoT devra intégrer.

Ainsi, le SCOT devrait prévoir des prescriptions afin d'éviter la propagation des espèces envahissantes, en encadrant notamment le choix des essences dans les documents d'urbanisme et en indiquant la nécessité de réaliser un état des lieux des terrains avant tout projet de travaux pour ne pas disséminer des semences.

La MRAe recommande au SCoT :

- **de prescrire des mesures de lutte contre les plantes allergisantes et de gestion de leur présence, notamment s'agissant de l'Ambroisie à feuilles d'armoise ;**
- **de prendre en compte les incidences de la propagation des autres espèces exotiques envahissantes dans les milieux naturels.**

Risque vectoriel lié au moustique tigre

La hausse des températures associée à la multiplication des épisodes pluvieux intenses est favorable au développement du moustique tigre (*Aedes albopictus*), vecteur de maladies transmissibles à l'homme et implanté dans le département du Doubs depuis 2020 et en Haute-Saône depuis 2024.

Le SCoT ne prend cependant pas en compte les enjeux liés à cette espèce, aucune mesure n'étant prévue pour en limiter la propagation et la prolifération. Le moustique tigre faisant partie des priorités de santé publique en Bourgogne-Franche-Comté⁷³, il conviendra que le risque vectoriel lié à cette espèce fasse l'objet d'une prescription complémentaire.

La MRAe recommande l'ajout d'une prescription supplémentaire afin d'assurer la bonne prise en compte du risque vectoriel lié au moustique tigre dans les documents d'urbanisme.

4.5. Gaz à effet de serre (GES), transition énergétique et mobilités

Le projet de SCoT est compatible avec le plan climat air énergie territorial (PCAET) de Grand Besançon Métropole et reprend plusieurs objectifs structurants comme la décarbonation, le développement des énergies renouvelables (EnR) et l'adaptation au changement climatique. La MRAe rappelle qu'à plus grande échelle, la France s'est dotée d'une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC). Définie à partir du scénario tendanciel issu des travaux du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), elle doit servir de référence, notamment aux documents de planification.

La MRAe recommande de prendre pour référence la trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) pour réaliser une étude de vulnérabilité, afin de mieux préparer le territoire aux conséquences du changement climatique.

Le dossier dresse dans un premier temps un état des lieux du contexte énergétique, des mobilités et du climat au sein du territoire de Besançon Cœur Franche-Comté. Les bilans des consommations d'énergie, des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de la production des EnR, sont basés sur les chiffres de 2022.

Les émissions de GES du territoire ont connu des évolutions contrastées selon les secteurs. Le transport routier reste le principal émetteur, avec une légère augmentation sur la période 2010-2022. Celles du secteur résidentiel et du secteur tertiaire ont connu une diminution importante ces dernières années. Les autres secteurs conservent une contribution stable aux émissions globales.

La consommation d'énergie locale est dominée par le transport routier, la voiture est d'ailleurs le principal mode de déplacement sur le territoire, et le fret routier connaît une croissance très significative (+12 %). Le secteur résidentiel est également un consommateur majeur comprenant des enjeux de précarité énergétique. Suivent les secteurs du tertiaire et de l'industrie. Le transport non routier, le secteur agricole et le traitement des déchets consomment proportionnellement peu (3 %).

L'énergie consommée sur le territoire est essentiellement issue de ressources fossiles (produits pétroliers et

⁷²Source : ARS Bourgogne-Franche-Comté

⁷³Source : ARS Bourgogne-Franche-Comté

gaz naturel, à hauteur de 62 %), auxquelles s'ajoute l'électricité (22 %), ainsi que d'autres sources, minoritaires (déchets pour 2 %, chaleur urbaine pour 1 %). La part des énergies renouvelables est de 15 %, avec une prédominance du bois-énergie (le bois-énergie représente 72 % de la production d'EnR du territoire en 2022). Le territoire dispose en effet de ressources sylvicoles conséquentes.

Le SCoT a pour objectif de conforter la filière bois-énergie par la préservation de la ressource sylvicole. Le choix de favoriser le développement de la filière bois-énergie mériterait d'être approfondi et conditionné aux pratiques forestières par l'ajout dans le DOO d'une prescription encourageant la gestion durable de la forêt.

La production d'énergies renouvelables hors bois a connu une forte croissance, multipliée par près de six entre 2010 et 2023, avec une accélération marquée à partir de 2018. Les principales contributions proviennent de la valorisation des déchets (42 %), de l'hydroélectricité (20 %) et du solaire (16 %), confirmant une diversification progressive des sources renouvelables.

Le mix énergétique sur le territoire est assez limité. Le territoire entend diversifier sa production d'EnR en développant notamment l'énergie solaire et la méthanisation. Le SCoT doit en effet contribuer à la trajectoire définie par le Sradet en matière de réduction des émissions de GES, de sobriété énergétique et de développement des EnR. Cette trajectoire doit permettre d'atteindre en 2050 une région à énergie positive.

Le DOO présente des objectifs en faveur du développement des EnR sur le territoire (objectifs 63 et 64). Il prévoit que le développement des EnR se fasse prioritairement sur les espaces artificialisés et ne fait pas mention des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAER) qui sont seulement citées dans l'annexe 3 du dossier⁷⁴. Pourtant, les ZAER sont déjà identifiées et arrêtées par les communes et constituent un premier gisement potentiel pour les installations d'EnR. Le DOO aurait pu davantage détailler les objectifs et les actions qui concernent les documents de planification afin d'être plus prescriptif, et pourrait en outre inciter fortement les collectivités à intégrer les ZAER de leurs territoires dans les documents d'urbanisme locaux, dans le respect de l'objectif du moindre impact environnemental.

La MRAe recommande :

- **de garantir la préservation de la filière-bois en intégrant dans les objectifs du SCoT une prescription encourageant une gestion durable de la ressource ;**
- **de prescrire l'identification des sites favorables au développement des EnR dans les documents d'urbanisme au regard du moindre impact environnemental ;**
- **de définir dans le DOO des objectifs chiffrés de production d'énergie renouvelable pour chaque commune du territoire.**

Le SCoT dispose également de deux autres leviers pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et la hausse des consommations énergétiques : les transports et le bâti. Il mobilise la conception bioclimatique des nouveaux bâtiments, l'amélioration du parc de logements existants, des formes urbaines moins énergivores⁷⁵. Il vise également l'équilibre entre bassins d'emplois locaux et offre de logements, d'équipements et commerces de proximité. Enfin, le DOO présente des objectifs en faveur du développement des transports collectifs, du covoiturage et des itinéraires cyclables et encourage le développement des véhicules à faibles émissions⁷⁶.

Les statuts en matière de compétences relatives à la mobilité ne sont pas mentionnés dans le SCoT. Grand Besançon Métropole est l'autorité organisatrice de mobilité (AOM) et dispose d'un plan de mobilité, mentionné dans le PAS mais pas dans le DOO et devra y être ajouté. La communauté de communes du Val Marnaysien n'est pas dotée de cette compétence, la Région étant AOM par substitution.

Les informations concernant les plans piétons, les schémas directeurs cyclables du Grand Besançon, le schéma directeur des aires de covoiturage de BFC et le schéma directeur des infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) du Doubs sont absentes du SCoT, les documents cités méritent d'être inscrits comme documents de référence, en particulier dans le DOO.

La MRAe recommande que le SCoT intègre comme documents de référence le plan de mobilité de GBM et les différents schémas directeurs organisant la mobilité à l'échelle locale, départementale ou régionale, qui concernent le territoire de Besançon Cœur Franche-Comté.

⁷⁴Cf. Annexe 3 – Justification des choix

⁷⁵Cf. DOO – Objectifs 21 à 23

⁷⁶Cf. DOO – Objectifs 24 à 32