



**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 révision du plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi) de la communauté d'agglomération de Vesoul (70)**

N° BFC-2026-016039/A PP

PRÉAMBULE

La communauté d'agglomération de Vesoul (CAV) a prescrit la révision générale du PLUi par délibération du conseil communautaire le 9 décembre 2013, quelques mois après l'approbation du PLUi en juin 2013 couvrant 19 communes, dans le but d'intégrer la commune de Charmoille qui a rejoint l'intercommunalité au 1er janvier 2014 et de prendre en compte des lois Grenelle. Le projet de révision du PLUi a été arrêté une première fois le 14 décembre 2023. Il avait fait l'objet d'un avis de la MRAe le 16 avril 2024¹. Le conseil communautaire de la CAV a de nouveau arrêté le projet de PLUi révisé le 29 janvier 2026.

En application du Code de l'urbanisme², 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 plans locaux d'urbanisme (PLU) 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 la communauté d'agglomération de Vesoul (CAV) pour avis de la MRAe sur le projet de révision de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) dont le dossier a été déclaré complet le 7 avril 2026. 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 émis un avis le 17 avril 2026.

La direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Saône (70) a produit une contribution le 19 mai 2026.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, 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 par voie électronique du 03 au 07 juillet 2026 avec les membres suivants : Hugues DOLLAT, Marie WOZNIAC, Carole BEGEOT, 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 <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.

¹ Avis MRAe n°BFC-2024-4221

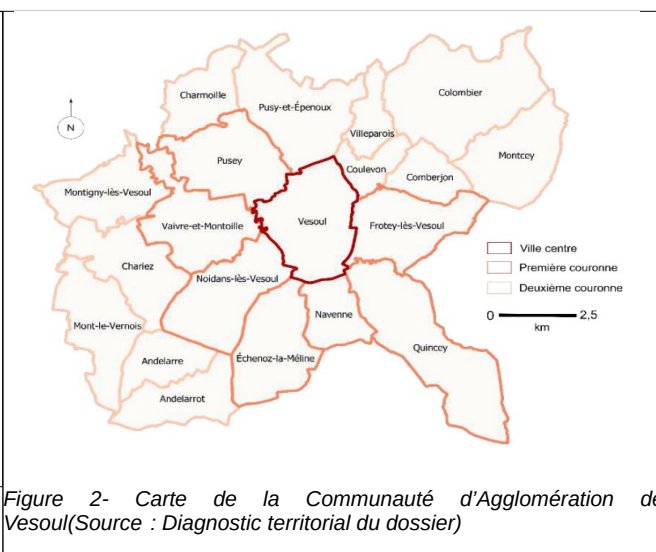
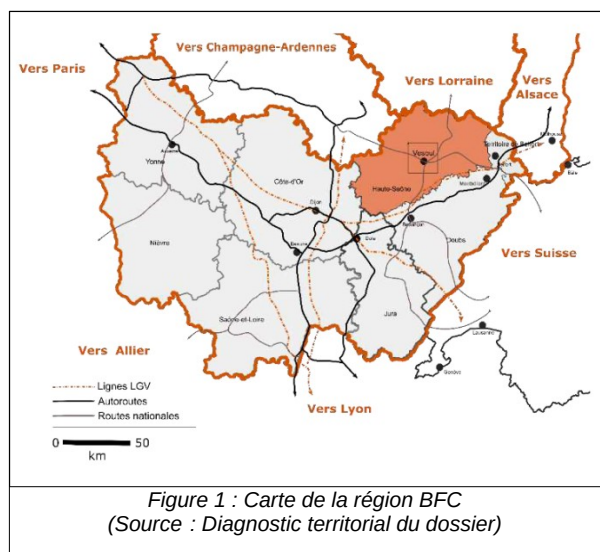
² Articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme issus de la transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

1. Présentation du territoire et du projet de PLUi révisé

1.1. Contexte

La communauté d'agglomération de Vesoul (CAV) couvre 20 communes et comptait 32 339 habitants en 2022³, pour une superficie de 14 550 hectares. Le territoire bénéficie d'une position centrale dans le département de la Haute-Saône (70), avec des interactions possible avec la région Grand Est. Elle s'articule autour de Vesoul, ville-centre, et se compose :

- d'une première couronne périurbaine composée de sept communes : Échenoz-la-Méline, Frotey-lès-Vesoul, Navenne, Noidans-lès-Vesoul, Pusey, Quincey, Vaivre-et-Montoille.
- d'une seconde couronne rurale composée de douze communes : Andelarre, Andelarroto, Chariez, Charmoille, Colombier, Comberjon, Coulevon, Montcey, Montigny-lès-Vesoul, Mont-le-Vernois, Pusy-et-Épenoux, Villeparois.



Le territoire est structuré par deux axes majeurs : la RN19 (axe est-ouest) qui relie Vesoul à Langres et Belfort, et la RN57 (axe nord-sud) qui relie Vesoul à Besançon et Épinal. Près de 138 000 véhicules et 21 000 poids lourds, tous sens de circulation confondus, circulent quotidiennement sur le territoire, entraînant un effet de saturation sur des créneaux horaires correspondant aux migrations pendulaires.

Le territoire dispose de plusieurs infrastructures de mobilité et de transport. Concernant le transport ferroviaire, la gare de Vesoul est desservie par les TER Grand-Est pour la liaison Paris-Est – Mulhouse Ville et par les TER Bourgogne-Franche-Comté pour la liaison Vesoul – Belfort. Cette offre est complétée par les autocars qui assurent les liaisons suivantes depuis le pôle d'échange multimodal de la gare de Vesoul : Culmont-Chalindrey – Vesoul, Vesoul – Gray, Vesoul – Luxeuil et Vesoul – Besançon. Le territoire est aussi équipé de pistes cyclables et de bornes de recharge pour véhicules électriques. Enfin, l'aérodrome de Vesoul-Frotey accueille des activités aéronautiques locales.

La CAV présente une activité économique structurée autour de 15 zones d'activités, représentant plus de 500 hectares dédiés aux entreprises et à l'industrie. Elle accueille notamment le site Stellantis, principal employeur privé de la Haute-Saône avec près de 3 800 salariés, qui constitue un pilier majeur de l'économie locale. Le territoire comprend également 17 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dont le site Seveso « seuil haut » Suez IWS dédié au stockage de déchets dangereux, implanté sur Vaivre-et-Montoille et Pusey.

Le projet d'extension du site de Suez a été intégré en 2024 à la liste des projets d'envergure nationale ou européenne⁴ (PENE). La MRAe a rendu l'avis n°001744/ A P du 8 avril 2025⁵ sur le projet situé sur la

³ D'après les données INSEE actualisées de 2025. Les chiffres présentés dans le dossier datent de 2018 et font état de 32 115 habitants.

⁴ Cf arrêté du 31 mai 2024 [Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur - Légifrance](#)

⁵ Cf avis MRAe n° 001744/A P du 8 avril 2025 : <https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr/#/public/view-document/66762?prevPage=%23%2Fpublic%2FportalReviews%3FsearchAll%3DPUSEY>

commune de Vaire-et-Montoille (au sein d'un secteur 1AUX de 20 ha).

Le territoire de la CAV se distingue par une grande diversité de paysages et un environnement particulièrement riche. Il est marqué par des sites emblématiques comme la butte de la Motte, classée pour son intérêt paysager, ainsi que par des plateaux calcaires tels que la Cita, le Breuleux ou le Sabot de Froty, qui offrent des reliefs caractéristiques de la région. Les vallées humides du Durgeon, de la Méline ou de la Vaugine composent les milieux naturels et abritent une biodiversité remarquable. Les bourgs ruraux contribuent à l'identité du territoire, tandis que le centre ancien de Vesoul témoigne d'un patrimoine bâti dense et préservé. La CAV bénéficie par ailleurs d'un patrimoine naturel d'exception, comptant deux sites Natura 2000⁶, treize zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff)⁷ de type I, une Znieff de type II, quatre arrêtés de protection de biotope, deux réserves naturelles, trois sites classés et de nombreuses zones humides. Le Durgeon, long de 42,4 km, traverse l'agglomération et joue un rôle structurant dans l'organisation écologique du territoire.

Concernant les risques naturels, le territoire est soumis au risque d'inondation, encadré par le Plan de Prévention des Risques d'inondation (PPRI) du Durgeon, ainsi qu'au retrait-gonflement des argiles, phénomène affectant les sols et pouvant fragiliser les constructions. Des mouvements de terrain sont également recensés, tandis que la zone se situe en sismicité modérée (zone 3).

Le territoire de la CAV est couvert par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Rhône Méditerranée 2022-2027⁸ et relève du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Vesoul – Val-de-Saône (PVVS)⁹, en cours d'élaboration.

1.2. Le projet de PLUi

Le PLUi est révisé pour la période 2026-2040, divisée en deux phases : 2026-2032 et 2032-2040.

Parmi les objectifs du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le scénario démographique a évolué par rapport à la version de 2024. D'un objectif de 1 000 habitants, il est passé à un objectif de 1 800 habitants supplémentaires à l'horizon 2040, notamment par l'accueil de familles concernées par la modernisation de la base aérienne de Luxeuil-Saint-Sauveur dite BA 116¹⁰.

La communauté d'agglomération a connu un développement démographique dynamique de + 2,3 % par an entre 1968 et 1975, qui s'est ralenti sur la période 1975-1982 avec +1,2 % par an, puis + 0,3 % par an pour la période 1982-1990 et + 0,1 % par an sur la période 1990-1999. À partir de 1999, la variation annuelle devient négative, atteignant -0,2 % entre 2011 et 2016¹¹ et remontant à - 0,1 % sur 2017-2023.

Au vu des tendances démographiques des années précédentes sur le territoire et des prévisions départementales de l'Insee¹², l'objectif de 1 800 habitants supplémentaires à l'horizon 2040 n'apparaît pas justifié. La justification de l'augmentation de la population liée à la modernisation de la BA 116 n'est pas suffisante. En effet, aujourd'hui, selon les données de l'Insee¹³, seule une centaine d'habitants de la CAV sont liés directement ou indirectement à la BA 116. La CAV se situe à plus de 30 kilomètres de la base aérienne et ce sont les EPCI situés à proximité qui bénéficieront en premier lieu des perspectives démographiques liées à sa modernisation.

La MRAe recommande de justifier l'ambition de croissance démographique fixée pour le PLUi en cohérence avec les évolutions récentes observées par l'Insee et, le cas échéant, de revoir cette hypothèse à la baisse. Elle recommande notamment de démontrer en quoi l'augmentation des effectifs de la BA 116 liée à sa modernisation impacterait la croissance démographique de la CAV.

⁶ Les 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).

⁷ 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 2 types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique et de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

⁸ Sdage Rhône-Méditerranée 2022 – 2027 approuvé le 21 mars 2022.

⁹ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Vesoul - Val-de-Saône couvre 175 communes, regroupées en quatre communautés de communes et une communauté d'agglomération, la CAV.

¹⁰ Cf PADD Axe 3 page 7

¹¹ Source Insee.

¹² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6797061#tableau-figure1>

¹³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8648385#onglet-1>

2. Avis de la MRAe

2.1. Qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Considérant que les pièces du dossier présenté sont les mêmes que celles de 2024, la MRAe maintient les remarques et les recommandations formulées dans l'avis n°BFC-2024-4221 du 16 avril 2024.

Il aurait été judicieux de mettre à jour les pièces du dossier en tenant compte des différentes recommandations des services de l'État, avant de présenter le dossier à nouveau.

De plus, un document justifiant de la soumission à l'avis de la MRAe du projet de PLUi révisé, et un récapitulatif des objectifs poursuivis par cette révision, auraient été appréciés. En l'état, il est difficile de comprendre clairement les différents motifs de la révision.

La MRAe recommande de produire une synthèse justifiant la nouvelle saisine de la MRAe et reprenant les points précis sur lesquels portent la révision du PLUi.

2.2. Prise en compte de l'environnement

Le PLUi révisé paraît quasi identique au document présenté en 2024. Ainsi, les recommandations de la MRAe émises dans l'avis n°BFC-2024-4221 du 16 avril 2024 restent d'actualité pour la majeure partie des enjeux environnementaux retenus : les milieux naturels, la ressource en eau potable et l'assainissement, les risques naturels et les nuisances et le changement climatique.

Le scénario démographique ayant évolué entre 2024 et 2026, le présent avis portera en particulier sur la justification du besoin en logement et la consommation d'espace qui découle de cette projection. Les recommandations suivantes de la MRAe viennent compléter celles de 2024.

Besoin en logements et consommation d'espace

Pour répondre à l'évolution démographique projetée, le PLUi affiche le besoin de compléter son parc résidentiel par la production de 990 logements à l'horizon 2040, en tenant compte du desserrement des ménages, sans expliciter la manière dont le calcul a été conduit. Ce besoin est fondé sur une taille moyenne des ménages estimée à 2 personnes en 2040¹⁴. Le dossier mentionne par ailleurs que la taille moyenne des ménages en 2018 était de 2,04 personnes, alors que l'Insee indique une valeur de 1,99 en 2016 et 1,93 en 2022¹⁵. Au vu de ces données, le scénario tendanciel présenté dans le PLUi, basé sur un postulat de départ erroné, ne paraît pas justifié. Le scénario démographique étant erroné (nombre de nouveaux habitants, desserrement des ménages), le nombre de logements prévus pour l'accompagner ne peut être juste.

La MRAe recommande :

- **de présenter la méthode de calcul utilisée pour déterminer le nombre de logements nécessaires, au regard des tendances constatées et du phénomène de desserrement des ménages ;**
- **d'utiliser dans les hypothèses de calcul les dernières données Insee disponibles ;**
- **de mettre à jour, le cas échéant, les chiffres liés au besoin en logements dans le PADD et le rapport de présentation.**

Analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf)

La trajectoire fixée par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires¹⁶ (Sraddet) de Bourgogne Franche-Comté vise l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » (Zan) en 2050, conformément à la loi Climat et Résilience¹⁷. Le Sraddet, modifié en 2024, définit pour le territoire de Vesoul Val de Saône, dont fait partie l'intercommunalité, un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (Enaf) entre 2021 et 2030 d'au moins 36,3 % par rapport à la période 2011-2020.

¹⁴ Cf Annexe 1 Diagnostic territorial, page 62 (scénario tendanciel)

¹⁵ https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-247000011#tableau-FAM_G1

¹⁶ Sraddet Bourgogne-Franche-Comté « ICI 2050 » approuvé le 16 septembre 2020 et modifié les 20 novembre et 18 décembre 2024 par le Préfet de Région : Notre Région, en 2050

¹⁷ 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.

Le SCoT Vesoul Val de Saône étant en cours d'élaboration, le PLUi aurait dû d'ores et déjà intégrer les attentes du nouveau Sraddet.

Le dossier indique que sur les 15 ans de vie du PLUi révisé, les zones en extension représentent 49 hectares et celles en densification 16 hectares. La consommation totale d'Enaf prévue est de 65 hectares sur la période 2026-2040¹⁸.

La justification de la consommation d'espace pour la période 2026-2040 n'est pas satisfaisante. Il semble y avoir une confusion entre consommation foncière globale et consommation d'Enaf. Ce qui ne permet pas de comprendre la part réelle d'Enaf qui sera consommée.

Le PADD vise un objectif de modération de la consommation d'Enaf de -15 % par rapport à la décennie précédente (2015-2025) au cours de laquelle, au regard des chiffres présentés dans le dossier, 102,71 hectares d'Enaf ont été consommés. Ce qui conduirait à une consommation future d'Enaf de 87 hectares d'ici à 2040.

Or, au vu des données du portail de l'artificialisation¹⁹, qui indique que 85,40 hectares d'Enaf ont été consommés pour la période 2011-2021, et conformément à la loi Climat Résilience, le PLUi révisé devrait limiter la consommation d'Enaf pour la période 2021-2031 à deux fois moins, soit 42,7 ha d'Enaf, pour tendre vers le zéro artificialisation nette (Zan). La surface pourrait passer à 54 hectares d'Enaf pour la période 2021-2031 avec le taux d'effort demandé par le Sraddet (- 36,3%).

D'après le dossier, l'intercommunalité a d'ores et déjà consommé 45 hectares d'Enaf entre 2021-2025 qu'il faut retrancher de l'enveloppe d'Enaf pour 2021-2031. D'ici 2031, un maximum d'un peu moins de 10 hectares pourrait ainsi être artificialisé.

Au vu des chiffres affichés dans le dossier, le projet de PLUi révisé n'est donc compatible ni avec les objectifs du Sraddet, ni avec ceux de la Loi Climat et Résilience, et ne respecte pas la trajectoire du Zan.

La MRAe recommande de réaliser l'exercice concernant les objectifs de consommation d'Enaf du projet de PLUi révisé afin de le rendre compatible avec les dispositions du Sraddet et de la Loi Climat et Résilience, et de reprendre la justification des objectifs de consommation foncière prévus par le PLUi.

¹⁸ Rapport de présentation page 121

¹⁹ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>