

CODE DE L'URBANISME

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA DOMBES

ENQUETE PUBLIQUE

RELATIVE A

**LA REVISION DU SCHEMA DE COHERENCE
TERRITORIALE**

DE LA DOMBES

PROPOSEE PAR LA

**COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA
DOMBES**

Partie 1 : **RAPPORT**

Partie 2 : **CONCLUSIONS**

Michel CORRENOZ
Commissaire-Enquêteur

1. OBJET DE L'ENQUETE

Le SCoT de la Dombes, porté par un syndicat mixte dédié regroupant trois communautés de communes, a été adopté le 19 juillet 2006 puis modifié le 2 mars 2010 pour le rendre compatible avec la DTA (Directive territoriale d'Aménagement) de l'aire métropolitaine Lyonnaise.

Depuis cette dernière révision, trois constats ont dû être faits :

- Un changement notable dans l'organisation des territoires : fusion des trois Communautés de communes en une seule Communauté ;
- Une modification substantielle du territoire par l'adjonction de 7 nouvelles communes
- Une évaluation montrant que les objectifs du SCoT en matière d'évolution démographique n'avaient pas été atteints ;

Ces constats ont conduit les élus à décider de la révision de ce document avant son approbation.

Le SCoT, revu et étendu, qui en résultera portera sur l'intégralité du nouveau territoire de la communauté de communes.

2. LE TERRITOIRE

Située au sud-est du département de l'Ain, la Communauté de communes de la Dombes regroupe 36 communes s'étalant sur 620 km² pour une population de 37 907 habitants (2015), soit une densité de 61 habitants/km².

Il s'agit d'un territoire étendu, peu peuplé, multipolaire sans de réelles agglomérations dominantes. Les espaces agricoles et naturels y prévalent lui conférant un rôle de « poumon vert » pour les aires métropolitaines voisines, lesquelles exercent sur lui, a contrario, une forte attractivité économique, notamment en matière d'emplois. Une partie significative des espaces naturels fait l'objet d'une protection instituée : ZNIEFF, ZICO, Natura 2000.

Aucun axe routier majeur ne le traverse. En revanche, la ligne TER Lyon-Bourg-en-Bresse irrigue le territoire en y desservant six gares d'inégale importance.

3. LE RÉFÉRENTIEL RÉGLEMENTAIRE

Code de l'environnement :

Articles L.123-1 à L.123-19 et R.123-1 à R.123-33,

Code de l'urbanisme :

Articles L.122-1-1 à L.122-19 et R.122-1 à R.122-15,

4. LE PROJET

Constatant l'extension progressive de la périurbanisation et une augmentation de la pression démographique et foncière qui l'accompagne, les élus souhaitent contenir l'étalement urbain et protéger les espaces naturels et agricoles qui font la richesse du territoire en mettant en œuvre une politique de **développement maîtrisé** articulé autour de trois axes stratégiques :

- # Un territoire à révéler par un développement économique, connecté et une mobilité durable
- # Un territoire remarquable à préserver, avec un potentiel économique et un cadre de vie recherché
- # Un territoire accueillant grâce à un développement écoresponsable

5. LE DOSSIER

Le dossier présenté à l'enquête publique comporte toutes les pièces prévues par les textes. La facture des documents, clairs, aérés, abondamment illustrés, leur assure une parfaite lisibilité.

6. L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Prescrite par l'arrêté N° 19-165 en date du 15 octobre 2019 du président de la Communauté de communes, l'enquête s'est déroulée du 6 novembre 2019 au 6 décembre 2019 sur les 36 communes du territoire.

La publicité légale, parfaitement régulière, a été abondée par une information sur le site internet et les panneaux lumineux des communes en possédant. L'intégralité du dossier pouvait être consultée et téléchargée sur un site internet dédié.

Un dossier papier et un registre papier ont été déposés dans six lieux ouverts au public bien répartis sur le territoire. En sus de ces moyens traditionnels d'accès à l'information et à l'expression, le public a pu se connecter sur un site internet spécifique qui lui offrait la possibilité de consulter et de télécharger chacune des pièces du dossier. Ce même site lui donnait accès à un registre numérique destiné à enregistrer ses contributions..

Cinq permanences réparties dans le temps et dans l'espace ont été tenues. Aucune personne ne s'y est présentée. Les registres papiers sont restés vierges.

Le registre électronique a reçu quant à lui **trois contributions**, émanant de particuliers.

Il faut donc constater que le projet n'a pas suscité beaucoup d'intérêt de la part d'un public en dépit d'une information qui aurait pu le mobiliser davantage.,

Mon procès-verbal de synthèse invitant le demandeur à répondre aux observations du public et à mes propres interrogations lui a été remis le 8 décembre. Son imposant mémoire en réponse (84 pages) m'est parvenu le 19 décembre 2019 . Une erreur s'y étant glissée, j'en ai demandé la correction. La version modifiée et définitive m'est parvenue le 9 janvier.

7. L'AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

L'Autorité environnementale dans un avis très circonstancié dégage les enjeux principaux suivants :

- # La limitation de la consommation d'espace ;
- # La préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- # Le développement d'une mobilité durable ;
- # La préservation de la ressource en eau.

Elle souligne en particulier l'insuffisance de la prise en compte des zones naturelles sensibles dans les projets de développement et le caractère excessif de la consommation foncière à vocation économique.

8. L'AVIS DES PPA

Se sont exprimées les personnes publiques associées suivantes :

- Le Préfet de l'Ain
- Le Conseil départemental de l'Ain
- La CDPENAF
- La chambre de commerce et de l'industrie de l'Ain
- La chambre d'agriculture de l'Ain
- Le BUCOPA
- Le SEPAL
- La Commission locale de l'eau- SR3A
- Le CRPF Auvergne Rhône Alpes
- L'Institut national de l'origine et de la qualité
- Les communes de Chatillon-sur-Chalaronne, Condeissiat, Mionnay, Villars-les-Dombes

Les observations formulées sont nombreuses et la Communauté de communes dans son mémoire en réponse y répond point par point.

Une mention particulière doit être faite de l'avis de l'État qui formule trois réserves d'ordre réglementaire auxquelles s'ajoutent de nombreuses recommandations sur différents sujets : risque, mobilité, ressources en eau,...

Parmi ceux-là il en est un, abordé aussi par l'autorité environnementale, qui se retrouve, à quelques variantes de formulation près, dans les contributions de plusieurs PPA : le volume de l'enveloppe foncière en extension pour création d'activités qui est jugé excessif par rapport à des besoins par ailleurs mal définis.

9. ANALYSE ET APPRÉCIATION DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

La prise en compte des avis exprimés au cours de l'enquête et l'examen du projet que j'ai pu en faire, m'ont amené à identifier huit thèmes méritant analyse et appréciation.

- # Le développement de l'urbanisation et la consommation foncière ;
- # L'habitat ;
- # Les milieux naturels et la biodiversité ;
- # L'agriculture ;
- # L'énergie, la mobilité et les transports ;
- # La ressource en eau ;
- # Les risques ;
- # Les indicateurs de suivi

LE DÉVELOPPEMENT DE L'URBANISATION ET LA CONSOMMATION FONCIÈRE

Le projet prévoit un fléchissement de l'extension urbaine en matière d'habitat et un fort développement des zones d'activités économiques afin de retenir la population, qui, faute d'emplois locaux, se tourne vers les polarités extérieures plus attractives.

Dans les deux domaines, la priorité est donnée à la densification des zones déjà urbanisées. Cependant, en dépit de cette louable volonté d'économie, le projet fait état d'une consommation de 85 ha pour l'habitat et 100 ha pour les activités, en extension sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il annonce les chiffre-objectifs de création de 4 000 logements et 3 600 emplois sur la durée du SCoT (2018-2035) dont une partie sera fournie par les 28 ha déjà aménagés de la zone de Mionnay.

Ces volumes globaux ne sont pas répartis avec précision par polarité.

Pour l'habitat, le projet fixe une limite en surface et des règles relatives à la densité en fonction du type de polarité sans distinction entre communes appartenant à la même catégorie et sans indication du nombre de logements par type de polarité, issue du croisement surface-densité, ce qui constitue une lacune à combler afin de mieux mettre en évidence la priorité donnée à la construction au sein de l'enveloppe urbaine.

Pour les zones d'activités, il distingue trois types de zone (principales, secondaires, de proximité) et fixe une répartition indicative des surfaces entre ces trois catégories. On peut regretter, à cet égard, que le projet ne fasse pas directement référence à la densité d'emplois auquel l'objectif affiché de redynamisation économique est pourtant particulièrement lié.

Cette absence de directivité, regrettée par certains en raison de difficultés qu'elle peut engendrer dans l'élaboration des plans d'urbanisme locaux, traduit une volonté forte des élus laisser une certaine liberté aux communes. Sa déclinaison au niveau des PLU communaux supposera des arbitrages qui devront être pris au niveau de la Communauté de communes, l'idéal étant cependant de pouvoir s'appuyer sur un PLH et un PLUi élaborés au niveau de ce même territoire.

Si les volumes prévus en extension pour l'habitat attirent peu d'observations, de nombreuses PPA considèrent comme excessifs les 100 ha pressentis en extension pour les zones d'activité que, de son côté, la Communauté de communes présente comme la traduction d'une ambition assumée en matière de dynamisme économique. Cependant, afin de répondre à ces critiques,

la Communauté de communes propose, dans son mémoire en réponse, de maintenir cet objectif de 100 ha, mais en le scindant en deux parties et en l'assortissant d'un mécanisme de mobilisation conditionnelle en deux temps. Cette proposition mérite d'être retravaillée en introduisant en particulier un indicateur relatif à la densité d'emplois, puisqu'il s'agit là de l'objectif premier des élus, mais son principe introduit dans le projet une certaine retenue pouvant, à mon sens le rendre acceptable, sous réserve de compléments.

Dans le même esprit, le DOO gagnerait à mettre l'accent sur une urbanisation économique productrice d'emplois. Sans aller jusqu'à la détermination d'une densité minimale, ce document gagnerait à rappeler cet objectif aux élus communaux. Un indicateur permettant de suivre ce paramètre serait aussi le bienvenu.

L'HABITAT

Le projet promeut une offre diversifiée et vise une production de 20% de logements sociaux dans les centralités avec gare et de 15% pour les autres.

Il dispose en outre que toutes les opérations de plus de 5 000m² devront faire l'objet d'un traitement qualitatif comportant des espaces communs et des équipements collectifs, avec recours à l'outil OAP.

L'accent est mis sur le développement des quartiers-gares qui pourront être des secteurs de mixité fonctionnelle (habitat/activités). La manière de les imputer soit à l'enveloppe « habitat » soit à l'enveloppe « activités » doit être clairement précisée dans le DOO.

LES MILIEUX NATURELS ET LA BIODIVERSITÉ

La Dombes se caractérise par les milieux naturels remarquables reconnus par l'existence de nombreuses mesures de protection. Le projet affiche la volonté de les préserver et de les mettre en valeur. Dans cet esprit l'Autorité environnementale souhaite que les zones susceptibles d'urbanisation en zone Natura 2000 soient fléchées avec plus de précision sur la base d'études sectorielles, le projet se cantonnant à interdire certains secteurs « à haute valeur écologique » et en renvoyant la réalisation des études d'incidence ou d'impact aux communes. Cette position apparaît cohérente avec la non-directivité voulue dans le choix des zones à urbaniser au sein d'une enveloppe globale fixée à l'échelle du territoire du SCoT.

L'AGRICULTURE

Le rôle important que joue l'agriculture, la pisciculture et dans une moindre mesure la sylviculture dans l'activité économique, mais aussi dans la qualité des paysages et la richesse des milieux naturels justifie pleinement l'axe stratégique consistant à « préserver et valoriser les exploitations agricoles et piscicoles, ainsi que les mesures et recommandations qui en découlent.

À cet égard, le DOO aurait pu rappeler l'existence de dispositifs de protection tels que les ZAP ou les PAEN et inciter les communes à les utiliser.

L'ÉNERGIE, LA MOBILITÉ ET LES TRANSPORTS

Le projet affirme une volonté faire évoluer les mobilités en privilégiant l'intermodalité. Le seul véritable atout dont dispose le territoire est la ligne ferroviaire Lyon Bourg et ses six gares, car l'étendue du territoire, sa multipolarité, sa dispersion n'autorise pas d'envisager un maillage serré des autres transports en commun dont l'organisation échappe de toute façon à la Communauté de communes.

Cette volonté se traduit par la priorité qui est donnée à l'urbanisation dans les communes disposant d'une gare et dans les quartiers-gares. Son corollaire est alors de développer les capacités de stationnement et d'encourager le covoiturage et l'autopartage. Le projet, sur ces points, gagnerait d'une part à mettre en garde contre une artificialisation excessive des sols et d'autre part à insister davantage sur les moyens nécessaires au développement de ces nouvelles pratiques.

En matière d'énergies nouvelles, le projet n'est guère disert, le recours à l'éolien étant exclu en raison des risques qu'il présenterait pour l'avifaune remarquable de la Dombes. Le DOO se limite à encourager ou recommander le solaire thermique ou électrique ainsi que la méthanisation, sans de réelles mesures ou recommandations incitatives.

LA RESSOURCE EN EAU

Le projet renvoie aux communes les études sur l'adéquation entre leur projet de développement et les ressources en eau nécessaires à leur réalisation.

La ressource en eau étant un bien commun à un territoire bien plus vaste que la seule commune et le département venant de connaître des alertes « sécheresse » significatives, une étude prospective des besoins et ressources en eaux tous usages, à mener au niveau du SCoT me paraît nécessaire.

LES RISQUES

Le projet prend globalement bien en compte les risques d'inondation seul risque naturel pouvant concerner le territoire. Il sera cependant nécessaire de mieux décrire l'articulation entre SCoT et PGRI, comme le demande l'État.

LES INDICATEURS DE SUIVI

Le projet propose de suivre la mise en œuvre de schéma au moyen d'indicateurs dont le nombre élevé et la définition pas toujours très précise et quelquefois impropre à toute quantification, risque de rendre soit difficiles soit inutiles les évaluations dont ils sont l'instrument. Une amélioration s'avère hautement souhaitable sur ce point.

EN CONCLUSION :

Considérant que :

- ☞ Le projet répond aux objectifs fixés par la réglementation et en particulier l'article 121- 1 du code de l'urbanisme ;
- ☞ Le projet prend globalement bien en compte les documents-cadres de rang supérieur, même si quelques ajustements apparaissent nécessaires ;
- ☞ La Communauté de communes a pris connaissance des nombreuses demandes de complément ou précisions formulées par les PPA et a accepté, pour la plupart d'entre elles, de modifier ou compléter son projet en conséquence ;
- ☞ L'existence d'un unique EPCI sur le territoire couvert par le SCoT évitera les difficultés de gouvernance que pourrait faire craindre l'absence de répartition par polarité des enveloppes foncières destinées à l'habitat ou aux activités ;
- ☞ Le projet met l'accent sur la nécessité de construire prioritairement au sein de l'enveloppe urbaine et encourage le développement des quartiers-gares, mais gagnerait à mieux affirmer ces principes fondamentaux et réglementaires ;
- ☞ La volonté des élus de rééquilibrer le rapport entre nombre d'emplois sur le territoire et le nombre d'actifs résidants est louable, mais ne doit pas conduire à par trop affecter le rapport d'équilibre entre espaces urbanisés, espaces agricoles et espaces naturels ;
- ☞ L'estimation des besoins en foncier économique repose sur des chiffres forcément entachés d'incertitude et qu'un SCoT doit se différencier d'une prophétie autoréalisatrice, fût-elle sous-tendue par une solide volonté politique;
- ☞ La proposition faite par Communauté de communes de réduire les risques d'une consommation induite de foncier, en mettant en place un mécanisme d'urbanisation conditionnelle pour les zones d'activités est acceptable moyennant quelques précisions et compléments ;
- ☞ La question de la ressource en eau tous usages mérite une étude prospective globale au niveau du territoire ;
- ☞ Le projet souffre d'un manque de directivité en ce qui concerne les aménagements pouvant favoriser les modes de déplacement alternatifs à la voiture ;
- ☞ La création de parkings relais dans les centres-gare doit être ajustée aux besoins et éviter au maximum l'effet pervers d'une artificialisation des sols et la consommation d'espace contraires aux objectifs du projet ;

J'émet un

AVIS FAVORABLE

au projet, assorti de

DEUX RÉSERVES

Réserve N°1 : Modifier le projet pour le rendre conforme à la réglementation sur les trois sujets mentionnés par l'État :

- Décrire l'articulation du projet avec le PGRI
- Compléter le bilan de consommation foncière par les données 2015-2018
- Développer les mesures prévues pour assurer un fléchage prioritaire de l'urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine et à proximité des gares

Réserve N°2 : Intégrer dans le projet le mécanisme d'urbanisation conditionnelle du foncier économique tel que décrit dans le mémoire en réponse en veillant à en préciser les règles et les modalités de suivi et en y ajoutant un paramètre relatif à la création effective d'emplois.

et de

DIX RECOMMANDATIONS

Recommandation N° 1 Introduire dans le projet tous les compléments et modifications suggérées par les PPA et acceptées dans le mémoire en réponse.

Recommandation N° 2 Développer dans le DOO des mesures ou recommandations destinées à favoriser la création de zones à vocation économique qui soit productrices d'emplois et prévoir un indicateur de suivi.

Recommandation N° 3 Compléter le dossier par des éléments indicatifs sur la production de logements correspondant à la consommation foncière pour chacun des types de polarités.

Recommandation N° 4 Supprimer, dans le DOO, la phrase « *Des densités plus faibles ou plus importantes peuvent être appliquées en fonction de la localisation de l'opération et de son environnement* ».

Recommandation N° 5 Fixer clairement les règles d'imputation des deux types d'espace (habitat et activités) dans les secteurs de mixité fonctionnelle prévus autour des gares.

Recommandation N° 6 Prévoir la mise en place d'un P.L.H. et d'un PLUi.

- Recommandation N° 7** Édicter des règles plus précises en matière d'aménagements destinés à réduire les impacts de l'utilisation de l'automobile, tels que les aires de covoiturage, les emplacements d'autopartage et les bornes de recharge des véhicules électriques.
- Recommandation N° 8** Approfondir l'étude de l'état initial sur les ressources et les usages de l'eau, et sur leur évolution possible notamment dans la perspective du changement climatique.
- Recommandation N° 9** Promouvoir les outils de protection de l'activité agricole, tels que ZAP ou PAEN.
- Recommandation N° 10** Revoir les indicateurs proposés pour les rendre plus précis et plus opérationnels.

Fait à Lyon, le 10 janvier 2020

Michel CORRENOZ



Commissaire enquêteur