



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Haut-Bugey (département de l'Ain)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00060

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 18 octobre 2016, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Haut-Bugey.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Jean-Pierre Nicol.

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

Étaient absents ou excusés : Jean-Paul Martin, Pascale Humbert.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la Communauté de communes du Haut-Bugey, le dossier ayant été reçu complet le 29 juillet 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée en date du 19 août 2016 ; l'ARS a produit une contribution le 19 septembre 2016.

Les services du directeur départemental des territoires, consulté simultanément à la directrice générale l'ARS, ont produit une contribution le 21 septembre 2016.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Synthèse de l'Avis

Le présent avis concerne le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Haut-Bugey. Ce SCoT concerne la communauté de communes du Haut-Bugey, porteuse du projet, qui comprend 36 communes, d'une population totale d'environ 57 000 habitants sur 504 km².

Sur la forme, le rapport de présentation comprend les différentes parties prévues au titre de l'évaluation environnementale par l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme.

L'état initial de l'environnement aborde de manière claire, synthétique et pédagogique les différentes thématiques environnementales. Son contenu est globalement proportionné aux enjeux du territoire et du projet.

L'exposé des raisons qui justifient les choix opérés mériterait d'être substantiellement enrichi, notamment en présentant les alternatives qui ont pu être écartées et en exposant les raisons qui justifient les choix opérés au regard des objectifs de protection de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande également de compléter l'analyse des incidences du projet sur l'environnement et des mesures associées sur les points suivants ;

- les incidences sur la consommation d'espaces naturels et agricoles, sur le patrimoine paysager naturel et urbain et sur les cœurs de biodiversité (en particulier les sites Natura 2000)
- l'efficacité des mesures prévues et leurs effets résiduels.

L'analyse de l'articulation du projet avec les dispositions des documents-cadres est lisible et synthétique. Elle témoigne d'une réelle volonté de prise en compte des documents supra-territoriaux thématiques, du fait notamment de son élargissement à plusieurs documents qui ne s'imposent pas au SCoT, notamment les projets de SCoT limitrophes. Il serait intéressant d'apporter quelques précisions s'agissant de l'articulation avec la loi Montagne, le plan de gestion des risques d'inondation Rhône-Méditerranée, le schéma régional de cohérence écologique et la charte du parc naturel régional du Haut-Jura.

Les indicateurs de suivi des effets prévus sont nombreux, lisibles, et utilement présentés en lien avec les objectifs du PADD et du DOO dont ils permettent de suivre la mise en œuvre. La pertinence de certains indicateurs est cependant parfois discutable et, surtout, rien n'est indiqué en ce qui concerne leurs modalités de recueil et d'analyse. L'Autorité environnementale rappelle que le SCoT doit définir ces modalités et que celles-ci doivent notamment permettre, le cas échéant, d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

Le résumé non technique est lisible et pédagogique. Il pourrait utilement être complété sur certains points (notamment : consommation d'espace et patrimoine bâti et paysager).

L'évaluation environnementale d'un SCoT, par une démarche itérative locale, doit permettre d'aboutir à un projet de territoire assurant la meilleure prise en compte possible de l'environnement. Cette démarche transparaît clairement dans l'ensemble du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ainsi que dans certaines prescriptions (opposables) du document d'orientation et d'objectifs (DOO), notamment en matière d'eau potable et de gestion des eaux pluviales, d'économie d'énergie et de promotion des énergies renouvelables, d'alternatives aux obligations de déplacements automobiles et d'intégration urbaine des futures constructions.

En revanche, les prescriptions et les moyens de mise en œuvre prévus par le DOO pour traduire certaines orientations majeures du PADD manquent souvent de précision et d'ambition quant à la déclinaison locale de certains objectifs environnementaux, régulièrement laissée ouverte vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux ou remise à des schémas ultérieurs non opposables. Cela concerne notamment la nature et la localisation des projets d'équipements touristiques et routiers, la localisation des extensions et créations de zones d'activités, la localisation de l'habitat en dehors de l'enveloppe urbaine principale, ainsi que la préservation des terres et de l'activité agricole.

Afin de prévenir un risque d'incidences notables sur l'environnement et d'assurer la bonne mise en œuvre des objectifs de protection du PADD, l'Autorité environnementale recommande notamment de :

- préciser les potentiels de développements possibles en dehors de l'enveloppe urbaine existante
- préciser et justifier la consommation d'espace globale permise par le projet,
- préciser les dispositions du DOO relatives à l'organisation de l'espace territorial,
- renforcer significativement les dispositions du DOO relatives aux « cœurs de biodiversité » (en particulier les sites Natura 2000), aux « pôles d'intérêt écologique » et aux « passages contraints »,
- développer la réflexion sur le niveau de prise en compte des enjeux du patrimoine bâti et paysager dans le DOO.

Ces observations sont précisées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

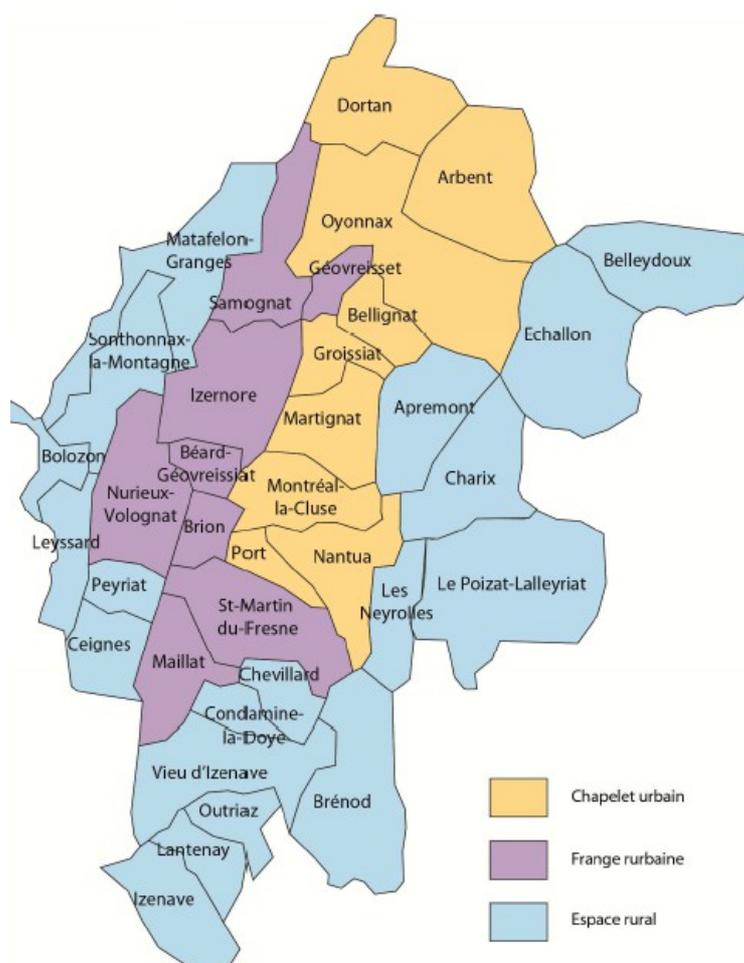
1. Contexte, présentation du SCoT et enjeux environnementaux.....	7
1.1. Démarche et contexte.....	7
1.2. Présentation du SCoT.....	8
1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale.....	10
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	10
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	10
2.2. Diagnostic territorial.....	10
2.3. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	11
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	11
2.5. Analyse des incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	12
2.5.1. Analyse globale des incidences du projet.....	12
2.5.2. Analyse spécifique pour les sites Natura 2000.....	13
2.6. Cohérence externe.....	14
2.6.1. Articulation du projet avec les autres plans et programmes.....	14
2.6.2. Cohérence avec les démarches des territoires limitrophes.....	15
2.7. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	15
2.8. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	16
2.9. Résumé non technique.....	16
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	16
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	17
3.1.1. Consommation globale d'espace.....	17
3.1.2. Localisation de la consommation d'espace.....	18
3.1.3. Cas particulier de la consommation d'espaces agricoles.....	19
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	19
3.2.1. Espaces et éléments naturels à protéger.....	19
3.2.2. Efficacité des mesures prescrites.....	20
3.3. Préserver les ressources, prévenir et limiter les pollutions de l'eau et du sol.....	21
3.3.1. Eau potable et assainissement.....	21
3.3.2. Sol et sous-sol, matériaux et déchets.....	21
3.4. Préserver et valoriser le patrimoine bâti et le paysage naturel et urbain.....	22
3.4.1. Identification des enjeux.....	22
3.4.2. Prise en compte des paysages.....	22
3.5. Prévenir et limiter les risques, les nuisances et la pollution atmosphérique.....	23

3.5.1. Risques naturels et technologiques.....	23
3.5.2. Nuisances et pollution atmosphérique.....	23
3.6. Structurer le développement touristique.....	24
3.7. Limiter la consommation énergétique et promouvoir les énergies renouvelables.....	24
3.7.1. Consommation et performance énergétique.....	24
3.7.2. Énergies renouvelables.....	24

1. Contexte, présentation du SCoT et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

Le présent avis porte sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Haut-Bugey.



Carte A-2 : Périmètre du SCoT du Haut-Bugey

Ce projet est porté par la communauté de communes du Haut Bugey, qui a succédé au syndicat mixte Pays du Haut Bugey suite à la fusion des communautés de communes Combe du Val-Brénod, des Monts Berthiand, du Lac de Nantua et d'Oyonnax.

Le territoire du Haut-Bugey est situé en partie Nord de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en limite avec la région Bourgogne-Franche-Comté. Il regroupe 36 communes pour 504 km² et compte environ 57 170 habitants¹.

1 Source : INSEE, statistiques locales 2013 de la communauté de communes du Haut-Bugey, sur le site Internet de l'INSEE : www.insee.fr/fr/themes/comparateur.asp?codgeo=EPCI-200042935

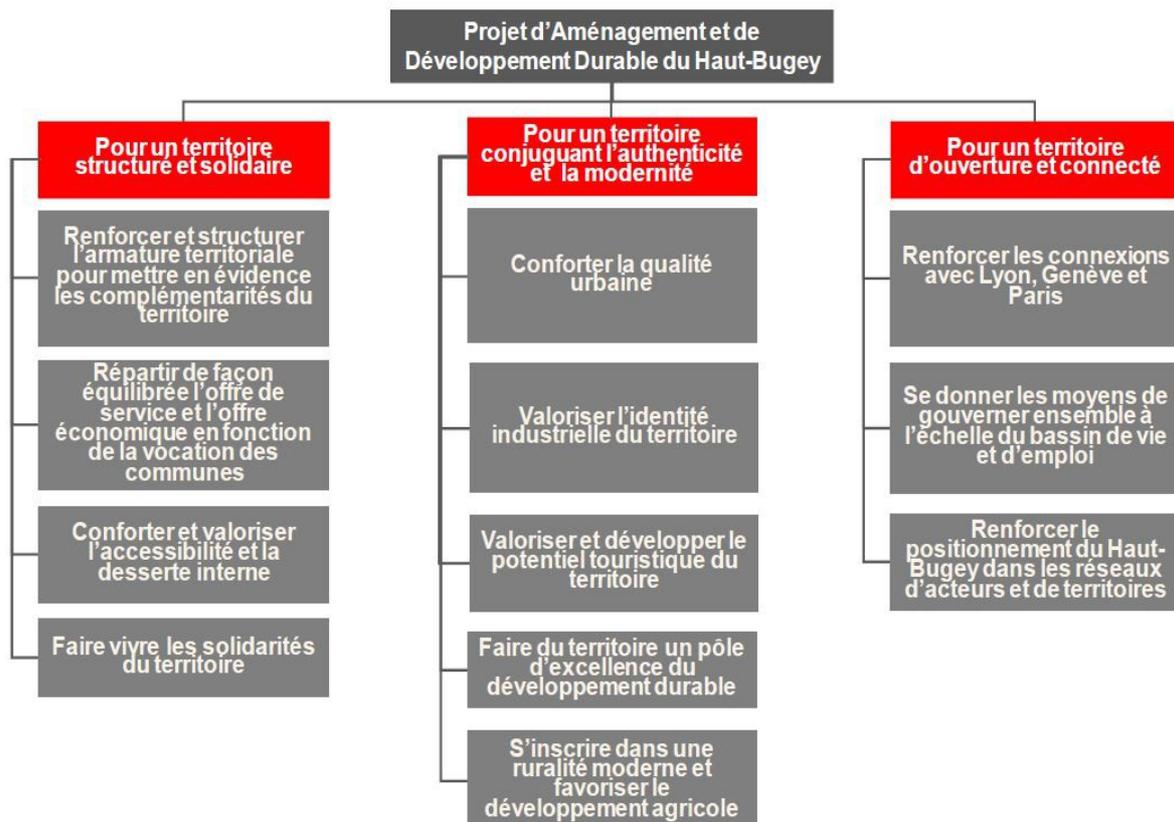
Ce territoire de moyenne montagne, principalement traversé par 2 vallées nord-sud (l'Ain et l'Oignin – Lange) et une cluse est-ouest (Nantua), est localisé pour partie au sein du parc naturel régional du Haut-Jura. Il est notamment caractérisé par :

- un ralentissement marqué de sa croissance démographique depuis 1999 et un taux de croissance annuel moyen négatif (– 0,3 %) entre 2008 et 2013 ;
- un cadre naturel et paysager de grande qualité ;
- un couvert forestier dense et un réseau hydrographique riche (cours d'eau, lacs, plans d'eau, zones humides) ;
- l'importance des espaces et continuités favorables à la biodiversité (y compris des zones Natura 2000 et un corridor-fuseau du SRCE).

Il est composé de quelques communes urbaines et de leur aire d'influence périurbaine, entourée d'espaces ruraux. La tache urbaine se concentre principalement dans la vallée du Lange à partir de la commune-pôle d'Oyonnax, le long de l'autoroute A404 jusqu'à son croisement avec la RD 979 / RD 1964, avec 2 pôles secondaires dans la vallée de l'Oignin (Izernore) et la cluse de Nantua (urbanisation linéaire de Nantua).

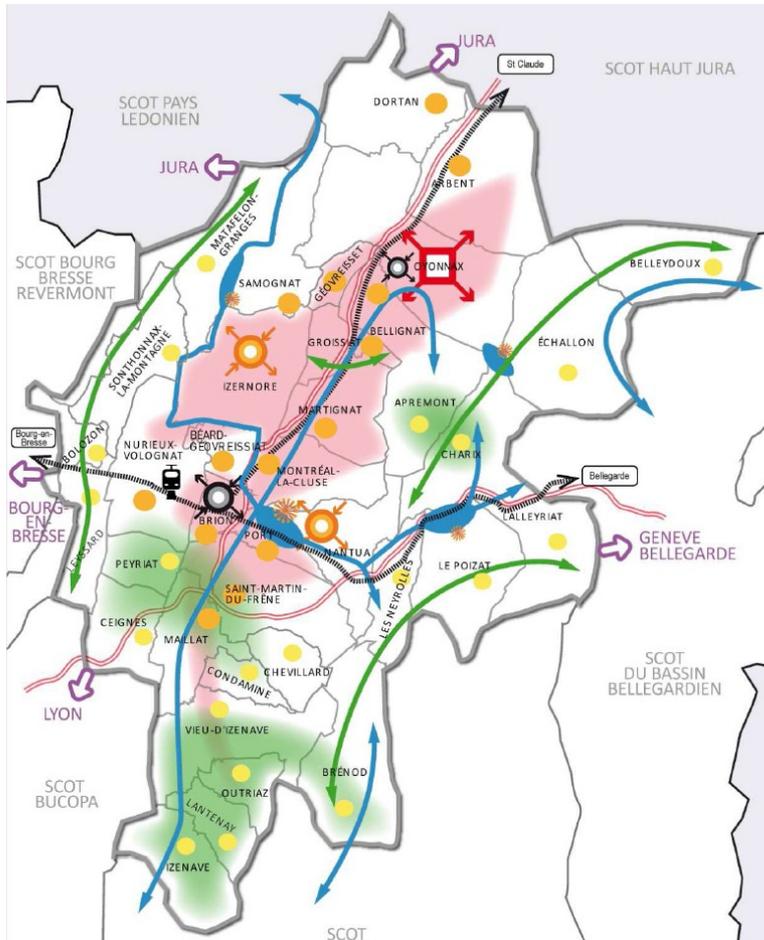
1.2. Présentation du SCoT

Les principales orientations du projet d'élaboration du SCoT du Haut-Bugey sont structurées autour des 3 axes suivants, précisés dans le projet d'aménagement et développement durable (PADD) et mis en œuvre sous forme de mesures, prescriptions et d'objectifs dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) :



Globalement, l'objectif du SCoT est de rendre attractif le Haut-Bugey pour la population et les entreprises, afin principalement d'inverser les tendances démographiques (par le solde migratoire) et de conforter

l'économie, en particulier une industrie (décrite comme fragile dans le diagnostic territorial). Il entend aussi prendre en compte les besoins de la population actuelle, en consolidant la mixité sociale et fonctionnelle des développements urbains, ainsi que la structuration en équipements du territoire (en lien avec les territoires limitrophes dans certains domaines comme la santé). Le projet d'armature urbaine vise en premier lieu à conforter dans leurs fonctions les polarités d'Oyonnax, puis de Nantua et Izernore, ainsi que le chapelet urbain.



Pour un territoire structuré et solidaire

- Centralité**
Garantir à Oyonnax son rôle de pôle de vie, et de centralité urbaine et commerciale principale
- Pôles complémentaires**
Conforter Nantua dans sa fonction administrative (sous-préfecture, tribunal d'instance) et de locomotive touristique pour le territoire en développement
Conforter Izernore dans sa fonction de pôle économique relais sur le territoire
- Communes relais des pôles complémentaires**
Maintenir la vitalité des centres des communes relais, tout en évitant une urbanisation en continue, pour qu'elles jouent leur rôle de relais entre la centralité et les pôles complémentaires
- Espace rural**
Mettre en adéquation le développement résidentiel des territoires ruraux avec les enjeux de préservation et de valorisation des paysages, de leur niveau d'équipements et de services en complémentarité avec celui de la centralité et des pôles complémentaires
- Dynamiques**
Rendre lisible et faire connaître le Haut-Bugey à l'intérieur et à l'extérieur de son périmètre pour le rendre attractif pour tous, tout en renforçant les modalités de coopérations internes et externes, et tout en s'inscrivant dans la dynamique des métropoles lyonnaise et genevoise
- Secteur d'activité**
Assurer les conditions de développement économique endogène et exogène tout en accompagnant le développement et le rayonnement de la plasturgie ; tout en soutenant la structuration de la filière bois et tout en limitant fortement le développement du commerce dans les secteurs économiques situés en dehors des centralités urbaines localisées ou des zones uniquement commerciales
- Accessibilité et desserte interne**
Développer un pôle d'échanges majeur à Brion étroitement lié à la fois à la gare TGV de Nurioux et au développement d'un pôle d'échanges à Oyonnax et organiser les rabattements pour tous et par tous les modes vers ces pôles d'échanges

Pour un territoire conjuguant l'authenticité et la modernité

- Activité touristique**
Faire de Nantua une locomotive touristique du territoire
S'appuyer sur les potentiels touristiques du territoire notamment les retenues d'eau naturelle et artificielle
- Excellence environnementale**
Valoriser la trame bleue et maîtriser la qualité des eaux superficielles/Préserver le cycle de l'eau et réduire sa vulnérabilité
Préserver la trame verte/Protéger les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques
- Ruralité moderne et développement agricole**
Garantir les conditions d'exercice de l'activité agricole prioritairement sur les secteurs en tension tout en adaptant le développement en milieu rural

Pour un territoire d'ouverture et connecté

- Accessibilité et desserte externe**
Renforcer les connexions avec Lyon, Paris, Genève en améliorant le niveau de desserte ferroviaire vers l'extérieur
- Conforter les voies structurantes notamment les autoroutes

Dans le cadre de son 3ème axe (« pour un territoire d'ouverture et connecté »), le PADD rend particulièrement compte de la nécessité de coopération du SCoT avec les secteurs de projets limitrophes de l'Ain et du Jura. Il entend ainsi « appuyer le développement du projet du Haut-Bugey en complémentarité avec les potentiels et les capacités des territoires voisins » (PADD p. 42). Cette démarche est d'autant plus essentielle que le présent projet est établi dans un contexte de planification riche. Le territoire du Haut-Bugey est en effet entouré :

- du côté de la région Bourgogne-Franche-Comté : au Nord-Est par le projet d'élaboration du SCoT du Haut-Jura et au Nord-Ouest par le SCoT du Pays Lédonien (approuvé en 2012, en cours de révision) ;
- du côté de la région Auvergne-Rhône-Alpes : à l'Ouest par le projet de révision du SCoT Bourg-Bresse-Revermont (arrêté le 19/05/2016), au Sud-Ouest par le projet de révision du SCoT Bugey – Côtière – plaine de l'Ain, dit BUCOPA (arrêté le 17/05/2016), au Sud-Est par le projet de SCoT du Bugey (en cours d'élaboration) et à l'Est par le SCoT du Pays Bellegardien (approuvé en 2013, en cours de révision). Il est également à proximité Est du SCoT du Pays de Gex (approuvé en 2007, en révision).

La question de l'interaction du présent projet de SCoT avec ceux des territoires voisins, au regard de l'article

L. 101-1 du code de l'urbanisme, est donc particulièrement prégnante. On relèvera en outre que l'ensemble des communes du présent SCoT est concernée par la loi Montagne.

1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale

Les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT du Haut-Bugey sont :

- de manière transversale, maîtriser la consommation de l'espace (étalement urbain, mitage, limitation de la fragmentation du territoire) et l'artificialisation des sols ;
- maintenir un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels, agricoles et forestiers et préserver les milieux et continuités vertes et bleues d'importance écologique majeure ;
- gérer, économiser et préserver les ressources, en particulier la ressource en eau et les matériaux, pour la satisfaction des besoins sur le long terme ;
- préserver et valoriser les paysages en tant qu'éléments de cadre de vie des habitants ;
- prendre en compte les risques et nuisances dans tous les choix d'urbanisation.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le contenu du rapport de présentation, fixé aux articles L. 141-3 et R.141-2 du code de l'urbanisme, fait que l'évaluation environnementale d'un SCoT n'a pas à faire l'objet d'une pièce spécifique du document, mais que le rapport de présentation du SCoT doit, dans son ensemble, présenter les éléments attendus pour l'évaluation environnementale en application du code de l'urbanisme.

En l'espèce, le rapport de présentation du projet de SCoT du Haut Bugey composé de 9 parties comprend les différentes parties attendues.

2.2. Diagnostic territorial

Afin de faciliter la compréhension des enjeux territoriaux par le public, le diagnostic territorial gagnerait à être présenté en une seule partie, plutôt que de conserver un diagnostic « provisoire » en partie B (alors que le projet de document est désormais arrêté), et de préciser 178 pages plus loin (en partie C : « mise à jour du diagnostic ») quels éléments du diagnostic provisoire sont obsolètes et/ou ont été actualisés ou complétés.

Un diagnostic territorial unique faciliterait non seulement l'actualisation des données, en particulier s'agissant du nombre de communes du SCoT et des données statistiques qui en découlent (avec une commune de 125 habitants en moins depuis la réalisation du diagnostic provisoire), mais aussi la comparaison des évolutions démographiques et socio-économiques sur l'ensemble des périodes étudiées par le diagnostic (1990-1999, 1999-2009 et 2009-2012).

Plusieurs spécificités du territoire mériteraient par ailleurs d'être davantage développées par ce diagnostic, en particulier l'existence d'un aéroport (qui n'est évoqué qu'au travers des nuisances sonores entre le diagnostic et l'état initial) et les caractéristiques des différents équipements touristiques existants (en

particulier les domaines skiabiles).

2.3. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution

Essentiellement décrit dans la partie D qui lui est consacrée, l'état initial de l'environnement s'étend au-delà, certaines thématiques environnementales étant aussi abordées en partie B et C relatives au diagnostic territorial (géographie, paysage, consommation d'espace...).

Pris dans son ensemble, cet état initial aborde de manière claire, synthétique et pédagogique l'ensemble des thématiques environnementales. Seule l'approche paysagère gagnerait à faire ressortir davantage les enjeux du territoire en la matière (voir point 3.4 ci-après). Son contenu reste globalement proportionné aux enjeux du territoire et du projet. Un soin particulier a notamment été accordé à l'analyse des réseaux et continuités écologiques et aux enjeux associés (y compris aux effets de perturbation pouvant être induits par une pollution lumineuse), aux problématiques d'assainissement ou encore à la présentation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2016-2021.

S'agissant des cartographies étayant l'analyse de l'état initial, le caractère régional de nombreuses bases de données environnementales explique que les sensibilités limitrophes situées en région Bourgogne-Franche-Comté (hors lac de Coiselet) soient souvent moins développées. L'état initial gagnerait donc à évoquer davantage la limite Nord du territoire du SCoT, en s'appuyant entre autres sur les données en ligne de la DREAL Bourgogne-Franche-Comté².

Les différentes données issues de la cartographie des servitudes d'utilité publique (p. 366) pourraient par ailleurs utilement être réintégrées dans les approches thématiques qu'elles concernent. Pourraient ainsi bénéficier de ces localisations les chapitres ou sous-chapitres sur l'eau potable (captages et périmètres), les risques (PPRn inondation, canalisations de gaz) et le patrimoine naturel et bâti (monuments historiques et leurs périmètres, ZPPAUP...).

L'état initial de l'environnement comprend utilement, en fin de chapitres thématiques, une synthèse des enjeux environnementaux concernés - sauf sur la partie « paysages naturels et urbains » du diagnostic territorial (voir point 3.4 ci-après). La synthèse finale et globale proposée (p. 375-376) n'identifie cependant pas la consommation d'espace naturel et agricole comme enjeu environnemental. Elle gagnerait à intégrer au regard notamment de la consommation d'espace relevée par le diagnostic territorial au niveau des documents d'urbanisme locaux : 656 ha potentiellement urbanisables, soit « 4 fois la surface consommée en 9 ans sur le territoire du Haut-Bugey » (cf. rapport de présentation p. 147-149).

En lien avec l'analyse des incidences du projet sur l'environnement (partie F), il serait également intéressant de retranscrire dans cette synthèse, en un seul document général, les différents tableaux de hiérarchisation des enjeux environnementaux éclatés dans l'analyse des incidences (p. 402, 410, 419...). Ces derniers rendent en effet compte d'un travail de hiérarchisation plus poussé des enjeux environnementaux.

2 Voir sur le site Internet de la DREAL Bourgogne-Franche-Comte, rubrique « Information géographique », en particulier les sous-rubriques « Cartographie interactive » Pour la Franche-Comté et « Trouver et télécharger des données » : www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/information-geographique-r2245.html.

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

La justification des choix retenus pour établir le PADD et le DOO (partie E) s'appuie sur une synthèse préalable des enjeux du territoire qui fait quasiment abstraction des enjeux mis en avant par l'état initial de l'environnement, pour ne retenir que ceux du diagnostic territorial (p. 378)³.

Globalement, cette partie ne fait l'objet d'aucune présentation ni analyse de variante(s) vis-à-vis des choix finalement retenus pour le projet de SCoT, ni même d'une comparaison avec un scénario tendanciel. Seul un chiffre tendanciel en matière de croissance démographique (dans cette partie) et deux scénarii (un tendanciel et un volontariste en partie F, p. 420-425) en matière d'air-énergie-climat figurent dans le rapport de présentation. La partie « *justification des choix* » constitue davantage une présentation des choix retenus qu'un exposé des raisons qui justifient ces choix au regard, notamment, des objectifs de protection de l'environnement.

La justification des objectifs démographiques se résume à affirmer sans l'étayer que l'hypothèse proposée est ambitieuse mais « *raisonnable* » (+ 5 000 habitants sur 15 ans), alors que celle-ci comporte un écart substantiel avec les projections démographiques évoquées dans le rapport (avec un scénario tendanciel de + 1 800 habitants sur 15 ans, soit presque 3 fois moins), et ce, sans vérifier les ambitions démographiques des territoires limitrophes. Or, la justification des objectifs de logements (+ 4 700 sur 15 ans) découle directement de cette ambition. De même, les densités de logements prévues pour le chapelet urbain, la frange urbaine et l'espace rural (respectivement fixées à 27, 19 et 14 logements/ha) ne sont pas étayées par une comparaison avec les densités moyennes actuelles constatées par le projet de SCoT. »

Les objectifs d'espaces pour l'activité économique (hors agriculture et tourisme) sont exprimés en hectares, sans lien avec un objectif chiffré de création d'emplois supplémentaires sur le territoire, et sans comparaison avec les tendances passées en termes de ratio emplois – consommation d'espace à vocation économique.

Le point sur les choix opérés en matière d'environnement reste de même une description du projet plutôt qu'un exposé des raisons ayant conduit à retenir le présent projet. Ce point aborde peu voire pas les orientations retenues (et leurs motifs) en matière de tourisme et de patrimoine bâti et paysager.

L'analyse et la justification de la consommation d'espace est insuffisante (voir point 3.1 ci-après).

L'Autorité environnementale recommande donc de consolider globalement et substantiellement cette partie du document, en particulier en y présentant les alternatives qui ont pu être écartées et en exposant les raisons qui justifient les choix opérés au regard des objectifs de protection de l'environnement.

2.5. Analyse des incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

2.5.1. Analyse globale des incidences du projet

L'analyse des incidences du projet sur l'environnement et la présentation des mesures prévues pour éviter, réduire et/ou en dernier lieu compenser (dites ERC) les effets négatifs du SCoT, sont regroupées et

3 Seuls les atouts naturels et paysagers sont brièvement évoqués p. 378 (aucun enjeu sur l'eau, les risques...), mais uniquement dans une perspective d'attractivité résidentielle, urbaine et touristique.

présentées par thématique environnementale en partie F du rapport de présentation. Elles sont utilement précédées d'une évaluation du niveau d'enjeu de chaque thématique environnementale.

Il serait intéressant de croiser cette analyse thématique avec une analyse des incidences par orientation ou par grand objectif du projet de SCoT. Ce type d'analyse permet notamment de mettre en avant les différentes incidences que peuvent entraîner certains projets de développement, et ainsi de repérer plus facilement la nécessité ou non de prévoir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts (ERC) spécifiques à certains projets prévus par le SCoT. Par exemple, un zoom sur la localisation comme sur les effets des 3 projets de zones d'activités présentés p. 45 du DOO serait d'autant plus utile que 2 d'entre eux semblent localisés sur ou à proximité directe de corridors terrestres présentés p. 79.

La principale limite de l'analyse des incidences contenue dans le rapport de présentation, réside dans le fait que plusieurs enjeux environnementaux n'y sont pas abordés, parmi lesquels : la consommation d'espaces naturels et agricoles et la préservation du patrimoine bâti et paysager naturel et urbain, notamment eu égard à la sensibilité particulière liée à la topographie⁴).

S'agissant des espaces agricoles, les éléments présentés dans l'analyse des effets du projet sur les espaces naturels et la biodiversité laissent supposer un impact négatif notable. Outre le fait qu'aucun de ces espaces n'est identifié comme stratégique ou inconstructible par le DOO, le rapport de présentation (p. 410) précise en effet que les artificialisations des sols permises par le projet « seront principalement réalisées sur des espaces agricoles ».

La seconde limite de l'analyse des effets du projet est que son développement ne va pas au-delà d'un exposé assez général des incidences négatives ou positives potentielles du projet (sans précision du niveau d'incidence en cas d'effet négatif potentiel sur l'environnement) et d'une liste des mesures prévues, sans commentaire sur les effets attendus de ces mesures et leur efficacité, ni examen des éventuelles incidences négatives résiduelles (et de leur niveau).

De même, aucun zoom spécifique n'est réalisé sur les projets qui sont plus particulièrement listés ou cartographiés dans le DOO, en premier lieu desquels figurent l'aménagement du lac de Nantua et les 3 projets d'extension ou de création de zones d'activités économiques repérés p. 45 du DOO. De même, en dehors des zones Natura 2000 (dont l'évaluation des incidences fait l'objet d'une partie distincte en lien avec le code de l'environnement), aucune autre zone particulièrement sensible du point de vue de l'environnement ne fait l'objet d'une analyse spécifique, même pour la ou les zones particulièrement contraintes par l'urbanisation (en premier lieu le corridor-fuseau du SRCE - voir point 3.2 ci-après).

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences et des mesures prévues en y incluant :

- **d'une part, l'analyse des incidences sur la consommation d'espaces naturels et agricoles, le relief et le patrimoine bâti et paysager naturel et urbain,**
- **d'autre part, l'analyse de l'efficacité des mesures prévues et de leurs effets résiduels, notamment au moyen d'analyses plus fines ciblées sur les projets et aménagements actés par le projet de SCoT et sur le corridor fuseau concerné du SRCE.**

2.5.2. Analyse spécifique pour les sites Natura 2000

L'analyse spécifique des incidences du projet sur les sites Natura 2000 s'appuie sur un exposé préalable

4 Le relief est une caractéristique marquée du Haut-Bugey. Faute de prescriptions relatives à l'insertion des constructions par rapport au relief, les développements urbains réalisés dans des zones en pente peuvent générer des impacts notables sur les paysages : affouillements-exhaussements de sols pour chaque construction pouvant modifier, par eux-mêmes ou par cumul de constructions, la qualité de certains paysages et la perception de l'urbanisation, développements sur des points hauts visibles de très loin, etc.

développé des sensibilités de ces sites et de leurs objectifs et enjeux de préservation. L'analyse des incidences et mesures en elle-même est peu développée dans la mesure où les zones Natura 2000 sont classées en « cœurs de biodiversité » par le projet et où les mesures prévues pour protéger ces cœurs ont déjà été exposées dans l'analyse générale des incidences sur l'environnement.

Cette analyse rencontre dès lors la même limite qu'exposée ci-avant, à savoir l'absence d'analyse de l'efficacité des mesures d'intégration prévues et des effets négatifs résiduels. Or, au niveau des cœurs de biodiversité, donc y compris sur les zones Natura 2000, les effets résiduels ne sont pas neutres car le projet de DOO permet toute une série d'exceptions à l'interdiction d'aménagements dans ces secteurs.

L'Autorité environnementale recommande donc de compléter tout particulièrement l'analyse des effets du projet sur les cœurs de biodiversité dont font partie les sites Natura 2000.

2.6. Cohérence externe

2.6.1. Articulation du projet avec les autres plans et programmes

La partie G du rapport de présentation analyse l'articulation du projet de SCoT avec les dispositions des documents de portée supérieure qui s'imposent à lui. La présentation des orientations et objectifs de ces documents-cadres est souvent plus développée que l'analyse de l'articulation du projet avec eux.

La comparaison entre les éléments de cette partie G et les mesures ERC prévues par le projet (en partie F) permet néanmoins de mesurer le degré d'intégration des orientations et objectifs de l'essentiel de ces documents par le projet. L'intégration des enjeux du SDAGE est particulièrement visible à travers l'exposé des mesures prévues sur les zones humides, l'eau potable, l'assainissement, les eaux souterraines et superficielles et les risques naturels d'inondation.

L'analyse de l'articulation avec le SRCE transparaît à travers les mesures liées aux cours d'eau, aux zones humides, à la gestion de la forêt et aux espaces et continuités naturels à enjeux forts identifiés par le SCoT. Cette articulation nécessiterait néanmoins d'être précisée au niveau du seul corridor-fuseau d'intérêt régional présent sur le Haut-Bugey et identifié au SRCE (cf. points 2.5.1. et 3.2.2 du présent avis).

La compatibilité avec la loi Montagne gagnerait à être étayée en ce qui concerne, principalement :

- la localisation des développements permis par le SCoT lorsque ces derniers sont situés en dehors de l'urbanisation existante, compte-tenu du principe général de développement urbain en continuité de l'urbanisation existante (voir point 3 ci-après) ;
- les développements touristiques prévus par le projet, eu égard aux seuils réglementaires fixés par le code de l'urbanisme pour les unités touristiques nouvelles (voir point 3.6 ci-après).

Cette analyse paraît d'autant plus importante qu'une fois approuvé, le SCoT conditionnera la réalisation de ces projets⁵.

La description des orientations de la charte du parc naturel régional du Haut-Jura et de leurs déclinaisons ne permet pas de faire ressortir si le territoire du Haut-Bugey est concerné par des secteurs à enjeux spécifiques identifiés par le parc (notamment en termes de paysage ou de biodiversité). De ce fait, l'articulation du projet avec cette charte est difficile à mesurer au-delà des orientations générales. Une précision sur ces éventuels secteurs à enjeux du parc (ou l'absence de tels secteurs) améliorerait cette lisibilité.

La compatibilité avec le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) mériterait d'être analysée plus finement, en particulier au regard des dispositions D.1-6, D.2-1, D.2-4 du PGRI et du principe de

5 Cf. article L. 122-18 du code de l'urbanisme

développement en dehors des zones d'aléa inondation ou, faute d'alternative avérée, de développement dans les zones d'aléa les plus faibles.

Cette partie du document met toutefois en avant le souci du porteur de projet de prendre en compte de manière plus large les documents territoriaux ou supra-territoriaux intervenant dans des domaines concernés par le projet de SCoT, par exemple le schéma régional des transports ou le schéma des espaces naturels sensibles de l'Ain.

2.6.2. Cohérence avec les démarches des territoires limitrophes

La volonté de prise en compte des territoires limitrophes transparait souvent dans les différents documents du projet de SCoT. La synthèse des enjeux du rapport de présentation (p. 378) précise en ce sens qu'un objectif majeur du projet est l'affirmation des vocations du territoire par rapport aux territoires voisins et la recherche de complémentarités. Plusieurs éléments de stratégie du PADD et du DOO sont consacrés à ces interrelations avec les territoires de projets limitrophes, notamment :

- Structurer une offre à vocation économique cohérente avec les territoires limitrophes à l'échelle des bassins d'emplois (Plastics Vallée, Ain et Jura) ;
- Structurer la filière bois et les lieux de formation associés en lien avec les territoires voisins, notamment avec le Bugey ;
- Développer une locomotive touristique autour du lac de Nantua en complémentarité avec les autres sites du territoire et des territoires voisins ;
- Assurer la fonctionnalité écologique et les déplacements des espèces avec les territoires voisins. Cette stratégie transparait tout particulièrement sur la carte de la trame verte et bleue du DOO (p. 79), qui montre que certains cœurs de biodiversité, espaces fonctionnels et continuités ou corridors écologiques du SCoT se prolongent sur les territoires voisins.

Le niveau d'analyse de la cohérence avec les projets de SCoT voisins est cependant tributaire de l'état des documents existants et, en l'espèce, les projets de SCoT BUCOPA et Bourg-en-Bresse-Revermont ont été arrêtés de manière quasi concomitante au présent projet. Il serait donc intéressant de développer davantage l'analyse de l'articulation avec ces 2 projets, d'autant que les parties qui leur sont consacrées sont moins développées et abordent peu certains points de difficultés potentielles comme les objectifs de développements démographiques (le Haut-Bugey étant sur ce point moins dynamique qu'une partie notable des SCoT de l'Ain) et les projets de zones d'activités.

Quoi qu'il en soit, la recherche de complémentarités et d'interrelations avec les territoires voisins en matière d'équipement, notamment de santé et de formation (pour la filière bois) mérite d'être soulignée.

2.7. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Les indicateurs de suivi prévus par le projet sont nombreux, lisibles, régulièrement mesurables (car presque tous annuels) et utilement présentés en lien avec les objectifs du PADD ou du DOO dont ils permettent de

suivre la mise en oeuvre.

Cependant, la pertinence de certains indicateurs est parfois discutable. En particulier, compte-tenu des enjeux mis en avant par l'état initial de l'environnement, il serait utile de prévoir des indicateurs permettant de mesurer de façon pertinente⁶ la protection des cœurs de biodiversité et des pôles d'intérêt écologiques, le maintien de la fonctionnalité des corridors écologiques repérés par le SCoT, ainsi que, pour les besoins en matériaux, la part de matériaux recyclés.

Enfin, si la fréquence d'actualisation et les sources des indicateurs sont précisées, rien n'est indiqué en ce qui concerne leurs modalités de recueil et d'analyse (« qui fait quoi ? »).

L'Autorité environnementale rappelle que le SCoT doit définir les modalités de mise en œuvre du dispositif de suivi et que celles-ci doivent « permettre notamment de suivre les effets du SCoT sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées »⁷.

2.8. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Telle qu'insérée en préambule du rapport de présentation (partie A), la description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée s'avère pédagogique mais très générale et pourrait quasiment être reprise à l'identique dans le rapport de présentation de tout SCoT.

Il serait donc intéressant de l'enrichir des éléments de construction du projet qui transparaissent tout au long du rapport de présentation, en mentionnant par exemple les principaux enjeux mis en évidence par l'état initial de l'environnement, les études et analyses complémentaires réalisées pour le présent projet, en évoquant les différents scénarii étudiés, ou encore la démarche de qualification des niveaux d'enjeux sur laquelle s'est appuyée l'analyse des incidences du projet.

2.9. Résumé non technique

Le résumé non-technique est destiné à faciliter la compréhension par le public de l'évaluation environnementale du projet. Il est placé à la fin du rapport de présentation ; pour une meilleure approche du public, il serait plus judicieux de le positionner au début du rapport de présentation.

Lisible et pédagogique, ce résumé synthétise en 12 pages l'essentiel de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation. Son découpage par grand domaine environnemental (eau, espaces naturels et biodiversité, air-énergie-climat, matériaux, risques déchets et nuisances) présente l'avantage de mettre en exergue les principales sensibilités environnementales et les mesures prévues par le SCoT en la matière. Les limites de ce découpage sont toutefois de ne pas présenter le projet d'ensemble porté par le SCoT et les raisons ayant abouti à ce projet, d'écarter certains domaines environnementaux de ce résumé (consommation d'espace, patrimoine bâti et paysager) et de rendre moins apparents d'autres

6 Les indicateurs proposés pour les cœurs de biodiversité et les pôles d'intérêt écologique (« superficie des espaces classés en zone N ou en zone A compris au sein des cœurs de biodiversité / pôles d'intérêt écologique du territoire ») ne permettent notamment pas de connaître les surfaces éventuellement artificialisées dans ces espaces. En ce qui concerne les corridors écologiques, l'indicateur proposé (« Nombre de zones N d'un seul tenant au sein des cœurs de biodiversité ou des pôles d'intérêt écologique (zones non coupées par une tache urbaine ou une infrastructure de transport) ») permet de mesurer la fragmentation à l'intérieur des cœurs de biodiversité ou pôles d'intérêt écologiques, mais n'est pas représentatif des corridors écologiques dont la fonction est justement de relier entre eux les différents cœurs de biodiversité ou espaces riches en biodiversité.

7 Cf. art. R. 104-18, 6°, et art. R. 141-2, 5°, du code de l'urbanisme.

éléments du projet pouvant avoir une incidence positive ou négative sur l'environnement (tourisme, zones d'activités, orientations en matière de déplacements...). Il permet également difficilement de rendre compte de l'analyse de l'articulation du projet de SCoT avec les documents-cadres.

Compte-tenu du rôle dévolu au résumé non technique en matière d'intégration environnementale dans le projet, l'Autorité environnementale recommande de faire davantage apparaître les éléments précités.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

Globalement, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) identifie bien les enjeux environnementaux. Leur déclinaison dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO), seule partie opposable du document, est quant à elle très contrastée selon les enjeux environnementaux concernés.

D'un côté, les prescriptions du DOO témoignent d'un effort notable pour répondre aux enjeux de la ressource en eau, de la gestion économe du foncier disponible à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes (et en particulier de la mobilisation des friches et du bâti existant), de l'économie d'énergie et du développement des énergies renouvelables, des incidences environnementales associées aux obligations de déplacements automobiles, des effets associés aux eaux pluviales ou encore de l'intégration urbaine des futures constructions à vocation résidentielle, agricole ou en zones d'activités économiques.

De l'autre, les prescriptions du DOO restent très générales et peu encadrantes sur les possibilités d'urbanisation en dehors de l'enveloppe urbaine existante, notamment :

- par l'absence de localisation et/ou de définition des principaux critères environnementaux à prendre en compte pour définir la localisation de ces projets de développement au sein des communes, qu'il s'agisse d'équipements, de projets touristiques, d'extension ou de création de zones d'activités, ou de localisation de l'habitat en dehors de l'enveloppe urbaine principale (dans les hameaux, dans le diffus y compris par changement de destination)...
- par le report régulier, au-delà du principe de subsidiarité, de grandes orientations du territoire du niveau du SCoT sur les documents d'urbanisme locaux ou sur des documents potentiellement non soumis à évaluation environnementale (schémas de service et d'équipements publics, schéma d'aménagement économique pour l'ouverture des zones d'activités...);
- par l'absence de vision territoriale précise sur certains thèmes : ainsi, les projets routiers sont tous autorisés à défaut de liste limitative et seront étudiés « au cas par cas » par un acteur du territoire non déterminé (cf. DOO, p. 32) ;
- ou encore par l'incertitude sur la consommation globale d'espace et la définition de l'enveloppe maximale urbanisable (voir point 3.1 ci-après).

En conséquence, le caractère général et le manque d'encadrement de certaines prescriptions ne permettent pas d'écarter le risque d'incidences notables sur l'environnement par le projet de SCoT, en particulier en matière de consommation d'espace (notamment agricole), de biodiversité et de trame verte et bleue et de paysages (voir points 3.1, 3.2 et 3.4 ci-après).

L'Autorité environnementale recommande de préciser les potentiels de développements en dehors de l'enveloppe urbaine existante, de façon à pouvoir bien identifier leurs effets éventuels sur l'environnement et, le cas échéant, définir les mesures permettant de les éviter, les réduire et, si nécessaire, les compenser.

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

3.1.1. Consommation globale d'espace

Le document transmis ne permet pas d'apprécier les incidences du projet de SCoT sur la consommation globale d'espaces naturels et agricoles.

D'une part, cette analyse est rendue difficile par les limites des comparaisons possibles avec les tendances de consommation foncières passées contenues dans le rapport de présentation. En effet, les données les plus développées de ce rapport se limitent quasiment à 2 graphiques (p. 234, recopiés p. 397) et ne constituent pas une analyse de la consommation d'espace suffisante pour pouvoir mesurer ses effets sur les espaces naturels, agricoles et forestiers.

D'autre part, ni le PADD ni le DOO ne permettent de connaître la consommation d'espace globale maximale visée par le SCoT sur les 15 prochaines années toutes destinations confondues : habitat, équipements, activités économiques dont commerces, tourisme et sylviculture, infrastructures de déplacements... Entre autres :

- les 10 ha prévus pour l'accueil de nouveaux équipements locaux ne semblent pas prendre en compte le projet de déchetterie dans le secteur Sud du Haut-Bugey ;
- la rédaction du chapitre du DOO consacré aux zones d'activités économiques permet de dépasser l'objectif de 116 ha artificialisés annoncé pour ces zones ;
- le projet de DOO ne chiffre pas les consommations foncières liées au développement des filières bois et tourisme et aux projets de sécurisation et/ou de création d'infrastructures routières, qui peuvent intervenir en dehors de l'enveloppe urbaine existante.

Dans tous les cas, cette consommation globale dépasse les 273 ha annoncés dans le rapport de présentation (p. 398) pour justifier de la maîtrise de la tache urbaine par le projet⁸.

L'Autorité environnementale recommande de chiffrer et de justifier la consommation d'espace globale permise par le projet, notamment en permettant de comparer ces objectifs avec une analyse de la consommation d'espace (globale et par destination) sur les 10 dernières années.

3.1.2. Localisation de la consommation d'espace

La question des développements hors de la zone urbaine existante est un enjeu majeur de la limitation des effets du projet sur l'environnement. Le projet de DOO vise à limiter l'impact des projets de logements et de zones d'activités, en donnant la priorité à la densification, à la requalification de zones urbaines existantes et à la mobilisation des bâtiments vacants (de logements ou d'activités). Le manque de précision de certaines prescriptions pourrait toutefois limiter la portée de ce principe économe en foncier :

- En matière de logements, la notion d'« *enveloppe urbaine* » reste très floue et permet potentiellement d'y intégrer des espaces à urbaniser encore non investis.
- En matière de zones d'activités, la définition des limites des zones d'activités existantes est laissée à l'appréciation des documents d'urbanisme locaux et non pas basée sur les surfaces de zones d'activités réellement bâties. De ce fait, tout projet d'extension de zone d'activités ou de création d'une zone à proximité d'une zone existante peut être indiquée comme « zone d'activités existante ».

8 L'objectif de 273 ha ne prend en compte que 10 ha pour les équipements, 89 ha (au lieu de 116) pour les zones d'activités et 174 ha pour les logements.

Une définition plus précise des enveloppes existantes à prendre en compte et, pour les logements, du coefficient de rétention foncière applicables aux documents d'urbanisme locaux, permettrait de garantir davantage la mise en œuvre de ce principe de réinvestissement de l'enveloppe urbaine existante.

À l'échelle du SCoT, la localisation des développements portée par le PADD vise principalement à renforcer l'armature territoriale existante, afin de rapprocher les différents lieux de vie et de limiter l'étalement urbain. Cette orientation se traduit notamment par un confortement de l'armature commerciale des centres-bourgs d'Oyonnax et Nantua. Toutefois, une large partie des prescriptions du DOO sont plus en retrait et peuvent même affaiblir cette armature :

- En particulier, la répartition de logements se fait au profit de la frange urbaine et de l'espace rural, qui se voient attribuer respectivement 20 % et 15 % de l'habitat futur, alors qu'ils accueillent respectivement 13 % et 14 % des logements existants en 2012 (cf. rapport de présentation p. 220). La part de logements attribuée au chapelet urbain diminue ainsi de 73 % en 2012 à 65 % à l'horizon du SCoT. Le phénomène de desserrement résidentiel du chapelet urbain vers la frange rurale et l'espace rural, constaté par le diagnostic territorial, devrait donc se poursuivre ;
- La répartition, entre les différents niveaux de l'armature territoriale, d'un potentiel de développement d'au moins 57 ha de zones d'activités est reportée par le projet de SCoT à une réflexion ultérieure d'échéance non connue. Les 59 ha de développements de zones d'activités attribués au chapelet urbain (aérodrome, caserne de Bellignat, parc industriel Ouest) peuvent aussi être redistribués ultérieurement, sans condition de réattribution préférentielle de ces surfaces aux pôles structurants du SCoT ;
- L'organisation « *hiérarchique et complémentaire des équipements et des services en adéquation avec la vocation de chacune des communes du territoire* » recherchée par le SCoT (DOO p. 26) n'est pas précisée par les prescriptions du DOO.

Pour assurer une bonne mise en œuvre des objectifs de limitation de l'étalement urbain et du mitage de l'espace du PADD, l'Autorité environnementale recommande de préciser les dispositions du DOO relatives à l'organisation de l'espace territorial.

3.1.3. Cas particulier de la consommation d'espaces agricoles.

Le PADD vise à promouvoir « *une ruralité moderne et favoriser le développement agricole* ». Or, comme indiqué au 2.5.1 ci-dessus, les artificialisations des sols permises par le projet « seront principalement réalisées sur des espaces agricoles ». Ces espaces agricoles ne représentent actuellement que 17 % (en 2010) du territoire du SCoT. Le niveau de consommation prévu par le projet (plus de 273 ha) est loin d'être négligeable pour ces espaces et aura vraisemblablement des conséquences négatives sur l'activité agricole.

En matière de localisation, le DOO renvoie aux documents d'urbanisme locaux le soin de définir les espaces agricoles stratégiques qu'ils souhaitent préserver pour l'agriculture, alors que le repérage des espaces agricoles à enjeux (notamment forts et très forts) a déjà été conduit à l'échelle du SCoT par la chambre d'agriculture de l'Ain (voir p. 246 du rapport de présentation). La prise en compte des espaces agro-naturels par le projet n'intègre ce travail dans le DOO.

Le principe de l'évaluation environnementale prévoit que le projet de SCoT analyse les effets de ses orientations et dispositions sur les espaces agricoles. L'analyse des incidences du projet sur l'environnement gagnerait à être étoffée dans ce domaine.

Il serait également intéressant de préciser l'articulation entre certaines prescriptions du DOO : ce dernier affirme par exemple que la zone agricole n'a pas vocation à accueillir les constructions à usage d'habitat mais y autorise sans condition le changement de destination des bâtiments agricoles.

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques

Les orientations écrites du PADD (points 2.4.1 et 2.4.3) prennent en compte les différentes composantes de la richesse écologique du Haut-Bugey et actionnent de nombreux leviers pour contribuer à leur préservation, avec notamment pour objectifs de protéger ces espaces, d'améliorer la connaissance de ces éléments, de poursuivre la mise en réseau des réservoirs de biodiversité (en interne au territoire comme en lien avec les territoires limitrophes) et d'éviter la fragmentation et l'isolement des espaces à valeur écologique, ainsi que l'enfrichement des pelouses sèches à enjeux.

3.2.1. Espaces et éléments naturels à protéger

La liste des cœurs de biodiversité et des pôles d'intérêt écologique et la cartographie du DOO présentant et hiérarchisant la trame verte et bleue du Haut-Bugey montrent une volonté de prendre en compte les différents espaces à enjeux forts de biodiversité, y compris ceux inventoriés mais non concernés par un statut de protection particulier. Compte-tenu de cet environnement très riche, il serait intéressant d'y intégrer :

- les parties de zones à « *enjeux espèces / habitats* » et « *enjeux corridors* » (délimitées p. 339 du rapport de présentation) qui prolongent respectivement des « *cœurs de biodiversité* » (sur Dortan et Belleydoux) et des « *pôles d'intérêt écologique* » (surtout en parties Ouest et Sud du Haut-Bugey) ;
- les 2 continuités aquatiques (cours d'eau du Grand Dard à Yzenave et le bief d'Aconnans sur Yzemore et Samongnat) repérés comme cours d'eaux principaux et espaces perméables aquatiques du SRCE par le rapport de présentation (p. 264 et 325) ;
- les parties de ZNIEFF de type I qui traversent (ou subsistent dans) l'enveloppe urbaine existante, notamment pour leur rôle de maintien de la nature en ville.

3.2.2. Efficacité des mesures prescrites

Le DOO affirme un principe général de protection par classement en zone agricole ou naturelle des « *cœurs de biodiversité* » (zones Natura 2000, ZNIEFF de type I hors parties de ZNIEFF en zone urbaine, zones humides et biotopes protégés par arrêté), y compris pour les zones humides de plus de 1000 m² en zone urbaine. Il identifie comme « *corridors terrestres à maintenir et restaurer* » les « *passages contraints* » pour la faune repérés dans l'état initial et met en avant les liens écologiques avec les territoires voisins.

Les mesures portées par le DOO appellent néanmoins les observations suivantes :

- Le principe général de protection des « **cœurs de biodiversité** » est relativisé par une série d'exceptions à l'interdiction d'aménagements dans ces cœurs :
 - Sous réserve d'une étude d'incidence dont la nature et le contenu ne sont pas précisés, le DOO permet d'artificialiser ces secteurs pour tout « *motif d'intérêt général* » (notion d'application large dans le domaine de la planification), mais aussi pour tout projet autre que d'intérêt général « *pour lesquels il n'existe pas de solution alternative* » (sans liste limitative des projets concernés ni encadrement de la démonstration d'absence d'alternative) ;
 - Le DOO y permet aussi d'autres aménagements et équipements, le plus souvent sans condition d'absence de solution alternative et/ou sans mesure d'évitement, de réduction, et en dernier lieu de compensation, des effets de ces aménagements sur les espaces naturels et la biodiversité ;
- Telles que rédigées, les prescriptions relatives aux « **pôles d'intérêt écologique** » (ZNIEFF de type II, prairies sèches à forts enjeux patrimoniaux et tourbières inventoriées) risquent d'autoriser l'ouverture à l'urbanisation de ces espaces naturels à enjeux et ceci, dès le moment où

l'urbanisation existante ou les projets d'extensions urbaines s'en rapproche(nt). Ce risque d'urbanisation n'est d'ailleurs contenu ni par une limite de surface, ni par une définition de la notion de « *continuité [avec] les espaces urbanisés* » (aucune limite de distance n'étant requise), ni par des mesures d'évitement, de réduction et en dernier lieu de compensation de cette urbanisation ;

- Principales mesures traduisant l'orientation du PADD visant à éviter les « *isolats écologiques* », les « *passages contraints* » pour la faune repérés dans le rapport de présentation (p. 332) comme enjeux de niveau SCoT ne bénéficient ni de zoom ni de prescription particulière par rapport aux corridors terrestres d'intérêt local, notamment en ce qui concerne le type de zonage que les documents d'urbanisme locaux pourront leur affecter (pas de protection par classement en zone naturelle ou agricole et/ou inconstructible). Le seul zoom présenté dans le DOO (p. 80) n'en est pas un, puisqu'il reproduit à l'identique la bande symbolique du « *corridor fuseau* » du SRCE, sans plus le préciser. Sur ce point, la carte des réseaux écologiques (p. 332 du rapport de présentation) est plus précise car sa représentation montre l'importance des espaces non urbanisés restants entre les enveloppes bâties des bourgs de Groissiat et Martignat, mais aussi entre les enveloppes bâties des lieux-dits Alex (sur Groissiat), Evron et Martignat - la Verpillère (sur Martignat).

Pour assurer la bonne mise en œuvre des objectifs ambitieux de protection du PADD, l'Autorité environnementale recommande de renforcer significativement les dispositions du DOO permettant de préserver ces 3 types d'espaces. En ce qui concerne les zones Natura 2000, qui sont en nombre limité et de superficie modeste à l'échelle du Haut-Bugey, elle recommande de confirmer leur protection à un niveau élevé.

3.3. Préserver les ressources, prévenir et limiter les pollutions de l'eau et du sol

3.3.1. Eau potable et assainissement

Le projet de SCoT reconnaît la préservation de la qualité et de la disponibilité de la ressource en eau comme un véritable enjeu du territoire. Dans ce cadre, le DOO fait des contraintes de dimensionnement des réseaux d'approvisionnement en eau potable de certains secteurs un préalable aux choix de dimensionnement du développement. Il conditionne les projets d'urbanisation à la vérification de la disponibilité en eau potable sur les plans quantitatif et qualitatif. Il prévoit de sécuriser la distribution par des interconnexions et l'amélioration des réseaux. Il renforce la protection des périmètres de captages d'eau potable. Il prévoit une série de mesures visant à minimiser l'impact de l'assainissement et de la gestion des eaux pluviales sur la qualité des eaux. De nombreuses mesures visent également à préserver les cours d'eau et leurs espaces de bon fonctionnement, à la fois au titre de la préservation des ressources et du maintien de la biodiversité.

Globalement, le projet de SCoT prend donc particulièrement en compte la ressource en eau.

Seule une mesure en matière d'assainissement mériterait quelques précisions : afin d'assurer la cohérence entre urbanisme et assainissement, le DOO impose de localiser prioritairement les sites d'extension urbaine « *dans des secteurs déjà raccordés à un réseau d'assainissement capable de supporter un accroissement de population ou dont le réseau pourrait être étendu* ». Compte-tenu de l'obsolescence, des surcharges et/ou capacités limitées de certaines stations d'épuration et des projets sur ces stations mis en avant par le rapport de présentation (p. 298-301), il serait utile de préciser que la capacité du réseau à supporter un accroissement de population signifie également que les stations d'épuration concernées sont capables de traiter correctement les effluents supplémentaires correspondants et que, si besoin, le renforcement des capacités du système doit être réalisé préalablement à ces extensions urbaines. Cette précision concerne

également les développements à l'intérieur de l'enveloppe urbaine qui induisent un besoin de renforcement des capacités des stations d'épuration.

3.3.2. Sol et sous-sol, matériaux et déchets

Le Haut-Bugey est déficitaire en matériaux, la production locale de matériaux (230 000 tonnes par an) ne permettant de couvrir que 47 % des besoins du territoire (soit 490 000 tonnes par an en 2011). 45 % des besoins sont ainsi couverts par l'apport en matériaux depuis les territoires limitrophes du département (Plaine de l'Ain, Bugey, Pays de Gex, Pays Bellegardien) et 8 % depuis le Haut-Jura.

Compte-tenu de cette dépendance, le projet de SCoT entend « *garantir une gestion locale des matériaux par l'exploitation maîtrisée des carrières et le recyclage des matériaux* », en permettant la pérennisation et l'évolution des carrières existantes, la création de nouvelles carrières et en favorisant le développement des filières de recyclage. Sur ce dernier point, le DOO entend notamment améliorer la gestion, le recyclage et la réutilisation des déchets de chantier (surtout par la valorisation des déchets du BTP).

Le développement des carrières existantes ne permettra cependant pas de combler ce déficit. Les possibilités d'extension de la carrière d'Izernore, qui représente à elle seule 78 % de la production locale de matériaux, sont en effet très limitées. S'agissant des projets de création ou de reprises d'exploitation, le document n'évoque pas de projet connu. Le projet de DOO entend surtout renforcer les capacités de stockage et surtout de recyclage des déchets d'activités et intégrer une extension des plateformes existantes de tri-recyclage des déchets du BTP « *afin de couvrir les besoins futurs du territoire du Haut-Bugey à l'horizon 2022 et 2028* ». On relèvera également que pour les futures constructions, le projet de DOO entend favoriser l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables, notamment l'utilisation du bois.

Les besoins en matériaux générés par le développement porté par le SCoT, ainsi que les projets de création de carrières et le potentiel de recyclage interne au Haut-Bugey mériteraient toutefois d'être précisés.

Le projet de SCoT intègre la prise en compte de la pollution des sols dans les projets de développement et de confortement de zones d'activités et dans les secteurs sensibles pour la protection de la ressource en eau potable. Cette prise en compte n'est cependant qu'une recommandation, sans portée juridique.

3.4. Préserver et valoriser le patrimoine bâti et le paysage naturel et urbain

3.4.1. Identification des enjeux

Le patrimoine bâti et paysager (naturel et urbain) constitue un atout majeur du territoire du Haut-Bugey. Or, l'analyse de cette richesse est peu valorisée dans le rapport de présentation (diagnostic provisoire et état initial de l'environnement). Le diagnostic territorial peine à s'approprier, à compléter et, de ce fait, à faire ressortir les points marquants d'une expertise « *paysage et formes urbaines* » très littéraire. Il manque particulièrement d'illustrations adaptées pour accompagner cette expertise⁹, y compris de vues d'ensemble à l'échelle du SCoT pour faciliter l'approche des enjeux associés.

Faute de synthèse des problématiques liées à cette thématique, il ne permet pas forcément de mesurer les enjeux ou l'absence d'enjeu en termes de coupures et de limites d'urbanisation à préserver, de cônes de vues, co-visibilités et vues lointaines à prendre en compte, de points d'appels dans le paysage (hameaux, ouvrages, édifices ou éléments naturels remarquables), d'entrées de ville, de formes urbaines, de

9 Certaines cartes du diagnostic paysager sont non lisibles, sans légende ou sans repère géographique et/ou ne reproduisent pas le périmètre du SCoT (p. 100, 106- 107, 116-118).

requalification de centre-bourgs, espaces publics, hameaux et/ou zones d'activités spécifiques, de préservation ou d'évolution de la silhouette des bourgs, de vues sur le grand paysage depuis les bourgs et de secteurs agricoles, naturels ou forestiers et/ou de séquences (dont routières) à forts enjeux paysagers. Par ailleurs, les chemins de découvertes du paysage et les éléments bénéficiant d'inventaires et/ou de protection (monuments historiques, sites classés et inscrits, ZPPAUP, zones de présomption de prescriptions archéologiques...) sont peu abordés.

Cette analyse gagnerait donc à faire ressortir les enjeux du patrimoine paysager, bâti et urbain à l'échelle du territoire et de localiser les secteurs et éléments à enjeux sur une ou plusieurs cartes à l'échelle du SCoT.

3.4.2. Prise en compte des paysages

Le PADD indique en préambule (p. 5) que l'ambition du Haut-Bugey est de développer son attractivité « *en s'appuyant sur sa richesse naturelle, et ses paysages notamment* ». Dans ce cadre, le projet de DOO porte une attention particulière à la requalification urbaine associée à l'habitat, aux zones d'activités existantes et aux commerces (bâtiments et logements vacants, requalification de bâti ou de zone). Il impose également de veiller à la qualité urbaine, architecturale et paysagère des nouvelles zones d'activités et de prendre en compte le paysage pour les constructions en zone agricole.

Cependant, sur de nombreux aspects, la prise en compte des sensibilités du paysage urbain, bâti et naturel par le projet reste limitée :

- par le choix de recommandations (sans effet juridique) plutôt que de prescriptions concernant la qualité urbaine des projets d'habitat et des entrées de ville ;
- par l'usage de termes très généraux (de type « *insertion [ou] intégration urbaine* » ou « *valorisation* », sans autre précision) pour pouvoir en déduire les enjeux paysagers et/ou d'insertion urbaine à prendre en compte - s'agissant des extensions d'entreprises hors zones d'activités, des projets de routes, du pôle d'échanges d'Oyonnax ou encore de la « *valorisation* » du lac de Nantua et des glaciers de Sylans ;
- par l'absence de mesure d'intégration urbaine et/ou paysagère pour les 10 ha d'équipements projetés ;
- par le report sur les documents d'urbanisme locaux (p. 51, 52, 58) de réflexions sur l'identification et/ou les orientations de protection et de valorisation du patrimoine paysager et bâti, dont une partie pourrait être menée dans le cadre du SCoT (en ce qui concerne les éléments patrimoniaux à forts enjeux, par exemple le lac de Nantua).

Compte-tenu de ce report sur les documents locaux, le DOO n'identifie que très peu d'éléments bâtis ou paysagers spécifiques à mettre en valeur (seulement 5 sites). Il ne délimite aucune coupure d'urbanisation à maintenir, ni limite urbaine à ne pas franchir, ni espace agricole à enjeu paysager majeur, ni hameau patrimonial ou autres éléments relevés comme peu visibles dans le rapport de présentation. L'identification de certains de ces éléments à enjeu paysager fort n'est assurée par le SCoT qu'au regard de leur intérêt pour la biodiversité (cf. carte du DOO p. 79).

L'Autorité environnementale recommande de développer la réflexion sur le niveau de prise en compte des enjeux du patrimoine bâti et paysager dans le DOO.

3.5. Prévenir et limiter les risques, les nuisances et la pollution atmosphérique

3.5.1. Risques naturels et technologiques

Le projet vise à prévenir essentiellement les risques d'inondation et ceux associés au transport de matières dangereuses et aux activités industrielles. La prévention du risque d'inondation est prise en compte à la fois en matière d'imperméabilisation des sols et de solidarité amont-aval, et par la réalisation de cartes d'aléas devant aider aux localisations de choix d'urbanisation dans les communes non couvertes par un plan de prévention des risques mais concernées par l'aléa inondation. La prévention des risques relatifs au transport de matières dangereuses et aux activités industrielles est mise en œuvre surtout par le maintien des populations à distance de ces risques technologiques.

Les autres risques naturels auxquels le territoire est exposé, en particulier les risques de mouvements de terrains, ne font pas l'objet de prescriptions. Le projet de DOO n'émet en effet que des recommandations non contraignantes.

3.5.2. Nuisances et pollution atmosphérique

S'agissant de la qualité du cadre de vie, le projet aborde principalement les nuisances sonores et la pollution atmosphérique, mais tient également compte de la pollution lumineuse et des nuisances olfactives.

Dans ce cadre, il tient compte des interactions entre les déplacements automobiles, les nuisances sonores et la pollution atmosphérique. De nombreuses mesures du DOO tendent ainsi à promouvoir les modes de déplacements alternatifs à la voiture, sur tout ou partie des trajets : pôles d'échanges multimodaux, services vélos (parking, signalétique, vélos sécurisés au niveau des pôles d'échanges), pistes cyclables, aires de co-voiturage et parkings relais, continuité recherchée des cheminements piétons, recherche de cohérence entre le développement urbain et les transports en commun...

Au-delà, le DOO entend également limiter l'exposition des populations aux nuisances sonores et à la pollution atmosphérique, notamment le long des axes générant de tels effets (autoroutes A 40, A 404...). Une série de mesures de réduction des effets est également prévue au cas où certains développements urbains (en particulier résidentiels) se trouveraient malgré tout à proximité de ces nuisances.

En matière de nuisances lumineuses et olfactives, le projet entend essentiellement maintenir à l'écart des zones résidentielles l'implantation d'activités industrielles susceptibles de générer de telles nuisances.

3.6. Structurer le développement touristique

Le diagnostic territorial du SCoT fait de la structuration du développement touristique un enjeu majeur pour l'attractivité du Haut-Bugey. Fort de ce constat, le PADD vise à valoriser et développer le potentiel touristique du territoire, et notamment à valoriser l'existant voire le mettre à niveau pour l'activité touristique et de loisirs, à développer des équipements touristiques de qualité et la capacité d'accueil et d'hébergement, mais aussi à faire de Nantua la locomotive touristique du Haut-Bugey. La traduction de ces orientations fait toutefois l'objet de propositions très générales et peu concrètes dans le DOO (en dehors du réseau de voies douces à développer). Le territoire comprend pourtant des équipements touristiques notables, dont 2 domaines skiables (que le DOO n'évoque pas), 3 golfs, des lacs et des aires de baignades aménagées, 362 emplacements de campings, etc. Même le projet touristique évoqué autour du lac de Nantua reste très vague.

Or, le territoire du SCoT est intégralement concerné par la loi Montagne. Dans ce cadre, l'article L. 141-23 du code de l'urbanisme impose au DOO de définir précisément les éventuels projets d'unités touristiques

nouvelles (UTN) de niveau massif, mais aussi d'encadrer les principes d'implantation et la nature des UTN de niveau département. En l'espèce, le DOO ne comprend aucune disposition relative aux UTN, même de niveau départemental, alors que ce niveau est susceptible de concerner notamment les évolutions et créations de campings, les domaines skiables ou encore la somme des aménagements potentiels autour de certains lacs. L'autorité environnementale rappelle qu'en l'absence d'éléments relatifs à d'éventuels projets touristiques, toute nouvelle UTN nécessitera une modification du SCoT.

3.7. Limiter la consommation énergétique et promouvoir les énergies renouvelables

3.7.1. Consommation et performance énergétique

D'après le livre blanc du plan climat-énergie-territorial (PCET) du Haut-Bugey, le territoire du SCoT a consommé en 2005 114 kilotonnes équivalent pétrole (KTEP) d'énergie finale, dont plus de 50% d'énergies fossiles émettrices de gaz à effet de serre lors de leurs combustions. Le bâtiment est le principal secteur consommateur d'énergie du territoire avec 41% du total (résidentiel 32% et tertiaire 9%), suivi de l'industrie (33%) et des transports (22%).

Plusieurs mesures du DOO visent donc à limiter ces consommations. Outre les prescriptions favorisant les modes de déplacements alternatifs à la voiture ou le co-voiturage (voir point 3.5.2. ci-avant), le DOO vise plus particulièrement la performance énergétique des nouvelles constructions, à travers la rénovation du parc de logements privé ou public ancien et la promotion de formes urbaines économes en énergie.

3.7.2. Énergies renouvelables

Le projet intègre également la promotion des énergies renouvelables, tout en prenant en compte les effets potentiels de cette orientation sur d'autres facteurs environnementaux (gaz à effet de serre, paysage et/ou patrimoine bâti, consommation d'espace). Le DOO impose ainsi :

- pour les aménagements de plus 5 000 m² de surface de plancher (sans précision de destination, donc applicable à l'habitat, aux activités...), d'étudier et d'inciter à l'installation de dispositifs de production d'énergies renouvelables. Si la filière chaufferie bois est privilégiée dans les grands projets d'habitats collectifs et les zones d'activités (compte-tenu des caractéristiques du territoire du Haut-Bugey), le DOO demande de vérifier l'impact sur la qualité de l'air ;
- de tenir compte des zones de développement éolien reconnues par le schéma régional air-énergie-climat, tout en prônant une démarche concertée prenant en compte les sensibilités paysagères ;
- d'encourager le développement de l'énergie solaire thermique ou photovoltaïque, notamment sur les bâtiments (y compris agricoles) sauf en cas d'enjeu paysager ou bâti majeur (site classé...).

Pour l'installation de panneaux solaires « sur tout terrain artificialisé » (cf. prescription du DOO p. 83), il pourrait cependant être utile de s'assurer au préalable que l'installation de ces panneaux n'obère pas les capacités d'évolution des terrains concernés vers des usages favorisant la gestion économe de l'espace disponible (requalification et réinvestissement de friches urbaines et industrielles...) ou encore les espaces naturels (reconversion de carrière...).

En dehors des cas susmentionnés, le DOO précise que ne sont pas encouragées les implantations de ce type de projets sur des espaces agricoles, forestiers ou naturels.