



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de de révision du schéma de cohérence territoriale
(SCoT) de la Dombes (Ain)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-799

Avis délibéré le 18 octobre 2019

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 15 octobre 2019, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale de la Dombes.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, François Duval, Jean-Paul Martin, Joël Prillard.

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.

Entre le 15 et le 18 octobre 2019, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 15 octobre 2019 ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté de communes de la Dombes, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 23 juillet 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 23 août 2019 ;

Ont en outre été consultés :

- la direction départementale des territoires du département de l'Ain qui a produit une contribution le 13 septembre 2019 ;
- l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine de l'Ain, qui a produit une contribution le 27 août 2019 .

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'avis

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Dombes regroupe les trente-six communes constituant la communauté de communes de la Dombes et compte une population de 38 195 habitants. Sous l'influence des agglomérations urbaines qui l'entourent, ce territoire a connu une forte croissance démographique de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 2000 (+2,7 % par an de 1999-2006), qui s'est nettement ralentie pour retomber au taux de +0,75 % par an, en moyenne, de 2006 à 2013.

La présence d'étangs, qui constituent un habitat favorable aux oiseaux d'eau, inscrits dans le réseau Natura 2000, ainsi que de très nombreuses zones humides contribuent à l'extrême richesse de son patrimoine naturel.

La révision du SCoT de la Dombes s'inscrit dans le cadre d'une démarche conjointe avec celle du SCoT Val de Saône – Dombes, destinée à assurer la complémentarité de leurs orientations. Elle a été engagée à l'issue d'un bilan du SCoT, réalisé sur la période 2005 - 2015, qui a mis en évidence que la croissance, sur cette période, avait plutôt profité aux communes rurales et secondaires. Ce bilan fait aussi état d'une forte consommation d'espace, avec l'urbanisation de 193 hectares, dont 79 % en extension, se répartissant entre 147,9 hectares pour l'habitat et 45,7 hectares à vocation économique.

Le SCoT, en matière de démographie ou de logements, ne définit pas d'objectifs chiffrés déclinés sur les différentes composantes de son territoire mais s'en tient à quelques repères généraux. L'Autorité environnementale relève, dans la présentation de ces données, des écarts qui nuisent à la compréhension du projet : gains à l'horizon du SCoT, allant de 3 435 à 5 000 habitants, de 3 226 à 4 000 logements avec des taux de croissance annuelle résultants de +0,47 à +0,7 %. Il fixe la consommation maximale d'espaces en extension urbaine à 85 hectares pour l'habitat et 100 hectares pour les activités économiques.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce projet de révision de SCoT sont :

- la limitation de la consommation d'espace et la lutte contre l'étalement urbain,
- 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.

L'état initial de l'environnement, qui comprend l'ensemble des thématiques attendues, ne se conclut pas par une synthèse croisant l'ensemble de ces thématiques et repérant les secteurs présentant les enjeux environnementaux les plus forts. Celle-ci permettrait pourtant de fournir un cadre susceptible d'orienter le développement sur les secteurs les moins contraints en terme environnemental, les mieux desservis et de spatialiser les scénarios de développement envisagés.

Au regard de l'enjeu majeur que constitue la conservation des habitats et des espèces visés par la zone Natura 2000 de la Dombes, il serait important de repérer et de qualifier, les secteurs les plus sensibles qui la constituent et de préciser l'état initial des espaces sur lesquels sont pressentis des projets d'aménagement, résidentiel ou économique.

L'objectif d'offre foncière économique que retient le SCoT n'est pas justifié sur la base d'une analyse de l'évolution de l'activité économique et de ses perspectives et sur une hypothèse de mobilisation du foncier économique disponible ou densifiable. L'Autorité environnementale recommande, de reconsidérer ce projet d'offre foncière à la baisse et de le penser à l'échelle d'un territoire plus large, intégrant les bassins économiques du nord de l'aire métropolitaine de Lyon.

Les incidences des dispositions qui précèdent sur les réservoirs de biodiversité situés au sein de la zone Natura 2000 de la Dombes ne sont pas exposées. Le SCoT renvoie aux PLU l'identification des habitats naturels justifiant un statut de réservoir de biodiversité et nécessitant une protection stricte. Ceci constitue, pour l'Autorité environnementale, une lacune sérieuse du SCoT. Elle recommande, à ce titre, de revoir l'analyse des incidences des possibilités d'ouverture à l'urbanisation proposée par le projet de SCoT sur le site Natura 2000 de la Dombes.

L'Autorité environnementale fait, en outre, un certain nombre d'autres observations ou recommandations dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de SCoT.....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	9
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	9
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	9
2.1.1. Démographie et consommation foncière.....	10
2.1.2. Mobilité.....	11
2.1.3. Paysages.....	11
2.1.4. Risques naturels.....	12
2.1.5. Eau.....	12
2.1.6. Biodiversité.....	12
2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	13
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	14
2.3.1. Scénarios de développement et analyse des solutions de substitution.....	14
2.3.2. Consommation foncière.....	15
2.4. Incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	17
2.4.1. Les incidences de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement.....	17
2.4.2. Les impacts potentiels pressentis sur les sites présentant une importance particulière pour l'environnement.....	19
2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	20
2.6. Résumé non technique.....	20
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	21
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	21
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	22
3.3. Mobilité durable.....	22

1. Contexte, présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux

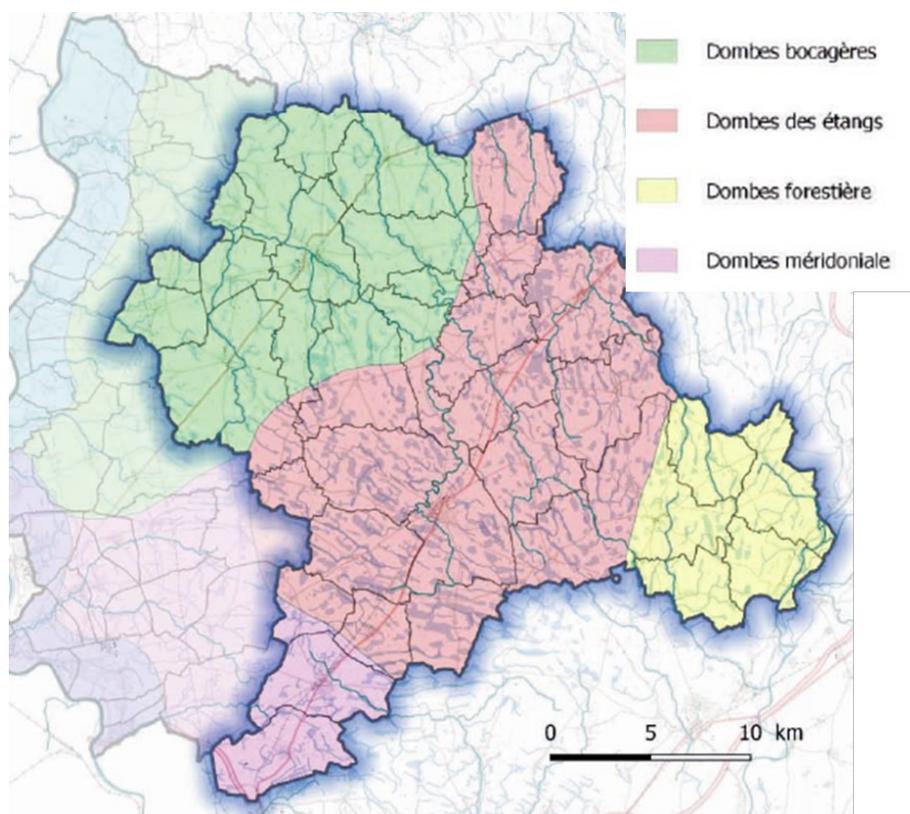
1.1. Contexte et présentation du territoire

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Dombes regroupe les trente-six communes¹ constituant la communauté de communes de la Dombes². Situé au sud-ouest du département de l'Ain et au nord de l'agglomération lyonnaise, il couvre une superficie de 621 km² et compte une population de 38 195 habitants en 2016³. Une partie de ce territoire est comprise dans le périmètre de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine de Lyon⁴.

Sous l'influence des agglomérations urbaines qui l'entourent (Lyon, Mâcon, Bourg-en-Bresse), ce territoire a connu une forte croissance démographique de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 2000 (+2,7 % par an sur la période de 1999-2006), qui s'est nettement ralentie pour retomber au taux de +0,75 % par an, en moyenne, de 2006 à 2013.

Le plateau de la Dombes est fortement marqué par la présence d'une multitude d'étangs⁵, créés artificiellement par l'homme dès le XIII^{ème} siècle pour drainer les sols argileux qui caractérisent sa géologie, et produire des céréales. Ces étangs ont aussi permis, dès leur origine, le développement de l'activité piscicole qui perdure aujourd'hui, même si celle-ci donne des signes de fragilité.

La Dombes est constituée de quatre entités paysagères : la Dombes bocagère, au nord-ouest, plateau vallonné alternant prairies, haies et boisements, la Dombes des étangs, en partie centrale, la Dombes



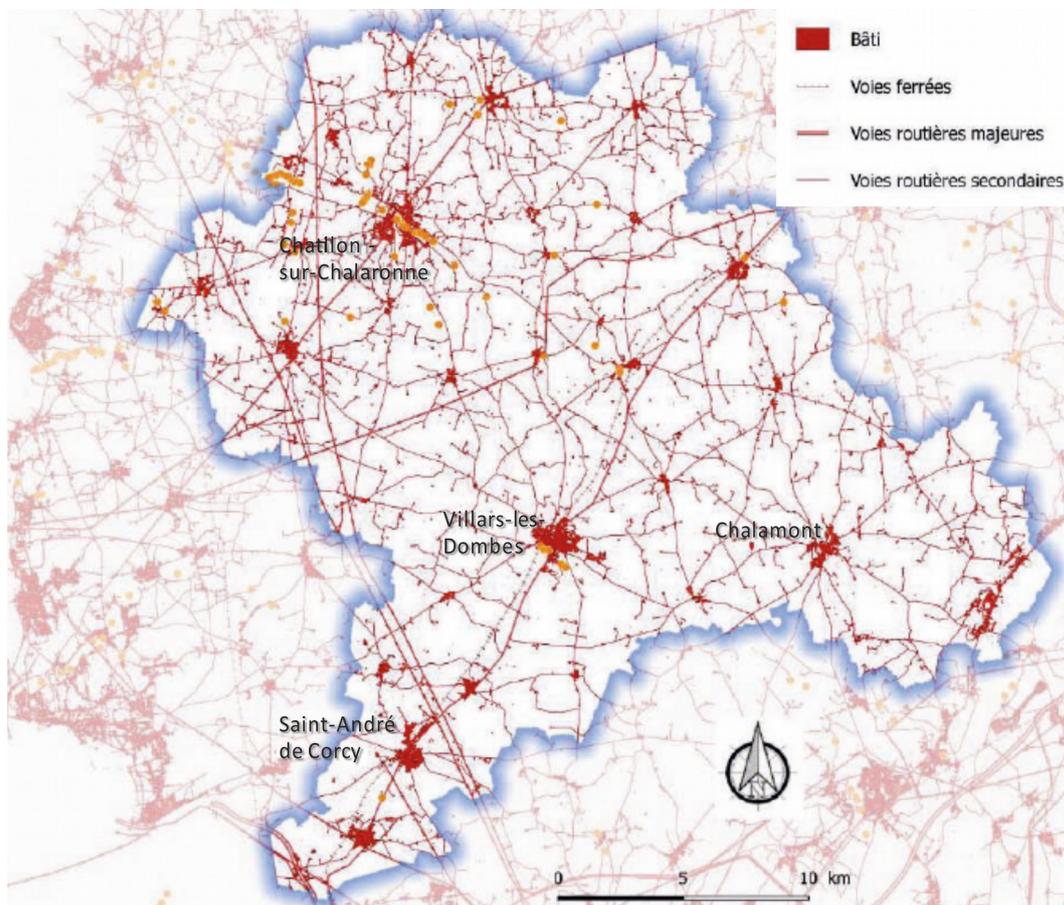
Les entités paysagères - source rapport de présentation – tome 1 – page 17

- 1 Le périmètre initial du SCoT de la Dombes a été étendu le 24 octobre 2014 à sept communes : Sulignat, Villette-sur-Ain, Chaneins, Condeissiat, Châtillon-la-Palud, Neuville-les-Dames et Valeins.
- 2 Les anciennes communautés de communes Chalaronne Centre, Centre Dombes et Canton de Chalamont ont fusionné en une seule communauté de communes de la Dombes, le 1^{er} décembre 2017.
- 3 Donnée INSEE. La population 2018 est estimée, dans le dossier, par projection à 40 128 habitants.
- 4 Approuvée par décret en Conseil d'État le 9 janvier 2007, la DTA a été modifiée le 25 mars 2015.
- 5 Environ 1100 étangs répartis sur 67 communes du département de l'Ain.

forestière, au sud-est, aux abords de la basse vallée de l'Ain et la Dombes méridionale, secteur de transition avec l'agglomération lyonnaise soumise à une forte périurbanisation.

L'agriculture qui occupe 62 % du territoire constitue aussi un marqueur fort du paysage avec le développement continu de la culture céréalière intensive, qui se fait au détriment de la structure bocagère.

L'urbanisation est extrêmement dispersée. Quatre communes émergent en termes d'importance : Chatillon-sur-Chalaronne (4 900 habitants), au nord sur l'axe reliant le Val de Saône à Bourg-en-Bresse, Villars-les-Dombes (4 630 habitants) et Saint-André de Corcy (3 241 habitants) sur l'axe diagonal, routier (RD1083) et ferroviaire, reliant Lyon à Bourg-en-Bresse et Chalamont (2 440 habitants) à l'est sur l'axe Ambérieu-en-Bugey – Villefranche-sur-Saône.



Les éléments bâtis fragmentant le territoire - source rapport de présentation – tome 1 – page 42

Bien que le paysage de certaines communes soit fortement marqué par des zones d'activités ou d'importants bâtiments d'exploitation agricole, l'identité rurale de ce territoire demeure et contribue à sa vocation touristique.

Le patrimoine naturel, avec la présence des étangs, et de son réseau hydrographique, et de vastes espaces ouverts est particulièrement remarquable. La dimension internationale de la Dombes comme zone humide favorable aux oiseaux d'eau tient à la fois à la diversité des espèces d'intérêt communautaire qui s'y reproduisent, à l'importance des effectifs de ces espèces, ainsi qu'à l'abondante population d'oiseaux d'eau, toutes espèces confondues, qui y séjournent en migration et en hivernage.

Ce patrimoine naturel fait l'objet de différents inventaires avec la présence de trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)⁶ de type I, de deux sites du réseau Natura 2000⁷ (« La Dombes »,

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

7 Sur les trente-six communes que compte le SCoT, trente-deux sont concernées par ces zones Natura 2000.

au titre de la Directive « Habitats » et « Oiseaux » et « Basse Vallée de l'Ain, confluence Ain-Rhône », au titre de la directive « Habitats »), ainsi que de très nombreuses zones humides et d'une partie du site inscrit du Marais des Echets.

1.2. Présentation du projet de SCoT

La révision du SCoT de la Dombes, approuvé en juillet 2006, a été prescrite le 4 février 2014. Le projet de SCoT révisé a été arrêté par délibération du conseil de la communauté de communes de la Dombes⁸, qui porte le projet, le 11 juillet 2019. Elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche conjointe avec la révision du SCoT du Val de Saône - Dombes géographiquement voisin destinée à « rendre complémentaires les grandes orientations stratégiques pour l'avenir de ces territoires, en harmonisant les débats sur les enjeux communs sans masquer les spécificités des territoires inclus dans ces deux SCoT distincts »⁹.

Cette révision a été engagée à l'issue d'un bilan du SCoT, réalisé en 2013-2014, qui a mis en évidence l'écart entre les objectifs démographiques du SCoT et la situation constatée en 2014. Au-delà du ralentissement de l'évolution démographique du territoire, ce bilan¹⁰ a également démontré que les objectifs de répartition de la population par secteur et de densité des opérations d'habitat n'étaient pas non plus atteints. En particulier l'urbanisation, sur la période 2006 – 2013, a plutôt profité aux communes rurales et secondaires et n'a pas contribué à la polarisation du développement attendue autour des quatre communes de centralité (pôles de bassins de vie).

Ce bilan fait état, pour la période 2005-2015 d'une consommation d'espace, plutôt forte, avec l'urbanisation de 193 hectares, dont 79 % en extension, se répartissant entre 147,9 hectares pour l'habitat et 45,7 hectares à vocation économique.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du nouveau SCoT fixe des objectifs stratégiques déclinés dans trois chapitres :

- un territoire à révéler par un développement économique équilibré, 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.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT de la Dombes a pris le parti de ne pas « fixer d'objectifs chiffrés en matière de démographie ou de construction de logements »¹¹, mais prévoit toutefois de « caractériser l'offre de nouveaux logements sur le territoire (...) de manière quantitative par une approche des disponibilités foncières ».

A ce titre, sur le champ de l'habitat, il fixe à 85 hectares la consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers, en extension urbaine et prévoit l'ouverture à l'urbanisation d'environ 100 hectares¹² en matière de foncier à vocation économique.

En termes de logements, il donne un certain nombre d'indications et de repères. Le DOO affiche ainsi la possibilité de construire 1 500 nouveaux logements en extension urbaine et 2 500 dans l'enveloppe urbaine, soit 4 000 nouveaux logements au total, accueillant 5 000 nouveaux habitants, correspondant à une croissance démographique de +0,7 % par an¹³.

8 Le syndicat mixte du SCoT de la Dombes a été dissous après la création de la communauté de communes de la Dombes.

9 Rapport de présentation – tome 1 – page 12.

10 Le bilan socio-démographique a été conduit en prenant en compte une typologie de polarité en trois classes (les pôles de bassin de vie – rang 1 (à savoir les quatre communes les plus importantes citées plus haut), les pôles de proximité – rang 2 et les polarités villageoises – rang 3.

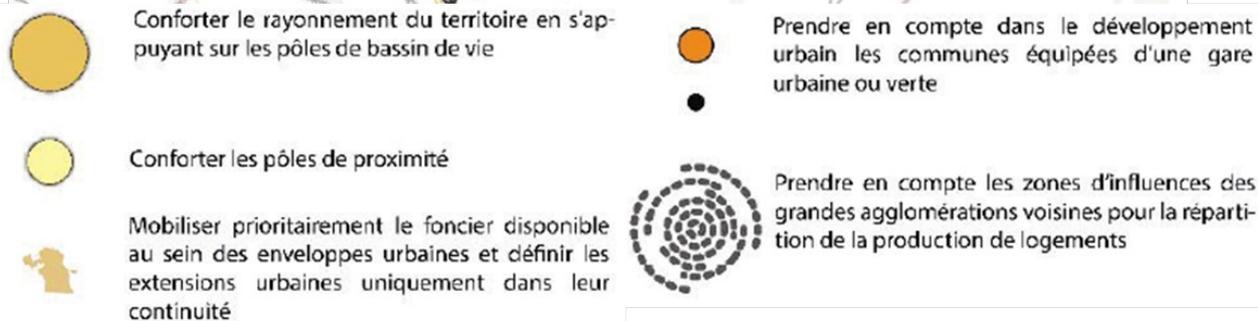
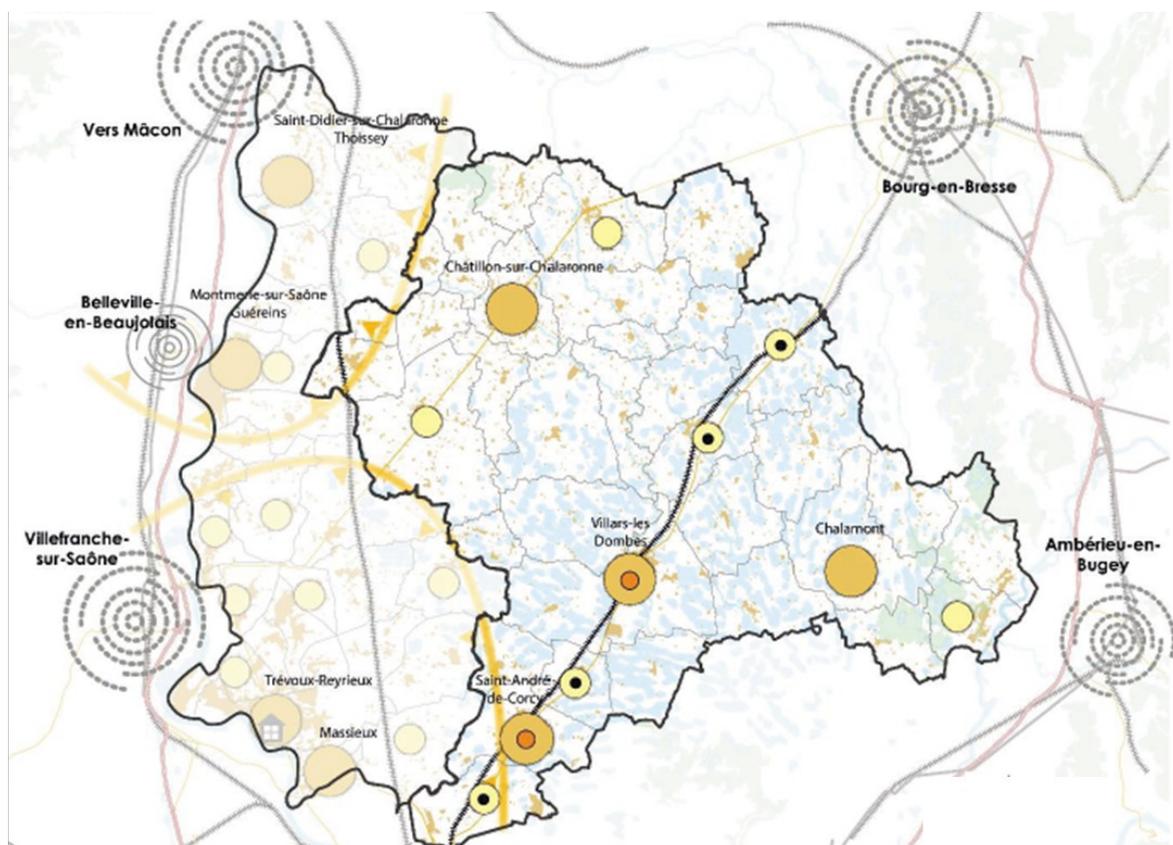
11 Page 50 du Document d'orientation et d'Objectifs (DOO).

12 Page 12 du DOO.

13 Les chiffres de 5 000 nouveaux habitants et 4 000 nouveaux logements, cités dans les éléments concernant la « justification du projet » (rapport de présentation – tome 2 – page 42) sont discordants par rapport à ceux figurant dans le « scénario 4 » retenu (tome 2 – page 55) qui parlent d'un objectif de gain de 3 435 nouveaux habitants et 3 226 nouveaux logements (page 55) ; de même le taux de croissance annuel résultant du scénario 4 est de +0,47 %.

Bien que ne prévoyant pas de répartition spatiale de cette offre de logements par commune, le DOO fixe des enveloppes foncières et des densités qu'il répartit par familles de communes répertoriées selon une typologie en trois rangs et cinq classes¹⁴ :

- les pôles bassins de vie
 - . avec gare (Saint-André-de-Corcy – Villars-les-Dombes),
 - . sans gare (Chalamont – Châtillon sur Chalaronne),
- les pôles de proximité
 - . avec gare (Marlieux – Mionnay – Saint-Marcel – Saint-Paul-de-Varax),
 - . sans gare (Châtillon-la-Pallud – Neuville-les-Dames – Saint-Trivier-sur-Moignans),
- les villages (les vingt-cinq autres communes).



Armature urbaine – source DOO – page 38

14 Le PADD (page 9) parle du scénario retenu qui propose une organisation multipolaire selon les trois rangs cités précédemment. La typologie en cinq classes est plus précise et permet de distinguer les pôles de bassin de vie et de proximité selon qu'ils disposent ou non d'une gare ou halte ferroviaire.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce projet de révision de SCoT sont :

- la limitation de la consommation d'espace et la lutte contre l'étalement urbain,
- 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.

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

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger, tout au long de son élaboration, le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de la mise en œuvre du projet sur l'environnement. Les documents transmis par le porteur de projet et portés à connaissance du public doivent retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

Le rapport de présentation comprend deux tomes, intitulés respectivement :

- « *Tome 1 : Diagnostic et Etat initial de l'environnement* » désigné ci-après « RP1 » ;
- « *Tome 2 : Rapport de présentation* » désigné ci-après « RP2 ».

Sur le plan formel, le rapport de présentation du projet de révision de SCoT transmis à l'Autorité environnementale comprend les attendus listés à l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme.

Les deux tomes du rapport de présentation, structurés, clairs et correctement illustrés sont pédagogiques et facilement appropriables.

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

L'ensemble des thématiques attendues est abordé dans le tome 1 du rapport de présentation. Leur exposé se conclut, pour chacune d'elles, par une page de synthèse intitulée « *ce que l'on retient* », qui liste les atouts, les faiblesses, les opportunités, les menaces et les enjeux pressentis. Cette synthèse est pédagogique et claire.

L'état initial comprend le diagnostic de la situation agricole, qui a fait l'objet d'une étude détaillée dont la synthèse est reprise dans le RP1, avec une cartographie des « secteurs stratégiques », à partir d'une hiérarchisation des enjeux agricoles (moyens, forts et très forts).

Toutefois, l'état initial ne se conclut pas par une synthèse croisant l'ensemble des thématiques et repérant les secteurs présentant les enjeux environnementaux les plus forts. Celle-ci permettrait pourtant de fournir un cadre susceptible d'orienter le développement sur les secteurs les moins contraints, les mieux desservis et de spatialiser les scénarios de développement explorés au chapitre consacré à la justification du projet et à l'examen des différentes options de développement possibles.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une synthèse cartographique spatialisant et hiérarchisant l'ensemble des enjeux environnementaux.

2.1.1. Démographie et consommation foncière

La présentation de l'analyse démographique est réalisée en partie 3 du RP1. Elle présente de façon claire les évolutions de la population au cours de la période 2006 à 2013.

Sur cette période (voir tableau ci-dessous) le taux de croissance annuel de la population du territoire de la Dombes a été de +0,75 %¹⁵. Si les trois niveaux d'armature urbaine ont, en nombre, une croissance de population équivalente, la population des villages croît plus vite (taux de croissance annuel) que celle des pôles de bassins de proximité qui, elle-même, progresse également plus rapidement (toujours selon ce même taux) que celle des pôles de bassins de vie. L'objectif du SCoT de polarisation de la croissance autour des centralités les plus urbaines n'a pas été atteint.

Le taux de croissance global de +0,75 % est dû, pour 2/3, au solde migratoire¹⁶. Celui-ci est particulièrement fort sur les communes « pôles de bassin de vie » (+0,8%)¹⁷ témoignant de leur attractivité même si elle a été en deçà de celle attendue au SCoT.

rang	catégorie communes	nombre de communes	% population totale	population nouvelle nombre habitants	% captation population nouvelle	taux croissance annuelle %
1	bassin vie	4	27	608	32	0,6
2	bassin proximité	7	38	635	33	0,8
3	villages	25	35	667	35	0,9
total		36	100	1 910	100	

Croissance de population – 2006 – 2013 – source MRAe – d'après rapport de présentation tome 1

Avec près de 200 hectares urbanisés, la consommation foncière, entre 2005 et 2015¹⁸, d'environ 20 hectares par an, a été importante. La consommation foncière à vocation résidentielle de 148 hectares est à mettre en regard des 3 440 habitants supplémentaires venus habiter le territoire sur la période 2006 - 2013. Le foncier lié à l'activité économique a progressé sur la même période de 45,7 hectares avec un volume d'emploi qui a progressé de +531 entre 2006 et 2013.

	bilan consommation foncière 2005 - 2015					
	habitat		activité économique		habitat activité éco	
	ha	ha / an	ha	ha / an	ha	ha / an
extension	116,4	11,65	36,5	3,65	152,9	15,3
densification renouvellement urbain	31,5	3,15	9,2	0,92	40,4	4,0
total	147,9	14,80	45,7	4,57	193,6	19,3

Source MRAe – d'après rapport de présentation tome 1

L'analyse des potentialités foncières au sein de l'enveloppe bâtie¹⁹ constitue un élément important du volet foncier de l'état initial. Celle-ci a été conduite sur l'ensemble des dents creuses à vocation dominante habitat, selon les termes du RP1 « sur la base d'un traitement cartographique automatisé et n'a pas été

15 A rapprocher des +1,9 % projetés par le SCoT sur cette même période.

16 Le solde migratoire est la différence entre les arrivées et les départs d'habitants ; le solde naturel est la différence entre les naissances et les décès.

17 Ces communes affichent en revanche un solde naturel négatif.

18 Le fait d'avoir deux intervalles de temps qu'il s'agisse des données socio-démographiques (2006-2013) ou de celles relatives à la consommation d'espace (2005-2015) ne permet pas d'exprimer des ratios emplois ou habitants rapportés à la surface consommée.

19 Ces enveloppes bâties, exhaustivement définies par le SCoT « à titre d'indication » sur l'ensemble du territoire à l'échelle parcellaire, figurent en annexe du RP2 et sont destinées à encadrer leur délimitation qui relève des PLU.

croisé avec des visites de terrain ou des enjeux environnementaux »²⁰. Il s'agit donc d'un potentiel de densification brut théorique identifié à l'échelle du SCoT qui a vocation à être pondéré par un taux de rétention foncière »²¹.

Sur l'ensemble du territoire ce potentiel densifiable représente 133,1 hectares en 2015 réparti comme suit :

rang	catégorie communes	nombre de communes	potentiel densifiable ha	répartition %
1	bassin vie avec gares	4	12,7	10
1	bassin vie sans gare		25,2	19
2	bassin proximité avec gares	7	10,2	8
2	bassin proximité sans gare		22,9	17
3	villages	25	62,1	47
total		36	133,1	100

Cette analyse permet de mesurer que le potentiel densifiable des communes desservies par le TER représente moins de 20 % de sa totalité et que les communes rurales disposent de près de la moitié de ce potentiel, ce qui ne peut qu'alerter sur le risque d'étalement urbain, au profit de cette dernière classe de commune.

2.1.2. Mobilité

L'exposé des questions de mobilité, qui s'appuie sur des données de 2013, est clair.

L'analyse des flux de déplacement²² démontre le poids très fort des échanges avec les territoires mitoyens qui représentent 68% des déplacements, les déplacements internes constituant les 32 % restants. Les échanges sont très nettement orientés à destination des territoires extérieurs avec 48 % de flux sortants²³, dont pratiquement la moitié à destination de la métropole lyonnaise. Avec un actif sur trois travaillant sur la Dombes, le territoire reste très dépendant des emplois des métropole et agglomérations voisines et connaît un trafic pendulaire, domicile-travail, important. Le RP1 dresse un état précis de l'offre de transports collectifs (TER²⁴ et autocars²⁵) qui constitue un réseau desservant l'ensemble du territoire avec un niveau d'offre significatif (59 % de la population habitent à moins de dix minutes en voiture d'une gare et 28 % à cinq minutes à pied d'un arrêt de car). Le renforcement de cette offre de transport et la polarisation du développement, résidentiel ou économique, autour de l'axe ferroviaire Lyon – Bourg-en-Bresse constitue l'enjeu majeur souligné en synthèse du chapitre déplacement de l'état initial.

Bien que de qualité pour les deux problématiques qui viennent d'être présentées, l'état initial reste toutefois perfectible sur les points qui suivent

20 RP1 page 83 qui précise en outre qu'« il s'agit donc d'un potentiel de densification brut théorique identifié à l'échelle du SCoT qui a vocation à être pondéré par un taux de rétention foncière intégrant une marge d'erreur liée à l'échelle de traitement ».

21 RP1 page 82 qui précise en outre qu'« il s'agit donc d'un potentiel de densification brut théorique identifié à l'échelle du SCoT qui a vocation à être pondéré par un taux de rétention foncière intégrant une marge d'erreur liée à l'échelle de traitement ».

22 Il aurait été intéressant de savoir si ces données ont été constituées à partir d'une enquête ménage déplacement établie selon le standard national.

23 Contre 20 % de flux entrants.

24 Six arrêts de TER sont présents sur le territoire de la Dombes, le ferroviaire constituant une offre alternative sérieuse à l'usage de la voiture pour les déplacements pendulaires vers les pôles d'emplois de Lyon et Bourg-en-Bresse.

25 Quatre lignes de bus départementales desservent le territoire de la Dombes qui en comptait une seule en 2006.

2.1.3. Paysages

Le volet consacré aux paysages naturels et urbains apparaît peu développé. Il ne présente pas d'étude détaillée des paysages, des typologies urbaines et bâties, ni de repérage exhaustif des patrimoines (urbains, bâtis et naturels).

2.1.4. Risques naturels

Les inondations constituent le principal aléa du territoire doté d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN), dont le risque inondation avec deux types de crues, l'un à écoulement lent en plaine (16 communes concernées) et l'autre à écoulement rapide (2 communes concernées). Près de la moitié des communes du territoire sont par conséquent soumises à un risque d'inondation. En outre, la remontée de l'eau des nappes constitue un risque d'inondation pour la partie sud-est du territoire.

Il identifie comme un atout le fait que le territoire soit doté de plans de prévention des risques naturels (PPRN), permettant de sécuriser le développement urbain en fonction du degré d'aléa et retient comme enjeu pour la révision du SCoT « *la maîtrise du ruissellement en limitant l'imperméabilisation des sols et en préservant les éléments naturels (réseaux de haies, bandes enherbées) qui participent à sa gestion* »²⁶.

Les éléments produits sur cette question sont toutefois assez succincts. La cartographie associée, censée repérer les zones d'inconstructibilité ou soumises à contraintes dans le PPRN et les risques inondation, n'est pas lisible.

2.1.5. Eau

L'état initial souligne le bon état quantitatif et qualitatif des masses d'eau souterraines et le bon niveau de protection des captages. Il relève des pertes élevées sur certains réseaux dont il souligne aussi la dispersion en termes de gestion²⁷ et la faible interconnexion²⁸. Les différents usages, irrigation – eau potable, et leur évolution récente (notamment l'intensification de la culture céréalière) ne sont pas quantifiés.

D'une façon générale, la thématique de l'eau est traitée de manière essentiellement descriptive et l'enjeu lié à la disponibilité de la ressource n'est pas mis en perspective, notamment dans un contexte de changement climatique. La synthèse de l'état initial se limite à affirmer qu'« *une ressource (est) disponible en quantité et durablement pour répondre aux besoins grandissants* ». Cette affirmation est à mettre en regard des arrêtés préfectoraux « sécheresse » qui concernent le territoire depuis plusieurs années et qui ne sont pas cités dans le dossier. Pas plus que l'arrêté préfectoral du 25 avril 2019 classant la situation des eaux souterraines du bassin de gestion Dombes-Certines en niveau d'alerte²⁹.

Les lacunes de l'état initial sur cette thématique peuvent induire une insuffisante prise en compte de l'enjeu de la préservation de la ressource en eau sur le territoire.

2.1.6. Biodiversité

L'analyse des différents types de milieux naturels (aquatiques, ouverts et forestiers) permet de situer les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques. Elle repère également les facteurs de fragmentation des espaces naturels.

La sous-trame des milieux aquatiques qui représente l'ensemble des plans d'eau et leur réseau hydrographique permanent³⁰ est à une échelle peu lisible, à laquelle les zones humides ne peuvent être convenablement identifiées et localisées.

26 RP1, p.128

27 Cette compétence qui ne relève pas de la communauté de communes est gérée par douze structures différentes.

28 Une seule interconnexion existe entre les Puits de Versailleux et ceux de Gévrieux afin de sécuriser l'alimentation en eau des communes desservies par ces captages (source RP1 – page 132).

29 L'assèchement de certains étangs de la Dombes dans le courant de l'été 2019 a été couvert par la presse nationale et régionale : France 3 – Auvergne-Rhône-Alpes - Sécheresse dans l'Ain : « la Dombes bientôt en alerte "crise" » - 27/07/2019 - <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/ain/bourg-bresse/secheresse-ain-dombes-bientot-alerte-crise-1704626.html>

30 Page 36 du RP1.

La carte de synthèse qui exprime la totalité de la « trame verte et bleue », et consolide à ce titre, de multiples informations, mériterait d'être représentée par secteur, à une échelle permettant d'en avoir une lecture plus fine.

Au regard de l'enjeu majeur que constitue la conservation des habitats et des espèces visés par la vaste³¹ zone Natura 2000 de la Dombes³², il serait important de repérer et de qualifier, les secteurs les plus sensibles qui la constituent.

Les sites inscrits au titre des deux directives « habitats » et « oiseaux » sont traités, dans l'état initial de l'environnement, de manière uniforme, alors que les différents éléments d'information disponibles sur cette zone Natura 2000, qui identifient et qualifient les habitats les plus précieux ou vulnérables, auraient permis de les différencier et de les hiérarchiser.

Il conviendrait également de préciser l'état initial des espaces sur lesquels sont pressentis des projets d'aménagement, résidentiel ou économique. Il s'agit des quatre secteurs de projet de zones d'activités structurantes³³ dont deux (Chatillon-sur-Chalaronne et Villars-les-Dombes) sont à l'interface de secteurs couverts par le réseau Natura 2000 et des ZNIEFF de type 1. Il s'agit aussi des périphéries des centralités urbaines qui constituent, potentiellement, des zones d'extension de l'urbanisation.

En l'absence d'un état initial approfondi sur ces secteurs sensibles, le SCoT ne peut ensuite, dans la partie traitant de ses incidences sur le réseau Natura 2000, qu'en rester à un niveau de généralité qui ne peut garantir la bonne prise en compte de l'environnement, dans la définition du projet.

L'Autorité environnementale recommande de compléter et approfondir l'état initial de l'environnement sur les quatre sujets cités plus haut, en particulier sur les secteurs d'inventaires relatifs à la biodiversité les plus sensibles et vulnérables, notamment dans la zone Natura 2000 de la Dombes

2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Le RP2 présente dans sa quatrième partie l'articulation du projet de révision du SCoT avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Parmi les documents évoqués à ce titre, sont notamment cités :

- la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2016-2021 ;
- le schéma d'aménagement et de gestion (SAGE) de la basse vallée de l'Ain ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée-Corse ;
- le schéma régional climat air énergie (SRCAE) de Rhône-Alpes ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Rhône-Alpes.

Le document s'en tient à une démonstration globale en indiquant que le projet de révision de SCoT s'articule avec les grandes orientations des documents cités. L'évaluation environnementale effectue une présentation détaillée des orientations de chacun des documents d'ordre supérieur et décline l'articulation du SCoT avec les objectifs de ces documents. Cette présentation n'appelle globalement, de remarques particulières.

Cependant, au regard de la spécificité du territoire et de la richesse de sa trame des milieux aquatiques, il apparaît nécessaire que le projet de révision du SCoT précise de quelle façon il intègre les préconisations du SDAGE en matière de protection des zones humides ou de compensation, lorsque la réalisation d'un projet conduit à la disparition d'une surface de zones humides ou à l'altération de leurs fonctions. L'obligation de compensation, inscrite dans le SDAGE³⁴, qui prévoit, dans ce cas, la remise en état de zones humides

31 Cette zone couvre une superficie de 47 656 hectares, soit 476 km² (équivalent à un carré de 22 km de côté).

32 La carte des sites Natura 2000, figurant en page 86 du RP2 aurait mérité de figurer dans l'état initial de l'environnement.

33 Sur les communes de Chatillon-sur-Chalaronne, Villars-les-Dombes, Saint-André de Corcy et Mionnay.

34 SDAGE 2016 - 2021 du bassin Rhône-Méditerranée - disposition 6B-04 – page 213.

existantes ou la création de nouvelles zones humides en visant une valeur guide de 200% de la surface perdue, mériterait d'être rappelée dans le DOO du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur ce point.

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le RP2 contient une partie 2, intitulée « *Justification des choix retenus pour la définition du PADD et du DOO* ». Ce chapitre est principalement ciblé sur la démonstration de la bonne articulation entre les intentions et les objectifs du PADD et leur déclinaison dans le DOO. Sans contester l'intérêt de cet exposé, qui aurait toute sa place en introduction du DOO, l'Autorité environnementale relève qu'il traite, de manière incomplète, de la justification du projet au regard de son incidence sur l'environnement.

2.3.1. Scénarios de développement et analyse des solutions de substitution

Le choix d'armature urbaine est présenté dans le DOO et le RP1³⁵ qui renvoie à la méthodologie « *de construction de la structuration du territoire* » clairement exposée en annexe de ce document.

Quatre scénarios de développement, prenant pour référence une population projetée 2018 de 40 122 habitants, ont été étudiés :

- le scénario 1 « tendance de la construction 10 ans à l'horizon 2035 », se traduit par un gain de 6 597 habitants et 4 618 logements supplémentaires ;
- le scénario 2 « tendance de la construction 10 ans corrélé à l'armature à l'horizon 2035 », très voisin du premier, se traduit par un gain de 6 727 habitants et 4 638 logements supplémentaires ;
- le scénario 3 « attractivité renforcée et rééquilibrage du développement vers les communes « gares » à l'horizon 2035 », se voulant plus ambitieux, se traduit par un gain de 10 896 habitants et 6 570 logements supplémentaires ;
- le scénario 4 « développement maîtrisé à l'horizon 2035 » se traduit par un gain de 3 435 habitants et 3 226 logements supplémentaires.

L'Autorité environnementale relève, dans la présentation des données liées à la démographie et au logement, des écarts qui nuisent à la compréhension du projet : gains à l'horizon du SCoT, allant de 3 435 à 5 000 habitants, de 3 226 à 4 000 logements avec des taux de croissance annuelle résultants de +0,47 à +0,7 %³⁶.

L'approche des incidences environnementales porte uniquement sur les émissions de gaz à effet de serre, la consommation énergétique due aux logements, la gestion de l'eau (alimentation en eau potable et assainissement) et la gestion des déchets. Cette analyse aboutit au constat que l'augmentation du nombre d'habitants se traduisant par une augmentation des émissions de GES, de la consommation d'énergie et d'eau potable, des rejets d'eaux usées et de déchets, le scénario 4, qui prévoit la plus faible hausse de population, étant, par conséquent, le moins impactant au regard des incidences pressenties sur l'environnement est le scénario retenu.

Cette analyse n'intègre pas le sujet de la consommation d'espaces dans les incidences des différents scénarios, alors qu'il s'agit de l'un des impacts majeurs du projet de SCoT. On peut toutefois supposer, que le scénario le plus mesuré, en termes de production de logements devrait être, en comparaison des trois autres, plus sobre en termes de consommation foncière.

Sans remettre en cause l'intérêt de cette approche globale des incidences, sur quelques aspects environnementaux, des différents scénarios envisagés, l'Autorité environnementale observe toutefois qu'ils ne sont pas spatialisés.

35 RP1 page 13 - DOO page 38.

36 RP2 – pages 42 / 55.

Or, la question majeure est pourtant bien de définir un scénario, dont la dimension spatiale ait le moins d'incidence possible sur l'environnement. En l'absence de répartition des objectifs de production de logements par commune, d'une synthèse globale et cartographiée de l'état initial de l'environnement et d'une hiérarchisation des enjeux de conservation propres à la zone Natura 2000, la définition d'un scénario territorialisé s'avère impossible.

Dans ces conditions, l'Autorité environnementale considère que l'évaluation environnementale ne s'est pas saisie de la démarche de justification des choix opérés au regard des différentes options possibles, et des objectifs de protection de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer l'étude des scénarios de développement en la fondant sur une approche spatialisée pour en apprécier l'ensemble des incidences environnementales.

2.3.2. Consommation foncière

Les éléments concernant les perspectives d'extension de l'urbanisation, mis en regard du bilan de la consommation foncière pour la période 2005 – 2015 sont exposés de manière dispersée. Aussi, l'Autorité environnementale a dû prendre le parti de les consolider sous forme du tableau ci-dessous.

	bilan consommation foncière 2005 - 2015						objectifs de consommation foncière 2018 - 2035					
	habitat		activité économique		habitat activité éco		habitat		activité économique		habitat activité éco	
	ha	ha/an	ha	ha/an	ha	ha/an	ha	ha/an	ha	ha/an	ha	ha/an
extension	116,4	11,65	36,5	3,65	152,9	15,3	85,0	5,0	100,0	5,9	185,0	10,9
densification renouvellement urbain	31,5	3,15	9,2	0,92	40,4	4,0	non renseigné <i>Toutefois, le SCoT prévoit la réalisation des 2500 logements sur les 4000 prévus à l'horizon 2035 en densification de l'enveloppe urbaine.</i>					
total	147,9	14,80	45,7	4,57	193,6	19,3						

Les objectifs du SCoT traduisent une volonté de réduction significative de consommation foncière qui recouvrent cependant quelques contradictions qui méritent commentaires.

Consommation foncière liée à l'habitat

Le RP2³⁷ souligne que la mobilisation du foncier à vocation d'habitat prévue par le SCoT est à la moitié de la consommation foncière entre 2005 et 2015 ; la Dombes a consommé 116,4 hectares de zones agricoles ou naturelles à vocation d'habitat, soit 11,6 hectares par an.

Cet objectif est décliné par familles de communes pour lesquelles sont également définies des densités de logements par hectare, différenciées suivant qu'il s'agit de secteurs en extension ou en densification.

	Surface d'extension (ha)	Surface d'extension/an (ha)	Surface moyenne/an/commune (ha)
Bassin de vie avec gare	12	0,7	0,35
Bassin de vie sans gare	12	0,7	0,35
Proximité avec gare	20	1,2	0,3
Proximité sans gare	8	0,5	0,17
Villages	33	1,9	0,08
SCoT	85	5	0,14

	Objectifs moyens de densités au sein de l'enveloppe urbaine (Lgt/ha)	Objectifs moyens de densités en extension (Lgt/ha)
Bassin de vie avec gare	40	25
Bassin de vie sans gare	35	20
Proximité avec gare	35	20
Proximité sans gare	30	15
Villages	20	13
SCoT	-	-

Source RP2 – justification des choix – chapitre V-3 – page 40

L'absence d'objectif de production de logements par commune ne permet toutefois pas de garantir que cet objectif de réduction de la consommation foncière contribuera au renforcement des pôles de centralité.

37 Partie 2 justification des choix - chapitre 3.

Consommation foncière liée à l'activité économique

Concernant les choix opérés en matière de développement des zones d'activités économiques, l'objectif affiché est « *d'offrir des emplois proches, afin de réduire les déplacements* » et de « *développer une offre commerciale de proximité* »³⁸.

Sans que la justification n'en soit apportée, le besoin de foncier pour l'activité économique est estimé à 100 hectares soit un rythme de consommation d'espace de 5,90 hectares par an, à rapporter aux 3,65 hectares par an de la période 2005 – 2015. Plus précisément, le RP2 indique que « *le SCoT fixe une augmentation par deux du rythme d'artificialisation des sols à vocation économique* »³⁹.

Il évoque également la zone d'activité de Mionnay, aujourd'hui « *considérée comme viabilisée et partiellement commercialisée* »⁴⁰, d'une surface de 28 hectares dont, pour reprendre les termes du RP2, l'intégration au « bilan de la consommation foncière » porterait les surfaces artificialisées à 65,4 hectares soit un rythme moyen de 6,5 hectares par an. Le RP2 indique ainsi qu'« *en intégrant donc la création de cette zone d'activité, le SCoT maintiendrait le rythme d'artificialisation des sols à vocation économique observé entre 2005 et 2015* ».

L'intégration au bilan de consommation foncière de surfaces qui ne sont pas encore occupées pose question. Cette présentation, très équivoque, masque la forte augmentation de la surface artificialisée au bénéfice de l'activité économique, alors que le doublement du rythme d'artificialisation, cité ci-dessus, paraît parfaitement « assumé ». En outre, elle introduit la question de la prise en compte, ou non, de cette zone d'activité dans l'offre foncière économique en extension de 100 hectares définie par le SCoT.

Au regard de cette ambiguïté, l'Autorité environnementale s'interroge sur le fait de savoir s'il ne faudrait pas plutôt situer l'offre foncière économique définie par le SCoT à 128 hectares et, à ce titre, considérer que les rythmes annuels comparés de consommation foncière des périodes 2005 – 2015 et 2018 – 2035 sont en réalité de 3,65 hectares et 7,53 hectares.

L'hypothèse que le développement de l'emploi passe par une mobilisation du foncier à vocation économique n'est pas justifiée par l'évolution des filières d'activité présentes sur le territoire. Le RP2 évoque la difficulté propre au territoire de la Dombes situé entre des bassins d'emplois attractifs qui captent une grande partie du développement économique mais reste très général sur les perspectives de création d'activités et d'emplois se limitant à indiquer que celles-ci sont portées « *en majorité par le secteur tertiaire* ».

Le RP2 se limite à affirmer que « *ce besoin foncier en matière d'économie traduit directement le projet politique du territoire qui mise fortement sur le développement de l'emploi* ».

S'agissant de la densification potentielle des zones d'activités existantes, les espaces libres sont estimés à 79 % de leur surface. Il est précisé dans le dossier « *qu'ils ne peuvent être considérés comme un potentiel de densification brut* », mais qu'« *ils permettent néanmoins de retenir un enjeu d'optimisation et de requalification des zones d'activités du territoire* »⁴¹.

Le foncier commercialisable, et encore disponible, au sein de ces zones n'est pas mentionné. Ne figure pas non plus au dossier une analyse des densités d'emplois selon les différents types de zones économiques.

L'objectif d'offre foncière économique n'est pas justifié sur la base d'une analyse de l'évolution de l'activité économique et de ses perspectives et sur une hypothèse de mobilisation du foncier économique disponible ou densifiable.

Enfin, le périmètre de l'analyse limité au SCoT de la Dombes, ne peut rendre compte de l'offre foncière constituée et potentielle sur un territoire plus large, à l'échelle des bassins économiques du nord de l'aire métropolitaine de Lyon à laquelle raisonnent les acteurs économiques et les entreprises.

38 RP2- page 24.

39 RP2- page 25.

40 Sans que la surface commercialisée ne soit précisée.

41 RP1 page 105.

L'Autorité environnementale recommande, de reconsidérer l'objectif d'offre foncière économique nouvelle en extension sur la base d'une analyse des besoins fonciers tenant compte à la fois de l'offre définie à une échelle plus large intégrant les bassins économiques du nord de l'aire métropolitaine de Lyon, des potentialités de densification des zones d'activité existantes sur le territoire de la Dombes et des perspectives d'évolution des filières économiques locales, afin de justifier de façon réaliste les objectifs fonciers qui en découlent.

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

L'analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement est présentée dans la troisième partie du RP2 et plus particulièrement dans ses chapitres IV, V et VI :

- évaluation des incidences de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement,
- évaluation des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur les sites Natura 2000,
- impacts potentiels pressentis sur les sites présentant une importance particulière pour l'environnement.

2.4.1. Les incidences de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement

Le chapitre IV se concentre sur l'examen de six thématiques environnementales⁴², dont les enjeux sont rappelés, en listant un certain nombre de questions venant interroger le projet retenu sur ces enjeux. Cette présentation est assez pédagogique. Certaines de ces thématiques appellent les commentaires qui suivent.

La question du renvoi d'un certain nombre de dispositions relevant du SCoT aux PLU est posée à plusieurs reprises dans la suite de cet avis. Elle est d'autant plus sensible qu'il ne paraît pas y avoir, pour le moment, de perspective de réalisation d'un PLU intercommunal.

Ressource en eau

L'augmentation de la consommation d'eau potable domestique est chiffrée à +9 % à l'horizon 2035 du SCoT, par rapport à la situation 2018 à laquelle s'ajoutera celle des activités économiques qui s'implanteront sur le territoire durant cette période, qui n'est pas estimée. Si les effets pressentis du changement climatique sont bien cités, l'analyse de l'incidence du projet de SCoT sur la ressource en eau n'est pas conduite. S'appuyant sur le fait que le PADD « *conditionne le développement du territoire à la capacité des équipements à répondre aux besoins* », le RP2 conclut que « *la demande supplémentaire générée par la nouvelle population sera ainsi bien prise en charge* ». Cette affirmation ne suffit pas à donner l'assurance que l'incidence du projet de SCoT sur la ressource en eau a été convenablement prise en compte.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des incidences du projet de SCoT sur la ressource en eau.

Trame verte et bleue

Le propos sur trame verte et bleue est centré sur la prise en compte des réservoirs de biodiversité que constituent les étangs et le réseau de milieux naturels qui les accompagnent.

Le SCoT distingue deux types de réservoirs de biodiversité selon qu'ils sont considérés comme étant :

- « *à protéger* », pour ceux qui concernent « *les espaces dont l'intérêt écologique est souligné par une reconnaissance par un périmètre d'inventaire, de gestion ou de protection (ex : ZNIEFF de type I) dont l'emprise spatiale est circonscrite* »,
- « *à préciser* », pour ceux qui correspondent « *aux espaces compris dans le site Natura 2000 des étangs de la Dombes, dont le périmètre s'étend sur de vastes espaces, intégrant parfois des communes entières* »⁴³.

42 Trame verte et bleue, paysages et patrimoine, risques naturels, nuisances et pollutions, eau, déchets, énergie.

43 Ces deux citations et les trois qui suivent sont tirées du RP2- page 63.

Pour les premiers, il est prévu que le SCoT impose leur délimitation fine et leur classement prioritaire en zone naturelle (N) ou agricole (A) dans les PLU.

Pour la seconde catégorie, il est précisé que « *concernant les réservoirs relatifs au site Natura 2000 des étangs de la Dombes, au vu de sa large emprise, le DOO autorise le classement en zone U des espaces d'ores et déjà urbanisés. Une densification du tissu pourra donc s'y effectuer* ». Par ailleurs, « *le DOO autorise uniquement au sein de cette typologie de réservoirs, la définition de nouvelles zones à urbaniser* », considérant que « *la réalisation de projets urbains engendrera alors une disparition de certains espaces agro-naturels (...) le DOO impose dans ce cas une démarche de type Eviter, Réduire, Compenser* ».

Les incidences de la mise en œuvre du SCoT sur les sites Natura 2000

Les incidences des dispositions qui précèdent sur les réservoirs de biodiversité situés au sein de la zone Natura 2000 de la Dombes ne sont pas exposées. Celle-ci couvrant un maillage dense sur le territoire du SCoT, les possibilités d'urbanisation ouvertes par ces dispositions, mériteraient d'être précisées et surtout encadrées.

Le SCoT renvoie aux PLU, au titre de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) le soin de procéder à « *l'identification fine des habitats naturels justifiant un statut de réservoir de biodiversité et nécessitant alors une protection stricte* ». En l'absence d'état initial de l'environnement précis sur la caractérisation et la localisation des secteurs de cette zone les plus remarquables, en termes d'espèces et d'habitats naturels, ou encore les plus rares et les plus vulnérables, il n'est pas assuré qu'ils soient convenablement repérés et pris en compte dans les plans locaux d'urbanisme⁴⁴. Compte tenu des enjeux environnementaux majeurs qui caractérisent cette zone Natura 2000, le SCoT, au regard de son rôle d'encadrement des PLU, aurait dû désigner ces secteurs et au titre de la phase « d'évitement » de la séquence « ERC » en proposer la protection et d'y exclure toute nouvelle forme d'urbanisation.

L'affirmation exposée au chapitre RP2 indiquant que « *malgré l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones restreintes du site, le SCoT assure une protection stricte des milieux les plus sensibles* » est contradictoire avec les dispositions adoptées qui ouvrent largement les possibilités d'urbanisation au sein des sites Natura 2000 et, par conséquent, ne prévoient pas de protection stricte des milieux remarquables qui ont conduit à leur désignation.

L'Autorité environnementale relève que le renvoi aux PLU de l'identification des habitats naturels justifiant un statut de réservoir de biodiversité et nécessitant une protection stricte constitue une lacune sérieuse du SCoT et recommande, à ce titre, de revoir l'analyse des incidences des possibilités d'ouverture à l'urbanisation proposée par le projet de SCoT sur le site Natura 2000 de la Dombes.

Concernant les incidences relatives à la consommation d'espace, le RP2 présente les incidences de l'enveloppe de 85 hectares destinée à l'habitat en extension urbaine ainsi que l'enveloppe de 100 hectares prévue pour la consommation d'espaces à vocation économique. Toutefois, la consommation d'espace au sein de l'enveloppe urbaine n'est pas détaillée et elle n'est pas intégrée à l'analyse globale des incidences concernant l'artificialisation des sols.

De plus, la forte augmentation de la consommation d'espaces à vocation économique ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie quant aux impacts qui en découlent.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le document avec une étude de ces impacts, afin d'avoir une analyse complète des incidences sur ce point et notamment sur le choix d'accélération de l'artificialisation des sols à vocation économique.

2.4.2. Les impacts potentiels pressentis sur les sites présentant une importance particulière pour l'environnement

Le SCoT ne localisant pas précisément les secteurs de développement urbain ; l'analyse des incidences

44 Voir la recommandation en fin du paragraphe 2.1.6, page 13.

environnementales pressenties ne porte que sur les zones d'activité susceptibles d'accueillir le plus fort développement. Il s'agit des parcs d'activités économiques et commerciales de Châtillon-sur-Chalaronne (ZA communale et parc d'activités du centre), Saint-André-de-Corcy (ZA La Sure), Villars-les-Dombes (ZA du Colombier et La Tuilerie) et Mionnay (parc d'activités économiques de la Dombes).

L'étude d'incidence sur ces sites de projets, dont certains sont aux abords immédiats de la zone⁴⁵ Natura 2000 de la Dombes ou d'une ZNIEFF de type 1, reste assez générale. Les milieux naturels sensibles sont cités, sans être caractérisés et les mesures d'évitement et de réduction (ER) sont imprécises. Le zonage actuel du PLU propre à ces secteurs n'est pas non plus présenté.

L'exemple des extensions des deux zones d'activités de Villars-les-Dombes traitées dans cette partie du RP2 est assez illustratif de la faiblesse de cette étude d'incidence.

Malgré la forte proximité de la zone Natura 2000 ou de la ZNIEFF de type 1 avec ces deux zones d'activités dont l'extension est prévue par le SCoT (voir illustration suivante) les mesures (ER) proposées sont faibles, imprécises et leur caractère opérant n'est pas démontré :

- « prescriptions en faveur de la biodiversité avec classement prioritaire en zone N, voire A, ou avec des inscriptions graphiques ou un zonage spécifique qui limitent la constructibilité »,
- « analyse d'incidences Natura 2000 dans les secteurs à urbaniser »,
- « préservation par inscriptions graphiques des habitats naturels humides d'intérêt »,
- « Identifier et protéger les éléments naturels relais (boisements, bosquets, haies...) les plus intéressants qui participent aux continuités écologiques »⁴⁶.



L'Autorité environnementale relève l'absence d'analyse des incidences environnementales des projets de zones économiques stratégiques à l'échelle du SCoT, celui-ci renvoyant l'étude d'incidence Natura 2000 à l'échelle du PLU et du projet d'extension de ces zones.

L'Autorité environnementale recommande de mener, à l'échelle du SCoT, sur les projets des zones économiques stratégiques une étude d'incidence, aboutie et complète, sur la zone Natura 2000 de la Dombes.

45 Pour certains, ils sont même situés à l'intérieur de la zone Natura 2000, comme celui de la ZA du Colombier à Villars-les-Dombes.

46 Extraits des mesures ER proposées – RP2 – page 106.

2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

L'article R. 141-2- 5° du code de l'urbanisme rappelle l'objectif poursuivi par la mise en œuvre d'un dispositif de suivi en indiquant que le rapport de présentation « *définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue à l'article L. 143-28. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.* »

Le RP2 présente dans sa cinquième partie, les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma.

Les indicateurs proposés sont, globalement, pertinents et couvrent l'ensemble des thématiques environnementales. Leur nombre important questionne cependant la capacité qu'aura la communauté de communes de les constituer et de les suivre en totalité. Dans ces conditions, une hiérarchisation de ces indicateurs ciblés sur les aspects les plus sensibles du territoire pourrait être envisagée.

La périodicité des indicateurs est pour beaucoup d'entre eux, alignée sur le bilan du SCoT⁴⁷. Or, la production d'un indicateur à six ans (horizon temporel du bilan) ne permet pas de suivre en continu les effets du SCoT.

S'agissant de la préservation du patrimoine naturel, les indicateurs prévus se limitent essentiellement à «prendre acte» des dispositions adoptées par les PLU, en matière de classement surfacique (A-N) ou d'outils réglementaires de protection. Le défaut d'objectif en matière de préservation, dont la responsabilité est renvoyée aux communes, ne permet pas de constituer, sur ce sujet majeur, des indicateurs robustes, permettant de suivre l'évolution de la biodiversité d'un territoire particulièrement remarquable en la matière.

S'agissant du suivi des effets du SCoT sur les pratiques de mobilité, les indicateurs de réalisation des infrastructures et équipements destinés à favoriser la mobilité alternative mériteraient de traiter aussi des flux de déplacements⁴⁸.

L'Autorité environnementale recommande de questionner le nombre d'indicateurs en ciblant ceux qui portent sur le suivi des évolutions des sujets les plus sensibles, de revoir leur fréquence de collecte et de reconsidérer la nature des indicateurs à constituer sur le champ de la biodiversité en les recentrant sur l'évolution des habitats naturels et des espèces les plus vulnérables.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique (RNT) constitue le premier chapitre du RP2. Il présente de façon globale le projet de SCoT, cependant certains éléments clefs du projet de SCoT (choix de l'armature urbaine, objectif démographique, consommation foncière pour l'habitat et les activités économiques, réponse aux enjeux de mobilité durable) ne sont pas présentés.

La cartographie associée à ce résumé, bien que pertinente, est à une échelle peu lisible.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique a vocation à permettre la bonne information du public du projet présenté. Elle recommande de compléter le RNT afin d'intégrer les éléments clés permettant d'appréhender le projet et d'améliorer la qualité de lecture des cartographies présentées.

47 Ce bilan institué par la loi ALUR est obligatoire au bout de six ans suivant l'approbation du document a pour objectif d'évaluer l'efficacité des orientations proposées. Il permet d'estimer les impacts induits par le SCoT, afin d'ajuster la stratégie territoriale à mettre en place. Guide SCoT DGALN – juin 2013.

48 Le recensement des kilomètres de pistes et voies cyclables réalisées ou du nombre d'aires de covoiturage créées n'a qu'assez peu d'intérêt, le vrai sujet étant le suivi des flux de déplacements qu'elles génèrent.

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

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le DOO⁴⁹ ne donne pas d'objectif chiffré, à l'échelle des communes de son territoire, en matière de construction de logements et s'en tient à fixer une limite de consommation d'espaces, naturels, agricoles et forestiers, de 85 hectares en extension urbaine. Les données du scénario résidentiel étant essentiellement indicatives, il est difficile de cerner le projet porté par le SCoT. L'absence de répartition spatiale des nouveaux logements ne permet pas d'attester du fait que la priorité soit réellement donnée à la lutte contre l'étalement urbain, puisque leur construction au sein de l'enveloppe urbaine ne fait l'objet que d'une incitation.

Le SCoT délimite, toujours de manière indicative, les enveloppes bâties sur l'ensemble de son territoire, renvoyant aux communes l'obligation de les définir précisément dans les PLU, en prenant l'année 2018 comme date de référence. Bien que le projet de SCoT indique que les PLU devront prioriser la mobilisation foncière des dents creuses, il n'introduit pas de mesure conditionnant l'ouverture des espaces d'urbanisation en extension à la valorisation du foncier disponible au sein de ces enveloppes bâties.

Le projet de SCoT prévoit d'organiser l'offre foncière économique autour de trois niveaux de zones d'activités (principales, secondaires et de proximité) constituant un ensemble de onze zones réparties sur huit communes. Le total des superficies de ces zones, de 178 hectares⁵⁰ est supérieur à l'objectif d'urbanisation économique de 100 hectares, exposé dans le rapport de présentation, sans que cette différence ne soit expliquée. En outre, bien que la capacité foncière au sein des zones existantes ait été jugée importante, aucune disposition n'est prise dans le DOO pour contribuer à sa mobilisation. Là encore, une mesure conditionnant l'ouverture de nouvelles zones à la valorisation du foncier disponible aurait pu être prise.

Dans ces conditions il n'est pas démontré que le projet prenne convenablement en compte la gestion économe de l'espace qui constitue désormais une priorité nationale.

L'Autorité environnementale recommande, en matière d'offre foncière à vocation économique, de réexaminer le projet de manière à prendre pleinement en compte l'objectif de gestion économe de l'espace en conditionnant l'ouverture à l'urbanisation des espaces en extension à la valorisation du foncier disponible au sein des enveloppes bâties.

Concernant la densité des opérations d'habitat, le DOO prévoit comme mesure⁵¹ des objectifs moyens de densité plus faibles pour le développement résidentiel en extension que pour le développement résidentiel au sein de l'enveloppe urbaine. A titre d'illustration, pour une opération d'habitat réalisée dans une commune classée comme « village », en extension urbaine, la densité moyenne est fixée à 13 logements par hectare. Les densités retenues apparaissent faibles et ne semblent pas prendre en compte l'objectif de gestion économe de l'espace.

Enfin, près de 40 %⁵² de la surface dédiée aux extensions résidentielles sont alloués aux villages ce qui ne peut contribuer au renforcement des centralités, qui constitue pourtant une priorité du projet.

49 DOO - page 50.

50 DOO – page 10.

51 DOO – page 49.

52 33 hectares sur 85 hectares.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer le projet à partir d'une analyse plus fine des besoins d'urbanisation en extension, afin de réduire la consommation d'espace prévue par le SCoT tel que préconisé par l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace⁵³ qui indique : « *la baisse du rythme de consommation d'espace est un préalable impératif avant la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette fixé dans le plan biodiversité* ». ⁵⁴.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

La prise en compte de la biodiversité par le projet de SCoT s'apprécie notamment à l'examen de l'expression retenue sur cette question par le document d'orientation et d'objectifs (DOO). Or, les choix effectués en matière de préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques sont peu apparents au sein du DOO⁵⁵.

Ainsi, alors que le RP2 fait état de « *l'obligation de protéger les réservoirs de biodiversité* » le DOO renvoie aux PLU le soin de « *prendre en compte dans les documents d'urbanisme locaux les réservoirs de biodiversité localisés sur la carte Trame Verte et Bleue* » et « *d'y limiter la constructibilité, en particulier lorsqu'il s'agit des étangs et des milieux naturels situés à leurs abords* ».

Il s'en remet également aux PLU pour l'identification des réservoirs de biodiversité « à préciser » au sein de la zone Natura 2000, ceux-ci devant « *localiser les espaces les plus remarquables* » et leur attribuer un niveau de protection qui ne vise là encore qu'à « *limiter la constructibilité* ». Au vu de son emprise, particulièrement large, le DOO y autorise le classement en zone U des espaces déjà urbanisés dont la densification sera possible, et l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs conditionnée à la réalisation d'une évaluation d'incidences.

Les possibilités d'urbanisation ouvertes au sein des zones Natura 2000 apparaissent potentiellement importantes et impactantes pour les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques du territoire. Ces dispositions sont inadaptées au regard du niveau de cadrage attendu par un SCoT et donnent aux PLU une marge excessive au regard des enjeux existants.

Au regard des choix effectués par le projet de SCoT, l'objectif de préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques n'apparaît pas suffisamment pris en compte.

L'Autorité environnementale recommande de revoir les dispositions du DOO, afin de prendre en compte l'objectif de préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.

3.3. Mobilité durable

Le DOO prévoit de « *faire évoluer les mobilités du territoire en privilégiant l'intermodalité* », cependant les mesures ou recommandations, qui renvoient aux différentes autorités organisatrices de la mobilité (AOM) le soin de s'emparer de ce sujet, apparaissent peu concrètes et leur maîtrise d'ouvrage mériterait d'être précisée.

Parmi les recommandations et mesures du DOO, il est indiqué que « les collectivités locales » :

- « *penseront à l'aménagement d'aires de co-voiturages au niveau des intersections des infrastructures*

53 Instruction interministérielle du 29 juillet 2019.

54 Pour rappel, les données présentées lors du séminaire foncier régional en région Auvergne-Rhône-Alpes, font état d'une reprise de la tendance à l'artificialisation des sols au niveau de la région avec l'artificialisation d'environ 27 km² (l'équivalent de la surface du lac d'Annecy) chaque année.

<http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/mardi-25-juin-2019-seminaire-regional-sur-le-a15492.html>

55 L'ensemble des citations qui suivent sont extraites du DOO – pages 21 à 23.

routières très fréquentées » ; cette recommandation pourrait être définie de façon plus précise et être élevée au rang de mesure afin de lui donner un caractère plus opératoire,
- « *facilitent l'intermodalité autour des gares* » ; cette mesure mériterait également d'être précisée dans sa rédaction pour être pleinement opérationnelle.

De façon pertinente, le DOO retient comme mesure le fait que « *les collectivités locales prévoient les équipements et stationnements adaptés et sécurisés dans les nouvelles opérations et à proximité des équipements, services ou gares* », mais la desserte des gares par les modes de transports alternatifs à la voiture, est toutefois un sujet peu investi.

L'Autorité environnementale recommande de préciser les recommandations et mesures citées ci-dessus afin de les rendre concrètes et de définir des objectifs plus opérationnels.