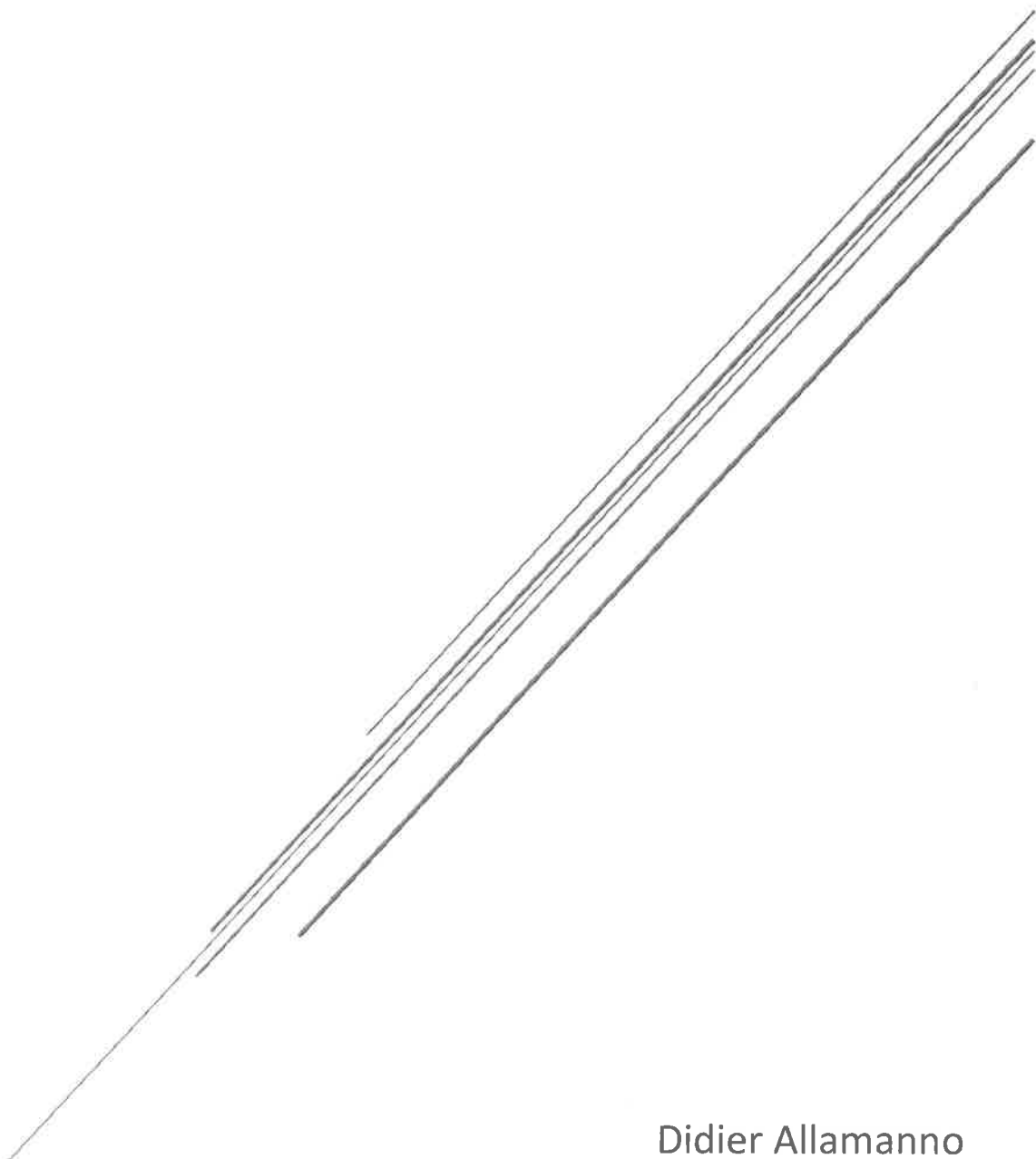


PROJET DE SCOT HAUT BUGEY

Conclusions du commissaire enquêteur



Didier Allamanno
commissaire enquêteur
15 février 2017

OBJET DE L'ENQUÊTE

Le projet soumis à l'enquête publique concernait le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Haut-Bugey élaboré pour le territoire de la jeune Communauté de Communes Haut-Bugey, provenant des 4 intercommunalités ayant décidé de fusionner et regroupant au total 36 communes du département de l'Ain :

- La communauté de communes des Monts Berthiand réunissant les communes de :
Bolozon, Ceignes, Izernore, Leyssard, Matafelon-Granges, Nurieux-Volognat, Peyriat, Samognat, Sonthonnax-la-Montagne et Serrières-sur-Ain.
- La communauté de communes de la Combe du Val-Brénod réunissant les communes de :
Brénod, Chevillard, Condamine, Izenave, Lantenay, Outriaz et Vieu d'Izenave.
- La communauté de communes du Lac de Nantua réunissant les communes de :
Apremont, Béard-Géovreissiat, Brion, Charix, Le Poizat-Lalleyriat, Les Neyrolles, Maillat, Nantua, Port et Saint-Martin-du Fresne.
- La communauté de communes d'Oyonnax réunissant les communes de :
Arbent, Bellignat, Belleydoux, Dortan, Echallon, Géovreisset, Groissiat, Martignat, Montréal-la-Cluse et Oyonnax.

Ce territoire de 500 km² et 58 000 habitants, situé en limite sud du Jura (une partie du parc naturel régional du Haut Jura) est constitué de 2 vallées longitudinales (vallées de Lange et de l'Oignin), d'une cluse latitudinale (cluse de Nantua) entourées d'une ceinture montagneuse.

Ce territoire de moyenne montagne est essentiellement rural et seule Oyonnax ville centre possède plus de 20 000 habitants.

Il est caractérisé par un cadre de vie de qualité dans un paysage forestier et montagnard, varié et ouvert, marqué par l'eau et par les grandes infrastructures est-ouest et nord-sud (routes, voies ferrées et autoroutes).

L'agriculture n'y occupe que 17% du territoire contre 44% dans l'Ain et dédiée majoritairement à l'élevage.

L'industrie y a une présence historique notamment dans la plasturgie fragilisée et l'industrie forestière. 26 000 emplois dont environ 40% d'emplois industriels taux le plus élevé du département.

Ce bassin de vie est en perte de vitalité démographique et de cohésion sociale et territoriale. Des clivages entre différents groupe de population, des fragilités entre des communes perdant des habitants qui émigrent vers d'autres communes dépourvues de services et équipements adaptés. L'offre touristique, malgré des atouts forts, reste peu développée sans réussir à passer d'un tourisme de proximité à un tourisme de destination.

Le territoire souffre d'un manque d'attractivité.

Les objectifs du SCoT sont basés sur une hypothèse démographique ambitieuse mais raisonnable de + 5000 habitants sur 15 ans autour de trois axes :

- un territoire structuré et solidaire
- un territoire conjuguant authenticité et modernité
- un territoire d'ouverture et connecté

détaillés dans le PADD.

Le DOO décline de nombreuses prescriptions et recommandations pour produire sur 15 ans les logements à partir de l'armature urbaine identifiée, soit 65% dans le chapelet urbain, 20% dans la frange ruraine et 15% dans l'espace rural, en atteignant un taux de logements vacants de 7% dans le chapelet urbain et l'espace rural sans augmenter le taux dans la frange ruraine.

Une stratégie de consommation foncière devant réduire de 41% la consommation d'espace portée à 18ha/an, conduit à prescrire des objectifs de densité urbaine de 27 logements/ha dans le chapelet urbain, 19 logements/ha dans la frange ruraine et 14 logements/ha en privilégiant l'urbanisation des dents creuses. L'enveloppe urbaine restant à dresser dans les 3 années.

Le DOO prescrit le maintien de 30% de logements locatifs sociaux sur le territoire et la mixité urbaine et sociale.

En matière de mobilité il prescrit notamment un pôle d'échanges majeur à Brion et un pôle d'échanges à la gare d'Oyonnax, des parkings relais et des aires de covoiturage.

Il prescrit la mise en œuvre de voies douces.

En matière commerciale il prescrit des mesures destinées à renforcer les centralités et limiter le développement des zones commerciales à 20% de l'existant.

L'offre de ZAE (zones d'activités économiques) sera réduite à 116ha (57ha en zones existantes, 11ha en extension, 38ha sur l'aérodrome et 10ha à Bellignat).

Des prescriptions sont inscrites destinées à soutenir et accompagner la structuration et le développement de la filière bois, notamment favoriser l'accès aux forêts.

Des prescriptions sont inscrites pour développer le potentiel touristique et culturel.

Le DOO distingue trois entités géographiques agricoles avec des mesures de préservation et de protection spécifiques selon la nature des espaces (espaces agricoles, espaces agricoles stratégiques) dont la délimitation est renvoyée aux documents d'urbanisme locaux.

Le DOO inscrit diverses prescriptions pour préserver l'environnement et les ressources naturelles, notamment concernant la ressource en eau.

Le DOO classe en 3 catégories les espaces naturels à protéger : les cœurs de biodiversité, les pôles d'intérêt écologiques et les passages contraints en prescrivant des mesures appropriées à chacune.

QUELQUES ELEMENTS CLES DE L'ENQUETE

Décision d'élaboration du SCoT :	5 juillet 2012
Bilan de la concertation et arrêt du projet	19 juillet 2016
Arrêté d'ouverture d'enquête publique	2 novembre 2016

Enquête publique ouverte pendant 36 jours du 29 novembre 2016 au 3 janvier 2017.

9 permanences du commissaire enquêteur tenues dans 8 communes différentes 28 personnes reçues.

9 lieux d'enquête, 9 registres d'enquêtes et une boîte mail dédiée ont permis de recueillir 26 observations.

Procès-verbal de synthèse remis le 16 janvier 2017

Mémoire en réponse reçu le 6 février 2017

CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

L'INFORMATION DU PUBLIC

SUR LE DOSSIER D'ENQUETE PUBLIQUE :

Le dossier du SCoT bénéficiait d'un sommaire et d'une numérotation des pièces permettant de trouver aisément le document recherché. J'aurais aimé que le résumé non technique soit isolé ou au moins mis en tête du rapport de présentation afin qu'il remplisse pleinement son rôle, mais les dossiers étant imprimés lors de mon premier contact avec la CCHB, ce n'était plus réaliste. Je dois néanmoins remercier la CCHB pour avoir rajouté un signet et indiqué en gras le résumé non technique sur le sommaire, le mettant ainsi un peu plus en évidence pour le public.

J'ai particulièrement apprécié la qualité d'analyse du paysage, la clarté de l'exposé, la pertinence de l'analyse et l'originalité des suggestions sur la cohérence territoriale et sur le réaménagement de la cluse par exemple (P99 à 124 du rapport de présentation).

Les tableaux de chiffres situant quasi systématiquement la CCHB par rapport à la France, au département de l'Ain, à la Région, soulignent la pertinence des idées. Malheureusement, pour certains graphiques les unités des abscisses et/ou ordonnées sont absentes (exemple tableau P 397 du PADD) et gagneraient à être ajoutées. D'autres schémas mériteraient une aide à la lecture (exemple schéma P423 incompréhensible en l'état).

La présence de synthèse du diagnostic et des enjeux à chaque fin de chapitre est pratique et utile à la compréhension du thème.

De nombreuses cartographies apportent clarté et lisibilité en permettant des croisements, mais les échelles ne sont pas adaptées pour la quasi-totalité. Tout en

restant au format A4, on aurait pu utiliser la page plus pleinement (exemple P347 du rapport de présentation), certaines cartes perdent tout intérêt (exemple P246, P332, P366 du rapport de présentation). Le comble est je crois à la page 146 du rapport de présentation où l'on trouve deux cartes sur la même page ! L'évolution de la tache urbaine entre 2000 et 2009, information pourtant essentielle, devient illisible.

Probablement par prudence et dans un souci d'exhaustivité légitime le DOO manque de précision pour les prescriptions (exemple prendre en compte la rétention foncière P16 ; délimiter, dans les documents d'urbanisme locaux, les zones agricoles P55) et s'alourdit de recommandations inopérantes ou vides de sens (élaborer une stratégie foncière P48, favoriser les échanges entre les habitants et les agriculteurs afin d'éviter les conflits d'usage).

Malgré un glossaire très incomplet en fin des trois documents et improprement intitulé « liste des acronymes », l'usage immodéré de sigles, rend la lecture malaisée voire incompréhensible à un public habitué a fortiori à un public non averti. (exemple VAD dans carte B17 P73 du rapport de présentation).

Certaines erreurs sont à corriger, j'en citerai quelques-unes sans prétendre à l'exhaustivité :

- Le titre du PADD, le caractère durable porte sur l'aménagement ET le développement, durable doit donc porter la marque du pluriel.
-
- Il conviendrait de mettre à jour les références avec le code de l'urbanisme (exemple P3, P4, P5,... du rapport de présentation, P25 du DOO,...).
-
- Le schéma P398 du rapport de présentation ne semble pas correspondre aux objectifs en matière de logements (6000 indiqué au lieu de 4700 prescription du DOO) et de consommation d'espaces (273 ha ?).
-
- Les cartes de l'armature territoriale ne sont pas correctes Samognat est représentée dans l'espace rural (rapport de présentation P36, P168).
-
- Page 17 du DOO l'encadré en pointillé bleu sensé donner des éléments méthodologiques de compréhension présente la densité urbaine comme un rapport entre un indicateur et une surface, or elle est indiquée partout comme un rapport entre un indicateur et un nombre de logements.

SUR LA CONCERTATION

Le public ne s'est pas montré intéressé si l'on se réfère au bilan de la concertation. Malgré expositions, réunions, publicité et registres d'expression. Il semble apparaître que ce sont surtout les élus qui ont été surtout visés. Le public n'a pas suffisamment perçu les enjeux du SCoT. Il ne semble pas que de nombreuses associations aient été sollicitées ou se soient manifestées pour participer.

SUR LA PUBLICITE DE L'ENQUETE

La publicité de l'enquête a été assurée conformément aux exigences légales.

J'ai pu contrôler l'affichage réglementaire dans plusieurs communes tout au long de l'enquête.

Des publicités complémentaires ont été effectuées mais la presse locale ne s'est pas montrée intéressée, à titre de comparaison Le Progrès du samedi 14 janvier 2017 consacre une page entière à l'annonce de l'enquête publique sur le SCoT du Haut-Jura et le PNR.

SUR LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE ET SES RESULTATS

L'enquête s'est déroulée sans incident comme prévu par l'arrêté d'ouverture du 29 novembre 2016 au 3 janvier 2017.

Toutes les permanences du commissaire enquêteur ont été assurées aux lieux dates et heures prévues. Elles étaient bien réparties :

- dans l'espace : 2 par ancienne communauté de communes
- dans le temps : tout au long du mois d'enquête y compris pendant les vacances de Noël
- dans la semaine : (2 lundis, 2 mardis, 2 mercredis, 1 jeudi, 1 vendredi et 1 samedi
- dans la journée : 6 matins et 3 après-midi dont un jusqu'à 18h30.

La participation du public a été faible, 28 personnes reçues et 26 observations. Soit moins d'un habitant sur 2000 a émis une observation.

SUR L'AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES

D'après les renseignements fournis par la CCHB, 93 personnes publiques associées ont reçu un projet pour avis, 33 se sont exprimées.

16 ont émis un avis favorable.

Aucun avis défavorable

17 ont apporté des réserves ou recommandations.

SUR LE PROJET DE SCOT HAUT-BUGEY

Le projet de SCoT Haut-Bugey cherche à augmenter l'attractivité de son territoire.

Pour cela, il valorise ses atouts :

- Un cadre naturel préservé, apprécié, de qualité et offrant diversité de paysages.
- L'existence d'un outil productif industriel accompagné d'un savoir-faire reconnu.
- Une desserte routière, autoroutière et ferroviaire satisfaisante.
- Une proximité de bassins de vie dynamique (Lyon, Genève)

Le projet réaffirme le rôle de centralité d'Oyonnax et de son chapelet urbain et rééquilibre le territoire en inversant la tendance récente qui voyait le chapelet urbain perdre progressivement ses habitants au profit de la frange rurale mal équipée pour les recevoir, voyant ainsi augmenter dangereusement la consommation des terres agricoles et des espaces naturels.

Ces objectifs s'accompagnent de mesures destinées à diversifier l'offre de logements renforçant ainsi la cohésion sociale tout en maintenant un taux de logement locatif social de 30%. Il faut souligner aussi l'intérêt porté au logement des étudiants et des apprentis.

Ceci s'accompagne d'objectifs de qualité urbaine pour :

- animer les centralités, rééquilibrer le commerce, sans avoir cependant élaboré un DAC (document d'aménagement commercial),
- dynamiser et prioriser le commerce de centres villes
- limiter la création et l'extension des zones commerciales périphériques.

En prescrivant des mesures destinées à pérenniser la ressource forestière et à améliorer l'accès aux forêts, le SCoT soutient l'activité forestière.

Il soutient le développement du tourisme, cherchant à encourager le tourisme de destination en s'appuyant sur les qualités naturelles et paysagères de ses espaces et de son patrimoine.

Des objectifs dynamiques et ambitieux du PADD sont affirmés également en matière environnementale, les enjeux sont pris en compte et des objectifs forts de protection des espaces naturels identifiés mais les prescriptions du DOO ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs annoncés.

L'importance et la fragilité de l'agriculture est prise en considération.

Je reprends à mon compte l'avis exprimé avant moi par plusieurs PPA, et déplore le renvoi par le DOO à des études ultérieures (zonage agricole, enveloppes urbaines,...) et l'utilisation de prescriptions ne reflétant qu'insuffisamment les objectifs du PADD en ne prescrivant pas les mesures adaptées.

L'évaluation de la consommation d'espaces naturels et agricoles reste difficile à appréhender et le suivi n'est que « recommandé » et non prescrit et sa méthode reste peu précise.

Le paysage et le tourisme sont fortement impactés par l'eau, aussi je regrette qu'il ne soit pas fait mention dans les orientations principales de la loi Montagne P467, de la protection des rives des plans d'eaux naturels ou artificiels. Si l'on considère l'existence des nombreux lacs et plans d'eaux du territoire (lac de Nantua, lac de Sylans), les autres restant illisibles sur la carte de la page 264 du rapport de présentation mais néanmoins présents sur le territoire (lac de Coiselet, près de de Lalleyriat,...) je pense qu'une étude permettant la délimitation des rives naturelles et de celles ayant perdu ce caractère aurait eu sa place dans le SCoT.

Enfin, je ne comprends pas pourquoi la CCHB se prive d'un équipement existant de son territoire qui ne paraît pas apparaître comme une « friche » mais plutôt comme un espace offrant de multiples possibilités (aérodrome, lieu permettant l'organisation de spectacles de plein air et de rassemblement de masse, espace de promenade, ...). Il me semble au contraire être en parfaite symbiose avec un objectif principal du SCoT : « développer l'attractivité de son territoire » en ce qu'il offre un atout supplémentaire à la ville centre, non seulement comme équipement sportif, mais aussi comme offrant la possibilité de développer un moyen rapide de mobilité pour les particuliers ou les entreprises. En tout état de cause, l'aérodrome aurait mérité pour le moins une place dans le diagnostic territorial, pas seulement sur la carte des servitudes P366 du rapport de présentation).

Malgré la politique volontariste et ambitieuse pour son territoire, la CCHB ne démontre pas la cohérence d'une offre de 116ha de ZAE avec son développement. La réponse apportée d'un « objectif cohérent avec un développement constaté dans le passé récent » n'est pas suffisante.

AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR

Considérant les différentes observations et remarques exprimées ci-avant,

Considérant aussi que la spécificité territoriale de la CCHB présentant une unité entre le périmètre du SCoT, la communauté de communes et un PLUiH unique en cours d'élaboration gage d'une certaine efficience dans la traduction par le PLU des objectifs du PADD,

Considérant que l'aérodrome constitue un atout pour la CCHB et en tous cas un équipement devant figurer dans le diagnostic territorial,

J'émet un avis FAVORABLE au projet d'enquête public tel que présenté à l'enquête publique avec la RESERVE suivante :

Faire figurer dans le rapport de présentation l'aérodrome comme un équipement existant du territoire ET ne pas retenir la zone d'activité de 38ha sur l'aérodrome comme une prescription (P47 du DOO)

Fait à Culoz, le 15 février 2017

Didier ALLAMANNO
commissaire enquêteur

