



Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

**Avis délibéré de la mission régionale  
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes  
relatif au projet de plan local d'urbanisme intercommunal  
tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H)  
de la communauté d'agglomération « Haut-Bugey Agglomération »  
(département de l'Ain)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-00717  
G 2019-005424

## 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 23 juillet 2019, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait notamment l'avis relatif au projet de plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération « Haut-Bugey Agglomération » (département de l'Ain).

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Joël Prillard, Véronique Wormser.

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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération « Haut-Bugey Agglomération », le dossier ayant été reçu complet le 24 avril 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée le 25 avril 2019 et a émis un avis le 21 mai 2019.

Ont en outre été consultés, la direction départementale des territoires et l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine qui a transmis une contribution le 01 juillet 2019.

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.

**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. R104-25 du code de l'urbanisme).**

## Synthèse de l'Avis

Haut-Bugey Agglomération (HBA) forme une communauté d'agglomération située au nord de la région Auvergne – Rhône-Alpes, dans le département de l'Ain. Le projet de PLUi-H objet du présent avis porte sur le périmètre de l'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2018 qui comportait 36 communes.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du PLUi-H sont :

- la gestion économe de l'espace en particulier le phasage de l'urbanisation<sup>1</sup> au sein de l'espace intercommunal ;
- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- l'adaptation du développement à la ressource en eau et aux capacités de traitement des eaux usées ;
- la préservation du cadre paysager y compris bâti<sup>2</sup> ;
- l'exposition des populations aux risques et nuisances (air et bruit en particulier) ;
- la création de conditions favorables à la mise en œuvre d'une mobilité durable sur un territoire majoritairement rural.

Le dossier devra préciser dans quel délai et sur quelles bases le PLUi-H sera révisé afin de prendre en considération l'ensemble des 42 communes composant aujourd'hui l'agglomération.

Le projet de PLUi-H est fondé sur la même hypothèse de développement de la population que celle retenue en 2017 par le ScoT, en rupture nette avec le taux de croissance actuel du territoire, dont la justification n'est pas apportée dans le dossier et qui fragilise l'ensemble du plan présenté.

Les principales recommandations de l'autorité environnementale portent, outre les points ci-dessus, sur la mise en place d'un dispositif permettant de privilégier la densification urbaine (le projet laissant encore une large place au développement de logements dans l'espace rural et la frange rurale sans convaincre sur le niveau retenu de densification du chapelet urbain, notamment de la commune d'Oyonnax), sur le phasage du projet avec les évolutions prévues en matière de développement de la ressource en eau potable et de la qualité du réseau d'assainissement, et sur la revue des différents zonages afin de s'assurer de leur adéquation avec les objectifs affichés en matière de prise en compte de la biodiversité, du patrimoine paysager et bâti et des nuisances.

L'ensemble des recommandations de l'autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé.

---

1 Notamment l'articulation dans le temps entre les constructions et le développement des réseaux.

2 La convention de Florence (convention européenne du paysage, ouverte à la signature le 20 décembre 2000), dont la France est signataire, définit la notion de paysage dans l'article 1 de son chapitre 1 : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008062a> .

## Avis détaillé

<b>1. Contexte, présentation du projet de PLUi-H et enjeux environnementaux.....</b>	<b>5</b>
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLUi-H Haut-Bugey.....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	8
<b>2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....</b>	<b>9</b>
2.1. Remarques générales.....	9
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution...	10
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.....	12
2.4. Articulation du projet de PLUi-H avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	13
2.5. Incidences notables probables du projet de PLUi-H sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	14
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	15
2.7. Résumé non technique.....	15
<b>3. Qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi-H.....</b>	<b>15</b>
3.1. Maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles.....	15
3.2. Préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	17
3.3. Cohérence du développement avec les ressources et capacités du territoire.....	18
3.4. Préservation du cadre paysager et bâti .....	18
3.5. Exposition des populations aux risques, pollutions et nuisances.....	19
3.6. Mobilité durable.....	19
3.7. Émission de gaz à effet de serre.....	20

# 1. Contexte, présentation du projet de PLUi-H et enjeux environnementaux

## 1.1. Contexte et présentation du territoire



*Illustration 1: Périmètre de Haut-Bugey Agglomération au 01/01/2019 -soulignés en rouge, les noms des six communes intégrées à cette date - (source : [http://www.hautbugey-agglomeration.fr/l\\_intercommunalite.html](http://www.hautbugey-agglomeration.fr/l_intercommunalite.html) et rapporteur)*

Haut-Bugey Agglomération (HBA) forme une communauté d'agglomération située au nord de la région Auvergne – Rhône-Alpes, dans le département de l'Ain, bien desservie par les infrastructures de transport, entre Lyon et Genève. Elle regroupe, depuis le 1er janvier 2019, quarante-deux communes qui totalisent de l'ordre de 64 000 habitants. Six communes ont intégré à l'agglomération à cette date : Aranc, Corlier, Champdor-Corcelles, Evosges, Plateau d'Hauteville et Prémillieu. Auparavant, et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (et le 1<sup>er</sup> janvier 2014 sous le statut de communauté de communes), elle comptait trente-six communes qui totalisent 57 262 habitants (au dernier recensement connu<sup>3</sup>).

Le projet de PLUi-H objet du présent avis, dont l'élaboration a été prescrite le 17 décembre 2015, porte sur le périmètre de HBA au 1<sup>er</sup> janvier 2018, sans mentionner cette évolution. Il ne précise pas dans quel délai le pétitionnaire prévoit de prendre en compte le périmètre actuel de l'agglomération, sachant que la législation de l'urbanisme prévoit pour ce type de circonstance des mesures transitoires<sup>4</sup>. Le projet n'identifie pas à ce stade en quoi l'intégration de ces six communes pourra faire évoluer, ou non, les objectifs en matière de développement du territoire (population et habitat notamment) et plus largement les enjeux en présence, en particulier environnementaux.

**Sans méconnaître l'ampleur des réflexions que représente l'élaboration d'un tel plan, l'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de :**

- **préciser dans quel délai le périmètre du PLUi-H de Haut-Bugey Agglomération sera identique à celui de l'agglomération,**

<sup>3</sup> Chiffres INSEE de 2016.

<sup>4</sup> CF. notamment le II de l'article L. 153-6 du code de l'urbanisme

- **prévoir un bilan intermédiaire du présent PLUi-H à une échéance permettant de prendre en compte ses conclusions dans l'évaluation environnementale qui sera produite à l'occasion de la révision du PLUi-H qui prendra en compte ce nouveau périmètre.**

Dans la suite de cet avis, le terme de HBA, le périmètre qu'il recouvre et les analyses et observations associées concernent l'agglomération dans son périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Sur ce territoire, déjà couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), la population a diminué de 0,15 % par an entre 2006 et 2016.

L'espace intercommunal est inscrit dans son intégralité en zone de montagne<sup>5</sup> et son siège, Oyonnax, concentre près de 40 % de la population résidente<sup>6</sup>. Le territoire de Haut-Bugey Agglomération est principalement traversé par deux vallées nord-sud (celle de l'Ain et celle de l'ensemble Oignin-Lange) et par une cluse est-ouest (la cluse de Nantua) ; il est par ailleurs localisé pour partie au sein du parc naturel régional (PNR) du Haut-Jura<sup>7</sup>.

Majoritairement rural et situé en « moyenne montagne », à des altitudes maximales de l'ordre de 1100 mètres, il est recouvert à 70 % d'espaces forestiers et se situe à la croisée de plusieurs ensembles écologiques d'importance (Revermont, plateau du Retord et massif du Jura). Il est ainsi reconnu sur le plan environnemental par le classement de plusieurs secteurs en zone Natura 2000 et l'identification de plusieurs de ses milieux naturels en tant que zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)<sup>8</sup>. La valeur de ses paysages et son caractère patrimonial peuvent également être soulignés au travers de la présence en son sein de neuf sites classés et trois sites inscrits.

Historiquement, sur le plan économique, ce territoire aux vallées aisément aménageables, a été et reste structuré par la plasturgie<sup>9</sup> et l'industrie du bois.

---

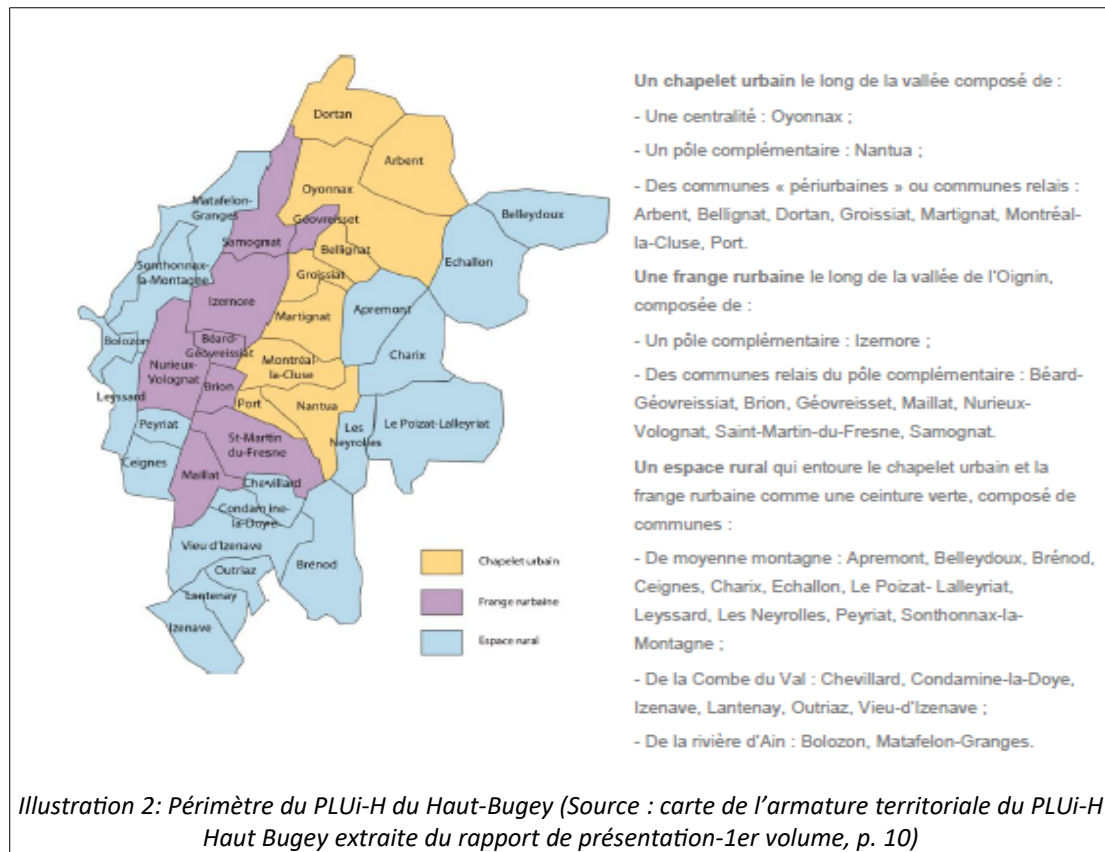
5 La totalité du territoire intercommunal doit satisfaire aux dispositions de la loi montagne du 9 janvier 1985, complétée en décembre 2016 par la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « loi montagne II ». Cette loi instaure notamment le principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante à l'exception de dispositifs dérogatoires encadrés strictement par ailleurs.

6 31 communes sur les 36 de l'intercommunalité ne dépassent pas le seuil de 3 000 habitants.

7 Les communes de Dortan et Belleydoux sont situées intégralement dans le périmètre du PNR, dix autres communes sont sous la compétence du PNR en ce qui concerne le « grand cycle de l'eau » (notamment pour la gestion des zones humides).

8 Au titre de Natura 2000, trois sites d'intérêt communautaire (SIC) : « Revermont et gorges de l'Ain », « plateau du Retord et chaîne du Grand Colombier », « Crêts du Haut-Jura » et une zone de protection spéciale (ZPS) : « Crêts du Haut-Jura ». Deux arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) assurent également une protection environnementale : l'un de 11 ha au total s'étend sur plusieurs communes et vise à protéger les oiseaux rupestres, l'autre est l'Étang des Loups, situé sur le plateau de Brénod. Le territoire comprend par ailleurs 78 ZNIEFF de type I et 6 de type II (« Revermont et gorges de l'Ain », « massifs du Haut-Bugey », « ensemble formé par la haute chaîne du Jura, le défilé de fort l'écluse, l'Étournal et la Vuache », « massifs occidentaux du Bugey », « réseau de zones humides du plateau de Brénod », « ensemble formé par le plateau de Retord et la chaîne du Grand Colombier »).

9 Plus de 5000 emplois dépendent localement de cette activité en 2013. Dès l'après-seconde guerre mondiale, la plasturgie se développe dans les vallées du Haut Bugey, en particulier sur Oyonnax pour constituer un technopôle d'envergure européenne dénommé « Plastics Vallée » au début des années 1990, en référence à la Silicon Valley.



## 1.2. Présentation du projet de PLUi-H Haut-Bugey

Par délibération de prescription en date du 17 décembre 2015, l'intercommunalité a engagé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H). L'ancienne communauté de communes d'Oyonnax (10 communes) inscrite dans Haut-Bugey Agglomération disposait déjà d'un PLUi. Certaines communes disposaient à cette date de plans d'occupation des sols (POS), d'autres de PLU ou de cartes communales.

Le projet de PLUi-H recouvrant en totalité le périmètre du SCoT du Haut-Bugey approuvé le 14 mars 2017, il décline l'ensemble des objectifs du SCoT en les territorialisant aux échelles communales<sup>10</sup>. Il s'appuie sur l'hypothèse d'une croissance moyenne annuelle de la population de 0,5 % par an, mise en œuvre sur 12 ans, de juin 2017 à 2029<sup>11</sup> ce qui correspond à l'accueil de 4 000 habitants supplémentaires et la programmation d'environ 3 800 logements (2015 logements issus du desserrement des ménages de 2,4 à 2,2 personnes par logement et 1818 pour le besoin de croissance) répartis comme suit : 65 % en chapelet urbain, 20 % en frange rurale et 15 % en espace rural. Le dossier ne présente cependant pas de synthèse de la contribution de chaque commune à cet objectif, rapportée à leur population, pour chacun de ces secteurs.

Ce taux de croissance, qualifié d'ambitieux par l'Autorité environnementale dans son avis du 18 octobre 2016 sur le projet arrêté de SCoT du Haut Bugey<sup>12</sup>, est reproduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi-H présenté par l'intercommunalité

<sup>10</sup> En particulier au travers du document opposable au PLUi-H, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT, fixant des prescriptions qui viennent orienter le développement du territoire sur une période de 15 ans, de 2017 à 2032.

<sup>11</sup> PADD p.8 : « le SCoT sur lequel s'appuie le PLUi-H a été pensé sur une prospective de 15 ans dont l'entrée en vigueur est actée en juin 2017. Le PLUi-H dont l'approbation est prévue fin 2019, doit permettre une mise en œuvre théorique de 10 ans. Afin d'intégrer les évolutions du territoire depuis juin 2017, le projet de PLUi-H et les orientations quantitatives de son PADD sont donc estimées sur une durée de 12 ans, couvrant à la fois la phase d'élaboration et la phase de mise en œuvre du PLUi-H ».

<sup>12</sup> [http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2016-AUPP-0060\\_SCoT\\_haut\\_bugey\\_delibere.pdf](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2016-AUPP-0060_SCoT_haut_bugey_delibere.pdf) : il sera utilement renvoyé en particulier à la partie 2.4 de l'avis sur l'explication des choix retenus par le projet de SCoT. Sur d'autres aspects examinés dans le cadre du présent avis, les recommandations émises dans cet avis antérieur pourront le cas échéant être ré-invoquées.

En concordance avec celui du SCoT, le PADD du PLUi-H comporte les cinq axes stratégiques suivants :

- axe 1 : « *promouvoir une organisation territoriale source d'attractivité* » ;
- axe 2 : « *développer un urbanisme de qualité et économe en foncier* » ;
- axe 3 : « *améliorer la réponse aux besoins en logements dans leur diversité et la qualité du parc d'habitat* » ;
- axe 4 : « *favoriser le développement économique du territoire en affirmant sa vocation industrielle, agricole et forestière* » ;
- axe 5 : « *faire du territoire un pôle d'excellence du développement durable* ».

En se fixant ces différents objectifs, le projet de PLUi-H annonce une consommation d'environ 319 ha d'espaces agricoles et naturels<sup>13</sup> toutes vocations confondues dont la répartition par vocation du sol est la suivante :

- 149 ha en extensions ou « cœur de ville »<sup>14</sup> et 33 ha en dents creuses à destination de l'habitat ;
- 68 ha en extensions et 33,7 ha en dents creuses, à destination des activités économiques ;
- 35 ha à destination des équipements et des activités de loisirs dont celles liées au tourisme.

Un total de 138 emplacements réservés est également inscrit au PLUi-H, représentant une consommation de plus de 47 ha d'espaces naturels et agricoles (ce total ne comprend pas les emplacements réservés correspondant à des périmètres de protection de captage d'eau potable).

L'encadrement du développement projeté par le PLUi-H est assuré notamment par la mise en œuvre d'environ 120 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles dont 5 valent unités touristiques nouvelles (UTN) locales<sup>15</sup>. La liste de ces OAP n'est dressée dans aucun des documents fournis ce qui nuit à la lisibilité du projet d'ensemble.

### 1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLUi-H sont :

- la gestion économe de l'espace en particulier le phasage de l'urbanisation<sup>16</sup> au sein de l'espace intercommunal ;
- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- l'adaptation du développement à la ressource en eau et aux capacités de traitement des eaux usées ;
- la préservation du cadre paysager y compris bâti<sup>17</sup> ;
- l'exposition des populations aux risques et nuisances (air et bruit en particulier) ;
- la création de conditions favorables à la mise en œuvre d'une mobilité durable sur un territoire majoritairement rural.

---

13 Chiffre énoncé au rapport de présentation « Évaluation environnementale » p.155, incluant les dents creuses mobilisables à vocation d'habitat ou d'économie. Un coefficient de rétention foncière pour l'habitat, d'environ 25 % est appliqué au potentiel de densification identifié. Ce chiffre ne tient pas compte des 43 secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) répartis sur 207 ha du territoire ainsi que des possibilités d'artificialisation offertes par le règlement des zones agricoles A ou naturelles N.

14 Selon la définition du rapport de présentation-justifications p.321 : « *Les zones naturelles et agricoles « cœur de ville » sont des espaces non urbanisés (...) entourés par l'enveloppe urbaine de la commune, mais sans être comptabilisés dedans. (...) Leur ouverture à l'urbanisation participe (...) mathématiquement parlant, à une augmentation du volume (en ha). Mais elle ne contribue pas à son étalement (en surface).* »

15 Une seule UTN constitue une nouvelle implantation, à Izernore, tandis que les quatre autres sont des extensions de sites à vocation touristique, à Samognat pour deux d'entre eux, à Vieu d'Izenave et à Le Poizat-Lalleyriat.

16 Notamment l'articulation dans le temps entre les constructions et le développement des réseaux.

17 La convention de Florence (convention européenne du paysage, ouverte à la signature le 20 décembre 2000), dont la France est signataire, définit la notion de paysage dans l'article 1 de son chapitre 1 : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008062a>.



## 2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

### 2.1. Remarques générales

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à élaborer le projet de document d'urbanisme en tenant compte des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit ainsi retranscrire cette démarche en intégrant notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, une justification des choix effectués, une évaluation des incidences du projet de document ainsi qu'une description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs prévisibles.

Le rapport de présentation (RP) se décompose en trois volumes intitulés respectivement :

- « *Rapport de Présentation* », ce premier volume comprenant notamment le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement, il est désigné ci-après « RP1 » ;
- « *Rapport de Présentation-justifications* », ci-après désigné « RP2 » ;
- « *Rapport de Présentation- évaluation environnementale* », ci-après désigné « RP3 ».

Les différents éléments requis aux termes de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme relatif au contenu des PLU au titre de l'évaluation environnementale sont formellement présents au RP.

En raison notamment du caractère strictement identique des périmètres géographiques du SCoT et du PLUi-H du Haut Bugey, le RP produit dans le cadre du PLUi-H, invite nécessairement à une comparaison avec celui du SCoT approuvé en mars 2017. Les renvois très fréquents au SCoT dans le RP attestent de l'articulation entre le document du SCoT et du PLUi-H : « *les travaux d'élaboration du PLUi-H HBA, portant sur le même territoire que le SCOT HBA, ont débuté avant même l'approbation du SCOT. La continuité entre ces deux documents est donc particulièrement forte : l'élaboration du PLUi-H s'appuyant sur les diagnostics menés dans le cadre du SCOT et en réinterrogeant les résultats.* »<sup>18</sup>. Cette construction continue ne peut être perçue que favorablement dans le cadre de la recherche d'une cohérence externe du projet de PLUi-H.

Ce plan conduit par voie de conséquence à s'interroger à nouveau sur le projet de développement construit par le SCoT et sur les leviers dont ce dernier peut disposer sur les territoires communaux.

Globalement, le RP bénéficie très largement du diagnostic conduit au SCoT dont il reprend les cartographies ; il apporte cependant des précisions sur certains thèmes (le paysage en particulier) venant compléter utilement le travail déjà réalisé sur le territoire intercommunal. Toutefois, certains aspects auraient mérité d'être actualisés de manière à rendre compte de la poursuite de certaines études sur le territoire ou simplement de restituer des données disponibles plus récentes (par exemple relatives au réseau d'eau potable dont les données présentées dans le dossier datent de 2013, aux énergies renouvelables, à la transition énergétique dont les données datent de 2005, à l'état du réseau d'assainissement). Le RP du PLUi-H diffère de celui du SCoT dans sa présentation de l'état initial de l'environnement (EIE) qui semble moins approfondi, regroupant l'analyse des thématiques environnementales dans une synthèse.

Le RP gagnerait en outre en clarté et en lisibilité en limitant les répétitions entre ses différents volumes et notamment entre le troisième volume du RP dénommé « Évaluation environnementale » et les deux autres :

- la formulation des enjeux environnementaux figure à deux reprises dans le RP1 sous forme différente puis dans le RP3 à l'identique d'une des formes présentées dans le RP1<sup>19</sup> ;

---

18 RP3 p.71.

19 RP1 p.365 à l'issue de la synthèse globale sur l'EIE puis p.425 sous une seconde forme plus courte. C'est cette dernière forme qui est reprise ensuite dans le RP3 p.65.

- les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement sont traitées au RP1 et au RP3<sup>20</sup> ;
- une partie de l'explication des choix retenus présente au RP2 est reprise in extenso dans le RP3<sup>21</sup> ;
- une partie méthodologique relative aux dispositions du PLUiH est répétée à deux reprises au sein du RP3<sup>22</sup>.

Une revue de ces trois documents permettrait en outre de corriger des incohérences ou préciser des données dont certaines sont mentionnées dans la suite du présent avis.

**L'Autorité environnementale recommande, pour la bonne information du public, de faire évoluer la structure du rapport de présentation afin d'éviter les répétitions et le cas échéant les incohérences entre ses différentes parties.**

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

Si le RP bénéficie de la qualité des études menées dans le cadre du SCoT au travers de cartographies utiles et accessibles, les synthèses relatives à la formulation des enjeux environnementaux apparaissent génériques et sont faiblement territorialisées<sup>23</sup>. L'enjeu paysager fait cependant l'objet au sein du RP1 d'un traitement spécifique (a contrario dans le RP3, il est intégré à l'EIE) : il est actualisé par rapport au RP du SCoT à partir de données de janvier 2017 qui sont en outre spatialisées dans certains cas par des nouvelles cartographies<sup>24</sup>.

À l'échelle du PLUi-H, l'analyse conduisant à la hiérarchisation des enjeux environnementaux, nécessaire à la bonne définition du projet vis-à-vis de l'environnement, ne ressort pas réellement.

En revanche, à l'échelle des sites de projet, une méthodologie visant à hiérarchiser les enjeux liés à la biodiversité est présentée. Elle se focalise sur les sites faisant l'objet d'une OAP<sup>25</sup>. La superposition des zonages de protection environnementale (Natura 2000, APPB), de certains milieux sensibles (ZNIEFF, zones humides) facilite l'appréhension globale du projet de développement urbain déployé par le PLUi-H au travers de ses OAP. En revanche, le format de la carte qui en rend compte (A4), est trop réduit pour permettre d'identifier les caractéristiques des milieux dans lesquels sont localisées les OAP.

Une analyse croisée a également été conduite pour chacun des sites d'OAP selon trois entrées : « enjeu agricole », « enjeu réseau », « enjeu TVB »<sup>26</sup>. Celle-ci n'est cependant pas restituée dans le dossier ce qui empêche d'appréhender les enjeux liés à chaque site de projet couvert par une OAP.

In fine, à l'échelle des sites de projet sont pris en compte pour la hiérarchisation des enjeux les thématiques suivantes : biodiversité (par les zonages de protection et inventaires et par les continuités écologiques), agriculture et réseaux. En revanche il ne semble pas que l'enjeu paysage ait été pris en compte à ce stade.

20 RP1 p.419 à 422 identique à RP3 p.65 à 68.

21 Le contenu du RP3 p.84 à 95 est strictement identique à celui du RP p.273 à 284.

22 RP3 p.21 à 26 puis p.77 à 83.

23 Les grands principes des politiques publiques applicables aux documents de planification sont ainsi présentés comme des enjeux environnementaux du PLUi-H au RP3 p.65 : « *la maîtrise de la consommation d'espace (étalement urbain, mitage, limitation de la fragmentation du territoire) et l'artificialisation des sols ; la préservation des espaces naturels et le maintien d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels, agricoles et forestiers ; la gestion de la ressource en eau ; la préservation des paysages en tant qu'éléments de cadre de vie des habitants ; la prise en compte des risques et nuisances dans tous les choix d'urbanisation.* »

24 RP1 p.373 à 414 : « *structures paysagères du Haut-Bugey* » ; « *entités paysagères du Haut-Bugey* » ; « *qualités et pressions paysagères* » ; « *éléments de qualité paysagère* » ; « *éléments vulnérables* », « *éléments d'agression* ».

25 Un tableau présent au RP2 p.77 qualifie sur 14 communes de sites d'OAP, l'intérêt écologique de nul, faible, moyen ou fort au travers de six critères : « *flore* », « *avifaune* », « *mammalofaune* », « *herpétofaune* », « *batrachofaune* », « *entomofaune* ». Certains de ces derniers termes, plus experts, mériteraient d'ailleurs d'être définis en vue d'une appropriation satisfaisante par le public.

26 RP3 p.82.

**Sur la thématique des milieux naturels et de la biodiversité**, l'état initial a été réalisé sur la base de recherches bibliographiques et d'expertises de terrain pour certains sites. Le nombre de ces derniers n'est pas clairement établi du fait de l'absence d'articulation claire entre le RP2 qui d'une part, évoque la production d'une « note environnementale » sur 19 sites de projets qualifiés de « sensibles » et le RP3 d'autre part, qui fait allusion à un diagnostic d'octobre 2018 portant sur 24 « sites d'urbanisation future » correspondant à des sites d'OAP<sup>27</sup>. Ce dernier diagnostic n'est pas annexé au RP, il en est juste produit une synthèse des éléments principaux au sein du RP3 (p.178 à 181) parmi lesquels sont sélectionnés quatre sites de projet dits « d'enjeux forts ».

Le travail de déclinaison de la trame verte et bleue a déjà été réalisé dans le cadre des études du SCoT<sup>28</sup>, le projet de PLUi-H le reprend à son compte.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser l'origine des données utilisées pour effectuer l'analyse des enjeux environnementaux des sites de projet, de joindre au dossier les études réalisées et de compléter les analyses par une cartographie des enjeux écologiques à l'échelle de chaque site de projet (intégrée par exemple aux fiches d'OAP).**

**L'évaluation de la consommation des espaces naturels et agricoles** est présentée au travers de l'analyse de l'évolution de la tache urbaine de 2008 à 2018<sup>29</sup>. Cette analyse fait ressortir une progression de 203 ha de celle-ci. Il est constaté que ce sont celles d'Oyonnax et d'Izernore qui ont le plus augmenté durant cette dernière décennie. La méthode qui permet d'établir cette analyse n'est toutefois pas précisée. Il n'est pas indiqué si (et comment) cette analyse prend en compte l'urbanisation effective des espaces ou celle des zonages d'urbanisation. Pourtant, il est nécessaire de fonder les nouveaux objectifs du PLUi-H et l'évaluation environnementale afférente à partir d'un état de la consommation effective d'espaces et non pas de zonages antérieurs d'urbanisation. Par ailleurs, si intéressante soit-elle, en ne rendant compte que de l'expansion de la tache urbaine, cette analyse ne mesure que partiellement la réalité de la consommation d'espace en ne considérant pas l'artificialisation potentiellement réalisée au sein des terrains naturels ou agricoles situés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine déjà existante en 2008.

L'approche présentée apparaît donc sommaire d'autant qu'elle ne distingue pas les consommations induites selon les différentes vocations des sols (habitat, économie, équipements et loisirs), ce qui ne permet pas un comparatif facile avec le projet de PLUi-H retenu par la suite, dimensionné en partie sur la période d'analyse (de juin 2017 à fin 2018). Il serait donc utile de présenter un état de la consommation foncière en termes d'habitat, de l'état 0 du SCoT à la phase d'arrêt du PLUi-H<sup>30</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser la méthodologie qui a été utilisée pour analyser la consommation d'espace entre 2008 et 2018, de différencier l'évolution de la consommation effective d'espace de celle des zonages d'urbanisation, d'intégrer à l'analyse de la consommation d'espace les espaces consommés à l'intérieur des enveloppes urbaines et de distinguer les consommations par vocation des sols.**

**S'agissant des potentiels fonciers mobilisables à l'intérieur des enveloppes urbaines communales**, la méthodologie manque de clarté dans sa restitution aussi bien concernant l'habitat que pour les activités économiques. La chaîne de déduction des surfaces contraintes ne pouvant être mobilisables est très rapidement évoquée : un potentiel de 55 ha de surfaces résiduelles pour l'habitat et de 57 ha pour les zones d'activités économiques est dégagé de l'analyse du RP1. Il apparaît que les chiffres de rétention foncière sur les dents creuses à vocation d'habitat varient assez sensiblement selon les strates urbaines<sup>31</sup>

27 RP2 p.71 & RP3 p.178.

28 Carte F-21 du RP1 p.258 présentant une hiérarchie de la trame verte et bleue : « coeurs de biodiversité aquatiques et terrestres », « pôles d'intérêt écologique », « corridor fuseau », « corridor à maintenir ou à restaurer » etc.

29 RP1 p.199 à 206.

30 « *Tout permis accordé depuis cette date [juin 2017] est en effet comptabilisé comme production de logement et mobilisation foncière qu'il s'agisse d'extension ou de densification* » (RP1 p.208).

31 La carte E-11 « dents creuses et rétention foncière par strate » du RP1 p.209 fait deviner une rétention foncière plus prononcée (au moins 1/3 du total d'après le diagramme présenté) pour l'espace rural en comparaison de la frange urbaine (moins de 25%) et du chapelet urbain (près de 25%).

sans qu'il soit avancé d'explication à ce sujet dans le RP, la cartographie présentée (carte E11 p.209 du RP1) étant à cet égard de mauvaise qualité.

Le nombre de logements escompté à l'intérieur des enveloppes urbaines n'est pas non plus clairement défini au regard du fait que « *leur configuration, la faible maîtrise foncière ne permet pas ainsi par l'application d'une densité moyenne de définir un volume de production de logements* »<sup>32</sup>.

Quant aux zones d'activités économiques (ZAE), le bilan établi en leur sein dégage environ 57 ha de surfaces disponibles<sup>33</sup>.

Le dossier ne donne en outre pas d'information sur l'usage fait par la collectivité -pendant la période 2008-2018 par exemple- des leviers à sa disposition pour influencer sur la rétention foncière.

**L'Autorité environnementale recommande de clarifier les modalités d'évaluation du taux de rétention foncière et de préciser quel usage la collectivité a fait des leviers à sa disposition pour influencer sur celui-ci dans les dernières années notamment.**

**Concernant le patrimoine, paysager et bâti**, l'état des lieux du PLUi-H présente des avancées par rapport à celui du SCoT, comme cela a déjà été évoqué. Cependant, les analyses présentées apparaissent fondées essentiellement sur des repérages qui ne constituent pas une analyse exhaustive du patrimoine paysager, naturel et bâti, urbain et rural, du territoire. Elles ne sont pas restituées par typologie de patrimoine bâti notamment, alors que certaines existent (comme le mentionne la contribution des services concernés). Les zonages réglementaire ne sont pas tous identifiés (protection relative aux monuments historiques, aux sites classés ou inscrits par exemple).

**L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial du patrimoine paysager, sans oublier le patrimoine bâti et urbain remarquable.**

**Concernant enfin la thématique de l'eau potable**, le RP1 restitue l'analyse déjà produite dans le cadre des études du SCoT reposant sur le diagnostic établi par le schéma directeur d'alimentation en eau potable des communes de l'est du département de l'Ain, validé en juin 2013. Cette analyse faisait état de situations critiques en termes de quantité et de qualité de la ressource en eau sur certains secteurs du territoire intercommunal. La prise de compétence par Haut-Bugey Agglomération de la distribution en eau potable depuis 2017 devrait conduire celle-ci à présenter un bilan besoins-ressources actualisé. Or les tableaux présentés ne permettent pas d'évaluer précisément les dépassements constatés sur plusieurs secteurs d'approvisionnement<sup>34</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande d'intégrer les derniers éléments de connaissance relatifs à la connaissance du réseau d'approvisionnement d'eau potable, ce d'autant que la communauté d'agglomération dispose désormais de la compétence de gestion de l'eau potable depuis 2017.**

### **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**

L'explication des choix retenus dans le cadre du projet de PLUi-H est exposée dans le RP2 qui fait l'examen des orientations du PADD, des OAP et des différentes dispositions réglementaires mises en place. Cette partie repose sans surprise sur le projet de SCoT qui n'exposait pas de comparaison avec un scénario tendanciel ni d'analyse de variantes vis-à-vis du choix finalement retenu<sup>35</sup>.

---

32 RP1 p.211 : l'approche « théorique » conduit à l'estimation d'un potentiel de 550 logements tandis que l'affinage en phase d'arrêt conclut à la réalisation de 874 logements sur 25 ha en zone U, chiffre finalement réduit à 490 « *compte tenu des projets de logements fléchés au sein des zones d'extension* ».

33 RP1 p.127, on verra que ce total n'est pas ultérieurement retenu dans la définition du projet. En effet, par exemple, alors qu'ils décrivent la même réalité les diagrammes portant sur l'occupation des ZAE définies au SCoT diffèrent entre le RP1 p.127 et le RP2 p.141.

34 RP1 p.310 à 312 : le tableau présenté propose une estimation qualitative des problèmes d'approvisionnement en situation actuelle et future, la situation d'une partie des zones de distribution n'est d'ailleurs pas connue à l'état futur en 2030. En outre, le dossier n'indique pas clairement que les projections à 2030 des zones de distribution correspondent bien à celles actées par le SCoT et le PLUi-H du Haut-Bugey.

35 Cf. Note de bas de page n° 12 du présent avis renvoyant à l'avis de la MRAe en date du 18 octobre 2016.

Il convient toutefois de remarquer que le projet de PLUi-H vient apporter un correctif important au dimensionnement du SCoT du fait d'une surévaluation du nombre de logements vacants mobilisables au sein de la strate « chapelet urbain ». Ce correctif apporté conduit, pour conserver le même nombre de création de logements, à projeter la production supplémentaire d'environ 180 logements neufs et la consommation de 6 ha de plus qu'initialement prévu<sup>36</sup>. Les logements se répartiraient<sup>37</sup> in fine donc ainsi : 27 logements par hectare en zone urbaine (sur 70 ha), 19 en frange urbaine (sur 42 ha) et 14 en zone rurale (sur 37 ha).

La justification des besoins en construction, axée notamment sur le projet démographique incluant le desserrement des ménages, n'est pas explicitée au regard de la programmation de l'habitat contenue dans le programme d'orientations et d'actions (POA)<sup>38</sup>.

Du point de vue des activités économiques, le RP2 apporte également des corrections par rapport au dimensionnement acté par le SCoT en faisant apparaître une réduction du foncier in fine disponible au sein des ZAE existantes, de 57 ha à 33,7 ha en raison de « l'évolution urbanistique ou réglementaire »<sup>39</sup>. Cette prise en compte a pour effet de majorer parallèlement la surface d'extension dédiée au parc industriel ouest de Veyziat à Oyonnax, inscrite au SCoT comme ZAE prioritaire (de 11 à 18,7 ha).

Sur le point précis de cette réduction du potentiel de densification au sein des ZAE existantes, des incohérences subsistent car la base correctrice (état zéro du SCoT de juin 2017, RP2 p.315) fait encore état d'un potentiel de 57 ha en cohérence avec l'EIE.

Enfin, de façon plus générale, l'analyse du potentiel de densification apparaît trop globale, sans s'appuyer sur une analyse fine du tissu urbain, des formes urbaines et architecturales.

Quant aux secteurs de projet, leur localisation n'est pas confrontée à d'autres options raisonnablement possibles au regard de l'environnement<sup>40</sup>. Une présentation des sites aménageables classés en zones 1AU, Ux souligne toutefois l'évitement des enjeux environnementaux les plus forts à l'intérieur des périmètres initialement délimités<sup>41</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande d'analyser le potentiel de densification à partir d'une analyse plus précise des formes urbaines et architecturales existantes, de détailler la justification des besoins en construction de logements et en surfaces économiques et de mettre en cohérence les objectifs du PADD et la programmation inscrite au POA dimensionnant le projet du PLUi-H.**

## 2.4. Articulation du projet de PLUi-H avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Cette partie comprise dans le RP3, notamment au travers la présentation de l'articulation du PLUi-H avec le SCoT, apparaît de qualité, à la fois structurée, claire et précise, renvoyant directement aux prescriptions édictées par le DOO du SCoT et faisant une analyse nuancée sur la prise en compte de ces prescriptions par

---

36 A cet égard, il est à noter qu'après ce correctif, les objectifs de production de 3600 logements inscrits au PADD ne sont plus en adéquation avec ceux du POA p.39 précisant la production de 3834 logements. Il conviendrait donc de corriger cette incohérence présente au RP2 p.46.

37 Les critères de cette ventilation sont des critères d'attractivité, partagés au sein de chaque strate (poids démographique, présence d'une gare, proximité vis-à-vis d'une route structurante, nombre d'équipements commerciaux et offre de services, nombre d'écoles, nombre d'emplois et niveau de concentration, cadre de vie et environnement).

38 POA p.39 en particulier.

39 RP2 p.184.

40 Des logiques d'aménagement et de besoin en foncier semblent ainsi avoir prévalu dans le choix des sites à retenir : « Au fil des échanges, au regard notamment des analyses de potentiel de densification et de la territorialisation de l'offre en logements, les potentiels ont pu être affinés et la hiérarchisation a évolué pour se limiter à 1 voire 2 niveaux. Cette hiérarchisation visait ainsi à répondre :- Aux besoins de foncier pour la construction neuve, en complémentarité avec le potentiel de densification déjà identifié à l'intérieur de l'enveloppe urbaine.- Aux enjeux d'aménagement généraux des territoires (...) » (RP2 p.159 & RP3 p.76).

41 Exemples de deux OAP à Brénod et Géovreisset (RP2 p.78-79), de ZAE à Maillat, Izernore et Oyonnax (RP2 p.142-143), de prise en compte de la proximité vis-à-vis des infrastructures de transport, de maintien des continuités agricoles ou naturelles existantes (RP2 p.163 à 165).

code couleur (vert si compatible, gris si partiellement compatible, rouge si incompatible<sup>42</sup>). Une présentation de l'analyse de la compatibilité du PLUi-H avec le plan climat air-énergie territorial (PCAET) du Haut Bugey ainsi qu'avec le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée, est également faite.

## **2.5. Incidences notables probables du projet de PLUi-H sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives**

Le RP3 présente une analyse thématique des incidences environnementales du projet de PLUi-H sur les différents enjeux environnementaux (consommation foncière, milieu naturel, ressource en eau, paysage, risques et nuisances)<sup>43</sup>. Cette analyse apporte un niveau d'information utile au public en pointant, via des exemples d'aménagements localisés, les incidences négatives potentielles ainsi que les mesures mises en œuvre dans le but de les réduire<sup>44</sup>. Ces exemples devraient toutefois illustrer aussi les incidences des 138 emplacements réservés (ER) pour lesquels l'analyse ne retient curieusement qu'une consommation de 8 ha alors que ceux-ci concernent en réalité près de 47 ha (non compris les ER destinés à la protection de captages d'eau potable).

Une analyse sectorielle -des secteurs faisant l'objet d'OAP- est également présentée. Confuse et sommaire, elle ne permet pas de disposer d'une vision d'ensemble des impacts environnementaux générés par les projets en raison notamment du fait de l'absence de restitution adéquate du diagnostic évoqué au point 2.2 ci-avant. L'analyse ne fait en outre référence qu'à très peu d'exemples de zones 2AU (le parc industriel ouest de Veyziat apparaissant comme un exemple récurrent) qui pourtant représentent selon le RP un potentiel de 96 ha<sup>45</sup>.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier sur ces points, notamment en ce qui concerne l'examen des impacts relatifs à la mise en place des emplacements réservés et également l'analyse des incidences environnementales du projet de PLUi-H à l'échelle des secteurs de projet, en incluant au dossier une restitution claire du diagnostic établi en octobre 2018.**

Enfin, les limites relevées sur la qualité de l'état initial de l'environnement en matière de paysage et patrimoine, de ressource en eau, de réseau d'assainissement s'appliquent par voie de conséquence aux incidences du projet relatives à ces thématiques et requièrent, une fois levées, que l'analyse des incidences et les mesures prises pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser soient reprises.

Les informations fournies démontrent en outre que pour certaines OAP ou sur certains secteurs, les règlements et zonages présentés n'apparaissent pas en adéquation avec les objectifs affichés. On notera par exemple des extensions linéaires en bord de route dans des hameaux, des extensions prévues sur des corridors écologiques, des extensions d'équipements touristiques en zone naturelle et remarquables en dehors de toute urbanisation, des extensions dans des secteurs aux nuisances (bruit et qualité de l'air) avérées, des développements prévus dans des secteurs en manque de ressource en eau, des développements à fort impact paysager (par exemple à Montréal-la-Cluse).

Ces éléments sont repris en partie 3 du présent avis.

---

42 Le cas d' « incompatibilité » identifié concerne l'absence de délimitation des secteurs agricoles stratégiques au sein du PLUi-H tel que le prescrivait l'orientation 2.4.2 du DOO du SCoT expliqué de la manière suivante : «*Les choix de positionnement des sites de développement ou encore des sites agricoles protégés pour des raisons écologiques et paysagères, dessinent les sites d'enjeux agricoles les plus forts, autorisant au sein de ces derniers le développement de l'activité agricole (...)* » (RP3 p.126).

43 RP3, partie F p.150 à 188.

44 Il est ainsi, par exemple, reconnu plusieurs impacts sur les corridors écologiques terrestres identifiés au SCoT au sud de Nurieux, entre les deux rives de l'Oignin à Béard-Géovreissiat, de part et d'autre du parc industriel ouest d'Oyonnax ou au nord de l'aérodrome d'Oyonnax à Arbent (RP3 p.166 à 168).

45 RP2 p.195. Oyonnax cumulant à elle seule cinq secteurs classés en zone 2AU sur une surface globale d'environ 13 ha (surface estimée via Geoportail).

## 2.6. Critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets

Le projet de PLUi-H reprend la structure du dispositif de suivi présenté dans le cadre du SCoT en le condensant<sup>46</sup>. Il en reproduit de fait les qualités mais aussi les manques, notamment en ce qui concerne l'absence de précisions sur les modalités de recueil et d'analyse de ces indicateurs.

**L'Autorité environnementale renvoie aux observations déjà émises dans le cadre de son avis sur le projet de SCoT du Haut-Bugey en date du 18 octobre 2016 qui relevait le fait que « *la pertinence de certains indicateurs est parfois discutable et, surtout, rien n'est indiqué en ce qui concerne leurs modalités de recueil et d'analyse* ». Elle recommande que le projet de PLUi-H définisse ces modalités et que celles-ci puissent permettre, le cas échéant, d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et de prendre les mesures appropriées pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser.**

## 2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique de 28 pages, est intégré au RP3 dans sa partie B, ce qui ne le rend pas immédiatement accessible pour le public. En revanche, il se révèle assez complet et clair, accompagné de plusieurs cartographies (trame verte et bleue du SCoT, mode d'emploi de lecture des fiches d'OAP, sites Natura 2000 identifiés dans le périmètre du PLUi-H...).

**L'Autorité environnementale recommande de présenter le résumé non technique dans un volume dédié du rapport de présentation et de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.**

## 3. Qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi-H

### 3.1. Maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles

Le PADD et le POA du projet de PLUi-H affirment d'une part l'optimisation de la consommation foncière en « *adoptant une densité de logements moyenne minimale adaptée à l'armature territoriale* » fixée par le SCoT du Haut-Bugey et d'autre part le développement d'une stratégie foncière visant à « *favoriser et privilégier l'urbanisation des dents creuses et la densification au sein de l'enveloppe urbaine existante* »<sup>47</sup>.

L'intégration d'un objectif de sortie de vacance de logements, au sein de la programmation, est un aspect très positif dans le cadre de la construction du projet de PLUi-H, démontrant le volontarisme de l'intercommunalité sur la question de la reconquête du parc immobilier vieillissant.

Toutefois, à l'échelle de l'intercommunalité, la consommation des espaces naturels et agricoles au sein de la frange rurale et de l'espace rural apparaît très substantielle, son total cumulé équivalant à celle du chapelet urbain alors qu'elle ne concentre que 35 % de la croissance démographique fixée par le SCoT. En outre, ces zones ne sont pour la majorité pas desservies par des transports en commun, nuisant aux objectifs affichés (cf. paragraphes 3.6 et 3.7 du présent avis).

A l'inverse, la commune d'Oyonnax qui rassemble plus de 53 % de la population du chapelet urbain n'accueillera que 36 % des logements supplémentaires du chapelet urbain sans que ce choix soit explicité.

**L'Autorité environnementale ne peut donc que réitérer l'observation déjà faite sur le SCoT du Haut Bugey, selon laquelle le phénomène de desserrement résidentiel du chapelet urbain vers la frange rurale et l'espace rural risque de se poursuivre.**

---

46 Au sein des indicateurs définis, le PLUi-H envisage de mesurer 35 variables contre 64 pour le SCoT.

47 Orientation 1 de l'axe 2 du PADD p.31. Les densités moyennes minimales par strate sont : 27 logements par ha en chapelet urbain, 19 logements par ha en frange rurale et 14 logements en espace rural.

Par ailleurs, aucun dispositif opérationnel n'est présenté dans le dossier qui puisse garantir un phasage du développement urbain favorisant en priorité l'urbanisation des dents creuses et la résorption de la vacance et permettant les extensions urbaines dans un second temps. Or, comme indiqué en note n°30, le risque de voir se développer d'abord l'urbanisation en extension aux dépens de la densification paraît avéré.

À l'échelle des projets d'ouverture à l'urbanisation, les densités moyennes minimales affichées recouvrent des réalités plus contrastées que celles affichées globalement : de fait un peu plus d'une OAP sur dix comporte une densité inférieure ou égale à dix logements par hectare (parmi lesquelles près de la moitié sont situées en frange rurale ou en chapelet urbain) et près d'une OAP sur trois affiche une densité inférieure ou égale à 14 logements par ha, densité minimale fixée dans l'espace rural. En adoptant une vue d'ensemble sur les OAP projetées, le modèle de l'habitat individuel pour toutes les strates de l'armature territoriale (chapelet urbain, frange rurale, espace rural) prédomine : deux OAP à vocation d'habitat sur trois portent en effet sur l'implantation de maisons individuelles.

Ces constats renforcent l'interrogation posée au début du présent avis portant sur les hypothèses de développement de la population : le plan présenté peine à démontrer que les moyens mis en œuvre permettront d'offrir les logements annoncés par densification et sur la récupération de logements vacants, au détriment notamment des espaces agricoles et naturels et de l'amélioration des mobilités.

**En conséquence, l'Autorité environnementale recommande de mieux justifier les besoins en logements sur le territoire et de définir et mettre en place les dispositifs nécessaires afin d'assurer de privilégier en tout premier lieu la création de logements par densification du tissu urbain existant (y compris hors « coeurs de ville ») afin de limiter l'artificialisation des sols et l'étalement urbain et de faciliter les mobilités. Elle recommande de mettre en place un suivi des hypothèses et de l'efficacité des dispositifs mis en place.**

Par ailleurs, plusieurs exemples d'OAP montrent une localisation de la consommation d'espace favorisant l'étalement urbain par renforcement de hameaux, déconnexion du bourg existant ou prolongation d'une urbanisation linéaire en bordure de voirie, forme urbaine peu économe en espace<sup>48</sup>. Enfin, dans un contexte majoritairement rural dans lequel un certain nombre de constructions sont isolées du reste des pôles structurants de l'intercommunalité, le règlement des zones N et A autorisant les extensions jusqu'à former des bâtiments à usage de logement d'une surface de plancher de 250 m<sup>2</sup> peut potentiellement induire un renforcement du mitage dans certains secteurs (par exemple le règlement de la zone N, page 144).

**Du point de vue des activités économiques**, la réévaluation à la baisse du potentiel foncier au sein des ZAE existantes conduit à majorer la consommation d'espaces naturels et agricoles projetée sur le secteur du parc industriel ouest de Veyziat à Oyonnax puisque le PLUi-H projette d'inscrire plus du double de surfaces urbanisables à terme par rapport à celles identifiées initialement au DOO du SCoT (25 ha contre 11 ha initialement). Ce changement important, qui vise à concentrer le développement économique (notamment une vocation industrielle) au sein du chapelet urbain, devrait toutefois s'appuyer sur une étude justifiant de tels besoins fonciers supplémentaires<sup>49</sup>. 47 ha sont notamment projetés dans le cadre d'une urbanisation à long terme, ce qui représente des réserves foncières substantielles.

**Enfin sur le plan des activités de loisirs et des équipements**, un certain nombre de secteurs NI1 et NI2 sont situés à l'écart des zones urbanisées et ouvrent la possibilité d'édifier diverses constructions (équipements sportifs, restauration, tourisme...), par exemple sur le lac Guérin et le lac de Sylans.

---

48 Il en va ainsi des OAP n°8 à Maillat et n°1 à Izenave, déconnectées du bourg historique, des OAP n°1 à Leyssard, n°2 à Samognat, n°1 et 2 à Saint-Martin du Fresne, excentrées par rapport à l'urbanisation existante, des OAP n°1 à Vieu d'Izenave et n°8 à Izernore venant renforcer des hameaux, de l'OAP n°1 à Matafelon Granges prolongeant le phénomène d'urbanisation linéaire etc...

49 Le RP1 atteste d'un faible dynamisme de création d'entreprises dans le Haut Bugey du fait notamment du caractère majoritairement rural du territoire.



L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire, au regard de la consommation d'espaces naturels et agricoles qu'ils induisent, de justifier les besoins en matière de foncier à vocation économique et de passer en revue le règlement de l'ensemble des zones A et N (tous indices confondus) fin de s'assurer de la bonne adéquation entre les objectifs du PLUi-H et les prescriptions proposées, en particulier pour les aménagements à vocation d'équipements, de tourisme ou de commerces.

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

L'« armature territoriale » de la trame verte bleue a été travaillée dans le cadre du SCoT et participe indéniablement de la qualité de la construction du projet de PLUi-H en vue de définir les enjeux environnementaux à son échelle et de pouvoir positionner, en toute connaissance des enjeux environnementaux, les secteurs de projet.

Ceci étant, comme il a déjà été précisé au point 2.5, le projet de PLUi-H est porteur d'un certain nombre d'impacts par ailleurs permis par le DOO du SCoT qui a identifié de nombreuses exceptions au principe d'inconstructibilité dans les « cœurs de biodiversité » ou les « pôles d'intérêt écologique »<sup>50</sup>. Cet état de fait est donc décliné au sein notamment du règlement de la zone Ncb « zone de cœur de biodiversité strictement protégée pour des raisons écologiques » au sein de laquelle « sont autorisés (...) les projets présentant un intérêt général pour lesquels il n'existe pas de solution alternative en termes d'implantation ». Cette formule générique ne peut satisfaire totalement à l'ambition du PADD d'« assurer une protection forte des cœurs de biodiversité identifiés au SCoT »<sup>51</sup>.

**S'agissant des continuités écologiques**, elles font l'objet d'un classement en zones Nco ou Aco<sup>52</sup>. Plusieurs dispositions écrites visent à limiter ou écarter les implantations des constructions à proximité des corridors écologiques. Pour autant, certaines continuités écologiques identifiées comme celle du corridor à restaurer, identifié au titre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) entre Groissiat et Martignat, n'ont pas fait l'objet d'une couverture complète en zones Aco ou Nco : deux zones 1AU sont ainsi projetées dans le hameau d'Evron et au sud de Groissiat. De surcroît, le règlement de la zone A permet la réalisation d'infrastructures routières, ce qui n'apparaît pas forcément compatible en l'état avec l'objectif de préservation et de restauration du secteur écologique.

**En ce qui concerne les zones humides**, la protection réglementaire envisagée par le PLUi-H n'apparaît pas claire. En effet, les zones humides (représentant 3,4 % du territoire intercommunal), qu'elles soient intégrées aux zones Ncb ou Acb, ne font pas l'objet de mention particulière au sein des dispositions générales du règlement. En zone A, quel que soit le sous-secteur, les travaux d'affouillements ou d'exhaussements de sol sont rendus possibles, ce qui peut générer une atteinte potentielle au fonctionnement hydrologique de ces milieux naturels.

**À l'échelle des OAP**, il est constaté qu'une OAP sur cinq est située en ZNIEFF, principalement de type II (celle du Revermont et des gorges de l'Ain est particulièrement concernée), celles-ci étant identifiées au sein des « pôles d'intérêt écologique » du SCoT. Dans certains cas, les aménagements vont porter atteinte à des boisements, potentiellement sur des surfaces significatives<sup>53</sup>. Le dossier ne présente pas d'analyse des impacts cumulés de ces projets sur les milieux naturels, à l'échelle du PLUi-H.

---

50 Il est utilement renvoyé sur cette question à l'avis de la MRAe sur le SCoT du Haut Bugey en date du 18 octobre 2016, p.20-21.

51 PADD p.63.

52 Zones « correspondant à un espace de continuité écologique et dont la constructibilité à des fins agricoles ou forestières s'accompagne de prescriptions en faveur du maintien de la continuité biologique »

53 L'impact le plus fort étant généré indiscutablement par le projet d'extension du parc industriel ouest de Veyziat à Oyonnax, lequel s'est implanté au cœur des massifs forestiers du Haut-Bugey. Au recensement des OAP, l'impact potentiel sur les boisements est estimé à environ 20 ha dont la majeure partie est concentrée sur l'aménagement pré-cité (14 ha dans le cadre de l'OAP n°16).

Concernant les zones inscrites à l'urbanisation à long terme, en zone 2AU, ne faisant pas en l'état l'objet d'OAP, une partie de leurs impacts ont été identifiés ponctuellement au sein du RP. Leur nombre et surtout leur surface apparaît en tout état de cause significatif<sup>54</sup>.

**L'Autorité environnementale constate que les OAP ont des impacts potentiels significatifs en « cœurs de biodiversité » ou en « pôles d'intérêt écologique ». Elle recommande de passer en revue l'ensemble des secteurs ou aménagements concernés et de revoir ceux qui, de toute évidence, sont générateurs d'impacts sur les continuités, les boisements et la biodiversité et de prendre les mesures pour les éviter et les réduire et si nécessaire les compenser.**

### **3.3. Cohérence du développement avec les ressources et capacités du territoire**

La problématique de l'alimentation en eau potable s'avère majeure pour la réalisation du projet de développement défini dans le PLUi-H. L'EIE identifie plusieurs secteurs soit déficitaires soit en tension quantitative à horizon 2030 et cela à partir d'un diagnostic datant de 2013, au moment de l'élaboration du projet de SCoT. La prise de compétence par l'intercommunalité en matière de gestion de l'eau potable en 2017, doit permettre d'engager une nouvelle dynamique visant à la résolution des points noirs identifiés.

En matière de protection de la ressource, le secteur d'extension économique classé en 2AUx du site de Veyziat vient affecter un périmètre de protection éloigné de captage en eau potable.

En matière d'assainissement des eaux usées, certains secteurs de développement nécessitent la mise en place de nouvelles stations d'épuration comme à Izernore. Le calendrier de mise en place des travaux afférents n'est toutefois pas précisé et il convient donc de veiller à ce que ce calendrier soit compatible avec le phasage de l'urbanisation projeté.

**L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de s'assurer de la compatibilité du phasage de l'urbanisation avec le calendrier des travaux projetés sur le réseau d'approvisionnement en eau potable et sur le dispositif d'assainissement des eaux usées, et de revoir la localisation du projet précité situé dans le périmètre de protection d'un captage d'eau potable.**

Le projet effleure le sujet du développement des énergies renouvelables. Outre une certaine obsolescence des données présentées, le projet ne présente pas de démarche prospective concernant le potentiel de développement de ces énergies.

### **3.4. Préservation du cadre paysager et bâti**

L'axe 5 du PADD s'est fixé comme objectif ambitieux de « *préserver, valoriser et gérer durablement les qualités paysagères et patrimoniales du territoire* »<sup>55</sup>.

L'EIE du PLUi-H vient utilement compléter le travail déjà réalisé au sein du SCoT en matière notamment d'analyse des entités paysagères bien qu'elle aurait gagné en pertinence en intégrant la définition d'une typologie des tissus urbains des bourgs, hameaux et villages. Les OAP thématiques « petit patrimoine », « abords monuments », « entrée de ville », « entrée de village », « accroches urbaines » constituent des outils pédagogiques pertinents dans le cadre d'une réflexion collective avec les acteurs au quotidien de l'aménagement du territoire (habitants, élus, techniciens...) visant à prendre en compte notamment les sites à enjeux.

---

54 Parmi les zones les plus importantes classées en 2AU, l'exemple du site à vocation économique « aérodrome d'Arbent-Oyonnax » de 32 ha peut être cité. Son périmètre déconnecté de l'urbanisation existante inclut la présence d'une zone humide dans sa partie sud.

55 PADD p.65.

Certains secteurs d'OAP sectorielles nécessiteront en effet une attention toute particulière en raison de leur situation topographique, géographique (en entrée de village par exemple), de leur ampleur (surface mobilisée, nombre de logements, etc) ou de leur morphologie par rapport au tissu urbain existant<sup>56</sup>.

L'autorité environnementale rappelle sa recommandation effectuée en 2.2 du présent avis.

### 3.5. Exposition des populations aux risques, pollutions et nuisances

Le projet de PLUi-H répond globalement à l'ambition d'un urbanisme favorable à la santé humaine. Cependant, compte tenu du fait que le territoire comprend près de 50 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en raison de son caractère industriel marqué, une vigilance particulière quant à la pollution des sols devra être apportée à la transformation d'anciens sites industriels en opérations d'habitat, tel que projeté dans le cadre des OAP n°3 à Nantua et n°4 à Port.

En outre, plusieurs sites d'OAP<sup>57</sup> se situent au sein d'une bande de 300 m autour des infrastructures bruyantes de niveau 1 (autoroute A404 notamment) majorant l'exposition des populations à la pollution de l'air et aux nuisances sonores. Le projet de PLUi-H évoque ce qu'il considère comme « *des mesures destinées à réduire les incidences négatives* » dont certaines relèvent du simple respect de la réglementation en vigueur (maintien du merlon existant en bordure de l'A404, aménagement de barrières végétales, respect des normes acoustiques dans la conception des bâtiments...); cependant des impacts résiduels vraisemblablement significatifs sont à prévoir et le choix de développer une urbanisation résidentielle à proximité d'axes de transport structurants et bruyants à l'échelle de l'intercommunalité doit être justifié.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion visant à limiter voire éviter l'exposition des populations aux pollutions et aux nuisances sur les secteurs de projet situés à proximité des infrastructures les plus bruyantes.**

### 3.6. Mobilité durable

L'axe 1 du PADD dans son orientation 4 prévoit d' « *agir pour une mobilité durable et efficace sur tout le territoire* » en développant notamment « *les modes alternatifs à la voiture et les transports innovants* »<sup>58</sup>.

Hormis la polarité principale d'Oyonnax, le territoire intercommunal au caractère rural bien marqué ne dispose pas de réseau de transport en commun développé. Le dimensionnement global du PLUi-H acte le fait que l'essentiel de la programmation de l'habitat se fera au sein du chapelet urbain (65 % de la croissance démographique) au sein duquel Oyonnax exerce un rôle moteur.

Néanmoins, le rééquilibrage du développement vers la strate de la frange rurale et le développement de formes peu compactes dans l'espace rural comme évoqué ci-avant au point 3.1, ne créent pas des conditions favorables à la mise en place d'une multimodalité dans ces territoires dont la topographie n'est par ailleurs pas favorable à l'usage des modes actifs et ce, même si le développement de l'auto-partage ou du stop organisé ou encore du transport à la demande sont inscrits au plan d'action du plan climat air énergie territorial (PCAET).

En outre, la contribution du territoire à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de réduction d'émission de gaz à effet de serre en paraît d'autant plus limitée.

Pourtant, le périmètre de l'autorité organisatrice de transport correspondant à celui du PLUi-H, et l'agglomération disposant d'un PCAET en date de décembre 2018 dont les actions 9 à 14 notamment sont relatives au développement d'une stratégie de mobilités sur le territoire, l'adéquation entre les objectifs de mobilité et ceux de développement de l'urbanisation pourrait être approfondie.

---

56 Un certain nombre d'OAP soulèvent des enjeux particulièrement notables en matière d'insertion paysagère : à Ceignes (n°1), Izernore (n°1, n°7), Maillat (n°1), Montréal-La-Cluse (n°1), Nantua (n°4, n°5), Saint-Martin du Fresne (n°6), Samognat (n°1, n°2).

57 OAP n°7,10,11,17 à Oyonnax en particulier qui représentent au moins un potentiel de plus de 120 logements.

58 PADD p.21.

**L'Autorité environnementale recommande d'engager une réflexion visant à renforcer la cohérence entre les objectifs du territoire en matière de mobilité durable et les choix de localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation.**

### **3.7. Émission de gaz à effet de serre**

Sur un territoire historiquement très industrialisé et très bien desservi par différentes infrastructures de transport, une évaluation des émissions de gaz à effet de serre du territoire, éventuellement rapportée à l'hectare de zone économique ou de logement aurait été attendue. Le dossier n'en présente pas, comme il ne traite pas des conséquences potentielles de l'urbanisation de type îlot de chaleur urbain (à Oyonnax par exemple). Peu d'informations sont fournies en matière d'évolution des transports et mobilités sur le territoire. **L'autorité environnementale recommande au pétitionnaire de préciser quelle sera la contribution de son projet à l'atteinte des engagements nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.**