



*Liberté
Égalité
Fraternité*

Bourg-en-Bresse, le – 3 OCT. 2025

La Préfète

Monsieur le Président,

Par délibération de son conseil communautaire en date du 7 juillet 2025, Grand Bourg Agglomération a arrêté son projet de Schéma de Cohérence Territoriale – Air Énergie Climat (SCoT – AEC).

En application des dispositions de l'article L. 143-20 du code de l'urbanisme, vous m'avez adressé pour avis ledit projet. Le dossier a été reçu complet en préfecture le 9 juillet 2025.

Conformément aux modalités d'association de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme, selon l'article L. 132-10 du code de l'urbanisme, j'ai demandé aux services de l'État de l'Ain associés à cette procédure de me faire connaître leurs observations sur ce projet. Ces observations sont détaillées dans le rapport de synthèse en annexe au présent courrier.

Le projet de schéma a pour ambition de concilier le dynamisme démographique et économique du territoire avec les politiques de protection de son environnement et de ses ressources.

Je souligne l'effort réalisé sur la sobriété foncière au sein du projet d'aménagement stratégique, puis déclinée dans le document d'orientation et d'objectifs, en application de la loi du 22 août 2021 dite Climat et Résilience et de la loi du 20 juillet 2023. Une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est engagée sur chaque décennie du SCoT, avec l'objectif d'atteindre le « Zéro Artificialisation Nette » en 2050.

De plus, comme le permet l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, vous avez choisi d'opter pour une procédure de SCoT Air – Énergie – Climat (ou SCoT valant PCAET) pour conjuguer les réflexions en matière d'urbanisme et d'aménagement avec les politiques en faveur des transitions écologiques et énergétiques. Le document fixe en effet des objectifs pour lutter contre le changement climatique et ses effets et améliorer la qualité de l'air. Un plan d'action à visée opérationnelle détaillant les politiques publiques pour atteindre ces objectifs est également joint au dossier.

Monsieur Jean-François DEBAT
Président de Grand Bourg Agglomération
2, Av. Arsène d'Arsonval
CENORD – CS 88000
01008 BOURG EN BRESSE Cédex

Je salue le travail effectué lors de cette procédure par les équipes de Grand Bourg Agglomération, en collaboration avec les élus, permettant d'aboutir à un document planifiant l'aménagement durable du territoire de votre intercommunalité. J'émet donc un avis favorable au projet de SCoT de Grand Bourg Agglomération.

Je vous invite à soumettre le projet arrêté de schéma de cohérence territoriale à l'enquête publique, accompagné du présent avis et de l'analyse jointe, complété par un document qui précisera les suites apportées à ces différentes observations.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a smaller, more fluid signature.

Chantal MAUCHET

Annexe

Analyse détaillée du projet arrêté

I. Analyse du Projet d'Aménagement Stratégique

Le projet d'aménagement stratégique (PAS) articule les différentes politiques d'aménagement et d'urbanisme autour de 4 axes principaux :

- Le positionnement et le dynamisme du territoire ;
- La sobriété, la transition et l'adaptation face au changement climatique au cœur de l'aménagement du territoire ;
- Un territoire de solidarité, équilibré et en proximité ;
- La qualité environnementale et paysagère du territoire.

Les axes stratégiques sont déclinés au sein d'une armature territoriale avec quatre niveaux de polarités : l'unité urbaine de Bourg-en-Bresse, les pôles structurants, les pôles équipés et les communes rurales.

Le document indique l'ambition d'un rééquilibrage de la répartition de la croissance démographique sur le territoire de Grand Bourg Agglomération. Ainsi, 62 % des 17 000 nouveaux habitants envisagés sur la période 2025-2045 devront être accueillis sur l'unité urbaine. Pour répondre de manière durable et qualitative à cet accueil de population, le PAS propose la production de 13 050 logements sur cette même période, avec une répartition sur les différents niveaux de l'armature.

Concernant la trajectoire foncière, il est indiqué une trajectoire de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par tranche de 10 ans, en cohérence avec le calendrier défini par la loi Climat et Résilience.

Enfin, vous affichez des objectifs à atteindre sur les sujets Air – Énergie – Climat :

- Une réduction de 60 % des émissions brutes de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 2022, et une réduction des émissions nettes de 82 %, avec un objectif intermédiaire d'une réduction de 25 % en 2030 par rapport à 2015 des émissions brutes.
- Une réduction de la consommation d'énergie finale de 55 % en 2050 par rapport à 2015, avec un objectif intermédiaire d'une réduction de 20 % en 2030 par rapport à 2015.
- Une multiplication de la production d'énergie renouvelable par 2,6 en 2030 puis par 5,1 en 2050 par rapport à 2015, pour couvrir respectivement 30 % puis 100 % de la consommation d'énergie finale du territoire en 2030 puis en 2050.

Le SCoT – AEC permet donc de traiter l'ensemble des thématiques prévues à l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme et les principaux enjeux du territoire pour les vingt prochaines années, en mettant en évidence une territorialisation des besoins, et en définissant les rôles et les fonctions de chaque niveau de l'armature. De plus, les grandes orientations affichées dans le projet d'aménagement stratégique répondent aux enjeux prioritaires et aux politiques publiques menées par l'État.

II. Analyse thématique

Hypothèses de croissance démographique et réponse au besoin en logements

Le projet de schéma arrêté porte un scénario réaliste et équilibré, fondé sur une hypothèse de taux de croissance démographique annuel moyen (TCAM) de 0,6 %, soit 17 000 nouveaux habitants sur 20 ans environ. Le bilan à 6 ans du précédent SCoT approuvé en 2016 tirait comme conclusion une croissance démographique largement surévaluée avec une hypothèse de TCAM de 1,1 %, alors que l'INSEE mesure un chiffre de 0,5 % sur la période 2016-2022. Le fait que le scénario du SCoT arrêté puisse se rapprocher de la tendance observée sur le territoire ces dernières années crédibilise le projet.

Le dossier propose ensuite une répartition de cette croissance démographique en fonction de l'armature territoriale que vous avez déterminée. Celle-ci a subi quelques modifications puisque les communes de Polliat, Attignat et Saint-Trivier-de-Courtes ont désormais le statut de pôle structurant et Coligny le statut de pôle équipé. Le fait de donner davantage de poids aux pôles les plus structurants notamment l'unité urbaine dans votre stratégie de répartition de l'accueil de population correspond également aux observations que vous aviez pointées lors du bilan. Cela constitue un moyen efficace de répondre aux besoins des habitants en matière de services et d'équipements, et de limiter la demande de déplacements en véhicule individuel motorisé.

De ce scénario d'accueil démographique découle un besoin de 13 050 logements supplémentaires sur la période 2025-2045. Ce besoin prend en compte la construction neuve et l'évolution du bâti existant. Vous affichez dans le DOO (pages 73 à 75) un objectif de production de logements par commune et par décennie, en fonction d'un calcul détaillé au sein du rapport de justification (Partie 3) qui prend en compte l'évolution du nombre de ménages (accueil de population, denserement des ménages, vieillissement de la population...) ainsi que le renouvellement du parc existant.

Le DOO fixe également différentes prescriptions visant à diversifier l'offre en logements, via la diversification des typologies de logement et des formes bâties, ou via des objectifs de mixité sociale à atteindre. A ce titre, il est à noter que le DOO indique clairement en page 79 que les communes concernées par le dispositif SRU et carencées en termes de logements locatifs sociaux (Saint-Denis-les-Bourg et Viriat), ou les communes étant amenées à être concernées par le dispositif SRU avec les hypothèses démographiques du SCoT (Attignat, Ceyzériat et dans une moindre mesure Polliat), doivent prioritairement faire un effort conséquent afin d'atteindre les objectifs. Les équipes de Grand Bourg Agglomération devront se saisir de l'outil qu'est le PLH pour concrétiser la réponse à ces exigences.

Si les objectifs de production de logements déclinés à la commune et les prescriptions concernant la nécessaire diversification de l'offre apparaissent comme des moyens intéressants de répondre finement aux besoins de la population, quelques remarques émergent néanmoins :

- En page 72 du DOO, il est écrit que les communes pourront adapter leurs objectifs de production de logements en fonction de différents critères que vous précisez. Si la volonté de laisser de la souplesse aux différents projets communaux est compréhensible, une marge d'adaptation trop importante pourrait contrevenir à l'équilibre de l'armature urbaine. Un suivi technique et politique de l'application du SCoT sera alors primordial.
- La méthodologie de calcul du besoin en logements est détaillée dans le rapport de justifications (Partie 3). L'évolution de la taille des ménages est estimée, pour chaque niveau de polarité, via une valeur référence de 2020, puis une valeur de denserement des ménages annuel. Ces chiffres par niveau de polarité peuvent masquer des différences importantes entre les communes. C'est par exemple le cas de Montrevel-en-Bresse, dont l'INSEE donne une valeur de taille des ménages de 1,97 en 2022, alors que le SCoT arrêté donne une valeur de 2,21 pour les pôles structurants. Si cette commune applique la formule donnée dans le rapport de justifications, en tenant compte des dernières données disponibles de l'INSEE,

cela entraîne un écart important dans l'estimation des besoins en logements. Une parade à cela pourrait être de se concentrer sur les valeurs données par le SCoT de desserrement des ménages annuel, en laissant la latitude aux communes élaborant leur PLU de faire usage des dernières données disponibles de l'INSEE. Le suivi du SCoT, sur les plans technique et politique, sera alors là aussi primordial.

- Concernant la lutte contre la vacance en logements, les prescriptions du DOO méritent d'être davantage affirmées par rapport à cet enjeu pourtant important sur le territoire. Il est prescrit en page 74 de « définir des objectifs de sortie de vacance si le parc de logements vacants est supérieur à 5% du parc de logements total ». Cette prescription figurait déjà dans le précédent SCoT, et le taux de vacance a tout de même augmenté sur la période 2014-2020 (diagnostic socio-économique page 29). Il serait donc préférable de fournir des compléments à cette prescription, en précisant que ces objectifs devront se traduire dans le décompte des logements à réhabiliter dans les études de densification des documents d'urbanisme locaux.

Par ailleurs, la partie 3 du rapport de justifications présente manifestement des erreurs ou des manques pour expliquer complètement les chiffres de production de logements. Notamment, il conviendrait d'explicitier comment est appliqué le taux de desserrement annuel des ménages sur la donnée de référence, ainsi que de vérifier les valeurs de ces taux (écart important entre les communes de l'unité urbaine et les autres communes). La formule de calcul du besoin lié au renouvellement du parc interpelle également (le taux retenu est de 1 % mais la formule propose un taux de 2,5 %). Une vérification attentive des chiffres et des formules présents dans cette partie du rapport s'impose.

Trajectoire de lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et d'artificialisation des sols

Le PAS du SCoT arrêté affiche en page 16 l'ambition de « sobriété foncière et de réduction de l'artificialisation, en cohérence avec l'objectif national du Zéro Artificialisation Nette en 2050 ».

Conformément à l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, le DOO décline ensuite la trajectoire foncière de façon chiffrée sur la période 2025-2045. Ainsi, Grand Bourg Agglomération définit sur le temps du SCoT une consommation foncière en extension de 500 hectares, avec une répartition en deux tranches de 10 années : une enveloppe de 350 hectares sur la première décennie, puis de 150 hectares sur la deuxième.

En comparant avec les chiffres des dix derniers millésimes disponibles sur le portail de l'artificialisation, cela équivaldrait à une réduction de 48 % sur la première décennie, puis de 57 % sur la deuxième. Un effort certain de sobriété foncière dans le projet d'aménagement défini par le SCoT est donc à noter.

Le DOO indique en page 13 la répartition de la consommation foncière en extension entre l'habitat, les équipements et l'activité économique. Afin de respecter ces chiffres, le document, en lien avec les différentes annexes détaille une méthodologie, qui devra s'appliquer dans les documents d'urbanisme locaux

Consommation foncière pour l'habitat

Dans les pages 13 et 82 du DOO, et en s'appuyant sur les différentes fiches actions de la stratégie foncière, ainsi que l'annexe 1 qui répertorie les enveloppes urbaines des communes, il est décrit les moyens qui devront être utilisés pour mobiliser le foncier au sein des enveloppes urbaines, avec l'objectif de privilégier l'urbanisation pour l'habitat au sein du tissu urbain existant. De plus, le document fixe des objectifs de proportions de logements à produire dans l'enveloppe urbaine, en fonction du rang des communes dans l'armature territoriale (objectifs légèrement revus à la hausse par rapport au précédent SCoT).

Le DOO fixe en outre en page 78 des objectifs de densité moyenne en fonction de la position de la commune au sein de l'armature territoriale. Dans une optique de densification des espaces urbains, celles-ci sont revues à la hausse par rapport au précédent SCoT. Ce cheminement méthodologique

permet d'aboutir à la définition d'enveloppes d'allocations foncières en extension pour l'habitat, présentées en page 83 du DOO.

De façon générale, cette méthodologie de mobilisation du foncier au sein du tissu urbain pour éviter au maximum d'avoir recours à de l'extension, couplée à des prescriptions concernant la densité de logements, est un moyen intéressant pour maîtriser au mieux l'étalement urbain, et ainsi atteindre les objectifs de sobriété foncière. Le fait que cette méthode soit correctement reprise dans les documents d'urbanisme locaux (qui devront être mis en compatibilité) est donc un enjeu fondamental pour l'application du projet de SCoT, et nécessitera un appui technique et politique de la part de Grand Bourg Agglomération.

Consommation foncière pour l'activité économique

Pour organiser le développement de l'activité économique (endogène ou exogène), le DOO propose de classer 34 zones d'activités économiques (ZAE) en trois catégories, selon leur fonction et leur vocation : les zones stratégiques, les zones d'équilibre et les zones de proximité. Pour ces ZAE, le DOO prescrit de prioriser le renouvellement et la densification en tenant compte de la fiche action correspondante du programme d'action foncière (prescription 84), et de garantir la qualité des aménagements (prescriptions 85 et 89). Le document indique aussi des plafonds de consommation foncière en extension pour chaque décennie, et ce pour chaque catégorie de ZAE (140 ha au total sur la période 2025-2045). En prenant en compte les 20 ha de plafond foncier destinés à l'extension d'entreprises structurantes, ces 160 ha de consommation foncière sur 20 ans pour l'activité économique marquent un effort par rapport à la consommation foncière des dix derniers millésimes disponibles sur le portail de l'Artificialisation (178 ha sur 2014-2023 pour l'activité économique), ou par rapport aux allocations foncières du précédent SCoT (403 ha sur 20 ans).

Cependant, le fait que seulement 34 ZAE sur les 81 présentes sur le territoire ne soient mentionnées au sein du SCoT interpelle. Le devenir des autres ZAE du territoire (notamment celles de compétence communale) doit être clarifié. Faut-il en déduire que les extensions de celles-ci doivent être proscrites ? Si c'est le cas, il conviendrait de l'écrire au sein du DOO.

Mais cela fait également écho à l'allocation foncière de 40 ha dédiée à « l'évolution et la mutation des activités économiques situées dans les tissus bâtis mixtes », figurant pourtant dans le total. Si cette évolution doit se faire uniquement au sein du tissu bâti déjà existant, alors une allocation foncière n'est pas justifiée. Si des extensions consommant du foncier non urbanisé sont prévues, alors il pourrait être opportun de localiser ces aménagements à proximité immédiate de ZAE existantes, dans un souci de cohérence de l'offre économique.

Par souci de lisibilité et de clarification, et sans remettre en cause la teneur du projet d'aménagement, il pourrait être préférable d'organiser les prescriptions concernant l'implantation d'activité économique de la sorte :

Lorsque l'activité économique est compatible avec la proximité de l'habitat (tertiaire, petit artisanat...), elle peut être implantée au sein du tissu bâti, en densification ou en renouvellement, sans consommer de foncier en extension. Sinon, organiser le développement d'activité économique au sein des 34 ZAE, en privilégiant la densification et le renouvellement, et en portant attention aux aspects qualitatifs de l'aménagement. Autoriser l'extension de ces ZAE à hauteur de 140 ha sur 20 ans comme indiqué dans le tableau page 92 du DOO. Enfin, autoriser le développement des autres ZAE du territoire, en privilégiant la densification et le renouvellement, et allouer une enveloppe foncière de 40 ha pour l'extension de ces zones (et comptabiliser ces 40 ha dans le foncier dédié à l'activité économique dans le tableau page 13 du DOO).

La gestion des réseaux d'eau et d'assainissement

Le document arrêté indique clairement vouloir appliquer le principe d'adéquation entre l'urbanisation et la production de nouveaux logements avec la bonne conformité des réseaux d'assainissement et d'alimentation en eau potable. C'est en effet un objectif affiché en page 18 du PAS. De plus, le DOO indique en pages 20 à 22 les conditions et prescriptions qui devront s'appliquer dans les documents d'urbanisme locaux et les différents projets.

Cependant, la cartographie en page 20 du PAS permet de constater que certains pôles équipés et structurants de l'armature du SCoT, ayant vocation à soutenir une part importante de la production de logements du territoire, présentent des problèmes de conformité dans leur station traitant des eaux usées. Il y a là un risque de déséquilibre dans le renforcement de l'armature territoriale. Un effort conséquent sur les travaux de mise en conformité des réseaux et des stations, accentué sur les communes les plus structurantes, est donc un préalable au projet de Grand Bourg Agglomération.

Préservation de la biodiversité et des espaces naturels

Les enjeux de préservation de la biodiversité et des espaces naturels sont reconnus comme majeurs par le PAS. Ainsi écrit-il que l'armature verte et bleue est un « levier de qualité de vie et de résilience », et que « le territoire du SCoT-AEC est stratégique au regard du maintien de la biodiversité du fait de son positionnement à la convergence de plusieurs secteurs aux caractères bien différenciés ».

Tout d'abord, les objectifs de sobriété foncière et de maîtrise de l'étalement urbain, ainsi que la stratégie mise en place par le SCoT pour atteindre ces objectifs contribuent, en première approche, à la préservation des espaces naturels.

Le DOO décline les orientations du PAS, en identifiant les secteurs stratégiques et en définissant des modalités de protection de ces espaces.

Notamment, la cartographie présente en page 98 du DOO, ainsi qu'en annexe 3, répertorie et localise l'ensemble des éléments constituant la trame écologique du territoire (corridors écologiques et aquatiques, réservoirs de biodiversité, zones humides, trame turquoise). Si ce travail de repérage paraît conséquent et relativement exhaustif, certains manques sont aussi à souligner et mériteraient d'être rectifiés. En effet, certains éléments figurant au sein de l'atlas cartographique de la biodiversité au sein du SRADDET ne sont pas repris par le SCoT. C'est par exemple le cas d'un corridor trans-régional situé entre Domsure et Coligny. De façon plus générale, les prescriptions pour les aménagements au sein de ces corridors écologiques mériteraient d'être étayés. Le DOO page 106 indique aux documents d'urbanisme locaux de « définir les conditions permettant de préserver, voire restaurer leur fonctionnalité et la continuité d'espaces perméables aux déplacements des espèces ». Or, en application de l'article L.141-10 du code de l'urbanisme, il revient au DOO de définir les « modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau ».

De plus, le SRADDET repère les « espaces perméables relais », présentant des enjeux de connectivité des différents milieux et permettant d'assurer la cohérence de la trame verte et bleue. Ces espaces ne sont pas mentionnés au sein du SCoT, alors que des prescriptions pour préserver la vocation agricole ou naturelle de cette zone pourraient être ajoutées. Cela est particulièrement visible autour de communes comme Vandeins ou Béréziat où peu d'éléments sont repérés dans le SCoT alors que le SRADDET identifie des enjeux sur ces secteurs.

Le SRADDET identifie également autour de cours d'eau comme la Reyssouze un espace de mobilité (ou espace de bon fonctionnement), permettant d'assurer correctement leurs fonctions naturelles. Au sein du SCoT, la Reyssouze est effectivement repérée par la trame bleue, et les espaces de bon fonctionnement sont bien mentionnés (avec des prescriptions associées). Un meilleur repérage ou une explication sur la situation de ces espaces pourraient néanmoins être ajoutés au document.

Enfin, le DOO indique que l'inconstructibilité est le principe de base au sein de certains espaces présentant des enjeux écologiques majeurs (réservoirs de biodiversité majeurs, zones humides, pelouses sèches). Cette initiative est à saluer, car elle traduit un réel engagement de Grand Bourg Agglomération de protéger ces secteurs de l'étalement urbain. Afin de pleinement concilier ce principe avec les exceptions mentionnées, le portage technique et politique du SCoT sera primordial pour une mise en œuvre proportionnée au niveau communal.

Prise en compte des enjeux paysagers dans l'aménagement du territoire

Le SCoT de Grand Bourg Agglomération met en avant l'importance des paysages, qui les identifie comme le « support de l'identité et de l'attractivité du territoire ». Le PAS identifie en effet en pages 52-53 les grands paysages qu'il convient de valoriser, ainsi que la qualité urbaine et villageoise, à améliorer et protéger d'un aménagement banalisé.

Pour décliner ces orientations, le SCoT propose une cartographie en page 111 du DOO et en annexe 2 qui identifie sur le territoire des éléments paysagers remarquables, en y associant des prescriptions à appliquer dans les politiques d'aménagement des documents d'urbanisme locaux. Le travail de repérage des enjeux paysagers, relativement conséquent et précis est à souligner. De même, les réflexions pour que le travail autour de ces enjeux se retrouve concrètement dans le développement du territoire via les prescriptions du DOO est à noter.

Quelques points semblent néanmoins perfectibles ou mériteraient davantage de précisions. Tout d'abord, concernant les alignements d'arbres, le terme « pérenniser » pourrait être ajouté, en complément du terme « préserver ». Cela traduirait le fait que ces éléments de paysage nécessitent des politiques régulières d'entretien pour durer dans le temps. Ces indications sur les alignements d'arbres pourraient également être mises en parallèle avec celles sur la préservation de la nature ordinaire. De plus, la notion de « fenêtre paysagère » pourrait être clarifiée, notamment en expliquant en quoi cela diffère de la notion de « poche visuelle ». La notion de « socle paysager » pourrait quant à elle être valorisée avec des prescriptions plus précises, qui s'appuierait sur les schémas présents en pages 113-114 du DOO. Enfin, l'usage des termes « sobres » et « perméables » mériteraient davantage de précisions.

De façon générale, il pourrait être opportun d'indiquer que les documents d'urbanisme locaux doivent nécessairement se saisir, s'approprier, voire re-questionner ces thématiques autour du paysage, pour décliner l'analyse à l'échelle communale. Des représentations cartographiques ou des croquis (par exemple dans une OAP thématique) pourraient être fournis par les documents d'urbanisme locaux pour faire la démonstration que ces enjeux sont bien pris en compte.

Préservation des activités agricoles

Le projet de SCoT arrêté affiche l'ambition de protéger la filière agricole, notamment de l'étalement urbain, et d'adapter les activités au changement climatique (Partie 2.3 du PAS). Différentes prescriptions figurent dans le DOO pour répondre à cet objectif. Si certaines zones stratégiques sont mises en avant, il pourrait être préférable, d'une part de ne pas se concentrer sur les tènements agricoles de grande surface (prescription n°22), et de donner plus de précisions sur la localisation des Zones Agricoles Protégées d'autre part. Par exemple, plutôt que de mentionner simplement la couronne agricole burgienne, il pourrait être intéressant d'indiquer des secteurs précis, comme les parcelles exploitées par le lycée des Sardières, un lycée agricole important pour la filière dans le département.