

Département de la Gironde

Préfecture de la Gironde

Syndicat Intercommunal du Bassin d’Arcachon et du Val de l’Eyre

SYBARVAL

ENQUÊTE PUBLIQUE
relative au projet de SCOT

Schéma de Cohérence Territoriale

du 17 décembre 2012 au 4 février 2013

CONCLUSIONS de la COMMISSION D’ENQUÊTE

Georgette PEJOUX, Présidente de la commission d’enquête
Philippe MOREL, Membre Titulaire
Carole ANCLA, Membre Titulaire

GENERALITES : RAPPEL

Le Syndicat du Bassin d’Arcachon Val de l’Eyre- SYBARVAL- est un syndicat mixte créé par arrêté préfectoral du 31.12.2005 : il a son siège au Domaine des Colonies - 46 avenue des Colonies à 33510 ANDERNOS LES BAINS.

Il a pour mission la gestion du Schéma Directeur existant approuvé le 14 avril 1994, et la mise sur pied du Schéma de Cohérence Territorial sur le territoire étendu au Val de L’Eyre, puis sa gestion pérenne, au sens de l’article L122-4 du Code de l’Urbanisme.

Il rassemble les territoires des trois intercommunalités qui se situent autour ou à proximité du Bassin d’Arcachon : la Communauté d’Agglomération du Bassin d’Arcachon Sud (COBAS), la Communauté de communes Bassin d’Arcachon Nord (COBAN) et la Communauté de communes du Val de l’Eyre.

C’est donc un ensemble de 17 communes comportant 130.000 habitants permanents qui a transféré au SYBARVAL la compétence SCoT.

Il s’agit d’une enquête publique sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Bassin d’Arcachon et du Val de l’Eyre, enquête conjointe à l’enquête du projet de DAC.

Le SCoT, institué par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.) du 13 décembre 2000 a remplacé le Schéma Directeur. Il constitue un document de planification urbaine intégrant notamment les politiques de logement et d’habitat, de déplacements et transports, de développement économiques, commerciales et de loisirs et la protection de l’environnement sur un territoire intercommunal pour une durée de 20 à 30 ans.

Il fixe « les orientations générales de l’organisation de l’espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers, dans le respect des principes énoncés aux articles L.110 et L. 121-1 du Code de l’Urbanisme».

Il est régi par les articles L.121-1 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-15 (communs à tous les documents d’urbanisme) et les articles L.122-1-1 à L.122-19 et R.122-1 à R.122-15 du même Code.

Les modalités de l’enquête ont été définies par l’arrêté du Président du SYBARVAL du 23 novembre 2012 : il fixe notamment la durée et le siège de l’enquête, son objet, les conditions d’information du public.

L’enquête s’est déroulée, conformément à l’article L.123-3 du Code de l’Environnement et comme le prévoit l’article L.122-10 du Code de l’urbanisme, dans les formes prévues par les articles R. 123-2 à R. 123-24 du code de l’environnement. Cette enquête a été menée conformément aux prescriptions du Code de l’environnement telles qu’issues de la réforme opérée par la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l’Environnement dite Grenelle II et le décret du 29 décembre 2011 portant réforme de l’enquête publique relative aux opérations susceptibles d’affecter l’environnement entré en vigueur le 1^{er} juin 2012.

Le territoire du Bassin d’Arcachon – Val de l’Eyre connaît depuis 30 ans une croissance démographique très rapide et continue, la plus forte de Gironde.

Variant de 130.000 habitants permanents à plus de 400.000 habitants en période estivale, sa population permanente devrait connaître une progression à l’horizon 2030.

Cette attractivité, qui ne se dément pas, est grandement due, outre un « littoralisme » général, à un environnement de qualité exceptionnelle, mais fragile, largement protégé par les dispositions de la loi littoral.

(extraits du PADD).

« Le SCoT, un outil de projet pour préparer l’avenir. Le territoire du Bassin d’Arcachon – Val de l’Eyre, est soumis à une forte pression de développement due à la proximité de l’agglomération bordelaise, à l’héliotropisme des populations et à une forte pression touristique.

L’évolution urbaine de ce territoire durant les 50 dernières années a fait évoluer cette suite de bourgs et villages vers un ensemble de centralités très éclatées, tout en lui donnant le poids démographique d’une véritable agglomération.

Cette évolution et la nécessité de gérer la relation avec l’agglomération limitrophe obligent à une réflexion prospective poussée sur l’aménagement du territoire.

Dans un contexte général de mutations économiques, sociales, environnementales, il convenait donc de répondre à de nouvelles situations complexes, imbriquées, transversales pour construire l’armature territoriale de demain.

La qualité exceptionnelle de l’environnement du Bassin d’Arcachon Val de l’Eyre et sa qualité de vie sont les éléments fondateurs de ce territoire.

Pour relever le défi d’une attractivité durable, il faut fonder le projet de territoire sur ses qualités et viser à la mise en oeuvre d’un cadre de vie socialement équitable, respectueux des impératifs écologiques et de son ancrage patrimonial et culturel.

Tout l’enjeu est donc d’organiser et de lier les différents espaces en tenant compte de leur singularité, de leur identité et des intérêts particuliers qu’ils portent.

Pour ce territoire, haut lieu de biodiversité, la question de l’environnement a été abordée comme élément essentiel et déterminant de composition du projet territorial. La question environnementale est donc placée au coeur du processus de planification et d’aménagement du territoire.

Le projet prend en compte également les points faibles révélés tels l’insuffisance de l’emploi productif ou la faible mixité de l’habitat, notamment au regard de la dynamique démographique.

Ainsi, la question économique, dont le double enjeu est de consolider l’économie traditionnelle et de promouvoir une économie productive sur le territoire, occupe également une place centrale dans le projet, en termes de réponses aux besoins majeurs d’emplois pour tous. ».

AVIS MOTIVE

Nous, soussignés, Georgette PEJOUX désignée en qualité de Présidente de la commission d'enquête, Philippe MOREL et Carole ANCLA désignés en qualité de membres titulaires de la commission d'enquête par Monsieur le Président de Tribunal Administratif de Bordeaux, par décision n° E12000244/33 du 23 octobre 2012.

1°/ Sur le déroulement de l'enquête publique du projet de SCoT

Dans le cas d'espèce, la présente enquête a été menée selon la procédure d'enquête publique conjointe en même temps que l'enquête relative au Document d'Aménagement Commercial (DAC).

A l'issue d'une enquête publique ayant duré 50 jours, la commission d'enquête a constaté :

- que la publicité par affichage a été faite dans les délais et maintenue pendant toute la durée de l'enquête,
- que cette publicité a été vérifiée par les membres de la commission d'enquête lors de leurs permanences,
- que les publications dans les journaux ont été faites dans 3 journaux publiés dans le département de la Gironde 15 jours avant le début de l'enquête et répétés dans ces mêmes journaux dans les huit premiers jours de l'enquête,
- que les dossiers relatifs au projet du SCoT du SYBARVAL ont été mis à la disposition du public pendant toute la durée de l'enquête dans les mairies des 17 communes du périmètre de ce SCoT, aux lieux des permanences et au SYBARVAL
- que les registres d'enquête publique du SCoT ont été également mis à la disposition du public dans les mairies de ces 17 communes, sur les lieux des permanences ainsi qu'au SYBARVAL, siège de l'enquête,
- que les membres de la commission d'enquête ont tenu les 21 permanences prévues dans l'arrêté d'organisation de l'enquête, pour recevoir le public
- que tous les termes de l'arrêté du président du SYBARVAL ayant organisé l'enquête ont été respectés,
- que les commissaires enquêteurs n'ont à rapporter aucun incident notable qui aurait pu perturber le bon déroulement de l'enquête portant sur ce projet de SCoT,
- que les observations, courriers ou avis des PPA soulèvent divers points et/ou expriment des revendications ponctuelles sans remettre en cause le principe de disposer d'un outil de planification et de maîtrise du développement territorial que constitue un SCoT,
- que par lettre motivée, la présidente de la commission d'enquête a justifié le report du délai de remise du rapport d'enquête publique,

Les formalités prescrites pour l'enquête publique ont été exécutées dans des conditions satisfaisantes. Les modalités d'affichage ont été respectées.

Le dossier tenu à la disposition du public est conforme quant à sa teneur aux exigences des lois et règlements applicables en la matière.

En conséquence, il est constaté la régularité de la procédure à tous égards.

2°/ Considération sur le champ d'intervention du SCoT

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification et de stratégie intercommunale instauré par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Il succède au Schéma Directeur. Son but est de définir l'évolution d'un territoire sur le long terme (15 à 20 ans) ainsi que de décrire un projet d'aménagement respectant le principe de développement durable. Il est censé mettre en cohérence les politiques sectorielles centrées sur les questions d'habitat (PLH : Plan local de l'habitat), de déplacements (PDU : Plan de déplacements urbains), de développement économique et commercial, d'environnement, ainsi que les Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Les objectifs premiers d'un SCoT sont de favoriser la coopération entre les communes du territoire et d'assurer un équilibre entre tous les axes de développement (habitat, économie, démographie, équipements et services) et la préservation des espaces naturels et des paysages.

La compatibilité entre le SCoT et les documents inférieurs :

Le SCoT fixe un cadre intercommunal dans lequel les projets et politiques locales doivent s'inscrire. Par conséquent, le projet de territoire du SCoT ne peut être aussi précis dans sa localisation et dans ses objectifs qu'une opération. La mise en œuvre du SCoT suppose donc une traduction, une déclinaison de ses orientations dans les documents dits "inférieurs". Tout plan, projet ou opération doit s'y référer et respecter ses orientations. C'est la notion de compatibilité.

A la différence de la conformité, la compatibilité n'est pas l'application stricte et systématique d'une règle. En effet, une opération est compatible avec une règle d'urbanisme dans la mesure où elle ne va pas à l'encontre d'un de ses principes ou orientations fondamentales. En revanche, une règle sera conforme si elle est expressément prévue et réalisée à l'endroit indiqué. La compatibilité doit garantir la cohérence et l'harmonie entre les choix d'urbanisme à l'échelle locale (le Plan Local de l'Urbanisme (PLU), par exemple) et ceux décidés à l'échelle intercommunale (Schéma de Cohérence Territoriale).

Le SCoT ne s'impose pas directement aux demandes d'autorisations des particuliers (permis de construire). Pour employer le terme juridique, le SCoT n'est pas "opposable aux tiers", sauf sur quelques opérations particulières. Il passe donc par les PLU et Cartes Communales pour appliquer ses orientations aux permis de construire.

C'est pourquoi le PLU et la Carte communale doivent être compatibles avec le SCoT en intégrant et respectant son contenu.

Le SCoT est bien un document cadre qui doit être décliné au niveau local à travers notamment les PLU. Il n'a pas vocation à définir précisément le devenir de telle ou telle parcelle, mais uniquement la vocation de grands secteurs du territoire concernés. Ainsi la déclinaison précise, c'est-à-dire la décision de constructibilité de telle ou telle parcelle en limite de zone urbaine actuelle ou située entre deux parcelles bâties dans un hameau par exemple sera prise au niveau local, sous condition de compatibilité avec les orientations du SCoT.

Rappel des objectifs du SCoT

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable:

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

3°/ Sur l'analyse du projet

Après avoir pris connaissance de l'ensemble des avis exprimés par les personnes publiques associées et consultées, après avoir examiné l'ensemble des observations et courriers recueillis au cours de cette enquête sur lesquelles elle a fait part de ses appréciations, la commission d'enquête estime qu'au regard des pressions urbaines importantes existants sur le territoire, de la nécessité d'encadrer et de rendre cohérents les futurs documents d'urbanisme du territoire du SYBARVAL, elle ne peut qu'émettre un avis favorable au projet de SCOT mis à l'enquête publique.

La commission d'enquête estime toutefois qu'il conviendra que le SYBARVAL porte une attention toute particulière sur les points suivants :

Sur la forme du dossier:

- la commission constate que la complexité et le volume exigé pour un dossier de cette nature, ne facilitent pas sa lisibilité par un public non averti et dans les temps impartis d'une enquête publique, même si cette dernière dépassait de 20 jours les 30 jours réglementaires.
- la commission reconnaît la qualité du dossier, sa richesse globale, la précision du diagnostic territorial, la pertinence de l'argumentation développée pour justifier les objectifs, les orientations et les prescriptions.

Sur la forme du dossier, la commission n'a pas d'autres observations à émettre, si ce n'est sur le résumé non technique qu'elle estime trop exhaustif, ne facilitant pas le travail du lecteur dans son repérage parmi les nombreuses pièces du dossier.

Sur le fond du dossier :

Les objectifs répondent aux exigences de la loi SRU :

- Développement urbain :

- l'hypothèse retenue de la croissance démographique et spatiale peut paraître importante, mais :
 - elle tient bien compte de l'attractivité du territoire et de la pression forte qui en résulte,
 - elle est en retrait des hypothèses de croissance du scénario dit « au fil de l'eau »,
 - elle est en retrait par rapport aux orientations du Schéma directeur de 1994,
- le SCoT a prescrit de façon pertinente une répartition des densités minimales requises entre les centralités urbaines et les secteurs périphériques.

En effet, le DOO organise la répartition des densités selon les différentes catégories d'espaces et les niveaux de centralité qui tiennent compte du niveau d'équipement et de desserte.

Les limites de l'enveloppe capable sont des limites qui s'imposeront aux PLU qui ne pourront pas aller au delà.

- Environnement et cadre de vie :

Ce thème a occupé une place légitimement importante dans le dossier en raison des enjeux environnementaux de premier ordre sur le territoire.

Le SCoT affirme sa volonté de protection des espaces de haute valeur biologique et écologique comme le montre le nombre de prescriptions en faveur de la préservation de la trame verte et bleue.

Néanmoins, la commission constate l'inscription de zones multifonctionnelles empiétant sur certains espaces proches du rivage ou sur des trames vertes (vallée et delta de la Leyre, ruisseau Cirès, ruisseau de Lanton).

Ces intentions de croissance en direction du Bassin paraissent préjudiciables à l'atteinte des objectifs de préservation, de renforcement et de consolidation affichés dans le DOO.

De surcroît certains de ces secteurs sont en zones potentiellement submersibles.

- Transport équipement :

Les enjeux en matière de transports et de déplacements sur le territoire du SYBARVAL apparaissent importants voire vitaux. La question apparaît extrêmement complexe compte tenu des relations étroites du territoire avec la CUB en matière économique ainsi que de la multiplicité des acteurs compétents sur cette thématique.

Cette complexité est renforcée par la nécessité de prendre en compte le caractère saisonnier des pics de trafic routiers générés par l'activité touristique résultant de l'attractivité du territoire.

Le SCoT tente d'apporter des réponses aux besoins exprimés. Ces réponses restent cependant très théoriques et peu opérationnelles, aux yeux de la commission d'enquête.

Certes, la question des transports dépasse largement le champ de compétence du SCoT.

Il n'en demeure pas moins qu'afin que des solutions opérationnelles puissent émerger, il conviendrait de les faire exprimer à travers des débats et des réflexions ciblées à mener avec les institutionnels, les chambres consulaires sans oublier d'y convier les associations concernées ou les usagers (enquête...).

La réalisation d'un plan de déplacements urbains apparaît comme l'outil pertinent pour poser le débat et aboutir à des propositions d'actions à la hauteur des ambitions et des enjeux.

Ainsi, le SCoT tente, pour le mieux, d'apporter des réponses aux besoins exprimés mais force est de constater que les lacunes ou insuffisances relevées dans ces domaines ne pourront être comblées qu'à l'issue d'un consensus partenarial, d'études ou d'enquêtes nécessaires à un diagnostic réaliste et une concertation ouverte au monde associatif et aux usagers pour mesurer la faisabilité technique et financière des propositions qui pourraient s'en dégager.

Sur ce point, la commission d'enquête s'associe à la demande générale d'élargir la démarche du Plan de Déplacements Urbains (PDU) sur tout le territoire du SYBARVAL.

- **Economie :**

Le secteur économique principal, sur le Bassin est le tourisme, économie présente.

En matière économique la commission d'enquête constate que le DOO et le DAC ont ouvert des zones à vocation multifonctionnelle et des zones vouées plus particulièrement aux activités artisanales ou commerciales.

Inciter et motiver l'arrivée d'activités économiques, vecteurs d'emplois sont possibles à travers des dispositions favorisant leur implantation : il n'en demeure pas moins qu'il ne suffit pas de le décréter ...

Aucune proposition pertinente en matière économique n'a été formulée dans les observations durant l'enquête à l'exception de la crainte de la disparition des commerces de proximité.

Les intentions définies dans le SCoT hiérarchisent 3 échelles d'implantation d'activités :

- Des cœurs de vie (centre-villes, bourgs ou quartiers) et des centralités majeures où le renforcement ou l'installation d'activités commerciales sont préconisés sans règles spécifiques de taille (*page 127 du DOO*) ;
- Des pôles commerciaux d'équilibre identifiés et listés dans lesquels l'extension et la création de nouvelles surfaces sont réglementées sans pouvoir atteindre un niveau de ZACOM (*page 125 du DOO*) ;
- Trois ZACOM – zone d'aménagement commercial pour grandes surfaces ont été identifiées dans le DAC. Il s'agit là d'un document (D.A.C.) extrêmement contraignant qui bloque l'évolution de ces zones pour les 20 à 30 ans à venir.

Les contraintes de ce document de cadrage et de programmation se présentent finalement comme un des outils de maîtrise des implantations nouvelles.

Le souhait du SCoT de promouvoir des activités économiques autres que les activités économiques présentes et touristiques, ne peut que rencontrer l'aval de la commission. A ce titre, elle recommande au SCoT d'examiner avec toute l'attention requise la requête des syndicats professionnels Minéraux Industriel France et l'UNICEM

La commission prend acte du fait que le SCoT dans sa volonté de maîtriser la dispersion des commerces s'est orienté vers la définition de trois types d'échelons (les centralités, les pôles commerciaux d'équilibre et les ZACOM,).

La commission souhaite attirer l'attention sur l'ouverture non maîtrisée de nouvelles surfaces commerciales dans les pôles d'équilibre et de leur éventuelle concurrence avec le commerce de proximité dans les centralités dont le maintien voire le développement sont affichés comme une des priorités dans le SCoT.

Conclusion

Compte tenu des pressions urbaines importantes existant sur le territoire, de la nécessité d'encadrer et de rendre cohérents les futurs documents d'urbanisme du territoire du SYBARVAL, et pour toutes les raisons évoquées précédemment, ***la commission d'enquête ne peut qu'être favorable au projet de SCoT, élaboré par le SYBARVAL et mis à l'enquête publique, avec cependant les recommandations suivantes :***

1°) le réexamen des zones d'extensions multifonctionnelles identifiées dans les coulées vertes et les zones proches du littoral (Le Coulin, les Petites Bordes, Morat Le Teich) en conformité avec l'état des procédures en cours ou des validations de l'Etat,

2°) l'élaboration d'un Plan de Déplacements Urbains à l'échelle du SYBARVAL en l'accompagnant d'une concertation la plus large possible,

3°) la réalisation d'un audit programmatique sur les conditions d'assainissement des eaux usées sur le territoire du SYBARVAL,

4°) la clarification du statut des zones commerciales intermédiaires et les conditions d'autorisation d'implantation par des prescriptions particulières,

5°) une attention particulière aux critères d'inscription des hameaux permettant de mieux distinguer les « hameaux à contenir » des « quartiers avec extension à limiter »

6°) la prise en compte de la demande des syndicats des Minéraux de l'Industrie et l'UNICEM, de celle du Syndicat de la Grande Dune du Pilat et de celle de l'Association des usagers de la forêt usagère.

En raison des ajustements liés aux procédures en cours ou aux erreurs matérielles évoquées, la commission appelle le SYBARVAL à la plus grande vigilance quant à l'extension de l'enveloppe capable telle qu'elle est définie au projet de SCoT.

Enfin, la commission souhaite que le SYBARVAL réponde nominativement aux demandes particulières formulées lors de l'enquête publique et identifiées au procès-verbal des observations.

Considérant que les objectifs du SCoT du SYBARVAL sont conformes aux textes en vigueur,

Considérant que DOO est en cohérence avec PADD,

Considérant que le SCoT n'est pas véritablement remis en cause, qu'il n'y a pas d'opposition quant à la nécessité de disposer d'un outil de maîtrise de l'urbanisation,


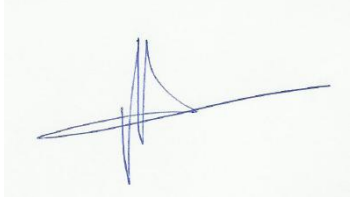

Considérant les craintes de dévalorisation du patrimoine naturel du bassin, que les objectifs de préservation sont clairement affichés, qu'ils se traduisent sur les documents,

Considérant que ce document paraît globalement équilibré, qu'il apporte de nettes améliorations en terme de contrôle et de maîtrise de la croissance urbaine, de prise en compte des habitats naturels d'intérêt écologique et paysager par rapport au Schéma Directeur,

La commission d'enquête considère donc, qu'en respect des diverses recommandations évoquées ci-dessus, le projet de SCoT du SYBARVAL devrait être un projet équilibré, cohérent et réaliste, prenant en compte toutes les dimensions de l'environnement.

EN CONCLUSION la commission d'enquête à l'unanimité de ses membres donne un AVIS FAVORABLE à ce projet de SCoT du SYBARVAL

Fait à Bordeaux le 3 avril 2013

Georgette PEJOUX	Philippe MOREL	Carole ANCLA
		
Présidente de la commission d'enquête	Titulaire	Titulaire