

PRÉFET DE L'ARDÈCHE

Direction départementale
des territoires

Service urbanisme
et territoires

SCoT de l'Ardèche Méridionale

**Demande d'avis prévus à l'article
L.143-30 du code de l'urbanisme**

Avis du rapporteur

octobre 2020

Sur le volet résidentiel du projet :

Le projet de SCoT arrêté a retenu une option démographique dynamique, cependant cohérente avec les perspectives réalisées par l'INSEE.

Le parc de logements à produire pour maintenir et accueillir cette population supplémentaire se situe sensiblement en deçà du rythme de production annuelle mesurée sur la période de référence sur laquelle le SCoT a été construit et le taux de construction pour 1 000 habitants est réduit.

La mécanique retenue pour réduire la consommation de l'espace affectée au développement résidentiel repose sur deux axes principaux : la priorisation du développement au sein de l'enveloppe actuellement urbanisée (par mobilisation des dents creuses, renouvellement urbain et mobilisation de la vacance) et sur un principe de densité du développement sur l'ensemble des tènements dits stratégiques (> 2000 m² à > 3 000 m² selon le niveau d'armature).

Au regard du contexte de recherche à l'horizon 2040 du « Zéro artificialisation nette », le projet aurait cependant dû être plus ambitieux pour contenir la consommation de l'espace affectée au développement résidentiel :

- les objectifs de densité affectés aux bourgs périphériques dépendant d'un pôle secondaire (20 logements / hectare) manquent d'ambition, alors que ce niveau d'armature accueillera une part importante du développement programmé .
- pour les objectifs de densité affectés à l'armature *villages*, le niveau de densité de 15 logements par hectare sur les tènements stratégiques constitue un minimum à atteindre.

Enfin, afin de compléter le dispositif d'un point de vue qualitatif, le recours à des prescriptions de formes urbaines cadrées aurait constitué un outil efficace, notamment en exprimant un principe d'exigences particulières sur des formes compactes dans les tènements stratégiques situés à proximité des fonctionnalités (en centralité, proches des équipements) comme pour les secteurs en extension sur des espaces naturels ou agricoles.

Les objectifs de production de logements ont été affectés par EPCI en tenant davantage compte des tendances du passé que de l'acuité des enjeux territoriaux propres à chacun, générant des taux de construction très hétérogènes qui ne sont pas réellement justifiés, notamment au regard de la sensibilité agricole, écologique et paysagère.

Le SCoT prescrit que les extensions dont la nécessité serait démontrée doivent en priorité être prévues en continuité des noyaux principaux ou centralités mais le DOO permet par dérogation l'urbanisation en extension des hameaux ainsi que la création de nouveaux hameaux. Cette dérogation aurait dû être plus encadrée en précisant qu'elle ne saurait être admise qu'à titre exceptionnel, et sous réserve d'être conditionnée à la démonstration de l'impossibilité ou de l'inadaptation de l'extension de la centralité ou du noyau principal et enfin après avoir démontré que cette localisation n'aggrave pas de façon excessive les déplacements induits et l'accessibilité aux équipements ni l'exposition aux risques (notamment incendie de forêt).

Afin de rationaliser la consommation foncière affectée à l'habitat, la mobilisation de la vacance doit constituer un cap prioritaire, d'autant plus crédible que de nombreux projets en cours soutiendront la concrétisation de cette politique de re-mobilisation (cœur de ville, ORT, petites villes de demain...). L'objectif de résorption de la vacance retenu dans le projet de SCoT, qui par ailleurs n'est pas exprimé comme un minimum à atteindre, n'est pas assez ambitieux au regard des enjeux de maîtrise de l'artificialisation à l'horizon de 20 ans.

Par ailleurs, il aurait été souhaitable que le projet soit explicitement incitatif sur la mobilisation de bâtis existant dans le cadre de changements de destination, ainsi que sur des principes de densification de l'existant, qui constituent un potentiel non négligeable de réponse au besoin.

Volet économique :

Le volet économique du projet de SCoT s'inscrit dans une logique de développement du foncier d'activités visant à répondre à la prospective emploi qui découle de la dynamique démographique choisie. Si le volet développement commercial est bien tenu, contribuant ainsi à la logique de revitalisation des centralités, la réduction de la consommation foncière affectée est globalement insuffisante, divisant par 1,7 celle de la période de référence.

Le volet Zones d'activités économiques (ZAE) génère une consommation foncière de l'ordre de 107 hectares dont 12 ha de reconversion de sites anthropisés. Ce facteur de division aurait dû être plus ambitieux et sur plusieurs aspects du projet, les surfaces affectées devraient être davantage contenues.

En premier lieu, la surface affectée à la zone structurante de Lanas paraît importante vu le contexte au sein duquel elle s'insère, d'autant qu'une enveloppe complémentaire de 2,5 ha est prévue pour le développement lié à l'aéronautique. Ce secteur devrait être réduit pour ne pas dépasser 15 ha au global (contre 20,5 ha prévus dans le projet), les activités en lien avec l'aéronautique ayant vocation à être développées au sein la zone à créer.

Les zones d'activités secondaires affectées aux territoires de la communauté de communes de Berg-et-Coiron et d'Ardèche Sources et Volcans, doivent être justifiés et revus à la baisse au regard du contexte spécifique des territoires d'accueil et de la disponibilité foncière existante et ne sauraient dépasser une enveloppe de 5 hectares maximum, contre 7 hectares d'une part et 6,5 hectares d'autre part prévus dans le projet.

Enfin, le dispositif pour ce qui concerne l'enveloppe complémentaire de 10 hectares affectée à la *relocalisation d'entreprises existantes, à l'évolution des entreprises en site isolé, et à l'implantation de nouvelles activités en continuité du tissu urbain*, ne paraît pas suffisamment opérationnel pour permettre un pilotage suffisant de l'enveloppe qui n'est pas affectée territorialement.

Afin de prendre en compte les enjeux agricoles, environnementaux et paysagers, il est indispensable de renforcer les prescriptions en matière **d'extension et de création de campings**, afin, d'une part, de les prioriser explicitement sur la relocalisation d'emplacement actuellement exposés au risque inondation, dans une logique de réduction de la vulnérabilité, et d'autre part d'encadrer plus fortement les possibilités d'extension et de contenir fortement les possibilités de créations de nouveaux établissements sur les secteurs suréquipés (bassin sud Ardèche), conformément aux orientations du PADD.

Agriculture

Le SCoT énonce un principe général de priorité selon lequel les extensions ne sauraient être admises qu'à la condition de démontrer l'impossibilité d'urbaniser dans le tissu existant. Il pose également le principe de non fragmentation du foncier et de non enclavement des exploitations. Ces principes s'appliquent à l'ensemble du foncier agricole.

La construction du volet protection du foncier agricole repose ensuite sur une démarche fine de détermination du *foncier à enjeux*.

Ce dispositif est traduit par la détermination d'espaces stratégiques au sein desquels l'accueil de zones à urbaniser est écarté. Il s'agit d'un principe ferme. Cependant, il est contrebalancé par une dérogation « en cas d'impossibilité » dont la définition n'est pas

donnée. Il convient que cette dérogation soit plus précisément cadrée, par l'expression de critères objectivés permettant de qualifier les motifs de l'impossibilité qui pourrait être admise.

On peut également regretter que le foncier majeur, inclus dans un espace de vigilance (soumis à pression urbaine) ne fasse l'objet d'aucune prescription graduée de protection.

Le SCoT n'a pas territorialisé de front urbain pour protéger les *espaces agricoles stratégiques sous pression*, méthode qui aurait été efficace pour assurer la protection du foncier soumis à pression. Il a cependant identifié des *espaces de vigilance*, pour lesquels il prescrit la réalisation d'un diagnostic agricole afin notamment de permettre aux documents d'urbanisme de localiser finement les fronts urbains à définir.

Cette orientation pourrait être opérante si le contenu attendu de ce diagnostic était précisé pour donner un cadre méthodologique et un niveau d'exigence permettant une détermination efficace des fronts que les DU devront définir.

Afin de compléter ce dispositif, la notion de secteurs urbains principaux aurait dû être elle aussi définie. Le SCoT aurait dû explicitement fixer le cadre à l'évolution du bâti en dehors de ces noyaux (évolution de l'existant, densification, réglementation des changements de destination et conditionnalité forte à l'extension des noyaux).

La protection des terres agricoles ayant fait l'objet d'investissements collectifs (irrigation) doit être prescrite comme une priorité et non comme une simple recommandation.

Le SCoT permet l'habitat léger à vocation de logement de l'exploitant en zone agricole. Cette orientation ne saurait être autorisée qu'à la condition qu'elle se rapporte seulement aux activités agricoles qui justifient la présence permanente et rapprochée de l'exploitant sur le site

Le SCoT permet à titre dérogatoire l'implantation de points de vente collectifs agricoles dans les secteurs de captage de flux routiers, en site isolé ou dans les zones d'activités. Cette possibilité doit être interdite afin d'éviter une multiplication de ces implantations consommatrices d'espaces et induisant un mitage.

Développement des énergies renouvelables

Le bilan des consommations foncières affectées au développement des énergies renouvelables atteint 95 hectares, surface quasi équivalente au développement des zones d'activités. Il faut noter que 38ha sur cette enveloppe répondent à des parcs photovoltaïques déjà autorisés.

Au regard des perspectives de développement des autres filières, cette enveloppe sera principalement dédiée au développement du photovoltaïque au sol. Si le principe d'un développement en toiture et sur sites anthropisés est nettement exprimé, les dérogations autorisées doivent être encadrées.

A cet égard, la notion d'expérimentation (zones pastorales stratégiques ou évolution des pratiques) doit être définie et strictement limitée au regard de la volonté du SCoT de préserver ces espaces. Elle devrait être notamment soumise à une reconquête effective de zones pastorales par l'activité agricole.

Enfin, au regard de l'impact foncier induit, il convient que le SCoT encadre fermement le développement photovoltaïque sur les terres agricoles non stratégiques et sur les réservoirs de biodiversités non prioritaires.

Protection de la trame verte et bleue

Le SCoT établit des réservoirs de biodiversité prioritaires et secondaires, qui doivent par principe être classés en zone A et N. Il est cependant prévu des dérogations dont celle d'une extension limitée en continuité des noyaux bâtis existants. Pour être pleinement opérant et

cohérent avec les objectifs de préservation affichés dans le PADD, il convient que le SCoT définisse et encadre ce qu'est une extension limitée.

Dans le même sens, afin de rendre ces orientations plus opérantes, il est nécessaire que, dans les secteurs à enjeux et secteurs de vigilance, le SCoT prescrive que les documents d'urbanisme précisent la localisation des corridors fonctionnels et à reconstituer. En complément, au sein de ces corridors, le SCoT devrait prescrire des règles de constructibilité adaptées à l'enjeu identifié (constructibilité réduite au minimum, y compris au sein des noyaux bâtis existants).

Le SCoT doit prescrire une réglementation des clôtures adaptées aux enjeux identifiés pour l'ensemble des corridors identifiés (corridors fuseaux, corridors inclus dans les espaces de vigilance et corridors à enjeux issus du SRADDET).

Le SCoT renvoie aux documents d'urbanisme la responsabilité d'analyser finement les fonctionnalités et de les compléter localement. A défaut de territorialiser ces secteurs à enjeux de biodiversité, il aurait été nécessaire que le SCoT définisse a minima les attendus méthodologiques de cette analyse, notamment les règles d'application de ces orientations à des procédures communales.

Consommation de l'espace

Le facteur de réduction par 2 marque une inflexion mais manque d'ambition par rapport aux tendances du passé et au regard des ambitions du Zéro Artificialisation Nette à horizon 2040. Ainsi, les objectifs phasés traduisant une montée en puissance de la maîtrise de la consommation de l'espace aurait du être retenue.

La réduction de la consommation foncière affectée à l'économie aurait gagné à être davantage volontariste au regard des enjeux et le DOO devrait activer tous les leviers de réduction de la consommation foncière, notamment sur les aspects relatifs au développement des zones d'activités économiques ainsi qu'au foncier lié au développement des énergies renouvelables.

Enfin, la consommation affectée à l'évolution des campings reste trop importante au regard de la vulnérabilité du territoire et du suréquipement du bassin sud Ardèche.

Au regard de ce qui précède, je vous propose d'émettre **un avis favorable assorti de réserves** sur le dossier arrêté, en demandant au SCoT de prendre en compte les observations suivantes :

Sur le volet résidentiel :

- Que les objectifs fixés en matière de densité au regard de la dynamique de développement soutenue soient plus ambitieux, particulièrement sur les bourgs périphériques hors bassin d'Aubenas et sur les villages, strates de l'armature qui produiront une part très importante des nouveaux logements.
- Que ces objectifs soient assortis d'orientations plus ciblées en termes de diversification des formes urbaines, en privilégiant notamment l'habitat intermédiaire et l'habitat collectif sur les tènements stratégiques.
- Que la répartition de l'offre de logements participe de façon volontariste au rééquilibrage en faveur des centralités (Aubenas et pôle central en particulier), ce qui induit une consommation de l'espace plus contenue du fait des densités plus élevées qui leur sont affectées.
- Que les objectifs de résorption de la vacance soient nettement plus ambitieux, qu'ils soient exprimés comme un minimum à atteindre et qu'enfin, y soit intégré le potentiel de production de logements par requalification de friches (changements de destination, démolition reconstruction) et par changement d'usage.
- Que les possibilités d'extension de hameaux existants ou de création de nouveaux hameaux soit plus strictement encadrées (démonstration de l'impossibilité d'implanter en centralité, accessibilité, exposition au risque...).

Sur le volet économique du projet :

- Que le foncier affecté aux zones d'activités économiques soient réduit notamment :
 - sur la zone de Lanas pour ne pas dépasser 15 ha qui doivent intégrer les 2,5 ha dédiés à l'aéronautique.
 - sur les zones d'intérêt local programmées sur les CC d'Ardèche Sources et Volcans et Berg et Coiron afin que le foncier affecté ne dépasse pas 5 ha et que les disponibilités foncières structurées existantes soient déduites de l'enveloppe.
- Que l'ouverture de nouvelles zones d'activités soit conditionnée à la démonstration de l'urbanisation préalable des secteurs ouverts à l'urbanisation (seuil de remplissage à définir).
- Que l'orientation relative à l'enveloppe complémentaire de 10 ha affectée à la relocalisation d'entreprises existantes, à l'évolution des entreprises en site isolé, et à l'implantation de nouvelles activités en continuité du tissu urbain, gagne en opérationnalité, en fixant des règles permettant de territorialiser ce foncier afin de pouvoir piloter la consommation de cette enveloppe.
- Que le foncier dédié à l'évolution de l'hôtellerie de plein air soit affecté en priorité à la relocalisation d'emplacements actuellement exposés au risque inondation
- Que les possibilités de création de camping soient proscrites dans les secteurs sur-équipés et les extensions y soient plus strictement encadrées, dans l'objectif de réduire l'enveloppe foncière affectée et de limiter l'impact sur les milieux naturels et agricoles.

Sur le volet agriculture du projet :

- Que la dérogation à l'urbanisation dans les espaces stratégiques soit plus précisément cadrée, par l'expression de critères objectifs permettant de qualifier les motifs de l'impossibilité qui pourraient être admis.
- Que le foncier majeur, inclus dans un espace de vigilance (soumis à pression urbaine) fasse également l'objet de prescriptions graduées de protection.
- Que le contenu attendu du diagnostic agricole prescrit dans les secteurs de vigilance soit précisé afin de permettre une détermination efficiente des fronts urbains que les DU devront définir.
- Que dans ces secteurs le SCoT soit plus explicite sur les règles d'évolution du bâti admissibles (évolution de l'existant, densification, réglementation des changements de destination et conditionnalité forte à l'extension des noyaux).
- Que la protection des terres agricoles ayant fait l'objet d'investissements collectifs (irrigation) soit prescrite comme une priorité et non comme une simple recommandation.
- Que la possibilité d'autoriser l'habitat léger à vocation de logement de l'exploitant en zone agricole précise que cette possibilité n'est ouverte que si cette installation se rapporte seulement aux activités agricoles qui justifient la présence permanente et rapprochée de l'exploitant sur le site
- Que l'implantation ponctuelle de points de vente collectifs agricoles en secteur isolé et de captage de flux soit interdite.

Sur le volet développement des énergies renouvelables :

- Que les dérogations permises pour le photovoltaïque au sol soient mieux encadrées.
 - en précisant la notion d'expérimentation (zones pastorales stratégiques ou évolution des pratiques face au changement climatique) et en complétant par des critères de prise en compte des enjeux agricoles, naturels et paysagers.
 - en précisant que cette possibilité ne peut être ouverte qu'en cas de reconquête par l'agriculture de terres non exploitées.
 - en opérant une écriture plus opérationnelle du principe de priorité au développement du photovoltaïque sur le bâti existant et neuf (obligation sur bâti économique nouveau voire pour le résidentiel), ainsi que sur les sites anthropisés.
 - en énonçant des règles fermes de protection vis-à-vis du développement photovoltaïque dans les espaces agricoles non stratégiques et les réservoirs de biodiversité non prioritaires.

- en recommandant qu'une approche à l'échelle intercommunale encadre ce développement.

Sur le volet protection de la trame verte et bleue

- Qu'afin de contrôler les dérogations à la protection des réservoirs de biodiversité prioritaires et secondaires, le SCoT définisse et encadre ce qu'est une extension limitée en continuité des noyaux bâtis existants,
- Que dans les secteurs à enjeux et secteurs de vigilance, le SCoT prescrive aux documents d'urbanisme, au-delà de la localisation des corridors fonctionnels et à reconstituer, de définir des règles de constructibilité adaptées à l'enjeu identifié (principe d'une constructibilité réduite au minimum, y compris au sein des noyaux bâtis existants, règles strictes sur les changements de destination et évolution du bâti existant contenue).
- Que le SCoT prescrive une réglementation des clôtures adaptée aux enjeux identifiés pour l'ensemble des corridors identifiés (corridors fuseaux, corridors inclus dans les espaces de vigilance et corridors à enjeux issus du SRADDET).
- Que le SCoT définisse les attendus méthodologiques de l'analyse fine des fonctionnalités écologiques, afin de permettre la définition de règles adaptées de préservation par les documents d'urbanisme, notamment lorsque ceux-ci sont élaborés à une échelle seulement communale.

Consommation de l'espace

- Considérant que le facteur de réduction par 2 est un minimum, le SCoT devrait gagner en ambition par rapport aux tendances du passé très consommatrices sur le territoire et au regard de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à horizon 2040. Il serait important que le SCoT affiche une inflexion plus nette en deuxième période de mise en œuvre après le temps d'adaptation permis en première phase.
- Que le SCoT se projette d'ores et déjà, au regard de l'horizon zéro artificialisation nette, sur une adaptation des orientations ayant un impact en termes de consommation de l'espace, à l'aune des évaluations à 6 ans et à mi-parcours, et des évolutions réglementaires.
- À cet égard, le DOO devrait activer tous les leviers de réduction de la consommation foncière affectée à l'économique, notamment sur les aspects relatifs au développement des zones d'activités économiques ainsi qu'au foncier lié au développement des énergies renouvelables.
- Enfin, que la consommation affectée à l'évolution des campings soit réduite au regard de la vulnérabilité du territoire et du suréquipement du territoire.

Le Chef du Service Urbanisme et Territoires



Jérôme BOSC

