



**PRÉFET  
DE L'ARDÈCHE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction Départementale des  
Territoires de l'Ardèche**

**Service Urbanisme et Territoires  
Unité Planification Territoriale**  
Affaire suivie par : Laure VIGNERON  
Tél. : 04 75 65 50 32  
laure.vigneron@ardeche.gouv.fr

Privas, le **10 NOV. 2020**

**Le préfet de l'Ardèche**  
à  
Monsieur le Président du SCoT de  
l'Ardèche méridionale  
Château de Julien  
8, rue du Puits  
07110 VINEZAC

**Objet : avis sur le projet arrêté du SCoT de l'Ardèche Méridionale**

Le syndicat mixte du pays de l'Ardèche méridionale a arrêté le projet de SCoT par délibération du 17 février 2020, soumis à l'avis des personnes publiques associées le 14 août 2020.

Le projet a été soumis à l'avis de la CDPENAF le 8 octobre 2020, qui a formulé un avis favorable assorti d'un certain nombre de réserves.

Dans le cadre de l'avis de l'État, je suis amenée à formuler un certain nombre d'observations. Ces dernières s'inscrivent dans la continuité des avis émis au cours de la procédure d'élaboration dans le cadre de l'association. Ces remarques sont reprises et détaillées dans l'annexe jointe.

Cette démarche de planification est essentielle à cette échelle au regard des enjeux présents. Le SCoT constitue l'outil pertinent pour atteindre un développement du territoire inscrit dans la logique du développement durable, assurant la cohérence et la synergie de l'action territoriale des entités qui le composent.

C'est pourquoi je souhaite qu'il puisse aboutir dans les meilleures conditions et à court terme.

Cependant plusieurs aspects du projet méritent d'être adaptés, complétés ou approfondis.

L'option démographique retenue, qui prévoit d'accueillir 22 500 habitants supplémentaires sur la période 2016 – 2043 et la création de 8 500 emplois nets, fait du SCoT un projet ambitieux qui confère au syndicat une grande responsabilité quant au modèle de développement et d'aménagement de ce territoire, particulièrement dans la perspective du zéro artificialisation nette à horizon 2040, telle que portée par la stratégie régionale Eau-Air-Sol validée par le Préfet de Région cet été.

*Concernant les perspectives de développement résidentiel :*

- L'objectif de *renforcement des polarités supérieures*, à savoir la ville centre, le pôle central et les pôles secondaires est à souligner. Toutefois, certains éléments du DOO ne traduisent pas l'ambition attendue de ce rééquilibrage ;

Le taux de construction pour 1000 habitants des polarités supérieures (Aubenas, pôle central, pôles secondaires) est inférieur au rythme moyen de développement du territoire dans son ensemble. Plus particulièrement, les places relatives du pôle central et de la commune d'Aubenas continuent de régresser (le pôle central représente 24% de la population du territoire en début de projet et ne représenterait que 23% à son issue). Cet aspect du DOO renvoie à la cohérence interne du projet, au regard de l'objectif du PADD qui précise que la ville centre doit être renforcée, y compris pour ce qui est du développement résidentiel, et que le pôle central doit être affirmé.

Au sein d'un même bassin, on constate de fortes disparités entre EPCI. Il est indispensable de veiller à mettre en cohérence les taux de construction assignés à chacun avec les grands objectifs du PADD. À cet égard, les taux de construction cibles doivent traduire les dynamiques portées par le SCoT, pour transcrire les ambitions données aux démarches d'Action Cœur de Ville pour Aubenas, d'Appel à Manifestation d'Intérêt centre bourg de Largentière, et plus récemment celle de l'Atelier de Territoire Local de Villeneuve de Berg.

L'introduction d'un phasage de la production annuelle de logements neufs aurait dû être mise à profit afin qu'après une première phase d'adaptation des dynamiques antérieures, la seconde phase marque plus résolument la rupture avec les tendances du passé, pour ce qui est du renforcement des polarités et de la place donnée à chaque territoire à raison de ses atouts et perspectives de développement.

- Afin de minimiser la consommation de l'espace et de transcrire les politiques à l'œuvre sur le territoire en termes de redynamisation des polarités, les objectifs de résorption de la vacance doivent être plus ambitieux et exprimés comme un minimum à atteindre sur chaque niveau d'armature. Enfin, le potentiel de production de logements par requalification de friches (changements de destination, démolition reconstruction) et par changement d'usage doit être pris en compte et transcrit dans le projet.

#### *Concernant la maîtrise de la consommation de l'espace :*

Au titre des articles L.141-6 et L.141-7 du code de l'urbanisme, le DOO arrête, par secteur géographique, des *objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain*. Ainsi, le SCoT fixe l'objectif de consommation moyenne par nouvel habitant à 636 m<sup>2</sup> / habitant supplémentaire, soit une baisse de 46 % par rapport à la période 2002 – 2016.

Cette réduction manque d'ambition au regard de la consommation passée (qui part d'un niveau élevé) et des enjeux particulièrement sensibles sur le territoire en termes de foncier agricole et naturel. Cet aspect revêt d'autant plus d'acuité que l'horizon du SCoT coïncide avec celui donné par la stratégie régionale Eau-Air-Sol, qui poursuit l'objectif du Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2040. Aussi, il aurait fallu lire dans le projet un choix plus volontariste sur la maîtrise de la consommation de l'espace, *a minima* en seconde phase du projet.

Il paraît important à ce stade que le SCoT projette d'ores et déjà une adaptation des orientations ayant un impact en termes de consommation de l'espace, à l'aune des évaluations prévues par le code de l'urbanisme à 6 ans et à mi-parcours, ainsi qu'en fonction des évolutions réglementaires.

De façon plus précise, les objectifs de modération de la consommation foncière devront être renforcés *a minima* sur les points suivants :

- des *niveaux de densité ambitieux* sur les zones résidentielles devront être recherchés, en particulier sur les niveaux d'armature des bourgs périphériques, villages et villages relais qui représentent près des 2/3 de la production de logements. Pour atteindre les objectifs de modération, les bourgs périphériques, quelle que soit leur polarité de rattachement, ne peuvent se développer avec des niveaux de densité inférieurs à 25 logements / ha compte tenu de la production qui leur est affectée et de leur place dans l'armature. De même, pour les villages, il serait cohérent de viser un seuil minimum 17 logements / ha pour les tènements supérieurs à 3 000 m<sup>2</sup> en seconde phase de projet. En secteur de Montagne, afin de garantir une compacité de formes adaptée au contexte, le SCoT devra, *a minima* pour les tènements stratégiques, prescrire des formes urbaines mixtes

(incorporant de l'individuel groupé) à même de répondre à la diversité des besoins et de servir l'objectif de développement de ce bassin fixé par le SCoT.

- Afin de porter *un modèle touristique adapté* aux besoins du territoire et 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. Concernant les possibilités d'extensions autorisées sur l'ensemble du territoire et prioritaires pour la relocalisation des emplacements exposés à un risque inondation, une meilleure prise en compte de la biodiversité et des enjeux agricoles devra être affichée, notamment sur les réservoirs secondaires et les espaces agricoles d'enjeu majeur. Les créations de nouveaux campings devront être encadrées strictement sur les secteurs sur-équipés, dans un souci de cohérence avec le PADD qui prescrit la stabilisation des capacités d'accueil dans les communautés de communes totalisant plus de 1200 emplacements.
- Sur le volet économique, la feuille de route foncière du SCoT doit répondre aux besoins identifiés en phase diagnostic soit une enveloppe plafonnée à 110 ha (incluant un volant de consommation hors ZAE d'environ 10 ha). Afin d'éviter tout effet concurrentiel, l'État met une priorité à l'affectation du foncier au bénéfice des ZAE structurantes et sera vigilant à la cohérence des créations de ZAE de niveaux secondaires par rapport aux ZAE structurantes. Un foncier maximal de l'ordre de 5 ha, à l'échelle d'une communauté de communes, pour répondre à des besoins locaux et adossé aux polarités, semble être un compromis acceptable et devra prendre en compte les disponibilités encore mobilisables. Ainsi, les 7 ha de la CC Berg et Coiron et les 7,2 ha de la CC Ardèche des Sources et Volcans (6ha + 1,2 ha) ne semblent pas être justifiés.  
Concernant la ZAE structurante de Lanas, cette zone devra être plafonnée à 15 ha d'aménagement, englobant les 2,5 ha de développement aéronautique, eu égard aux enjeux de biodiversité identifiés à proximité de ce secteur.

Concernant l'orientation relative au complément de 10 hectares affecté 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, cette mesure doit gagner en opérationnalité en fixant des règles permettant de territorialiser ce foncier à l'échelle intercommunale afin de pouvoir maîtriser et piloter la consommation de cette enveloppe.

Afin d'assurer une bonne maîtrise de la consommation foncière affectée à l'économie, l'ouverture de nouvelles zones d'activités doit être conditionnée à la démonstration de l'urbanisation préalable des secteurs ouverts à l'urbanisation (seuil de remplissage à définir).

Enfin, si le projet exprime un principe général de priorité à l'urbanisation par recyclage de friches et mobilisation des dents creuses, il aurait été souhaitable que le SCoT fixe un cadre opérationnel à la mobilisation des friches et demande explicitement aux documents d'urbanisme, dans leur diagnostic, de réaliser un état des lieux précis, une évaluation quantitative et qualitative du potentiel mobilisable sur les friches et les secteurs de renouvellement afin de ne programmer que le foncier strictement nécessaire en complément.

La récente stratégie gouvernementale sur l'objectif de « zéro artificialisation nette », et la stratégie régionale Eau-Air-Sol validée par le Préfet de région sont des éléments qui doivent vous guider vers un objectif encore plus ambitieux sur le volet foncier.

Dans son *volet 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. Il convient que la dérogation à l'urbanisation dans les espaces stratégiques soit plus précisément cadrée, par l'expression de critères objectivés permettant de qualifier les motifs de

l'impossibilité qui pourraient être admis et en donnant une définition à la notion d'extension limitée.

Au-delà de la protection érigée sur les espaces stratégiques, il convient que le SCoT exprime des prescriptions graduées de protection pour tout foncier agricole et particulièrement pour le foncier agricole majeur, inclus dans un espace de vigilance (soumis à pression urbaine).

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

Concernant la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques :

Le territoire de l'Ardèche Méridionale présente une richesse particulière en matière de biodiversité qui participe à son attractivité et implique une ambition particulière. Aussi, afin de contrôler les dérogations à la protection des réservoirs de biodiversité prioritaires et secondaires, il convient que le SCoT définisse et encadre ce qu'est une extension limitée en continuité des noyaux bâtis existants.

Le DOO identifie des secteurs dans lesquels les documents d'urbanisme locaux devront préciser les corridors écologiques, fonctionnels ou en voie de dégradation. Il aurait été souhaitable que le DOO définisse, à une échelle adaptée, l'ensemble des corridors d'enjeu SCoT, ne renvoyant au PLU que la déclinaison des fonctionnalités relevant de l'échelle locale. *A minima*, le SCoT doit poser à l'intérieur de l'ensemble des corridors ainsi définis un principe d'encadrement strict des possibilités de construire, y compris pour les bâtiments agricoles et y réglementer les clôtures.

Enfin, sur le thème des *énergies renouvelables*, le SCoT doit poser le principe de priorité à la densification et à l'extension des parcs éoliens existants et préserver le sud du Tanargue, secteur encore vierge et présentant de forts enjeux environnementaux et paysagers.

Concernant les parcs photovoltaïques dans des secteurs agricoles, le SCoT pose le principe de priorité au développement en toiture et sur les secteurs anthropisés, mais autorise l'expérimentation sur zones pastorales stratégiques dans le cadre de l'évolution des pratiques face au changement climatique. Cette dérogation devrait être mieux encadrée en donnant une définition à la notion d'expérimentation et en précisant que cette possibilité ne peut être ouverte qu'en cas de reconquête par l'agriculture de terres non exploitées.

Il est attendu du SCoT qu'il énonce des règles fermes de protection vis-à-vis du développement photovoltaïque dans les espaces agricoles non stratégiques mais également les réservoirs de biodiversité non prioritaires, notamment pour les projets qui induiraient des défrichements.

Afin d'assurer la concrétisation du développement du photovoltaïque sur toiture, il convient que le SCoT retienne une écriture plus opérationnelle et prescriptive, en mobilisant les outils juridiques existants, notamment en déterminant des secteurs dont l'ouverture à l'urbanisation sera conditionnée à des obligations en termes de performance environnementale et énergétique (article L.141-22 du code de l'urbanisme), ou en demandant aux documents d'urbanisme de fixer de telles obligations sur certains secteurs, notamment dans le cadre d'urbanisations nouvelles (article L.151-21 du code de l'urbanisme).

Du fait de ces stratégies de priorisation du développement sur bâtiments ou sites anthropisés, la consommation foncière affectée au développement des énergies renouvelables (95 ha) devra être sensiblement réduite, servant ainsi l'objectif de réduction de la consommation foncière.

La disponibilité de la ressource en eau potable est un facteur limitant du développement et les conditions du changement climatique pourraient donner une acuité particulière à cet enjeu. Aussi les documents d'urbanisme, et plus particulièrement dans les secteurs déficitaires (en particulier dans les Zones de répartition des eaux) doivent conditionner l'ouverture à l'urbanisation à une ressource en eau suffisante, immédiatement disponible, c'est-à-dire à la mise en service effective des équipements assurant une desserte suffisante plutôt qu'à l'existence de la ressource sur le long terme comme l'envisage l'orientation 79.

Enfin, l'évaluation des incidences qui figure dans le rapport de présentation et qui est censée répondre à l'exigence réglementaire des articles L.414-4 et R.414-19 du code de l'environnement n'est pas suffisante. Elle n'est pas assez approfondie pour permettre de mesurer avec suffisamment de précision les incidences du projet sur les habitats prioritaires et les espèces. Dans le même sens, l'évaluation environnementale du projet n'est clairement pas satisfaisante sur la forme et sur le fond, ce qui contribue à fragiliser juridiquement le document.

En complément, l'annexe jointe au présent courrier reprend des observations plus techniques qui mériteraient d'être intégrées avant l'approbation dans le projet de SCoT, pour assurer la cohérence et la sécurité juridique du document.

Le préfet,

**Françoise SOULIMAN**

Copies : SUT/Pt/LV, DTSA, DET, SADR, SE, MTE, SUT/Chrono

N:\1\_transversal\Planification\1-procedures\SCoT\SCoT\_Ardeche\_Meridionale\arrêt\2020-11\_avis-projet-arret\_SCOTAM-V2.odt

