

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS  
DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE  
SEANCE DU 4 NOVEMBRE 2020

L'an deux mille vingt et le 4 novembre, le Conseil Communautaire s'est réuni au nombre prescrit par ses statuts, dans l'Espace DEYDIER à UCEL, en session ordinaire, sous la présidence de M Max TOURVIELHE, Président de la Communauté de communes du Bassin d'Aubenas

La séance est ouverte à 20H15 en présence de :

**PRESENTS :** MC SAUSSAC, M ALLAMEL, A BEL (proc de B PERRUSSET), M BOUSCHON, S CIVIER, J DAUMAS, K ESSAYAR, C FAURE, P GAILLARD, R KAPPEL, JY MEYER (proc de S GENEST), I NGUYEN, E ROCHE, J SOUBEYRAND, MF TASTEVIN, P MAISONNEUVE, JF DURAND, JC COURT, A DELAYGUE, G SAUCLES (proc de C PASTRE), R MOULIN, M GUYON, JP MARRON, Ph ROUX, P CORTIAL, MF MARTIN, J SEBASTIEN, JL ARNAUD (proc de JY PONTHER), G FANGIER, S REYNIER, C WIOT, J BOYER (proc de A CHARROUD), MC JOUVE, M CEYSSON, B SOUCHE (proc de A ROUSSET), F CHASSON, M TOURVIELHE (proc de B TEYSSIER) M TAUPENAS et O BOISSIN.

**Nombre de conseillers**

En exercice : 52

Présents : 39

Procurations : 7

Votants : 46

Absents : 6

Date de convocation : 29/10/2020

**Secrétaire de séance :** Alice BEL

**Absents :** JP LARDY, P DUPONT, D BERAL, J LAFFONT, M CHAZE et V VANDUYNLAGER

**En présence des suppléants non votants :**

**Objet :** SCOT Ardèche Méridionale : avis sur le projet arrêté .

Le Président rappelle que le SCOT (schéma de cohérence territoriale) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un bassin de vie et à long terme, détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire.

La CCBA, compétente en matière de SCOT, fait partie du périmètre du SCOT de l'Ardèche méridionale dont l'élaboration a été confiée au syndicat mixte de l'Ardèche Méridionale dans le cadre d'une compétence optionnelle.

L'élaboration du SCOT a été prescrite par délibération du conseil syndical « SCOT » en date du 19 novembre 2014 et a fait l'objet de 2 débats sur le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durables), les 12 novembre 2018 et 5 juin 2019.

La CCBA a été associée à l'élaboration du SCOT tout au long de la procédure et a activement participé, par l'intermédiaire de ses représentants, aux différentes instances de gouvernance : comités syndicaux, bureaux syndicaux, comités de pilotage ou comités techniques.

Par ailleurs, la CCBA a adressé des courriers d'observations à 7 reprises, tant sur le PADD, le DOO (document d'orientations et d'objectifs) ou le DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial).

Les principales observations portaient sur :

- la trop grande complexité et précision du document qui dépasse la définition d'orientations pour devenir des prescriptions,
- la fixation du T0 (point de départ) pour l'opposabilité des données et objectifs à la date d'arrêt de SCOT,
- l'augmentation de l'objectif démographique afin de ne pas freiner le dynamisme démographique de la CCBA,
- l'augmentation des objectifs en production de logements,

Accusé de réception en préfecture  
007-200073245-20201104-DEL04112020-02-  
DE  
Date de télétransmission : 06/11/2020  
Date de réception préfecture : 06/11/2020

- la réduction des objectifs de densité résidentielle pour les villages et la mise en cohérence de ces objectifs pour toutes les strates de l'armature territoriale entre les différents bassins du SCOT,
- la définition de seuils de déclenchement des OAP (opérations d'aménagement et de programmation) trop exigeants,
- le trop grand nombre de critères cumulatifs pour l'implantation d'activités économiques qui risque de rendre toute opération impossible,
- les potentialités de développement commercial déjà faibles modifiées sans concertation avec la CCBA,
- la production d'une carte de synthèse superposant les différentes contraintes contenues dans le SCOT,
- etc...

Pour autant, ces observations n'ont qu'assez peu été prises en considération lors de l'élaboration du SCOT.

De ce fait, la CCBA qui n'a été consultée que sur le 1<sup>er</sup> projet de PADD et a émis un avis défavorable par délibération du conseil communautaire du 27 septembre 2018, avec les demandes suivantes :

- une reformulation du PADD :
  - o fidèle aux attendus légaux, visant à fixer des objectifs qui trouveront une déclinaison sous formes d'orientations au sein du DOO;
  - o non conditionnée à l'anticipation « opérationnelle » du DOO dont les prescriptions, non connues à ce jour, s'imposent comme un objectif de l'actuel PADD.
- le rattachement de la commune de Mézilhac au bassin albenassien
- un taux de croissance annuel moyen de 1,04% pour le bassin albenassien, correspondant au taux de croissance constaté entre 2010-2015, au lieu des 0,74% du projet de PADD,
- une actualisation des données à une temporalité proche de l'adoption du SCOT et de fixer la date d'opposabilité des données et objectifs du SCOT, le T0 (« point de départ »), à la date anticipée d'approbation du SCOT, pour tous les indicateurs du SCOT (démographie, économie, consommation foncière, ...),
- une actualisation et une modification des données sur la modération de la consommation foncière sur la période 2010 - 2020, afin de prendre en compte les dynamiques les plus actuelles et fixées dans le DOO,
- une traduction réelle du rôle de « cœur fonctionnel du bassin albenassien » tel qu'affirmé dans ce projet de PADD, dans le volet économique,
- une prise en compte les observations présentées ci-dessus, ainsi que celles présentées dans les courriers des 22/12/2017 et 04/09/2018

Le 17 février 2020, le SCOT a été arrêté par le comité syndical SCOT et conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, il est désormais soumis à l'avis des personnes publiques associées pendant une durée de 3 mois à compter de leur saisine. La CCBA est consultée à double titre, d'une part en tant qu'EPCI compétent en matière de PLH et d'autre part en tant qu'EPCI adhérent au SYMPAM. La saisine datant du 14 août 2020, la CCBA dispose jusqu'au 14 novembre 2020 pour émettre un avis. L'intégralité du dossier de SCOT arrêté a été transmis via un lien de téléchargement aux conseillers communautaires le 17 septembre 2020 afin de laisser suffisamment de temps pour prendre connaissance du dossier.

Le projet de SCOT arrêté constitue un document complexe, touffu et très technique. Un prestataire, le groupement COGEAM/HG&C Avocats/PIVADIS, a été désigné dès l'avis sur le PADD pour accompagner la CCBA à formuler son avis et ses observations. Il ressort ainsi de leur analyse du projet de SCOT arrêté et des principaux courriers adressés au syndicat porteur du SCOT :

## 1. Analyse juridique:

- 1.1) Certains objectifs du DOO sont rédigés de telle façon qu'ils instituent des prescriptions au lieu des orientations prévues par l'article L141-5 du code de l'urbanisme, ce qui contredira l'obligation de simple compatibilité qui s'impose aux PLU.
- Des d'objectifs quantitatifs fixés au dixième près (objectifs 2, 4, 5...

- Des interdictions (orientations 22, 24, 25, 26 ...) ;
  - Des limites règlementaires imposées aux aménagements et constructions (objectif 18,...)
- Le SCOT impose également un contenu obligatoire aux PLU en dehors des possibilités qui lui sont offertes par le code de l'urbanisme, par exemple le DOO impose :
- Des OAP sectorielles « zone touristique » en page 45, hors communes de Montagne pour lesquelles elles s'imposent pour la création d'une UTN (unité touristique nouvelle),
  - Des OAP pour tout secteur significatif de densification et de mutation des tissus urbains existants (développement au sein des dents creuses stratégiques) (objectif 14),
  - Des documents ou études supplémentaires pour les PLU/PLUi,
  - Des sous-zonages déterminés (orientation 30).

1.2) En application de l'article L141-3 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation doit présenter la **consommation d'espaces** sur les dix années précédant l'arrêt du projet de SCOT. Dans le projet arrêté, le rapport de présentation établit cette analyse de consommation de 2002 à 2016 (page 136 de l'état initial de l'environnement du rapport de présentation), de ce fait, l'analyse de la consommation foncière ne porte pas sur une période de dix années.

De plus, le projet de SCOT ayant été arrêté en 2020, le diagnostic ne prend pas en compte la consommation durant les 4 années ayant précédées l'arrêt du SCOT, et ne satisfait donc pas aux dispositions de l'article L141-3 du Code de l'urbanisme.

Enfin, le rapport de présentation justifie une modération de la consommation foncière à travers des objectifs s'appliquant à la période 2016-2043, autrement dit en partie sur une période (2016-2021) à laquelle le SCOT ne s'applique pas (page 135 à 139 de la partie justification de choix du rapport de présentation) et non comme cela devrait être le cas pour sa période d'application.

Ces objectifs sont repris dans le DOO, lequel doit arrêter les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, par secteur géographique. Ces objectifs chiffrés doivent être applicables à compter de l'entrée en vigueur du SCOT.

Or, le DOO, en pages 94 à 96, fixe des objectifs de 2016 à 2043, applicables sur 5 années (2016-2021) durant lesquelles le SCOT n'est pas applicable et parallèlement il ne prend pas en compte la consommation intervenue entre 2016 et 2020 pour établir des objectifs de modération chiffrés à partir de l'application du SCOT.

**Le SCOT arrêté ne satisfait donc pas aux exigences des articles L141-3 et L141-6 du code de l'urbanisme.**

1.3) Le projet de SCOT arrêté prévoit, sur la période 2016-2043, un objectif « maximal » d'offre de nouveaux logements répartis par classes de l'armature territoriale. L'objectif ainsi déterminé est contraire aux dispositions législatives. D'une part en ce qu'il fixe un **objectif de production de logements** couvrant une période antérieure (2016-2021) à l'arrêt et à l'approbation du SCOT. L'objectif de production de logements doit être fixé pour la période d'application du SCOT au regard du diagnostic réalisé et actualisé à la date de son arrêt.

D'autre part, en ce que cet objectif est fixé par bassins et par classes de l'armature territoriale. L'article L141-12 du code de l'urbanisme ne permet de fixer des objectifs en matière d'offre de nouveaux logements que répartis entre EPCI ou par commune.

Enfin, en ce qu'il prescrit un objectif « maximal » de production de logements. En effet, lorsque la loi invite les SCOT à définir des objectifs en matière de production de logements, au surplus en période de pénurie globale de logements, ces objectifs déterminent l'effort à réaliser pour satisfaire une demande croissante et ne peuvent donc définir que des « minimums ». S'imposant alors aux PLH (programme local de l'habitat), qui eux-mêmes s'imposeront aux PLU par le biais d'un rapport de compatibilité. Les objectifs inscrits dans les PLH constituent des prescriptions minimales et non un plafond en application de l'article L131-6 3° du code de l'urbanisme par transposition de la disposition applicable aux PLU. Entendu bien sûr que ces objectifs sont fixés pour répondre à des besoins, déterminés suite à un diagnostic de territoire.

1.4) Le DOO impose en page 19, des objectifs, à échéance 2043, en matière de production de résidences principales, logements locatifs et de production de logements conventionnés qui s'apparentent à de véritables prescriptions et qui sont répartis par bassins, par classes de l'armature et par EPCI. Il apparaît que ces **objectifs sont trop prescriptifs** pour être fixés de façon si précise (nombre précis de logements, par catégories, **pourcentages établis au dixième près...**). On est bien loin des principes de la politique de l'habitat que la loi habilite le SCOT à définir. Une nouvelle fois ces objectifs sont définis par bassins, par classes de

l'armature et par EPCI, en tenant compte de l'évolution démographique mais non, comme l'impose l'article L141-12 en considération des projets d'équipements et de desserte en transports collectifs.

1.5) Le projet arrêté de DOO impose dans le cadre de l'objectif 14 aux PLU de comporter des OAP pour tout secteur significatif de densification et de mutation des tissus urbains existants (développement au sein des dents creuses stratégiques).

La loi n'habilite pas le SCOT à imposer des OAP, en dehors des OAP obligatoires prévues par l'article R151-20 du code de l'urbanisme relatif aux zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation et pour la création d'unités touristiques nouvelles locales prévues à l'article L151-7-II du code de l'urbanisme.

Le SCOT ne peut dès lors imposer des OAP complémentaires aux PLU.

1.6) Le projet arrêté de DOO du SCOT fixe des **objectifs de densité brute minimale** à respecter dans les dents creuses et en extension de l'urbanisation, cette densité est exprimée en nombre de logements à l'hectare.

Cependant, il ne met pas en place les outils des articles L141-7 et L141-8 du code de l'urbanisme permettant seuls d'imposer aux PLU, dans un rapport de conformité, des densités minimales dans des secteurs qu'il délimite notamment en considération de leur desserte en transport collectif.

Or la rédaction du DOO laisse penser que les objectifs fixés en matière de densité s'appliquent dans un rapport de conformité aux PLU : « Pour chaque procédure d'évolution des documents d'urbanisme locaux, le respect de la densité résiduelle brute minimale moyenne imposée par le DOO du SCOT doit être démontrée et justifiée » et « sans lien avec la proximité des transports collectifs existants et programmés ».

1.7) Le territoire du SCOT de l'Ardèche Méridionale, qui compte 150 communes, est concerné par l'application de la loi Montagne sur le territoire de 91 d'entre elles. Le code de l'urbanisme impose un rapport de compatibilité du SCOT avec l'ensemble des dispositions de la loi Montagne.

D'une part, le diagnostic ne porte pas sur les besoins en réhabilitation de l'immobilier de loisir, ni ne prend en compte la localisation des structures et équipements touristiques existants et les besoins globaux en matière d'immobilier de loisir.

D'autre part, ni le DOO, ni la carte des objectifs de qualité paysagère (annexe 6 du DOO), ne prévoient de dispositions propres à protéger « les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine Montagnard » (article L122- 9 du code de l'urbanisme).

Enfin, le DOO ne respecte pas les dispositions de l'article L122- 12 du code de l'urbanisme imposant une protection sur un périmètre 300 mètres à compter de la rive des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares. Toute construction, installation et route nouvelle, ainsi que toute extraction ou tout affouillement y sont interdits. Il n'institue pas non plus de dérogation à l'application de l'article L122-12 en considération de la faible importance des plans d'eau.

En conséquence, le projet de SCOT arrêté se révèle insuffisant en termes de compatibilité à certaines dispositions de la loi Montagne et au regard du contenu imposé.

1.8) Le DAAC prescrit des dispositions spécifiques à chaque SIP (secteur d'implantation périphérique) et à chaque centralité.

L'article, L141-17 du Code de l'urbanisme permet d'identifier des « conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs qu'il identifie en tant que SIP ou centralité ». Or, il apparaît que ces conditions doivent être celles applicables à tous les secteurs ou catégories de secteurs présentant des enjeux similaires, au regard des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article 141-16 du code de l'urbanisme.

Or le projet de SCOT arrêté définit des objectifs et prescriptions différents pour des secteurs ou centralités de catégorie similaire, en violation de l'article L141-17 du Code de l'urbanisme.

De même, le DAAC impose aux PLU sur certains secteurs (SIP Aubenas/St Didier S/Aubenas et SIP de St Etienne de Fontbellon) de prévoir un plan d'aménagement d'ensemble/OAP avec un contenu déterminé. Il s'agit encore de prescriptions et non d'orientations.

## 2- Analyse urbanistique

Accusé de réception en préfecture  
007-200073245-20201104-DEL04112020-02-  
DE  
Date de télétransmission : 06/11/2020  
Date de réception préfecture : 06/11/2020

## 2.1) Démographie-Logement-Densités

### Des bases analytiques inadaptées :

- **Données du diagnostic :**

Le projet de SCOT arrêté s'appuie sur un diagnostic dont les données datent de janvier 2016, soit près de 5 ans avant la date d'approbation envisagée du document (2021). Les dynamiques récentes sont bien différentes de celles du pas de temps retenu par le SCOT.

- **Temporalité :**

Le SCOT a étudié plusieurs scénarii de développement basés sur des projections démographiques établies en juillet 2017, avec un T0 (point de départ des objectifs) fixé à 2013 et une extrapolation sur 28 ans. Le scénario intermédiaire a été retenu : souhait de prolonger le rythme tendanciel observé sur les 23 dernières années (1990-2013). Par la suite, le rapport de présentation précise que « le calendrier d'élaboration du SCOT a mécaniquement entraîné le glissement du T0 de 2013 à 2016, correspondant à l'année la plus proche de l'arrêt du SCOT à laquelle les données de population et de logements les plus récentes ont été officialisées par l'INSEE. Par ailleurs, la durée de mise en œuvre du SCOT a parallèlement été réduite de 28 à 27 ans ». Néanmoins :

- La poursuite du rythme tendanciel est contestable car les données analytiques sont trop anciennes et ne reflètent pas les dynamiques récentes,

- Les différents scénarii de développement envisagent dans un premier temps un T0 en 2013...soit 7 ans avant l'arrêt du projet de SCOT (2020). Ce T0 passe ensuite de 2013 à 2016 (4 ans avant l'arrêt du projet), sans que pour autant les bases analytiques de départ ne changent : les scénarii sont toujours établis sur les prévisions démographiques 1990-2013. Une déconnexion est avérée entre le scénario de croissance démographique retenu et les données qui le justifient,

- Le SCOT semble acter un phénomène de « temps suspendu » entre 2013 et 2020, ce qui s'avère inopérant d'autant que l'extrapolation du TCAM (taux de croissance annuelle moyen) réalisée n'est pas justifiée en tant que telle. Comment le SCOT pourrait-il rétroagir sur la période 2016-2021 ?

**Le risque d'un tel positionnement est d'aboutir à un décalage entre les besoins actuels et à venir du territoire et de la population et les objectifs du SCOT. Ces derniers pouvant être largement dépassés avant même l'approbation du document.**

**Une meilleure intégration des dynamiques récentes semble nécessaire pour appréhender l'avenir du territoire et lui donner une direction en prise avec son fonctionnement réel.**

### Une capacité d'accueil du territoire non étudiée :

La croissance démographique constitue le point de départ de la stratégie territoriale portée par le projet de SCOT arrêté qui conditionne notamment l'estimation des besoins en logements et des besoins fonciers. Or c'est un déterminant sur lequel les territoires n'auront que très peu de prise. En revanche, les besoins en logements au sein du parc résidentiel apparaissent comme beaucoup plus pertinents par rapport à la composition du parc de logements et aux besoins fonciers qui en découlent.

**L'absence de croisement des données sur les différentes thématiques étudiées (capacité de création d'emplois, position des espaces agricoles stratégiques, capacité en eau potable, organisation des mobilités, ...) ne permet pas de vérifier la capacité d'accueil réelle du territoire et donc les possibilités de mise en œuvre réelles des objectifs du SCOT.**

### Une affirmation du pôle central erronée

Le projet de SCOT prévoit de maintenir le rythme de croissance démographique du Bassin Albenassien (+14 800 habitants sur la période 2016-2043 - TCAM de 0.76%), avec notamment :

- Le renforcement de la ville-centre Aubenas (9% des nouveaux habitants accueillis sur le SCOT correspondant environ à 2 000 habitants supplémentaires, soit environ 75 hab. par an sur 27 ans),

- L'affirmation d'un pôle central prenant appui sur Aubenas (9% des nouveaux habitants accueillis sur le SCOT correspondant environ à 2 000 habitants supplémentaires répartis sur 6 communes, soit 75 hab. par an sur 27 ans)

**\* A l'échelle du Bassin Albenassien, les projections démographiques du SCOT permettent effectivement un maintien du rythme de croissance démographique par rapport aux**

Reçu en préfecture par le service  
007-200073245-20201104-DEL04112020-02-  
DE  
Date de télétransmission : 06/11/2020  
Date de réception préfecture : 06/11/2020

tendances récentes (TCAM 2012-2017 : 0.76%), mais pas par rapport aux bases analytiques du document (TCAM 1990-2016 : 0.79%).

\* A l'échelle de la ville-centre d'Aubenas, le renforcement affiché ne ressort pas des données programmatiques. En effet, la population de référence en 2016 d'Aubenas est de 12 189 habitants et la population projetée en 2043 serait de 14 189 habitants, soit +2 000 habitants en 27 ans, ce qui correspond à un TCAM de 0.56%. Bien que ce taux soit supérieur à celui connu par la commune entre 1990 et 2016 (0.36%), il n'en demeure pas moins qu'il est bien inférieur à celui constaté sur la période récente (1.02% entre 2011 et 2016, et 1.13% entre 2012 et 2017).

\* A l'échelle du pôle central (6 communes), l'affirmation affichée ne ressort pas non plus des données programmatiques. En effet, la population de référence en 2016 des 6 communes est de 12 401 habitants et la population projetée en 2043 serait de 14 401 habitants, soit +2 000 habitants en 27 ans, ce qui correspond à un TCAM de 0.56%. Bien que ce taux soit supérieur à celui connu par les 6 communes entre 1990 et 2016 (0.47% avec une population en 1990 de 10 992 habitants), il n'en demeure pas moins bien inférieur à celui constaté sur la période récente (1.02% entre 2012 et 2017).

Ainsi, le SCOT ne peut pas « au choix » se baser sur des dynamiques récentes (Bassin Albenassien), et sur des dynamiques anciennes (Aubenas et pôle central). Une cohérence d'ensemble est nécessaire et un maintien du rythme de croissance démographique à l'échelle du Bassin Albenassien sans renforcement de la ville-centre Aubenas et sans affirmation du pôle central.

#### Autres observations relatives au logements :

Une déconnexion du point mort avec les réalités de la CCBA qui implique une sous-estimation des besoins en logements (pour le bassin albenassien, le SCOT applique une taille moyenne des ménages de 2,16 personnes en 2015 et 2,09 en 2043 alors que rien que sur la CCBA, il est déjà de 2,09 en 2015).

La composition du parc résidentiel de logements doit répondre aux besoins liés au desserrement global des ménages ainsi qu'à l'accueil de nouveaux ménages, ce qui implique une nécessaire valorisation du point mort pour la CCBA. Il faut qu'en 1<sup>er</sup> lieu, à population constante, le SCOT assure une réponse aux besoins en logements.

Cette sous-estimation des besoins en logements est également due causée par un SCOT qui conditionne la production à un objectif de croissance démographique quand l'enjeu principal est la réponse à un besoin spécifique.

Un objectif de production de résidences secondaires fixé à 149 logements sur l'ensemble de la CCBA pour 27 ans qui nie le caractère touristique du territoire. Par ailleurs, la fixation d'un chiffre de production de résidences secondaires interroge, dans la mesure où les documents d'urbanisme ont l'unique possibilité de différencier dans le cadre de la production de logements les destinations et sous-destinations règlementées par les articles R151-27 et 28 du code de l'urbanisme (notamment pour la destination "habitation" : logement, hébergement ; et pour la destination "commerce et activités de service" : hébergement hôtelier et touristique). Par conséquent, le code de l'urbanisme ne permet pas de réglementer formellement la production de résidences secondaires. Seuls des critères de construction peu favorable à la production de résidences secondaires peuvent influencer sur leur nombre.

L'objectif de résorption des logements vacants reste faible (passer de 8% en 2016 à 7% en 2043). Il est majoritairement appliqué sur la CCBA avec 37% de l'objectif global du SCOT, dont 29% pour les communes du pôle central et Aubenas sans justifier d'une exigence comparable pour pôles secondaires.

Les objectifs de densité résidentielle brute minimale moyenne selon la strate de l'armature territoriale sont ambitieux et ne sont pas satisfaisants. D'une part ils interrogent un peu plus la cohérence entre les centralités avec un traitement différencié entre les pôles secondaires et les 6 communes du pôle central alors que les pôles secondaires ont des objectifs en logements aussi élevés. C'est le même cas pour les bourgs périphériques dépendants du pôle central et les autres bourgs périphériques. D'autre part le durcissement des objectifs pour les villages rendront ces objectifs peu atteignables en fonction de la structure urbaine existante.

L'objectif 11 évoque un **taux de remplissage théorique minimal de 80 % pour l'urbanisation complémentaire des autres espaces libres dans les tissus existants**. Aucun

Maisé de réception en préfecture  
007200073245-20201104-DEJ04112020-02-DE  
Date de télétransmission : 06/11/2020  
Date de réception préfecture : 06/11/2020

taux de remplissage théorique minimal ne semble avoir été fixé pour les espaces libres à fort potentiel de densification et de mutation (dents creuses stratégiques).

La problématique de la rétention foncière, qui est le pendant du taux de remplissage théorique, concernera l'ensemble des communes et intercommunalités dans l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme.

Il semblerait plus efficient de laisser les documents d'urbanisme locaux définir, sous réserve d'une justification motivée, les taux de remplissage théoriques des différentes zones en fonction des contextes locaux.

## 2.1) Economie

### L'activité agricole :

Le SCOT prévoit la protection des **espaces agricoles stratégiques**, ce qui en soi est une bonne disposition. Cependant, les cartes des communes en vigilance agricole répertorient des surfaces extrêmement importantes en espaces agricoles stratégiques et notamment quasiment l'ensemble des espaces interstitiels au sein de l'enveloppe bâtie des communes. Ce sont souvent des espaces considérés en dents creuses stratégiques dans le chapitre précédent dans lesquelles devront se développer prioritairement l'urbanisation. **Cela traduit donc des incohérences par superposition de ce classement espace agricole stratégique avec des secteurs à enjeux économiques ou de densité identifiés dans le SCOT.**

Un inventaire rapide sur le PLU de la commune de Lachapelle sous Aubenas, approuvé le 20/02/2020, avait permis de mettre en évidence que l'ensemble des zones d'urbanisation future était classé en espaces agricoles stratégiques alors même que le SCOT n'avait émis aucune observation sur ce point lors de l'arrêt du projet. Ces secteurs ont été supprimés depuis, mais cela interroge sur la manière dont ces espaces agricoles stratégiques ont été définis.

### L'activité touristique :

La recommandation 11 concernant l'**hébergement des curistes** précise que celui-ci doit se faire de préférence dans des secteurs desservis par les transports en commun et se situer à proximité immédiate des services. Afin de ne pas entraver des projets avec la notion de « proximité immédiate », il conviendrait de supprimer le mot « immédiate ».

Il est également nécessaire de souligner que le **développement des campings** n'est pas soumis à des contraintes aussi exorbitantes que celles mises en place pour les activités de la sphère présentielle (orientations 52 et 56, objectif 36 du DOO et pages 6 et 7 du DAAC). Il pourrait notamment être exigé l'application de certains critères concernant l'amélioration de l'accessibilité tous modes, l'amélioration de la qualité architecturale et l'intégration paysagère, la réduction de l'impact environnemental et bien entendu l'utilisation économe de l'espace en plus de ceux listés à l'orientation 37.

### L'activité commerciale :

En page 54, le plafond maximum de surface de plancher à ne pas dépasser fixé à 100 m<sup>2</sup> pour les activités agricoles et artisanales avec point de vente paraît insuffisant par rapport aux activités existantes qui sont plutôt de l'ordre de 200 m<sup>2</sup> de surface d'exposition.

Il est à noter des incohérences entre le passage du diagnostic au PADD puis au DOO avec plusieurs points pouvant poser des difficultés dans leur application, notamment :

- L'utilisation de nomenclatures précisant dans le détail la répartition des activités commerciales selon 4 fréquences d'achat est ici trop fine pour être réellement mises en application. D'autant plus que le changement d'activité est libre au sein d'une destination commerciale, sous réserve de ne pas dépasser 2000 m<sup>2</sup> de surface de vente concernée dans le seul cas où l'on passe de l'alimentaire au non alimentaire ou l'inverse.
- La prescription de surfaces de vente maximum par unité commerciale, doublée d'une surface de plancher, rend l'application extrêmement difficile. Elle n'est toutefois pas réellement applicable au regard des éléments actuellement demandés dans le cadre d'un permis de construire non soumis à autorisation d'exploitation commerciale.
- Les formulations utilisées pour permettre l'implantation ou la restructuration d'espaces commerciaux sont telles que certaines sont le plus souvent des prescriptions et non des orientations ou recommandations. A titre d'exemple, l'orientation 52 définit **17 conditions** à respecter pour le développement des pôles commerciaux. Ces conditions viennent se cumuler avec celles contenues dans le DAAC pour chaque SIP (secteur d'implantation de périphérie).

Dans le SIP les Champs sud/les Cigalières, (objectif 34 du DOO) les potentialités de développement commercial affichées dans ce projet de DOO ont été modifiées sans concertation avec la CCBA ni la commune de Saint Etienne de Fontbellon. La demande exprimée par la commune de Saint Etienne de Fontbellon et la CCBA est que le potentiel commercial de 5 ha soit conservé à l'échelle Aubenas/St Didier/St Etienne de Fontbellon avec affectation d'une superficie maximale de 2,5 ha sur les Champs Sud/les Cigalières pour du développement commercial. En effet dans l'attente de la définition des destinations futures du tènement des Cigalières dans le cadre du PLH et du PLUi, il est souhaité pouvoir disposer d'un maximum de souplesse pour permettre de ne pas obérer l'avenir tout en laissant la possibilité d'une certaine « fongibilité » entre les SIP de la CCBA, avec une surface incompressible de 1,5 ha sur le SIP les Champs Sud/les Cigalières. La ZAE de Moulon Inférieur ne fait pas partie du SIP Aubenas/St Didier sous Aubenas telle que mentionnée à l'objectif 34.

Le DAAC, dans chaque SIP et fiche communale (et non par site commercial), vient « corriger » en partie le DOO en posant comme condition l'identification précise des secteurs marchands au sein du PLU. En fait, seules les communes présentes dans le DAAC auront obligation de définir un zonage de sites de centralité compatibles avec le SCOT.

Le fait que la carte de localisation préférentielle soit identique à celle du DOO, impliquerait de retrouver dans le DAAC une fiche pour chaque centralité de proximité. Si sur le fond, cela est logique, sur la forme, cette différenciation devrait être précisée.

D'une manière générale, et au-delà des prescriptions transversales, les conditions d'implantation (en dehors des surfaces de vente maximales, déjà définies dans le DOO) sont différenciées pour chaque SIP, et non pour chaque catégorie de SIP (SIP de niveau 1, SIP de niveau 2, SIP de niveau 3). Cette formulation individualisée constitue une rupture d'égalité de traitement au sein du DAAC.

L'observation croisée des conditions d'implantations précisées dans le DOO et de celles mentionnées dans le DAAC montre certaines incohérences voire contradictions, en particulier si l'on cherche à les appliquer pour un projet donné. Ce travail met en évidence l'accumulation de prescriptions cumulatives qui seront impossibles à mettre en œuvre dans leur totalité et qui rendent quasiment impossible toute nouvelle opération publique ou privée et par conséquent vont freiner le développement des territoires.

Il serait plus efficient de prévoir une rédaction plus souple de type « rechercher à répondre à une majorité de critères » qui serait plus facilement transposable dans les PLU.

Pour le SIP Aubenas/Saint Didier sous Aubenas, il y a une contradiction entre la 1<sup>ère</sup> condition qui ne traite que des activités hebdomadaires et exceptionnelles légères et le tableau qui pose également des surfaces maximales pour l'occasionnel lourd et l'exceptionnel.

Pour le SIP de Saint Etienne de Fontbellon, il y a une contradiction entre les recommandations et le tableau de rappel des orientations du DOO.

L'exigence de définir une OAP, pour les SIP Aubenas/Saint Didier sous Aubenas et St Etienne de Fontbellon dépasse les prérogatives du SCOT et la définition d'une surface cumulée maximale à l'échelle du nouvel aménagement vient en contradiction avec l'objectif 34 du DOO.

Pour les surfaces minimales, il y a également un manque de cohérence entre ce qui est écrit dans l'orientation 43 du DOO et dans les fiches du DAAC, « Limiter la division cellulaire en périphérie ... » il ne s'agit que d'une recommandation.

Un autre manque de cohérence apparaît sur la question de l'accessibilité en modes doux dans les fiches SIP du DAAC et l'orientation 52 du DOO.

#### L'activité économique artisanale et industrielle

L'orientation 53 privilégie l'implantation des nouvelles activités économiques et de développement des entreprises existantes dans le tissu urbain existant ou en continuité immédiate de celui-ci mais uniquement dans le cadre de projets d'aménagements multifonctionnels.

D'une part, au sein du tissu urbain existant, il est contradictoire de privilégier l'extension des entreprises existantes sur site et de les conditionner à une multifonctionnalité. D'autre part, tous les développements ne se prêteront pas à une multifonctionnalité des usages. Aussi, il

serait préférable de nuancer l'orientation en remplaçant le mot « uniquement » par « préférentiellement ».

Cette observation s'applique également pour l'orientation 60 concernant l'enveloppe foncière de 10 ha fléchée vers les activités économiques hors ZAE et le développement des entreprises en site isolé.

L'orientation 54 tend à obliger les PLU à autoriser l'implantation de **rez-de-chaussée commerciaux** ou d'activités, sans préciser dans quels périmètres.

Cette formulation peut être contradictoire avec la localisation préférentielle du commerce, et tend à vouloir systématiser les rez-de-chaussée commerciaux, quel que soit le lieu, ce qui risque d'être contre-productif et générer de la vacance.

L'orientation 54 oblige également à prévoir une multifonctionnalité incluant des locaux d'activités pour les projets de requalification d'espaces urbanisés, de renouvellement urbain ou de reconversion de friches.

Ce caractère systématique quelle que soit la taille du projet risque également de générer des obligations de rez-de-chaussée d'activités même à des emplacements non adaptés, avec une confrontation avec la logique de non-nuisance indiquée dans l'orientation 53. Au final, un risque de générer des locaux inactifs.

Pour ces 2 mesures, il convient de nuancer l'exigence en fonction des contextes locaux.

L'orientation 56 conditionne l'implantation d'activités hors tissu urbain et hors ZAE, en définissant 7 conditions cumulatives qui rendront très compliquées voire impossible la création et surtout l'extension des entreprises concernées.

Comme en matière commerciale, il serait plus efficient de prévoir une rédaction plus souple de type « rechercher à répondre à une majorité de critères » qui serait plus facilement transposable dans les PLU et permettrait à l'économie locale de prospérer.

L'orientation 57 définit pour les 5 ZAE structurantes, des vocations préférentielles, en rappelant l'exclusion du commerce de détail pour trois d'entre elles. Cette définition précise reste néanmoins peu claire pour les 2 zones d'Aubenas (« mixité avec artisanat et commerce de détail »). De plus, seule la zone de Ponson Moulon (et non Moulon Inférieur comme inscrit dans le DOO) correspond à la définition d'une SIP dans le DAAC.

L'inscription « commerce de détail » pour les zones de Ripotier Nord et Sud est donc en contradiction avec le DAAC. De même ces ZAE accueillent également des activités industrielles et de services.

Plus largement, une définition trop précise des activités accueillies et à accueillir pour chaque ZAE est rarement atteignable, et peut freiner très clairement des implantations sans pour autant permettre d'atteindre l'objectif. Ce niveau de détail est contre-productif quand on ne connaît pas de quoi sera fait le développement économique de demain et il convient de rester sur de grands items tels que « industrie » qui laissent plus de souplesse.

#### La mobilité durable :

L'objectif 37 demande d'étendre sur la durée du SCOT la desserte des transports en commun au futur pôle économique du plateau de Lanas ainsi qu'à l'ensemble des bourgs périphériques dépendants du pôle central. Le syndicat Tout'enbus est autorité organisatrice de mobilité et c'est ce syndicat et ses communes membres qui décident des extensions de son périmètre. Le SCOT ne peut pas fixer un objectif qui concerne l'extension territoriale de la compétence du syndicat.

### **3. Points divers**

Dans le PADD :

En page 35, dans la liste des ZAE structurantes, mettre en concordance les dénominations avec celles du DOO.

En page 48, corriger l'incohérence du nombre de logements supplémentaire avec celui contenu dans le DOO.

Dans le DOO :

En page 49, l'objectif 30 fait mention du centre de séminaire identifié à l'objectif 22 or il s'agit de l'objectif 21.

Ces différents éléments soulevés sont nombreux et techniques. Ils traduisent la complexité du projet de SCOT qui par sa volonté de tout réglementer et encadrer ne laissera que peu de marges de manœuvre dans l'élaboration des PLU et entrainera une fragilité juridique dans la mise en compatibilité des documents d'urbanisme de rangs inférieurs (PLH et PLU notamment).

**Le Conseil Communautaire, après en avoir délibéré à bulletin secret décide à la majorité (Pour 36, Contre 6 et Abstention 4) de :**

- Donner un avis défavorable au projet de SCOT arrêté le 17 février 2020 aux motifs évoqués précédemment,
- Demander la prise en compte de l'ensemble des points soulevés dans cette délibération et les courriers adressés tout au long de la procédure d'élaboration qui expriment la volonté des territoires de disposer d'un SCOT qui accompagne leur développement, non qui le bride,
- D'autoriser le Président à toute formalité nécessaire à l'exécution des présentes.

Pour extrait certifié conforme  
Fait à UCEL, le 5 novembre 2020  
Le Président, Max TOURVIEILHE

