

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE
SEANCE DU 27 SEPTEMBRE 2018

L'an deux mille dix-huit et le 27 septembre, le Conseil Communautaire s'est réuni au nombre prescrit par ses statuts, dans la salle des Mariages de UCEL, en session ordinaire, sous la présidence de M Louis BUFFET, Président de la communauté de communes du Bassin d'Aubenas

La séance est ouverte à 20H04 en présence de :

PRESENTS : Messieurs E. FARGIER, B. DE FOMMERVAULT, M. BOUSCHON, S. CIVIER, J. DURIEU, G. JALADE (+ procuration de P. GAILLARD), A. LOYET (+ procuration de A. BASTIDE), B. PERRUSSET (+ procuration de G. FANGIER), P. MAISONNEUVE, R. THIOLLIERE (+ proc de P. MANENT), L. JOFFRE, L. BUFFET, G. SAUCLES (+ proc de C. PASTRE), R. MOULIN, J. DAURY. (+ procuration de JP. LARDY), D. BERAL, J. SOUBEYRAND (+ proc de JY. PONTHER), B. MEISS (+procuration de P. ROUX), R. ROURESSOL, J. LE BELLEGO, P. ABEILLON, D. RECCHIA, S. REYNIER, J. SARTRE (+ proc de M. CHAZE) P. LAVIALLE, M. CEYSSON, JC. FLORY et R. LACROTTE.

Mesdames R. DUPLAN, MC JOUVE, MN. DURAND, F. DUMAS, C. FAURE, C. SUCHET, MF. MARTIN, D. FORBIN, N. BARACAND, F. VOLLE et C. GARCIA (+ procuration de M. TOURVIEILHE)

Nombre de conseillers

En exercice : 55

Présents : 39

Procurations : 10

Votants : 49

Absents : 6

Date de convocation : 21/09/2018

Secrétaire de séance : Monsieur S. CIVIER

Absents : Messieurs F. JOUFFRE, J. SEBASTIEN, A. LACOSTE, et Mesdames M. ALLAMEL, M. DUBOIS, F. NOGIER

En présence des suppléants non votants :

Objet : SCOT Ardèche Méridionale : avis sur le projet de PADD - version du 28 juin 2018

Le Président rappelle que les EPCI compris dans le périmètre du SCOT ont confié au syndicat mixte du Pays de l'Ardèche Méridionale dans le cadre d'une compétence optionnelle, l'élaboration du SCOT de l'Ardèche Méridionale.

L'élaboration du SCOT a été décidée par délibération du conseil syndical « SCOT » en date du 19 novembre 2014. Après rédaction du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, un projet de Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) a été établi et a été transmis aux différents EPCI concernés pour avis avant débat en conseil syndical « SCOT ».

Lors des quelques réunions de concertation avec les élus et les techniciens de la CCBA dans la phase d'élaboration du PADD, de nombreuses observations ont été portées à la connaissance du syndicat mixte qui n'ont pas pour autant été prises en considération.

Aussi devant l'important degré de précision, la complexité et la lourdeur de rédaction du document transmis, les élus du bureau exécutif de la CCBA ont souhaité se faire accompagner par un prestataire spécialisé dans le domaine pour aider la CCBA à formuler son avis. Le prestataire retenu est le groupement COGEAM/HG&C Avocats/PIVADIS avec pour mission de mettre en évidence :

- Les éléments manquants ou non actualisés susceptibles d'impacter la procédure ;
- Les éléments qui tendent à rendre « inopérant » le PADD ;
- Les éléments s'avérant annoncer des contres vérités ;
- Les manquements réglementaires issus de l'analyse juridique formelle des documents constitutifs du SCOT, sur la base des attentes du code de l'urbanisme.

Il ressort de leur analyse :

Analyse juridique du projet de PADD du SCOT

Accusé de réception en préfecture
007-200073245-20180927-DEL27092018-01-
DE
Date de télétransmission : 01/10/2018
Date de réception préfecture : 01/10/2018

5 points majeurs susceptibles de fragiliser juridiquement le PADD :

- 1- Le PADD comporte un préambule qui a vocation à justifier les orientations développées dans une partie II.
 - Cette partie relève du contenu du rapport de présentation en application de l'article L141-3 du code de l'urbanisme (CU) et devrait par conséquent être supprimée du PADD.
- 2- Chacun des thèmes contenus dans l'article L 141-4 est effectivement abordé dans le cadre du PADD, la plupart donnant lieu à la formulation de plusieurs objectifs.
 - Certains thèmes mériteraient d'être précisés comme les équipements structurants par exemple.
- 3- Le PADD doit prendre en compte la charte de développement du pays.
 - Or il n'est jamais fait référence à la charte de développement du pays de l'Ardèche méridionale. Il s'avère dès lors impossible de vérifier de sa prise en compte.
- 4- Une majorité de communes fait partie du champ d'application de la loi montagne.
 - Or le PADD ne comporte pas dans ses objectifs et orientations de traduction territoriale des principes de la loi, seule la p.38 fait référence au principe de cette loi et concerne les Unités Touristiques Nouvelles.
- 5- Un problème de temporalité des objectifs de modération de consommation de l'espace (période de référence 2002-2011)
 - Or l'article L 141-3 du CU précise bien que le rapport de présentation présente une analyse de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du SCOT (vraisemblablement 2020).
 - De plus le PADD affiche des objectifs chiffrés pour 2014/2041, or ce chiffrage doit être fixé dans le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO).
 - Les données ayant abouti aux objectifs de modération devraient également être actualisées.

Analyse urbanistique du projet de PADD du SCOT

Concernant la forme du PADD

1- Préambule

Le préambule semble souvent hors sujet, et porteur d'une stratégie politique qui ne trouvera pas toujours de transcription réglementaire à travers l'outil SCOT.

Si les 4 principes fondateurs (solidarité, anticipation, exemplarité et diversité) pourraient formaliser une introduction générale donnant la tonalité du PADD, il semble important d'éviter les effets d'annonce qui devront systématiquement être justifiés.

Il s'avère essentiel de connaître avant le débat sur le PADD, la base justificative de l'ensemble des orientations inscrites au sein de ce document, sur la base d'une anticipation du phénomène justificatif réglementaire.

Le chapitre II du préambule (notre ambition...) empiète trop sur le PADD stricto sensu, en évoquant des objectifs du PADD, qui ne présentent parfois aucune base analytique et qui semblent révéler des tendances « erronées ». Une suppression des pages 8 à 14 semble par conséquent souhaitable.

2- Trop de parties du PADD relèvent du rapport de présentation sans pour autant que l'on trouve trace de ces affirmations dans le diagnostic (ex : la perte d'influence de la centralité albenassienne)

3- Trop de renvois au DOO sur des paramètres engageant sans pré-rédaction présentée du DOO : cela concerne 22 pages du PADD

4- Nécessité d'actualiser les 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), soit :

- à la date de débat du PADD dans ce cas tout accueil de population postérieur à cette date sera comptabilisé dans les objectifs SCOT
- à la date anticipée d'approbation du SCOT, sur la base d'une analyse des dynamiques en cours et à venir

Il semble important de refuser la rédaction actuelle de l'ensemble des parties du PADD concernées par cette anticipation prescriptive

Il semble en effet nécessaire de demander une reformulation du PADD :

- fidèle aux attendus légaux, visant à fixer des objectifs qui trouveront une déclinaison sous formes d'orientations (prescriptives notamment), au sein du DOO ;
- non conditionnée à l'anticipation « opérationnelle » du DOO dont les prescriptions sont connues à ce jour, s'imposent comme un objectif de l'actuel PADD.

Cette recommandation n'empêche aucunement de demander une analyse du « pré-DOO » réalisé afin :

- de faciliter la retranscription des objectifs du PADD au sein du futur DOO ;
- de s'assurer de l'opérationnalité et des répercussions locales de ces derniers avant le débat.

Concernant le fond du PADD - Volet urbanisme

1- L'armature territoriale

Cette armature dépend de nombreux paramètres et doit être définie à l'appui de données analytiques claires, précises et donc objectives (urbanisme, logements, transports, implantation commerciale, équipements, développement...) s'appuyant notamment sur les attendus légaux du code de l'urbanisme.

Il ressort aujourd'hui de ce PADD du SCOT une armature fragile avec une méconnaissance des critères ayant servi à la décliner et une lecture relativement difficile. (Exemple : Quel fonctionnement entre les différents pôles, bourgs... ? Quelle stratégie de mobilité, développement économique ?)

On observe plutôt un éparpillement des fonctions qui vont à l'inverse de l'objectif affiché de conforter le pôle urbain

Malgré les demandes écrites de la CCBA, il manque des éléments fondamentaux à la déclinaison de cette armature, notamment en confrontation avec d'autres paramètres :

- ressources naturelles (disponibilité en eau),
- continuités écologiques intégrant la matrice agricole,
- risques,
- capacité à limiter la dispersion du bâti
- mobilité...

Le croisement de ces thématiques semble totalement oublié et l'intégration de ces indicateurs pourrait fortement remettre en question l'armature proposée.

2- Données support de l'armature territoriale

Objectif démographique SCOT : + 22 000 habitants à l'horizon 2041 soit + 0,73 % de taux de croissance moyen annuel, décliné :

- Bassin Montagne : 0,29 % (en octobre 2017) de croissance augmentée à 0,37% pour 38 communes alors que ce secteur perd 7 communes qui sont toutes dorénavant intégrées au Bassin Albenassien (qui comprend désormais toutes les communes de la CC Ardèche Sources et Volcans, alors que pour la CCBA la commune de Mézilhac a été maintenue dans ce bassin)
- Bassin Sud Ardèche : 0,75% (en octobre 2017) de croissance augmentée à 0,79% - périmètre inchangé à 40 communes
- Bassin Albenassien : 0,74% identique à la croissance annoncée en octobre 2017 mais avec 7 communes de Montagne en plus, soit 74 communes.

Bien qu'ayant ajouté 7 communes de montagne, la commune de Mézilhac, membre de la CCBA reste toujours « rattachée » au bassin Montagne. Il n'est pas cohérent que le territoire de la CCBA soit amputé d'une commune.

La répartition des évolutions démographiques attendues par EPCI se fera dans le DOO.

Cependant le SCOT s'appuie sur des données démographiques non actualisées en omettant d'avoir un point de départ programmatique (T0) à définir, mais dont la logique devrait être la date d'approbation (on peut penser 2020).

Si on soustrait des objectifs démographiques actuellement portés par le projet de PADD la réalité des dynamiques constatées sur la période 2014-2020, le risque est de limiter voire d'annuler les perspectives de développement de certaines communes. En effet, le différentiel projeté (projection PADD sur 28 ans dont 7 ans entre 2014 et 2020) est susceptible d'être inférieur aux dynamiques réelles constatées.

- ⇒ A ce jour, les dynamiques révélées par les 2 derniers recensements (2010 et 2015) révèlent **un taux de croissance annuel moyen de 1,04% pour le bassin albenassien** au lieu des 0,74% du SCOT. Cette différence, non négligeable, impose une redéfinition de l'objectif de départ.
- ⇒ Ainsi, ce n'est pas + 14 800 habitants avec un taux de croissance annuel moyen de 0,74 % mais + 21 500 habitants avec un taux de croissance annuel moyen de 1,04 %, soit une différence de + 6 700 habitants sur 30 ans.

L'objectif SCOT paraît donc bien trop faible et ne prend pas en compte les réalités du territoire.

Accusé de réception en préfecture
007-200073245-20180927-DEL27092018-01-
DE
Date de télétransmission : 01/10/2018
Date de réception préfecture : 01/10/2018

L'identification de ce point de départ avec des données actualisées doit être repris pour tous les indicateurs constitutifs de l'armature.

Une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers réalisée sur un pas de temps 2002/2011 qui semble trop ancienne pour servir de base à l'écriture du SCOT. Cette analyse doit :

- Porter sur une période de 10 ans précédant l'approbation du SCOT (L.141-3 du CU).
- Aboutir sur une justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO.

L'article L 141-4 du CU n'impose aucun objectif chiffré traitant de la consommation de l'espace dans le PADD, il semble opportun de demander :

- De retravailler l'analyse et d'actualiser à la période 2010 - 2020 la consommation de l'espace, ceci afin de prendre en compte les dynamiques les plus actuelles
- Reporter au DOO la fixation de ces objectifs (p.27 du PADD) en laissant au PADD le soin de révéler la stratégie à suivre pour réduire la consommation d'espace.

La retranscription des objectifs du SCOT dans les documents d'urbanisme de rang inférieur : PLU, PLUi, PLH sera compromise car le scénario tendanciel retenu s'appuie sur :

- Une croissance démographique sous-estimée ce qui va donc mécaniquement fausser les besoins en logements
- Un calcul du point mort inexact (= nombre de logements nécessaire pour maintenir la population déjà en place, on prend en compte la démolition de logements, l'augmentation du nombre de logements vacants, le desserrement des ménages...). En l'état actuel du PADD qui affiche déjà des éléments chiffrés, le nombre de logements est totalement sous-estimé sans connaissance de la répartition entre point mort / effet démographique par bassin.
- Une non précision de l'identification d'un T0
- Enfin une méconnaissance totale du potentiel existant sur le territoire pour répondre à ces besoins en logements et en mobilisation foncière associée dans le cas d'une production de nouveaux logements à programmer (potentiel des dents creuses, mutabilité du bâti, potentiel des zones U des PLU...) alors que dans le même temps le PADD fixe déjà des objectifs de consommation d'espaces et de densification.

Concernant le fond du PADD - Volet économie

Alors que le volet économique du PADD devrait fixer les objectifs et donner le fil conducteur, la formulation du chapitre II du projet de PADD s'inscrit plus dans l'écriture d'un projet de territoire type schéma de développement économique que d'un document d'urbanisme réglementaire.

Des précisions doivent être apportées au diagnostic préalablement à la définition des objectifs du PADD :

- Le volet des ZAE dans le diagnostic est imprécis avec des biais dans la formulation, liés en particulier aux zones dédiées exclusivement aux énergies renouvelables
- Le volet commerce du diagnostic est extrêmement succinct. Aucune donnée ou cartographie ne permet de justifier des enjeux de réponses aux besoins des habitants. Seule une synthèse page 75 liste quelques éléments globaux.
- L'armature commerciale existante sur laquelle s'appuyer pour expliquer les enjeux n'apparaît pas. Cette absence de diagnostic fin va d'autre part poser une difficulté pour l'élaboration du DAAC, voire de la localisation préférentielle dans le DOO
- L'absence de communication de l'étude économique et des données sur le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC).

1- Sur la relation PADD / DIAGNOSTIC :

Les enjeux à caractère économique relevés dans le diagnostic sont très/trop génériques

La formulation de ceux-ci interroge sur la finalité poursuivie : la répartition du foncier d'activités doit-elle s'adapter aux besoins du territoire (=prévoir du foncier d'activités partout) ou doit-elle répondre plutôt aux attentes des acteurs économiques (concentration du foncier économique sur les lieux d'attractivité naturelle, les axes routiers principaux) ?

Le lien non évident entre le diagnostic et le PADD posera des difficultés pour la traduction et la justification des choix dans le DOO.

Accusé de réception en préfecture
007-200073245-20180927-DEL27092018-01-
DE
Date de télétransmission : 01/10/2018
Date de réception préfecture : 01/10/2018

Il apparaît une incohérence sur la hiérarchisation des ZAE, car le diagnostic identifie 4 ZAE principales et le PADD, 5. Pour autant le diagnostic ne présente aucune donnée permettant la hiérarchisation ; c'est d'ailleurs le PADD qui identifie la surface comme un critère.

2- Des objectifs trop imprécis ou restrictifs :

En matière d'agriculture, certains éléments du PADD ne trouvent pas de bases justificatives dans le diagnostic comme par exemple le choix de 5 filières dominantes qui ne sont pas présentées comme telles dans le diagnostic. Par ailleurs, l'enjeu des terres abandonnées n'est ni chiffré, ni illustré, ni même évoqué

La diversification du tissu industriel et artisanal est fléchée sur des filières très/trop précises. Quelle sera la place laissée aux filières émergentes ou non encore identifiées ?

Concernant l'accueil touristique, le diagnostic précise la localisation des capacités d'hébergement, mais ne met pas en exergue des secteurs qui seraient sous-équipés au vu des besoins ou potentiels. Le sous-équipement de certains secteurs devrait également être croisé avec d'autres paramètres : capacités des réseaux à recevoir des équipements, situation environnementale, besoins identifiés, ... avant de déterminer les secteurs où il doit être renforcé.

Dans l'appréciation de la densité commerciale « bien supérieure aux moyennes nationales », le diagnostic ne prend pas en compte l'effet de l'apport touristique, ce qui biaise les orientations du PADD comme l'absence de diagnostic commercial par pôle.

Concernant l'objectif de conforter l'offre commerciale des centralités, l'augmentation de la part de marché des centralités évoquée correspond à un objectif législatif général. Pour autant, on ne connaît pas le point de départ, n'ayant pas d'identification dans le diagnostic des sites de centralité et des sites de "périphérie" ni leur poids respectif, ne serait-ce qu'en nombre de points de vente / surfaces de vente. Il convient par ailleurs de veiller à avoir une approche qualitative de l'offre et pas seulement quantitative.

Concernant l'objectif « encadrer le développement commercial en périphérie et en site isolé », la formulation d'offre de proximité n'est pas définie. On suppose qu'il s'agit de surfaces de moins de 300 m² et non des activités répondant aux seuls habitants de proximité. Même remarque que précédemment sur la capacité à montrer un TO en l'état des documents mis à notre disposition. La formulation concernant les ZAE nécessite de bien distinguer les sites commerciaux des ZAE (hors commerce). Or le diagnostic souligne un mélange des genres en la matière, ce qui nécessitera un travail fin pour l'élaboration du DAAC.

Il convient également de s'interroger sur le positionnement au regard des espaces dédiés à la logistique. Cette question devrait être posée au regard de l'évolution du e-commerce ou du développement de l'approvisionnement local.

Le fait de privilégier les ZAE secondaires ou à rayonnement local dans les communes classées en ZRR ou ZAFR relève d'une méconnaissance des modalités d'implantations des entreprises, pour lesquelles ces avantages fiscaux et sociaux, au demeurant limités, ne jouent qu'à la marge dans leur choix d'implantation, compte tenu des conditions à remplir. Dans le même esprit, le PADD identifie les secteurs les plus ruraux comme en capacité d'accueil de nouvelles ZAE, sans interroger les conditions d'accessibilité et les besoins éventuels en termes de dimensionnement, alors même que le diagnostic souligne que les "petites" ZAE sont aussi celles qui ont le plus de mal à se commercialiser. Cela est d'autant plus étonnant que l'ouverture est aussi faite pour les bassins Albenassien et Sud Ardèche.

Ces éléments viennent compléter les observations déjà formulées lors de l'élaboration du PADD et qui ont été formalisées dans 2 courriers, l'un du 22 décembre 2017 et l'autre du 4 septembre 2018 et démontrent un projet de PADD globalement défavorable au bassin albenassien du SCOT et par conséquent à la CCBA. Il comprend trop d'erreurs et approximations qui constituent autant de fragilités juridiques préjudiciables à la traduction future du PADD dans le DOO et à terme dans les PLU, PLUi et PLH.

Le Conseil Communautaire, après en avoir délibéré à la majorité : 36 voix POUR, 5 voix CONTRE (G. FANGIER, P. MANENT, B. PERRUSSET, P. ROUX et R. THIOLLIERE et 8 ABSTENTIONS (B. BERAL, J. DAURY, R. DUPLAN, E. FARGIER, C. FAURE, D. FORBIN JP. LARDY et B. MEISS), décide de :

- Donner un avis défavorable au projet de PADD tel que rédigé dans sa version du 28 juin 2018,
- Demander 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.
- Demander le rattachement de la commune de Mézilhac au bassin albenassien de sorte que le périmètre de la CCBA appartienne dans son intégralité au même bassin SCOT, ce qui simplifiera à l'avenir la mise en compatibilité et la cohérence des documents d'urbanisme (PLUi - PLH)
- Demander 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,
- Demander d'actualiser les 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, sur la base d'une analyse des dynamiques en cours et à venir, pour tous les indicateurs du SCOT (démographie, économie, consommation foncière, ...),
- Demander que les données sur la modération de la consommation foncière soient retravaillées et actualisées à la période 2010 - 2020, ceci afin de prendre en compte les dynamiques les plus actuelles et fixées dans le DOO,
- Demander la traduction réelle du rôle de « cœur fonctionnel du bassin albenassien » tel qu'affirmé dans ce projet de PADD, dans le volet économique,
- Prendre en compte les observations présentées ci-dessus, ainsi que celles présentées dans les courriers des 22/12/2017 et 04/09/2018.

« Certifié exécutoire compte tenu de la télétransmission en Sous-Préfecture de Largentière le

Pour extrait certifié conforme
Fait à UCEL, le 1^{er} octobre 2018
Le Président, Louis BUFFET



Accusé de réception en préfecture
007-200073245-20180927-DEL27092018-01-
DE
Date de télétransmission : 01/10/2018
Date de réception préfecture : 01/10/2018