

Tribunal Administratif de Grenoble
Décision du 14/03/2024 - Enquête n° E2400047/38

Syndicat Mixte du SCoT
Arrêté n° 16/2023 du 14 décembre 2023

Enquête publique portant sur
Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la
Vallée de la Drôme Aval

couvrant les communes de :

Allex ; Ambonil ; Aouste-sur-Sye ; Aubenasson ; Aurel ; Autichamp ;
Beaufort-sur-Gervanne ; Chabrillan ; Chastel-Arnaud ; Cliousclat ;
Cobonne ; Crest ; Divajeu ; Espenel ; Eurre ; Eygluy-Escoulin ;
Félines-sur-Rimandoule ; Francillon-sur-Roubion ; Gigors & Lozeron ;
Grâne ; La Chaudière ; La Répara-Auriples ; La Roche-sur-Grâne ;
Le Poët-Célarde ; Livron-sur-Drôme ; Loriol-sur-Drôme ;
Mirabel-et-Blacons ; Mirmande ; Montclar-sur-Gervanne ; Montoisson ;
Mornans ; Omblèze ; Piégros-la-Clastre ; Plan de Baix ;
Rimon-et-Savel ; Saillans ; Saint-Benoît ; Saint-Sauveur ; Saoû ;
Soyans ; Suze ; Vaunaveys-la-Rochette ; Vercheny ; Véronne

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE

Enquête ouverte du 06 mai 2024 au 08 juin 2024 inclus

Commissaires-enquêteurs désignés :

Anna-Belle MARAND-DUCREUX, présidente de la commission
Corinne BOURGERY, membre de la commission
Christian ROMANEIX, membre de la commission

DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Ainsi qu'il a été mentionné dans le rapport ci-joint, l'enquête publique environnementale relative au Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Vallée de la Drôme Aval a été conduite en vue de l'approbation du document de planification en projet.

Dans le cadre de l'enquête publique dont la commission était chargée, celle-ci a pris connaissance des pièces du dossier d'enquête en l'état actuel comprenant les avis des personnes publiques associées et les délibérations des communes.

L'enquête s'est déroulée du 06 mai 2024 au 08 juin 2024.

Douze lieux de permanence ont été retenus, et trois lieux supplémentaires où étaient seulement déposés le dossier et un registre par lieu (soit quinze registres papier). Un registre dématérialisé a été mis en place.

La commission a reçu le public lors de 13 permanences. 212 observations ont été consignées dans l'ensemble des registres d'enquête, dont 177 dans le registre dématérialisé et 5 reçues par courrier au siège de l'enquête, en mairie de Crest. Elles ont été présentées dans le rapport préalable aux conclusions motivées de la commission et analysées. La commission les a regroupées par thème lorsque cela se justifiait, et y a répondu.

La commission d'enquête a ainsi :

- rencontré le pétitionnaire ;
- examiné les pièces du dossier d'enquête en l'état actuel comprenant les avis des personnes publiques associées, y compris l'avis des communes qui ont délibéré pendant la période de consultation ;
- reçu et entendu le public ;
- visité certains lieux publics représentatifs des problématiques mises en avant par le dossier ;
- analysé les observations du public, et y a répondu ;
- pris connaissance des réponses du pétitionnaire aux observations du public et aux questionnements complémentaires de la commission, et de ses intentions de prise en compte des avis des personnes publiques associées.

Puis, la commission a analysé le projet de SCoT et l'ensemble des observations, avis et réponses.

OBJECTIFS DU PROJET

Tel qu'il est énoncé dans le dossier, le fil conducteur de ce document d'urbanisme qui sera opposable aux PLU et PLUi est « faire face à l'urgence climatique et écologique avec responsabilité et volontarisme ». Les facettes suivantes du projet sont mises en exergue :

- Transformer les modes d'urbanisation.
- Préserver les *espaces de résilience* et la biodiversité.
- Protéger les ressources en eau.
- Produire de l'énergie sans dégrader le territoire.

Le cadre choisi par le SCoT pour le diagnostic et les documents qui en découlent est double :

- **Découpage du territoire en cinq bassins de vie ou *unités territoriales*** : le Crestois, la Confluence, le Pays de Saillans, la Gervanne-Sye et le Haut-Roubion.
- **Classement hiérarchisé des communes en fonction de leurs aires d'interaction**, selon quatre niveaux de polarité :
 - 3 pôles structurants : Crest, Livron-sur-Drôme et Loriol-sur-Drôme.
 - 8 pôles relais : Alex, Aouste-sur-Sye, Beaufort-sur-Gervanne, Grâne, Montoisson, Saillans, Saoû, Vercheny.
 - 8 pôles de proximité : Chabrillan, Cliousclat, Divajeu, Eurre, Mirabel-et-Blacons, Mirmande, Piégros-la-Clastre, Soyans.
 - 25 villages.

L'organisation territoriale est structurée autour de la vallée de la Drôme et forme « l'Éco-Vallée » en regroupant la Confluence et le Crestois, soit les trois pôles structurants. « L'Éco-Vallée » est également caractérisée par sa concentration en espaces agricoles à forte valeur productive, et son rôle est crucial pour la biodiversité (corridors écologiques).

Les bassins de vie ruraux correspondant aux trois autres unités territoriales révèlent des densités urbaines plus faibles en raison de la dispersion des zones d'habitat. La sensibilité paysagère y est élevée, avec des enjeux de co-visibilité, une forte valeur écologique, agricole et patrimoniale, ainsi qu'un attrait touristique.

Le territoire du SCoT s'inscrit dans les limites administratives de la communauté de communes du Val de Drôme et de la communauté de communes du Crestois et du Pays de Saillans.

Le projet de territoire prévoit l'accueil de 10 610 habitants supplémentaires entre 2021 et 2041, portant la population globale des 44 communes à 57 870 habitants. Cette augmentation représente une progression démographique de 23 % par rapport à la population de référence de 2021, avec un taux de croissance annuel moyen d'environ 1 %.

Le scénario retenu pour la dynamique territoriale « à la fois équilibré et différencié » permet une consolidation du poids des trois pôles gare structurants, avec le renforcement significatif de Crest, tout en maintenant la croissance des pôles relais et des villages du Haut-Roubion et en freinant la périurbanisation (pôles relais du Crestois non équipés de gare), sans pour autant provoquer de tassement des apports dans les villages des bassins de vie ruraux (Pays de Saillans/Gervanne-Sye) qui sinon freinerait leur dynamisme.

Les besoins en logements qui découlent de cette augmentation sont estimés à 6 000 unités supplémentaires d'ici 2041, en mobilisant les 410 logements vacants estimés. La stratégie du SCoT privilégie la diversité des logements pour répondre aux besoins spécifiques des différentes catégories de population (personnes âgées, jeunes, ménages modestes, etc.) et favoriser le renouvellement des populations. Les objectifs de programmation des équipements devront être différenciés en fonction du niveau des pôles, selon le principe du scénario retenu. Les secteurs d'aménagement coordonnés à l'échelle intercommunale doivent être favorisés.

Le besoin foncier futur est estimé à 370 ha toutes destinations confondues dont 152 ha en extension. Cette consommation est répartie principalement entre les besoins liés au développement résidentiel (269 ha – 73 %), au développement économique (87 ha – 23 %), au développement touristique (3 ha – 1 %) et aux équipements et infrastructures (10,4 ha – 3 %).

La réduction de la consommation d'espace est affichée comme une priorité, avec des objectifs de limitation de l'étalement urbain inscrits dans une trajectoire ZAN. Des enveloppes urbaines ont été définies, qui pourront évoluer soit en densification, soit en extension. Les nouvelles opérations d'aménagement doivent concilier emplois, qualité de vie et favorisation des mobilités alternatives. Il est prévu de préserver 24 % d'espaces de résilience au sein des enveloppes urbaines existantes, soit 71 ha dont 54 ha dans les pôles structurants, pour contribuer à l'atténuation du changement climatique et à la préservation de la biodiversité.

Les objectifs de création d'emplois, soit 7 500 dans le but d'atteindre un taux de concentration d'emplois de 100 % dans le territoire à l'horizon 2040, devront répondre à la recherche d'une économie productive éco-compatible et au renforcement de l'économie présente (services à la personne, construction, etc.) pour un équilibre entre les deux. Le SCoT entend « capitaliser » sur le projet Biovallée. La création de surfaces dédiées aux activités économiques dans les projets de revitalisation urbaine et rurale est encouragée pour favoriser la mixité des usages et limiter les déplacements domicile-travail. Le rôle des *centralités* est fortement affirmé avec une volonté de restreindre l'étalement des zones commerciales.

Les deux autres ressources du territoire à valoriser sont l'agriculture, qui est identifiée comme moteur de l'économie et de l'identité du territoire, et le potentiel touristique, dans le respect de l'environnement et dans une logique d'adaptation au changement climatique.

Concernant la ressource en eau, afin de garantir l'approvisionnement en eau potable sur l'ensemble du territoire, le développement résidentiel et économique envisagé dans le cadre du SCoT ne doit pas entraîner une augmentation des prélèvements actuels dans les masses d'eaux mobilisées mais, à l'inverse, contribuer à leur réduction, en référence au Plan de Gestion de la Ressource en Eau (PGRE) dont le but est de contribuer à atteindre l'équilibre quantitatif du bassin versant de la Drôme. Une justification particulière des choix à propos de cette croissance a été développée sur le fondement d'une étude spécifique « bilan besoins-ressources ». Il en résulte des actions à mettre en œuvre à l'échelle du territoire afin d'alimenter en eau les populations actuelles et futures avec un impact acceptable des prélèvements sur les débits des rivières, notamment en période d'étiage : économie de la ressource en eau ; substitution des ressources actuelles par des ressources moins vulnérables en période d'étiage ; études sur les possibilités de prélèvement dans de nouvelles masses d'eau (karst de la Gervanne, cône de déjection de la Drôme, réserves profondes du Synclinal de Saoû, molasse du Miocène « d'Ambonil »). L'objectif principal du SCoT au sujet de la ressource en eau, au-delà de souhaiter l'étude préalable des ressources, est que toute ouverture à l'urbanisation soit conditionnée à la disponibilité d'une ressource suffisante en quantité et en qualité pour l'alimentation en eau potable des populations et des activités.

Le SCoT veut tendre vers un bilan neutre entre consommation et production locale d'énergie en augmentant significativement la production d'énergie renouvelable (bois énergie, solaire photovoltaïque et éolien) et en réduisant la consommation par deux à l'horizon 2040.

Les orientations du document d'orientations et d'objectifs (DOO) visent à mettre en valeur les paysages, le patrimoine architectural et urbain en prenant en compte les grandes alternances des paysages agricoles ou naturels à préserver et les paysages bâtis. Le fonctionnement écologique du territoire passera par la prise en compte des trames verte, noire et bleue dans les documents d'urbanisme et le respect de la fonctionnalité des cours d'eau.

Enfin, pour clore le volet « excellence environnementale du territoire », la réduction des risques et nuisances est abordée par le projet de SCoT. La place du sujet des carrières dans le SCoT a été rattachée à ce thème.

La dernière partie du projet de SCoT concerne les mobilités qui doivent répondre à la logique d'aménagement projetée et intégrer le modèle énergétique ; cela revient à transformer les modes de déplacement dans le territoire. Les gares doivent devenir des nœuds stratégiques de la mobilité durable, en s'appuyant aussi sur les lignes de cars. Les modes doux seront favorisés à l'inverse de la voiture thermique et en particulier l'autosolisme.

PROBLÉMATIQUES DU PROJET

La commission a bien observé que le DÉFI n° 1, du document d'orientation et d'objectif (DOO) est *AMÉNAGER DURABLEMENT LA VALLÉE DE LA DRÔME*.

Viennent ensuite les trois autres défis du projet :

- dynamiser le territoire en valorisant l'ensemble de ses ressources ;
- consolider l'excellence environnementale du territoire ;
- développer une mobilité durable et solidaire.

Les différents défis du DOO sont interconnectés avec le DÉFI N° 1 qui dessine la trame du SCoT. Nonobstant la remarque du dossier de SCoT, à savoir que « l'ordre d'apparition [des défis] dans le DOO ne préjuge pas d'une hiérarchie entre les sujets », il a donc paru particulièrement important à la commission en **première partie de ses conclusions motivées** d'examiner la cohérence du document de planification projeté avec la réalisation de cet objectif, à la lumière de la phrase d'introduction du DOO : « actionner tous les leviers de l'aménagement du territoire et de la planification pour réussir une transition énergétique et écologique solidaire ».

Un projet de planification de l'envergure d'un SCoT qui touche 44 communes et engagera tous les futurs documents d'urbanisme qui devront être mis en compatibilité avec ce SCoT se doit d'être lu à notre époque dans une démarche d'aménagement durable.

Or, le choix du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) est de ne pas remettre en cause la croissance démographique, donc de prendre pour hypothèse la continuité du fort taux de croissance constaté sur les dix dernières années. Il existe, en regard, deux facteurs limitants qui sont en filigrane du SCoT et devront être considérés pour apprécier la cohérence du projet : la ressource en eau (disponibilité) et la consommation du foncier (artificialisation des sols). Cette approche structurera l'introduction de la première partie.

Ensuite, il apparaît au travers du dossier, et notamment de la justification des choix du PADD, qu'au-delà des enjeux environnementaux habituels voire traditionnels (ressource en eau, espaces naturels et forestiers, patrimoine naturel et paysager, qualité de l'air...) un enjeu de mobilité a sous-tendu le projet. La mobilité apparaît comme un vecteur de durabilité et de solidarité, ce qui lui confère une caractéristique qui relève du changement des mentalités (des modes de vie), en plus de l'intérêt de réduire la consommation d'énergie en organisant convenablement les déplacements des populations. Ainsi la transformation souhaitée du modèle de déplacement va naître d'une transformation des modes d'urbanisation et d'une organisation du territoire à la fois autour de l'axe de la rivière Drôme et de trois bassins de vie. La commission d'enquête portera en deuxième lieu son analyse sur la cohérence du projet au regard des choix sur la mobilité au sein du territoire. Ces choix conditionnent les objectifs de solidarité et de complémentarité des composantes du territoire (forces des pôles urbains / qualités du milieu rural) qui est voulue par le PADD. Ils orientent donc considérablement l'accomplissement du projet politique du

SCoT. Par ailleurs, il conditionne fortement les effets du SCoT sur la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre.

Dans la poursuite des enjeux de la transition énergétique, la commission analysera plus largement les choix du SCoT au vu de leurs effets sur la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que sur la vulnérabilité du territoire au changement climatique et enfin à l'égard du développement des énergies renouvelables.

En quatrième lieu, la consommation de foncier implique une demande de cohérence avec les enjeux environnementaux de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (espaces NAF ou ENAF), de la ressource en eau, du patrimoine naturel, du patrimoine paysager et architectural, des sols (en tant que ressource).

Enfin, les effets du projet de SCoT seront appréciés sur la qualité de l'air et les nuisances acoustiques, les déchets, la santé.

Dans une deuxième partie, la commission donnera son avis sur les problématiques qui sont ressorties du rapport d'enquête publique au terme de l'analyse des observations du public, de la prise en compte des avis des Personnes Publiques Associées et des réponses du pétitionnaire à la consultation post-enquête de la commission. La motivation des conclusions s'appuiera sur la trame en quatre piliers des orientations et objectifs du DOO et du Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique qui lui ait attaché.

La ressource en eau, la production d'énergie, la disponibilité des ressources minérales et le développement des campings sont ressortis fréquemment dans les remarques du public et les délibérations des communes. Et une problématique propre au territoire est également apparue : la possibilité de se loger en habitat léger (dit habitat réversible).

MOTIVATION DES CONCLUSIONS

Structure de l'analyse bilantielle :

A / Cohérence du projet du point de vue de la justification des choix

- Dynamique territoriale (démographie)
 - Ressource en eau
 - Consommation du foncier
- Trame de mobilité axée autour du ferroviaire et multimodalité
- Effets des choix du SCoT sur les enjeux de la transition écologique
 - Consommation énergétique
 - Émissions de gaz à effet de serre
 - Vulnérabilité du territoire au changement climatique
 - Développement des énergies renouvelables.
 - Effets de la consommation d'espace sur les ENAF, la ressource en eau, le patrimoine naturel, le patrimoine paysager et architectural, les sols
- Effets sur les autres enjeux environnementaux

B / Problématiques ressortant de la phase d'enquête publique

- PILIER 1 – Aménager durablement la vallée de la Drôme Aval
 - Armature territoriale et scénario de dynamique territoriale
 - Croissance démographique
 - Habitat / densification de l'espace urbain / espaces de résilience / équipements
- PILIER 2 – Dynamiser le territoire en valorisant l'ensemble des ressources
 - Commerces, centralités, Secteurs d'Implantation Périphériques (SIP)
 - Agriculture
 - Camping, tourisme
- PILIER 3 – Consolider l'excellence environnementale et la décliner dans tous les champs du développement territorial
 - Ressource en eau
 - Modèle énergétique
 - Ressource en espace, biodiversité, patrimoine
 - Ressources minérales / carrières
- PILIER 4 – Développer une mobilité durable et solidaire

Analyse bilantielle

A / Cohérence du projet du point de vue de la justification des choix

Le profil environnemental du territoire est résumé dans le rapport en pages 26 à 34.

➤ **Dynamique territoriale**

Le socle du projet de planification est la démographie avec une augmentation de 1 % de la population à l'échéance 2041 et la structuration du projet en unités territoriales (bassins de vie).

- **Le taux de croissance choisi** a été justifié de façon classique à partir de la progression des années précédentes. La volonté politique s'est imprimée uniquement sur la répartition de cette population sur le territoire, entre les pôles structurants (urbains), les pôles relais (bourgs), les pôles de proximité (villages équipés de services), les villages (en zone plus rurale). La commission a ainsi constaté l'absence de volonté politique de freiner l'évolution de la croissance, pour le cas où elle devrait se poursuivre selon le rythme passé.
- **Le scénario choisi** pour la dynamique démographique, à la fois *équilibré et différencié*, prévoit que chaque unité territoriale aura une croissance de 1 %. Ceci vise à corriger la tendance passée qui révèle une disparité à la fois entre les unités territoriales et les villages par rapport à certaines villes.

L'évolution de la population pour la Confluence n'a été que de 0,77 % par le passé et 0,95 % pour le Crestois. Les trois « bassins de vie » ont en revanche connu une croissance supérieure, jusqu'à 1,64 % pour le Pays de Saillans. Les villages ont globalement connu une croissance nettement inférieure à 1 % à de rares exceptions près et même, pour certains, un recul de leur population. Le diagnostic socio-économique ne propose pas d'analyse de fond de la répartition de la population par le passé, pointant simplement une corrélation entre l'évolution du parc de logements (pourtant très en dent de scie) et la croissance démographique, indépendamment de l'évolution d'autres paramètres (vacance des logements, desserrement des ménages, prix de l'immobilier par rapport au département, ...).

- **La territorialisation** prend peu en considération les besoins et possibilités variables des unités territoriales. Le découpage en unités territoriales n'a été utilisé pour décliner les dispositions chiffrées du SCoT que pour le thème de la production de logements, afin de répartir ceux-ci sur tout le territoire dans une « optique de complémentarité et de solidarité » (PADD) et pour refléter la consommation d'espace. En cela, le pétitionnaire s'est conformé aux obligations. Les autres aspects propres des unités territoriales, notamment la ressource en eau et la consommation des terres agricoles, n'ont pas été abordés dans une optique territoriale. Cela conduit, dans le projet de SCoT, à transférer de l'eau d'un bassin de vie à l'autre et à consommer des terres agricoles en extension urbaine des plus grandes villes (Crest, Loriol, Livron).

⇒ *Un premier facteur limitant majeur est la ressource en eau*

- **L'eau doit être disponible** pour l'alimentation en eau potable et l'économie (agriculture, tourisme, industrie) mais aussi pour le milieu naturel.
- Le *SAGE de la rivière Drôme et de ses affluents* et les différents plans et programmes qui doivent être pris en compte à l'échelle du territoire du SCoT (SDAGE, PGRE¹, etc.) fixent **les besoins du milieu**. Le PGRE en particulier, dont les conclusions de 2014 s'appuient sur une imposante étude des volumes prélevables (EVP), pointe le déficit des cours d'eau à l'étiage² et prévoit dans son plan d'action la nécessité d'économiser 15 % sur les prélèvements de l'eau potable³ pour tenir compte des besoins du milieu. Le bilan 2021 du PGRE révèle que, à l'inverse des objectifs fixés, le déficit a augmenté (36 % de dépassement des volumes prélevables), en dépit de l'amélioration constatée des rendements de réseaux. Dans le même temps, la fréquence des années sèches a augmenté. Or, aucune prospective de changement climatique n'est intégrée dans les volumes prélevables, déjà contraignants.
- La réalisation par le SCoT d'une **étude bilan besoins-ressources** a été saluée par de nombreuses PPA⁴. On ne peut en effet que reconnaître le bien-fondé de cette initiative dans le contexte qui vient d'être décrit. Le volet 1 de l'étude fait le point sur des aspects essentiels de « l'état actuel » :
 - 1/ Les enjeux liés à l'eau potable. Cette partie conclut sur un **besoin de cohérence entre développement et disponibilité**.
 - 2/ L'état actuel des ressources mobilisées sur le territoire du SCoT pour l'alimentation en eau potable (AEP), leur part au regard des autres usages, leur impact sur les eaux superficielles du bassin versant de la Drôme, leur sensibilité au changement climatique. Cet état des lieux évalue le potentiel de sollicitation des ressources souterraines et aboutit à cette « conclusion majeure » :

« Dans le bassin versant de la Drôme, il n'existe pas de ressource en eaux souterraines abondantes et sans lien fort avec les cours d'eau superficiels.
Toute nouvelle sollicitation des eaux souterraines sera nécessairement fortement contrainte par un enjeu de conservation des contributions aux débits d'étiage de la Drôme et de ses affluents. »
 - 3/ Les besoins actuels et les **problématiques rencontrées pour l'AEP en fonction des secteurs du SCoT**.
- **Le second volet de l'étude intègre les hausses des besoins** associées à la croissance démographique à venir. Les chiffres de l'étude bilan besoins-ressources volet 2 indiquent un dépassement prévisible de 58 % à l'horizon 2040 des volumes prélevables pour le bassin versant de la Drôme. Par ailleurs,

¹ Plan de Gestion de la Ressource en Eau

² Du 1^{er} juin au 15 septembre

³ L'objectif fixé à moins 15 % résulte de l'étude de détermination des volumes prélevables. Ceux-ci ont été notifiés au préfet de la Drôme par le préfet de Région en 2013. Il est le même pour tous les usages.

⁴ Personnes Publiques Associées

plusieurs communes sont déjà en situation critique actuellement pour l'alimentation en eau potable en période estivale.

- Face à cette situation manifestement non durable, le SCoT a fixé « des objectifs stratégiques permettant de sécuriser l'approvisionnement en eau potable du territoire sans remettre en cause la croissance démographique. » Ce point a fortement interrogé la commission, le public et certaines PPA. Une mobilisation importante a été constatée dans la Vallée de la Gervanne au cours de l'enquête, au sujet de l'utilisation de l'eau du karst de la Gervanne pour alimenter les nouvelles populations. La réponse du pétitionnaire à la commission à l'issue de la consultation post-enquête disant que les prélèvements d'eau ne doivent (pour autant) pas augmenter conduit la commission à demander que soient apportées un certain nombre de clarifications au dossier.
- L'étude bilan besoins-ressources volet 2 propose un plan d'action qui a été décliné dans les OBJ 76 à 78 du DOO. L'exploitation à court, moyen et long terme de nouvelles ressources est envisagée, en plus de mesures pour économiser l'eau.

La substitution de la ressource en période d'étiage est préconisée comme levier d'action dans l'OBJ 77. Elle découle d'un objectif d'élaboration d'un *nouveau schéma de mobilisation des ressources*. Mais la logique de substitution doit être compatible avec le PGRE, qui envisage seulement un mode dégradé, et ceci comme une opportunité à étudier pour équilibrer les prélèvements et les besoins du milieu (cela est mentionné dans l'étude initiale de l'environnement du dossier).

À moyen et long terme (OBJ 78), la substitution doit répondre au problème environnemental qui est de maintenir un débit acceptable dans les rivières pour les besoins des habitats aquatiques. Or, actuellement la connaissance hydrogéologique des nouveaux aquifères à mobiliser manque.

Le Parc Naturel Régional du Vercors (PNRV) a déjà engagé **des études au sujet du karst de la Gervanne en tant que ressource stratégique**. Il est ainsi connu que le lien du karst avec le milieu aquatique superficiel est fort. Les critères de qualité et de vulnérabilité de la ressource du karst aux pollutions constituent aussi des points rouges à ce jour, pour un projet d'exploitation. Il semble donc prématuré d'envisager l'utilisation de cette ressource à moyen et long terme.

- Par ailleurs, il résulte aussi de ce qui a été développé au paragraphe précédent que la disponibilité de la ressource ne peut s'entendre que dans une limite : ne pas accroître le besoin de recourir à la substitution pour respecter les volumes prélevables à l'étiage.

Il faut également être clair sur le fait que les ressources de substitution, une fois connues et la possibilité de leur utilisation validée, ne devraient être utilisées qu'en support à l'étiage, donc pour préserver le milieu dans cette période critique et non directement pour la croissance de la population car **on**

ne peut pas envisager de croissance reposant sur un fonctionnement en mode dégradé. La mention de la disponibilité de la ressource en eau (OBJ 75) devrait donc être précisée en ce sens. Le SCoT s'engage trop résolument dans l'exploitation de nouvelles ressources pour subvenir aux besoins de la nouvelle population.

Un équilibre doit être trouvé entre le mode de vie (sobriété vis-à-vis de la ressource en eau) / la population (accrue ou non) / le milieu.

- Les projections de croissance reposent sur **l'éventualité de la disponibilité de la ressource en eau et sur un plan d'action qui s'inscrira dans le temps.** L'OBJ 75 devrait donc faire référence de façon plus détaillée à des levées de contraintes.
- Par ailleurs, dans le **domaine du moyen et long terme et s'agissant de la disponibilité de la ressource,** il ne faut pas oublier non plus que si les ressources visées en particulier (ZSE karst de la Gervanne, ZSNEA molasse de Montoisson) sont estimées facilement exploitables, ceci n'est pas confirmé. Aucune évaluation du coût de mise en œuvre ni d'exploitation de ces ressources de substitution n'a été réalisée à ce jour.
- Du fait que la réduction des prélèvements est demandée « tous usages confondus », avec un même pourcentage, et que la part des prélèvements pour l'eau potable à l'étiage est nettement plus faible par rapport à ceux destinés à l'agriculture, **la croissance démographique envisagée sur le périmètre du SCoT devrait sans doute alors se faire en partie au détriment des autres usages de l'eau.** En particulier, des ressources de substitution pour l'eau d'irrigation sont envisagées dans le bilan du PGRE de 2021. Mais, elles ne sont pas mentionnées dans l'état initial de l'environnement, ni dans un autre document du SCoT. L'étude bilan besoins-ressources ne constitue pas une analyse socio-économique qui seule permettrait de mettre sur le même plan – en termes financier, environnemental et social – les différentes solutions envisageables non seulement pour l'AEP, mais tous usages confondus. Une telle étude est nécessaire avant le bilan du SCoT à six ans.
- Enfin, sur le fait que **l'utilisation de la ressource en eau n'est pas territorialisée** dans le SCoT, la solidarité amont-aval est sous-entendue pour l'utilisation de la ressource en eau du karst de la Gervanne au profit des unités territoriales voisines, qui vont supporter, en nombre effectif, une part importante de l'apport de nouvelle population. Or, le SCoT n'a pas inscrit cette solidarité spécifique dans le dossier. Cela fait l'objet d'une observation du PNVR qui souhaite voir apparaître cette mention dans l'OBJ 69. Cette observation, qui rejoint également des demandes pressantes des habitants de la vallée de la Gervanne et qui touche à un sujet politique délicat (aucune commune de la vallée n'a émis de délibération sur le SCoT) devrait être prise en compte. Les efforts de protection de la ressource seront supportés par plusieurs communes de la vallée de la Gervanne, ainsi que par des communes encore plus nombreuses situées sur le plateau du Vercors (hors territoire du SCoT).

⇒ *Un second facteur limitant majeur est la consommation d'espace*

- L'étude initiale de l'environnement (EIE) montre que le territoire a été relativement économe en espace sur les dix dernières années. Malgré tout, le SCoT ne cherche pas à devenir un modèle de sobriété sur ce thème. **La consommation sera en accord avec le crédit de la loi ZAN.** Les objectifs ne sont pas plus ambitieux, alors que le territoire compte déjà 7 % de surface urbanisée, ce qui est nettement supérieur à la moyenne du département (4 %). Il était possible de jouer en particulier sur les densités de logements à l'hectare (une fois les choix démographiques arrêtés) pour réduire cette consommation. Ces choix n'ont pas été faits.
- Néanmoins, s'agissant du logement, une étude détaillée des tissus urbains a permis de réaliser une **évaluation convaincante du potentiel de densification au sein des enveloppes urbaines**. Ces enveloppes urbaines pourront être, dans l'avenir, les points d'appui de l'urbanisation en densification ou extension urbaine des territoires communaux. Les documents locaux d'urbanisme seront ainsi guidés, dans la limite du rendu cartographique de l'étude qui a été fait à une échelle qui ne permet pas sa traduction au niveau cadastral, et ceci volontairement (réponse faite aux avis des PPA). La commission observe qu'il n'a pas été fait le choix de définir des fronts urbains ou d'éléments ciblés pouvant constituer des limites.
- La MRAe pointe le fait que **le foncier à vocation économique** n'est pas justifié par une étude prospective de la demande mais est essentiellement ciblée sur l'offre. « Cette prévision de consommation totale de 80 ha, relativement importante, est justifiée, dans le dossier, au regard de la volonté de redresser le taux de concentration d'emplois sur le territoire et de mobiliser les friches existantes. » La commission observe aussi que la projection d'emplois découle de la réalisation effective de l'hypothèse de croissance démographique.
- Au vu des surfaces conséquentes à vocation d'**espace de résilience** dans les enveloppes urbaines, la DDT demande des justifications et de s'assurer que les enveloppes urbaines n'ont pas été définies trop largement. Le pétitionnaire entend justifier son choix. La MRAe souhaite que la définition de ces espaces soit plus aboutie. Le pétitionnaire répond qu'une étude spécifique sera réalisée dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT. Les objectifs et points-clefs de cette étude ne sont pas précisés.
- Le diagnostic socio-économique et l'étude initiale de l'environnement proposent une **analyse par unité territoriale**. Or, dans la justification des choix du DOO, le tableau des *objectifs quantifiés de réduction de la consommation d'espace NAF* est présenté d'une part à l'échelle du SCoT, d'autre part à l'échelle des EPCI. Il manque donc une étape, ce qui rend la justification moins lisible et qui, donc, l'affaiblit.
- Les choix de l'armature territoriale, compilés à ceux de la croissance démographique conduisent à consommer des **espaces agricoles** en extension urbaine dans la plaine autour des pôles structurants. C'est là où les milieux

sont les plus favorables à la production agricole (plaine de la Drôme et du Rhône) et où elle est la plus aisée. On peut lire dans la *Justification des choix* :

« Les pressions seront plus importantes sur les terres agricoles de bonne qualité de la vallée du Rhône, où les besoins d'extension des parcs d'activités représentent 44 ha, soit 55 % des besoins totaux en extension, mais aussi dans la vallée de la Drôme où les surfaces commerciales vont s'étendre davantage (Crest, Aouste-sur-Sye). »

Même si, au total, la consommation de terres agricole projetée à l'horizon du SCoT représente moins de 0,3 % des superficies agricoles du territoire, comme le souligne le pétitionnaire en réponse au questionnement de la commission.

- La **répartition de la consommation d'ENAF** à venir est telle que le taux d'évolution par rapport à la période 2011-2021 soit le même pour les deux EPCI (- 62 à - 63 %). Ceci est donc en cohérence avec l'artificialisation passée de ces espaces, de manière semi-territorialisée (à l'échelle des communautés de communes et non des unités territoriales).
- La **consommation foncière est présentée globalement sur 20 ans**. Or, si la consommation s'avérait être moindre sur les 10 premières années, elle devrait être réduite tout de même de 50 % pour les dix années suivantes. La consommation finale serait donc inférieure, sans pouvoir être rattrapée, pas plus que la première période du SCoT ne pourra excéder la moitié de la période 2011-2021. Il faudrait donc que le DOO indique des valeurs sur deux fois dix années et que cela soit territorialisé.

La croissance de 1 % n'est pas une demande, elle est le vecteur de l'offre (emploi, développement économique) que souhaite proposer le SCoT pour conforter la capacité d'action publique.

Elle s'accommode d'un premier facteur limitant, qu'elle respecte, imposé par la loi ZAN : réduire la consommation d'espace. Cependant, un autre facteur limitant, qui est la ressource en eau, n'est considéré que dans la limite de l'impact sur le milieu. Or, cet impact est mal connu en cas de sollicitation de nouvelles ressources *moins impactantes*. Par ailleurs, cela aboutit à réduire les prélèvements dans les milieux vulnérables sans considérer la véritable disponibilité de la ressource en eau à l'heure de l'arrêt du SCoT. Un territoire peut-il se construire durablement sans avoir pour stratégie de ne plus augmenter sa consommation globale en eau potable ? Si l'on peut agir sur la croissance – ce qui semble être le cas puisque le SCoT propose de conditionner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à la disponibilité suffisante de la ressource en eau – et réduire l'afflux de population, pourquoi le SCoT n'a-t-il pas pris cette option et différé l'arrivée de nouveaux habitants ?

➤ **Trame de mobilité**

⇒ *Le PADD affiche vouloir « concevoir la vallée, notamment la voie ferrée et le chapelet de "pôles gares", comme un axe structurant d'une mobilité économe en énergie permettant d'asseoir un développement territorial plus durable et solidaire. [...] Les gares et arrêts sont intégrés jusqu'à Vercheny afin d'offrir des propositions de transport alternatives à tout l'est du territoire.*

- La commission observe, en confrontant les ambitions du SCoT et les avis des PPA (région AuRA, communes) que les volontés doivent se rencontrer à des niveaux allant de l'État à la commune, et que celle du SCoT d'inscrire le ferroviaire « au cœur de la stratégie de mobilité décarbonée du territoire » dépend très nettement d'**investissements totalement en dehors de sa portée** tant du point de vue financier que politique.

L'avis de la région AuRA observe que « avant tout développement, il est nécessaire de veiller au maintien des performances de la ligne ferroviaire qui relève de la responsabilité de l'État et de SCNF Réseau ». La région partage le souhait d'améliorer le service en soulignant toutefois que le cadencement à la demi-heure évoqué impliquera des investissements significatifs car « la ligne à voie unique ne permet pas aujourd'hui ce niveau de fréquence ».

- Le projet du SCoT à long terme de créer « de **nouvelles haltes ferroviaires** [...] supposera des investissements importants pour ajouter ce service spécifique en complément des trains longue distance [...] et en proposant des temps de parcours performants. Néanmoins cette proposition permet de préserver l'avenir. »

Il semble par ailleurs que la **fiabilité des horaires**, essentielle pour un usage serein du train soit un point essentiel dont il faut savoir s'il peut être résolu (cf. avis de la région AuRA).

- Au sujet de la stratégie de **réduction de l'utilisation de la voiture**, le maintien du « dynamisme des villages » semble devoir être mis en balance avec la possibilité de travailler et de faire ses courses alimentaires près de chez soi. Le SCoT entend combiner plusieurs axes stratégiques en réponse au besoin d'harmoniser l'habitat futur avec les lieux de travail : accueillir la majorité des habitants dans les polarités bien pourvues en emploi et équipements, développer un maillage des mobilités alternatives à la voiture thermique individuelle, favoriser les non-mobilités (coworking, télétravail, etc.).

Avoir appuyé le pilier « aménagement » du projet sur le développement du ferroviaire pourrait constituer une fragilité pour le SCoT qui s'affiche comme un « document transversal de mise en cohérence et de synergie des politiques sectorielles » (DOO). Il conviendrait de faire le point avec les différents acteurs sur les possibilités réalistes, afin de proposer une nuance à l'armature territoriale articulée sur les « pôles gares », et peut-être proposer d'autres moyens pour une mobilité décarbonée (le projet de navettes pourrait se rabattre sur d'autres points que les gares, par exemple les centres commerciaux, les zones artisanales, ...). D'autant plus que cette stratégie touche à la fois la mobilité et la sobriété recherchée du point de vue énergétique. Les objectifs à atteindre vont en effet assez loin dans le projet du SCoT autour du développement du ferroviaire avec un « chapelet de pôles gares ».

➤ **Effets des choix du SCoT sur les enjeux de la transition écologique**

⇒ Atténuation et adaptation du territoire au changement climatique

- Le SCoT affiche une grande ambition en matière de transition écologique. Toutefois, l'augmentation de la population générera de **nouveaux besoins en énergie** et la construction de logements ainsi que l'artificialisation des sols sont générateurs de gaz à effet de serre. Par ailleurs, les transports sont aussi consommateurs en énergie et produisent des gaz à effet de serre.
- Des **mesures d'évitement** sont mises en avant, toutefois seule la limitation de l'artificialisation des sols comptera vraiment dans le bilan. Au sujet des transports, le pari du développement ferroviaire ne semble pas pouvoir se faire. Il faudra se rabattre sur les lignes de car, qui elles-mêmes sont limitées.
- Les logements nouveaux et rénovés consommeront moins d'énergie. Plusieurs orientations du DOO visent à **réduire la consommation énergétique**. Toutefois, dans le domaine du transport, il faudrait que le SCoT envisage des solutions ne dépendant pas d'acteurs extérieurs pour répondre à « l'absence de desserte en transports collectifs efficace » dont le dossier fait état.

⇒ Le **développement des énergies renouvelables est encouragé**, avec l'ambition de tendre vers un bilan neutre entre consommation et production locale d'énergie.

➤ **Effets de la consommation d'espace sur les ENAF, la ressource en eau, le patrimoine naturel, le patrimoine paysager et architectural, les sols**

⇒ À la consommation foncière liée à l'habitat et aux équipements (280 ha) s'ajoute celle liée au **développement économique** (90 ha). Sur ces 370 ha, 152 ha seront pris sur les ENAF. Dans la justification des choix, on peut lire :

« Globalement, ce besoin foncier total [pour le développement économique] impliquera potentiellement des effets d'emprise sur des milieux agro-naturels pouvant présenter un intérêt en tant que zone d'habitat ou de déplacements pour les espèces. »

Les effets du SCoT seront donc sensibles.

⇒ La carte de la **trame agricole à préserver** (graphique 4 du DOO) et l'OBJ 46 ne semblent pas suffisants pour protéger les espaces agricoles qui ont le plus de valeur. Par ailleurs, il est indiqué « Les espaces agricoles devront être délimités par les documents d'urbanisme locaux dans le respect des critères qui ont permis leur localisation (tableau 8) et en prévoyant un règlement adapté aux typologies différenciées ». Ce tableau ne couvre pas les *espaces de résilience* qui pourraient être dédiés à l'agriculture (urbaine mais productive) et au maraîchage de proximité (OBJ 9 / OR 62).

⇒ *OR 88. Circonscrire les tissus urbains / OBJ 67 Fixer des limites à l'extension des villes* – extrait :

« Des instruments forts de protection des espaces agricoles et naturels comme les PAEN ou les ZAP pourront opportunément être mobilisés afin de sécuriser durablement la vocation des espaces situés au-delà des franges déterminées »

La commission se questionne sur le fait que le SCoT ne se soit pas déjà saisi de ces **outils de protection durable** pour les espaces agricoles péri-urbains, pour les renvoyer au champ d'action des PLU et PLUi.

⇒ Dans le même registre, la carte relative à la **mise en valeur des paysages** est indicative, proposant des principes. Elle dessine des limites d'urbanisation à une échelle permettant de larges interprétations.

Des mesures de protection sont néanmoins prévues pour le patrimoine paysager et architectural. En particulier, trois coupures d'urbanisation sont dessinées sur photo aérienne, avec un objectif de protection qui repose sur un principe d'inconstructibilité. Les autres mesures concernent les routes paysagères et la silhouette des villages perchés.

⇒ La **désartificialisation ou la désimperméabilisation** de certains espaces est envisagée pour rendre le réseau écologique plus fonctionnel.

⇒ Au sujet de la **ressource en eau**, l'incitation à la sobriété et le levier économie du plan d'action sont à remarquer. Le SCoT contribue à la protection de la ressource en eau en limitant les pressions de l'urbanisation sur les espaces stratégiques tels que les zones de sauvegarde, les captages d'alimentation en eau potable.

Le SCoT conditionne le développement urbain à la capacité des systèmes d'épuration à traiter les futurs volumes et charges en pollution à la capacité des milieux récepteurs à supporter les rejets. Par ailleurs, des orientations sont en faveur de la désimperméabilisation et de la réduction de l'imperméabilisation.

Enfin, la commission observe la forte volonté du SCoT de limiter le tourisme en donnant comme entrave au surtourisme une réponse en termes d'éco-tourisme (réduction de la consommation d'eau, limitation du développement des campings qui apportent une population en période d'étiage, ...), volonté qui a été réaffirmée face aux avis des PPA et en particulier des communes.

⇒ Les **réservoirs de biodiversité** bénéficient d'une protection reposant sur le principe strict d'inconstructibilité.

➤ **Effets sur les autres enjeux environnementaux**

⇒ Le SCoT ne dispose pas de levier d'action permettant la réduction des **déchets**.

⇒ Concernant la **santé**, le SCoT oriente l'aménagement pour que les ressources en eau soient protégées.

⇒ Les populations qui seront installées dans la Confluence seront exposées aux **pollutions atmosphériques** (axes routiers). De ce point de vue, le renforcement démographique des villes de Loriol-sur-Drôme et Livron-sur-Drôme peut être critiqué. De plus, les orientations permettant d'éviter une augmentation du trafic routier pourront perdre de leur force du fait que le développement du ferroviaire n'est pas réaliste. Ces deux villes seront aussi particulièrement concernées par l'augmentation du bruit en lien avec l'augmentation du trafic routier.

- ⇒ La maîtrise de l'exposition aux **risques naturels** est renvoyée aux documents locaux d'urbanisme.
- ⇒ Les pôles structurants de Loriol-sur-Drôme et de Livron-sur-Drôme sont exposés à des risques en lien avec le **transport de matières dangereuses**. Néanmoins le SCoT prévoit une forte expansion de ces villes.

Analyse bilantielle

B / Problématiques ressortant de la phase d'enquête publique

Les grandes lignes du diagnostic socio-économique sont résumées dans le rapport en pages 18 à 26, le PADD, le DOO et le DAACL en pages 36 à 49.

➤ **PILIER 1 – Aménager durablement la vallée de la Drôme Aval**

⇒ **Croissance démographique**

- La commission observe que l'argument de la **continuité de la dynamique** passée prévaut, dans un objectif de répondre aux enjeux économiques et sociaux, tout en maîtrisant les impacts sur le milieu. Toutefois, elle insiste sur le fait qu'il faut bien distinguer :
 - ✓ les prélèvements dans les milieux sensibles déjà sollicités, qui doivent baisser, le SCoT s'engageant à contribuer à la réduction de ces prélèvements ;
 - ✓ les prélèvements augmentés par les interconnexions, sur les ressources déjà sollicitées mais estimées moins sensibles ;
 - ✓ les futurs prélèvements, dans des ressources de substitution, qui viseront à faire face à l'afflux de population, car les économies d'eau et la maîtrise du tourisme et de l'étalement urbain ne sauraient suffire.
- La commission a par ailleurs noté dans la *Justification des choix* : « De manière globale, la production de logements dans la vallée du Rhône ou à proximité augmentera de fait le nombre de personnes exposées aux diverses nuisances et pollutions constatées en lien avec la présence de nombreuses infrastructures routières et ferroviaires. »
 - ✓ Le diagnostic socio-économique indique : « la Confluence a un profil un peu atypique au sein du périmètre SCoT avec un solde naturel bien supérieur à son solde migratoire : bien que traversée par d'importants flux, la captation et l'implantation de population reste en proportion relativement faible.

On ne peut donc que constater que la projection démographique sur la Confluence manque de justification ou de cohérence.

Une autre logique stratégique aurait été de questionner ce que peut accepter ce territoire et d'en déduire une démographie acceptable.

⇒ **Armature territoriale et scénario de dynamique territoriale**

- Le PADD a retenu un scénario à la fois *équilibré et différencié* :
 - « Il permet d'obtenir les résultats suivants :
 - Consolidation de l'apport démographique dans les 3 villes équipées d'une gare structurante (notamment Crest), condition du report modal.
 - Maintien, sans excès, du poids des pôles relais et de proximité équipés d'une gare, également condition du report modal.
 - Frein de la périurbanisation (par une forte maîtrise de la croissance des pôles relais du bassin du Crestois non équipés d'une gare).
 - Dynamisation des villages des bassins de vie ruraux (maintien des équipements, vie à l'année renouvellement générationnel, ...). »

- Les **communes faiblement peuplées** expriment peut-être un relatif sentiment d'exclusion par leur faible participation à la procédure d'enquête publique (très peu de retours de délibérations). Il n'en demeure pas moins que le SCoT affiche sa volonté de « préserver le dynamisme des villages ruraux des unités de Gervanne-Sye, du Pays de Saillans et du Crétois et de maîtriser celui des villages du Haut-Roubion », avec un apport de 860 nouveaux habitants pour les 25 villages et la nécessité de créer 410-425 nouveaux logements (avec une hypothèse de forte mobilisation de la vacance actuelle des logements soit 45-60 à mobiliser en plus).

La question de savoir comment cette population pourra intégrer les villages n'est pas du ressort du SCoT. Toutefois la commission ne peut que constater que, à l'issue de l'enquête publique et des échanges qu'elle a pu avoir avec le pétitionnaire, cette question reste prégnante et l'on ne peut estimer que tous les villages sauront comment faire. Quelques pistes de réflexion auraient pu être apportées par le pétitionnaire afin de justifier la cohérence de son projet.

La commission a souligné que les chiffres de la croissance démographique passée révèlent, à l'échelle communale, la faible croissance qu'ont connu les villages à de rares exceptions près.

- L'OR 5 et l'OBJ 1 interrogent la commission sur la capacité des communes de la CCCPS, notamment les villages, à **urbaniser en compatibilité avec le SCoT**. Les villages de la Gervanne-Sye et du Haut-Roubion sont inclus dans le périmètre de la communauté de communes du Val de Drôme, dont le PLUi est en cours d'élaboration. Ils bénéficieront donc d'un support. Mais ce ne sera pas le cas pour les villages du Pays de Saillans, dont la grande majorité sont au RNU, et sont de plus situés en zone où s'applique *la Loi Montagne*. Pour ces communes, le SCoT sera sans doute plus perçu comme un frein supplémentaire que comme un levier de dynamisme, faute d'éléments de réflexion adaptés à leur niveau dans l'armature territoriale.
- La **commune de Vercheny** n'a pas trouvé de réponse à sa morphologie particulière, dans la projection de production de logements du SCoT. Tout en

étant un *pôle relais* en lien avec le développement plus récent de l'urbanisation dans la vallée avec des commerces, Vercheny possède un village au sens du SCoT : Vercheny-le-Haut (où se trouve la mairie) qui devrait pouvoir bénéficier des mêmes conditions que les autres villages.

- La question de **la possibilité pour les villages de se développer économiquement** reste également entière. La commission identifie éventuellement les activités agricoles et de production d'énergie renouvelable, ce qui est corroboré par les remarques des communes rurales au sujet de l'installation des équipements photovoltaïques. Le développement commercial et artisanal semble plus complexe à réaliser.
- L'équilibrage des 1 % pour chaque unité territoriale ne semble pas rencontrer de problème majeur du point de vue du concept mais l'unité du **Crestois** recoupe deux EPCI. Comment mettre en cohérence deux PLH qui n'ont pas les mêmes calendriers ?

Des deux thèmes qui viennent d'être développés, et notamment de la problématique des villages et du caractère particulier de la Confluence dans sa dynamique démographique passée, il semble qu'il existe une probabilité importante pour que la croissance continue alors plutôt selon le scénario équilibré qui n'a pas été retenu par le PADD, et non selon le scénario équilibré et différencié, à savoir avec un apport de population orienté selon le niveau d'armature urbaine. Les choix du DOO ne sont pas assez lisibles pour trouver un écho à l'ambition du PADD au sujet de la dynamique territoriale.

Cela soulève une autre question, qui est le choix de l'armature territoriale, reliant les trois villes principales en un axe qui irriguerait les bassins de vie alentours. Selon le diagnostic territorial :

« Central dans le territoire, le Crestois exerce en outre une forte influence sur l'ensemble des autres unités territoriales, tant pour l'emploi que pour les services. Cela est particulièrement vrai pour le Pays de Saillans, la Gervanne-Sye et le Haut Roubion, lesquels ne possèdent pas de polarité aussi marquée en leur sein. »

Alors que, pour la Confluence, on peut lire :

« Cette unité rassemble 4 communes, dont les deux pôles structurants de Livron-sur-Drôme et Loriol-sur-Drôme qui forment un des plus importants bassins de vie du territoire. Il s'agit des seules communes directement rattachées à la vallée du Rhône, de par le relief, tournées vers l'ouest et le fleuve. »

« Au-delà de ces échanges avec l'Ardèche, la Confluence entretient des rapports étroits avec l'aire de Valence. »

La commission a bien observé que la cohérence des choix du syndicat du SCoT, au-delà de ces deux points d'analyse socio-économique, trouve son appui dans les deux autres choix au sujet des composantes principales du projet : l'organisation des déplacements, avec la mise en avant des pôles-gares, et le développement économique, qui mise sur l'économie productive qui peut être développée dans la Confluence. Mais comme indiqué précédemment, le pari du ferroviaire pourrait constituer une fragilité. Il serait sans doute opportun de renforcer la justification de l'armature territoriale au sujet de l'organisation des déplacements, avec une place plus réaliste du ferroviaire. **Par ailleurs, le développement économique relève de la**

stratégie, et c'est bien l'ambition d'un SCoT. Mais les flux internes de déplacement d'actifs (tableau 25 du diagnostic), ne révèlent pas d'échanges soutenus entre la Confluence et le reste du territoire du SCoT, au contraire.

Enfin, la commission observe que l'élaboration du PLUi de la communauté de communes de la Vallée de la Drôme est en cours et que son découpage administratif recoupe l'unité territoriale du Crestois. Cela peut sembler un peu fragile pour une vision d'ensemble du territoire, mais ça n'est pas abordé dans le dossier.

⇒ **Habitat / densification de l'espace urbain / espaces de résilience / équipements**

- La commission rejoint les PPA et salue le travail réalisé au sujet de la densification possible de l'habitat, faisant apparaître que le potentiel de **densification** et de renouvellement urbain permettrait de répondre à près de 70 % des besoins en logements. Il importera de prioriser la densification avant l'extension des enveloppes urbaines de niveau 1.
- L'analyse du **parc de logements** sur les années 2008-2019 et sa mise en parallèle avec l'évolution démographique et éventuellement la vacance des logements, le desserrement des ménages ou d'autres indicateurs aurait été plus parlante avec des courbes. Une meilleure mise en lumière de l'analyse et des choix opérés par le SCoT aurait permis d'être plus convaincant dans les orientations et objectifs du DOO.
- Par ailleurs, il serait utile de faire apparaître quelques éléments de la programmation de logements déjà engagée sur la période 2021-2024 notamment (depuis le temps zéro du SCoT). Quand les PLH devront décliner les objectifs de production de logements qui orienteront les projets de PLU et PLUi dans un rapport de compatibilité, une incertitude sur la méthode de comptage inquiète la FRAPNA.
- Le SCoT souhaite répondre à la demande, particulièrement locale, de se loger en habitat léger (réversible) à vocation de résidence principale. Il y voit aussi une ouverture pour répondre aux difficultés de se loger et entend ainsi participer à la diversification des solutions en matière de logements à caractère social et accessible (hameau léger réalisé en partenariat avec la commune qui l'accueille). Ceci est une ouverture que souligne la commission.

Le pétitionnaire soutient néanmoins, en réponse au public, qu'il ne souhaite pas que l'habitat léger réversible puisse sortir des zones urbaines et il refuse les STECAL pour l'installation d'habitat léger en général, donc aussi les demandes d'exception pour le logement des saisonniers agricoles qui avaient été avancées par la CDA26⁵. Ce positionnement réaffirme le principe de préservation des ENAF sur le territoire du SCoT. La commission estime que cela permettra une utilisation la plus économe possible des espaces naturels, limitera le mitage et contribuera à éviter le dérapage d'une urbanisation non encadrée ne répondant pas aux règles et principes d'urbanisme.

⁵ Chambre d'agriculture

Le diagnostic socio-économique fait également apparaître que :

« l'habitat précaire (hors gens du voyage) est fortement présent sur le territoire et peut poser différents problèmes : dégradation du cadre de vie, consommation "déguisée" de terres agricoles, mise en danger de ces personnes en cas d'installation dans des secteurs soumis à un risque naturel, ...

Une inquiétude pointe ainsi sous la position du SCoT et de certaines communes quant au développement de hameaux "sauvages". Il existe une crainte que des habitations légères de loisirs deviennent des habitats permanents, en détournant les règles. Les tenants de l'habitat léger devront faire montre de pédagogie et d'exemplarité, et réussir à marcher de concert avec les élus et les administrations qui sont responsables de la légalité des constructions. L'appropriation semble devoir être réciproque.

La commission a bien noté que le PADD et le DOO ouvrent néanmoins le champ de l'innovation en matière d'habitat et de manière d'habiter, tant que le développement des constructions reste conforme en particulier aux principes de renforcement des polarités urbaines (vision du SCoT pour l'aménagement du territoire).

- La commission a observé que seulement deux observations du public ont relayé la proposition du SCoT de l'OBJ 6 : « mise à disposition du foncier au collectif d'habitants sous forme de bail de longue durée (bail emphytéotique) ». Cela interroge sur ce qui sous-tend la question de l'accès au foncier ou la tension foncière qui ressort dans les arguments du public. Disponibilité ? Règles ? Coût ? Le diagnostic socio-économique révèle que le territoire reste très attractif en Vallée de la Drôme Aval justement parce que les prix de l'immobilier sont restés raisonnables « permettant à de jeunes ménages notamment de s'installer en maisons individuelles à proximité de la vallée du Rhône et/ou dans un cadre préservé. Il apparaît aussi que les prix sont remarquablement bas à Loriol-sur-Drôme et Livron-sur-Drôme ».

Le SCoT ouvrant un peu la voie, le temps devrait permettre d'observer les initiatives positives constatées, qui pourront alors être renforcées dans leur démarche, et les éventuelles mauvaises expériences constatées qu'il faudra éviter par la mise en œuvre de règles spécifiques. La vocation sociale qui justifie les orientations du SCoT pourrait être mesurée également, ainsi que la satisfaction des personnes qui comptent sur le développement de l'habitat léger pour des questions sociétales (solidarité, sobriété, intergénérationnalité).

- Il faut aussi retenir des observations du public qu'il existe une attente d'une structure de conseil (la Biovallée est citée) pour l'intégration de l'habitat léger.

Des hypothèses sur les tendances estimées dans les prochaines années permettent une projection stratégique tenant compte des seuils d'acceptabilité retenus par le SCoT au nom de l'un de ses principes premiers qu'est la volonté de privilégier la préservation des ressources naturelles. C'est pourquoi il paraît essentiel à la commission d'enquête que tous les moyens soient clairement énoncés et mis en œuvre pour qu'une évaluation puisse, à l'échelle des six prochaines années,

échéance de la première révision d'un SCoT, être en mesure de confirmer ou infirmer la pertinence des bases de développement stratégiques choisies au départ.

➤ **PILIER 2 – Dynamiser le territoire en valorisant l'ensemble des ressources**

⇒ **Commerces, centralités, Secteurs d'Implantation Périphériques (SIP)**

- Il a été noté précédemment que la part de consommation de foncier économique apparaît globalement comme peu argumentée.
- La commission a noté dans le SCoT : « en termes de répartition spatiale, 60 % [des] nouveaux emplois sont générés par des activités qui peuvent être accueillies dans les tissus urbains mixtes alors que 40 % sont relatifs à des activités qui s'implanteront dans des parcs d'activités dédiés » (OR 27, OBJ 29). Ceci assoit la cohérence du projet de mixité des centres urbains dans le but que les déplacements à l'extérieur des polarités, tant pour travailler que pour faire ses achats, soient réduits.
La commission ne perçoit toutefois pas quels leviers le SCoT mettra en avant pour influencer cette perspective, ni comment cette répartition a été justifiée.
- Par ailleurs, les implantations ou développements d'entreprises en site isolé devront être encadrés et n'accepteront que peu d'exceptions. Ceci est favorable du point de vue du respect de l'environnement, mais là non plus la commission ne perçoit pas quels leviers seront activés pour que les populations rurales puissent travailler sans avoir à se déplacer, et quand bien même la *réduction de la fracture numérique* faciliterait le télétravail, les possibilités d'accéder aux commerces posent les mêmes difficultés.
- En réponse aux petites communes se posant la question de leur centralité commerciale (notamment à Saoû, Crest, Montoisson et Grâne), des ajustements seront possibles, et la commission observe que les échanges qui ont pu avoir lieu avec les élus lors de la phase d'élaboration du SCoT vont pouvoir se poursuivre, pour effectuer quelques ajustements avant la phase d'approbation. Cet ancrage du SCoT dans les attentes des élus locaux est à souligner, d'autant plus que, quand il le fallait, le pétitionnaire a aussi su dire non.
- Le DAACL a le mérite d'apporter une lecture assez claire des limites et répartitions des différentes zones, commune par commune, mais se dit aussi ouvert à envisager des dérogations.
- La commission a observé l'intention du pétitionnaire de changer globalement la surface minimale pour les SIP (de 400 à 300 m²). Toutefois, seule la commune d'Aouste-sur-Sye avait argumenté sa demande par rapport à la configuration locale. Par ailleurs, cette zone est limitée à un développement exclusivement en densification, contrairement aux autres SIP qui pourront s'étendre. La décision à rebours du conseil syndical semble ainsi peu justifiée pour *l'ensemble* des SIP.

- La commission observe enfin que les **carrières** ne sont pas considérées dans la liste des activités économiques et que le SCoT traite des carrières d'exploitation de matériaux avec les nuisances et les mesures de protection de la ressource en eau. Cette activité répond toutefois sans équivoque aux besoins du territoire, et consomme de l'espace foncier, y compris des ENAF, à ce titre.

⇒ **Agriculture**

- Le dossier précise qu'en plus de la **consommation d'espace** estimée à 152 ha, « d'autres aménagements et activités viendront potentiellement modifier la nature de nouveaux espaces : les constructions agricoles isolées ou en hameau, les extensions de carrières, les aires d'accueil pour les gens du voyage, les dispositifs de production d'énergie, les parkings, les hébergements touristiques et autres activités commerciales non réglementées par le DAAC ». Dès lors, le bilan de la consommation d'espace pourrait être sensiblement supérieur à celui présenté.
- La commission constate que la déprise agricole est non seulement bien connue mais qu'elle contribue à produire une **pression sur la biodiversité**. De plus, l'enfrichement peut conduire à un constat d'abandon des terres qui seront alors très probablement perdues pour les ENAF car réutilisées, en particulier pour l'urbanisation ou l'installation de production d'énergie photovoltaïque. Par ailleurs, d'autres chapitres du SCoT ont fait apparaître la difficulté à trouver des terres pour les nouveaux agriculteurs et la volonté de développer l'agriculture de proximité (OR 62 rappelée ci-dessus).
- Un **nouveau modèle agricole**, appelé des vœux du public en particulier face au coût en eau de l'agriculture conventionnelle, serait sans doute à mettre en place. Il s'agirait de développer une agriculture permettant à la biodiversité de se maintenir, ce qui limiterait l'érosion des sols, et augmenterait leur capacité de rétention de l'eau, tout en contribuant à l'alimentation de proximité. Cette demande ne trouve pas de réponse dans le SCoT.

En parallèle, la commission a observé que la question des *espaces de résilience* est un sujet très engagé du SCoT, et le conseil syndical a l'intention de renforcer sa position face à la réserve importante de la CDA26 à son appréciation du volet habitat du SCOT qui espère « un réajustement de la part d'espace de résilience ». Ce thème est présenté au sein de la composante *habitat* du SCoT, mais à l'issue de l'enquête publique la commission a entendu un écho avec le volet agriculture, voire avec d'autres volets, notamment les services de proximité. L'OBJ 9 envisage des espaces communs et propices à l'agriculture urbaine. L'OBJ 10 souligne :

« Ces espaces situés au sein des enveloppes urbaines et caractérisés par des sols de forte valeur agroécologique méritent d'être préservés de l'artificialisation afin de pérenniser leurs fonctionnalités. »

Cet objectif pointe ensuite des exemples de règlement pour la protection de ces espaces, néanmoins sans mentionner l'agriculture urbaine.

⇒ **Camping, tourisme**

- Il est un fait que le SCoT souhaite constituer un frein au surtourisme, ou du moins à ses conséquences, en dépit de l'inquiétude du public. Cohérent avec son projet d'éco-territoire, le tourisme d'été, notamment les campings, se voit imposer des contraintes relevant du plan d'action pour les économies d'eau.
- Une faible enveloppe foncière est allouée à cette activité (3 ha) et uniquement pour les campings. Les autres activités devront se développer prioritairement dans les enveloppes urbaines ou sinon justifier d'une absence de solution alternative. En dehors des *centralités*, les implantations et extensions devront répondre à des exigences environnementales tant pour la ressource eau, la préservation de la biodiversité et les matériaux de construction que pour la mobilité, la gestion des déchets et l'énergie.

Les documents d'urbanisme devront prévoir des dispositions permettant de conditionner la réalisation des projets d'équipements touristiques au respect d'exigences environnementales et énergétiques renforcées en matière de qualité des constructions.

- L'agritourisme est possible en complément de l'activité agricole (les STECAL sont cités) et les hébergements insolites doivent être prévus pour répondre à la diversification de l'offre d'hébergement, à condition d'être encadrés. La commission observe qu'il n'existe pas, en regard de ces possibilités, d'objectif visant à lutter contre le mitage des ENAF en lien avec le développement de tels hébergements ou de l'activité d'agritourisme.
- Une personne s'inquiète de la fin du tourisme vert en Gervanne, si les prélèvements devaient augmenter dans le karst.
- La commission note également l'intention de réponse du pétitionnaire à une partie de l'avis de la DDT au sujet de l'absence de développement de STECAL pour le tourisme dans le SCoT. Ce choix est en effet assumé par le SCoT, les opérations touristiques devant se faire dans les enveloppes urbaines existantes ou en réutilisation des bâtiments existants. Il n'y aura pas de surface dédiée.
- D'après sa réponse à la consultation post-enquête de la commission, le pétitionnaire répondra favorablement aux demandes des professionnels de camping, en excluant le déplacement des emplacements situés en zones inondables du décompte des surfaces en extension, et il précisera le mode de calcul des extensions.

Les orientations de ce défi 2, bien que détaillées s'agissant de situations, restent insuffisamment précises pour s'imposer lors de l'établissement des règlements des documents d'urbanismes locaux ou intercommunaux. Il y a trop peu d'objectifs fixés et cela peut conduire à des interprétations non souhaitées. La commission rejoint les remarques soulevées à ce titre dans les avis de certaines PPA et de la MRAe.

Une stratégie globale de reconquête des espaces agricoles et pastoraux et de conquête des espaces de résilience pourrait être affichée au travers de différents objectifs et de certaines orientations concernant l'agriculture. Le SCoT a en effet vocation à proposer de nouvelles voies pour les documents d'urbanisme locaux.

➤ **PILIER 3 – Consolider l'excellence environnementale et la décliner dans tous les champs du développement territorial**

⇒ **Ressource en eau**

- Concernant l'étude sur les ressources de substitution et les impacts que pourraient avoir les prélèvements sur la **pisciculture**, le pétitionnaire a fait savoir à la commission qu'il n'était pas en mesure de répondre.
- La commission constate que la **mobilisation de nouvelles ressources en eau** est la conclusion d'une étude interne au SCoT et que la seule étude prévue à ce jour (et même engagée) est co-portée par le syndicat intercommunal des eaux de Mirabel-et-Blacons, Piégros-la-Clastre et Aouste-sur-Sye (SMPAS), la CCVD et la CCCPS. Il semble nécessaire que les décisions qui découleront des résultats de l'étude, soit ce qui touche à la mobilisation effective de la ressource, soient prises dans le cadre d'une gouvernance associant des acteurs extérieurs et pouvant assurer un contrôle plus large dans le domaine de la ressource en eau comme l'État, le Département, la CLE, le SMRD, ...
De plus, si le SCoT ne peut répondre au sujet des études, il peut de manière plus ou moins ferme orienter les futures quantités d'eau prélevées, et notamment préciser la destination de cette eau pour justifier les besoins. Ceci n'apparaît pas dans le dossier alors que l'information existe dans l'étude bilan besoins-ressources. Le plan d'action du SCoT ne relaie pas suffisamment d'éléments d'information pour renseigner à la fois le public et les personnes qui élaboreront les futurs documents d'urbanisme locaux.
- Pour une projection à plus long terme, les communes de destination de l'eau puisée dans les ressources de substitution ne sont pas précisées, or la destination finale de l'eau devrait aussi être limitée aux perspectives de l'étude bilan, et notamment aux fiches D5 à D8.
- La commission a également soulevé, face aux fortes inquiétudes du public, que si les études aboutissent à la possibilité d'exploiter de nouvelles ressources *moins vulnérables* (karst de la Gervanne, aquifère du Miocène de Montoisson, aquifère du synclinal de Saoû, cône de déjection de la Drôme), elles devront être menées très largement pour vérifier l'équilibre ressource / prélèvement / milieu et déterminer les actions à mettre en œuvre pour maintenir cet équilibre dans l'avenir.
- Le **développement des retenues collinaires** en dehors des cours d'eau, qui serait une solution de résorption du débit quantitatif de la rivière Drôme, est peu encouragé dans le SCoT alors qu'il est cité par certaines PPA et envisagé par l'étude bilan besoins-ressources.
- Au sujet du changement attendu du modèle agricole par le public, le dossier indique qu'une réflexion est en cours pour la modification des pratiques culturelles.

La commission rappelle l'importance de l'ensemble des coûts pour la mise en place du plan d'action (20 millions d'euros). Celui-ci révèle le besoin de lancer une mission d'ingénierie financière.

La commission a précédemment souligné qu'il existe une véritable question de gouvernance qui n'est pas traitée. Or, cette gouvernance conditionne :

- **Les engagements pour atteindre les économies d'eau nécessaires.**
- **L'évaluation juste de la ressource dans un objectif de substitution, sa répartition équitable et territorialisée.**
- **La vocation de connaissance des aquifères que doivent avoir les études *avant* leur vocation utilitaire.**
- **Les interconnexions possibles, entre réseaux existants (multiplicité des acteurs et volonté de rester dans une gestion avec les syndicats et régies existant sur le territoire) et avec les réseaux des territoires voisins du SCoT, puisque de l'eau potable franchit les limites du territoire.**
- **L'arbitrage socio-économique entre les différents usages de l'eau.**

Il faudrait envisager de fixer des étapes dans le plan d'action, avec des bilans de suivi programmés pour mesurer les effets attendus, en mobilisant les différents acteurs. Un coordonnateur des actions d'amélioration des connaissances des aquifères, d'économies d'eau et de substitution de ressources existantes (interconnexions existantes) paraît indispensable. Les lieux potentiels de consommation de l'eau d'une nouvelle ressource paraissent devoir être mis à l'étude.

Si l'on ne prend pas en considération tous les aspects du sujet, et en particulier la répartition de la consommation entre les usages, une incohérence pourrait apparaître : alors que l'eau du karst de la Gervanne est réservée à l'eau potable, prélever dans cette ressource pour compenser un effort qui pourrait être supporté en partie par la baisse des prélèvements dans la nappe des alluvions de la Drôme pour l'irrigation reviendrait à utiliser le karst de la Gervanne pour l'agriculture...

Il semble nécessaire de désigner clairement à qui reviendra la gouvernance de la gestion de la ressource en eau, dès 2026 (transfert de compétences), en particulier pour prendre les décisions concernant l'exploitation équilibrée de nouvelles ressources.

⇒ **Modèle énergétique**

- L'implantation de centrales solaires au sol n'est pas privilégiée (surfaces stériles ou non valorisées prioritaires).
- Le pétitionnaire reste ferme face aux demandes du public et de certaines communes de réduire les contraintes s'appliquant aux installations de production photovoltaïque et agrivoltaïque. Toutefois, la modification envisagée de l'OBJ 87 (*Éviter, et non proscrire, le développement des installations de production d'énergie photovoltaïque dans les espaces agricoles, naturels ou forestiers ou à forte sensibilité paysagère*) à la suite de la consultation des PPA ouvre la porte aux exceptions.

- À la suite de la consultation du public, il semble nécessaire d'affirmer les choix à faire en vue de l'application du récent décret 2024-318 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers. La réponse du pétitionnaire au questionnement de la commission permet de comprendre qu'actuellement le potentiel de production d'EnR est suffisant pour les installations photovoltaïques sur les espaces artificialisés et toitures des bâtiments existants, d'après le Schéma de Développement des EnR (SDER) en cours sur le territoire du SCoT. La question de la mobilisation de terres agricoles (incultes) ne se posera que plus tard.
- La problématique des EnR questionne sur la cohérence des ambitions multiples de développement des différentes filières alors que la filière solaire est la seule qui soit concrètement abordée. Elle constitue une source de réflexion à poursuivre.

⇒ **Ressource en espace, biodiversité, patrimoine**

- Au vu de tous les aménagements à prévoir sur des volets essentiels comme le logement, donc les nouvelles constructions, voire les extensions commerciales, les installations estimées nécessaires pour le développement des EnR, la commission d'enquête reste interrogative sur la réalité à venir, face à des pressions locales.
- Le pétitionnaire prendra en compte la demande au sujet des coteaux du Brézème et ajoutera les coteaux visibles à la protection paysagère.

⇒ **Ressources minérales / carrières**

- À la suite des réponses du pétitionnaire au questionnement de la commission, cette dernière estime que l'entrée en vigueur du SCoT n'entraînera sans doute pas de blocage lors des prochaines demandes de renouvellement des permis d'exploiter dans les limites acquises à ce jour (et conformément aux plans de gestion desdites carrières), ce qui inquiétait la profession.
- La commission a noté l'engagement du pétitionnaire à réaliser un diagnostic spécifique sur les besoins en matériaux du territoire. Toutefois, il ne paraît pas possible d'attendre les résultats de cette étude jusqu'au premier bilan du SCoT du fait des échéances de renouvellement d'autorisations pendant cette période. Cela pourrait conduire à la survenue de tensions sur l'approvisionnement en granulats dans l'avenir si les volumes à produire sont insuffisamment anticipés.
- La ressource minérale est une ressource naturelle du sous-sol du territoire, comme l'eau, les terres à valeur agronomique, etc. Dans sa réponse à la consultation de la commission, le pétitionnaire indique que la ressource minérale a été traitée dans le dossier sous l'angle des nuisances car il n'y a pas d'enjeu de protection de l'intégrité la ressource mais bien de maîtrise des impacts de son exploitation.

⇒ **Risques**

- La commission a observé que les objectifs ne sont pas très prescriptifs en matière de réduction de la vulnérabilité du territoire face au risque de ruissellement lié à l'imperméabilisation des sols, et face aux risques naturels et technologiques en général.

➤ **PILIER 4 – Développer une mobilité durable et solidaire**

- L'accroissement tendanciel de la démographie réparti sur toutes les unités territoriales va conduire (potentiellement) à amener des nouvelles populations dans des zones rurales qui ne peuvent être desservies que, très majoritairement, par la voiture. 1 440 personnes en plus sont projetées entre 2021 et 2041 sur les trois unités territoriales les plus rurales : le Pays de Saillans, la Gervanne-Sye et le Haut-Roubion.
- Dans ces zones, la faiblesse des équipements collectifs et de l'emploi implique le plus souvent que les ménages possèdent deux voitures et que les personnes se déplacent seules au volant. Il existe déjà actuellement un facteur limitant sur l'emploi de la voiture qui est le prix du carburant. La population est incitée de ce fait à utiliser des modes alternatifs de déplacement. Néanmoins le bilan dressé par le diagnostic économique sur le territoire révèle que l'utilisation de la voiture est encore forte.
- Certaines entreprises font le bilan que l'accès aux transports est un facteur limitant pour le recrutement.
- Le train, comme les lignes de cars ne sont pas du ressort du SCoT mais de la région. Selon l'avis de la région AuRA (voir au début des conclusions), le développement de la ligne ferroviaire n'est pas prioritaire celle-ci étant déjà non rentable du seul fait de son entretien ; il n'est pas question de créer de nouvelles gares, et la voie unique ne permet pas de multiplier les sillons ferroviaires. Il ne sera donc pas donné de suite aux vœux du SCoT de structurer le territoire autour d'un mode de déplacement par le train.
- Il est, de plus, notable que la population ne se soit pas mobilisée sur ce sujet, notamment dans sa volonté de prendre le train.
- La volonté de prioriser les projets d'aménagement multifonctionnel en centralité pourrait être incohérente avec l'absence d'objectifs de création de stationnements. Cela est totalement dépendant un changement radical concernant les mobilités.

➤ **Concertation**

- Au travers d'une part des documents constituant le dossier du SCoT, dont le bilan de la concertation, et d'autre part du ressenti lors du déroulement de l'enquête, la commission constate un déficit en termes de communication avec la population du territoire. Ce ressenti s'est manifesté par le faible taux de participation des citoyens lors des permanences, mais aussi des communes à l'occasion du retour de leur avis sur le dossier qui leur a été soumis, et au

travers de certaines remarques émises par un public qui semblait ne pas avoir compris la portée réelle du dossier du SCoT mis à enquête.

Alors que ce projet impactera de façon tangible la vie des populations du territoire, il apparaît que celles-ci n’ont pas été suffisamment mobilisées, hormis à un niveau second au travers de leurs élus, et n’ont pas eu l’occasion de participer réellement à l’élaboration des différentes pièces du projet.

- Le pétitionnaire reconnaît pourtant la difficulté de compréhension de tels documents, difficulté nécessitant des efforts conséquents de pédagogie.
- Le document du SCoT doit faire l’objet sous 6 ans d’une évaluation, voire d’une modification au regard de la trajectoire suivie. Cette échéance doit constituer une nouvelle opportunité d’entraîner la population dans la prise en main de l’avenir de son territoire, au-delà de la simple participation des élus telle qu’organisée lors de l’élaboration, au travers des commissions thématiques composées d’élus.
- La commission retient aussi que certaines observations du public sollicitent des bilans d’étape intermédiaires.

CONCLUSIONS

La commission rappelle ci-dessous la structuration de son avis, sous forme de sommaire :

<u>DÉROULEMENT DE L’ENQUÊTE PUBLIQUE</u>	<u>2</u>
<u>OBJECTIFS DU PROJET</u>	<u>3</u>
<u>PROBLÉMATIQUES DU PROJET</u>	<u>6</u>
<u>MOTIVATION DES CONCLUSIONS</u>	<u>8</u>
➤ Dynamique territoriale.....	9
➤ Trame de mobilité.....	14
➤ Effets des choix du SCoT sur les enjeux de la transition écologique	16
➤ Effets de la consommation d’espace sur les ENAF, la ressource en eau, le patrimoine naturel, le patrimoine paysager et architectural, les sols	16
➤ Effets sur les autres enjeux environnementaux.....	17
➤ PILIER 1 – Aménager durablement la vallée de la Drôme Aval	18
➤ PILIER 2 – Dynamiser le territoire en valorisant l’ensemble des ressources	23
➤ PILIER 3 – Consolider l’excellence environnementale et la décliner dans tous les champs du développement territorial	26
➤ PILIER 4 – Développer une mobilité durable et solidaire	29
➤ Concertation	29

Rejoignant les avis émis par les PPA, la commission d’enquête considère que le travail réalisé constitue une avancée importante en matière de projet de territoire et représente globalement un travail de qualité.

Après avoir constaté le bon déroulement de l'enquête,
Après avoir pris connaissance des objectifs du projet et analysé les problématiques qui sont ressorties au cours de la période d'enquête publique,
Après avoir motivé son avis,
Après avoir pris connaissance de la suite que le pétitionnaire donnera aux observations du public et des PPA,
Estimant que le projet est nécessaire pour le développement du territoire, que le public a pu participer à cette enquête, que le pétitionnaire a été disponible et a répondu aux sollicitations de la commission, que les incohérences et incomplétudes levées au cours de l'enquête ne sont pas de nature à remettre en cause le projet et que l'impact environnemental sera modéré, bien que présent, et qu'enfin de projet mettra le territoire sur la voie de la transition écologique,

La commission d'enquête publique donne un **avis favorable** au Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Vallée de la Drôme Aval **concernant l'approbation à venir**, avec les réserves et recommandations et suivantes :

Réserves

Les parties de texte soulignées dans les réserves sont à prendre en compte dans le cadre de l'avis favorable.

- 1) Préfigurer la gouvernance à mettre en place pour prendre les décisions concernant l'exploitation équilibrée de nouvelles ressources en eau. Celle-ci devra être prête pour le transfert de la compétence eau, au plus tard en 2026.
- 2) Une référence au **volume prélevable** pour l'AEP est essentielle dans l'OR 94. Ce volume ne dépend pas de l'évolution ultérieure des volumes prélevés, donc un pourcentage et une simple mention de « réduction des prélèvements » (OR 94) ne peut suffire, il faut inscrire à la fois les termes « volumes prélevables » qui font référence et écrire quel est ce volume en valeur.
- 3) L'OBJ 77 doit faire référence au **mode dégradé** envisagé par le PGRE.
- 4) L'OBJ 75 doit faire référence à des contraintes plus précises vis-à-vis de la ressource et fixer des objectifs pour l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. Le terme « disponibilité » est trop large. Les contraintes à lever pour l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation seraient :
 - a. La résolution des problèmes quantitatifs de certains secteurs, pointés par l'étude bilan besoins-ressources volet 1, (interconnexion pour appoint estival des communes en tension, ...)
 - b. la mise en œuvre effective, par étapes, des différentes actions pointées par l'étude bilan besoins-ressources volet 2 avant le recours à une nouvelle ressource (volumes économisés, réseaux améliorés, ...).

- 5) Mettre en place dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du SCoT des indicateurs de l'évolution des consommations et de l'état de la ressource en eau et inscrire dans les leviers du SCoT le lancement d'une étude socio-économique sur les usages de l'eau. Cela doit pouvoir permettre de questionner les projections notamment au moment du bilan intermédiaire du SCoT.
- 6) Clarifier et rendre plus lisible les notions suivantes, notamment dans la justification des choix :
 - les prélèvements dans les milieux sensibles déjà sollicités, qui doivent baisser, le SCoT s'engageant à contribuer à la réduction de ces prélèvements ;
 - les prélèvements augmentés à court terme par les interconnexions sur les ressources déjà sollicitées mais estimées moins sensibles, effectués soit pour la sécurisation des communes en tension estivale, soit pour substituer les prélèvements dans la nappe alluviale de la rivière Drôme (mode dégradé) ;
 - les futurs prélèvements dans des ressources de substitution, qui viseront à faire face à l'afflux de population.
- 7) Inscrire dans l'OBJ 69 le principe de solidarité amont-aval au sujet de la ressource en eau, s'agissant de la ZSE du karst de la Gervanne.
- 8) Se référer aux fiches D5 à D8 de l'étude bilan besoins-ressources, et notamment mentionner la mobilisation de la ressource de substitution du karst de la Gervanne au profit des seules communes de la Gervanne-Sye, communes du SMPAS, Crest, Divajeu, Eurre et Vaunaveys-la-Rochette, sous réserve d'une mise en balance avec la mobilisation de la ressource de la ZSNEA de Montoisson pour Crest, Divajeu, Eurre et Vaunaveys-la-Rochette.
- 9) Les passages du dossier qui font état ou suggèrent une priorisation de la ressource en eau du karst de la Gervanne sur les autres ressources devront être supprimés ou très fortement nuancés.
- 10) Renforcer la justification de l'armature territoriale au sujet de l'organisation des déplacements, avec une place plus réaliste du ferroviaire.
- 11) Au sujet de la Confluence, mieux justifier les orientations du DOO pour répondre aux choix du PADD en tenant compte des tendances démographiques actuelles (zone peu attractive pour les populations) et de l'augmentation du nombre de personnes exposés à des risques et nuisances environnementales. Une certaine réorientation sera utile pour gagner en force.
- 12) Prioriser le développement en densification sur le développement en extension tant pour l'habitat (OR 18 par exemple) que pour l'économie.

Recommandations

- 1) Modérer les références à un *nouveau schéma de mobilisation de la ressource en eau*. Le résultat des études hydrogéologiques devra pouvoir être pris en compte

dans le bilan à six ans, et c'est en référence aux résultats qu'un nouveau schéma pourra être élaboré à l'horizon 2030. Les études devront être menées très largement pour vérifier l'équilibre ressource / prélèvement / milieu et déterminer les actions à mettre en œuvre pour maintenir cet équilibre dans l'avenir.

- 2) Lancer très rapidement l'étude hydrogéologique de la ZSNEA de Montoisson, de manière que ses résultats soient disponibles pour le bilan intermédiaire du SCoT. Il est nécessaire d'attendre les résultats de l'étude hydrogéologique détaillée du karst de la Gervanne avant toute proposition temporaire de schéma de mobilisation des eaux souterraines, puis d'affiner ce schéma dès que les résultats des études des autres ressources auront été obtenus.
- 3) Ajouter une carte des zones de sauvegarde de la ressource en eau dans le dossier, et être précis dans la dénomination des aquifères.
- 4) Envisager la territorialisation de l'adéquation besoins-ressources qui complèterait avantageusement l'OR 74 / OBJ 75 pour le bilan à six ans.
- 5) Évaluer le plus tôt possible le coût d'exploitation des nouvelles ressources en eau et son impact tarifaire sur l'offre en eau potable aux habitants.
- 6) Ajouter une orientation ou un objectif visant à inciter la recherche de nouvelles solutions de gestion des eaux, notamment en stockant ou en utilisant l'eau abondante en période humide.
Rendre moins contraignantes les possibilités de stockage hivernal comme substitution pour l'usage agricole.
- 7) Inciter plus fortement les habitants à stocker une part des eaux pluviales individuelles, et les communes à créer des réseaux d'eau pluviale.
Imposer des schémas directeurs des eaux pluviales en fonction de certains critères ou zonages des PLU et PLUi.
Proposer la mise en place d'un service compétent pour l'assainissement des eaux pluviales (comme l'assainissement non collectif des eaux usées), à l'échelle intercommunale ou du territoire du SCoT.
- 8) Inciter les communes à entamer la procédure de régularisation des périmètres de protection des captages encore non réglementés, à améliorer la protection contre les pollutions, et à faire étudier l'augmentation possible des rendements des captages existants, notamment en réponse aux attentes du PNRV. S'agissant des captages déjà réglementés, et pour lesquels les règles sont estimées insuffisantes, préciser dans le DOO comment faire afin de préserver toute leur force aux deux règlements éventuellement en compétition.
- 9) Définir des fronts urbains et des éléments ciblés pouvant constituer des limites à l'urbanisation en extension, pour la protection des zones agricoles de valeur.
- 10) Dans un souci de territorialisation, émettre au moins une nuance concernant la densité de logements à appliquer pour l'enveloppe urbaine du village historique de Vercheny, soit 18 logements par hectare applicable au village seulement, tout en acceptant de faire de la commune un pôle relais et en maintenant 25

logements par hectare pour la partie basse de la commune, qui risquerait sinon de s'étirer (respect de l'OR 86).

- 11) Envisager une révision des besoins en foncier économique à la baisse lors du bilan intermédiaire du SCoT, si les stratégies économiques et les espoirs de développement du territoire ne rencontraient pas le résultat escompté, en particulier sur la Confluence et autour d'elle. Dans le cas contraire, ces surfaces pourraient très avantageusement être rendues aux ENAF, connaissant aussi la qualité agronomique des sols de la plaine, dans le cadre d'une réévaluation de la consommation foncière.
Des indicateurs liés à l'emploi et à la croissance devraient donc être proposés pour conditionner l'ouverture (progressive) des espaces à vocation économique.
- 12) Mener une étude prospective de la demande en foncier économique. En plus des indicateurs de suivi, elle devra permettre de requestionner la question du foncier économique au bilan intermédiaire du SCoT. Il est important en particulier de préserver les terres agricoles de forte valeur agronomique et donc que l'estimation de consommation indiquée actuellement dans le SCoT soit potentiellement réduite ultérieurement.
- 13) Pondérer les perspectives d'extension des zones d'activité économique de Loriol-sur-Drôme et Livron-sur-Drôme pour qu'elles soient en équilibre avec le territoire Ardèche et les autres centres d'activité proches, dans la plaine rhodanienne. Ceci dans un souci de réalisme de la stratégie économique et de maîtrise de la consommation foncière.
- 14) Réfléchir à la formulation possiblement restrictive de l'OBJ 6 « mise à disposition du foncier au *collectif* d'habitants » en supprimant la notion de collectif qui pourrait avoir une connotation de groupe resserré, rassemblé dans un but éventuellement autre ou plus large que l'habitat léger.
- 15) Préciser les points-clefs et les objectifs de l'étude spécifique à réaliser au sujet des espaces de résilience dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT.
- 16) Présenter la consommation foncière sur deux fois 10 ans, soit 2021-2031 et 2031-2041. L'échéance 2031 devant être proche de celle du bilan intermédiaire du SCoT, la deuxième période pourra être revue à la lecture de la première période.
Renseigner les objectifs quantifiés de réduction de la consommation d'espace NAF à l'échelle des unités territoriales et distinguer aussi les espaces agricoles à cette échelle dans les projections sur les deux périodes.
- 17) Suivre l'évolution de la consommation de foncier agricole, et la surface consommée au titre des exceptions ou cas particuliers (constructions agricoles isolées, extension de carrières, ...) prévus par le SCoT à 3 ans et pour le bilan intermédiaire.
- 18) Accentuer les contraintes pour l'agritourisme afin de limiter le mitage.
- 19) Faire le point avec les différents acteurs du ferroviaire sur les possibilités réalistes de développement, afin de proposer une nuance à l'armature territoriale articulée

sur les « pôles gares », et peut-être proposer d'autres outils pour une mobilité décarbonée.

- 20) Envisager *a minima* des transports collectifs intercommunaux et en direction des principales zones d'activités et commerciales, dont l'empreinte environnementale serait faible, et qui justifieraient les choix de base du SCoT comme celui de l'armature urbaine, si la stratégie ferroviaire n'était pas réaliste à l'horizon du SCoT.

Accorder une meilleure prise en compte des stationnements de véhicule ou la mise en place de parcs-relais en lien avec des transports collectifs territoriaux.

Proposer une nuance à l'armature territoriale articulée sur les « pôles gares » et d'autres moyens pour une mobilité décarbonée.

- 21) La carte de la trame agricole à préserver (graphique 4 du DOO) pourrait être déclinée *a minima* à l'échelle des unités territoriales (sans pour autant être prescriptive), d'autant plus que l'OBJ 46. *Préciser la définition des espaces agricoles et leur vocation* demande seulement de privilégier un zonage A.

- 22) OR 62, OBJ 9 et OBJ 46 : pour donner tout leur sens aux *espaces de résilience*, préciser leur lien avec l'agriculture (urbaine mais productive) et le maraîchage de proximité.

Introduire une notion, si ce n'est une volonté, d'extension de l'espace agricole à des aires aujourd'hui abandonnées (zone urbaine, déprise agricole), pour une reconquête de l'espace agricole et pastoral. Ceci pourrait être mis en avant comme une mesure de réduction (démarche ERC⁶) de la consommation de terres agricoles.

En particulier, ajouter dans la liste d'exemples de règlement pour la protection de ces espaces de l'OBJ 10 les espaces qui pourraient avoir un bon potentiel agronomique pour l'agriculture urbaine. Il serait ainsi utile de réinscrire les OBJ 9 et 10 dans une notion d'extension de l'espace agricole face à la déprise agricole et la consommation de terres agricoles. Comme proposé dans l'OBJ 10, il paraît important que la « définition des espaces de résilience urbaine à l'échelle parcellaire dans les communes [fasse] l'objet d'une démarche collective dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT afin d'en fixer plus finement les critères de détermination, d'accompagner les arbitrages communaux et les transcriptions dans les documents d'urbanisme locaux. »

- 23) Reformuler l'OR 48. *Définir les conditions d'implantation des points de vente de producteurs en fonction de leur proximité du lieu de production* pour apporter plus de cohérence entre les différentes orientations (notamment vis-à-vis de l'OR 56, voir l'avis de la DDT) et renvoyer aussi à la notion de service de proximité que peut rendre l'agriculture locale.

- 24) Ajouter un item de protection des ENAF (PAEN, ZAP, etc.) au champ d'action de l'étude prévue par le SCoT « pour sa mise en œuvre », par rapport à l'OR 88.

⁶ Éviter, Réduire, Compenser

- 25) Dans le but que l'évaluation environnementale puisse être plus facilement appréhendée et que son contenu serve également de référence aisée aux documents d'urbanisme, au-delà de la retranscription dans le DOO, prendre en considération l'observation de la MRAe au sujet du résumé non technique qui recommande de compléter celui-ci par une carte de synthèse des principaux enjeux du territoire et un tableau des incidences du projet de SCoT et mesures d'évitement et de réduction.

Compléter l'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique par un tableau des enjeux, permettant une vision globale et hiérarchisée, tant par unité territoriale qu'à l'échelle du SCoT. Les fiches *synthèse et enjeux* présentes dans le dossier ont le mérite d'être complètes (synthèse), mais une approche complémentaire serait utile.

- 26) Aborder la question de la division de l'unité territoriale Crestois entre deux communautés de communes et comment cela pourra être résolu par les plans et programmes de niveau inférieur, notamment les Plans Locaux de l'Habitat.
- 27) Inciter à dépasser la densité de 30 logements à l'hectare dans les enveloppes urbaines existantes en densification.
- 28) Faire apparaître quelques éléments de la programmation de logements déjà engagée sur la période 2021-2024 notamment (depuis le temps zéro du SCoT).
- 29) Afin de réduire le risque de développement non maîtrisé ("bidonville") ou non encadré de l'habitat léger, prévoir une véritable analyse de retour d'expérience à six ans, afin de constater l'adéquation entre les orientations du SCoT et ce qu'il se passera dans la réalité. La vocation sociale qui justifie les orientations du SCoT pourrait être mesurée également.
- 30) Voir si une structure de conseil pour l'habitat léger peut se mettre en place, par exemple avec la Biovallée.
- 31) Esquisser quelques leviers que le SCoT peut mettre en avant pour influencer la perspective de mixité urbaine et le taux de 60 % d'emplois dans les tissus urbains, en restreignant par exemple la construction d'immeubles de bureaux dans les zones d'activité économique.
- 32) Dans le DAACL, la commission a observé qu'une centralité secondaire a été créée (à Livron-sur-Drôme) avec une orientation « Conforter l'offre alimentaire de proximité sédentaire et compléter par une offre non sédentaire en lien avec les producteurs locaux ». Envisager d'élargir l'idée de cette orientation en la faisant apparaître sous une forme appropriée dans le DOO plutôt que dans une page spécifique du DAACL.
- Relire globalement les orientations 42, 48 et 129 et considérer l'élargissement possible de l'orientation du DAACL citée ci-dessus pour apporter plus de cohérence entre ces différentes orientations, sans pour autant remettre en question l'OBJ 16. *Proscrire l'implantation de nouvelles enveloppes urbaines.*
- 33) Mener un travail d'orientation pour quelques autres centralités secondaires, sur des quartiers spécifiques, comme Mazorel en réponse à la demande de la commune de Crest, sous réserve d'une justification suffisante.

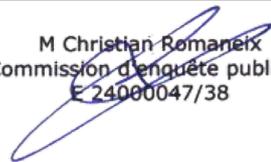
- 34) Limiter le changement de surface minimale pour les SIP (de 400 à 300 m²) à la zone Mi-Voie d'Aouste-sur-Sye.
- 35) Apporter des limites selon un argumentaire motivé au sujet des dérogations possibles au DAACL.
- 36) Ajouter une phrase de reconnaissance de l'activité économique carrières et de renvoi aux orientations et objectifs (OR 121, OBJ 111) concernant celles-ci, dans le DOO.
- 37) Réviser l'OBJ 87 au sujet des espaces naturels et agricoles pour mentionner explicitement les terres non utilisables pour une activité agricole ou pastorale, ce qui réduirait la concurrence avec le photovoltaïsme sur les terres exploitables. Il serait également possible d'introduire la notion de phasage qui pourra s'appuyer sur le SDER, pour réellement proscrire en 1^{ère} phase, et éviter ensuite.
Renforcer l'OBJ 86 par des mesures décourageant la spéculation une fois l'installation agrivoltaïque en place, et exploitée au moins un temps.
- 38) Suivre les évolutions du développement des filières en EnR, pour un bilan intermédiaire à 6 ans.
- 39) Mettre en place des dispositifs de suivi/contrôle de la biodiversité et faire des bilans de non-urbanisation, de respect des limites d'inconstructibilité, pour un bilan intermédiaire à 6 ans. Ils devront permettre d'évoluer vers des limites peut-être encore plus strictes vis-à-vis des espaces naturels fragiles, des surfaces agricoles et des espaces forestiers.
- 40) Préciser l'OBJ 93 pour concrétiser les phrases générales concernant la préservation des milieux naturels comme « garantir leur intégrité écologique et la pérennité de leur fonctionnalité ».
- 41) Ajouter la trame brune à l'OR 116.
- 42) Renforcer des périmètres « intouchables », voire « sanctuarisés » en termes d'inconstructibilité en bord de boisement et de cours d'eau, et encore plus vis-à-vis des zones humides. Bien que le pétitionnaire estime avoir été déjà ambitieux en imposant respectivement 30 m pour les boisements et 20 m pour les cours d'eau, la commission d'enquête reste dubitative et doublerait aisément de telles distances, si l'on vise avant tout le principe d'évitement plutôt qu'un panel de compensations (qui ne seront jamais à la « hauteur » ou suffisantes en termes de restauration de milieux naturels). Il faut donc que tout dispositif de contrôle évaluatif permette de ne surtout pas attendre que soient franchis des points de « non-retour ».
- 43) Rappeler que la densification des espaces urbains ne devra pas se faire au détriment du patrimoine vernaculaire.
- 44) Réaliser rapidement l'étude de diagnostic spécifique sur les besoins ressources en matériaux.
- 45) Introduire une notion large de protection de l'intégrité de toutes les ressources naturelles du territoire (ressource en eau, en espace NAF, ressource minérale,

agronomique, ...) dans le but d'apporter de la cohérence aux ambitions du SCoT en matière environnementale.

- 46) Permettre la mise en place d'une commission citoyenne qui pourrait participer aux différents ateliers qui vont être proposés pour l'évaluation du SCoT à 6 ans.
- 47) Réaliser des réunions d'étape intermédiaires avec tous les citoyens, et notamment en présence de la commission locale de l'eau (CLE) sur la ressource en eau.
- 48) Donner une bonne visibilité de tous les indicateurs du suivi du SCoT, avec publication régulière des chiffres par exemple sur le site internet du SCoT. La mise en lumière de l'observatoire du SCoT, qui devra démarrer dès l'approbation, sera essentielle pour que le public puisse être mieux informé des actions et de la portée du SCoT.
- 49) Les indicateurs concernant les thématiques de la ressource en eau, de la consommation d'espace, avec détail des zones artificialisées pour l'habitat/les équipements et l'économie, de la démographie et de la production de logements devront être établis tous les ans, avec un premier point au 1^{er} janvier 2025, pour la période qui couvre les années 2021 à 2024. Les chiffres du dossier devront aussi être tous mis à jour à la date de 2021 (pour ceux qui ne le sont pas encore) soit au temps T0 du SCoT.

Fait à Mison, le 19 août 2024.

La commission d'enquête

		 M Christian Romaneix Commission d'enquête publique E 24000047/38
Anna-Belle MARAND-DUCREUX	Corinne BOURGERY	Christian ROMANEIX

Ce document est lié au rapport d'enquête publique qui présente plus largement l'analyse de la commission.