

Région



Provence-Alpes-Côte d'Azur

DELIBERATION N° 20-282

19 JUIN 2020

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Projet arrêté du Scot du Bassin de Vie d'Avignon
Avis de la Région

VU le Code général des collectivités territoriales ;

VU la délibération n°17-1165 du 15 décembre 2017 du Conseil régional modifiant la délégation d'attributions du Conseil régional à la Commission permanente approuvée par délibération n°16-4 du 15 janvier 2016 du Conseil régional ;

VU le Code de l'urbanisme ;

VU la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

VU la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;

VU la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ;

VU la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;

- VU la délibération n°16-840 du 3 novembre 2016 du Conseil régional adoptant le cadre d'intervention pour réaliser le schéma des véloroutes de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;**
- VU la délibération n°17-37 du 17 mars 2017 du Conseil régional approuvant le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) 2017-2021;**
- VU la délibération n°17-54 du 17 mars 2017 du Conseil régional approuvant le Schéma régional de développement touristique pour la période 2017-2022 (SRDT) ;**
- VU la délibération n°17-464 du 7 juillet 2017 du Conseil régional approuvant le Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) ;**
- VU la délibération n°17-1107 du 15 décembre 2017 du Conseil régional adoptant le Plan climat « Provence-Alpes-Côte d'Azur : une COP d'avance » ;**
- VU la délibération n°18-436 du 29 juin 2018 du Conseil régional approuvant la Stratégie commune d'aménagement numérique du territoire (SCANT) ;**
- VU la délibération n°19-350 du 26 juin 2019 du Conseil régional adoptant le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;**
- VU l'arrêté préfectoral du 15 octobre 2019 portant approbation du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;**
- VU l'avis de la commission "Aménagement du territoire et Infrastructures Numériques " réunie le 11 juin 2020 ;**
- La Commission permanente du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur réunie le 19 Juin 2020.**

CONSIDERANT

- que la Région, en tant que personne publique associée, a été saisie par courrier en date du 26 mai 2020, réceptionné le 27 mai 2020, de la demande d'avis du Syndicat mixte pour le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin de Vie d'Avignon relatif au projet de Schéma de cohérence territoriale, arrêté par délibération du conseil syndical n°1 du 9 décembre 2019 ;

- que la Région cherche à créer les conditions d'un bon équilibre entre les territoires, notamment à travers la lutte contre l'étalement urbain, une dynamique économique innovante, la préservation du foncier agricole et des espaces naturels, la production de logements, notamment abordables, un cadre de vie harmonieux pour chacun, l'articulation efficace entre transport et urbanisation, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la réduction des consommations d'énergie et le développement des énergies renouvelables ;

- que dans la mesure où les Schémas de cohérence territoriale constituent une référence déterminante et opposable pour l'avenir des territoires, la Région entend à ce stade, produire un avis approfondi pour s'assurer de la prise en compte des grands enjeux régionaux. Elle se montre particulièrement attentive à ce que ces enjeux articulés avec les spécificités du territoire se traduisent dans les projets de Schéma de cohérence territoriale en objectifs ambitieux, avec un volet prescriptif détaillé, facteur de réussite de la mise en œuvre des orientations ;

- qu'à ce titre, la Région s'est particulièrement attachée à regarder :

- les objectifs chiffrés de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;
- les objectifs d'offre de nouveaux logements, ainsi que les objectifs de la politique d'amélioration et de réhabilitation du parc public ou privé en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de desserte en transports collectifs ;
- les modalités de détermination des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, qui peuvent être localisés ou délimités ;
- les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques ;
- les objectifs en faveur de la transition énergétique et de la sobriété carbone ;
- les prescriptions apportées en termes d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation et de limitation de l'étalement urbain ;
- la cohérence de la politique des transports et déplacements ;
- la prise en compte de la problématique de l'aménagement commercial ;
- le caractère prescriptif sur les documents devant être compatibles tels que les Plans locaux d'urbanisme ;

DECIDE

- d'approuver les termes de la contribution régionale relative au projet arrêté de Schéma de cohérence territoriale du Bassin de vie d'Avignon, dont un exemplaire est annexé à la présente délibération ;

- d'émettre un avis favorable sur le projet arrêté de Schéma de cohérence territoriale du Bassin de vie d'Avignon assorti de :

- trois réserves portant sur :

- une ambition démographique et par voie de conséquence, une production de logements trop dynamique par rapport aux tendances actuelles et à l'objectif du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- l'implantation de trois zones devant être urbanisées allant à l'encontre de certaines dispositions du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (consommation de foncier agricole de valeur, accessibilité ne permettant pas d'avoir d'alternatives crédibles à la voiture particulière ou poids lourds) ;
- la thématique de la prévention et gestion des déchets à développer ;

- trois recommandations visant à renforcer la portée de ce document de planification concernant :

- une répartition plus équilibrée de l'implantation de l'emploi entre le tissu urbain mixte et les zones d'activités,
- une répartition au profit du cœur urbain plus ambitieuse pour l'accueil de population et la production de logements,
- une meilleure cohérence avec la stratégie régionale des pôles d'échanges multimodaux du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires notamment pour l'aménagement et la réouverture de certaines gares ;

- cinq remarques visant à améliorer la qualité du projet de Schéma de cohérence territoriale pour le rendre plus opérationnel :

- procéder à la définition plus précise d'orientation d'aménagement sur le site d'Avignon Nord, considérant son potentiel et ses problématiques,
- procéder à des orientations plus fines en matière de logistique en général et de logistique urbaine en particulier,
- préciser la part des logements abordables prévus et leur localisation préférentielle,
- procéder à un mécanisme de compensation de perte d'espace agricole plus volontariste,
- se saisir du contexte de crise sanitaire pour développer l'ambition de concevoir un aménagement améliorant la santé des populations.

Le Président,

Signé Renaud MUSELIER

Projet arrêté de Schéma de cohérence territoriale du Bassin de Vie d'Avignon

Avis du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur 19 juin 2020

Le Syndicat mixte pour le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon a arrêté son projet de SCoT par délibération du Conseil syndical n°1 du 9 décembre 2019. Dans ce cadre, il a sollicité la Région par courrier recommandé avec accusé de réception (daté du 26 /05/2020, réceptionné par les services de la Région le 27/05/2020) pour donner son avis sur le projet de son SCoT. En application du Code de l'urbanisme, les personnes publiques associées disposent d'un délai de trois mois pour répondre. Passé ce délai, leur avis est réputé favorable.

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin de Vie d'Avignon (793 km², 34 communes sur deux départements et deux régions, 306 000 habitants en 2016) a été mis en révision en juillet 2013. L'objectif est d'adapter le projet aux nouveaux enjeux, à l'élargissement du périmètre et aux évolutions législatives et réglementaires. Cette démarche, menée par le Syndicat Mixte, à l'appui de l'Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV), a fait l'objet d'ateliers thématiques où les personnes publiques associées (PPA) étaient bien représentées et où leur avis était recueilli.

Parallèlement à la révision, un bilan du SCoT en vigueur a été établi en novembre 2017, conformément à l'article L143-28 du Code de l'urbanisme. Le Syndicat mixte en fait l'analyse suivante :

- En matière de prospective démographique : un effort de recentrage à poursuivre sur les principales polarités du SCoT, notamment sur Avignon qui doit être confortée,
- En matière de politique d'habitat et de production de logements : des efforts de diversification de l'offre et de mixité sociale à poursuivre,
- En matière de développement économique : la nécessité de conforter la stratégie de développement économique autour des pôles d'envergure et de mieux encadrer l'aménagement commercial,
- En matière de déplacements et transports : de nombreuses actions inscrites au SCoT engagées,
- En matière de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers : de réels efforts entrepris par le territoire, notamment dans le cadre des documents d'urbanisme, qui doivent être poursuivis principalement en maîtrisant davantage la qualité des opérations d'aménagement,
- En matière de prise en compte et la préservation de l'environnement et des paysages : un cadre de vie de qualité facteur d'attractivité à préserver sur le long terme.

A la suite de cela, le Syndicat mixte a délibéré en février 2019 pour mettre à jour les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation de la révision du SCoT.

Le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui correspond au projet politique du SCoT, a été débattu en juin 2019. De manière synthétique, le projet de SCoT porte quatre ambitions,

elles-mêmes déclinées en plusieurs orientations, pour son territoire, comme cela était déjà le cas pour le SCoT en vigueur :

	<i>PADD en vigueur</i>	PADD révisé
Défi 1	<i>Tirer parti du positionnement stratégique du Grand Bassin de Vie d'Avignon dans le contexte régional</i>	Le positionnement interrégional du Bassin de Vie d'Avignon : un levier d'attractivité et de rayonnement
Défi 2	<i>Maintenir une attractivité productive, durable et maîtrisée</i>	Constituer un territoire exemplaire en matière écologique et énergétique
Défi 3	<i>Assurer l'équilibre entre les différentes vocations de l'espace, établir un "contrat foncier" durable</i>	Une ambition renouvelée pour répondre aux besoins d'un territoire dynamique
Défi 4	<i>Promouvoir un urbanisme innovant et intégré</i>	S'inscrire durablement dans un mode de développement vertueux

On constate que les défis relatifs au positionnement du bassin de vie et à l'ambition pour répondre aux besoins du territoire ont été effectivement renouvelés. Pour les deux autres défis, on peut noter une hausse de l'exigence du SCoT vis-à-vis de son territoire (qui, de surcroît, est plus grand que celui en vigueur).

ANALYSE DE LA COHERENCE DU SCoT AVEC LES POLITIQUES REGIONALES ET NOTAMMENT LE SRADDET

Les SCoT constituant une référence déterminante et opposable pour l'avenir des territoires, la Région entend à ce stade, produire un avis approfondi pour s'assurer de la prise en compte des grands enjeux régionaux et notamment du « Plan Climat - Une COP d'avance » et du Schéma régional d'aménagement, développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), approuvé le 15 octobre 2019 par arrêté du Préfet de Région.

Le SRADDET propose une stratégie régionale pour l'aménagement durable du territoire à moyen et long terme (2030-2050). Face à un état des lieux qui fait apparaître une région en perte d'attractivité et une qualité de vie qui se dégrade, la Région a souhaité proposer un nouveau modèle de développement, se positionner en rupture avec le schéma de développement actuel et inverser la tendance. Il s'agit de répondre à trois enjeux transversaux :

- Concilier attractivité économique et résidentielle du territoire,
- Améliorer la vie quotidienne en préservant les ressources et en réduisant la vulnérabilité,
- Conjuguer l'opportunité de la métropolisation avec l'exigence d'un développement équilibré du territoire,

au travers de trois lignes directrices :

- Renforcer et pérenniser l'attractivité du territoire régional,
- Maîtriser la consommation de l'espace, renforcer les centralités et leur mise en réseau,
- Conjuguer égalité et diversité pour des territoires solidaires et accueillants.

Le SRADDET intègre nombre de schémas préexistants : le schéma régional de cohérence écologique, le schéma régional climat air énergie, la stratégie commune d'aménagement numérique du territoire, le Plan régional de prévention et de gestion des déchets, la Planification régionale de l'intermodalité, la Planification régionale des infrastructures de transport...

La Région se montre particulièrement attentive à ce que les enjeux du SRADDET articulés avec les spécificités du territoire se traduisent dans le projet de SCoT en objectifs ambitieux, avec un volet prescriptif détaillé, facteur de réussite de la mise en œuvre des orientations.

L'analyse de ce projet de SCoT a été réalisée à partir des principales ambitions régionales en matière d'aménagement du territoire :

- une ambition démographique cohérente avec les projets de développement du territoire,
- une contribution à la stratégie régionale d'aménagement économique mettant en valeur les ressources et potentiels du territoire,

- une organisation spatiale du territoire s'appuyant sur une armature urbaine visant à renforcer les pôles métropolitains, permettre aux différents niveaux de centralité d'assurer leur rôle de proximité et limiter le phénomène de périurbanisation,
- les actions en faveur de l'habitat et de la mixité sociale,
- le développement d'une offre de transports durables,
- la consommation économe de l'espace, la préservation du socle paysager, le maintien des espaces agricoles et forestiers,
- la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique, la gestion des ressources naturelles et des déchets, la prévention des risques majeurs et la préservation de la santé des habitants.

Ce que dit le territoire

Considérant que le SCoT est à cheval sur le SRADDET de la Région Sud et le SRADDET d'Occitanie, le PADD compose, de ce fait, avec deux dynamiques démographiques régionales. Prenant appui dessus et du fait de son rôle de centralité dans l'espace rhodanien, le PADD se donne comme objectif de « créer les conditions d'une nouvelle dynamique démographique et de se donner les moyens d'accueillir 50 000 habitants supplémentaires d'ici 2035 (chapitre 2-1 du PADD, p. 12). Parallèlement, le territoire ambitionne la création de 20 000 emplois à la même échéance.

L'avis de la Région

Le SRADDET, par le biais de son objectif 52, ambitionne d'atteindre au moins un taux moyen de croissance démographique de 0,4 % à l'horizon 2050, à l'échelle régionale. L'objectif est de préserver l'équilibre du peuplement par classe d'âge, menacé par le vieillissement de la population, et d'augmenter le taux d'emploi, sous l'impulsion notamment du Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Il est ventilé selon quatre espaces territoriaux : rhodanien, provençal, alpin et azuréen, le Bassin de Vie d'Avignon appartenant à l'espace rhodanien. Ainsi, il est attendu au moins, pour cet espace, 56 000 habitants supplémentaires en 2030 et 124 000 en 2050, calculé sur la base d'un taux de référence de 0,4 % (règle LD3-Obj52).

Avec une ambition de 50 000 habitants supplémentaires d'ici 2035 (+1 %/an), le Bassin de Vie d'Avignon participe donc, à son échelle, à l'objectif démographique régional. Il convient de noter que la croissance démographique envisagée apparaît tout de même assez ambitieuse, notamment :

- à la vue des derniers chiffres du recensement : l'évolution démographique entre 2011 et 2016, pour la partie du territoire située en Région Sud, est de + 0,54 %/an, porté exclusivement par le solde naturel (+ 0,56 %/an). Pour la partie du Gard rhodanien, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) est de 0,2 %, porté par un solde naturel de 0,1 %. Le SCoT constate lui-même un ralentissement de la croissance démographique le long du couloir rhodanien.
- à la vue des prévisions de l'Insee, à partir du modèle de projection OMPHALE 2017 (+0,5 %/an en 2030 et 2050, porté exclusivement sur le solde naturel, scénario haut sur le périmètre du SCoT, et qui ne permettrait pas de maintenir la proportion d'actifs potentiels, qui passerait de 56,7 % en 2013 à 48,8 % en 2050).

Sans pour autant que cela cautionne ce choix, on peut cependant mettre en parallèle les ambitions démographiques des SCoT voisins. Ainsi, il est constaté que les SCoT gardois limitrophes envisagent une croissance d'au moins 1 %/an¹. Pour les SCoT riverains de la Région Sud, il apparaît un taux de 0,78 %/an pour le Pays d'Arles, 0,9 %/an pour le SCoT du Bassin de Vie de Cavaillon, 1 %/an pour le SCoT Arc Comtat Ventoux ; 0,6 %/an pour le SCoT Pays Vaison Ventoux. Au total, on ne peut que constater que malgré la coopération menée dans le cadre de l'association Grande Provence (p. 25 du Rapport de présentation, Partie 1), certes relativement récente, il n'y a pas eu d'harmonisation des objectifs démographiques afin de tendre vers les ambitions du SRADDET. Le sujet mérite donc de continuer à être débattu dans les instances territoriales de dialogue de l'espace rhodanien du SRADDET, car il est probable qu'une part

¹ Cf : Contribution des SCoT du système métropolitain méditerranéen au SRADDET d'Occitanie, page 3 → https://www.audrna.com/phocadownload/portfolio/strategie_planification/Publi_14_SCoT_SYS_METRO_MED_180319-visu.pdf

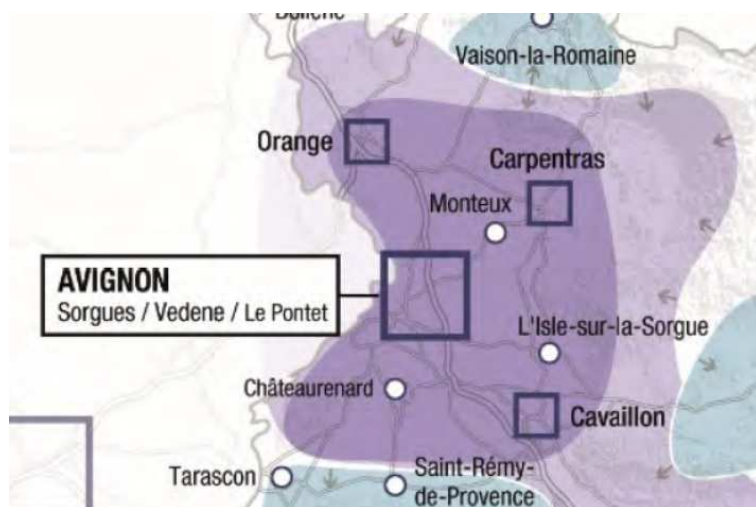
non négligeable des migrations se fasse à l'intérieur du périmètre de la Grande Provence et de l'espace rhodanien du SRADDET.

Néanmoins, il apparaît acceptable que le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon accroisse son poids démographique relatif dans l'espace rhodanien.

Ainsi, considérant que la partie vauclusienne du SCoT abrite 264 500 habitants en 2016 et l'espace rhodanien 711 700, à la même date, le Bassin de Vie d'Avignon compte donc pour 37,2 % de la population de l'espace du SRADDET. L'ambition démographique du PADD porterait en 2035 à un poids relatif de 40 %.

En effet, l'objectif 52 demande à ce que « ces habitants supplémentaires soient prioritairement localisés dans les espaces métropolitains et les trois niveaux de centralité plutôt que dans leur couronne ». Le SCoT, par sa partie vauclusienne, est inclus intégralement dans un espace métropolitain (cf : extrait de cartographie ci-contre). L'objectif 27 du SRADDET, qui définit Avignon comme centralité métropolitaine, demande à ce qu'elle soit un lieu d'accueil privilégié de la croissance démographique et se voit conforter dans un rôle moteur en matière de développement exogène du territoire.

Au total, la perspective démographique du SCoT participe certes aux ambitions régionales, mais de manière un peu trop forte. Par ailleurs, il aurait été nécessaire de mettre l'accent sur la nécessité de maintenir et d'attirer les jeunes (le Bassin de Vie d'Avignon peut être qualifié de territoire avec une population jeune) et les actifs.



1Extrait de la cartographie "affirmer la stratégie urbaine régionale", page 208 du rapport d'objectifs du SRADDET

✓ CONTRIBUTION A LA STRATEGIE REGIONALE D'AMENAGEMENT ECONOMIQUE METTANT EN VALEUR LES RESSOURCES ET POTENTIELS DU TERRITOIRE

Ce que dit le territoire

Le rapport de présentation, dans sa partie 1 « diagnostic socio-économique », dédie un chapitre bien documenté sur les questions économiques. Intitulé « une économie diversifiée mais marquée par la prédominance du moteur résidentiel », ce chapitre liste les multiples enjeux auxquels le territoire est confronté pour garantir une attractivité économique. Ainsi, il est porté à connaissance un taux de chômage qui augmente et particulièrement chez les jeunes actifs, une baisse de l'emploi qui touche particulièrement l'appareil productif, une économie portée par le moteur résidentiel marqué par le secteur touristique, une filière logistique à structurer, des zones d'activités et commerciales qui souffrent d'une faible qualité urbanistique, mais aussi la présence de filières d'excellence structurées.

Au total, afin de répondre à ces enjeux, le PADD définit le défi 3 comme étant « une ambition renouvelée pour répondre aux besoins d'un territoire dynamique » et visant à accroître les atouts économiques par une stratégie coordonnée et affirmer un nouveau cap en matière d'aménagement commercial et conforter l'artisanat.

Le DOO décline ces choix en mettant l'accent sur le confortement de l'activité agricole, la fabrication d'une destination touristique globale, la définition des conditions de développement de filière logistique qui valorisent conjointement le fleuve et le rail et aussi définir une armature économique pour « ancrer les entreprises au bon endroit et dans les meilleures conditions ». Enfin, le DOO définit des exigences en

matière d'aménagement commercial, s'appuyant notamment sur la charte de l'urbanisme commercial qui avait été précédemment élaborée par le Syndicat Mixte.

L'avis de la Région

La Région affirme une ambition économique forte à travers le Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) et le SRADDET l'y accompagne, notamment par le biais de son objectif 5 « définir et déployer la stratégie régionale d'aménagement économique ». Cet objectif s'appuie sur plusieurs leviers dont les principaux sont : une meilleure cohérence dans la logique d'implantation des activités économiques ; l'optimisation et le renouvellement du foncier économique existant ; la reconquête du foncier économique dans les zones tendues et une stratégie de spécialisation des écosystèmes économiques.

En ce sens, le PADD (p. 30) entend accueillir et ancrer les filières d'excellence économique « incontournables au rayonnement et à l'attractivité du territoire ». Ainsi, le SCoT entend renforcer son industrie agro-alimentaire en s'appuyant sur l'Opération d'intérêt régional (OIR) Naturalité, mais aussi sur d'autres filières à forte valeur ajoutée (la viticulture), les activités numériques et créatives (label French Culture Tech), le tourisme (recherche de l'obtention « tourisme et handicap). Le PADD synthétise son ambition par une carte pédagogique qui mérite d'être soulignée (p. 36).

Foncier économique

Premier levier évoqué dans l'objectif 5, la meilleure cohérence dans la logique d'implantation des activités économiques. Le SRADDET demande à ce que la mobilisation du foncier économique prenne en compte une logique globale d'implantation déclinée en trois principes : orientation des localisations tertiaires et commerciales vers les centres-villes et les centralités déjà constituées ; le soutien à la production ou au renouvellement du parc en immobilier d'entreprises dans les centres ; la priorité au foncier périphérique pour les activités productives de type industriel ou logistique.

Pour cela, le DOO définit une « armature économique pour ancrer les entreprises au bon endroit et dans les meilleures conditions » (p. 40), tout en maintenant les équilibres existants de répartition de l'emploi : 60 % de l'emploi situé dans le tissu urbain mixte et 40 % dans les zones d'activités économiques (ZAE). Cette orientation interpelle car elle risque de maintenir en l'état de nombreuses ZAE monofonctionnelles, alors que parmi les filières stratégiques identifiées par le SCoT, certaines peuvent aisément s'insérer dans le tissu urbain mixte (tourisme, économie créative et culturelle ; économie de la santé et du bien-être²). A titre de comparaison, le SCoT Provence Méditerranée (p. 25 du rapport de présentation) a dénombré un quart des emplois dans les ZAE. En ce sens, un effort plus important vers l'implantation de l'emploi en tissu urbain mixte apparaît nécessaire.

L'ensemble des 79 ZAE est hiérarchisé en trois niveaux : 13 sont considérées comme zones d'intérêt stratégique ; 9 sont d'intérêt intercommunal ; les autres relèvent d'un intérêt local. Le DOO (p. 40-41) précise les activités préférentielles et interdites. Dans tous les cas, le DOO donne « la priorité à la densification et à la requalification de l'existant », faisant écho à la règle LD1-Obj5B du SRADDET. A ce titre, un tableau récapitulatif (p. 73 du DOO) précise le potentiel de densification des zones existantes, ainsi que les projets d'extension. Le SCoT indique qu'il ne prévoit pas de création de nouvelle zone à horizon 2035. Les surfaces envisagées de certaines extensions peuvent néanmoins se rapprocher d'une notion de création (ZA du Plan à Entraigues : 93 ha actuellement, 76 ha d'extension et 50 ha de réserve

² Voir le tableau p. 442 du rapport de présentation – partie 3.

foncière ; la Malautière à Sorgues : 10 ha³ actuellement, 39 ha d'extension). Au total, le SCoT identifie 146 ha en densification et 221 ha en extension.

Parallèlement à ces ZAE, le SCoT identifie des polarités économiques urbaines (p. 40 du DOO et cartographie p.42) selon deux niveaux, support aussi de l'armature économique. Il s'agit des centres-villes et centres-bourgs du territoire et de six polarités métropolitaines dont les orientations sont précisées dans le défi 1 du DOO (p.10). Comme cela sera évoqué plus bas pour Avignon Confluence, le site d'Avignon Nord est tout-à-fait propice à l'élaboration d'un focus. En effet, ce site est à cheval sur trois communes et bénéficie d'un rayonnement dépassant les frontières du SCoT. Les enjeux sont donc majeurs. Pourtant, le SCoT, hormis la prescription forte de contenir le commerce dans son enveloppe existante, ne présente que des orientations d'aménagement très ténues. La Région reconnaît que le sujet est complexe et partage l'idée d'engager la mutation, la diversification et l'optimisation du foncier. Il conviendrait cependant d'aller plus loin dans la définition de ce qui est attendu quel que soit le devenir de la halte ferroviaire du Pontet. En ce sens, le territoire pourra s'inspirer de la démarche engagée par Bordeaux Métropole au niveau du secteur de Mérignac Soleil⁴, dont on retrouve des caractéristiques similaires avec Avignon Nord.

Logistique

La logistique y est bien abordée d'un point de vue des emplois et du foncier, toutefois il n'y a pas d'analyse des flux de marchandises permettant d'objectiver le rôle du hub avignonnais (à mi-chemin sur l'axe de transit rhodanien entre Marseille et Lyon et plaque tournante de la logistique agroalimentaire) et permettant de conforter le besoin d'infrastructures multimodales. C'est au regard de cette localisation, que les enjeux d'accessibilité et de desserte, de foncier, de main d'œuvre formée, se posent.

L'enjeu sur cette partie de l'espace provençal est avant tout celui de l'organisation et de la bonne mobilisation foncière, plutôt que celui de manque de foncier (bien que les réserves foncières ne soient pas toujours de très grandes surfaces, telles que recherchées par certaines sociétés de la logistique ou du e-commerce). Il est aussi un autre enjeu associé et complexe qui est celui de requalification des friches.

Par ailleurs, l'encart sur la logistique (p. 83 du rapport de présentation) doit voir nuancer les assertions suivantes :

- Secteur du transport plus représenté et dynamique qu'ailleurs en région ; c'est probablement vrai en valeur pour ce qui concerne la part de la logistique et de transports dans le Vaucluse, mais il convient de ne pas minimiser le poids en valeur absolue des Bouches-du-Rhône pour la logistique et le transport qui s'appuient sur le Grand Port Maritime de Marseille et les sites de production industrielle,
- Ce ne sont pas les faibles disponibilités foncières (bien qu'avérées, et surtout à l'Est de la Région) qui ont entraîné la concentration logistique dans la vallée du Rhône et les Bouches-du-Rhône. Comme cela est très justement expliqué : c'est une combinaison de localisation « optimale » vis-à-vis des infrastructures de transport, des bassins de production (industrie, agricole), de consommation et de main d'œuvre,
- Il n'y a pas d'OIR logistique,

³ Chiffres issus de la base de données Sudfonciereco.maregionsud.fr. Pour la Malautière, la surface existante est probablement sous-estimée.

⁴ <https://participation.bordeaux-metropole.fr/content/habiter-merignac-soleil-concilier-amenagement-urbain-et-renaturation>

- La plateforme tri-modale de Courtine est au stade de projet, dont la pertinence opérationnelle et économique n'est pas totalement avérée, compte tenu de son coût de réalisation très élevé.

En revanche, il n'est pas évoqué le chantier de transport combiné de Champfleury, pourtant essentiel à la distribution de la filière agroalimentaire (y compris en lien avec les MIN de Chateaurenard, voire de Cavaillon) et industrielle, mais proche de la saturation (SNCF Réseau réfléchit à son extension possible).

Sur ce territoire, l'enjeu logistique se pose en termes de grande logistique (plateformes de 30 000, 60 000, voire 100 000 m² selon l'activité), mais aussi de logistique urbaine (d'autant plus dans un contexte de fort développement du e-commerce) et des flux associés. Celle-ci renvoie certes au Plan de déplacements urbains, mais aussi au Plan local d'urbanisme (enjeu de disponibilité foncière de petites surfaces de 200 à 1 500 m² en cœur de ville pour les livraisons du dernier km). Les enjeux de densification des ZAE et d'emplois logistiques sont peut-être à considérer en lien avec l'automatisation des entrepôts (vecteur d'innovation).

Parmi les zones identifiées, certaines sont à vocation logistique et d'autres sont mixtes (cf zones commerciales et/ou industrielles). Il est important dans ce cas d'anticiper les opportunités ou les contraintes de cohabitation, ainsi que les besoins d'aménagement et de services (spécifiques ou mutualisés).

Dans le PADD (p. 34), alors que la complémentarité logistique avec le GPMM et le Gard est évoquée de manière pertinente, il n'est pas fait mention de potentielles complémentarités avec les ports fluviaux-plateformes en région Auvergne-Rhône-Alpes et le port de Lyon. Cette notion de complémentarité reste à détailler (pour quels trafics / quelles filières notamment ?).

L'objectif de développement du fret fluvial et ferroviaire est louable et fait écho à l'objectif 2 du SRADDET et notamment ses déclinaisons (« développer les outils de fret ferroviaire et fluvial à l'échelle du Grand Avignon »).

Le DOO (p. 39) tâche de mettre en œuvre cet objectif et essaie de s'insérer au mieux dans l'objectif 3 du SRADDET. Il prévoit des orientations en matière de réservations foncières au niveau du Pontet et maintien/préservation des embranchements ferrés là où ils existent. Il définit aussi des orientations sur le site de Courtine, mais les prescriptions demeurent trop génériques. Le risque est fort de voir le foncier dédié à la logistique concurrencé par d'autres occupations, telles que celles prévues dans le cadre du projet Avignon Confluence⁵, et le tout peut manquer de liant. Aussi, bien que les schémas de secteurs aient été abrogés, le code de l'urbanisme n'interdit pas pour autant d'effectuer des zooms sur certains secteurs à enjeux. Le projet de SCoT Ouest Alpes Maritimes, arrêté en septembre 2019, propose un focus sur un secteur de son territoire : la basse vallée de la Siagne. Le contenu est intéressant et consultable http://scotouest.com/wp-content/uploads/2019/09/DOO_ARRET.pdf (pages 179 et suivantes).

Par ailleurs, la question de la logistique urbaine aurait pu être plus développée, considérant l'enjeu de taille au vu de l'explosion du e-commerce et des nuisances générées. Comme dit précédemment, la logistique de distribution adossée le cas échéant aux grandes infrastructures et aux zones d'activité ou zones commerciales est à distinguer de la logistique urbaine du dernier km. Elle nécessite des implantations en cœur de ville (espaces logistiques urbains / de proximité) où la pression foncière est forte. Le DOO aurait gagné à être plus précis sur ce point.

⁵ Voir la brochure "Avignon Confluence prend ses quartiers", consulté le 26 avril 2020 : <https://www.grandavignon.fr/fr/publications/avignon-confluence-prend-ses-quartiers>

Enfin, le SCoT, « en complément aux sites de Courtine et du Pontet, identifie quatre autres zones d'activités pour la localisation préférentielle des activités logistiques ». Deux interrogent particulièrement :

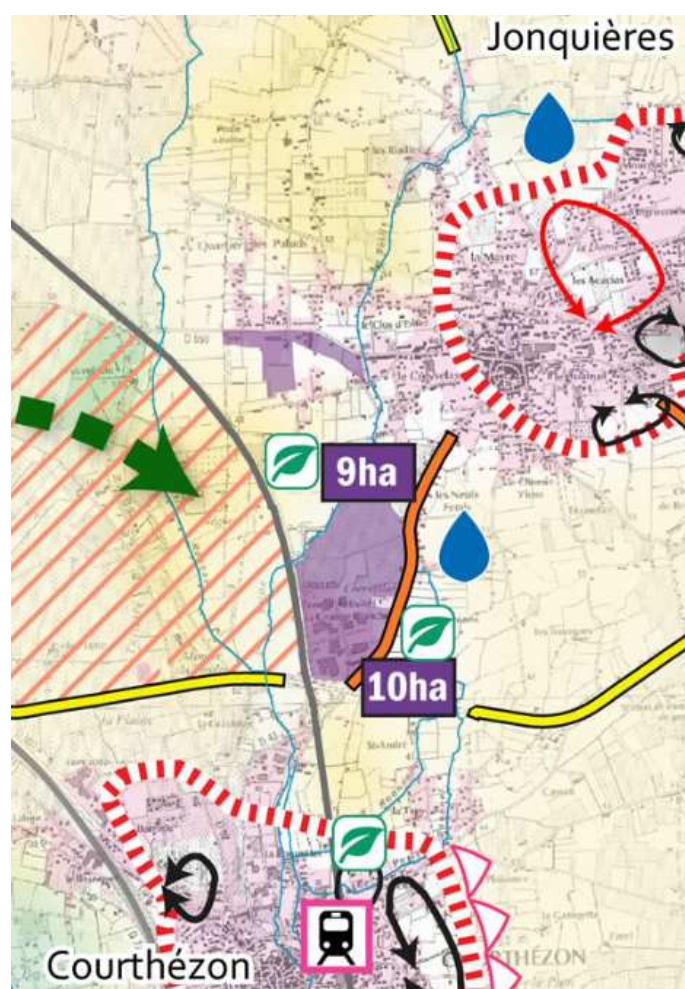
- zone du Plan à Entraigues sur la Sorgue : cette zone existante de 93 hectares doit être étendue sur une surface d'environ 76 hectares et disposer aussi d'une réserve foncière de 50 hectares (déjà inscrites dans le SCoT en vigueur). Or, elle n'est accessible, pour l'instant, que par une voie routière en impasse. Un projet de meilleur raccordement routier est envisagé laissant probablement entrevoir une imperméabilisation des sols supplémentaire, un coût pour les collectivités locales important, mais surtout la poursuite d'un modèle de développement obsolète allant à rebours de la règle du SRADDET susmentionnée. Par ailleurs, comme le note le chapitre 5.4. du DOO, cette zone traversée par deux pipelines et un gazoduc. Des zones de danger existent donc. La Région comprend que ce secteur géographique est porteur, mais ses proportions et son mode de développement vont à l'encontre d'un développement vertueux du territoire.



3/ Extrait du projet de DOO - zoom sur la zone du Plan

- zone de Grange blanche 2 à Courthézon : bien que longeant une voie ferrée, la zone n'est pas embranchée. Elle présente aussi des enjeux agricoles (cf. p. 581 du rapport de présentation), de périmètre de captage (p. 589) et en zone inondable (p. 620) mais le règlement du PPRi autorise le développement des activités économiques). Là aussi, c'est un signal à rebours des ambitions du SRADDET et à celles du SCoT.

2/ Extrait du projet de DOO - zoom sur la zone de Grange Blanche 2



Au total, si l'esprit du SCoT, sur cette problématique, apparaît compatible avec la règle LD1-Obj3 du SRADDET, des projets d'ampleur viennent y mettre un bémol.

Aménagement commercial

Largement doté en moyennes et grandes surfaces⁶, le Bassin de Vie d'Avignon veut affirmer un nouveau cap en matière d'aménagement commercial (p. 38 du PADD). S'appuyant sur la charte de l'urbanisme commercial, document de référence non contraignant, le SCoT a fait le choix d'en intégrer le contenu dans le DAAC. Lors du vote de la version arrêtée du SCoT, en décembre 2019, les élus ont fait le choix d'abaisser encore de moitié le nombre de m² de surfaces maximales de vente : le plafond est de 10 000 m² à échéance du SCoT et n'autorise plus de création de nouvelle zone commerciale. La Région souligne cet engagement volontariste fait par les quatre EPCI. De plus, au-delà de l'aspect quantitatif, le DOO (p. 50) exige une plus grande qualité urbaine, architecturale, paysagère et environnementale dans les conditions d'implantations commerciales. En cela, des schémas de meilleure insertion du commerce en tissu urbain dense et peu dense sont proposés : ils sont de qualité et didactiques. Enfin, pour faire vivre cette ambition, le SCoT entend animer une conférence du commerce associant l'ensemble des acteurs et engager un dialogue permanent avec les SCoT voisins pour éviter les effets de concurrence.

L'ensemble est cohérent et contribue largement à l'objectif 36 du SRADDET, et à ses deux règles ad hoc, qui encourage les SCoT à réinvestir les centres-villes et les centres-bourgs par des stratégies intégrées.

Tourisme

Globalement, les ambitions du SCoT rejoignent celles du SRADDET (objectif 57) en de nombreux points. Ainsi, la Région ne peut que soutenir la volonté affirmée de diversification de l'offre touristique par le développement de filières prioritaires d'intérêt régional telles que le tourisme d'affaires et de congrès, le tourisme de nature, le vélotourisme ou encore la croisière fluviale. L'essor du tourisme vert, relié à la découverte du capital agricole, viticole et aux itinéraires à vélo, apparaît particulièrement pertinent. La volonté de renforcer les grands pôles touristiques et les équipements culturels apparaît également en cohérence avec les ambitions de la Région. A cet effet, le SCoT rappelle qu'Avignon et Orange ont engagé le réaménagement de leur gare/ pôle d'échange.

Les démarches de recherche de performance énergétique et environnementale, d'intégration paysagère et d'obtention du label « Tourisme et Handicap » répondent aux orientations de la Région en matière d'exemplarité des destinations. La Région note la prise en considération d'une nécessaire structuration des acteurs autour des enjeux touristiques. En effet, le SCoT entend articuler les différentes politiques touristiques menées à l'échelle du Bassin de Vie d'Avignon, s'appuyer sur une meilleure solidarité entre les territoires et les acteurs par le biais d'une mise en réseau des professionnels en particulier autour de l'offre du tourisme à vélo. En ce sens, le plan de croissance de l'économie touristique qui a impulsé l'émergence de six destinations infra régionales dont celle du Ventoux encourage les collectivités à se regrouper à des échelles géo touristiques pertinentes, à définir une stratégie de développement et à s'appuyer sur des destinations fortes.

Concernant l'hébergement touristique, l'objectif de valorisation et de réhabilitation du parc bâti ancien est encouragé, en particulier pour développer l'offre d'agritourisme - pour laquelle les conditions de respect de l'activité agricole sont pleinement définies.

Néanmoins, la Région émet quelques points de vigilance. Tout d'abord, il aurait été souhaitable que l'ambition en matière de développement de l'hébergement touristique réponde de manière plus approfondie aux enjeux identifiés sur le territoire, à savoir une répartition inégale et une faible

⁶ Même si les chiffres issus du rapport de présentation (p. 110) commencent à être assez anciens, l'étude menée dans le cadre du partenariat Région-Agences d'Urbanisme en 2019, « MUTATIONS DU COMMERCE ET RÉPARTITION AU SEIN DES VILLES EN RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR EN 2019 / Fiche départementale : Vaucluse », montre que la création de GMS à l'échelle du département reste encore dynamique (voir p. 14)

diversification de l'offre, et aux orientations de la Région en matière de diversification, de modernisation et de création d'hébergement dans les zones carencées. Permettre une meilleure diversification et localisation de l'hébergement sur l'ensemble du territoire pour étaler la fréquentation touristique, aurait été intéressant. De plus, la Région regrette que les volontés exprimées dans le rapport de présentation de labellisation et de qualification des hébergements (hors labellisation « Tourisme et Handicap ») ne soient pas un peu plus mises en avant dans le projet stratégique (PADD) et les actions opérationnelles (DOO). Effectivement, le plan de croissance de l'économie touristique demande à poursuivre les efforts de qualification des hébergements pour développer leur fréquentation et leur labellisation.

Par ailleurs, le territoire doit être attentif à la question de la maîtrise de l'offre d'hébergement touristique en particulier des résidences de tourisme et résidences secondaires, dont le nombre est important dans certaines communes. Les orientations proposées à la page 38 du DOO permettent de l'encadrer (compacité des formes urbaines, par exemple), mais les évolutions seront à suivre de près et la Région s'interroge de savoir si les indicateurs envisagés pour le suivi de cet objectif seront suffisants (p. 673). De même, au vu du rôle moteur de l'emploi et de la perspective de développement de nouveaux équipements touristiques, l'accueil des travailleurs saisonniers sera à étudier et à suivre.

De plus, il aurait été intéressant que la perspective d'évolution des projets de valorisation des îles du Rhône et d'aménagements des zones de loisirs (Beaulieu, îles des Brotteaux) et l'étude de leurs impacts environnementaux soient plus largement abordées. En effet, en matière de fréquentation, la zone de loisirs de Beaulieu doit drainer environ un million de visiteurs, à mettre en parallèle des 1,5 millions de visiteurs accueillis dans la Cité des Papes. En l'état, il convient donc d'interpréter le SCoT comme ne prévoyant pas d'extension de cette zone.

Enfin, en matière d'accessibilité, la Région ne peut qu'encourager le développement d'itinéraires doux, favorisant les modes actifs et l'offre de cyclotourisme. La mise en accessibilité des sites par des modes doux et notamment pour les personnes en situation de handicap est pleinement soutenue par la Région, de même que la valorisation des infrastructures de transport fluvial. Le DOO met en ce sens particulièrement en avant le Rhône (p. 36). Toutefois, la Région suggère que la problématique de l'accessibilité spécifique des travailleurs touristiques ainsi que celle prégnante sur la destination infra régionale Ventoux de la gestion des flux touristiques, qui doit être réfléchie concomitamment avec le développement de l'offre, soient davantage développées. A ce propos, le plan de croissance de l'économie touristique, tout comme l'objectif 57 du SRADDET, ambitionnent une gestion raisonnée des flux touristiques, de la sur-fréquentation des sites sensibles et une meilleure acceptabilité des flux par les habitants, par le biais notamment de la régulation de la circulation automobile et du développement d'itinéraires et de stationnements alternatifs.

Aménagement numérique

Le DOO intègre une partie (5.2 Accompagner le déploiement des infrastructures numériques et la montée en puissance des différents usages) aux infrastructures de communications électroniques fixes, avec un horizon temporel de déploiement (2022) conforme à ce qui est projeté (il pourrait toutefois y avoir des retards en zone privée) et en s'appuyant notamment sur la facilitation des déploiements (pose de fourreaux par anticipation, etc.). La nécessité de mailler le territoire en espaces de co-working est également pointée. Ces éléments sont positifs même si le document aurait eu intérêt à ne pas traiter que des infrastructures fixes très haut débit (fibre) mais aussi des infrastructures mobiles (4G, 5G) et fixes bas débit (réseaux de capteurs dits « Internet of Things - IoT »). Le sujet des données (datas), socles d'un « territoire intelligent », n'est pas non plus évoqué.

Le PADD est assez complet sur le numérique (partie 5.2 Le numérique, condition du développement économique et d'équité territoriale), mentionnant différents objectifs poursuivis : déploiement du très

haut débit, attractivité, développement de services urbains, développement des usages (sans que la notion d'inclusion numérique – très importante pour que soit bien prises en compte les personnes éloignées du numérique - soit pour autant mentionnée), développement des dispositifs de « smart city ». On relève toutefois le même manque que précédemment sur les données et les infrastructures mobiles et bas débit, ainsi qu'une incohérence par rapport au DOO quant à l'horizon temporel visé pour le déploiement du très haut débit fixe (2030). Les nouvelles formes de mobilité innovantes, reposant sur des services et usages numériques, sont également mentionnées en partie 4.8.

Globalement, le SCoT paraît tout à fait solide sur sa dimension numérique et prend bien en compte l'objectif 20 du SRADDET. Néanmoins, pour que ce document de cadrage et de planification puisse produire tous ses effets, il conviendra toutefois que les problématiques de gouvernance, de structuration et de gestion des données soient bien appréhendées tant elles sont et seront centrales, sur la base d'infrastructures de communications électroniques performantes, pour délivrer des services numériques innovants et de qualité dans des domaines variés (tourisme, agriculture, coworking/télétravail, silver économie, e-santé, mobilité, services dématérialisés au public, etc.).

✓ CONFORTER ET RENFORCER L'ORGANISATION SPATIALE REGIONALE ET LES CENTRALITES

Ce que dit le territoire

Le Bassin de Vie d'Avignon participe à un double dynamique : celle de l'aire urbaine d'Avignon et celle de l'espace rhodanien, en jouant un rôle de locomotive pour ces deux ensembles. Le territoire désire poursuivre ce positionnement en renforçant son rôle stratégique. Pour cela le Syndicat contribue fortement à l'animation d'une démarche inter-SCoT.

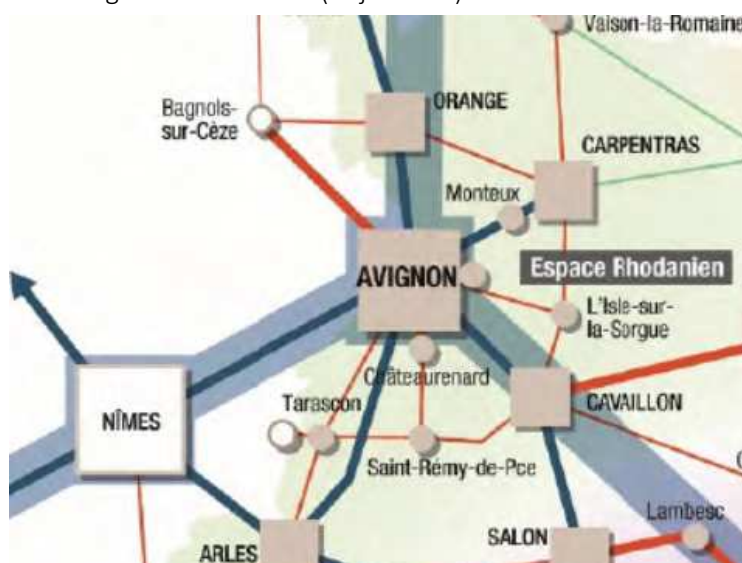
Le rôle de locomotive doit aussi se concrétiser par l'accueil de 50 000 habitants supplémentaires et 20 000 emplois supplémentaires d'ici 2035. Ce développement s'exercera selon une armature territoriale déclinée en quatre niveaux et misera sur six polarités d'intérêt métropolitain.

L'avis de la Région

Le défi 1 fait écho à l'un des enjeux majeurs identifiés par le SRADDET sur l'espace rhodanien, à savoir « Recentrer le développement sur l'aire métropolitaine avignonnaise et les centralités urbaines afin d'œuvrer pour un développement plus exemplaire ». Plus précisément, on constate aussi que le défi 1 va dans le sens d'enjeux particuliers révélés par le SRADDET dans son rapport d'objectifs (pages 86 et 87), tels que :

- Affirmation d'Avignon dans son rôle de porte d'entrée régionale du territoire rhodanien (renvoyant à l'objectif 1 du SRADDET),
- Renforcer les coopérations au sein de l'espace rhodanien et avec les espaces voisins (objectif 7),

- Accroître le rôle moteur de la centralité métropolitaine d'Avignon dans l'accueil du développement exogène du territoire (objectif 27).



4. Extrait de la cartographie "mettre en réseau les centralités", page 218 du rapport d'objectifs du SRADDET

L'armature urbaine du SCoT et sa projection démographique ont été fixées dans le PADD, dont il a déjà été dit que cette dernière apparaissait élevée, à la vue notamment des tendances actuelles et de la règle du SRADDET LD3-Obj52. L'armature urbaine, quant à elle, est tout-à-fait compatible avec la stratégie urbaine régionale (règle LD2-Obj27).

Le DOO ventile l'accueil des 50 000 habitants supplémentaires à échéances 2035, en fonction des quatre strates de l'armature. Il indique conforter les principales polarités urbaines et limite le phénomène de périurbanisation.

Armature	Part démographique relative actuelle du niveau (stock) en %	Part démographique relative du niveau (flux) en %
Coeur urbain	64,5	62
Pôles intermédiaires	17,7	24
Pôles villageois	14,5	11
Pôles de proximité	3,2	3

Si cette orientation vise à maîtriser le développement démographique des strates où le phénomène de périurbanisation a été important, on ne peut dire pour autant qu'elle conforte les principales polarités urbaines. En effet, le poids démographique relatif du cœur urbain va légèrement baisser à l'échéance du SCOT, alors que celui des pôles intermédiaires va pratiquement gagner un point supplémentaire. Or, certaines communes de la strate ne disposent pas de gare ou halte ferroviaire, ou du moins ; en disposent mais elles ne sont pas desservies. Il conviendrait donc de ne pas trop favoriser leur développement et veiller à rééquilibrer la ventilation de la croissance démographique au profit du cœur urbain, afin de ne pas ignorer l'objectif 28 du SRADDET, mais aussi l'objectif 35. A ce titre, et en application de la règle LD2-Obj35, il conviendrait de ne pas permettre aux communes ne disposant que d'une « gare/halte potentielle » de ne pas afficher une évolution démographique plus ambitieuse que celle affectée à la strate à laquelle elle appartient. En effet, il est indispensable de fournir au préalable un service efficace de transports en commun avant d'intensifier le développement urbain.

Ce que dit le territoire

Considérant que le diagnostic a mis en évidence un certain nombre d'enjeux afin de répondre aux besoins, usages et aux aspirations des populations en matière d'habitat dans une logique de mixité, de cohésion sociale et de mieux vivre ensemble, le PADD fixe sept orientations, parmi lesquelles : 37 000 logements à produire d'ici 2035, assurer une offre suffisante de logements locatifs sociaux et une plus grande solidarité entre les communes, fixer des objectifs ambitieux en matière d'amélioration et de réhabilitation et proposer un habitat adapté aux publics spécifiques.

Le DOO vient préciser ces intentions en ventilant les objectifs chiffrés de construction neuve de logements selon l'armature urbaine et l'EPCI. Il présente aussi le tableau des objectifs de rattrapage de production de LLS par catégorie de commune et des objectifs de réinvestissement de la vacance selon l'armature urbaine.

L'avis de la Région

En terme quantitatif, le SCoT prévoit de créer un peu plus de 37 000 logements à répartir en cohérence avec l'armature urbaine. Il vise le recentrage de la croissance démographique et du développement dans le cœur urbain et, dans une moindre mesure, les pôles intermédiaires.

Actuellement, le SCoT (hors partie gardoise) représente 35 % du parc de logements de l'espace rhodanien. Considérant, que le territoire envisage de produire environ 2 100 logements par an sur la partie vauclusienne⁷, cela correspondra à près de 51 % de l'objectif annuel défini par le SRADDET (obj. 59). Certes, la production se fait prioritairement dans les centralités identifiées par la stratégie urbaine régionale, mais elle (qui doit répondre à la croissance démographique, pour laquelle la Région émet une réserve) apparaît là aussi trop ambitieuse. En effet, bien que l'objectif 59 cible une production assurée en particulier dans les territoires métropolitains à hauteur d'au moins 50 %, il convient de garder à l'esprit que Cavaillon, Carpentras et Châteaurenard font partie de cet espace métropolitain et qu'ils contribuent aussi à l'effort de production de logements.

Armature	Part relative actuelle du niveau (stock) en %	Part relative du niveau (flux) en %
Coeur urbain	67	60
Pôles intermédiaires	16,6	23
Pôles villageois	13,5	13
Pôles de proximité	2,9	4

Par ailleurs, au-delà du volume envisagé, et à l'image de la répartition de l'accueil démographique selon l'armature locale, la Région émet la même réserve quant à la répartition de la production de logement entre les différentes strates. Si l'on peut entendre la nécessité pour les pôles de proximité de capter un flux un peu supérieur au stock afin de créer probablement davantage de petits logements, le taux défini pour les pôles intermédiaires apparaît trop élevé. Là aussi, il semble nécessaire de mieux équilibrer la répartition entre le cœur urbain et les pôles intermédiaires.

En terme qualitatif, le SCoT définit des taux de rattrapage de production de logements locatifs sociaux, y compris pour les communes non soumises aux obligations de la loi Solidarité et renouvellement

⁷ Hypothèse faite sur la base que la partie gardoise conservera le même poids relatif (15 % du parc total de logements du SCoT), car on y trouve les quatre strates de l'armature urbaine.

urbain. Il vise ensuite à répondre aux besoins en logements spécifiques, en évoquant successivement les publics âgés et/ou en situation de handicap, les personnes très défavorisées, les gens du voyage et les saisonniers agricoles. Il contribue de ce fait aux ambitions régionales évoquées à l'objectif 61 du SRADDET. Par ailleurs, le DOO cherche à stopper la progression du parc de logements vacants en proposant un objectif réaliste (baisse relative du parc vacant de 10 % à 8 %). Sans pour autant indiquer quelle est la part de logement abordable de la production totale, le SCoT se donne comme orientation la diversification de l'offre en logement pour faciliter le parcours résidentiel des ménages présents et à venir. Cela mériterait d'être quantifié, tout comme le fait de préciser que la production sera localisée prioritairement par le renouvellement urbain et la réhabilitation. En l'état, il est assez difficile de vérifier la compatibilité des ambitions du SCoT avec la règle LD3-Obj59.

✓ DEVELOPPER UNE OFFRE DE TRANSPORTS DURABLES

Ce que dit le territoire

Le défi 3 attribue un chapitre entier à la question des transports : « changer la donne en matière de mobilité : un impératif environnemental et social ». Considérant qu'au sein du Bassin de Vie d'Avignon neuf trajets domicile-travail se réalisent en voiture et où les périmètres des EPCI et autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sont trop restreints pour répondre à la bonne échelle, aux problématiques de déplacements, le SCoT poursuit notamment des objectifs de limitation de l'usage individuel de la voiture, de développement des modes doux et d'amélioration de la qualité de l'air. Il a été constaté que 79 % de la population active du bassin de vie de BVA (89 957 sur un total de 113 730 personnes) résident et travaillent sur le territoire du SCoT. Les 21 % restants sont répartis selon 8 destinations, dont la plus importante est le SCoT Arc Comtat Ventoux qui ne draine que 4 % de la population active. A contrario, 34 622 personnes non résidentes du BVA viennent chaque jour y travailler, le flux majeur provenant du territoire du SCoT du Pays d'Arles est de 20,45 %, 20 % en provenance du SCoT Arc Comtat Ventoux. Le Bassin de Vie d'Avignon compte d'ailleurs capitaliser sur l'afflux de cette population active, de la « sédentariser », afin que cela participe à son ambition démographique.

L'avis de la Région

Il est utilement précisé qu'il conviendrait d'améliorer la complémentarité des différents modes (p 192-p.195 du rapport de présentation) ; ceci porte autant sur la consistance des lignes, la lisibilité, la fréquence, mais aussi la simplification des tarifications. La situation des usagers et les conditions d'organisation sont complexes au regard du nombre important d'AOM. En ce sens, le PADD, par son chapitre 4.6 « renforcer les actions de coordinations des différentes AOM » (p. 45) et le DOO, par son chapitre 4.8 « harmoniser et coordonner les politiques des AOM et des collectivités » tâchent de faire écho avec les règles LD2 obj 38 A, obj 38 B et l'objectif Obj40 du SRADDET.

Par ailleurs, le rapport précise (p 186), que 67 430 personnes résident à moins de 1 km d'une gare du SCoT soit 23,7 % de la population, et qu'un potentiel foncier de 80 ha est disponible à moins de 1 km des gares du SCoT, soit une potentialité de 3 000 à 5 000 logements. Sont évoqués les sites d'Orange, Avignon TGV et la halte fermée du Pontet. Cette ambition est portée par le chapitre 3.2 du DOO « optimiser les réseaux de transport collectif grâce à des projets urbains exemplaires » et compatible avec la règle LD2 Obj 35 du SRADDET. Pour autant, il est fait état d'une demande de réouverture de la gare de Piolenc sur la ligne Paris-Lyon-Marseille, au Nord d'Orange, avec un potentiel estimé de 27 900 voyageurs/an (soit moins de 100 voyageurs/jour) pour du trajet Domicile-travail et Domicile-Etude, potentiel supérieur à celui des gares de Courthézon (20 300/an) et de Bédarrides (13 400/an). Or, au regard des chiffres qui avaient été produits en 2006 et 2008 lors des études en vue de la réouverture de cette gare, il avait été décidé de ne pas poursuivre le projet. Il ne semble pas que le potentiel ait fortement évolué depuis cette date ; cette situation est la même pour les gares de Bédarrides et de

Courthézon qui ne progressent pas. Les zones de chalandises sont assez faibles et le taux de motorisation des ménages y est particulièrement élevé (supérieur à 90 %) réduisant ce potentiel. Ainsi, conformément à la Stratégie régionale pour l'aménagement des PEM en Région Sud (document annexé au SRADDET), les gares de Saint Saturnin, Bédarrides et Courthézon que le Scot souhaite voir aménager, ne font pas parties des aménagements prioritaires ; ils sont prévus à long terme.

Il est aussi fait référence à la demande de réouverture de la ligne dite « rive droite du Rhône » par la Région Occitanie (axe ferroviaire Pont-Saint-Esprit jusqu'à Nîmes via Avignon) avec les gares de Roquemaure, Sauveterre et Villeneuve les Avignon. Le coût de ce projet a été évalué à 84 - 109 M€. Ce sujet fait partie des demandes exprimées dernièrement par le Grand Avignon à la Région ; y figurent aussi la réouverture de la gare du Pontet et les dossiers AMI Quartiers de gares de Morières et Montfavet. Pour ce qui concerne la réouverture de la gare du Pontet, la Région a déjà précisé que cette réouverture pouvait être envisagée à moyen terme, mais qu'elle était conditionnée par la mise en service préalable d'un dispositif de rabattement de type lourd (Tram ou TCSP). Néanmoins, il faudra rappeler les caractéristiques précises de l'infrastructure et des contraintes d'exploitation ferroviaires qui conditionnent le type de desserte.

Pour ce qui concerne la demande réouverture de la ligne en rive droite, la question des capacités en gare d'Avignon que générerait la desserte de la ligne se pose. Ce projet semble risqué pour la fiabilité et le développement des lignes desservants Avignon depuis Carpentras, Arles, Salon, Cavaillon. Il conviendra de se référer aux études existantes (étude de capacité Ouest Bouches du Rhône et Aire Avignonnaise) ou à venir. La question de la gouvernance doit être également abordée tant ce territoire est morcelé en plusieurs EPCI, pour définir une stratégie de coordination des offres.

Quelques autres observations peuvent être faites sur divers sujets relatifs à la mobilité :

- « favoriser en priorité le développement de l'urbanisation autour des axes de Transports Collectifs » (p 44 du PADD). Ce propos est trop permissif, il devrait être remplacé par : « développer l'urbanisation autour des axes de Transport Collectif ».

- sur le développement de la zone de Beaulieu à Monteux (p 62 du DOO) une attention doit être portée. Cette zone distante de 4 km de la gare, n'est pas desservable en Transport en Commun sans aménagement routier conséquent. A noter que la commune de Monteux n'est pas couverte par un réseau de transport urbain qui permettrait notamment de relier Beaulieu à la gare SNCF. Par ailleurs, la discontinuité des itinéraires cyclables ne permet pas de relier sereinement Beaulieu au reste de la ville en vélo.

Le SCoT ne porte pas de grands projets d'infrastructures routières, en dehors de la LEO et du contournement d'Orange inscrits au CPER 2015-2020. Il favorise les modes actifs pour tout nouveau projet de voirie et la logique de maillage. Il concourt donc à l'objectif 23 « Faciliter tous les types de reports de la voiture individuelle vers d'autres modes plus collectifs et durables ».

A noter également que le développement de l'aéroport d'Avignon-Caumont poursuivi par la Région, avec l'objectif d'une augmentation des activités aéronautiques et de l'aviation d'affaires, toutes deux créatrices d'emplois métropolitains supérieurs, est peu abordé.

Concernant le volet des modes actifs, le SCoT vise un maillage du territoire en modes actifs notamment par le vélo. Celui-ci s'appuie sur les itinéraires du Schéma régional des véloroutes (SVR), leur articulation entre différents niveaux (du l'international au local), et il met l'accent sur la continuité cyclable.

Le vélo est un des supports du développement touristique à travers le développement des infrastructures, et aussi la mise en place d'une offre globale s'appuyant sur la mise en réseau des professionnels. Il est important d'avoir une vision globale des pratiques du vélo qui n'a pas uniquement

une vocation touristique ou de loisir, mais qui doit aussi s'intégrer dans les déplacements du quotidien (notamment le domicile travail) pour les courtes distances ou moyennes distances avec le vélo à assistance électrique. Le SCoT est cohérent avec les orientations régionales qui accompagnent cette stratégie à travers son cadre d'intervention SRV, et les actions qu'elle souhaite engager pour accompagner la mise en tourisme du territoire autour de la Via Rhôna et de la Méditerranée à Vélo. Il s'inscrit dans la Règle LD1-Obj22 A : « Contribuer à la mise en œuvre du Schéma régional des véloroutes et voies vertes et connecter les itinéraires à un maillage local ».

Le SCoT est aussi cohérent avec les orientations du Schéma Départemental Cyclable, dont les 3 axes sont :

- Sécuriser et développer la pratique pour tous, touristes et vauclusiens,
- Structurer les itinéraires et développer l'intermodalité vélo,
- Promouvoir le vélo comme un élément clé de la stratégie touristique du Vaucluse.

Enfin, toujours en lien avec la mobilité, le PADD et le DOO développent un chapitre intitulé « faciliter l'accessibilité aux équipements et services par un maillage équilibré ». Considérant que le niveau d'offre en équipements et en services n'est pas envisageable de manière homogène sur l'ensemble du territoire, le SCoT définit des principes de localisation. Ainsi, le DOO (p. 67) veillera à ce que les équipements et les services, notamment ceux liés à la santé soient maintenus ou implantés au sein du tissu urbain et demande à éviter leur délocalisation en périphérie. Au total, en lien avec l'aménagement numérique, dont les ambitions du territoire sont à souligner (voir supra), et aussi avec la volonté de prise en compte du temps dans les politiques territoriales (chapitre 5.1), le SCoT prend en compte de manière satisfaisante l'objectif 63 du SRADDET. Thématique très rarement abordée, la problématique des temps urbains peut renforcer, parfois à moindre coût, l'accessibilité aux équipements et aux services, et favorise, comme l'indique le PADD, la ville des proximités.

✓ **PROMOUVOIR UN DEVELOPPEMENT PRESERVANT LE FONCIER ET LE SOCLE NATUREL ET PAYSAGER, MAINTENIR L'AGRICULTURE**

Ce que dit le territoire

Le diagnostic de la consommation foncière sur la période 2001-2013 fait apparaître que 1 566 hectares (soit 131 ha/an) ont été artificialisés sur le territoire du SCoT, soit 2,4 % de sa surface totale. Par le biais de l'analyse des fichiers fonciers, le rythme de la consommation foncière a été mis à jour : 135 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été annuellement artificialisés entre 2001 et 2017.

Les espaces artificialisés sont majoritairement d'origine agricole à 81 % et des espaces naturels à 19%. Le SCoT fait le constat que ce sont principalement les terres arables qui ont le plus subi cette artificialisation (876 ha).

Cette consommation a eu principalement comme vocation l'habitat (61 %) principalement peu dense, les zones d'activités (36 %) et des zones mixtes (3%).

Conscient des enjeux liés à une consommation foncière importante, le PADD privilégie le réinvestissement de l'enveloppe urbaine et veut se donner les moyens de réduire le rythme de la consommation de moitié (chapitres 1 à 5 du défi 4 « s'inscrire durablement dans un mode de développement vertueux »). Le DOO identifie le potentiel de réinvestissement d'environ 620 ha et localise assez précisément les espaces préférentiels d'extension sur la cartographie du DOO. Couplé à ces objectifs quantitatifs et spatialisés, le DOO vise à poursuivre les efforts de compacité pour le résidentiel et proposant des densités moyennes minimum à atteindre à la commune selon la strate à laquelle elle appartient (p. 74). Au total, le SCoT

visé à démontrer qu'il atteint la baisse du rythme de consommation foncière de 48 % par rapport à celle connue entre 2007 et 2017.

En matière de paysage, le rapport de présentation, bien documenté (reprenant le contenu du SCoT en vigueur et l'élargissant ou nouveau périmètre, fait état de paysages emblématiques, mais menacés. En ce sens, le SCoT se donne comme objectif de préserver le capital agricole et la trame verte et bleue car elles contribuent à la qualité des grands paysages emblématiques du Bassin de Vie d'Avignon. Pour autant, le SCoT garde une vigilance sur le paysage du quotidien, support de qualité de cadre de vie des habitants.

L'avis des services de la Région

Préserver le foncier

Le SCoT entend répondre aux exigences du SRADDET et notamment des règles LD2-Obj47A et LD2-Obj47B. En ce sens, il vise à diviser par deux le rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de ces dix dernières années. Il ne devra donc pas dépasser 67 ha/an, sur la période de 2020-2035, soit 1 000 hectares au total d'ici 2035. Le DOO (p. 76) fait la démonstration que le rythme prévu est de 70 ha/an, soit 1 050 ha consommés d'ici 2035 (-48 %). Sont inclus, à juste titre, différents projets d'infrastructures et d'équipements relevant « du niveau régional ou national », tels que le centre pénitentiaire d'Entraigues, les projets d'infrastructures routières (LEO et déviation routière d'Orange) et les carrières dont les emprises sont estimées aux alentours de 200 ha.

Compte-tenu que le DOO localise les fronts d'urbanisation future, il aurait été souhaitable que le DOO précise, dans la définition des objectifs de consommation foncière, la ventilation de cette consommation par nature d'espaces : espaces agricoles, espaces naturels et espaces forestiers. Cette absence de ventilation de la consommation foncière ne permet pas de juger réellement des effets de l'urbanisation sur les espaces agricoles et l'économie agricole. De même, un focus matière d'incidence sur les espaces agricoles équipées à l'irrigation aurait été indispensable, compte-tenu de la forte problématique de l'irrigation agricole sur ce territoire (les zones équipées à l'irrigation représentent 70 % des espaces agricoles soit 30 050 ha). Le territoire du SCoT est particulièrement concerné par la règle LD2-Obj49A : bien qu'il préserve 98,5 % des terres agricoles potentiellement irrigables, ce sont tout de même 375 ha environ qui en seront soustraits.

Au-delà de l'aspect quantitatif, le SCoT donne la priorité au réinvestissement des espaces urbains et économiques. Cela correspond à l'esprit de la règle LD2-Obj47B. Les secteurs sont par ailleurs bien identifiés dans la cartographie du DOO. Une fois le réinvestissement effectué, le SCoT autorise les extensions urbaines, mais de manière encadrée. Le SCoT a fait le choix de les délimiter dans la cartographie. En toute logique, la délimitation doit être compatible avec la règle LD2-Obj47B. Or, il apparaît que certains potentiels fonciers pourraient y faire obstacle :

- La zone du Plan, pour les raisons déjà évoquées plus haut, (à elle seule, elle couvre 33 % du foncier économique en extension du SCoT et un peu plus d'une année de consommation foncière),
- La Zone des Mourgues à Monteux : comme évoqué en page 16, c'est ici la question de l'accessibilité qui interroge, outre un poids trop important accordé à un « pôle intermédiaire » du SCoT, bien que disposant d'une polarité d'intérêt métropolitain.
- La zone de Grange Blanche, dont l'ampleur par rapport à l'existant est importante, dont l'extension n'est pas dans le prolongement de l'urbanisation existante et dont l'urbanisation risque d'être linéaire le long de la voirie. Plus globalement, cette extension interroge par rapport à l'armature économique : le développement de foncier économique de la Communauté de

communes Pays Réuni d'Orange devant se faire sur un pôle villageois (Jonquières) et sur un pôle intermédiaire (Courthézon) et non sur Orange (cœur urbain). Il conviendrait que cette commune soit davantage support de développement de foncier économique.

Enfin, en application de l'objectif 47 du SRADDET, il conviendrait que les objectifs de densité soient réhaussés. En effet, le seuil de 15 logements/ha en densité moyenne à la commune pour les pôles de proximité apparaît trop bas et ne vient pas rompre avec le « modèle » de développement urbain. Pour comparaison, le projet de SCoT Sud Gard demande une densité de 25 logements/ha pour les villages (strate équivalente). Pour Avignon, on peut regretter que les densités minimales à respecter pour les secteurs bien desservis par les transports en commun (gare et TCSP) ne correspondent uniquement qu'à la densité moyenne imposée à la ville-centre (60 logements/ha). Or, c'est parce qu'ils sont bien desservis que ces secteurs pourraient admettre une densité un peu plus élevée que la moyenne communale admise.

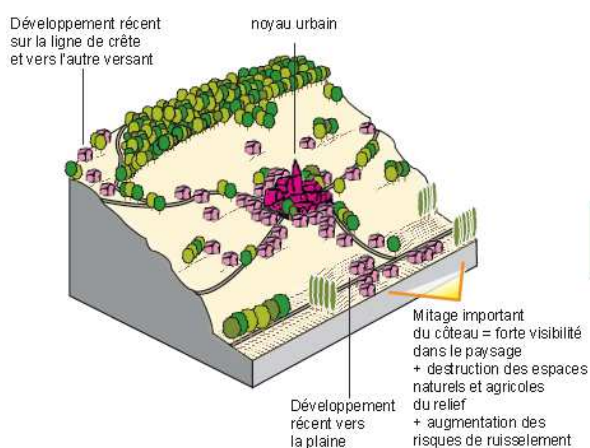
De cette manière, de même qu'en diminuant certaines extensions urbaines à vocation économique, le SCoT sera plus vertueux : il évitera l'urbanisation principalement de zones agricoles et tendra d'autant plus facilement vers la diminution par deux du rythme de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Préserver le socle naturel et paysager

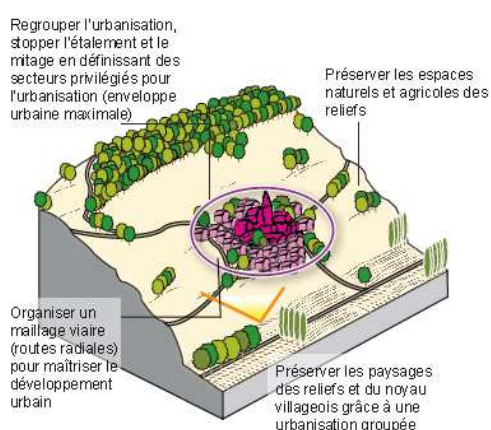
Le DOO définit plusieurs orientations visant à favoriser dans les projets d'aménagement la prise en compte du contexte locale. Il demande, en ce sens, à protéger les reliefs et contribue à l'objectif régional de préserver les identités paysagères et améliorer le cadre de vie des habitants (Objectif 48). Pour compléter cette orientation, le DOO aurait pu reprendre les schémas très didactiques présentés à la page 49 du PADD du SCoT en vigueur.

Sur les reliefs :

Mode de développement consommateur de foncier sur les reliefs



Mode de développement économe en foncier et intégré au relief



Le maintien de l'agriculture/ Délimitation des espaces agricoles à préserver

Le DOO affiche sa volonté « d'inverser le regard » dans l'approche de son territoire et contribue en cela aux objectifs 13, 48 et 49 du SRADDET. Le cartographie du DOO localise les fronts d'urbanisation future et les terres agricoles de qualité à préserver sur le long terme, les espaces agricoles de mosaïque à maintenir et les réservoirs de biodiversité agricole. Le DOO précise que les terres agricoles de qualité (à préserver sur le long terme) ont été définies en prenant notamment en compte : les zones dotées d'équipement d'irrigation collective, les périmètres AOC, la qualité agronomique...

Comme le prévoit l'article L141-10 du Code de l'urbanisme, le DOO délimite par ailleurs, de manière très précisément à l'échelle de la parcelle, des espaces à fort potentiel agricole où s'exerce une pression foncière importante. Il s'agit des secteurs suivants : les zones des foins de Montfavet, le plateau viticole de Courthézon et une partie du bassin des Sorgues située au sud du quartier de Beaulieu à Monteux.

La démarche de délimiter à la parcelle des zones agricoles à protéger au regard des risques de pression urbaine et foncière apparaît très intéressante et avec une portée prescriptive forte pour la préservation des espaces agricoles. L'exercice réalisé sur le SCoT du Pays d'Aubagne a véritablement eu un impact très fort sur les zones agricoles, dans la mesure où la délimitation au niveau du parcellaire concernait l'essentiel des secteurs agricoles du territoire du SCoT.

En l'espèce sur le territoire du Bassin de vie d'Avignon, l'exercice ne concerne que trois secteurs, certes soumis à forte pression, mais qui ne représentent pas l'ensemble des secteurs « contraints » (les zones agricoles d'Avignon par exemple). Peu d'éléments permettent d'apprécier la pertinence de ce zonage, notamment sur les marges des « fronts d'urbanisation ».

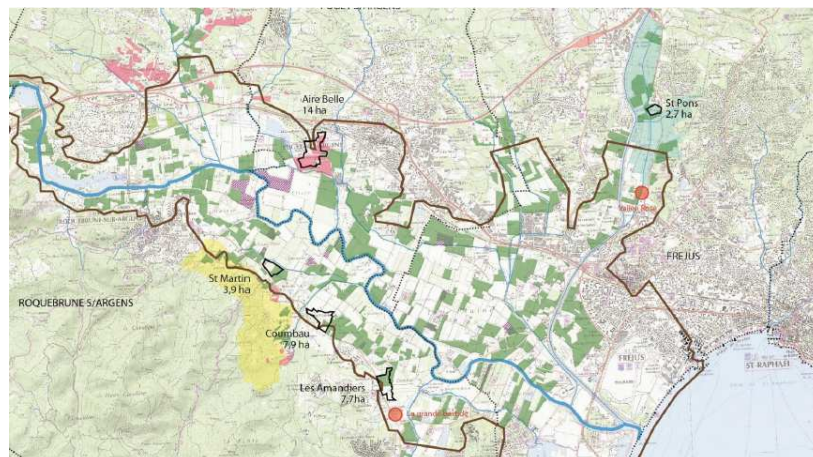
Il aurait été judicieux que le Syndicat en charge du SCoT se saisisse des outils réglementaires que sont les « zones agricoles protégées » (ZAP) et périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). En effet, le cadre réglementaire permet que l'autorité en charge de l'élaboration du SCoT porte ces démarches (article L112-2 et suivants du Code rural et de la pêche maritime et article L.143-1 et suivants du Code de l'urbanisme). Sur le territoire du SCoT, il est à noter que le Grand Avignon travaille dans le cadre d'un projet européen (FEADER) à la mise en place d'un PAEN en lien avec des enjeux d'alimentation et de circuits courts. De même, sur le secteur voisin des Coteaux d'Avignon, la Chambre d'agriculture du Vaucluse, (avec la cave coopérative de Morrières et plusieurs communes) porte un projet de zone agricole protégée (ZAP) de portée intercommunale en lien avec un projet d'extension du réseau d'irrigation agricole collectif. Il est à souligner que les démarches de type « ZAP » et « PAEN », outre leur portée sur la préservation à long terme des zones agricoles concernées, constituent de plus en plus un facteur déterminant pour l'obtention de certaines subventions publiques en matière d'investissements agricoles, notamment pour les aides aux investissements nécessaires à la modernisation des infrastructures hydrauliques agricoles et retenues collinaires (c'est le cas pour la Mesure 4.3.1 et 7.4.2 du FEADER) ou au développement de nouveaux réseaux d'irrigation agricole (Mesure 4.3.2 du FEADER). Sur le territoire du SCoT, il existe au moins deux projets d'équipements d'irrigation d'envergure (projets d'irrigation des Coteaux d'Avignon et Hauts de Provence Rhodanienne) pour lesquels il est opportun de mettre en place ce type de démarches.

Constructions agricoles et mitage de la zone agricole

Le DOO aborde à plusieurs reprises la nécessité de limiter le mitage des zones agricoles par les nouvelles constructions en prévoyant prioritairement le regroupement de ces bâtiments avec les bâtis existants afin de former un ensemble bâti cohérent (pages 15 et 18). Il propose la mise en œuvre de « modalités de regroupement des nouvelles constructions agricoles (page 18) et des zones d'activités agricoles » (page 36) pour accueillir les constructions nécessaires aux exploitations agricoles (regroupement de bâtiments de plusieurs exploitations).

Le DOO recommande la mise en place de « zones d'activités agricoles » que l'on nomme de manière habituelle les « hameaux agricoles ». La Région est très favorable à la mise en place de ce type de démarches, et soutient financièrement la création de ce type d'aménagement, dès lors qu'ils sont portés par des opérateurs publics (communes, EPCI,...) et qu'elles permettent de mettre à disposition des lots « constructibles » pour les agriculteurs à des prix accessibles, avec des cahiers des charges permettant une bonne intégration paysagère et de garantir l'usage agricole des biens sur le long terme.

En matière de « hameaux agricoles », il est à noter que jusqu'à présent seul le SCoT du territoire de la CAVEM dans le Var avait introduit ce concept dans son DOO, en allant jusqu'à définir leur implantation. La Région souligne l'initiative du SCoT du Bassin de vie d'Avignon en la matière.



5/ Extrait du DOO du SCoT de la CAVEM : localisation des hameaux agricoles

En matière de construction, il pourrait aussi être envisagé de permettre les projets d'agrivoltaïsme ou de vitivoltaïsme comme une réponse à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique (contribuant à la règle LD1-Obj19C). Une expérimentation est conduite à Piolenc sur des terrains appartenant à la chambre d'agriculture sur la qualité agronomique des sols et la qualité des raisins sous ombrières photovoltaïques.

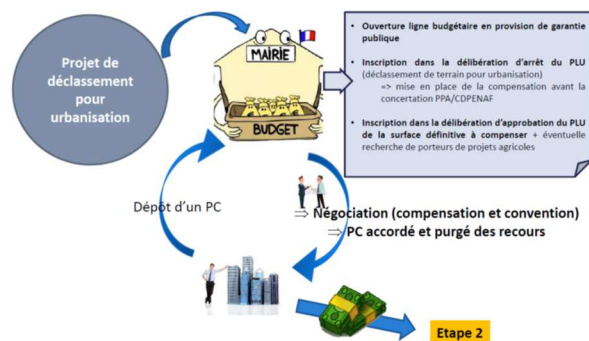
Focus sur les espaces agricoles équipés à l'irrigation

Le DOO traite de manière assez faible les questions de préservation des espaces agricoles équipés à l'irrigation, qui représentent 70 % de la totalité des espaces agricoles du territoire, avec une répartition assez inégale sur le territoire (le « Nord viticole du territoire » et la partie gardoise ne sont que faiblement équipés). Le DOO identifie les zones irriguées/irrigables comme un des critères prioritaires dans la définition des secteurs agricoles à protéger sur le long terme.

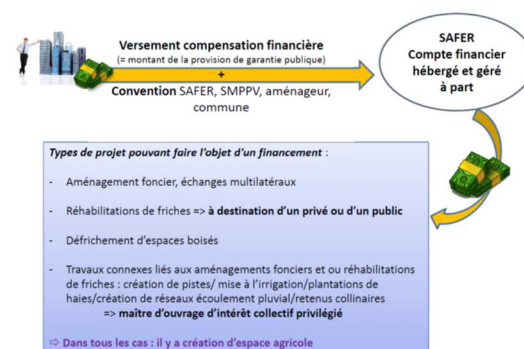
La Région a défini dans le SRADDET un axe fort en matière d'irrigation agricole en fixant un objectif de « zéro perte de surface équipée à l'irrigation à l'horizon 2030 ». La règle qui en découle préconise en la matière l'application du principe « éviter-réduire-compenser ». Sur un territoire où l'essentiel des zones agricoles sont concernées et où l'essentiel du développement urbain se fait sur ces zones, l'évitement est un exercice complexe voire impossible, d'autant que les réseaux d'irrigation sont situés là où l'urbanisation doit se faire en priorité pour des logiques de « polarité urbaine ».

Aussi, afin de prendre en compte la règle du SRADDET, la Région préconise que le DOO développe un système de « compensation » permettant de maintenir le potentiel de « terres irriguées » (enjeux de plus en plus prégnants compte-tenu des enjeux liés au changement climatique notamment), à l'image du travail réalisé par le Syndicat mixte en charge du SCoT de Provence Verte Verdon (Var) qui a élaboré un système de compensation agricole, qui sera prochainement expérimenté (le SCoT a été approuvé en janvier 2020). Celui-ci va un peu plus loin que celui développé à la page 22 du DOO.

Etape 1 = projet de déclassement => procédure



Etape 2 : versement de la compensation financière



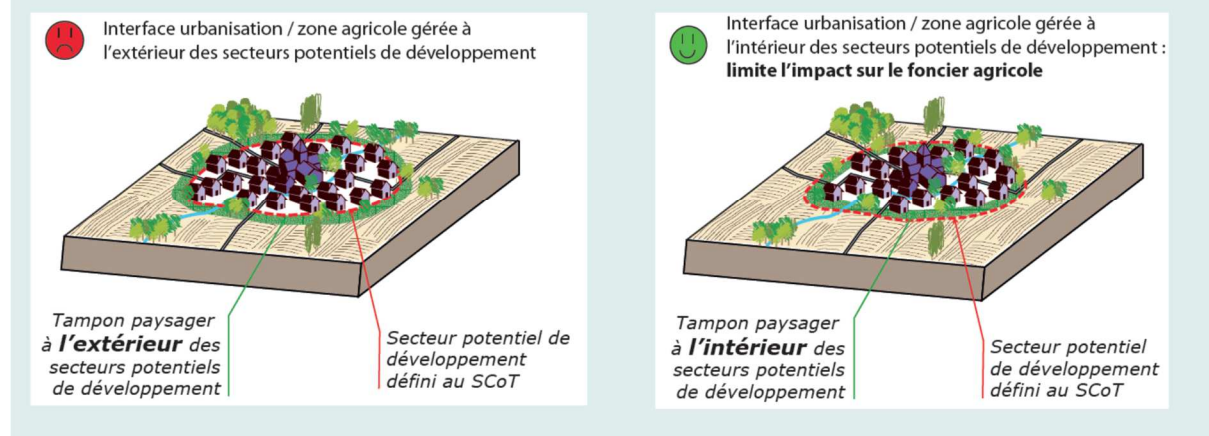
Nota Bene : Fonds = pourcentage du terrain viabilisé vendu

6/ Schéma « compensation agricole » - SCoT Provence Verte Verdon

Cohabitation agriculture et futurs « fronts d'urbanisation »

Le DOO du SCoT du Bassin de Vie d'Avignon, à l'instar de celui du territoire « Vaison Ventoux » intègre des préconisations relatives à la cohabitation entre les pratiques agricoles (et plus particulièrement les traitements phytosanitaires) et les nouveaux « fronts d'urbanisation ». En effet, le SCoT impose la création de « zones tampons » entre l'urbanisation future et les terres agricoles, intégrées dans l'emprise de l'enveloppe urbaine. De même, le document déconseille fortement l'implantation d'équipements recevant du public (ERC : écoles,...).

Zone tampon imposée entre l'urbanisation future et les terres agricoles, intégrée dans l'emprise de l'enveloppe urbaine



Le DOO, en abordant ce sujet primordial, fait le lien avec l'objectif 21 du SRADDET qui vise à protéger la santé des riverains. Le document prend d'ores et déjà les devants vis-à-vis de la réglementation qui s'annonce sur les « zones non traitées » dans le cadre de la loi Agriculture alimentation du 30 octobre 2018 (dite loi "ÉGALIM"). Il aurait pu être précisé, notamment en définissant la nature des « aménagements paysagers » : distances de recul, nature et alignement des arbres à utiliser, ...

✓ **METTRE EN ŒUVRE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET ENERGETIQUE, GERER LES RESSOURCES NATURELLES ET LES DECHETS, PREVENIR ET GERER LES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES ET PRESERVER LA SANTE DES HABITANTS**

Ce que dit le territoire

Afin de traiter l'ensemble de ces thématiques, le SCoT s'appuie sur les défis 2 « constituer un territoire exemplaire en matière agricole, écologique et énergétique » et 4 « s'inscrire durablement dans un mode de développement vertueux ». Il a fait préalablement le constat qu'il dispose d'une biodiversité remarquable mais fragilisée par la fragmentation du réseau écologique. Aussi, le PADD fixe comme ambition la reconquête de la biodiversité et la richesse écologique comme cap. Il veillera aussi à ce que la nature soit aussi déployée dans la ville.

Par ailleurs, bien qu'il voie encore un bilan énergétique déficitaire, la production d'énergies renouvelables est dynamique. Cependant, une part assez importante des ménages vauclusiens se trouvent dans une situation de précarité énergétique : l'amélioration de la performance énergétique du bâti est primordiale. Le PADD veut donc tendre vers un urbanisme énergétique et climatique résilient. Il accélérera la production photovoltaïque en mobilisant uniquement le bâti.

En matière de ressources en eau, le SCoT identifie comme enjeux deux bassins versants identifiés comme déficitaires, une pression forte sur la Durance, des secteurs vulnérables aux pollutions et des champs captant non sécurisés qu'il est nécessaire de protéger. Le PADD conditionne les choix d'aménagement à la préservation de cette ressource. Autre ressource naturelle : les carrières et gravières ont été considérées comme un potentiel à préserver.

Concernant la valorisation et la gestion des déchets, le SCoT reconnaît qu'une marge de progression existe, notamment au niveau de la production d'énergie.

Enfin, le rapport de présentation appelle à diminuer la vulnérabilité des populations face aux risques, aux pollutions et aux nuisances. Le PADD cherche en ce sens à composer avec les risques pour favoriser la sécurité des biens et des personnes, mais aussi à concevoir un aménagement qui améliore la santé des populations.

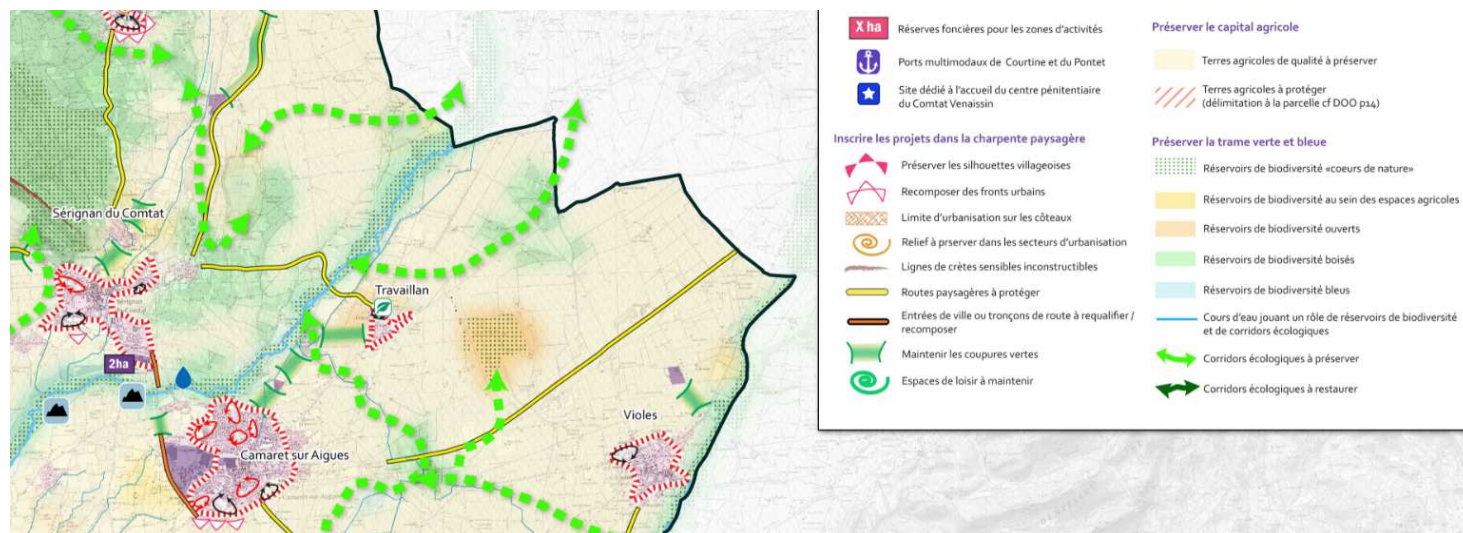
L'avis de la Région

Transition écologique

Comme évoqué plus haut, le PADD dispose que le capital agricole et écologique sera le canevas du développement urbain. Reprenant le concept « d'inversion du regard », qui avait développé pour la première fois dans le SCoT de Montpellier Agglomération, le SCoT impose que le développement urbain s'établisse en fonction du rôle écologique des terres agricoles et des réservoirs de biodiversité, et non plus l'inverse. Il est, à cet effet, à souligner la qualité de l'état initial de l'environnement et diagnostic territorial sur thématique. Ils permettent d'identifier parfaitement les enjeux liés à la protection et à la préservation de la biodiversité sur le territoire. Ils mettent en évidence que la biodiversité du territoire est bien souvent une biodiversité aquatique et de zones humides. Le DOO définit des orientations précises selon les différents types de réservoirs de biodiversité (« cœur de nature », boisés, etc. cf. pages 14 et 15) ainsi que pour la préservation et la remise en état des corridors écologiques. La cartographie du DOO les localise finement et veille à tisser les liens avec les territoires limitrophes. Le résultat apparaît compatible avec les règles LD2-Obj50A et B. La prise en compte de l'objectif 50 semble satisfaisante, mais elle aurait pu être complétée par une approche de la problématique de la trame

noire. La fragmentation de la biodiversité peut aussi être provoquée par l'éclairage urbain. Les espaces artificialisés ne représentent que 25 % de la surface du SCoT. Pourtant, certains d'entre eux présentent une longue continuité de bâti pouvant jouer un rôle de coupure (Les Angles-Avignon-Vedène).

Ceci n'est pour autant pas irréversible. En effet, la réintroduction de la nature en ville, développée au chapitre 1.2 (p. 17), est une solution. Il conviendrait de renforcer cette ambition, en rajoutant, là aussi, une orientation afin de promouvoir et préserver une trame noire en milieu urbain.



7/ Extrait de la cartographie du DOO - illustrant la prise en compte de la TVB

Transition énergétique

Le DOO définit précisément comment il envisage d'atteindre ses objectifs de production d'énergie renouvelable (tableau page 32). En ce sens, il contribue tout à fait à l'objectif 19 du SRADDET. Les espaces prioritaires pour le développement du photovoltaïque sont déclinés précisément dans le DOO, démontrant qu'il ne fait pas obstacle à la règle LD1-Obj19C du SRADDET. Il est, à cet effet, à souligner que le SCoT prend l'engagement d'orienter le développement du photovoltaïque uniquement sur des espaces déjà artificialisés, l'interdisant dans les espaces naturels et agricoles. Le besoin foncier lié à la production d'énergie d'origine photovoltaïque est compris entre 40 et 60 ha (p. 76 du DOO). De plus, il est à noter que le SCoT promeut le développement du petit éolien ou de l'éolien individuel.

Concernant la sobriété énergétique, prônée par l'objectif 12, le DOO liste plusieurs actions, dont il mériterait d'être ajouté, tel que le permet l'article L141-22 du Code de l'urbanisme et l'y incite la règle LD1-Obj11A, la définition des secteurs subordonnés à l'obligation de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées. En écho à la règle LD1-Obj12C, le SCoT porte l'ambition de rénover 2 700 logements par an (correspondant aux indications de la fiche territorialisée du SCoT de la stratégie régionale Neutralité Carbone). Il vise aussi des baisses de consommation d'énergie correspondant à celles affichées à l'objectif 12 du SRADDET. Les leviers pour le SCoT permettant d'atteindre ces objectifs sont assez limités. Ils relèvent davantage du champ d'application PCAET. A ce propos, le DOO veut mettre en œuvre une coordination des PCAET à l'échelle du Bassin de Vie d'Avignon. Cette ambition est positive, mais elle pourrait être plus ambitieuse en confiant au Syndicat mixte du SCoT, l'élaboration d'un PCAET unique, gage d'une plus grande cohérence et homogénéité, et contribuant à l'objectif 65, promouvant une solidarité dans la gestion de l'énergie, et à l'objectif 67 visant à « consolider l'ingénierie de la connaissance territoriale pour renforcer la mise en capacité des territoires ».

Ressource en eau

Cette ressource va devenir un enjeu majeur pour le territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le SDAGE vise d'ailleurs à réduire de 40 % les prélèvements sur l'Aigues et de 30 % sur l'Ouvèze. Ainsi, le DOO (p. 22) conditionne l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau potable. Par ailleurs, le SCoT demande à rénover les réseaux d'adduction à l'eau potable et de prendre toutes les mesures de réduction de consommation d'eau dans les projets d'aménagement (récupération des eaux de pluie par exemple). Ces dispositions, certes assez généralistes, contribuent cependant à la règle LD1-Obj10A.

Outre la question de la quantité, le DOO lutte contre les atteintes de la qualité de la ressource en eau. Pour cela, il localise les champs captant d'adduction à l'eau potable dans sa cartographie, dont il demande la protection selon une gradation entre périmètre de protection immédiat, rapproché ou lointain. Ces dispositions ne sont pas particulièrement volontaristes, mais elles contribuent cependant à la règle LD1-Obj14B du SRADDET.

Enfin, le DOO veut redonner aux sols leur rôle naturel d'éponge. En cela, il ambitionne de limiter l'imperméabilisation nouvelle des sols (p. 24) et désimperméabiliser l'existant. Il tente, en ce sens, de répondre à l'objectif du SDAGE de désimperméabiliser à hauteur de 150 % des surfaces nouvellement artificialisées en compensation. Il est à souligner la démonstration faite par le SCoT qui reconnaît de ne pas parvenir à atteindre l'ambition du SDAGE, mais qu'il s'en approche en atteignant un ratio de 117 % (calculs présentés à la page 25). Il justifie les raisons pour laquelle l'objectif de 150 % est inaccessible pour ce territoire. Malgré tout, les efforts inscrits dans le SCoT participent à une bonne application de la règle LD1-Obj10C.

Prévention et gestion des déchets

Le SRADDET a pour objectif de rattraper le retard de la Région dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. A l'image de la région dans son ensemble, et comme évoqué dans le rapport de présentation, le territoire doit véritablement progresser en la matière.

Ainsi, la règle LD1-obj 25 A du SRADDET: « Élaborer des stratégies de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes) et prévoir les équipements afférents compatibles avec la planification régionale », est motivée par les éléments suivants. Cette règle a pour vocation d'orienter et coordonner l'ensemble des actions menées par les pouvoirs publics et les organismes privés. Il est ainsi demandé d'élaborer des stratégies territoriales de prévention et de gestion des déchets, en prévoyant les équipements afférents compatibles avec la planification régionale de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes) présentée dans le SRADDET (chapitre 3.4. Règles en matière de prévention et gestion des déchets). Les documents d'urbanisme et de planification devront exprimer ces stratégies territoriales et s'appuyer sur les fondements légaux et les obligations légales existantes. »

Cette règle est complétée par la LD1- Obj 25B, dont la motivation est la suivante : « La gestion territoriale des déchets et des ressources secondaires nécessite une anticipation foncière pour permettre l'émergence des équipements d'accueil, de transit et de transformation à l'échelle des bassins de vie. En première intention, et pour les unités industrielles, les friches et terrains dégradés sont à privilégier ». En substance, elles signifient qu'à l'échelle du territoire, et pour l'ensemble des déchets produits (par les ménages, les entreprises, le BTP), le SCoT doit proposer une stratégie, notamment traduite en termes d'infrastructures de regroupement, transit, tri, voire de valorisation des déchets, infrastructures spatialisées dans les documents graphiques. Cette stratégie est à intégrer dans la réflexion sur le foncier.

Le PADD ne reprend pas suffisamment à son compte ces éléments. Cependant, le DOO liste les actions qui seront menées, à l'initiative du SCoT : (p.34) travaux de mise en sécurité pour la CCSC, etc. Il veille aussi à appliquer la règle LD1-Obj25B en reprenant strictement l'obligation d'orienter « prioritairement les nouvelles implantations d'équipements de prévention et de gestion des déchets vers des friches industrielles ou des terrains dégradés, dans le respect des principes de proximité et d'autosuffisance », en définissant un cadre. Il devrait aller plus loin, tant la situation du territoire en la matière le nécessite. En effet, ce SCoT couvrant 4 EPCI, il pourrait anticiper la « réflexion de la création de nouvelles unités de tri ou à la modernisation d'unités existantes », en les localisant. Celles-ci ont un impact territorial assez fort et méritent d'être anticipées bien en amont, tant leur implantation ou leur développement soulève des réticences, retardant ensuite leur réalisation.

Concernant l'objectif 26 (économie circulaire), les dispositions du DOO ne se contentent que du strict minimum. Considérant la situation du territoire, des efforts plus importants étaient attendus, même s'il faut reconnaître que la question de la prévention et la gestion de déchets fait partie de ces champs nouveaux d'exploration des SCoT. Ainsi, il aurait pu être envisagé :

- Dans les opérations d'aménagement, prévoir des espaces fonciers pour des activités liées à l'économie circulaire (unités de gestion des déchets, ressourceries, compostage de proximité, unités de valorisation...);
- Favoriser le regroupement des entreprises et la mutualisation des biens et des services dans les stratégies de développement économique, dans une perspective d'écologie industrielle et territoriale ;
- Introduire de la flexibilité dans la conception des bâtiments (réaffectation des usages, surélévation pour densifier...) et aussi dans leur évolution (selon les principes de l'urbanisme transitoire⁸).

Au total, la prise en compte des objectifs 25 et 26 (et de leurs règles) apparaît en-deçà de ce qu'exige la situation du territoire en la matière.

Prévenir et gérer les risques technologiques et naturels

L'objectif 10 du SRADDET appelle à concevoir des projets de territoires prenant en compte un spectre géographique et temporel large en matière de prévention et gestion des risques. Le PADD et le DOO listent précisément les principaux risques impactant le territoire et les orientations afférentes. Les secteurs les plus sensibles sont décrits et/ou délimités dans la cartographie du SCoT (mouvements de terrain). Ainsi, les « espaces privilégiés pour les extensions urbaines » ont été délimités en fonction des prescriptions des Plan de prévention du risque d'incendie de forêt et les principes relatifs aux zones d'aléa. Ils ont aussi pris en compte le risque « mouvement de terrain » et le risque d'inondation.

Concernant le risque d'inondation, la commune d'Avignon est fortement impactée. Afin de combiner le rôle principal de pôle urbain devant concentrer une part importante du développement urbain avec la réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation, le DOO dispose que l'aménagement du secteur de

⁸ Cf : Note rapide 741 (page 5) de Février 2017 de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France : « Le décret du 28 décembre 2015 modernisant le PLU offre la possibilité, dans les zones urbanisées et à urbaniser, de créer des secteurs sans règlement, dans lesquels des OAP sont définies. Ces nouvelles OAP introduisent une certaine souplesse dans la conception du cadre de planification, qui pourrait le cas échéant faciliter l'urbanisme transitoire. Il est à noter que ce nouvel outil n'ouvre pas pour autant à la déréglementation sur une portion de territoire : d'une part, les items obligatoires de ces OAP spécifiques sont définis par le code de l'urbanisme; d'autre part, les OAP en question – qui font l'objet d'une justification dans le PLU– doivent permettre la mise en œuvre du PADD. En outre, les dispositions d'ordre public du règlement national de l'urbanisme continuent de s'y appliquer ». Il pourrait être envisagé qu'un SCoT incite les PLU à créer de telles dispositions.

Confluence (déjà évoqué plus haut) doit être l'occasion d'innover sur le sujet et pourra aussi contribuer à l'objectif 11 du SRADDET.

Au total, le SCoT vise à améliorer la connaissance et l'anticipation des risques, comme le demande l'objectif du 11 du SRADDET. Il aurait pu néanmoins indiquer aussi les effets cumulatifs des risques, dans un contexte de changement climatique.

Préserver la santé des habitants

Le SCoT cherche à contribuer à l'objectif 21 et sa règle ad hoc, en dédiant un chapitre dans le PADD et le DOO à la nécessité de « concevoir un aménagement qui améliore la santé des populations ». Il indique à juste titre que le choix des aménagements constitue un important levier de prévention et de promotion de la santé. Pour autant, ces chapitres auraient pu être davantage développés. En effet, une partie du territoire est couverte par un Plan de protection de l'atmosphère et en ce sens, le SRADDET demande une vigilance particulière. Ainsi, le SCoT pourrait être plus précis sur les orientations attendues en matière de gestion des nuisances sonores et d'intervention sur les sols pollués, qui reprennent certes les dispositions de la règle LD1-Obj21, mais qui auraient mérité des orientations moins généralistes (délimitation cartographique des secteurs bruyants/calmes, par exemple). Il est cependant à noter, dans le PADD, qu'il est favorisé la production locale de denrées alimentaires saines, faisant partiellement écho à l'objectif 18 du SRADDET, tout comme la volonté dans le DOO de faciliter les circuits courts et les marchés (p. 50).

Enfin, bien que la pandémie se soit déclarée après l'arrêt du SCoT et cela ne soit pas listé expressément dans l'énoncé de la règle, le SRADDET fait le constat que le lien entre santé et urbanisme s'est perdu lors des cinquante dernières années. La pandémie actuelle de COVID-19 doit interroger à nouveau sur ce lien qui met en perspective de nombreuses thématiques : la biodiversité, les circuits d'approvisionnement, la mobilité, la relation ville-campagne, l'économie, le tourisme, les formes urbaines, l'espace public. Comme l'en informe un article du Monde⁹, « les mesures sanitaires déployées pour lutter contre les grandes pandémies ont fortement contribué à dessiner l'urbanisme, notamment à partir du XIII^e siècle ». Des aménagements temporaires sont expérimentés¹⁰ et pourraient tout-à-fait s'inscrire dans l'esprit d'un urbanisme transitoire : un aménagement temporaire, léger, modulable. Le SCoT de par son calendrier a une réelle opportunité pour s'approprier cette situation de crise sanitaire et en définir, éventuellement, de nouvelles orientations cadres¹¹.

⁹ https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2020/03/30/comment-les-epidemies-ont-modele-nos-villes_6034868_4811534.html

¹⁰ <http://theconversation.com/sinspirer-de-lurbanisme-tactique-pour-adapter-les-villes-a-la-distanciation-sociale-136642>

¹¹ <https://www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/chroniques-des-confins/les-villes-face-aux-crisis-sanitaires-entre-densification-et-deconcentration.html>

Synthèse

La Région souligne la qualité de la concertation menée tout au long de la révision du SCoT. De nombreuses réunions, élargies bien au-delà des seules PPA, ont été régulièrement organisées. Le nombre conséquent de participants à chaque réunion en traduit la qualité, mais aussi les attentes fortes vis-à-vis de ce territoire stratégique. Ainsi, la Région salue l'esprit dans lequel le SCoT a essayé d'être bâti : harmonisation des orientations de chacun des 4 EPCI composant son territoire et nécessaire harmonisation des orientations de chaque SCoT limitrophes. Autre point fort du SCoT, la qualité des documents le composant. Le rapport de présentation présente bien la situation du territoire et les enjeux induits. L'effort fait pour démontrer l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et notamment le SRADDET est à souligner. Le Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ainsi que le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) sont bien structurés et équilibrés. Enfin, la cartographie du DOO est clairement un point fort de ce document et en facilite la compréhension.

Globalement, la Région partage les orientations de ce SCoT qui, sur de nombreux aspects, rejoignent les objectifs définis dans le SRADDET. Il s'agit notamment de la stratégie économique et de l'aménagement commercial (particulièrement volontariste), la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique, la préservation de la biodiversité et de la qualité des paysages, et enfin l'aménagement numérique. Des améliorations peuvent cependant être apportées au document : cela concerne principalement l'ambition démographique et de production de logements, le choix d'implantation de certains secteurs à urbaniser et la prise en compte de la thématique de la prévention et gestion des déchets.

Au regard de ces éléments, la Région a produit une contribution argumentée permettant de justifier un **avis favorable** sur le projet de SCoT du Bassin de Vie d'Avignon, assorti de :

- **Trois réserves** portant sur :
 - o Une ambition démographique et, par voie de conséquence, une production de logements trop dynamiques par rapport aux tendances actuelles et à l'objectif du SRADDET,
 - o L'implantation de trois zones devant être urbanisées allant à l'encontre de certaines dispositions du SRADDET (consommation de foncier agricole de valeur, accessibilité ne permettant pas d'avoir d'alternatives crédibles à la voiture particulière ou poids lourds),
 - o La thématique de la prévention et gestion des déchets, à développer ;
- **Trois recommandations** visant à renforcer la portée de ce document de planification :
 - o Une répartition plus équilibrée de l'implantation de l'emploi entre le tissu urbain mixte et les zones d'activités,
 - o Une répartition au profit du cœur urbain plus ambitieuse pour l'accueil de population et la production de logements,
 - o Une meilleure cohérence avec la stratégie régionale des pôles d'échanges multimodaux du SRADDET notamment pour l'aménagement et la réouverture de certaines gares ;

Cinq remarques sont également formulées visant à améliorer la qualité du projet de SCoT pour le rendre plus opérationnel :

- o Procéder à la définition plus précise d'orientation d'aménagement sur le site d'Avignon Nord, considérant son potentiel et ses problématiques,
- o Procéder à des orientations plus fines en matière de logistique en général et de logistique urbaine en particulier,
- o Préciser la part des logements abordables prévus et leur localisation préférentielle,
- o Procéder à un mécanisme de compensation de perte d'espace agricole plus volontariste,
- o Se saisir du contexte de crise sanitaire pour développer l'ambition de concevoir un aménagement améliorant la santé des populations.