

CCI des Hautes Alpes

Saint-Brieuc
24 bis, Bd Charner
22000 Saint-Brieuc
Tél. 02 96 68 43 43

Nantes
5, rue de Gorges
Place Royale
44000 Nantes
Tél. 02 40 20 38 38

Paris
110, Bd Saint-Germain
75006 Paris
Tél. 01 44 07 14 80

Web
www.cibles-strategies.com
accueil@cibles-strategies.com

cibles & stratégies
marketing communication

**Buès.&
Associés**
AVOCATS À LA COUR

Avis sur le projet du SCOT de l'aire Gapençaise

Mars 2013



Avant propos

Nous avons l'honneur de revenir vers vous, au terme d'une première analyse du Projet de SCOT arrêté le 19 février 2013 par le Conseil Syndical du Syndicat Mixte pour l'Elaboration d'un SCOT de l'Aire Gapençaise. Plus précisément, le Syndicat Mixte a :

- Par une première délibération du 19 février 2013 : approuvé le bilan de la concertation publique ; il sera revenu sur ce point ; et arrêté le SCOT de l'Aire Gapençaise.
- Par une seconde délibération du même jour, adopté le Document d'Aménagement Commercial ; il sera revenu sur ce point.

Le projet de SCoT tel qu'il vous a été notifié, suscite les objections suivantes :

- La réduction des surfaces foncières dédiées à l'activité économique (247 ha prévus par les communes - 95 hectares retenus dans le SCoT) qui freine les possibilités de création d'emploi.
- Les besoins du secteur de l'artisanat ne sont pas pris en compte.
- Le projet de territoire est marqué par l'économie résidentielle qui reste surreprésentée par rapport à l'économie productive.

C'est en considération de ces défauts majeurs que l'analyse a été établie, dans la double perspective d'un avis défavorable de l'Assemblée de la CCI et d'une saisine de la Commission visée à l'article L.121-6 du Code de l'Urbanisme. La Commission de conciliation disposera d'un délai de deux mois pour se prononcer sous la forme de propositions, de sorte que l'enquête publique sera retardée. Ce délai de deux mois n'est pas prescrit à peine de dessaisissement de la Commission.

Selon l'article R.121-13 du Code de l'Urbanisme : « Les propositions de la commission sont notifiées, à la diligence de son Président, à la personne publique chargée de l'élaboration du document d'urbanisme faisant l'objet de la procédure de conciliation, ainsi qu'à la personne publique qui a saisi la commission. Elles sont affichées et tenues à la disposition du public : à la Préfecture, à la ou aux Mairies ou au siège de l'établissement public chargé de l'élaboration du document et, dans ce cas, aux mairies des communes membres concernées ».

Nous vous soumettons ainsi cette note destinée à exprimer l'analyse juridique d'une part et l'analyse technique d'autre part.

Bernard Cazin
Cabinet Buès et associé
Avocat

David Lestoux
Cabinet Cibles & Stratégies
Directeur Associé

Saint-Brieuc
24 bis, Bd Charner
22000 Saint-Brieuc
Tél. 02 96 68 43 43

Nantes
5, rue de Gorges
Place Royale
44000 Nantes
Tél. 02 40 20 38 38

Paris
110, Bd Saint-Germain
75006 Paris
Tél. 01 44 07 14 80

Web
www.cibles-strategies.com
accueil@cibles-strategies.com

cibles & stratégies
marketing communication

Avis sur le rapport de présentation



Avis sur le rapport de présentation

L'absence d'analyse prospective et d'ambition

Le diagnostic réalisé et synthétisé dans le rapport de présentation du SCOT propose une analyse fine et documentée des phénomènes ayant marqués l'évolution de notre territoire depuis une voire deux décennies.

Si ce retour en arrière est nécessaire, il ne doit pas constituer le seul élément d'appréciation des évolutions futures d'un territoire. Même si le socle démographique repose sur le modèle d'analyse prospective de l'INSEE néanmoins, l'ensemble des techniques de diagnostic utilisées en matière de démographie, économie, habitat se limitent à projeter les tendances observées et ne prennent en compte aucunement une démarche volontariste de développement pour infléchir les tendances.

Ainsi toute l'analyse repose sur une projection qui prend comme inéluctable le caractère résidentiel de notre territoire avec en corollaire un vieillissement de la population et une certaine paupérisation. A aucun moment un autre scénario apparaît faisant place à une vision qui tendrait à œuvrer pour un repositionnement de notre territoire pour relever les défis d'avenir.

Les seules ambitions énoncées dans le rapport de présentation s'ancrent dans un modèle « réductif » et non « prospectif : réduction du rythme de construction, réduction du foncier, réduction des tailles de parcelles... Si nous validons la volonté de maîtrise de la consommation des terres agricoles, la volonté d'un environnement préservé pour valoriser l'activité touristique, nous souhaitons rappeler que l'activité économique de notre territoire ne se limite pas à ces deux secteurs...sauf à vouloir positionner notre territoire comme de l'espace vert de la région grenobloise. L'ensemble des choix et orientations contribuent à créer de fortes limites à l'initiative économique.

Nous développons ci-après nos observations quant aux éléments de diagnostic, thématique par thématique.

Avis sur le rapport de présentation

1. L'habitat

Le diagnostic rappelle que notre département se place au 9^{ème} rang national pour ce qui concerne l'attractivité résidentielle. Derrière ce satisfait, il convient de s'interroger sur les raisons de cette attractivité, de cette économie résidentielle dynamique qui façonne nos villes, nos bourgs, nos stations ? A un évènement préservé ? Oui. Mais aussi à un modèle d'habitat basé sur la maison individuelle, sur une forme d'habitat peu dense qui accentue le confort de vie et qui stimule les flux migratoires. Notre attractivité territoriale que le diagnostic identifie comme notre moteur principal de développement est fragile.

Alors pourquoi vouloir modifier dans une telle ampleur ce modèle alors qu'il est porteur de développement et de renouvellement ? Le diagnostic n'apprécie à aucun moment les effets de la densification drastique de l'habitat sur l'attractivité territoriale. Nous validons la recherche d'une densification de l'habitat, l'évitement de la péri-urbanisation. Mais nous insistons sur la nécessité d'éviter l'habitat diffus mais nous ne validons pas la réduction drastique des tailles moyennes de parcelles qui remettrait en cause notre attractivité territoriale.

Avis sur le rapport de présentation

2. Le foncier économique

Comme pour l'habitat, l'analyse sur le foncier économique et l'activité économique semble oublier les réalités territoriales au profit d'une position qui vise à réduire l'initiative économique.

① La spatialisation du foncier

Le diagnostic pointe l'émiettement du foncier. Réduire l'analyse de la structuration économique à cet indicateur limite la pertinence du bilan. Il convient avant tout de s'interroger sur la raison de cet émiettement et sur la destination du foncier avant de tirer toute conclusion. Si le foncier peut apparaître émietté, c'est qu'il répond avant tout à l'armature du territoire et à la typologie des activités :

- Il répond à la logique d'économie présentielle que le SCOT défend. L'économie présentielle favorise les petites structures de proximité (artisanat). On note donc une incohérence entre l'analyse (économie présentielle, petite structure) et l'objectif (mettre fin à l'émiettement).
- Il s'agit de foncier destiné, dans les plus petites communes, à accueillir de l'artisanat de proximité. Sa concentration sur un nombre réduit de sites n'aura alors aucune cohérence avec les besoins des artisans.

D'autre part, l'alinéa « contribution au volume d'emploi local » (p96) souligne le faible impact des zones d'activités sur l'emploi. Là encore, une erreur manifeste d'appréciation apparaît par la comparaison des statistiques avec celles de territoires n'ayant aucun traits communs avec l'aire Gapençaise. Comment peut-on comparer ces données avec celles d'agglomérations beaucoup plus importantes.

La comparaison avec des typologies de territoires similaires fait apparaître une toute autre lecture. Les zones d'activités de l'aire Gapençaise ont une contribution similaire en terme d'emploi que sur des territoires comparables à faible densité industrielle.

Avis sur le rapport de présentation

2. Le foncier économique (suite)

② Les besoins fonciers à 20 ans

Là encore, l'analyse prospective proposée ne se base que sur la transcription de tendances observées sur les 10 dernières années oubliant d'intégrer l'impact des changements économiques que nul ne peut ignorer. L'analyse des données en foncier doit être recalculée. En effet, la réduction proposée (34 hectares consommés entre 2002 et 2010, recalculée sur 20 ans pour atteindre 74 hectares) incohérente avec le diagnostic sur la consommation des terres agricoles. En effet, p227 du rapport de présentation, il est expressément relevé qu'avec 34 ha consommés entre 2002 et 2010 « le développement économique dédié, une source d'artificialisation relativement réduite ». En outre ce calcul :

- N'intègre pas une stratégie économique proactive qui doit permettre de repositionner l'économie territoriale pour garantir l'emploi en s'appuyant sur de nouvelles filières économiques (économie verte...).

- Oublie de prendre en compte les mutations des activités artisanales. La préparation de la transmission des entreprises dans les secteurs du bâtiment implique la séparation habitat/atelier et nécessitera demain des besoins plus importants en foncier.
- S'appuie, pour calculer les perspectives d'emploi, uniquement sur les évolutions démographiques (!) actant ainsi que l'activité économique du territoire n'est faite que pour répondre aux besoins des habitants (p107). Le calcul démontre une méconnaissance des mécanismes économiques. L'économie n'est pas simplement du commerce et de l'artisanat conçus pour répondre aux besoins des habitants. L'économie c'est aussi de la production industrielle, du BTP, dont l'ambition est un développement d'activité au-delà des limites administratives !
- Est incohérent avec les constatations statistiques citées p 35 du rapport de présentation qui montre que l'emploi progresse plus vite que la population (sur la période 1999-2009 / + 19,5% contre 13,8% pour la population). En effet, l'emploi progressant plus vite que la population. Les besoins en fonciers ne peuvent être calculés sur un prorata par rapport aux évolutions de population.

Avis sur le rapport de présentation

3. Le développement économique

Le rapport de présentation sur le volet économique souligne le renforcement de la contribution de la sphère économique présentielle dans l'économie globale par rapport à la sphère productive (p53 du rapport de présentation). Si nous validons ce constat qui est une réalité, nous ne pouvons accepter de la prendre comme postulat de base par la réflexion qui nous engage au travers du SCOT. Au contraire, il faut agir pour relancer la sphère productive pour ancrer durablement notre territoire sur des activités porteuses d'avenir et qui permettent d'importer un chiffre d'affaires et de ne pas seulement se limiter à une économie en vase clos. Construire notre avenir économique en se basant uniquement sur l'économie présentielle (services, commerce, tourisme), c'est prendre des risques de :

- Poursuivre la logique d'une activité saisonnière.
- Continuer à amplifier le phénomène de vieillissement de la population par l'absence d'activité attirant des jeunes actifs et persister dans notre difficulté à proposer à nos enfants des solutions pour vivre sur notre territoire.
- Rester à l'écart des mutations économiques pour se recentrer sur un développement qui n'aurait comme objectif que de construire une réserve naturelle Gapençaise.
- Favoriser la précarisation des plus démunis en ne proposant pas de relais de croissance, pas de moteur de développement.
- Oublier de développer des solutions pour soutenir l'économie de niche (p86/88 du rapport de présentation) que le diagnostic met en évidence.

Avis sur le rapport de présentation

4. L'artisanat

Pourtant première entreprise de France, l'artisanat est le grand absent du rapport de présentation. On parle ici de l'artisanat du bâtiment, de la mécanique, de l'artisanat de production. A aucun moment, les réalités et les perspectives de plusieurs milliers d'entreprises ne sont prises en compte. Pourtant de réelles questions sont aujourd'hui posées :

- Comment séparer l'habitat de l'atelier pour permettre aux entreprises de sortir du secteur résidentiel pour gagner en attractivité commerciale, en attractivité sociale, pour améliorer le confort des salariés et pour préparer la transmission des entreprises ?
- Comment relever les défis de la rénovation du bâti en développant les compétences ?
- Comment rendre le territoire attractif pour attirer des actifs qui répondront aux besoins humains de nos entreprises ?

Nous nous étonnons de cet oubli qui remet en cause la cohérence même des prescriptions.

Saint-Brieuc
24 bis, Bd Charner
22000 Saint-Brieuc
Tél. 02 96 68 43 43

Nantes
5, rue de Gorges
Place Royale
44000 Nantes
Tél. 02 40 20 38 38

Paris
110, Bd Saint-Germain
75006 Paris
Tél. 01 44 07 14 80

Web
www.cibles-strategies.com
accueil@cibles-strategies.com

cibles & stratégies
marketing communication

Avis sur le PADD



Avis sur le PADD

A la recherche des leviers de croissance ...

Les conclusions du rapport de présentation font émerger une vision de l'avenir de notre territoire autour d'un vocabulaire et d'un champ lexical construit autour de : protection, cadre de vie, économie résidentielle... Nous souscrivons à ces termes mais nous ne pouvons limiter la vision de l'avenir de notre territoire à ce vocabulaire. Nous n'arrivons pas à identifier, ni dans le diagnostic, ni dans le PADD, où se cachent les leviers de croissance de notre territoire :

- Dans l'accueil de nouvelles populations ? Nous savons bien qu'avec le développement des achats à distance l'impact de cette population sur l'économie résidentielle sera plus réduit que sur les dernières années.
- Dans la recherche d'équilibre entre les pôles ? Cette notion ne couvre encore que le champ de l'économie résidentielle.
- Dans la protection de l'environnement ? On n'aborde même pas les métiers de la croissance verte !

L'oubli des fonctions économiques productives

En introduction de l'axe 2 « Organiser le territoire pour localiser le développement futur », le PADD indique se donner les moyens de valoriser le capital de l'aire Gapençaise, il nécessite d'organiser le territoire de façon concertée afin d'impulser un développement ambitieux pour les habitants et les visiteurs. Dans le premier alinéa « Assurer des conditions favorables au développement économique de l'aire Gapençaise », le PADD précise « l'économie de l'aire Gapençaise repose sur deux piliers : l'économie résidentielle et le tourisme ». Ces deux affirmations illustrent à nouveau :

- L'oubli des fonctions productives.
- L'absence d'une stratégie réelle de développement économique.

Ces deux facteurs conduisent à bâtir un SCOT qui ne propose aucune ambition économique et qui n'offre aucune réponse aux enjeux de l'emploi.

Une incohérence majeure

Au-delà de l'oubli des fonctions productives, le PADD souhaite ancrer la structuration économique du territoire autour de l'économie résidentielle ou présenteielle. Cette économie repose sur trois piliers : le commerce, le tourisme et la construction/bâtiment.

Si cet objectif est poursuivi, on peut s'interroger sur la cohérence avec le point 2 de l'axe 2 « maîtriser l'urbanisation en gérant l'espace de façon économe » qui précise comme objectif « phaser ou réduire l'enveloppe des espaces potentiellement constructibles » (p19). En effet, il nous semble totalement incompatible de vouloir stimuler l'économie résidentielle et en même temps contraindre la capacité à construire, décision impactant directement un des piliers majeurs de l'économie présenteielle, le secteur du bâtiment.

Saint-Brieuc
24 bis, Bd Charner
22000 Saint-Brieuc
Tél. 02 96 68 43 43

Nantes
5, rue de Gorges
Place Royale
44000 Nantes
Tél. 02 40 20 38 38

Paris
110, Bd Saint-Germain
75006 Paris
Tél. 01 44 07 14 80

Web
www.cibles-strategies.com
accueil@cibles-strategies.com

cibles & stratégies
marketing communication

Avis sur le DOO



Avis sur le DOO

Dans la continuité des approximations, oublis ou analyses incomplètes identifiées dans le rapport de présentation, les secteurs économiques apparaissent les grands oubliés du DOO. Ces oublis font émerger un DOO très concentré sur la protection environnementale, la limitation des déplacements et fixant de fortes contraintes pour tous les secteurs contribuant à la dynamique économique du territoire (hormis le tourisme). Dans ce contexte, nous attirons l'attention sur cinq points qui illustrent cette position qui tend à entraver l'économie et le développement des entreprises.

1. La densification de l'urbanisation contraire à l'attractivité commerciale

Le PADD inscrit comme priorité le développement de l'économie résidentielle par le prolongement de l'attractivité territoriale qui conduit le territoire à accueillir des habitants (retraités souvent) issus d'autres régions et départements. Il convient de rappeler que notre attractivité territoriale est liée à un mode d'urbanisation qui privilégie le confort de vie à l'hyper densification.

2. Une diminution du nombre de logements mis en construction incompatible avec la volonté de développer l'économie résidentielle

La diminution drastique (550 logements/an) préconisée va à l'encontre du confortement de l'économie résidentielle. Si les fonctions productives ne sont pas une priorité, si l'activité des entreprises du BTP est contrainte où se situent les relais de croissance de notre territoire.

Avis sur le DOO

3. Un développement préférentiel de l'économie économique au sein des espaces habités

Cette orientation majeure se base sur une méconnaissance des fonctions économiques ou une vision de l'économie limitée au commerce. En effet, comment développer une activité économique, source de déplacement de véhicule lourd, avec des temps d'exploitation particuliers au plus proche des zones d'habitation ?

Cette orientation est un acte fort adressé aux entreprises productives pour les inciter à trouver des espaces de développement hors de notre territoire.

4. Une enveloppe de foncier économique dont l'évaluation ne tient pas compte des besoins des entreprises

Cette thématique déjà commentée dans l'analyse du rapport de présentation repose sur une non prise en compte des nouveaux besoins des entreprises (besoin de séparation habitat/atelier pour les artisans) et sur une vision d'un développement concentré qui exclut la possibilité pour des petites communes de proposer des espaces d'activité à leurs artisans de proximité. L'analyse qui conduit à cette évaluation se base uniquement sur une mesure de la consommation passée sans intégrer les enjeux et ambitions qui doivent être portés par le territoire pour redynamiser les fonctions productives.

5. Un volet DAC qui ne prend pas en compte les nouveaux enjeux commerciaux

Nous partageons le diagnostic issu du rapport de présentation en suggérant d'y rajouter un alinéa concernant le risque majeur de périphérisation des activités commerciales de proximité vers les entrées de ville. Ce phénomène très impactant est une menace pour l'équilibre de nos centralités (centres-villes et centres-bourgs) et pourrait affecter le lien social. Nous demandons que cette mutation récente soit mieux prise en compte dans le DOO et le DAC. En outre, nous constatons que l'analyse commerciale est découplée de l'analyse des facteurs qui créent de la commercialité. En effet, le commerce ne constitue pas un secteur autonome mais bien un secteur dont la pérennité est liée à des choix d'aménagement et à la cohabitation avec des activités non marchandes, créatrices de flux. A ce titre, l'enjeu du maintien des services médicaux dans nos cœurs de ville est essentiel à prendre en compte et à intégrer au DOO.

Si nous partageons le diagnostic, nous ne pouvons valider le DAC pour :

- Une non cohérence entre le DAC et le diagnostic. Les délimitations de ZACOM semblent avoir été définies de manière arbitraire sans prendre en compte les enjeux du diagnostic.
- Une délimitation des ZACOM qui se limite à apposer des périmètres sans tenir compte des réels enjeux d'urbanisation commerciale à 20 ans et qui ne tient pas compte d'un changement de modèle commercial (croissance de l'e-commerce) et qui se contraint de reproduire une vision ancienne de l'aménagement commercial.
- L'absence de prise en compte de la nécessaire protection des centres-villes comme lieu de vie en ne fixant pas de seuil minimum de surface pour s'implanter en ZACOM. Cette absence de règle risque de fragiliser les centres-villes déjà en situation délicate.
- L'absence d'orientation ou de règles architecturales, paysagères alors qu'un enjeu évident de requalification des zones commerciales existe pour asseoir l'identité territoriale.

6. En synthèse

L'analyse fait apparaître un SCOT :

- Incohérent qui d'un côté mise sur l'attraction territoriale pour poursuivre le développement mix qui réduit de manière drastique le rythme de construction de logements.
- Sans ambition qui ne fait que prolonger des tendances existantes et qui pose comme préalable la poursuite au vieillissement, le déclin de la sphère production.
- Aménagement axé sur le tourisme et l'environnement et qui feront les réalités du territoire.
- Qui oublie le rôle moteur de l'économie sur le développement du territoire, le renouvellement de la population, l'attraction des jeunes actifs.
- A l'écart des réalités du développement économique et qui, comme mesure majeure, propose de réintégrer les activités économiques (y compris productives) dans le tissu urbain dédié à l'habitat.
- Sans analyse prospective mais qui se contente de projeter sur 20 ans, les tendances observées sur les 10 dernières années, oublie d'intégrer l'impact des mutations économiques issues du changement de modèle que nous vivons actuellement.
- Contraignant au-delà de l'acceptation pour les activités économiques en posant de réelles contraintes à l'initiative économique.

Saint-Brieuc
24 bis, Bd Charner
22000 Saint-Brieuc
Tél. 02 96 68 43 43

Nantes
5, rue de Gorges
Place Royale
44000 Nantes
Tél. 02 40 20 38 38

Paris
110, Bd Saint-Germain
75006 Paris
Tél. 01 44 07 14 80

Web
www.cibles-strategies.com
accueil@cibles-strategies.com

cibles & stratégies
marketing communication

En conclusion



En conclusion

En tant que PPA, la CCI tient à formuler son désaccord quant aux documents soumis à sa validation au regard des arguments développés ci-avant. En conclusion, elle motive son avis négatif autour de points clés :

1. Un plafonnement excessif de l'évolution du foncier économique

Selon ces dispositions, le SCOT « *détermine les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

[...]

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs [...] ».

Le SCOT doit donc :

- D'une part, évaluer les besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques. Cette évaluation figure dans le rapport de présentation.
- D'autre part, permettre d'assurer que dans les PLU, soient prévues les capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction de ces besoins. C'est l'objet du Document d'Orientations et d'Objectifs.

Concernant l'évaluation des besoins présents et futurs, le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) doit s'appuyer sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ce diagnostic doit figurer dans le rapport de présentation. Au vu de ce diagnostic, le DOO doit apporter une réponse.

En conclusion

Il appartient donc au DOO de permettre la réalisation des capacités de construction et de réhabilitation des espaces affectés aux activités économiques, pour répondre aux besoins futurs, et favoriser la diversité des fonctions du sol. La planification, par le PLU, de la réalisation de ces capacités de construction devra privilégier la densification et la requalification des espaces déjà urbanisés, plutôt que l'urbanisation des espaces naturels. Dans le SCOT de l'Aire Gapençaise, un maximum de 95 hectares est fixé pour le foncier à vocation économique pouvant être urbanisé :

« *Encadrer la consommation des espaces économiques disponibles à travers la définition d'une enveloppe maximale de foncier économique pouvant être urbanisé au cours des 20 prochaines années :*

- *75 ha dans le but d'assurer la continuité du modèle économique local et répondre aux ambitions démographiques retenues pour le territoire en fournissant de l'emploi aux futurs résidents ;*
- *20 ha supplémentaires pour répondre aux ambitions économiques du territoire et favoriser l'accueil de projets exceptionnels ».*

① Cette formulation n'est pas claire

Les dispositions précitées constituent un objectif chiffré de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, ventilé par secteur géographique, au sens de l'article L.122-1-5 II du Code de l'Urbanisme.

Ce plafonnement doit préciser clairement les espaces concernés. S'agit-il seulement des espaces urbanisés et naturels qui actuellement ne sont pas à vocation économique, et qui pourraient être affectés à cette vocation exclusive dans la limite de 95 hectares ? Dans cette hypothèse, le foncier aujourd'hui affecté à des zones d'activités, artisanales ou industrielles, et classé à ce titre en zones U ou AU ou NA dans les POS), ne serait pas compté dans cette enveloppe. Autrement posé, les zones d'activités déjà programmées ne seraient pas remises en cause.

Ou bien faut-il comprendre que seuls 95 hectares d'espaces naturels ou agricoles pourront être ouverts à l'urbanisation pour des activités économiques ? Dans cette hypothèse, les zones d'activités actuellement classées en AU (ou NA dans les POS) entreraient dans le calcul de l'enveloppe de 95 hectares.

En conclusion

C'est ce qui est à craindre, si l'on se réfère à l'un des objectifs de l'Orientation n°3 intitulée « *Contribuer à un développement économique mieux équilibré entre les secteurs* », il est précisé que :

« *Les documents d'urbanisme locaux doivent inscrire une enveloppe maximale de foncier économique (pouvant ou non être aménagé et urbanisé au cours de ces 20 prochaines années) en respect des objectifs de rééquilibrage définis entre les secteurs de l'aire gapençaise, et reclasser les surplus éventuels en espace urbanisable à long terme ou espace naturel et agricole* ».

De cet objectif, il semble se déduire que le SCOT a bien prévu de retraiter des surplus de foncier économique, et donc de procéder à une diminution du foncier économique par rapport aux classements des zones d'activités existantes.

② Cette enveloppe maximale est trop restrictive

Certes, le DOO prévoit des « *Modalités pour le suivi et la mise en œuvre* » de la consommation de foncier économique, avec une évaluation triennale qui permettra « *de réinterroger la répartition territoriale de l'enveloppe de foncier économique entre secteurs tout en respectant l'enveloppe maximale* » et « *de retravailler les enveloppes définies pour chaque secteur afin d'accueillir une opportunité importante et non prévue de développement économique* ».

Mais cette procédure est à la fois trop rigide et très incertaine. Rigide, car elle suppose une évaluation toutes les trois années, alors que les opportunités économiques ne se manifestent pas dans un temps aussi long et ne s'accroissent pas d'une éventuelle adaptation aussi lointaine. Cette procédure est également très incertaine, car il n'est pas prévu que dans cette hypothèse d'évolution des besoins de foncier économique, l'objectif chiffré de 95 hectares puisse être révisé. De sorte que toute correction, même minime, de cette enveloppe maximale devra donner lieu à une procédure de révision du SCOT (article L.122-14 I 2° du Code de l'Urbanisme). En effet « *les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* » ne peuvent être reconsidérés que par une révision du SCOT.

Dès lors, non seulement la modification de l'enveloppe maximale de foncier économique sera très contraignante, mais également la répartition entre les secteurs géographiques.

En définitive, pour les 20 prochaines années, le risque d'attrition de foncier économique ira croissant, avec un corollaire spéculatif évident pour le prix du foncier et le montant des loyers.

2. Incohérences et contradictions internes du SCOT

① ... qui remettent en cause les enveloppes foncières

L'orientation n°2 fixe une enveloppe maximale de 95 hectares pour le foncier à vocation économique (sans plus de précision) pour les 20 prochaines années. Dans le même temps, l'Orientation n°6 intitulée « *Améliorer la fonctionnalité et la qualité des espaces dédiés aux activités économiques et commerciales* » impose : « *En matière d'intégration paysagère, les collectivités doivent : traiter 20% des parcelles privatives en espaces verts et renforcer plus globalement la présence de végétal* ».

Les 95 hectares ainsi autorisés pour le développement dans les 20 prochaines années des espaces d'activités, se trouvent amputés de 20 %, de sorte que ce sont seulement 76 hectares qui pourront être effectivement affectés au foncier économique pour les 20 prochaines années.

Il faut encore ajouter que le foncier économique est calculé en intégrant la surface consommée par les infrastructures et les équipements communs internes aux zones d'activités. Cette précision, qui figure à l'Orientation n°2, vient également diminuer le foncier effectivement affecté à l'implantation de constructions à usage des activités artisanales, industrielles ou de bureau.

② ... qui peuvent fragiliser les PLU

L'Orientation n°3 intitulée « *Contribuer à un développement économique mieux équilibré entre les secteurs* », fixe notamment comme objectifs aux PLU : « *Les documents d'urbanisme locaux doivent inscrire une enveloppe maximale de foncier économique (pouvant ou non être aménagé et urbanisé au cours de ces 20 prochaines années) en respect des objectifs de rééquilibrage définis entre les secteurs de l'aire gapençaise, et reclasser les surplus éventuels en espace urbanisable à long terme ou espace naturel et agricole* ».

En pratique, cette orientation porte le risque sérieux d'illégalité pour les PLU.

En effet, le « *surplus éventuel* » de foncier économique doit, selon cette Orientation, être reclassé en espace urbanisable à long terme ou en espace naturel ou agricole.

C'est donc la constructibilité immédiate ou à moyen terme de ces espaces qui est exclue, ces espaces pouvant soit être classés en 2AU (secteurs ne pouvant pas être immédiatement ouverts à l'urbanisation) soit en secteurs non constructibles.

En conclusion

En outre, dans chaque secteur, des plafonds très précis d'extension du foncier économique sont fixés, étant rappelé que ces plafonds par secteurs géographiques ne peuvent pas être modifiés autrement que par une révision complète du SCOT. Or, dans différents secteurs, des zones d'activités en cours d'urbanisation ou affectées à une urbanisation future ont pu être créées. Les parcelles correspondantes ont été de ce fait classées en zones U ou 1AU. Certes, le DOO précise que « *les orientations et objectifs du SCOT ne concernent pas la réalisation de projets dont les engagements (autorisation d'exploitation commerciale ou permis de construire ou d'aménager) sont intervenus avant la date d'approbation du présent SCOT* ». Mais qu'en est-il des ZAC en cours ? Lorsque ces zones vont se trouver excéder le quota d'extension du foncier économique alloué par le SCOT, les parcelles devront nécessairement être déclassées pour être soit classées en 2AU, soit en espaces naturels. De tels déclassements se heurteront alors à la proximité immédiate des réseaux desservant la partie de la zone d'activités qui aura pu être urbanisée avant le SCOT. A cet égard, il importe de rappeler que tout terrain est par principe urbanisable s'il se trouve à proximité immédiate de réseaux publics d'une capacité suffisante. Aussi, la traduction de cette Orientation n°3 dans les PLU posera de sévères difficultés juridiques, outre qu'elle peut bouleverser l'équilibre d'opérations d'aménagement à vocation économique, qui sont en cours de réalisation et comportent plusieurs tranches.

3 ... qui fragilisent les orientations en matière de déplacements

L'Orientation n°2 prévoit de « *dédier les zones d'activités à l'accueil préférentiel d'activités non compatibles avec la proximité de l'habitat* ».

Ce sont ces zones d'activités qui constituent le foncier économique visé par l'enveloppe de 95 hectares. Mais le même DOO impose aux collectivités « *de prévoir des règles d'aménagement (y compris aménagement numérique) pour éviter le développement d'activités économiques en dehors des centres urbains et espaces dédiés, notamment le long des principaux axes routiers du territoire* ». Il s'en déduit que les activités qui seront considérées comme « *non compatibles avec la proximité de l'habitat* » ne pourront :

- ni s'implanter à proximité de l'habitat,
- ni en dehors des centres urbains,
- ni le long des principaux axes routiers.

De plus, selon l'Orientation n°6 intitulée « *Améliorer la fonctionnalité et la qualité des espaces dédiés aux activités économiques et commerciales* », les collectivités doivent : « *Optimiser l'accessibilité des sites : desserte en transport collectif, pratique des modes actifs (vélo, marche à pied, co-voiturage), recherche d'intermodalités* ».

En conclusion

Mais les espaces dédiés à l'activité ne pourront pas participer à cet objectif, puisqu'ils ne doivent pas s'implanter à proximité de l'habitat ni le long des principaux axes routiers.

En pratique, la desserte des zones d'activités par les transports collectifs ne sera pas possible.

4 ...qui rend impossible la réalisation de certaines orientations

L'Orientation n°6 intitulée « *Améliorer la fonctionnalité et la qualité des espaces dédiés aux activités économiques et commerciales* » impose également aux collectivités de : « *Proposer une offre de services support de développement (ex : pressing, cafétéria, visio-conférence, copy-room, crèches, dispositifs de gestion de site, desserte et offre attractive en très haut débit)* ». Pour être mise ne œuvre, cette orientation suppose la présence de services et commerces de proximité (pressing, crèches, etc.), dans les espaces dédiés aux activités non compatibles avec l'habitat. Or, l'Orientation n°4 intitulée « *Clarifier le degré de mixité des espaces économiques dédiés (zones d'activités)* » prévoit que les collectivités doivent : « *Exclure des espaces économiques dédiés l'implantation d'activités compatibles avec l'habitat* ». La contradiction est manifeste. Les zones d'activités doivent donc comporter des services associés, alors que ces mêmes services – qui sont des activités compatibles avec l'habitat – ne peuvent pas s'implanter dans ces zones. Au-delà de la contradiction, c'est toute la mixité des zones d'activités qui est ainsi empêchée.

3. Méconnaissance du principe d'unicité des documents d'urbanisme

Selon l'article L.122-1 du Code de l'Urbanisme, le SCOT « *comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques* ». C'est l'article L.122-9 du Code de l'Urbanisme qui précise que le DOO vaut Document d'Aménagement Commercial (DAC) : « *Le Document d'Orientation et d'Objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces [...] . Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L.752-1 du code de commerce [...]* ».

Le volet Commerce du DOO et le DAC, sont donc intégrés dans le SCOT.

Déjà dans le projet de DOO de juillet 2012, il était indiqué :

« *Un Document d'Aménagement Commercial (DAC) sera élaboré dans les prochains mois conformément aux exigences réglementaires du ScoT* » (article 4.3 page 113).

Par une délibération du 19 février 2013, distincte de celle du même jour qui arrête le projet de SCOT, le Conseil Syndical du Syndicat Mixte pour l'Elaboration d'un SCOT de l'Aire Gapençaise a adopté le DAC et l'a transmis au Préfet des Hautes-Alpes.

Or, le DAC est un élément obligatoire du SCoT Grenelle 2 et ne saurait être adopté de manière distincte ou différée.

En l'état, les orientations du SCoT sur l'aménagement commercial, au sens de l'article L.122-9 précité du Code de l'Urbanisme, ne sont donc pas réputées avoir été soumises à la concertation publique.

Cette circonstance justifie que la concertation se poursuive et est susceptible d'entacher d'illégalité la délibération arrêtant le projet de SCoT.

En conclusion

De plus, du fait de l'adoption distincte d'un DAC en même temps qu'un projet de SCOT, la situation juridique est la suivante : Le SCOT est à l'état de projet, et les personnes publiques associées sont invitées à émettre un avis sur le SCOT ; Mais le DAC est définitivement adopté, de sorte que les avis des personnes publiques associées ne pourront pas utilement porter sur les orientations en matière d'équipement commercial.

C'est donc une consultation partielle des personnes publiques associées qui va précéder l'enquête publique, cette consultation ne pouvant pas porter sur un volet du SCOT, le DAC, qui est d'ores et déjà adopté.

En outre, le DAC acquiert une autonomie juridique propre, qui ne permet pas de le regarder comme un élément compris dans le SCOT. Inversement, le SCOT arrêté est incomplet.

Enfin, et de manière plus substantielle encore, toute contestation du DAC suppose un recours direct **contre la délibération du Conseil Syndical du Syndicat Mixte pour l'Elaboration d'un SCOT de l'Aire Gapençaise en date du 19 février 2013, ce recours devant être formé avant le 22 avril prochain.**

En conclusion, il est proposé à l'Assemblée plénière de la CCI territoriale des Hautes-Alpes :

- D'émettre un avis défavorable au projet de SCOT de l'Aire Gapençaise arrêté le 19 février 2013, en considération des motifs ci-dessus exposés ;
- D'autoriser son Président à saisir la Commission de conciliation sur le fondement de l'article L.121-6 du Code de l'Urbanisme ;
- Le cas échéant, d'autoriser son Président à former tout recours contre la délibération du Conseil Syndical du Syndicat Mixte pour l'Elaboration d'un SCOT de l'Aire Gapençaise en date du 19 février 2013 adoptant le DAC.