

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE

COMMISSION PERMANENTE DU LUNDI 8 JUILLET 2024

N° délibération : 2024.1101.CP	
N° Ordre : C02.02 Réf. Interne : 3644419	
Montant Proposé AE : 0,00 €	Montant Proposé AP : 0,00 €
C - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE C02 - POLITIQUE CONTRACTUELLE 302A - S'engager avec les territoires sur de nouvelles politiques de développement	

OBJET : Avis sur le projet de Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI) de la Communauté de communes du Pays de Fénelon

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales et notamment son article L4221-3,
Vu le Code de l'Urbanisme et notamment ses articles L132-7, L153-16 et R153-4,
Vu la délibération n°2019.2251.SP du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine du 16 décembre 2019 portant adoption du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Nouvelle Aquitaine,
Vu la délibération n°2021.1222.SP du Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine du 2 Juillet 2021 relative au fonctionnement du Conseil Régional : délégations du Conseil régional à la Commission permanente,
Vu l'arrêté de la Préfète de la région Nouvelle-Aquitaine du 27 mars 2020 portant approbation du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Nouvelle-Aquitaine,
Vu la commission GIA n°6 "Développement des territoires, santé, logement, habitat, foncier, ruralité, politique de la ville, formations sanitaires et sociales, thermalisme" réuni et consulté,

La Communauté de communes du Pays de Fénelon élabore son Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Après plusieurs années de travail, la Communauté de communes a sollicité la Région Nouvelle-Aquitaine par courrier transmis le 23 avril 2024 pour **avis** sur le projet de PLUi arrêté par son conseil communautaire, avant son approbation définitive.

Cette sollicitation est une **obligation**, la Région étant désignée par le code de l'urbanisme comme une « personne publique associée » (PPA) à l'élaboration des PLUi. Sans réponse de la Région, son avis serait réputé favorable.

Avec l'entrée en application du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) le 27 mars 2020, le suivi des SCoT (et, pour les territoires non encore engagés dans une démarche de SCoT, le suivi des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)) devient un **axe fort de la politique d'aménagement du territoire** de la Région.

Dans l'attente de l'entrée en application du futur Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Périgord Noir, en début d'élaboration, le PLUi du Pays de Fénélon exerce, de par son caractère intercommunal, un rôle essentiel dans l'atteinte des objectifs régionaux définis par le SRADDET.

Suite à la présentation du premier bilan de mise en œuvre du SRADDET le 13 décembre 2021, le Conseil régional a engagé une procédure de modification du schéma régional dans les domaines de la gestion économe de l'espace et de la lutte contre l'artificialisation des sols, du développement et de la localisation des constructions logistiques (intitulé objectif de développement logistique, notamment en matière de localisation préférentielle, depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'Industrie Verte) et de la prévention et de la gestion des déchets.

Toutefois, le SRADDET approuvé le 27 mars 2020 reste en vigueur jusqu'à l'approbation de la modification. Aussi, l'analyse du projet de PLUi visant à motiver le présent avis s'appuie sur le contenu du SRADDET en vigueur, tout en veillant à éclairer la collectivité sur les possibles évolutions à venir.

Il revient à la Commission permanente de rendre cet avis au nom de la Région, dans le cadre de la présente délibération.

Après analyse et **sur la base des objectifs et des règles du SRADDET**, la Région formule ci-après un certain nombre d'observations et de recommandations détaillées sur le projet de PLUi.

AVIS

En premier lieu, **la Région salue la démarche** de la Communauté de communes du Pays de Fénélon, qui a décidé de s'inscrire dans un projet de PLUi. Les documents d'urbanisme intercommunaux constituent en effet une opportunité pour définir une politique harmonieuse et durable d'aménagement du territoire.

Le projet de PLUi énonce des ambitions visant à la préservation des richesses environnementales, paysagères et architecturales du Pays de Fénélon, une répartition équilibrée et diversifiée de la production de logements, le développement de l'activité économique et l'adaptation de l'offre de services et d'équipements aux besoins des populations.

Toutefois, de nombreux choix d'urbanisation proposés par le PLUi rendent possible une dispersion des logements et des équipements commerciaux, faisant prendre des risques d'affaiblissement de l'armature de bourgs du Pays de Fénélon et des territoires voisins, éloignant les habitants des services et commerces et impactant encore trop substantiellement les terres agricoles, naturelles et forestières et les paysages qui font la qualité du cadre de vie et l'attractivité du Périgord Noir.

La Région estime, à la lecture du zonage du PLUi, que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers engendrée par l'application du document d'urbanisme pourrait être nettement supérieure à celle annoncée dans le dossier transmis, amenant le

Pays de Fénelon à ne contribuer que modérément aux objectifs de sobriété foncière du SRADDET actuellement en vigueur, ainsi qu'à ceux envisagés dans le cadre de la modification n°1 du schéma régional.

Malgré une association positive au processus de construction du PLUi depuis plusieurs années, et tout en reconnaissant la plus-value notable du document sur un certain nombre d'aspects, la Région ne peut pas cautionner les risques que l'application du PLUi tel que rédigé ferait encourir pour le Pays de Fénelon et les territoires voisins, en termes d'étalement urbain.

Considérant les choix d'urbanisation dispersée du PLUi du Pays de Fénelon et leurs impacts potentiels à grande échelle, ainsi que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers excessive engendrée, la Région formule un avis défavorable, assorti de recommandations portant sur plusieurs thématiques.

Dans ce cadre, la Région encourage la Communauté de communes du Pays de Fénelon à prendre en compte les recommandations détaillées ci-après et à se donner les moyens de suivre la mise en œuvre de sa stratégie d'aménagement.

Observations et recommandations relatives au développement urbain durable, à la gestion économe de l'espace et à la cohésion territoriale

Le Pays de Fénelon veut poursuivre son développement territorial, en projetant un accueil de population important : +1% de croissance annuelle sur la période 2024-2034 (contre +0,3% réellement enregistré sur la période 2009-2020). Croisé avec des hypothèses de décohabitation des ménages assez hautes, et déduction faite de la remobilisation de logements vacants que le PLUi veut opportunément favoriser, cet objectif de croissance amène à un besoin estimé de **805 logements neufs à construire en dix ans**.

Alors que d'après l'INSEE, le rythme d'augmentation du nombre de logements était proche de 60 par an sur la dernière décennie (avec 25 logements vacants supplémentaires par an, dans le même temps), et que d'après le dossier de PLUi le rythme de dépôt de permis de construire s'établit progressivement à un rythme inférieur à 50 logements par an, la volonté de relancer la production neuve à un rythme proche de 80 logements par an interroge. Finalement, le PLUi propose de construire en 10 ans l'équivalent de 17% du parc de résidences principales actuel du territoire, ce qui amènerait nécessairement une dégradation forte du cadre de vie et de l'environnement du Pays de Fénelon.

Si la Région vise bien, à travers son SRADDET, un rééquilibrage du développement régional au bénéfice des territoires de l'intérieur de la Nouvelle-Aquitaine, les tendances de fond constatées et projetées en Périgord Noir et plus largement en Dordogne invitent à **programmer une trajectoire démographique ainsi qu'une programmation de logements plus raisonnables et réalistes**.

Le PLUi entend conforter l'armature territoriale du Pays de Fénelon, organisée autour de 3 pôles principaux (Salignac-Eyvigues, Saint-Geniès, Carsac-Aillac), 2 pôles secondaires (Carlux, Saint-Julien de Lampon), 5 pôles de proximité et 9 pôles ruraux.

Cependant, le zonage du PLUi conduit à ne proposer que 30% du potentiel de logements constructibles dans les trois pôles principaux dans lesquels l'offre en services et

équipements est la plus étoffée. Ces pôles représentant pourtant plus de 37% de la population actuelle du territoire. Le projet proposé contribuerait ainsi à faire régresser le poids relatif de ces pôles, à l'encontre du principe de confortement de l'armature ambitionné par le PLUi.

A l'inverse, il propose la construction d'une moyenne de 26 logements en dix ans dans chacune des 9 communes les plus petites, communes qui comptent actuellement, en moyenne, environ 300 habitants et 100 résidences principales chacune. Si la Région entend la volonté des élus locaux de permettre la construction de logements dans toutes les communes, elle alerte sur le déséquilibre fort qu'amènerait ce développement massif de logements neufs proportionnellement à la taille des communes, à leur niveau d'équipements et services, à leur patrimoine bâti existant.

En outre, à l'intérieur des communes, **la Région observe que de nombreux secteurs de développement urbain sont proposés en continuité de hameaux ou de secteurs d'habitat diffus**, y compris dans des communes où les capacités de développement du bourg-centre apparaissent importantes.

En conclusion, la combinaison d'une projection de forts besoins en logements, d'une répartition intercommunale diminuant le poids des pôles principaux, et d'une localisation dispersée des secteurs d'urbanisation au sein de nombreuses communes, fait porter plusieurs risques : affaiblissement de l'offre en services et commerces des bourgs-centres et notamment des plus structurants, isolement des populations et éloignement aux services et commerces, augmentation des déplacements et coûts engendrés pour les ménages, moindre efficacité des politiques publiques (coûts de réseaux...), moindre diminution du stock de logements vacants, concurrence avec les territoires voisins.

En matière de **préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**, le PLUi prévoit d'ouvrir 68 hectares à l'urbanisation (environ 50 hectares pour l'habitat, 9 pour l'économie, 9 pour les activités touristiques) ce qui amènerait à réduire de moitié la consommation d'espaces par rapport à la période 2011-2021 (138 hectares).

Néanmoins, la Région observe, à la lecture du zonage du PLUi, que cette réduction de moitié de la consommation d'espaces ne pourra manifestement pas se concrétiser pour les raisons suivantes :

- Le PLUi ne tient pas compte de la consommation induite par l'urbanisation de vastes espaces qu'il considère comme relevant d'une « densification » de l'enveloppe urbaine, mais qui, de par leur usage actuel, leur taille significative et/ou leur faible insertion dans le tissu urbain existant, mériteraient d'être considérés comme non urbanisés actuellement.

Le contour large des enveloppes urbaines, y compris sur des hameaux comptant moins d'une dizaine de constructions, amène le PLUi à proposer des potentiels de « densification » parfois assez discutables, avec une omission de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers liée tout aussi questionnable.

- Les deux zones destinées à des installations photovoltaïques au sol sont délimitées au sein d'espaces forestiers, pour un total d'environ 14 hectares, non pris en compte dans le bilan foncier du PLUi. Si les installations photovoltaïques en milieu agricole ou naturel peuvent, sous conditions, être considérées comme n'entraînant pas une consommation d'espaces, la législation et la réglementation

ne prévoient pas une telle dérogation pour les parcs photovoltaïques développés sur des espaces forestiers.

La Région estime ainsi que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers engendrée par l'application du projet de PLUi pourrait être nettement supérieure à celle annoncée, s'écartant alors de la trajectoire visée. Et ce sans même considérer les 76 hectares supplémentaires de zones 2AU (zones d'ouverture à l'urbanisation différée).

Par ailleurs, la Région rappelle que si le PLUi est adopté après la date d'approbation de la modification n°1 du SRADDET, il devra directement prendre en compte ses objectifs revus et être compatible avec ses nouvelles règles. En l'état actuel, certains points du dossier pourraient alors nécessiter des mises à jour.

Concernant l'aménagement commercial, **le PLUi permet l'implantation de surfaces commerciales au sein d'une dizaine de hameaux en dehors des bourgs, ainsi qu'au sein de 10 zones d'activités économiques du territoire.**

La Région craint que la possibilité d'implantation de commerces dans autant de secteurs, souvent isolés des centralités, ne contribue pas à la lisibilité de l'armature territoriale du Pays de Fénelon et affaiblisse le commerce de centre-bourg. Et ce d'autant plus que plusieurs zones d'activités périphériques n'ont actuellement pas de commerces, ce qui reviendrait à créer de nouvelles zones et polarités commerciales, en contradiction avec la règle n°2 du SRADDET.

En outre, certaines zones se voient permettre des capacités d'extension très importantes, notamment la « zone du Périgord Noir » et la « zone de la Borne 120 », en limite directe de la Communauté de communes voisine de Sarlat-Périgord-Noir, ou la zone de Nadaillac, en limite directe de la Communauté de communes du Terrassonnais-Haut-Périgord-Noir (et à proximité du Sud-Corrèze). Dans l'attente de l'élaboration du SCoT du Périgord Noir, appelé à organiser le développement global du secteur, **la Région, attentive à l'équilibre territorial, ne peut cautionner cette politique commerciale extensive du PLUi, qui pourrait également venir concurrencer et affaiblir celle des territoires contigus.**

Enfin, sauf erreur, le règlement graphique ne définit pas les linéaires commerciaux protégés de centre-bourg, contrairement à ce que le PLUi annonce dans sa partie stratégique.

Pour l'ensemble des motifs présentés dans ce volet relatif au développement urbain durable, à la gestion économe de l'espace et à la cohésion territoriale, la Région émet un avis défavorable sur le projet de PLUi.

Pour amener le territoire à améliorer son modèle d'aménagement vers plus de sobriété, il lui est recommandé de :

- **phaser** les objectifs de maîtrise de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols du PLUi en fonction des périodes décennales de la loi Climat et Résilience, à savoir 2021-2031 et 2031-2041, tout en les déclinant de

manière adaptée à la période de vie du PLUi. A ce titre, la consommation opérée entre 2021 et la date d'arrêt du PLUi ne peut être ignorée.

- **introduire la notion d'artificialisation des sols**, qui devra être mesurée et encadrée après 2031, en sus de la limitation de l'étalement urbain, et prévoir une accélération des efforts de sobriété foncière après 2031.
- **mieux reconnaître la consommation d'espaces** actuellement ignorée générée par un certain nombre d'espaces urbanisables.
- **réduire substantiellement le volume d'espaces urbanisables**, en premier lieu pour l'habitat, en réinterrogeant en priorité les secteurs les plus déconnectés des bourgs-centres et ceux prévus dans les communes les moins équipées en services et commerces. Une telle évolution préserverait davantage le capital naturel, agricole et forestier du territoire, tout en modérant la production de logements neufs et en assurant une répartition intercommunale des logements plus équilibrée, au bénéfice des trois principaux bourgs du Pays de Fénelon.
- **rehausser parallèlement les objectifs de densité** de logements dans les espaces urbanisables maintenus, en particulier dans les communes les moins polarisantes, où le PLUi prévoit des tailles de terrains de plus de 1600 m². Un rehaussement qui permettrait une transition des formes d'habitat plus marquée tout en respectant l'identité architecturale du Périgord Noir et en maintenant des espaces de jardins à valoriser.
- modifier l'OrientatIon d'aménagement et de programmation (OAP) relative au commerce, ainsi que le règlement écrit, pour **interdire les nouvelles implantations commerciales au sein des zones d'activités économiques** et autres secteurs hors des bourgs du territoire et favoriser à l'inverse le développement commercial des centres-bourgs.

Observations et recommandations relatives aux mobilités et aux infrastructures de transport

Le PLUi entend accompagner le développement des transports collectifs et des mobilités actives sur le territoire du Pays de Fénelon. La Région salue les ambitions en matière de développement d'aires de covoiturage, de déploiement d'offre en recharge pour les véhicules électriques, et de développement du maillage en cheminements et pistes cyclables.

La Région remarque cependant que la plus grande concentration de l'habitat sur les bourgs-centres et la réinterrogation d'un certain nombre de secteurs d'urbanisation isolés, comme recommandé précédemment, servirait utilement les objectifs de promotion des modes de déplacements durables exprimés par le PLUi.

Elle suggère enfin la rédaction d'une OAP thématique propre aux mobilités actives, permettant de définir les priorités d'aménagement en itinéraires pédestres ou cyclables.

Observations et recommandations relatives au climat, à l'eau, à la qualité de l'air et à l'énergie

Le Pays de Fénelon souhaite, par son PLUi, faciliter les travaux de rénovation énergétique des bâtiments et promouvoir une conception plus économe en énergie des futures constructions (notamment via le choix d'une orientation bioclimatique des bâtiments). **Des dispositions, favorables aux réductions des consommations énergétiques, que la Région salue**, même si les choix d'urbanisation dispersée limitent la plus-value du document d'urbanisme à ce sujet.

Le PLUi s'engage en faveur de la production d'énergies renouvelables, en particulier via le bois-énergie, la méthanisation, la géothermie ou encore les installations solaires.

Néanmoins, il gagnerait à fixer des ambitions chiffrées de réduction des consommations d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de développement des énergies renouvelables, contribuant à la trajectoire régionale, et à **renforcer un certain nombre de dispositions**.

La Région formule les recommandations suivantes :

- Préciser que le développement de la filière du bois-énergie doit s'effectuer dans le respect de la hiérarchie des usages du bois : bois d'œuvre, bois d'industrie et enfin bois énergie. Tant pour l'économie locale, que pour la durabilité de la ressource ou encore la préservation des différentes aménités environnementales, la gestion durable de la forêt est une priorité d'aménagement soutenable du territoire, notamment du fait des impacts des dérèglements climatiques.
- Faire preuve d'une vigilance sur la qualité des équipements et des combustibles pour les installations individuelles de bois-énergie, en vue d'une diminution des rejets atmosphériques de particules fines.
- Améliorer les dispositions du règlement du PLUi qui, en imposant un aspect précis des panneaux solaires et en prévoyant une inclinaison minimale des toitures (70% dans la plupart des zones) supérieure à l'optimum communément admis (un peu plus de 60% de pente), ne contribuent pas à encourager et faciliter l'installation de panneaux solaires sur les toitures, ni à améliorer leur rendement.
- Prévoir dans les secteurs d'urbanisation qui s'y prêtent des performances énergétiques renforcées (outil du code de l'urbanisme - Article L151-21), exprimées par exemple sous la forme d'une part minimale d'énergie renouvelable à produire pour couvrir les besoins des constructions.
- Alors que le PLUi prévoit quelques secteurs de développement d'installations photovoltaïques au sol en espaces naturels ou agricoles, il gagnerait à conditionner ces installations au respect des modalités techniques prévues par le décret et l'arrêté du 29 décembre 2023, permettant de ne pas les considérer comme consommatrices d'espaces.

En matière d'adaptation au changement climatique et à ses impacts sur les ressources et les risques naturels, le PLUi formule plusieurs objectifs et dispositions positifs. Il entend prévenir les risques, limiter le ruissellement des eaux, rechercher des économies d'eau sur tous les usages et oblige opportunément les constructeurs de bâtiments résidentiels à intégrer des dispositifs de récupération des eaux pluviales. Cette dernière disposition pourrait être élargie aux constructions non-résidentielles.

Considérant la volonté du Pays de Fénelon d'envisager des retenues d'eau destinées notamment à l'agriculture, la Région rappelle plusieurs principes exprimés par le SRADDET en la matière : dimension multifonctionnelle tenant compte de la hiérarchie des usages de l'eau, maîtrise publique de ces équipements, cadre bien défini et concerté, dans une logique de transparence et d'association de l'ensemble des usagers de l'eau.

La Région note par ailleurs que certains choix d'urbanisation à vocation résidentielle, économique ou touristique, par leur isolement et/ou leur localisation au sein ou en bordure de forêts, sont susceptibles d'accroître la **vulnérabilité au risque de feux de forêt** qui s'annonce croissant en Dordogne, et nécessiteront des renforcements ou des prolongements du réseau de défense extérieure contre l'incendie, coûteux pour les collectivités et les finances publiques.

Elle attire également l'attention sur l'importance d'éviter, lorsque c'est possible, les secteurs particulièrement exposés à un fort aléa retrait-gonflement d'argile, qui là encore, du fait des dérèglements climatiques, accroît les risques de dégâts sur les bâtiments.

Par ailleurs, le morcellement projeté de l'urbanisation, en réduisant les surfaces agricoles, forestières et naturelles, ne permet pas une captation et un stockage optimal du carbone sur le territoire.

Observations et recommandations relatives à la biodiversité, au paysage, et à la prévention et gestion des déchets

Le PLUi entend protéger les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, en insistant particulièrement sur les milieux particulièrement sensibles comme les zones humides, les landes, les pelouses calcicoles ou les tourbières.

La Région salue le choix de réaliser une OAP thématique consacrée à la Trame Verte et Bleue qui, associée aux outils règlementaires utilisés par le PLUi, devrait produire des effets positifs pour la protection des éléments naturels au sein des continuités écologiques, la perméabilité des clôtures au sein des corridors, l'implantation des bâtiments agricoles ou encore la compensation des impacts de projets.

Si la définition d'un **coefficient de biotope** dans le PLUi constitue un point positif, les cibles chiffrées envisagées sont trop faibles pour produire des effets positifs sur la fonctionnalité écologique des sols, autant dans les zones d'activités (10% de pleine-terre seulement) que dans les zones résidentielles (30% de pleine-terre seulement dans les zones à urbaniser). La Région recommande ainsi de les rehausser, pour limiter une imperméabilisation excessive des sols.

Le PLUi invite utilement à privilégier des essences végétales locales. La Région recommande, dans l'OAP thématique ou dans le règlement écrit, de compléter les critères de choix de végétaux en intégrant également **les enjeux d'adaptation aux effets du changement climatique et de santé publique** (prévention des allergies en particulier).

Alors que le Pays de Fénelon porte une attention forte au maintien de sa qualité paysagère exceptionnelle, une réinterrogation de plusieurs secteurs d'urbanisation parmi les plus déconnectés des bourgs et les plus impactants (lignes de crêtes, etc.) apparaîtrait plus qu'opportune, pour limiter la banalisation et la dégradation des paysages.

La Région réaffirme la priorité à l'évitement des impacts sur les continuités écologiques, alors qu'un certain nombre de projets de développement d'activités et d'hébergements touristiques et de loisirs sont prévus sur des sites à enjeux environnementaux moyens à forts (zones humides, espaces boisés...). La nécessaire transition environnementale et énergétique du secteur du tourisme et des loisirs mériterait d'ailleurs de figurer comme objectif au sein de l'orientation 11 du document.

Enfin, si la Communauté de communes a délégué sa compétence déchets, il n'en reste pas moins opportun de porter les objectifs fixés par son délégataire en termes de gestion et prévention des déchets. En outre, la Région invite la Communauté de communes à affirmer des ambitions de développement de l'économie circulaire au sein de la stratégie du PLUi.

**Sur proposition de Monsieur le Président du Conseil Régional
et après en avoir délibéré,**

La COMMISSION PERMANENTE décide :

- **de FORMULER** un avis défavorable assorti de recommandations sur le projet de Plan local d'urbanisme intercommunal de la Communauté de communes du Pays de Fénelon, tel qu'exposé dans le corps de la présente délibération,
- **d'AUTORISER** le Président du Conseil régional à signer les actes afférents à cette délibération.

Décision de la commission permanente :

Le Président du Conseil Régional,

Adopté à la majorité



ALAIN ROUSSET