

## **DÉLIBÉRATION DU CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE COMMISSION PERMANENTE DU LUNDI 3 AVRIL 2023**

<b>N° délibération : 2023.636.CP</b>	Accusé de réception – Ministère de l'intérieur : 033-200053759-20230403-lmc100002610663-DE Envoi Préfecture : 07/04/2023 Retour Préfecture : 07/04/2023
N° Ordre : C02.04 Réf. Interne : 2455788	
Montant Proposé AE : 0,00 €	Montant Proposé AP : 0,00 €
C - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE C02 - POLITIQUE CONTRACTUELLE <b>302A - S'engager avec les territoires sur de nouvelles politiques de développement</b>	

### **OBJET : Avis sur le projet de Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de l'Isle en Périgord**

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, L143-20 et R143-4,  
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" réunie et consultée,  
Considérant l'état des présences, le détail des votes et le cas échéant les déports, retranscrits dans le relevé de décision, après délibéré.

Composé de quatre intercommunalités de Dordogne (Communauté d'agglomération du Grand Périgueux, Communauté de communes Isle Vern Salembre, Communauté de communes Isle et Crempse en Périgord, Communauté de communes Isle Double Landais), le syndicat mixte du Pays de l'Isle en Périgord **élabore** son premier Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le syndicat mixte a sollicité en 2021 plusieurs personnes publiques, dont la Région Nouvelle-Aquitaine, pour avis sur la première version du projet de SCoT arrêté par son conseil syndical le 22 mars 2021. La Région, par délibération 2021.1028.CP du **17 mai 2021**, a rendu un avis **très réservé** sur ce projet, considérant des limites majeures sur les dispositions relatives à la cohérence du développement urbain et à la gestion économe de l'espace. Dans une approche constructive, cet avis a été assorti de plusieurs recommandations d'amélioration.

Après des ajustements à son initiative, le syndicat mixte a arrêté une deuxième version de son projet de SCoT le 12 décembre 2022, avant de **solliciter un nouvel avis de la part du Conseil régional** par courrier reçu le 13 janvier 2023.

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 SCoT. Sans réponse de la Région, son avis serait réputé favorable.

Document de planification multithématiques, pivot entre le SRADDET et les documents d'urbanisme locaux, le SCoT joue un **rôle essentiel dans l'atteinte des objectifs régionaux** définis par le SRADDET.

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.

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 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, l'analyse du projet de SCoT visant à motiver le présent avis s'appuie donc sur le contenu du SRADDET en vigueur, tout en veillant à éclairer la collectivité sur les possibles évolutions à venir.

Après analyse et **sur la base des objectifs et des règles du SRADDET ainsi que du premier avis qu'elle a formulé en 2021**, la Région formule ci-après un certain nombre d'observations et de recommandations détaillées sur le projet de SCoT.

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

En premier lieu, la Région salue la démarche du Pays et de ses quatre intercommunalités membres, qui ont décidé de s'inscrire dans un projet de Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ils se donnent ainsi l'opportunité de porter une politique harmonieuse et durable d'aménagement du territoire.

Tant par sa stratégie que ses prescriptions, ce projet de SCoT devrait conduire les politiques locales et notamment les politiques d'urbanisme à **s'inscrire davantage dans les transitions économiques, écologiques et énergétiques, agricoles et alimentaires, sociales et territoriales** qui constituent le cap fixé par le SRADDET.

Le projet de SCoT entend placer l'économie et l'emploi au cœur du développement durable du territoire, faire de son armature territoriale un support de sa vitalité, valoriser la qualité urbaine et paysagère comme socle de la qualité de vie, et intensifier la transition écologique et énergétique. Des objectifs qu'il traduit à travers de nombreuses dispositions positives, avec de **notables améliorations** par rapport à la version 2021 du projet de SCoT.

**Toutefois, la Région regrette que les infléchissements d'importance préconisés dans son avis « très réservé » de 2021 pour conforter le maillage de bourgs, limiter la dispersion de l'urbanisation et réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, n'aient pas été suffisamment mis en œuvre dans la nouvelle version du SCoT.** D'autant que le contexte normatif, avec le vote en 2021 de la Loi Climat et Résilience, a parallèlement renforcé l'importance de la transition à mener.

**Considérant que les limites relatives à la cohérence du développement urbain et à la gestion économe de l'espace, à la fois préjudiciables à l'atteinte des objectifs de développement durable du SCoT et des objectifs régionaux du SRADDET, n'ont pas été levées, la Région formule un avis très réservé, assorti de recommandations.**

Dans ce cadre, la Région encourage le Pays de l'Isle en Périgord 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**

Comme cela a été mentionné dans le premier avis de la Région, ce projet de SCoT se fonde sur une armature territoriale structurée autour de l'agglomération périgourdine et de bourgs structurants intégrant les principaux services et équipements (Saint-Astier, Neuvic-sur-l'Isle, Mussidan, Montpon-Ménéstérol, Vergt, Villamblard). Elle intègre également des bourgs pivots et des bourgs relais fonctionnant en réseau dans la mutualisation de services, ce qui sera de nature à optimiser le fonctionnement des bassins de vie dans une logique de proximité des lieux de vie avec les services commerciaux et les équipements et autour du maillage des transports en commun.

Toutefois, le fondement du projet, basé sur une perspective démographique nettement supérieure aux tendances observées jusqu'à aujourd'hui, et **l'insuffisance des prescriptions orientant et encadrant les modalités d'urbanisation** ne paraissent pas garantir l'atteinte de ces objectifs.

En effet, le projet de SCoT se fonde toujours sur des perspectives démographiques ambitieuses (+0,7% par an soit 1140 nouveaux habitants chaque année) maintenues malgré des données INSEE récentes de moins en moins favorables (+0,1% par an sur 2013-2019), même si l'on peut noter une volonté de réajustement de ce scénario à moyen terme (6 ans). Le suivi par le Pays de l'Isle en Périgord sera donc essentiel, pour éviter des ouvertures à l'urbanisation non nécessaires. Celles-ci nuiraient probablement à la dynamique de confortement et de revitalisation des bourgs du territoire et à la remobilisation du parc vacant à juste titre promue par le SCoT.

De ces projections démographiques découlent les besoins de logements (944 logements par an dont 841 neufs), les besoins fonciers sur l'habitat (72 ha par an) et sur l'économie (25,5 ha par an).

Par rapport à la version présentée en 2021, si les besoins économiques ont été rehaussés, **les surfaces foncières à vocation résidentielle ont été réduites de près d'un tiers, évolution que la Région souligne positivement.**

**Toutefois, avec une enveloppe foncière prévisionnelle de 975 hectares en 10 ans**, le SCoT n'amènerait le Pays de l'Isle qu'à **réduire d'un quart au maximum sa consommation d'espaces, tous postes confondus**, par rapport à la dernière décennie (selon les données présentées par le SCoT, ou selon la donnée régionale d'occupation des sols).

La Région rappelle que la réduction de la consommation d'espaces s'apprécie de manière globale, par rapport à la consommation constatée dans le passé, et non par rapport à une conjecture de « besoins estimés au fil de l'eau », comme le fait le SCoT pour justifier ses efforts de sobriété foncière sur l'habitat.

**Dans ce contexte, la contribution du Pays de l'Isle en Périgord à l'atteinte de l'objectif 31 du SRADDET** (objectif régional de réduction de 50% du rythme de consommation foncière à horizon 2030) **s'annonce très insuffisante.**

Et ce alors que des **marges de manœuvre très substantielles** existent, en particulier par une **transition plus marquée du modèle de développement résidentiel actuel**, fondé sur un urbanisme pavillonnaire peu dense, souvent diffus par ses localisations, et dégradant les paysages traditionnels qui font la qualité de vie et l'attractivité historique du Périgord.

Ainsi, le SCoT, malgré des améliorations à saluer, présente toujours un caractère « à deux vitesses », clair et précis dans sa régulation de l'aménagement urbain des centralités (Périgueux, Saint-Astier, Neuvic-sur-l'Isle, Mussidan, Montpon-Ménestérol, Vergt, Villamblard) mais trop peu encadrant dans les secteurs moins denses :

- Des objectifs de densité minimale de logements ont été formulés pour les programmes d'habitat dans le tissu urbain de Périgueux (80 logements à l'hectare) et des principaux pôles urbains (25 logements à l'hectare), dans les tissus périphériques de ces pôles (8 à 12 logements à l'hectare) et dans les zones d'urbanisation diffuse de la vallée de l'Isle (7 logements à l'hectare). Pour ces deux dernières catégories d'espaces, les densités apparaissent relativement mesurées. **Surtout, aucun objectif n'est formulé pour les bourgs, villages et hameaux ruraux alors qu'ils composent la plus grande partie du territoire et que ces secteurs comportent d'importants enjeux de limitation du mitage de l'urbanisation.**

La Région, consciente des diversités territoriales, n'appelle pas à une uniformisation des typologies d'habitat mais à une transition progressive des formes urbaines dans chacun des contextes territoriaux.

- Les dispositions du SCoT ne permettent toujours pas de garantir que la programmation de logements proposée confortera effectivement :
  - o Au sein de chaque intercommunalité, le poids démographique relatif des villes et bourgs structurants qui animent les espaces de vie et offrent des services essentiels,
  - o Au sein de chaque commune, le ou les bourgs-centres, équipés en services ou susceptibles dans le futur de développer une offre effective de proximité, plutôt que les hameaux.

**Une nouvelle fois, la Région souhaite alerter le Pays de l'Isle sur les risques que cette insuffisante régulation de l'urbanisme fait porter sur l'atteinte des objectifs de développement durable et équilibré qu'il porte.**

Pour lever cette **réserve**, la Région recommande à minima de :

- **Réduire plus substantiellement la consommation d'espaces prévue**, notamment en fixant sur l'ensemble du territoire des **objectifs de densité rehaussés** et gradués entre urbain et rural.  
La réinterrogation de la projection démographique au regard des dernières tendances et des prévisions départementales de l'INSEE ainsi que l'optimisation des espaces économiques futurs constituent également des pistes sérieuses.
- **Estimer la consommation d'espaces générée par certains projets** prévus par le SCoT : équipements, infrastructures... La Région considère que leur impact mérite d'être affiché dans le bilan foncier du document.
- Demander explicitement aux documents d'urbanisme de **conforter le poids démographique relatif des pôles de l'armature du SCoT.**

- Demander explicitement aux documents d'urbanisme de **prioriser le développement des logements, services et activités au sein des bourgs-centres** des communes ou en continuité directe, plutôt que dans les villages/hameaux. En corollaire, il conviendrait de limiter, sauf exception justifiée, l'extension des hameaux (qui pourront cependant évoluer par réhabilitation, construction d'une dent creuse pleinement enserrée dans le tissu urbain, réponse aux besoins de logements/locaux des agriculteurs...).

Enfin, si le Pays de l'Isle en Périgord souhaitait anticiper au mieux l'application de la Loi Climat et Résilience et sa traduction en cours au sein du SRADDET, il serait recommandé, en complément des observations précédentes, d'établir un **phasage par décennie**, infléchissant plus fortement la consommation/artificialisation sur la décennie 2031-2041 afin de préparer le territoire à la neutralité foncière.

Concernant la vitalité des centres-villes et centres-bourgs, le SCoT comporte des prescriptions positives en faveur du maintien des **commerces et services** dans ces espaces stratégiques. Mais pour accompagner cette politique et gagner en cohérence, il gagnerait à mieux y prioriser également les nouvelles offres d'habitat.

En matière d'urbanisme commercial, la recommandation « *Encourager l'exemption des Autorisations d'Exploitation Commerciale (AEC) lorsqu'elles prévoient une mixité habitat/activités commerciales et artisanales.* » interpelle. La Région rappelle que l'enjeu de mixité des fonctions n'efface pas les problématiques de concurrence entre commerce périphérique et de centralité et les enjeux de gestion économe de l'espace pour lesquels les AEC constituent un outil de régulation à maintenir.

### **Observations et recommandations relatives aux mobilités et aux infrastructures de transport**

La Région note que le SCoT du Pays de l'Isle en Périgord **active un certain nombre de leviers favorables aux mobilités actives et aux transports collectifs.**

Toutefois, le SCoT entend « répondre aux défis de la mobilité dans les territoires ruraux ». La Région souligne à ce sujet qu'un développement de l'habitat prenant plus appui sur les bourgs contribuerait significativement à l'efficacité de cette politique. Le sujet est d'autant plus d'importance que le coût des déplacements journaliers des habitants est un facteur de vulnérabilité énergétique et économique des ménages.

Enfin, concernant la **logistique**, le SCoT gagnerait à définir des dispositions visant à structurer la chaîne logistique des marchandises, en favorisant le report modal vers le ferré.

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

Comme souligné dans le premier avis de la Région, ce projet de SCoT fixe des ambitions chiffrées et des dispositions qui lui permettront de contribuer à **la trajectoire régionale de réduction des consommations d'énergie, de réduction des gaz à effet de serre et de croissance des énergies renouvelables.**

La Région recommande les enrichissements suivants sur le volet énergétique du projet :

- Alors que le SCoT demande aux PCAET de réaliser des cartographies des potentiels et secteurs favorables à l'implantation des installations d'énergies renouvelables, il gagnerait à compléter cette mesure positive par une prescription à l'attention des PLU(i), les invitant à transposer ces dispositions des PCAET ou à défaut à **planifier** eux-mêmes le développement cohérent des énergies renouvelables.

L'association du syndicat mixte du Pays de l'Isle à la définition de ces stratégies intercommunales de planification énergétique sera importante.

- Si le SCoT souhaite permettre le développement d'installations **agrivoltaïques** (en complément de l'implantation des installations photovoltaïques sur les surfaces déjà artificialisées qu'il définit à juste titre comme lieux prioritaires, conformément aux dispositions du SRADDET et aux recommandations faites dans le premier avis), il serait opportun de clarifier la notion. Et ce en précisant que l'impact sur l'activité agricole de ces projets doit bien être positif (et pas seulement « neutre », comme le demande à minima le SCoT), en cohérence avec le projet de loi précité qui définit l'agrivoltaïsme par l'apport direct d'un ou plusieurs services à la parcelle agricole.

Le SCoT, par plusieurs de ses prescriptions et recommandations, **inscrit l'aménagement du territoire dans un objectif de résilience face au changement climatique.** Un objectif dédié a d'ailleurs été utilement ajouté dans le document d'orientations et d'objectifs, par rapport à la version de 2021 du SCoT. La Région s'en félicite. Cependant, elle regrette la disparition des intéressantes recommandations portant sur l'adaptation de l'agriculture (ancienne R4.20) et de la sylviculture (ancienne R4.25) au changement climatique.

La publication en 2021 du 6<sup>ème</sup> rapport officiel du GIEC montre combien les impacts des dérèglements climatiques sont à anticiper avec la plus grande attention au vu de l'accélération de ces derniers.

Il existe également toujours des réserves sur la capacité du territoire à contribuer sensiblement à la lutte contre le changement climatique, au regard des remarques déjà formulées sur l'encadrement de la consommation et de l'artificialisation des sols et ses conséquences sur la captation et le stockage du carbone.

## **Observations et recommandations relatives à la biodiversité, au paysage, à l'eau et à la prévention et gestion des déchets**

En matière de préservation et restauration des **continuités écologiques**, la Région relève, comme en 2021, que le SCoT **prend globalement en compte les enjeux régionaux**. Elle salue l'intégration de plusieurs des recommandations de son premier avis, permettant d'enrichir ce volet.

Le SCoT comporte de nombreuses prescriptions en faveur du paysage et de la biodiversité, comme la restauration des haies ou le traitement des lisières entre les zones urbaines et les espaces agricoles, naturels et forestiers.

Pour aller plus loin, les enrichissements suivants pourraient être apportés :

- Allonger voire élargir certaines des coupures d'urbanisation utilement cartographiées et préservées par le SCoT, pour garantir leur fonctionnalité. Par exemple - et sans exclusivité - le SCoT gagnerait à matérialiser plus clairement la continuité des corridors à préserver autour de l'agglomération de Périgueux, en reliant entre elles les coupures 8, 9, 10 et 11 de l'atlas du SCoT, en cohérence avec les corridors d'échelle régionale du SRADDET.
- Conseiller aux documents d'urbanisme les mesures opérationnelles et principaux outils utilisables pour préserver la trame bocagère (P4.39) et préserver les zones tampons autour des cours d'eau (P4.38 et 41 notamment). A ce titre, l'emploi de l'article L151-23 du code de l'urbanisme gagnerait à être promu.

En outre, et comme elle a eu l'occasion de le formuler dans son précédent avis, la Région craint toujours fortement que l'insuffisante régulation du développement urbain contrarie la transition écologique et les orientations pour des paysages préservés dans laquelle le projet de SCoT entend inscrire le Pays de l'Isle en Périgord.

**La Région note avec intérêt** que de nombreuses prescriptions et recommandations **en faveur de la qualité et de la quantité de la ressource en eau sont définies par le SCoT** (perméabilité des sols, infiltration des eaux pluviales à la source, récupération des eaux pluviales des bâtiments et réutilisation des eaux grises...). La préservation et restauration des zones humides en est un axe fort.

Enfin la Région salue les dispositions formulées pour prévenir et gérer les **déchets** du secteur du Bâtiment et des Travaux Publics et les déchets produits en situation exceptionnelle, même si l'état des lieux des besoins aurait pu être approfondi.



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

**La COMMISSION PERMANENTE décide :**

- **de FORMULER** l'avis sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de l'Isle en Périgord 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