

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE COMMISSION PERMANENTE DU VENDREDI 16 OCTOBRE 2020

N° délibération : 2020.1684.CP	Accusé de réception – Ministère de l'intérieur : 033-200053759-20201016-lmc100000458025-DE Envoi Préfecture : 27/10/2020 Retour Préfecture : 27/10/2020
N° Ordre : C02.16 Réf. Interne : 446032	
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 : DITP - Avis sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Agglomération de Limoges

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° 2016.6.SP du Conseil Régional du 4 Janvier 2016 relative au Fonctionnement du Conseil Régional : délégations de l'Assemblée plénière à la Commission permanente,
Vu la délibération n°2019.2251.SP du Conseil régional Nouvelle-Aquitaine du 16 décembre 2019 portant adoption du SRADDET,
Vu l'arrêté de la Préfète de la région Nouvelle-Aquitaine du 27 mars 2020 portant approbation du SRADDET de la région Nouvelle-Aquitaine,
Vu les courriers du Président du Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Limoges (SIEPAL) en date du 13 mars et du 19 juin 2020 sollicitant l'avis de la Région,
Vu sa Commission GIA "Aménagement du Territoire, Santé, Tourisme" réunie et consultée,

Composé de quatre intercommunalités de Haute-Vienne (CU Limoges Métropole, CC de Noblat, CC du Val de Vienne, CC Elan Limousin Avenir Nature), le Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération de Limoges (SIEPAL) **révise** son Schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé en 2011.

Après plusieurs années de travail, le syndicat a sollicité la Région Nouvelle-Aquitaine le 13 mars pour **avis** sur le projet de SCoT de l'agglomération de Limoges arrêté par son conseil syndical, 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 SCoT. Sans réponse de la Région, son avis serait réputé favorable.

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

Avec l'entrée en application du 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.

Après analyse et **sur la base des objectifs et règles du SRADDET**, 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, d'où la présente délibération.

Le calendrier des commissions permanentes ne permettant pas de délibérer dans le délai réglementaire de trois mois accordé aux Personnes Publiques Associées (prorogé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 23 septembre), le Président du Conseil régional transmettra officiellement l'avis de la Région pendant la **phase d'enquête publique** du SCoT, et ce pour qu'il puisse être pris en compte par le SIEPAL.

AVIS

En premier lieu, **la Région salue la démarche** de la Communauté Urbaine Limoges Métropole et des Communautés de Communes de Noblat, du Val de Vienne et Elan Limousin Avenir Nature, qui ont décidé de s'inscrire dans une démarche de Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elles se donnent ainsi les moyens de **porter une politique harmonieuse et durable d'aménagement du territoire**.

Le SCoT de l'agglomération de Limoges est un **document riche et clair** qui témoigne d'un important travail d'analyse et de réflexion et d'un souci d'en faciliter la compréhension et la déclinaison dans les documents d'urbanisme.

Le projet du territoire apporte des **perspectives de développement au pôle urbain de Limoges et aux communes de son grand bassin de vie**.

Par les principes de son Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO), il devrait ainsi 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 du SRADDET.

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

033-200053759-20201016-lmc100000458025-DE

Acte Certifié exécutoire

Envoi Préfecture : 27/10/2020
Retour Préfecture : 27/10/2020

Pour autant, la Région regrette que les mesures prises pour infléchir la dynamique d'étalement urbain et conforter la position du pôle de Limoges, un des grands pôles qui structurent et animent l'espace néo-aquitain, ne soient pas plus fortes et volontaristes. De même, des volets comme l'énergie, la gestion des déchets ou la revitalisation des centres mériteraient quelques approfondissements.

Considérant néanmoins la plus-value générale du document et la difficulté, pour ce document élaboré parallèlement au SRADDET, d'intégrer au mieux les dispositions les plus « novatrices » de ce dernier, la Région formule un avis favorable, assorti d'une réserve sur les choix de développement urbain et de recommandations appuyées sur plusieurs thématiques.

Elle souhaite donc que ces dernières, détaillées ci-après, soient prises en compte et que le syndicat de SCoT se donne les moyens de suivre les porteurs de documents d'urbanisme dans la mise en œuvre de la stratégie collective, en cohérence avec le SRADDET.

Observations et recommandations relatives au développement urbain et à la cohésion territoriale

La Région note que le SCoT fait **le pari d'une relance ambitieuse en matière d'accueil démographique**, alors que le nombre d'habitants sur son périmètre est stable sur la dernière décennie.

Le SCoT porte l'objectif de « *Densifier le tissu existant pour limiter la consommation de l'espace et maintenir l'enveloppe foncière proche de ses limites actuelles* » (p37 du PADD). Il le traduit par des mesures visant à donner la priorité au renouvellement urbain, notamment par la remise sur le marché de logements vacants, la résorption des friches et l'optimisation du foncier économique.

La Région soutient ces dispositions, qui conduiront à ralentir le rythme d'artificialisation des terres agricoles, forestières et naturelles. Néanmoins, elle **regrette que ce ralentissement ne soit pas une inflexion suffisante** dans le mode de développement du territoire. En l'état actuel de la rédaction du SCoT, la contribution du territoire de l'agglomération de Limoges à l'objectif 31 du SRADDET s'annonce modeste.

Pour la Région, la répartition envisagée des nouveaux habitants et logements ne donne pour l'accueil démographique qu'une **impulsion limitée au pôle de Limoges et aux cinq pôles d'équilibre du territoire** (Aixe sur Vienne, Ambazac, Bessines sur Gartempe, Nantiat, Saint-Léonard de Noblat).

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

033-200053759-20201016-lmc100000458025-DE

Acte Certifié exécutoire

Envoi Préfecture : 27/10/2020
Retour Préfecture : 27/10/2020

Le scénario « polycentrique » choisi consiste à respecter les « *équilibres territoriaux de 2013* » (orientation 41 du DOO), date à laquelle la dévitalisation des polarités était déjà manifeste. La Région s'interroge également sur le choix du SCoT de laisser chaque EPCI décliner les objectifs d'accueil sur son territoire. Et ce alors que l'urbanisme reste à ce jour de compétence communale dans deux des quatre EPCI membres du SCoT.

C'est pourquoi **la Région émet une réserve sur les orientations prises par le SCoT en matière de développement urbain et de gestion économe de l'espace. Elle recommande a minima :**

- de préférer, pour la traduction des perspectives démographiques et foncières dans les documents d'urbanisme, **un phasage soigneux et cohérent avec la démographie observée** plutôt qu'avec la démographie projetée.
- de préciser que la répartition par EPCI doit amener à **conforter le poids du ou des pôles d'équilibre** identifié(s) par le SCoT sur leur territoire (orientation 41 du DOO)
Elle suggère également que le SCoT suive et accompagne les EPCI dans cette déclinaison, pour une bonne atteinte de ses objectifs.
- de **réguler au mieux l'ouverture de nouveaux espaces économiques** ou l'extension des espaces économiques existants en prévoyant que les étapes préalables (analyse du potentiel en espace vacant, recours au renouvellement urbain et à la reconquête des friches) seront **accompagnées par le SCOT**. Une croissance trop rapide de l'offre en foncier économique pourrait faire porter un risque de concurrence intra-territoriale.

De même, la Région propose que les collectivités puissent, dans la mesure de leurs moyens, favoriser ou soutenir les mutations pour accompagner au plus près la reconquête des friches.

Enfin, la Région conseille au SCoT de faire référence aux pôles « structurants » des territoires extérieurs dans l'analyse de son armature territoriale, en s'appuyant notamment sur l'armature régionale du SRADDET (cf RG3).

En matière de revitalisation des centres, **la Région note l'engagement très fort et positif que prend le SCoT** en priorisant l'implantation des grands équipements dans le pôle urbain et a fortiori dans le centre-ville de Limoges (orientations 36 et 37).

La Région souligne néanmoins que les mesures prises pour préserver la **santé commerciale des centres auraient pu être encore plus volontaristes,**

(le nombre de m² commerciaux étant susceptible de s'accroître notablement sur le territoire malgré le constat de « surdensité » posé par le SCoT).

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

033-200053759-20201016-lmc100000458025-DE

Acte Certifié exécutoire

Envoi Préfecture : 27/10/2020
Retour Préfecture : 27/10/2020

Le SCoT prévoit par ailleurs la possibilité d'étendre plusieurs enveloppes urbaines au sein d'une même commune plutôt que de prioriser les constructions et logements dans les centralités dotées d'équipements et de services. Ce choix ne contribue pas à la vitalité des centres-bourgs.

De manière générale, le projet de SCoT actionne plusieurs leviers favorables à la revitalisation des centres, mais **cette approche thématique ne garantit pas que le devenir des centres soit pensé de manière globale.**

La Région recommande donc :

- d'améliorer les orientations 62 et 63 **en priorisant l'implantation des nouveaux logements dans la ville ou le bourg** de chaque commune, qui concentre les équipements et services, ce dans une logique de cohérence territoriale, de lutte contre le mitage et de proximité des habitants aux services.
- d'ajouter dans le DOO une orientation demandant aux PLU(i) d'étudier de manière transversale la vitalité des centres des agglomérations les plus structurantes et de faire de leur **revitalisation/confortement un volet spécifique de leur stratégie** (en conseillant par exemple une formalisation sous forme d'OAP, à l'image de ce qu'a récemment réalisé le PLU de Limoges).

En matière de préservation et valorisation des espaces agricoles, le SCoT propose des outils et mesures d'accompagnement riches et porteurs de projet. La Région recommande toutefois au SCOT, au-delà des remarques exposées plus haut pour limiter le mitage des terres, d'apporter quelques compléments :

- affirmer dans le PADD une véritable philosophie d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur les terres et activités agricoles et forestières dans leur ensemble (ERC).
- préciser les notions « d'espaces agricoles stratégiques » et « d'exploitations non pérennes » (orientation 22). Il est en effet important d'envisager des mesures de soutien aux exploitations avant de prévoir, avec les acteurs concernés, un reclassement des terres.
- inciter les collectivités du syndicat mixte à concevoir des stratégies alimentaires territoriales voire interterritoriales, à l'image du Projet Alimentaire Territorial (PAT) élaboré par Limoges Métropole.

Enfin, la Région **salue l'ambition du SCoT** en matière de **coopération** avec les territoires voisins ainsi que l'attention portée à la question du **vieillessement**.

Observations et recommandations relatives aux mobilités, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie.

Le SCoT de Limoges donne une **place importante aux mobilités durables - transports collectifs, modes partagés et modes actifs - et porte une vision transversale de la mobilité, la Région s'en félicite.**

Elle souligne l'ambition du SCoT en matière d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables, mais recommande toutefois des enrichissements permettant :

- d'assurer la prise en compte dans les documents d'urbanisme de l'enjeu d'isolation thermique par l'extérieur des bâtiments (technique améliorant l'isolation hivernale et le confort d'été).
- d'indiquer clairement que les documents d'urbanisme doivent permettre une large typologie d'inclinaison des toitures pour faciliter l'installation et optimiser la production des unités de production solaires thermiques et photovoltaïques.
- de formaliser par une « orientation » la nécessité d'une planification/spatialisation des infrastructures de production, distribution et fourniture d'énergie renouvelable à destination des véhicules de transport, dans un objectif d'accompagnement des mobilités décarbonées.

En matière d'adaptation au changement climatique, la Région recommande :

- de mentionner le sujet des incendies de forêt comme un risque émergent dans le levier « Protéger les populations des risques et nuisances » du PADD. La Région rappelle les conclusions des travaux d'Acclimaterra et l'augmentation du nombre de départs de feu ces dernières années en Haute-Vienne.
- d'intégrer l'enjeu du confort d'été et de promouvoir à cet effet un urbanisme favorisant le rafraîchissement passif.

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

La Région note avec satisfaction que le SCoT prend globalement en compte les enjeux régionaux relatifs aux continuités écologiques et prescrit des mesures pour leur identification, leur préservation et leur mise en valeur dans les documents d'urbanisme (en particulier les orientations 94, 96 et 101).

Cependant, elle rappelle que le SRCE Limousin est abrogé depuis le 27 mars 2020 et remplacé par le SRADDET, document transversal. En conséquence, elle conseille au SCoT de mettre à jour son rapport de présentation et de **justifier la prise en compte des continuités écologiques du SRADDET**.

La Région recommande également :

- d'affirmer dans l'orientation 99 du DOO le levier principal de préservation des continuités écologiques à savoir, au sein de la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC), **l'évitement des impacts**. Et ce pour garantir la fonctionnalité des continuités écologiques, en particulier les corridors (non compris dans l'orientation 96).
- de nuancer l'orientation 95, qui permet « sans conditions » les extensions et les créations d'annexes pour les constructions localisées dans les continuités écologiques, en rappelant l'importance de maintenir les fonctionnalités de ces dernières.

La Région salue les dispositions prises par le SCoT en matière de gestion - quantitative et qualitative - de la ressource en eau, même si les ambitions d'économie de la ressource auraient pu être davantage affirmées, alors que l'état initial de l'environnement évoque une « fragilité de l'équilibre entre ressources et besoins ».

Les mesures prises par le SCoT pour préserver et restaurer les fonctionnalités des zones humides et du réseau hydrographique contribuent, entre autres bénéfiques, à sécuriser la ressource en eau. La Région suggère que ce lien entre zones humides et alimentation en eau soit mentionné dans le Levier 2.F du PADD.

En matière de gestion et de prévention des déchets, politique qui, impliquant des équipements structurants et affectant l'environnement et la salubrité publique, fait pleinement partie de l'aménagement du territoire, la Région relève quelques manques. **Elle recommande en particulier :**

- d'approfondir la problématique de la **gestion des déchets du BTP** (état des lieux et prise en compte dans la stratégie du SCoT)
- d'approfondir la problématique de la **gestion des déchets produits lors de situations exceptionnelles** (état des lieux et prise en compte dans la stratégie du SCoT)

Observations diverses

Le projet de SCoT comporte dans son rapport de présentation (livret 6) un tableau de compatibilité avec le SRADDET (et de prise en compte de ses objectifs), outil fort intéressant. La Région signale cependant que certains intitulés de règles ont évolué entre la version arrêtée et la version adoptée du SRADDET.

**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 SCoT de l'agglomération de Limoges 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 l'unanimité des suffrages
exprimés



ALAIN ROUSSET