

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL REGIONAL DE NOUVELLE-AQUITAINE

COMMISSION PERMANENTE DU LUNDI 17 MAI 2021

N° délibération : 2021.1028.CP	Accusé de réception – Ministère de l'intérieur : 033-200053759-20210517-lmc100000933306-DE Envoi Préfecture : 27/05/2021 Retour Préfecture :27/05/2021
N° Ordre : C02.16 Réf. Interne : 817840	
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) 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°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 le courrier du Président du Syndicat Mixte du Pays de l'Isle en Périgord en date du 20 avril 2021 sollicitant l'avis de la Région,
Vu l'avis de sa Commission GIA "Aménagement du Territoire, Santé, Tourisme" réunie et consultée,

Contexte de la délibération

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 Pays a sollicité la Région Nouvelle-Aquitaine le 20 avril 2021 pour avis sur le projet de SCoT du Pays de l'Isle en Périgord arrêté par son conseil syndical, avant son approbation définitive.

La Région étant désignée par le code de l'urbanisme comme une « Personne publique associée » (PPA) à l'élaboration des SCoT, le Syndicat mixte a l'obligation de solliciter l'avis de la Région sur le schéma arrêté. Sans réponse de la Région, son avis serait réputé favorable.

Document de planification multi-thématique, pivot entre le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (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 générales 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, dans le cadre de la présente délibération.

Le Président du Conseil régional transmettra officiellement par courrier cet avis de la Région au Syndicat mixte du Pays de l'Isle en Périgord.

AVIS

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.

Le projet de SCoT apporte des perspectives de développement au Pays de l'Isle et un grand nombre de dispositions de son Document d'orientation et d'objectifs (DOO) devraient conduire les politiques locales et notamment les politiques d'aménagement à

s'inscrire davantage dans les transitions économiques, écologiques et énergétiques, agricoles et alimentaires, sociales et territoriales visées par le SRADDET.

Le SCoT dispose d'ambitions fortes en faveur de la structuration d'une armature territoriale support de la vitalité du territoire, de la revitalisation des centralités, du développement des mobilités durables ou encore de la préservation de l'agriculture et de la biodiversité. Toutefois, ces objectifs **n'apparaissent pas atteignables en l'état, faute d'une régulation suffisante de la consommation foncière et des phénomènes d'étalement urbain et de mitage du territoire.**

Considérant cette limite majeure sur les dispositions relatives à la cohérence du développement urbain et à la gestion économe de l'espace, à la fois préjudiciable à l'atteinte des objectifs de développement durable du SCoT et des objectifs régionaux du SRADDET, **la Région formule un avis très réservé, assorti de recommandations d'amélioration.**

Ces recommandations portent à la fois sur les mesures justifiant l'avis très réservé et sur les autres thématiques du SCoT.

La Région encourage vivement le Pays de l'Isle à prendre en compte les remarques détaillées ci-après et à se donner 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 gestion économe de l'espace

Ce projet de SCoT se fonde sur une armature territoriale structurée autour de l'agglomération périgourdine, de bourgs structurants intégrant les principaux services et équipements (Saint-Astier, Neuvic-sur-l'Isle, Mussidan, Montpon-Ménéstérol, Vergt, Villambard), ainsi que de bourgs pivots et de villages relais fonctionnant en réseau dans la mutualisation de services. Cette armature est 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.

Le SCoT affirme également une volonté forte de reconquête des centres urbains du territoire, par une approche intégrée et multi thématique articulée autour du maintien des commerces et des services, de l'amélioration des espaces communs, de l'habitat et du réinvestissement des gisements (dents creuses, friches, logements vacants, interstices urbains).

Il identifie également les enjeux de maîtrise de l'urbanisation dans le continuum de la Vallée de l'Isle en cohérence avec le risque d'inondations et la nécessaire préservation des coupures d'urbanisation destinées aux continuités écologiques. Il détermine également des « figures de qualité urbaine » constituées de 4 espaces (centres, enveloppes urbaines, continuum de la vallée de l'Isle, campagne habitée) pour lesquels il envisage des modes de développement spécifiques.

Plus globalement, ce projet de SCoT affirme la nécessité de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers et de maintenir les fonctions de stockage carbone du territoire au regard de l'objectif d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

033-200053759-20210517-lmc100000933306-DE

Acte Certifié exécutoire

Envoi Préfecture : 27/05/2021
Retour Préfecture : 27/05/2021

Ces ambitions fondent un projet de territoire propice à une organisation territoriale structurée, résiliente, économe en foncier et rationalisant ses mobilités. Toutefois, le fondement du projet sur une perspective démographique supérieure aux tendances ainsi que l'insuffisance des prescriptions encadrant les modalités d'urbanisation ne paraissent pas garantir l'atteinte de ces objectifs.

Le projet de SCoT se fonde sur des perspectives démographiques ambitieuses (+0,7% par an soit 1140 nouveaux habitants chaque année) comparées à la période récente (+0,3% par an sur 2010-2015), même si l'on peut noter une volonté de réajustement de ce scénario à moyen terme (6 ans) au regard de la première évaluation du schéma.

De ces projections démographiques découlent les besoins de logements (944 nouveaux logements par an) et de surfaces à remobiliser ou à artificialiser. Certains besoins fonciers sont quantifiés (1050 hectares pour l'habitat sur 10 ans soit 105 hectares par an ; 230 ha sur 20 ans pour l'économie soit 11 hectares par an), mais d'autres ne sont pas précisés (infrastructures, équipements, énergies renouvelables).

Seule la réduction du rythme de consommation foncière liée à l'habitat est appréciée dans le SCoT (-34%) et il est dommageable que l'objectif de diminution du rythme d'artificialisation ne soit pas appréhendé au global, tous secteurs confondus.

En outre, le DOO (Document d'orientation et d'objectifs) du SCoT ne fixe pas d'enveloppes foncières à consommer par sous-ensemble géographique. Une répartition des futurs logements est réalisée par EPCI et en fonction des compositions urbaines. Toutefois, en l'absence de valeur prescriptive et sans encadrement des densités sur l'ensemble des territoires, ces répartitions offrent peu de garanties sur l'atteinte des objectifs de sobriété foncière.

Par ailleurs ces répartitions prévoient un développement relativement limité de l'offre dans les centralités notamment et ne semblent pas de nature à renforcer l'armature territoriale inscrite dans le projet de territoire.

En outre, la possibilité laissée à l'extension des hameaux en dehors de leur enveloppe existante (pour les hameaux de plus de 5 logements), ainsi que l'autorisation de constructibilité complémentaire dans un rayon de 100 mètres autour de bâtis isolés constituent un manque de garantie dans la lutte contre l'étalement diffus qui caractérise le « continuum » de la vallée de l'Isle et le phénomène de mitage de la campagne habitée.

En corolaire, les tailles maximales moyennes des parcelles d'habitat qui sont définies dans le continuum de la Vallée de L'Isle (1800 m²) et la campagne habitée (2150m²) ne sont pas de nature à enrayer ces phénomènes. Elles sont supérieures à la moyenne pratiquée par les SCoT de Nouvelle-Aquitaine les plus récents et plus élevées que la taille moyenne des parcelles enregistrée sur la période récente dans le Pays de l'Isle. Ces prescriptions de tailles maximales et de densités gagneraient d'une part à être plus compactes, d'autre part à être élargies sur l'ensemble du périmètre du SCoT.

Dans ce contexte, au regard des éléments d'analyse à disposition, 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 modeste. Et ce alors que les différentes données contextuelles disponibles ne permettent pas de considérer la trajectoire récente du territoire comme particulièrement « sobre » en foncier par rapport à la moyenne régionale.

Malgré des ambitions à saluer concernant la construction d'une armature territoriale structurante, la reconquête et la vitalité des centralités, la sauvegarde des terres agricoles et la résilience du territoire au changement climatique, la Région souhaite alerter le Pays de l'Isle sur les risques que cette moindre régulation de l'urbanisme fait porter sur l'atteinte de ces objectifs.

Pour lever cette réserve majeure, la Région recommande a minima de :

- Fixer un objectif de réduction de la consommation foncière, tous postes confondus, qui se rapproche au maximum de l'objectif régional de réduction de 50 % par rapport à la période antérieure.
- Fixer des prescriptions ambitieuses sur les tailles de parcelles et/ou les densités minimales/moyennes de logements, différenciées selon la typologie de pôles ou d'espaces utilisée par le SCoT.
- Fixer un objectif quantitatif ambitieux de réduction des logements vacants dans les prescriptions du SCoT, en complément de l'objectif exprimé en « part de la production globale ».
- Renforcer la prescription P1.1 relative à la possibilité de revisiter et d'ajuster le scénario démographique 6 ans après l'adoption du SCoT, pour que cette proposition pragmatique constitue un engagement.
- Conférer une valeur prescriptive au tableau de répartition du développement de l'offre de logements de la page 40 du Document d'orientation et d'objectifs (DOO), tout en y renforçant le volume de logements projeté dans les centralités et les enveloppes notamment.
- Retravailler certaines prescriptions applicables à la « campagne habitée », afin de concentrer le développement urbain au sein et/ou en continuité directe du ou des bourg(s) de chaque commune, espace aggloméré qui en principe concentre les services et les équipements. Il convient donc d'éviter l'extension des hameaux (P2.17, P2.18, P2.24) et le mitage autour des bâtiments isolés (deuxième partie de la P2.25).
- Prévoir une prescription de priorisation des extensions urbaines en continuité des tissus urbains centraux de chaque commune, qui n'est à ce stade qu'une recommandation dans le SCoT (R2.1). Cela permettra de garantir la reprise de cet objectif dans les documents d'urbanisme locaux et de lutter contre les phénomènes de mitage.

La Région note que le SCoT fait de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs une ambition forte de son projet. De nombreuses prescriptions favorisent notamment le maintien des commerces, des services et équipements dans les centres. A des fins d'enrichissement, il est recommandé de compléter la prescription P3.20 pour qu'elle

affirme, en sus du maintien des équipements et services actuellement présents dans les centralités, que les centres constituent le lieu d'implantation préférentiel des nouveaux équipements et services structurants.

Cependant, la vitalité des centres dépend également beaucoup de la dynamique de périurbanisation et le document laisse craindre que le développement en dehors des centralités continue d'affaiblir ces dernières.

Par ailleurs, même si les prescriptions P3.25 et P3.26 sont à saluer car elles seront de nature à réguler le commerce de périphérie et à favoriser l'animation urbaine, le SCoT aurait pu bénéficier de davantage d'outils s'il s'était doté d'un DAAC (Document d'aménagement artisanal et commercial).

Concernant la dimension agricole du SCoT, la Région salue les objectifs ambitieux formulés en matière de préservation des espaces agricoles, d'installation d'exploitants et d'essor de l'agriculture de proximité, notamment en lien avec le Projet alimentaire territorial.

Toutefois, la Région émet des réserves sur la capacité du territoire à atteindre ces objectifs en faveur de l'agriculture, au regard des remarques déjà formulées sur l'encadrement de l'artificialisation des sols.

Pour y remédier, il est en particulier recommandé :

- d'affirmer dans le SCoT un principe prioritaire d'évitement, puis de réduction, des impacts de l'urbanisation sur les terres et les activités agricoles dans leur ensemble, avant toute compensation,
- de reformuler le vocable « agriculture raisonnée » en « agriculture à haute valeur environnementale » ou en « agriculture agro-écologique », termes qui sont à ce jour mieux définis.

Observations et recommandations relatives à la mobilité

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, notamment en demandant aux documents d'urbanisme locaux de prévoir un projet d'accueil autour des quartiers de gares et en connexion aux autres lieux, ce qui s'inscrit dans la logique du contrat d'axe sur la ligne ferroviaire Bordeaux-Périgueux-Limoges qui a bénéficié d'un investissement important de la Région.

Cependant, le PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) aurait gagné à proposer une stratégie de mobilité plus complète et transversale, permettant de mieux expliquer les différentes mesures du DOO. La stratégie mobilité aurait notamment pu être déclinée en fonction des différents types d'espaces identifiés. De plus, quelques projets structurants inscrits au Contrat de dynamisation et de cohésion, comme l'aménagement des pôles d'échanges multimodaux ou la navette ferroviaire Mussidan-Niversac, pourraient être mentionnés pour rendre plus concrets les objectifs Mobilité du SCoT.

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

La Région note avec satisfaction que le SCoT du Pays de l'Isle en Périgord, par les ambitions chiffrées et les dispositions qu'il fixe, contribue à la trajectoire régionale de réduction des consommations d'énergie, de réduction des gaz à effet de serre et de croissance des énergies renouvelables.

Entre autres mesures, le SCoT incite à l'utilisation de l'isolation thermique par l'extérieur, à la haute performance énergétique des opérations de rénovation, à l'usage du bois dans la construction, à l'étude des potentiels photovoltaïques des bâtiments industriels et commerciaux dans une démarche d'autonomie énergétique locale.

Le SCoT, par plusieurs de ses prescriptions et recommandations, inscrit l'aménagement du territoire dans un objectif de résilience face au changement climatique. Toutefois, il existe également des réserves sur la capacité du territoire à atteindre cet objectif au regard des remarques déjà formulées sur l'encadrement de l'artificialisation des sols et ses conséquences sur le stockage du carbone.

Dans ce sens, la Région recommande de :

- Considérer l'artificialisation induite par les installations de production d'énergie renouvelable réalisées sur des espaces agricoles, naturels ou forestiers : le nécessaire développement des énergies renouvelables promu par le SRADDET est à concilier avec des efforts de sobriété foncière. La dernière phrase de la prescription P4.59 serait ainsi à retirer.
- Revoir la prescription P4.62 du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) pour mieux hiérarchiser les différents types d'espaces ciblés pour le photovoltaïque en compatibilité avec la règle 30 du SRADDET.

De plus, la Région attire l'attention du Syndicat de Pays sur la notion de terrains à faible valeur agronomique et forestière, dépourvue de valeur juridique et qui dans un contexte de changement climatique peut s'avérer inexacte quant à la valorisation future de terres à des fins de production alimentaire. Cette notion est à manier avec précaution tant elle crée une hiérarchie propice à l'artificialisation de terres qui pourraient être considérées comme de « moindre intérêt ».

Un enrichissement est également recommandé pour faire apparaître plus clairement l'enjeu croissant d'anticipation des risques pesant sur la ressource forestière au regard du changement climatique (incendies, fragilisation des peuplements, diminution des réserves hydriques, ...). Dans ce sens, la promotion de plans de gestion forestière anticipant les conséquences à moyen et long terme du changement climatique pourrait utilement compléter la prescription P3.33.

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

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. La préservation des zones humides en est un axe fort.

Elle recommande cependant quelques améliorations et enrichissements :

- Améliorer la rédaction de la prescription P4.3 relative à la gestion de l'eau pluviale, pour qu'elle garantisse une approche écologique et hydrologique plutôt

qu'hydraulique, qu'elle donne la priorité à l'infiltration à la parcelle et qu'elle favorise le rôle naturel des zones humides existantes, à renaturer ou à reconquérir.

- Mentionner dans l'objectif 2 de l'axe 4 du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) la priorisation des usages de l'eau telle que définie par le Code de l'Environnement.

En matière de préservation et restauration des continuités écologiques, la Région relève que le SCoT prend globalement en compte les enjeux régionaux. Il comporte également de nombreuses prescriptions en faveur du paysage et de la biodiversité, comme par exemple la restauration des haies ou le traitement des lisières entre les zones urbaines et les espaces agricoles, naturels et forestiers.

Toutefois, la Région recommande de :

- Davantage mettre en évidence la continuité des trames entre le Pays de l'Isle et les territoires voisins.
- Retravailler la prescription P4.32 ou la compléter par une nouvelle prescription applicable à tout le territoire (elle ne s'applique actuellement qu'à la vallée de l'Isle), permettant d'assurer la bonne déclinaison de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme et réaffirmant la séquence Eviter-Réduire-Compenser.
- Transformer en prescription les recommandations R2.29 (identification des milieux et motifs paysagers) et R2.31 (protection et valorisation des milieux forestiers et identification des espaces forestiers remarquables).
- Considérer davantage dans le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) les enjeux particuliers de préservation/valorisation de la trame thermophile (milieux calcaires).
- Encourager encore plus fortement les PLU(i) à mettre en place des outils favorables à la biodiversité tels que des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle, OAP thématique Biodiversité/Paysage ou un coefficient de biotope par surface, au-delà de la recommandation R4.34.

La Région craint cependant que la moindre régulation du développement urbain contrarie la transition écologique dans laquelle le projet de SCoT entend inscrire le Pays de l'Isle en Périgord.

En matière de prévention et gestion des déchets, la Région salue la prise en compte dans le Document d'orientation et d'objectifs (DOO) des problématiques des déchets du secteur du Bâtiment et des Travaux Publics et des déchets produits en situation exceptionnelle, au regard des prescriptions et des recommandations stipulées. Toutefois, le rapport de présentation et le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) seraient à approfondir en matière d'état des lieux et d'analyse des besoins.

**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 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 l'unanimité



ALAIN ROUSSET