



PRÉFECTURE DE LA CHARENTE

Angoulême, le

11 MARS 2020

Direction départementale des territoires  
Service Urbanisme Habitat Logement

Affaire suivie par : Jean-Marc Choisy  
Tél. : 05 17 17 38 19  
Courriel : [jean-marc.choisy@charente.gouv.fr](mailto:jean-marc.choisy@charente.gouv.fr)

La préfète de la Charente

à

Monsieur le président du syndicat mixte de  
la région de Cognac

**Objet : Synthèse des avis de l'État sur le projet de Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la région de Cognac.**

Le projet de Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la région de Cognac a été arrêté par délibération du conseil syndical du syndicat mixte de la région de Cognac le 29 novembre 2019.

Conformément aux dispositions des articles L143-20 et L132-7 du code de l'urbanisme, vous m'avez soumis ce document pour avis. Je l'ai reçu en préfecture le 13 décembre 2019.

Document de planification stratégique à long terme, le SCoT a non seulement pour finalité de préparer l'avenir de son territoire, mais il a aussi pour vocation d'en anticiper et d'en maîtriser les évolutions. Par conséquent, le projet de territoire doit exprimer une « vision » élaborée dans une perspective de développement durable comme l'exige l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

Outil d'anticipation, le SCoT doit également permettre d'assurer l'équilibre entre urbanisation, développement socio-économique, protection des ressources mais aussi de préservation des espaces naturels et des paysages. Le SCoT permet notamment de garantir la diversité des fonctions urbaines, la mixité sociale, l'utilisation économe et rationnelle de l'espace, la sécurité et la salubrité publiques ou encore la prévention des risques.

Enfin le SCoT assure la mise en cohérence et l'harmonisation des politiques publiques sectorielles ou territoriales notamment de part son rôle intégrateur des documents de planification de portée supérieure. C'est un document qui territorialise les stratégies d'aménagement et de développement tout en restant attentif aux solidarités spatiales.

Pour l'État associé à l'élaboration de ce document d'urbanisme, il s'agit, dans le présent avis, d'exprimer les commentaires et remarques techniques, de fond et de forme, soulevés par la lecture du projet et de ses annexes, en appréciant la prise en compte de la finalité et de la vocation du SCoT qui viennent d'être rappelées.

Le présent avis s'exprime également sur la compatibilité du projet porté par le document arrêté avec les objectifs d'intérêt général et s'assure aussi de l'absence d'atteinte à la réalisation ou à l'application d'une politique nationale. Cet avis doit être porté à la connaissance du public lors de l'enquête publique.

L'article L141-3 du code de l'urbanisme indique que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT doit s'appuyer sur un diagnostic établi au regard de prévisions économiques et démographiques reposant notamment sur un inventaire des besoins en matière de développement économique, de biodiversité, d'équilibre de l'habitat, de transports ainsi que d'équipements et de services.

Sans mettre en doute l'ambition de développement socio-économique que les élus locaux ont pour leur territoire, il ressort que l'hypothèse démographique retenue pour fonder les objectifs chiffrés figurant au PADD du projet de SCoT ne relève pas d'une réelle prospective mais plutôt d'un pari sur l'avenir.

La croissance démographique moyenne de +0,4 % par an pendant 20 ans que retient le projet de SCoT se révèle en contradiction avec les dynamiques réelles que connaît le territoire depuis plus d'une décennie. De 2009 à 2018, la croissance démographique est restée faible avec un taux moyen de +0,12 % par an se traduisant par une centaine de nouveaux habitants chaque année. Par ailleurs, les chiffres de la population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et 2020 mettent, quant à eux, en évidence la perte de 228 habitants sur cette période récente.

En faisant l'hypothèse d'accueillir chaque année 345 nouveaux habitants, et cela de manière soutenue sur un horizon de 20 ans, la trajectoire démographique retenue par le SCoT s'avère en totale rupture avec la tendance constatée depuis plus de dix ans maintenant. Cette hypothèse fondamentale du projet de territoire conduit aussi à fixer un objectif élevé de production de logements conduisant à une importante consommation d'espace.

Au regard de la réalité des dynamiques démographiques du territoire, notamment des tendances les plus récentes, le projet de SCoT aurait pu adopter une trajectoire démographique prévoyant une phase de reprise permettant à la fois de préparer et de vérifier le retour à une croissance de la population du territoire. Le projet de SCoT devant réglementairement faire l'objet d'une évaluation tous les 6 ans, un tel choix stratégique permettrait de confirmer et d'ajuster les objectifs chiffrés de production de logements et d'urbanisation nouvelles aux besoins effectifs du territoire. Cette stratégie de réalité et de prudence pourrait pareillement être retenue concernant la consommation d'espace envisagée à hauteur de 169 ha pour les activités économiques dont 60 ha pour la seule filière cognac.

En matière d'habitat, le SCoT projette la réalisation de 6 500 logements, soit 325 logements par an, dont 52 % seraient situés dans les enveloppes urbaines existantes. Bien que la densification des pôles urbains soit affirmée dans les orientations stratégiques du PADD, la réalisation de 2 280 logements (1 600 sur Grand Cognac et 680 sur le Rouillacais) est prévue en extension des périmètres urbanisés des 53 communes désignées comme « non pôles » qui disposent de peu, voire pas du tout, de services et/ou de commerces. En retenant des densités faibles de 11 et 10 logements/ha respectivement sur ces deux ECPI, la réalisation de ces 2.280 logements se traduit par la consommation de 164 ha de nouveaux espaces, soit 59 % des 280 ha destinés à l'habitat sur toute la durée de mise en œuvre du SCoT. Que ce soit en termes de nombre de logements à produire ou de consommation d'espaces, les orientations du SCoT ne privilégient pas la densification des enveloppes urbaines existantes pour satisfaire les besoins futurs en matière d'habitat. Cette insuffisance

d'effort de densification est d'autant plus regrettable que le diagnostic identifie de fortes potentialités de densification en « dents creuses » sur de nombreuses communes.

Le projet de SCoT prévoit de réaliser 48 % des 6.500 nouveaux logements dans les espaces en extension, soit une moyenne 155 logements par an. Ce rythme est du même ordre de grandeur que les 134 logements mis à la construction chaque année entre 2009 et 2016 dans les seuls espaces en extension. Compte tenu des difficultés régulièrement rencontrées sur les opérations d'habitat en densification et de l'absence de prescription garantissant le respect de l'équilibre général annoncé de répartition des nouveaux logements à l'intérieur et en dehors des enveloppes urbaines existantes, il est à craindre que les nouveaux logements produits pendant la durée de mise en œuvre du SCoT soient majoritairement réalisés dans les espaces en extension.

La lutte contre le phénomène de vacance des logements ne constitue pas non plus un axe majeur d'intervention du projet de SCoT. Le calcul du « point mort » semble fixer un objectif de remise sur le marché de 23 logements vacants par an. Cet objectif est très insuffisant au regard non seulement des 325 logements devant être produits chaque année, mais aussi de la centaine de nouveaux logements vacants qui risquent de venir s'ajouter annuellement aux 4 200 unités recensées à ce jour (données INSEE-RP 2015 et 2017).

En l'état, l'objectif du projet de SCoT en matière de lutte contre la vacance des logements ne permet ni de stopper le phénomène, ni d'entamer la résorption du stock. Problématique connexe à la lutte contre la vacance et la préservation du bâti existant, la reconquête des centralités apparaît également très faiblement prise en compte par le projet de SCoT. En particulier la promotion des opérations de revitalisation de territoire (ORT) est peu présente alors qu'une action de ce type est en cours sur la communauté d'agglomération de Grand Cognac.

Une des missions du SCoT consiste à spatialiser les stratégies d'aménagement et de développement socio-économique du territoire. L'article L141-6 du code de l'urbanisme dispose, entre autres, que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

L'enveloppe de 60 ha dédiée spécifiquement aux besoins de la filière cognac n'est pas répartie entre les 2 EPCI composant le territoire du SCoT. De même, la répartition prévisionnelle entre les 2 EPCI des 109 ha réservés aux activités économiques est de fait mise à mal par l'instauration d'une possibilité de mutualisation de cette enveloppe globale pour répondre aux besoins de projets nécessitant plus de 5 ha d'emprise foncière (prescription 1.1.5 page 81 du DOO). Par conséquent pour les 169 ha d'espaces destinés à l'accueil d'activités économiques, l'obligation réglementaire de territorialisation des objectifs n'est pas respectée.

Le SCoT doit assurer aussi un rôle intégrateur des politiques publiques et des documents de portée supérieure. À la lecture du projet arrêté, il ressort une insuffisance de son caractère prescriptif vis-à-vis des deux PLUi qui devront traduire ses orientations stratégiques sur leur territoire respectif. Le plus souvent, le projet de SCoT se limite à recommander de prendre en compte ou de veiller au respect des grandes politiques publiques. En cela, il manque à une de ses missions essentielles qui est d'aider et d'accompagner les PLUi à élaborer leur projet de territoire mais aussi d'assurer la solidarité entre les deux territoires qui le compose.

La prise en compte des enjeux de la Trame Verte et Bleue illustre ce manque de caractère prescriptif du projet de SCoT. Bien que l'évaluation environnementale a mis en

évidence la fragmentation des milieux principalement due à l'intensité du phénomène d'étalement urbain, la cartographie figurant en page 30 du DOO se contente de reprendre les informations du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) sans contextualisation aux spécificités du territoire ni amélioration de la finesse d'identification des enjeux.

En conclusion, le projet de territoire porté par le SCoT arrêté ne repose pas sur une réelle vision prospective en termes démographiques et économiques. Le dynamisme de la filière cognac apparaît comme le fil conducteur du projet du développement de ce territoire à l'horizon 2039 sans que, pour autant, il ne soit jamais démontré la corrélation entre croissance économique du cognac, création d'emplois et reprise démographique.

De plus, sans privilégier la densification des enveloppes urbaines existantes, ce qui ressort notamment du faible objectif de lutte contre la vacance des logements et la proportion importante de logements neufs réalisés en extension, en l'état le projet de SCoT peut raisonnablement aboutir à surestimer les besoins d'ouverture à l'urbanisation sur un horizon de 20 ans. Sans mécanisme de gouvernance de la mise en œuvre de ce SCoT permettant de réguler la consommation d'espace aux besoins effectifs en matière de logements, d'équipements et d'activités, il existe un risque probant que les PLUi, dont il sera le principal document de référence, favorisent le mitage du territoire en permettant une utilisation non optimisée de l'espace.

Globalement peu prescriptif envers les PLUi de Grand Cognac et du Rouillacais, le projet de SCoT arrêté n'apporte pas non plus une réponse à la hauteur des objectifs de développement durable et d'utilisation raisonnée des ressources de son territoire garantissant un équilibre entre urbanisation et protection de l'environnement.

Au regard de l'ensemble des observations susmentionnées, j'émet un avis défavorable sur le projet de SCoT arrêté.

Vous trouverez dans les pages suivantes l'ensemble des observations formulées dans le cadre de la présente synthèse des avis de l'État.

Mes services, en premier lieu la Direction Départementale des Territoires de la Charente, se tiennent à votre disposition pour poursuivre leur accompagnement dans l'élaboration de ce document éminemment stratégique pour l'avenir de votre territoire.

*Je souhaite que nous puissions vous accompagner pour poursuivre le travail et parvenir à un meilleur équilibre entre légitimes ambitions communales, réalités démographiques, préservation de l'environnement et attractivité de votre territoire.*

*Cordialement,*

La préfète



Marie LAJUS

## **I. UTILISATION ÉCONOME DE L'ESPACE**

En l'absence de SCoT, l'État est garant de la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Ces derniers ne peuvent être ouverts à l'urbanisation que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, qu'elle ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, qu'elle ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et qu'elle ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services (article L142-4 du Code de l'urbanisme).

Une fois entré en vigueur, le SCoT constituera le cadre de référence des PLUi de son ressort territorial puisqu'il aura intégré les politiques publiques sectorielles ainsi que les documents de planification et les normes de portée supérieure. La disparition de la règle d'urbanisation limitée qu'entraîne l'opposabilité du SCoT responsabilisera pleinement le syndicat mixte de la région de Cognac en ce qui concerne l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces. Par conséquent, il est attendu du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) qu'il prescrive des règles garantissant, entre autres, que l'ouverture à l'urbanisation accordée aux PLUi, en quantité, qualité et localisation, ne nuit ni à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ni à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et qu'elle ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace au regard des besoins répertoriés en matière d'habitat, d'équipements ou d'activités.

### **I.1- Prospective démographique**

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) et le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques. Ces prévisions doivent reposer sur une véritable démarche prospective intégrant les phénomènes sociétaux comme le vieillissement de la population ou le desserrement des ménages mais aussi les perspectives d'accueil et de développement d'activités économiques.

Le soin apporté à établir cette prospective démographique et économique est primordial, car il conditionne le volume des logements, infrastructures, transports, équipements et services à produire sur le territoire. La satisfaction de ces besoins a une incidence directe sur les mesures à mettre en place pour assurer l'absence d'atteinte à l'environnement, à la biodiversité, à l'activité agricole et au potentiel agronomique des sols.

Le diagnostic du projet de SCoT fait état d'une croissance démographique moyenne de +0,18 % par an sur l'ensemble du territoire entre 2012 et 2017. Ces données sont cohérentes avec les informations démographiques produites par l'INSEE qui indiquent une évolution annuelle de la population de - 0,01% entre 2011 et 2016 pour la communauté d'agglomération de Grand Cognac et de + 0,36% pour la communauté de communes du Rouillacais. Sur l'ensemble du territoire du SCoT, le taux annuel de croissance démographique est **+ 0,14 % entre 2011 et 2016**. Au final, la croissance démographique sur le territoire du SCoT demeure faible et surtout entretenue par la Cdc du Rouillacais.

La publication par l'INSEE des chiffres de la population légale au 1er janvier 2018 et 2020 permet d'appréhender les dernières dynamiques démographiques. Entre 2018 et 2020, l'évolution de la population légale est de -0,12 % et -0,32 % par an respectivement pour la CA de Grand Cognac et la Cdc du Rouillacais, soit un taux annuel moyen de **- 0,18 %** sur le territoire du SCoT. Une diminution de la population est également constatée au niveau départemental avec une évolution instantanée également de - 0,18 % par an.

L'objectif démographique retenu pour bâtir le projet de territoire du SCoT vise à accueillir 6.900 habitants supplémentaires entre 2019 et 2039, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de **+0,40 % par an sur 20 ans** (page 18 du DOO).

En page 18 du DOO, le projet de SCoT fait l'hypothèse d'une croissance démographique séquencée en deux phases successives respectivement de 291 habitants supplémentaires par an entre 2019-2031 et de 429 habitants supplémentaires par an entre 2031-2039. Cette option traduit le choix stratégique de retenir une progressivité de l'augmentation de population sur un horizon de 20 ans. Ce phasage se retrouve dans la prescription de la page 36 du DOO, ainsi que dans le tableau de la page suivante, traitant de l'objectif minimum de logements à créer au sein des enveloppes urbaines existantes.

La prescription en page 40 du DOO, qui renvoie au tableau de la page 39 du même DOO, indique que l'enveloppe de consommation foncière en extension pour les besoins résidentiels devra être respectée pour chacune des deux phases (2019-2031 et 2031-2039). Toutefois, l'ouverture à l'urbanisation de l'enveloppe maximale prévue sur la seconde phase n'est ni conditionnée à un critère de consommation effective de l'enveloppe maximale allouée pour la première phase, ni conditionnée à la réalité de la croissance démographique constatée. Au final, le phasage proposé équivaut à permettre aux deux PLUi de différer l'ouverture à l'urbanisation de la seconde enveloppe à partir de 2031 et cela sans corrélation avec la croissance démographique effectivement constatée.

L'objectif démographique retenu par le projet de SCoT apparaît en rupture avec la dynamique de faible croissance constatée sur le territoire depuis 2011/2012 d'autant plus que les dernières données connues pour la période 2018-2020 révèlent une phase de déprise. Il aurait été plus en phase avec la dynamique démographique actuelle du territoire d'adopter une « trajectoire démographique » reposant sur le retour à la croissance de la population avant de miser dans un second temps sur une augmentation soutenue à moyen et long termes. Le SCoT devant réglementairement faire l'objet d'une évaluation tous les 6 ans, une trajectoire démographique prudente permettrait de confirmer ou d'ajuster périodiquement les objectifs chiffrés de production, de logements et d'urbanisation nouvelle, aux besoins du territoire et au dynamisme effectif de la filière cognac.

Cette stratégie répondrait mieux aux orientations définies à l'article L101-2 du code de l'urbanisme de recherche d'un équilibre entre accueil de populations nouvelles, développement urbain maîtrisé, lutte contre l'étalement urbain et utilisation économe de l'espace. Cette orientation stratégique prudente en matière de prospective démographique du SCoT serait ensuite déclinée dans les projets de territoire des deux PLUi sous forme de prescriptions favorisant l'usage d'orientations d'aménagement et de programmation thématiques ou territoriales. L'usage d'un phasage prévisionnel des ouvertures à l'urbanisation de nouveaux espaces aurait de même pu être préconisé comme le prévoit l'article L151-7(I-3°) du code de l'urbanisme.

## **I.2- Objectif de reconquête des logements vacants**

La lutte contre la vacance des logements est désormais un enjeu essentiel des projets de territoire en matière d'habitat et de logement. Agir efficacement contre la vacance permet notamment de satisfaire les besoins en logements des populations, de revitaliser un centre-ville en perte de vitesse, de s'attaquer à la vacance commerciale qui accompagne la vacance résidentielle, d'accroître et de diversifier l'offre sociale grâce au conventionnement de logements privés ainsi que de privilégier le réinvestissement urbain plutôt que l'urbanisation en extension. Compte tenu de l'ampleur et de l'intensité du phénomène, d'ailleurs constaté sur l'ensemble du département de la Charente, toute stratégie de lutte contre la vacance des logements doit a minima viser à stopper le processus pour ensuite réduire le stock des logements vacants.

Le diagnostic du territoire (Pièce 1.2 - Page 55 à 58) montre que le nombre de logements vacants représente **10 % du parc** de résidences principales, soit environ **4.200 logements vacants**. Ce potentiel immédiatement mobilisable est à mettre en perspective avec l'estimation du besoin total de 6 500 logements à produire sur les 20 ans de mise œuvre du SCoT.

Le parc de logements vacants peut être également mis en relief au regard de l'existence du réseau de transport urbain « Transcom » dont les 5 lignes principales couvrent les trois communes de Cognac, Chateaubernard et Merpins. Ces trois communes concentrent à elles seules quelques 1407 logements vacants. Ceci représente **33,5 %** de la totalité des 4200 logements vacants de l'ensemble des 70 communes du territoire du SCoT.

Le projet de SCoT prévoit la création de 325 logements par an (Page 64 du DOO). Sans stratégie ni plan d'actions volontaristes de lutte contre la vacance, les dynamiques actuelles risquent de perdurer conduisant à ce que l'augmentation du nombre total de résidences principales, par la création de logements neufs, se traduise par **l'apparition d'une trentaine nouveaux logements vacants par an** continuant de grossir un stock déjà très important.

Par ailleurs en page 58 du diagnostic, il est indiqué que le taux de croissance du logement vacant sur la période 2007-2012 est en moyenne de **+ 2,3 % par an**. Le stock de logements vacants a ainsi augmenté de 424 unités soit 85 par an.

Au final, sans inflexion forte des dynamiques actuelles que le SCoT devrait impulser, il est à craindre que le phénomène de vacance se poursuive à un rythme pouvant atteindre **une centaine de logements supplémentaires chaque année**.

Le calcul du « point mort », présenté en page 31 de la pièce 1.3 pour quantifier les besoins en logements du territoire, semble faire état d'un objectif annuel de remise sur le marché de 23 logements vacants. Cet objectif apparaît très insuffisant au regard des enjeux concernant la vacance des logements. Il ne permet pas d'envisager de stopper le phénomène, encore moins de s'attaquer à la résorption du stock.

Bien qu'il fasse le constat de l'ampleur de cette problématique et de ses dynamiques, le projet de SCoT se contente de renvoyer aux PLUi la responsabilité d'organiser la mobilisation des logements vacants sans prescrire d'orientations fortes pour la définition d'un objectif chiffré.

Le Rapport de présentation du SCoT, à partir de la page 54 du livre 1-2, traite du logement. Ainsi en page 62 sont évoqués les modes de gouvernance liés à l'habitat sans que soit évoqué « l'Opération de revitalisation du territoire » - ORT. Cette opération complète parfaitement l'action en cours sur « Action cœur de ville ». L'opération de revitalisation du territoire concerne depuis décembre 2019 les communes de Cognac, Jarnac, Segonzac. Il est un plan national qui vise à créer les conditions de revitalisation, l'attractivité et le dynamisme des villes moyennes et en particulier de leur cœur de ville. L'un des objectifs de cette opération est d'organiser la lutte contre la vacance du logement et du commerce.

Dans le projet de SCoT, l'absence de stratégie affirmée de lutte contre la vacance et de reconquête des logements vacants sera dommageable pour le territoire. La finalité et la temporalité du SCoT sont l'occasion de définir une stratégie volontariste sur cet enjeu majeur du territoire. Réduire la vacance des logements aura des effets bénéfiques se traduisant en particulier par une moindre consommation foncière, la réduction de nouvelles ouvertures à l'urbanisation en extension dans les espaces naturels, agricoles ou forestiers ainsi que la revalorisation individuelle et collective du patrimoine bâti.

Sur la lutte et la reconquête de la vacance des logements, le projet de SCoT devrait être plus volontariste, ambitieux et prescriptif.

### **I.3- Consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain – Territorialisation des objectifs**

L'article L141-6 du code de l'urbanisme impose que le DOO arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

La prescription 4-3-3 pages 39 et 40 du livre 3 du DOO indique une consommation prévisionnelle de **280 hectares** destinée à l'habitat. A cela s'ajoutent **109 hectares** pour l'implantation de nouvelles activités économiques ainsi que **60 hectares** supplémentaires spécifiquement dédiés aux besoins de la seule filière cognac. Chacune de ses consommations prévisionnelles est répartie selon les secteurs géographiques désignés dans les tableaux des pages 39 et 40.

Au total, l'objectif chiffré de consommation d'espace est de **449 hectares** de nouveaux espaces à urbaniser en extension des enveloppes urbaines existantes. Ces 449 hectares constituent l'enveloppe totale maximale des surfaces ouvertes à l'urbanisation pendant toute la durée du SCoT (2019-2039) et pour l'ensemble de son territoire.

La prescription 1-1-5 de la page 81 du DOO fournit des indications pour satisfaire les besoins d'opérations d'envergure nécessitant une emprise foncière d'au moins 5 ha d'un seul tenant. Cette prescription, en mutualisant les 109 ha d'extension à vocation économique hors filière Cognac, ne permet pas au DOO d'arrêter, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace. Le SCoT devra compléter ou faire évoluer la prescription 1-1-5 de la page 81 du DOO pour qu'elle reste cohérente avec la territorialisation exposée en page 40 du DOO.

De plus, s'agissant de la notion de « secteur géographique » figurant à l'article L141-6 du code de l'urbanisme, le projet de SCoT fait le choix de ne pas en définir au sein de son territoire. Tel que cela est défini en page 40 du DOO, l'enveloppe de 60 ha allouée à la filière industrielle du cognac est mutualisée à l'échelle du SCoT. Concrètement, le SCoT ne propose aucune territorialisation de cette enveloppe réservée au développement économique de la filière cognac.

Sur ce point le SCoT devra évoluer pour, a minima, répartir entre les deux EPCI l'enveloppe de 60 ha destinée à la filière cognac.

#### **1.4- Équilibre entre développement urbain et utilisation économe des espaces**

Soucieux de préserver en particulier le potentiel agricole national, le législateur a défini un principe de réduction de consommation des espaces agricoles qui a été traduit par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (MAP). Pour rappel, l'exposé des motifs de la loi MAP avait retenu un objectif national de réduction de moitié du rythme de consommation d'espaces agricoles à l'horizon 2020.

La prise en compte croissante de la nécessité de mieux protéger l'intégralité des espaces naturels a élargi cet objectif de modération à l'ensemble des espaces agricoles, naturels et forestiers. À ce titre, la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) émet des avis sur certaines procédures d'urbanisme en veillant au respect de l'objectif de préservation de ces espaces.

Par ailleurs, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de Nouvelle Aquitaine, devant entrer en vigueur en avril 2020 et avec lequel le SCoT approuvé devra être compatible, reprend à son compte cet objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace à l'échelle régionale d'ici 2030. L'objectif n°31 du SRADDET arrêté indique aussi la nécessité de recourir à un modèle de développement économe en foncier pour atteindre cet objectif de réduction de moitié de la consommation d'espace.

Le projet de SCoT expose qu'entre 2005 et 2015, soit une période de référence de 10 ans, la surface consommée en extension des enveloppes urbaines existantes a été de 415 hectares, soit **41,5 ha/an** toutes destinations confondues. Avec une enveloppe foncière en extension de 449 hectares sur 20 ans, le projet de SCoT prévoit donc une consommation moyenne d'espace de **22 ha/an**. Sur les seuls espaces en extension, donc pris sur des espaces agricoles, naturels ou forestiers, l'objectif de réduction affiché par le SCoT s'établit à **46 %** en passant de 41,5 ha/an à 22,5 ha/an. L'effort de réduction de la consommation d'espace du projet de SCoT apparaît donc compatible avec l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace en extension que le SRADDET a repris.

Toutefois dans sa Règle n°1, le SRADDET recommande également de mobiliser prioritairement le foncier dans les enveloppes urbaines existantes afin de développer un mode de développement économe en foncier. Le projet de SCoT ne fournit explicitement aucune information chiffrée concernant la consommation foncière envisagée à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes alors qu'il est prévu d'y réaliser **52 % des 6.500 logements** à produire pendant la période de mise en œuvre du SCoT. Sans pouvoir comparer le poids respectif des urbanisations en densification et en extension dans le volume foncier total qu'il faudra mobiliser, il est difficile d'apprécier l'effort de réinvestissement dans les enveloppes urbaines existantes que le SCoT propose aux PLUi de traduire dans leur projet de territoire respectif.

L'effort de réduction de la consommation d'espace en extension pourrait significativement être amélioré ne serait-ce qu'en retenant une stratégie plus volontaire de reconquête des logements vacants qui ne nécessite pas de mobiliser de nouveaux espaces en extension. En adoptant une orientation visant à stopper le phénomène de vacance, ce sont environ une centaine de logements supplémentaires par an qui potentiellement pourraient contribuer à satisfaire les besoins du territoire, soit entre 1/4 et 1/3 des 325 logements que le SCoT prévoit de produire chaque année. Ce choix stratégique serait de nature à réduire très significativement le volume des nouvelles surfaces à urbaniser en extension.

L'analyse de la consommation d'espace au cours des dix dernières années (2005-2015) révèle une consommation de 323 ha pour l'habitat. Une extrapolation a été réalisée pour évaluer la consommation d'espace jusqu'en 2019. Il est rappelé que l'article L141-3 du code de l'urbanisme demande que soit produite une analyse de la consommation d'espace sur les dix dernières années précédant l'arrêt du SCoT. L'analyse de la consommation d'espaces porte uniquement sur les surfaces en extension. Certes, cette consommation est la plus dommageable pour la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, mais la connaissance de la consommation réalisée dans les enveloppes urbaines existantes permettrait de mieux apprécier si tous les potentiels de densification fonciers ont bien été évalués pour prioriser une urbanisation en densification.

Depuis 2003, la part des surfaces construites en densification a diminué. Elle était de 20% en 2010. Simultanément, les surfaces construites en extension ont donc progressé (p 199 pièce 1.2 du SCoT). Si les perspectives démographiques ne sont pas au rendez-vous et qu'aucune prescription ne limite l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces dans les PLUi, il est à craindre que la majeure partie des nouveaux logements construits se fera en extension, de part la facilité de mise en œuvre de ce mode de production, au détriment de la densification.

Compte tenu des difficultés régulièrement rencontrées dans la mise en œuvre d'opérations d'habitat en densification, au regard du surdimensionnement de l'objectif chiffré de production de logement mais aussi en l'absence de priorisation définie entre extension et densification, il y a une forte probabilité que la majeure partie des nouveaux logements produits soit réalisées dans les espaces en extension. L'équilibre annoncé entre densification et extension pour la production de logement ne serait pas respecté alors qu'il constitue un engagement fort du projet de SCoT. Ce risque apparaît d'autant plus probant que la réalisation des 48 % de logements en extension, soit en moyenne 155 logements par an, est proche des 134 logements mis à la construction chaque année entre 2009 et 2016 dans les seuls espaces en extension.

## **II. ENVIRONNEMENT ET RISQUES**

### **II.1- Mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques**

Pour préserver l'espace agricole et viticole sur le long terme, la prescription 4-3-1 page 41 du DOO prévoit, entre autres, d'éviter ou d'atténuer les impacts du développement urbain sur les exploitations agricoles et viticoles en évitant ou limitant le morcellement des exploitations. Cette préoccupation prend en compte le phénomène de mitage des exploitations et les conflits liés à leur proximité avec les zones urbanisées.

Il est noté que le SCoT encourage la prise de mesures permettant de réduire la pollution des eaux superficielles et souterraines par les nitrates et les produits phytosanitaires. S'agissant de ces derniers, la seule recommandation du DOO (page 29) consiste à sensibiliser les usagers sur les risques liés à leur utilisation. Sur cet enjeu majeur de salubrité publique, une prescription plus forte aurait mérité d'être formulée comme par exemple réduire progressivement l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (pesticides) en zones agricoles et non agricoles tel que le prévoit le plan « Ecophyto » en page 269 du Plan d'Aménagement et de Gestion Durable du SAGE de la Charente.

L'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques a étendu les dispositions existantes en matière de protection de la santé et de l'environnement en prévoyant notamment des distances de sécurité au voisinage des zones d'habitation pour l'utilisation de certaines substances en agriculture.

L'usage de produits phytosanitaires est désormais conditionné au respect de zones de non traitement. Une distance minimale et incompressible devra dorénavant être respectée pour les substances les plus préoccupantes près « des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments ».

L'analyse des difficultés recensées sur ce sujet et l'identification de pistes de solutions auraient permis de formuler des prescriptions et des recommandations adaptées pour aider les deux PLUi à faire face à ces enjeux de salubrité publique. Cette analyse aurait également permis d'évaluer plus finement les capacités de densification et de mutation, en particulier l'identification des dents creuses mobilisables intégrant le critère de proximité entre activités agricole ou viticole et habitat. Pour mémoire, l'arrêté du 27 décembre 2019 fixe pour la viticulture une distance de non traitement de 10 mètres en dehors des substances les plus dangereuses.

De part la fréquente imbrication entre les espaces agricoles et viticoles et le tissu bâti, le territoire du SCoT est tout particulièrement concerné par la problématique des potentiels conflits d'usage ainsi que des enjeux de santé et de salubrité publiques dus au voisinage des activités viticoles avec les zones habitées. Indépendamment de la récente évolution réglementaire sur l'usage des produits phytopharmaceutiques, le projet de SCoT pourrait, dans le cadre de poursuite de la procédure, analyser plus finement les enjeux liés à la présence d'enclaves agricoles et viticoles au sein des espaces urbanisés ou d'espaces agricoles et viticoles attenantes aux secteurs habités ou destinés à l'habitat.

## **II.2- Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)**

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) du bassin de la Charente, fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine ainsi que des écosystèmes aquatiques sans oublier la préservation des zones humides.

Les documents du SCoT arrêté ont bien intégré que le SAGE était en cours d'élaboration (pièce 1-2 pages 262 et 276). Le SCoT devra préciser que le SAGE du bassin de la Charente a été approuvé par arrêté interpréfectoral du 19 novembre 2019. Comme le prévoit l'article L131-1-(9°) du code de l'urbanisme, le SCoT approuvé devra être compatible le SAGE du bassin de la Charente. Cette exigence de compatibilité pourrait nécessiter des évolutions notamment pour respecter les objectifs de protection définis et de préservation définis par le SAGE.

A titre d'exemple, en l'état actuel le SCoT arrêté n'apparaît pas compatible avec la règle B15 « Protéger le maillage bocager via les documents d'urbanisme » figurant en page 127 du PAGD du SAGE. Cette règle impose que les documents d'urbanisme doivent être compatibles ou, si nécessaire, rendus compatibles avec l'objectif de préservation des dispositifs bocagers et autres éléments arborés, y compris les arbres isolés. L'actuelle prescription 2.1.3 en page 20 du DOO du SCoT prévoit de déterminer des mesures de reconfiguration en cas d'élimination d'un groupe de haies ce qui se révèle insuffisant, donc incompatible, avec l'objectif de protection édicté par la règle B15 du SAGE.

Le SCoT approuvé devra être compatible plus particulièrement avec les objectifs de protection définis par le SAGE du bassin de la Charente et plus globalement avec l'ensemble des règles de ce schéma.

### **II.3- Protection des zones humides et leurs abords**

Le SCoT doit être intégrateur des dispositions du SAGE. Le SAGE Charente est constitué de deux documents principaux complémentaires et liés :

- Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable ( PAGD) du SAGE Charente constitue le cadre politique du schéma fixant les objectifs à atteindre et identifiant les moyens pour y parvenir.

- Le Règlement du SCoT doit préciser les dispositions destinées à assurer la réalisation des objectifs prioritaires du PAGD qui contient les règles édictées par la Commission Locale de l'Eau (CLE) Charente.

En page 17 du PAGD, il est précisé que les SCoT et les PLUi doivent être compatibles avec le PAGD. Le règlement du SAGE s'impose quant à lui dans un rapport de conformité aux autorisations pour les Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements (IOTA), les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) ainsi qu'aux autres projets figurant à l'article R. 212-47 du Code de l'Environnement.

Ainsi, s'agissant de la prescription 2.3.3 page 25 du DOO qui vise à protéger les zones humides et leurs abords, la rédaction proposée correspond à l'objectif n°7 -disposition C25 – pages 148 et 149 du PAGD du SAGE. Néanmoins les installations et projets devront être conformes la règle n°1 en page 10 du règlement du SAGE qui précise que « *sur les secteurs pré-localisés des zones humides, l'altération des zones humides par tout nouveau projet soumis à autorisation ou déclaration est interdite* ».

Ainsi, au lieu de recommander d'éviter la destruction des zones humides, il aurait été préférable que la prescription 2.3.3 page 25 du DOO en **interdise leur destruction** puisqu'en tout état de cause, le règlement du SAGE interdira la réalisation des IOTA, ICPE et autres projets détruisant ou portant une atteinte significative aux zones humides.

Le SCoT approuvé devra être compatible avec les objectifs de protection des zones humides définis par le SAGE du bassin de la Charente.

### **II.4- Trame verte et bleue.**

L'état initial de l'environnement (pièce 1-2) page 26 précise que la Trame Verte et Bleue présente une forte valeur patrimoniale et en page 252 il indique que la « Trame Verte et Bleue » représente le réseau de continuités écologiques aquatiques et terrestres du territoire, essentielles à l'accomplissement du cycle de vie des espèces et à la pérennité des écosystèmes. La mise en place de la Trame Verte et Bleue vise à éviter la fragmentation des espaces naturels. A partir de la page 252 de l'état initial de l'environnement, les orientations tirées du SRCE (page 255) sont reprises. Ces dernières prennent en compte les orientations nationales. La superposition des sous-trames évoquées en page 254 et suivantes conduit à la cartographie de la page 261.

Par ailleurs, en page 7 de la pièce 1-6 du SCoT, l'évaluation environnementale précise que la ressource en espace du territoire du SCoT est fragile et qu'elle s'est accompagnée d'une forte consommation foncière due en grande partie au net découplage entre évolution démographique (+ 4% par rapport à 1968) et évolution des surfaces urbanisées (+ 87%).

Les enjeux de préservation des entités écologiques et agricoles sont intimement liés. En page 9 de la pièce 1-6, il est expliqué que le développement du territoire devra veiller à ne pas accentuer la fragmentation des milieux. En page 9 également, il est précisé que la mise en œuvre du projet de SCoT permet la construction d'une Trame Verte et Bleue à l'échelle supra communale. Ceci conforte la nécessité de décliner une Trame Verte et Bleue en adéquation avec le niveau de précision correspondant aux enjeux du territoire à l'échelle d'un SCoT.

Le projet de SCoT prévoit de définir une Trame Verte et Bleue adaptée à l'échelle du SCoT et ensuite traduite sous forme de prescriptions devant répondre aux nombreux enjeux de protection du milieu naturel.

Dans un souci de meilleure lisibilité mais aussi de compréhension et de déclinaison par les deux PLUi, le projet de SCoT aurait dû proposer une représentation de la Trame Verte et Bleue appropriée à son échelle et surtout plus précise que celle figurant au SRCE.

La cartographie de la page 30 du DOO, qui conforte le caractère opposable des prescriptions qui s'y rattachent, devra proposer un niveau de précision permettant aux deux PLUi d'en traduire les enjeux et les objectifs dans leur PADD ainsi que dans leur règlement graphique et écrit respectif.

## **II.5- Risques**

Les prescriptions des objectifs 5-1 et 5-2, à partir de la page 71 du DOO mériteraient d'être rédigées de telle sorte que les risques soient pris en compte autant pour la protection de la population que pour les biens.

La rédaction de la prescription page 72 concernant le risque inondation pour les communes non couvertes par un Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) applicable devra évoluer pour intégrer l'interdiction de réaliser des remblais en zone inondable et pas seulement recommander leur évitement.

## **III. QUALITE REDACTIONNELLE DU DOO**

### **III.1- Prescriptions et recommandations**

Le SCoT définit des stratégies et des orientations.

Les prescriptions du DOO précisent les actions à réaliser pour permettre l'atteinte des objectifs du PADD. Elles ont vocation à s'imposer aux documents d'urbanisme de niveau inférieur. Aussi tel qu'il est indiqué en page 7 du DOO, les prescriptions devraient être formulées en direction des documents d'urbanisme en imposant leurs règles sans utilisation du conditionnel.

Les recommandations, quant à elles, doivent adopter un vocabulaire adapté proposant d'encourager, d'inciter ou encore d'inviter les documents d'urbanisme locaux à respecter ou s'efforcer à respecter certains principes ou orientations.

A titre d'illustration, voici quelques prescriptions du DOO dont la rédaction les apparente plus à des recommandations et qui par conséquent en affaiblit la portée prescriptive :

Page 19 : « *Ne pas développer, par principe, les espaces bâtis inclus dans les espaces de biodiversité* ». Dans ce cas, l'interdiction devrait être utilisée au lieu de dissuader le développement, par principe, les espaces bâtis...

Page 20 : « *Éviter d'avoir recours à des essences invasives et non locales lors de la plantation ou replantation de haies* ».

Page 21 : « *Éviter l'enfrichement de ces espaces afin de maintenir une diversité faunistique et floristique* ».

Page 22 : « *Éviter, par principe l'urbanisation des corridors écologiques majeurs et secondaires* ».

Sur ces trois derniers exemples, l'interdiction devrait être utilisée au lieu de l'évitement.

La formulation de certaines prescriptions mériterait d'être reprise afin de traduire plus fidèlement les objectifs politiques arrêtés dans le PADD.

### **III.2- Numérotation des prescriptions**

Puisque les prescriptions du DOO doivent préciser l'action permettant l'atteinte des objectifs du PADD, l'arborescence du DOO devrait reprendre point par point celle du PADD afin de faciliter la lecture et la compréhension réciproque de ces documents composant le SCoT.

Il est cependant constaté que les trois « objectifs » du PADD (numérotés de 1 à 3) sont appelés « parties » dans le DOO (également numérotées de 1 à 3).

Les sous-parties des objectifs du PADD sont identifiées par des lettres (A,B, etc) mais deviennent des orientations numérotées dans le DOO.

De plus, les différentes sous-parties des orientations numérotées dans le DOO se déclinent ensuite en objectifs, ce qui crée une confusion avec les objectifs du PADD. Ce sont les objectifs rencontrés au sein du DOO qui contiennent les prescriptions opposables ainsi que les recommandations sans qu'elles ne soient numérotées par choix.

Enfin, il existe aussi un risque de confusion entre les objectifs au sein même du DOO. Par exemple, l'objectif 2-1 porte le même numéro en fonction qu'on le rencontre en page 19, 54 ou 88 du DOO bien que ne portant pas le même intitulé.

Une harmonisation plus précise de l'arborescence du PADD et du DOO, ainsi qu'une numérotation unique des prescriptions et des recommandations, faciliteraient le référencement et la localisation des actions du DOO permettant l'atteinte des objectifs du PADD.

### **III.3- Opposabilité de la cartographie des prescriptions**

Le DOO détermine un ensemble de prescriptions opposables aux éléments listés à l'article L142-1 du code de l'urbanisme.

Le DOO en page 7, précise que l'ensemble des cartes du présent document sont reproduites au format A3 dans une annexe cartographique qui constitue une partie intégrante du DOO. Il semble qu'aucune de ces cartes ne soient en annexe du DOO.

La cartographie de la page 30 traite de la Trame verte et bleue du SCoT de la région de Cognac. Cette cartographie est issue directement du SRCE et ne semble pas refléter ou correspondre à l'analyse du territoire faite dans l'évaluation environnementale.

Ainsi, les cartographies évoquées en page 7 du DOO, qui fondent l'opposabilité des prescriptions qui s'y rattachent, devront être annexées au DOO dans un format lisible et facilement compréhensible pour conforter la portée réglementaire.