



PRÉFECTURE DE LA CHARENTE

COMMISSION DÉPARTEMENTALE
DE LA PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Direction départementale des territoires
Service de l'économie agricole et rurale
Tél. : 05 17 17 39 03

**Avis de la commission départementale
de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers**

Vu le code rural et de la pêche maritime et notamment les articles L.112-1-1 et D.112-1-11 ;

Vu la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 sur la modernisation de l'agriculture et de la pêche, et notamment l'article 51 ;

Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ;

Vu la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) ;

Vu la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi Macron) ;

Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions administratives à caractère consultatif ;

Vu le décret n° 2015-644 du 9 juin 2015 relatif aux commissions départementales et interdépartementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en métropole ;

Vu l'arrêté préfectoral du 28 août 2015 instituant la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ;

Vu l'arrêté préfectoral du 24 juin 2019 portant composition de la CDPENAF, abrogeant l'arrêté préfectoral du 28 août 2015 et son modificatif du 19 avril 2017 ;

Vu le projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la région de Cognac, qui a été arrêté le 28 novembre 2019 par délibération du comité syndical du pôle d'équilibre territorial rural (PETR) Ouest Charente - Pays du Cognac ;

Vu le code de l'urbanisme (CU) et notamment l'article L143-20 relatif à la consultation de la CDPENAF sur le projet d'un SCOT et ayant pour conséquence une réduction des surfaces des espaces agricoles, naturels ou forestiers ;

Vu la demande d'avis sur le projet de SCOT, au titre de l'article précité du code de l'urbanisme, sollicitée par Monsieur le président du PETR, reçue le 11 décembre 2019 en Préfecture (et le 13 décembre 2019 auprès du secrétariat du CDPENAF) ;

Considérant ce qui suit :

1) Sur les objectifs de consommation foncière économe et leur suivi

L'utilisation économe des espaces agricoles, naturels et forestiers constitue une obligation légale au titre de l'article L 101-2 du code de l'urbanisme (CU) ;

Selon l'exposé des motifs de la loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche (loi MAP) du 27 juillet 2010, l'objectif était de réduire le rythme de la consommation des espaces agricoles de 50 % à l'horizon 2020. Cet objectif a été confirmé dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires SRADDET Nouvelle-Aquitaine (objectif 31), proche de l'approbation.

▪ Analyse de la consommation des années antérieures

L'analyse révèle une consommation antérieure de 323 ha pour l'habitat et de 92 ha pour l'économie, basée sur 2005-2015 (selon méthode fichiers MAJIC), avec une perte de terres agricoles de 80 ha/an entre 2007-2015 (selon méthode CEREMA).

Bien que la consommation ait été extrapolée « mathématiquement » pour 2009-2019, la réalité de la consommation depuis 2015 fait défaut, d'autant plus que les textes prévoient une analyse sur les dix dernières années précédant l'arrêt du SCOT (article L141-3 du CU). Sauf démonstration contraire, il semblerait que la demi-décennie précédant l'arrêt du SCOT puisse être appréhendée avec d'autres méthodes, tout en analysant leurs écarts.

De plus, l'analyse est annoncée comme portant uniquement sur les surfaces en extension. Certes, la consommation en extension est la plus dommageable, mais la consommation en densification dans l'enveloppe urbaine, de la dernière décennie, mérite d'être analysée pour une mise en perspective avec les objectifs chiffrés de limitation de la consommation, que le document d'orientation et d'objectifs (DOO) doit définir (articles L141-3 et L141-6 du CU). La part constatée pour 2001-2010, de l'ordre de 20 à 30 % (*p 199 pièce 1.2 du SCOT*), sans évaluation surfacique et datée de l'avant-dernière décennie, n'atteste pas d'une analyse.

Ainsi, l'analyse de la consommation passée mérite une actualisation et une complétude, dans sa justification méthodologique et dans ses résultats chiffrés, relatifs à l'extension urbaine, mais aussi à la densification, en matière d'habitat et d'activités économiques.

▪ Objectifs de la consommation foncière, projetée à l'horizon 2039

Le schéma de territoire, qui est à 20 ans, se base sur un projet de population ambitieux, voulu à la hauteur du projet économique du Cognacais.

Le projet démographique opte pour une croissance démographique (taux de croissance moyen annuel TCAM + 0,40 %) qui dépasse celle constatée lors de la période de référence des études, à savoir 1999-2015 (TCAM + 0,14 %) et qui, dans le même temps, écarte la tendance au ralentissement démographique des dernières années 2011 à 2016 (TCAM + 0,04 %), tendance confirmée par les récents chiffres Insee (entre 2018 et 2020 : TCAM - 0,18 %). Le desserrement de l'Angoumois, l'attractivité par l'emploi à pourvoir et/ou à créer dans les activités connexes à la viticulture, la sphère présentielle, le tourisme, le tertiaire, etc. alimenteraient, entre autres, ce projet démographique.

▪ Objectifs Habitat

Les besoins en logements, résultant de l'objectif démographique, s'avèrent ainsi de l'ordre de 6500 logements, soit une offre de 325 logements/an qui serait issue de la croissance démographique (175 logements/an) et de la prise en compte du principe du "point mort" (150 logements/an) pour

le maintien d'une population constante, après desserrement des ménages, renouvellement du parc, évolution des logements vacants et des résidences secondaires.

L'offre en logements confirme le caractère ambitieux du projet, au regard notamment de la tendance à la baisse des logements "commencés" 2009-2016 d'environ 192 logements/an.

Le total des 6500 logements pour 2039 se répartit entre densification dans l'enveloppe urbaine et extension urbaine : environ 3400 logements (52 %) en densification et 3100 logements (48 %) en extension, soit 280 ha en extension. La production de logements prévue par le schéma est prescriptive et la plus grosse part est prévue pour la première phase 2019-2031 avec 4030 logements.

S'agissant de la densification des espaces bâtis,

Le potentiel en densification a été évalué en logements et non en surfaces. Cette capacité dans les enveloppes urbaines paraît sous-estimée au regard de la méthode exposée dans le rapport de présentation (définition du potentiel, repérage). En effet, l'évaluation est contestable, voire imprécise, sur trois points.

Tout d'abord, dans la définition, elle écarte systématiquement "les surfaces agricoles du registre parcellaire graphique (instauré par la PAC)", dont des vignes, qui se trouvent enclavées ou imbriquées dans les espaces urbanisés. Or, ce problème est récurrent sur le territoire et donc la protection de ces surfaces est à examiner, au cas par cas, en termes de fonctionnalité agricole ou de conflit d'usage, afin d'apprécier si le potentiel agricole prime réellement sur le potentiel d'urbanisation. Il s'agirait également d'inciter les collectivités à mobiliser ce potentiel en densification, via des études sur les possibilités d'échanges, de réserves foncières.

Ensuite, concernant les hameaux, il semblerait que la définition du potentiel de densification les exclut (cf pièce 1.2 p 200), en ne visant que les villages d'une certaine importance (20 constructions minimum et surface supérieure à 3 ha). Or, le DOO (objectif 4.2.2) permet leur densification ponctuelle, même si leur développement est proscrit. Cette apparente contradiction est à revoir pour une meilleure lisibilité du devenir des hameaux structurés, qui sont à différencier des écarts bâtis existants dans les zones agricoles et/ou naturelles (selon art. L151-12 CU). Quant à l'utilisation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL), prévue par le même objectif 4.2.2 du DOO "pour limiter le développement des hameaux", celle-ci doit être prescrite comme exceptionnelle (cf art L151-13 du CU), sous peine d'induire en erreur les utilisateurs du SCOT.

Enfin, le repérage, traduit par des indices de valeur et non par des éléments surfaciques tangibles, ne permet pas de vérifier la suffisance du ratio moyen de 52 % de logements à mobiliser au regard des surfaces disponibles. Le bas de la fourchette des 50 % n'est pas une vraie priorisation, alors que cette dernière sans réduire les besoins en logements, aurait l'avantage de prévenir au maximum l'étalement urbain. De plus, à minima, des identifications (cf art L141-3 3ème du CU), "zoomées" sur les communes à fort indice/enjeux, auraient contribué à évaluer concrètement une grande partie de cette surface à densifier.

En conséquence, la définition et sans doute la capacité de la densification/intensification sont à revoir, particulièrement au regard du potentiel caractérisé par les surfaces agricoles en enclave dans les parties urbaines et du devenir des hameaux. En outre, l'utilisation de cette définition modifiée, ainsi que la prise en compte du diagnostic SCOT sur les communes repérées pour leurs forts indices de densification, est à prescrire pour les PLU(i), afin de permettre une cohérence de leur analyse en matière de densification.

Au final, du fait de l'absence de précision et de priorisation, des difficultés opérationnelles généralement liées à la densification, et du surdimensionnement de l'offre de logements, il est probable que la plus grande part de la création de logements se fasse en extension, rompant l'équilibre affiché. Il est à noter d'ailleurs que les 48 % prévus en extension, soit 155 logements annuels, sont au final du même ordre en absolu que les 70 % constatés sur les années précédentes (134 logements annuels entre 2009 et 2016).

L'objectif de densification risque donc de ne pas être atteint.

S'agissant de la vacance,

La vacance de logements du territoire voisine avec la moyenne départementale et se maintient autour de 10 % du parc (4000 logements en 2012, voire 4200 en dernière date). Celle-ci a augmenté de + 2,3 % par an entre 2007-2012 selon la période de référence du dossier, soit 85 logements/an.

Or, le SCOT affiche une préoccupation très limitée en faveur de la résorption de la vacance. Il prend en compte dans le calcul des besoins en logements une mutation de 23 logements vacants/an (estimée dans le cadre du calcul du "point mort" intégrant les sorties structurelles du parc), sans définir et prescrire concrètement des objectifs chiffrés (relatifs ou absolus), voire territorialisés, dépassant ce minima et résultant d'une politique incitative, incontournable pour réduire de façon optimale l'offre de logements neufs afférents à la croissance démographique. Pourtant, il serait opportun que la mobilisation soit effective et prise en charge en fonction des enjeux territoriaux, surtout pour les pôles fortement impactés (Cognac et Jarnac).

La mobilisation de la vacance, au même titre que la densification des enveloppes urbaines existantes, est un levier pour préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

De fait, la prescription (*objectif 4.1 p 36 DOO*), qui se limite à inciter les PLUi à l'analyse de la vacance, est à la fois peu prescriptive sur le fond et insuffisante en termes d'objectifs chiffrés et territorialisés, selon la logique de l'article L141-6 du CU, qui vise une consommation économe de l'espace.

Si l'opération de revitalisation des territoires est citée par le PADD, il est dommage que l'on ne retrouve pas cet engagement en terme concret dans la lutte contre la vacance ou la mobilisation du tissu ancien.

▪ **Objectifs Activités**

L'offre foncière économique en extension urbaine (projets d'extension et de création de zones) est de 169 ha : 109 ha pour les espaces d'activités "vitrine", "d'irrigation" et "de proximité" et 60 ha pour la filière industrielle Cognac.

Dans les zones d'activités existantes, la capacité foncière encore disponible n'est pas évaluée, alors que celle-ci, si elle existe, majore l'offre foncière totale. Seule est fournie (*cf p 110 pièce 1.2*) la surface totale de ces zones, qui est de l'ordre de 469 ha. Par ailleurs, la prospective du scénario 1 du projet, relatif à la consommation foncière, fait part de "reconquête de zones économiques en friche ou en voie d'obsolescence".

Quant à l'industrie du Cognac, le diagnostic (*cf p 135 pièce 1.2*) qui repère une multiplicité d'implantations en lien avec la distillation (et le stockage en chais), n'est pas explicite sur l'intégration (ou pas) dans les 60 ha, des besoins ou réserves foncières sur site des Maisons de Cognac (donc hors zones d'activités) ou des bouilleurs professionnels. Il n'évalue pas non plus les surfaces déjà occupées par cette filière aval de la viticulture, reconnue comme un atout économique.

Aussi, il convient d'exposer la capacité foncière relictuelle ou disponible pour les zones d'activités existantes, ainsi que pour les sites qui seraient "en friche ou en voie d'obsolescence". Ce potentiel serait à déduire, plutôt qu'à ajouter aux 109 ha pour les espaces d'activité économiques, compte-tenu de la définition par le projet de SCOT d'un besoin, s'appliquant uniquement à l'extension urbaine des activités économiques.

De même, le besoin foncier sur site des acteurs de la distillation, dont il n'est pas fait part, devrait appartenir à l'enveloppe des 60 ha attribuée à la filière Cognac, sous peine de modifier de façon relativement substantielle les objectifs du projet de SCOT.

▪ **Réduction du rythme de la consommation foncière**

Au vu des objectifs chiffrés, la consommation en extension urbaine, projetée, est de 280 ha pour l'habitat et 169 ha pour les activités économiques, soit un total de 449 ha, et donc une moyenne de 22,5 ha/an. Les taux de réduction affichent ainsi pour l'Habitat (- 56,7 %) et pour les espaces économiques (- 8,2 %), soit globalement - 46 %. Ce résultat se rapproche du principe des - 50 %, traduit dans l'exposé des motifs de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (MAP) de 2010 et dans l'objectif 31 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui doit être prochainement arrêté.

Toutefois, pour apprécier le rythme de la consommation globale du projet de territoire, la comparaison des consommations, passée et future, omet d'être claire sur une analyse de la consommation passée réactualisée et complétée pour les espaces en densification, sur le potentiel foncier à mobiliser dans les enveloppes urbaines, dans les zones d'activités existantes, ainsi que sur les projets d'implantations économiques sur site des acteurs de la distillation (cf éléments précédemment développés).

En conséquence, les taux de réduction de la consommation foncière, auxquels conclut le projet de SCOT, sont vraisemblablement à compléter et/ou à réévaluer.

▪ **Suivi de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers**

La méthode de suivi des résultats du SCOT, à mettre en œuvre par le PETR Ouest Charente-Pays du Cognac, 6 ans au plus après l'approbation du SCOT, s'avère peu détaillée pour aider les décideurs ou utilisateurs dans une véritable analyse en faveur de la durabilité du potentiel agricole. Pourtant, les textes (art. R141-2 5° CU) incitent à plus de définition dans les critères et modalités.

Pour l'indicateur 35 "évolution des surfaces agricoles et naturelles", des critères tels que l'échelle communale, le chiffrage global des surfaces et/ou localisation des évolutions, le repérage de l'usage du sol, etc. pouvaient être des outils. De même, pour les indicateurs 27 et 28, relatifs à l'agriculture, il n'est pas fait mention d'un suivi, autre que celui du potentiel surfacique, qui serait lié à la connaissance du qualitatif et du type d'occupation, à savoir la localisation et l'évolution des surfaces vignes, mais aussi des productions agricoles diverses et diversifiées ; en ce sens, ces indicateurs ne visent aucunement les grandes cultures, notamment sur le secteur du Rouillacais, voire le cas échéant les prairies relictuelles hors trame bleue.

Les indicateurs 35, 27 et 28, définis dans le rapport de présentation, gagneraient à être plus efficaces.

2) Sur la déclinaison territoriale du projet

Selon l'article L141-6 du CU, le document d'orientation et d'objectifs arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, par secteur géographique.

▪ **Objectifs Habitat**

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) a prescrit par communautés de communes et par pôles ou non pôles, des objectifs chiffrés en matière : de logements (répartis entre densification et extension urbaine), de surfaces Habitat en extension urbaine et de densité à l'hectare. Cette déclinaison territoriale imposée dans le SCOT, par catégorie de communes, devrait faciliter la mise en œuvre des objectifs d'aménagement.

Il prescrit également un développement urbain par phasage, 2019-2031 et 2031-2039. Cette progressivité par décennie est intéressante, afin d'éviter que certains pôles sous pression urbaine concurrencent rapidement les autres pôles et compromettent l'équilibre territorial recherché.

En revanche, l'analyse des résultats de l'application du SCOT devant se faire 6 ans après l'approbation (art L143-28 du CU), la graduation temporelle des besoins devrait par précaution s'adapter à cette échéance du bilan réglementaire, afin que le bilan du schéma puisse être effectif, surtout en cas d'adaptation du SCOT par une révision. Cette préconisation s'avère d'autant plus opportune que les besoins en extension urbaine (se traduisant par un développement urbain au détriment des ENAF) sont planifiés pour la première phase 2019-2031 avec une quantification qui, quasiment, double celle prévue pour 2031-2039 (181 ha puis 99 ha).

Les périodes de phasage des objectifs chiffrés du DOO sont à décliner par période de 6 ans, pour une maîtrise des réels besoins par la collectivité, en adéquation avec un aménagement durable.

S'agissant de la densification urbaine territorialisée,

Il est constaté que dans la logique du diagnostic, les pôles secondaires à enjeux de la CA Grand Cognac (Chateaubernard, Jarnac, Châteauneuf) se voient attribués, à bon escient, les plus forts taux de mobilisation de l'enveloppe urbaine existante.

S'agissant de l'extension urbaine territorialisée,

Globalement, sur le territoire SCOT, l'objectif moyen de densité à l'hectare est de 14 constructions minimum, mais l'objectif reste très différencié, à la fois selon la communauté de communes et l'armature urbaine. Au vu des coefficients moyens minimaux (de 11 ou 12 pour les communes rurales et pouvant atteindre des valeurs de 13, 17, 25 pour les pôles), l'effort existe pour rationaliser la consommation à l'hectare.

En revanche, les études précisent que la densité s'apprécie en net et qu'elle se mesure à l'échelle de la parcelle ou de l'îlot. Les VRD (voirie, réseaux et divers) seraient donc déduits ; or, le taux approximatif de VRD, sur lequel se base la définition des objectifs de densité et qui est inclus dans la consommation foncière maximale prescrite selon tableaux DOO, fait défaut.

La part dédiée aux VRD dans la consommation foncière maximale prescrite est donc à préciser, cette part pouvant être de nature à augmenter la consommation d'espace.

S'agissant des communes rurales,

Les communes rurales vont participer avantageusement à la production de logements (2280 logements pour 53 communes contre 4220 logements attribués aux pôles, soit théoriquement par commune, plus ou moins 2 logements par an ou une vingtaine de logements pour une décennie), part qui serait selon le dossier moindre que par le passé.

Concernant plus spécifiquement l'extension urbaine, la déclinaison territoriale attribuée aux communes rurales une part de logements autour de 60 % sur le besoin total de 2280 logements qui leur est réservé. La question est de savoir si toutes les communes non pôles doivent participer au développement urbain qui tend à artificialiser l'espace rural, de façon progressive. Certaines, de par leur identité patrimoniale (avec des caractéristiques agricoles ou viticoles dont une production grand cru AOC, ou paysagères, historiques ou encore à intérêt touristique) ou bien de par leur situation excentrée par rapport aux pôles, mériteraient sans doute d'être préservées de l'étalement urbain.

Une identification intermédiaire ou supplémentaire dans l'armature territoriale pour les communes rurales aurait été intéressante, sans renoncer au rééquilibrage du fonctionnement territorial, mais avec des mises en valeur contextuelles.

La définition de cette strate, à l'appui de scénarii, aurait permis de vérifier et de décliner les objectifs de logements en extension urbaine, au plus près des besoins et des particularités locales dont les ENAF.

▪ **Objectifs Activités**

S'agissant des centralités commerciales ou espaces commerciaux en périphérie,

Le SCOT, en définissant des localisations préférentielles, ne prévoit pas la création de nouveaux parcs mais encadre leurs extensions. Concernant ces dernières, les prescriptions (cf p 62 et 63 du DOO) ne les limitent pas dans "les centralités commerciales", en termes d'emprise foncière, hormis l'incitation à rechercher une forte densité d'aménagement (réalisation de constructions sur plusieurs étages ou la mutualisation des infra). De fait, l'espace dédié à ces extensions, certes en continuité de l'existant, mais souvent au contact des terres agricoles (et/ou naturelles), peut représenter une consommation foncière importante, en l'absence d'un plafonnement de surface fixé par le SCOT, au même titre que les autres espaces économiques.

En revanche, il est noté que les extensions de commerces existants (et non de centralités), dans les espaces non préférentiels (autres que dans les centralités ou polarités), sont limitées à 20 % de la surface de vente existante.

Par ailleurs, les espaces commerciaux que sont les drives ne font pas l'objet de dispositions d'application. Le principe, affiché comme une prescription, "Éviter l'implantation de drives isolés" (cf p 63 DOO), fait plutôt figure de recommandation et risque d'avoir peu d'effet prescriptif.

Ainsi, il convient de prescrire une surface plafond pour les extensions d'espaces commerciaux en périphérie sur les ENAF, ainsi qu'une interdiction d'implantation de drives isolés.

S'agissant des autres activités économiques

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO), toujours dans l'esprit de l'article L141-6 du CU, a prévu, une armature économique au sein de laquelle sont prescrits des objectifs maximaux de surfaces économiques. L'armature se décline en communauté de communes et par typologie d'espaces (vitrines, irrigation ou de proximité), sauf pour la filière Cognac.

Globalement, pour les 20 ans à venir, les 109 ha pour l'activité économique, hors filière Cognac, se répartissent comme suit : 34 ha en création, un peu plus de 74 ha en extension ; 99 ha pour CA Grand Cognac, 10 ha pour la CdC du Rouillacais.

La surface ainsi dédiée en création d'espace économique, ex-nihilo, est deux fois moins importante que celle en extension et concerne surtout Mérignac (espace vitrine) et Nercillac (espace de proximité). Mais au vu des surfaces, il est tout de même fait remarquer que certaines extensions s'avèrent importantes, sauf si multi-sites sur la même commune (Salles d'Angles, Segonzac, Rouillac)

Les surfaces prévues pour seulement les espaces d'activité "vitrine" sont conséquentes, soit 63 ha (52 ha en extension et 11 ha en création), ce qui est l'équivalent du besoin des 60 ha pour la filière Cognac. Leur vocation est exposée dans le dossier et présentée en proximité ou en accroche de la RN141 (cf pièce 1.3), et justifiée dans sa complémentarité avec la filière Cognac. Cependant, leur pertinence a été remise en cause par plusieurs études au niveau national.

Aussi, hormis les motifs de spécificité économique du territoire et d'un l'objectif de développement grâce aux filières Cognac et spiritueux (exprimé en volume de caisses), ce besoin de 63 ha est à répertorier (art. L 141-3 du CU) et donc à justifier à la fois par des réflexions concrètes de stratégie économique et par des éléments quantifiés.

Il est noté, que le potentiel en foncier économique annoncé dans le SCOT (surface et localisation) ne concerne ni le tourisme, ni les projets d'extension ou d'évolution de carrières existantes (comme à Sainte-Sévère), ni les projets d'énergie renouvelable (cf p 30 du PADD), alors que ces activités impliquent également une consommation des ENAF sur le territoire.

3) Sur le projet agricole et la préservation de son foncier

La question agricole, et plus particulièrement la préservation du foncier agricole, incontournable pour pérenniser la vocation agricole du territoire, devrait conduire à s'intéresser aux espaces agricoles, via plusieurs approches, dépassant la protection quantitative en termes de surface : la prise en compte de l'ensemble des filières agricoles en place et leur fonctionnement, la réflexion sur le type d'agriculture souhaité sur le territoire intercommunal (y compris la diversification, les circuits de proximité, les systèmes alimentaires locaux dont fait part le PADD), et enfin la spatialisation.

Diagnostic agricole

Le SCOT est un document à l'échelle de l'activité agricole pour connaître les besoins et le potentiel agricole. Or, le SCOT de la région de Cognac ne met pas vraiment en évidence les enjeux agricoles cumulés des deux communautés de communes. Le constat est que la SAU du territoire se partage globalement entre 40 % pour la viticulture et 42 % pour les grandes cultures et que ces dernières sont très présentes dans le Rouillacais, malgré un développement des espaces viticoles.

La diversification agricole, autre que celle de la production viticole, n'apparaît pas non plus une préoccupation du SCOT, en l'absence d'un diagnostic, avec atouts et faiblesses. La céréaliculture, les autres grandes cultures, les autres productions sous SIQO (viande, produits laitiers), les possibilités de diversification comme les cultures fourragères, les semences certifiées, voire l'agriculture de proximité, biologique, sont abordées très sommairement dans le dossier, alors qu'elles représentent tout de même 18 % de la SAU actuelle.

En conséquence, à défaut d'avoir réalisé dans le SCOT un diagnostic aboutissant à un projet agricole sur l'ensemble du territoire, le DOO aurait dû prescrire pour les PLUi la réalisation d'un diagnostic agricole intercommunal, en précisant le contenu et la qualité attendus, pour une mise en perspective avec un projet agricole souhaité.

Projet agricole

L'absence d'un projet agricole protecteur, notamment dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), résultant d'un diagnostic suffisant et proportionnel aux enjeux agricoles, interroge :

- en considération des TCAM démographiques projetés pour les pôles secondaires de la CA de Grand Cognac (Châteaubernard, Segonzac, Châteauneuf et Sud Jarnac) visant les + 0,32 % pour 2019-2031 et + 0,48 % pour 2031-2039, qui risquent de contribuer à l'étalement urbain ; certes, ces pôles sont sous pression urbaine, mais ceux-ci bénéficient d'une production de Cognac sous AOC Grande-Champagne et Petite Champagne ; ce même risque d'étalement existe pour les pôles de proximité au sud de La Charente.
- sur le devenir agricole du Rouillacais ;
- sur les dispositions du DOO à destination des PLUi, trop peu cadrées, qu'elles soient des recommandations, telles que "identifier les espaces à forts enjeux" ou encore des prescriptions de type "prendre en compte les enjeux d'échange" et "favoriser l'exploitation agricole/viticole des sites en attente d'urbanisation, de manière à éviter la perte d'espace de production"

4) Sur la protection des espaces naturels et forestiers

▪ Biodiversité / Natura 2000 :

La préservation de la biodiversité et des espaces naturels est abordée de façon trop globale. La trame verte et bleue est prise en compte de façon très incomplète notamment concernant la trame verte.

L'absence d'incidence sur les sites Natura 2000 n'est pas avérée, notamment sur ceux du Rouillacais (sites Natura 2000 « directive Oiseaux ») ou au regard des projets des zones d'activités de Gensac et Nercillac (pour lesquels la localisation n'est pas indiquée).

Aussi, l'évaluation environnementale n'est pas suffisamment documentée et n'analyse pas de façon suffisante les caractéristiques des zones susceptibles d'être impactées de manière notable par la mise en œuvre du SCOT;

De surcroît l'analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du SCOT sur l'environnement et en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnées à l'article L.414-4 du code de l'environnement n'est pas suffisamment argumentée ;

Aussi, le SCoT ne participe pas suffisamment à l'intégration de l'enjeu de préservation des continuités écologiques et des espaces naturels à enjeux.

▪ Forêt :

Le diagnostic sylvicole est pauvre en données et très incomplet. Seul le volet environnemental est abordé alors que les volets économique, patrimonial et fonctionnel des boisements, sont absents.

L'état initial étant insuffisant, le diagnostic forestier devra être complété.

Au vu des éléments pré-exposés, pour l'essentiel :

Au-delà d'un projet qui, au regard de la dynamique économique actuelle, se veut ambitieux dans son développement économique et démographique, le SCOT, en contre-partie, ne se donne pas les moyens d'une réelle protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Les améliorations pouvaient concerner des études plus approfondies et réactualisées, ainsi que des dispositions d'application du document d'orientations et d'objectifs (DOO), plus volontaristes ou prescriptives, qui soient à la hauteur des enjeux que représentent à la fois le foncier agricole (y compris viticole) et les espaces naturels et forestiers (dont la part territoriale mérite une préservation et une mise en valeur consolidées).

La déclinaison territoriale du présent SCOT, relative aux objectifs quantitatifs, concernant les logements (hors vacants) et la consommation foncière en extension Habitat et Économie (hormis la filière Cognac), participe à une volonté et à un encadrement de l'équilibre territorial. Cependant, les objectifs chiffrés notamment, tels que définis dans le schéma, questionnent sur la suffisance des préoccupations de gestion économe qui doivent conduire à la limitation de la consommation des ENAF.

Sur un principe de précaution de l'utilisation des ENAF, les principaux leviers à optimiser sont :

- une planification plus progressive de la consommation foncière, notamment pour l'habitat, en lien avec le suivi périodique à 6 ans des résultats du SCOT et basée sur une perspective démographique réévaluée au regard des tendances des 20 dernières années ;

- en matière d'habitat, une priorité affirmée de la densification/intensification de l'enveloppe urbaine existante (dépassant les 52 %) et a contrario l'évitement ou une minoration du potentiel d'urbanisation en extension, la mobilisation de la vacance du logement, un parti d'aménagement protecteur pour certaines communes rurales face aux effets de l'étalement urbain ;
- en matière d'activité économique, la justification de l'offre foncière pour les espaces "vitrine", en adéquation avec un besoin répertorié ;

- la vision agricole souhaitée et partagée entre les collectivités quant aux espaces affectés aux activités agricoles (notamment pour l'ensemble des filières existantes sur le territoire et pour la diversification agricole) ;

- la prise en compte de l'activité forestière ;

- et enfin, une évaluation environnementale proportionnée aux zones susceptibles d'être impactées de manière notable par l'application du SCOT.

Le SCOT est un outil de planification d'intérêt supra-communal, à l'échelle d'un bassin de vie, qui s'impose dans un principe de compatibilité aux PLU(i) à venir et qui donne l'opportunité d'intégrer et de garantir la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans son parti et projet d'aménagement durables.

**La commission départementale
de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
réunie le 26 février 2020**

décide

**d'émettre, à la majorité, un avis défavorable au projet de SCOT de la région de Cognac,
en considération de l'ensemble des motifs et réserves précédemment visés.**

(9 votes défavorables – 2 favorables – 1 abstention)

Suivant l'article L 112-1-1 du code rural, l'avis de la commission doit être joint au dossier d'enquête publique à laquelle est soumis le projet de SCOT.

Pour la préfète, la sous-préfète de Cognac,
Présidente de la CDPENAF,


Chantal GUÉLOT