



**ASSOCIATION POUR LA QUALITE DE LA VIE
A PLENEUF-VAL-ANDRE (AVA)**

Siège social : 19 rue du Gros Tertre 22370 Pléneuf-Val-andré

ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr

www.qualitevie-alandre.com

Le 3 octobre 2014

Objet : Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Saint-Brieuc

Réf. : Projet de SCOT arrêté le 29 novembre 2013

Arrêté n°36/2014 du 29 août 2014 du Président du Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc, ordonnant la mise à l'enquête publique

P. J. : 2

Monsieur le Président de la Commission d'enquête,

L'enquête en cours porte sur le projet de SCOT arrêté le 29 novembre 2014, suite à la mise en révision du SCOT approuvé en 2008.

En préalable il me paraît indispensable de souligner que l'AVA, au nom de laquelle je vous présente cet avis, est une association agréée au titre du Code de l'Urbanisme et du Code de l'Environnement, membre de la Côtes d'Armor Nature Environnement (CANE) fédération départementale des associations de défense de l'environnement des Côtes d'Armor et qu'elle compte 263 adhérents concernés par la qualité de la vie à Pléneuf-Val-André.

Nous avons suivi les différentes étapes de l'élaboration de ce nouveau projet de SCOT.

Nous relevons avec satisfaction :

- La confirmation du rôle des centralités pour un développement urbain durable (§ I.I-2, p.12) ; nous regrettons, toutefois que ne soit pas mieux mis en évidence le rôle moteur de la mixité sociale, à leur niveau, dans l'objectif d'un développement vivant et harmonieux¹ ;
- Le maintien de l'accession sociale parmi les logements sociaux à prévoir dans les nouvelles opérations (§ I.II-2, p.14) ; une ambiguïté subsiste toutefois sur leur définition¹ ;

¹ voir la note annexe sur la mixité socio--fonctionnelle

- - L'incitation faite aux EPCI à mener une réflexion intercommunale sur le logement social (§ I.II-2, p.15) ;
- - La délimitation des espaces proches du rivage au sens de la loi « littoral » (EPR) figurant en annexe (p.111), qui pour Pléneuf-Val-André semble correspondre à celle retenue pour l'élaboration du PLU de 2004 ; cependant les dispositions régissant les extensions limitées de l'urbanisation dans ces espace nous paraissent par trop imprécise² ;
- - La recommandation d'une réflexion à mener au niveau intercommunal sur la répartition des aires de services et de stationnement pour les véhicules de type camping-cars (§ II.IV-1, p.42)

Par contre, comme évoqué ci-dessus, les dispositions concernant les **extensions limitées de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage**, ainsi celles relatives à la **mixité socio-fonctionnelle**, nous paraissent insuffisantes. Vous trouverez, en pièces jointes, deux notes à ce propos.

S'agissant des **extensions limitées dans les espaces proches du rivage**, le parti a été pris de ne plus reconnaître celles déjà prévues dans les documents d'urbanisme en vigueur.

Mais les dispositions du SCOT nous semblent trop générales pour permettre d'apprécier la conformité d'une extension limitée de l'urbanisation, dans les espaces proches du rivage, quelle soit spatiale ou qu'il s'agisse d'une densification conséquente du tissu urbain existant.

S'agissant de la **mixité socio-fonctionnelle**, il nous semble que devrait être mieux mis en évidence **le rôle moteur de la mixité sociale, au niveau de chaque quartier et de chaque centralité, dans l'objectif d'un développement vivant et harmonieux.**

Le président,

Pour le président, le vice-président,

Jean-Jacques LEFEBVRE

² voir la note annexe sur les extensions limitées de l'urbanisation dans les EPR



I. Le SCOT du Pays de Saint-Brieuc et les extensions limitées de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage

Introduction

Trois ans après l'approbation du SCOT en janvier 2008, les élus du comité syndical ont décidé, en juin 2011, de lancer la révision du document.

A l'issue de son élaboration, le nouveau projet de SCOT a été arrêté par délibération du 29 novembre 2013 du comité syndical. Après transmission pour avis aux personnes publiques associées, il est soumis à enquête publique avant d'être approuvé.

Ce que dit la Loi Littoral à propos de l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales (art. L 146-4 du code de l'urbanisme)

I - L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. (...).

II - L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage [...] doit être justifiée et motivée, dans le PLU, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer (...).

Dans le **porter à connaissance de l'Etat**, (article L121-2 du code de l'urbanisme) le préfet avait, à cet effet, spécifié (p.8) que **le rapport de présentation devra justifier le caractère limité ainsi que la localisation des extensions d'urbanisation à l'intérieur des espaces proches du rivage.**

Or le rapport de présentation du projet arrêté ne semble pas comporter de telles justifications. Et le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) du projet arrêté, qui remplace l'ancien Document d'Orientations Générales (DOG), indique simplement (§ III.V-3) que **le SCOT entend limiter l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage en dehors des sites nécessaires à l'organisation d'un développement urbain planifié, durable, mesuré et maîtrisé intégrant les caractéristiques locales, comme la Loi littorale le prévoit.**

De caractère assez général, cette simple affirmation ne semble pas pouvoir permettre de justifier une quelconque conformité aux dispositions du SCOT.

En dehors des extensions limitées de l'urbanisation, que le PLU peut justifier et motiver selon des critères liées à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, trois cas de figure semblent à distinguer concernant ces extensions de l'urbanisation :

- Ouverture à l'urbanisation d'une zone déjà classée zone à urbaniser (AU) dans le PLU ;
- Nouvelle extension spatiale de l'urbanisation ;
- Densification du tissu urbain.

1- Ouverture à l'urbanisation d'une zone déjà classée zone à urbaniser

Le SCOT de 2008 reconnaît **les extensions limitées de l'urbanisation déjà prévues dans les documents d'urbanisme en vigueur** à condition que ces développements respectent les dispositions législatives et réglementaires (article 2.2.2 §b du DOG).

□ **Ces développements seront subordonnés à l'insertion dans le paysage naturel et / ou urbain.**

□ **Toute extension ou création devra respecter les conditions suivantes :**

- **s'inscrire dans le paysage sans déborder sur des versants topographiques et visuels plus exposés à la vue (depuis le littoral et depuis la campagne) que ceux déjà urbanisés et ne débordant pas sur des sites de crêtes aux visions multiples**

- **se développer transversalement au rivage plutôt qu'en s'étalant en parallèle du rivage**

La taille des extensions de l'urbanisation sera en rapport avec l'urbanisation locale, ses proportions, ses dimensions, son aspect, son architecture et la prise en compte des éléments végétaux caractéristiques du milieu naturel. Les délimitations relatives à l'expansion visuelle des constructions devront être très soigneusement étudiées et comparées dans le cas où plusieurs solutions de projet peuvent être envisagées.

Sous ces réserves, l'ouverture à l'urbanisation, totale ou partielle, d'une zone d'urbanisation future prévue au PLU est donc conforme aux dispositions du SCOT et ne relève que d'une simple modification du PLU.

Or le DOO du nouveau projet de SCOT arrêté ne reconnaît plus les extensions limitées de l'urbanisation déjà prévues dans les documents d'urbanisme en vigueur. **Leur ouverture à l'urbanisation ne pourra donc plus être considérée, comme telle, conforme aux orientations du SCOT. Elle devra être considérée comme une nouvelle extension spatiale de l'urbanisation.**

2- Nouvelle extension spatiale de l'urbanisation

Le DOG de 2008 avait souligné 4 fonctions sur lesquelles les PLU devront être attentifs (la fonction urbaine, la fonction balnéaire, récréative et touristique, la fonction maritime et portuaire des communes littorales et la fonction agricole) impliquant parfois de conforter « raisonnablement » l'urbanisation existante, dans les espaces proches du rivage.

Le DOO du nouveau projet de SCOT arrêté n'en fait plus mention. Comme rappelé en introduction, il se contente d'indiquer (§ III.V-3) que **le SCOT entend limiter l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage en dehors des sites nécessaires à l'organisation d'un développement urbain planifié, durable, mesuré et maîtrisé intégrant les caractéristiques locales, comme la Loi littorale le prévoit.**

Il ajoute que dans ces espaces, les extensions d'urbanisation peuvent s'apprécier de manière différenciée selon les secteurs :

Lorsque le secteur concerné est **une agglomération** : l'extension sera limitée par les coupures d'urbanisation et sera réalisée de manière préférentielle en profondeur (en arrière de l'agglomération par rapport au rivage);

Lorsque le secteur concerné est **un village** (aucun village n'est d'ailleurs identifié sur Pléneuf-Val-André) le DOO précise en outre que *l'extension sera en rapport avec l'existant (nombre de logements et superficie de la zone) et en lien avec l'ambiance des lieux (relief, paysage...)* pour une bonne insertion dans l'environnement ; mais rien de tel lorsque le secteur est une agglomération !

Mais le projet de DOO n'identifie pas explicitement les sites nécessaires à l'organisation du développement urbain.

Les dispositions du projet de SCOT révisé semblent ainsi trop générales, surtout lorsque le secteur concerné est une agglomération, pour que puisse être valablement appréciée la conformité d'une extension limitée de l'urbanisation.

Lorsque le secteur est une agglomération, le SCOT devrait, pour le moins, fixer, comme pour les villages, des prescriptions sur le rapport à l'existant et l'insertion dans l'environnement.

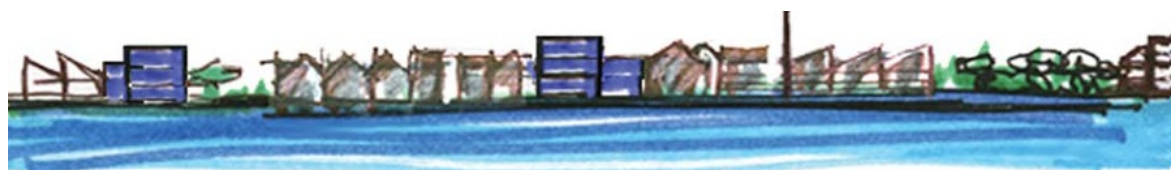
A défaut toute extension limitée de l'urbanisation devra, semble-t-il, s'accompagner d'une modification du SCOT la prenant en considération.

D'ailleurs, l'AVA avait souhaité qu'une réflexion soit menée à cet égard, au niveau de la **Communauté de Communes Côte de Penthièvre pour que le projet de SCOT révisé l'entérine**. Faute d'avoir été suffisamment précis dans les dispositions relatives aux extensions limitées de l'urbanisation, **le SCOT pourrait encourager une telle démarche.**

3- Densification du tissu urbain

Selon la circulaire ministérielle de juillet 2006 « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », **la modification de façon importante des caractéristiques d'un quartier existant, en le densifiant fortement ou en augmentant la hauteur de façon sensible, constitue une extension de l'urbanisation.**

Par contre, **le respect des échelles, rythmes et volumétries constituerait une extension limitée de l'urbanisation.**



Respect des échelles, rythmes et volumétries : c'est une extension limitée de l'urbanisation

Sous cette réserve, **la densification du tissu urbain dans les espaces proches du rivage peut donc être admise, à condition qu'elle soit conforme aux dispositions du SCOT.**

Encore conviendrait-il que celui-ci comporte des dispositions suffisamment précises à cet égard.

Le DOG de 2008 avait indiqué (§ 3.2.2) que les communes littorales *seront plus particulièrement attentives, en ce qui concerne les stations, à **densifier l'urbanisation de leurs centres villes en accordant une priorité aux opérations de réhabilitation, rénovation** ; la mise en œuvre de ces opérations se fera, de façon privilégiée, sous la forme de véritables projets urbains intégrant les réflexions nécessaires en ce qui concerne l'implantation des différents services de proximité répondant aux besoins de la population résidente et touristique, notamment le commerce.*

Mais il n'avait pas spécifié les limites de cette densification dans les espaces proches du rivage.

Le projet de DOO (§ I.III-1) prescrit :

*- Dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme, **les communes réalisent une étude de densification des zones déjà urbanisées** (article L122-1-5 du Code de l'Urbanisme) ; il s'agit d'un repérage des gisements bâtis ou non bâtis dignes d'intérêt dans une démarche de renouvellement urbain ou de densification du tissu urbain existant.*

*- Les documents d'urbanisme organisent **prioritairement la densification du tissu urbain par la mise en œuvre de règles permettant la mobilisation des gisements identifiés dans l'étude de densification.***

Mais, là non plus, aucune disposition suffisamment précise ne concerne les espaces proches du rivage. **Faute pour le DOO de reconnaître, sous des conditions à préciser, l'extension limitée de l'urbanisation par densification du tissu urbain existant au sein des EPR, toute densification du tissu urbain dans les espaces proches du rivage, assimilable à une extension limitée de l'urbanisation devra ainsi, semble-t-il, s'accompagner d'une modification du SCOT la prenant en considération.**

Conclusion

Ainsi, dans les différents cas de figure, les dispositions du SCOT semblent trop générales pour permettre d'apprécier la conformité d'une extension limitée de l'urbanisation, dans les espaces proches du rivage.

Si aucune précision n'est apportée, toute extension limitée de l'urbanisation devra alors s'accompagner d'une modification du SCOT la prenant en considération.



II. Le SCOT du Pays de Saint-Brieuc et la mixité socio-fonctionnelle

Introduction

Trois ans après l'approbation du SCOT en janvier 2008, les élus du comité syndical ont décidé, en juin 2011, de lancer la révision du document.

A l'issue de son élaboration, le nouveau projet de SCOT a été arrêté par délibération du 29 novembre 2013 du comité syndical. Après transmission pour avis aux personnes publiques associées, il est soumis à enquête publique avant d'être approuvé.

Compte tenu du rôle majeur, pour un développement urbain durable, de l'inter-réaction mixité sociale/mixité fonctionnelle, il semble utile d'examiner les modalités de sa prise en compte par le SCOT.

1. Mixité sociale

Le PADD de 2008 avait fixé comme objectif la construction de logements sociaux sur toutes les communes du territoire. Le DOG (§ 3.3.5-c) avait ainsi demandé que les documents d'urbanisme prévoient, *que toute nouvelle opération d'aménagement ou de construction de plus de 8 logements comporte au moins 20% de logements sociaux. Les logements sociaux comprennent ceux définis par l'article L 302-5 du Code de la Construction et de l'Habitation ainsi que ceux définis à l'article L 351-2 1°) du même Code. Cette exigence peut être renforcée dans les documents d'urbanisme locaux.*

Malgré la note publiée sur cette question par le Pays de Saint-Brieuc, la mise en œuvre de cette disposition semble avoir rencontré quelques difficultés, notamment dans les communes littorales. Les dispositions du DOG, privilégiant *la localisation de ce type de logement en centre-ville ou centre-bourg, ... leur desserte en transports collectifs et l'accès aux équipements et services de proximité ainsi qu'aux principales zones d'emplois*, ont ainsi servi de prétexte pour écarter leur localisation dans certains quartiers où la pression foncière est forte. Ce faisant, si la mixité sociale a pu être assurée sur l'ensemble de la commune, la discrimination perdure au niveau de chaque quartier, et même dans certaines centralités.

Le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) du projet de SCOT arrêté, qui remplace l'ancien Document d'orientations Générales (DOG), revient sur ces dispositions.

Afin de renforcer l'offre en logements locatifs sociaux et en accession sociale à la propriété dans les projets d'urbanisme pour mieux répondre à la diversité des besoins mais également au maintien de la fluidité des marchés, il prescrit (§ I.II-2) que *les documents d'urbanisme doivent prévoir que toute nouvelle opération à partir de 10 logements comportera au moins 20% de logements sociaux.*

Sont considérés comme logements sociaux dans le SCOT :

- *Catégorie A : les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré et financé par un PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) ou PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration), ou par les financements qui leur seront substitués.*
- *Catégorie B : les logements locatifs « abordables » financés par un PLS (Prêt Locatif Social) ouvert aux particuliers et aux opérateurs privés.*
- *Catégorie C : les autres logements définis dans les articles L302-5 et L351-2 du Code de la Construction et de l'Habitation*
- *Catégorie D : les logements en faveur de l'accession sociale à la propriété.*

Le DOO défini ainsi, plus précisément que ne l'avait fait le DOG, ce qu'on entend par logement social.

Le DOO précise que ***dans les communes « pôles » de plus de 3000 habitants, les logements sociaux des 3 premières catégories devront représenter au moins 50% des logements sociaux de l'opération.***

L'intention des rédacteurs du projet était sans doute de **réintroduire, dans ces communes, les logements en faveur de l'accession sociale à la propriété** (exclus dans la première version du DOO de mai 2013), **tout en les limitant à 50%.**

Notons toutefois que l'article L351-2 du code de la Construction et de l'Habitation, cité dans la catégorie C, relatif au domaine d'application de l'aide personnalisée au logement accordée au titre de la résidence principale, comporte déjà l'accession sociale à la propriété en son §1 : *Les logements occupés par leurs propriétaires, construits, acquis ou améliorés, à compter du 5 janvier 1977, au moyen de formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret. **L'ambiguïté en résultant pourrait entraîner une incertitude juridique.*** Il serait souhaitable de la lever.

Le DOO précise en outre : *Les opérations isolées de création d'un **immeuble d'habitat collectif de moins de 20 logements** ainsi que les résidences de tourisme sont exclues de l'application de cette règle.*

Le relèvement à 10 logements du seuil d'application de cette disposition, la réintroduction de l'accession sociale et l'exclusion des immeubles collectifs de moins de 20 logements et des résidences de tourisme devraient faciliter la mise en œuvre de cette disposition.

Pour éviter que la discrimination ne perdure au niveau de certains quartiers, voire de certaines centralités, **il conviendrait toutefois de mieux mettre en évidence le rôle moteur de la mixité sociale, au niveau de chaque quartier et de chaque centralité, dans l'objectif d'un développement vivant et harmonieux.**

2- Programme Local de l'Habitat (PLH)

Le DOG (§ 3.3.5-c) avait *recommandé aux EPCI de se doter de la compétence habitat et d'élaborer un PLH sur leur territoire, afin que les communes concernées engagent elles-mêmes une réflexion sur le logement social et définissent leurs objectifs ainsi qu'un programme d'action.*

Le DOO (§ I.II-2) reprend cette recommandation : *Les EPCI sont incités à mener une réflexion intercommunale sur le logement social (répartition etc...).*

Il semble en effet **essentiel de traiter à cet échelon les objectifs de développement du logement social au sens strict, sur l'ensemble de territoire communautaire.**

3- Mixité fonctionnelle

Le DOG de 2008 avait traité de la mixité fonctionnelle en favorisant une dynamique de **véritables projets urbains** ainsi que le **maintien d'une offre de proximité sur les pôles de centralité** :

- § 3.2.2- **Concilier développement de l'urbanisation et protection du littoral**

... les communes concernées seront plus particulièrement attentives à :

- en ce qui concerne les stations, densifier l'urbanisation de leurs centres villes en accordant une priorité aux opérations de réhabilitation, rénovation ; la mise en œuvre de ces opérations se fera, de façon privilégiée, sous la forme de véritables projets urbains intégrant les réflexions nécessaires en ce qui concerne l'implantation des différents services de proximité répondant aux besoins de la population résidente et touristique, notamment le commerce

- § 3.3.5-a) - **En favorisant une dynamique de projet urbain pour les futures opérations d'aménagement et de construction :**

Il est recommandé aux communes d'engager une discussion avec les porteurs de projets d'aménagement et de construction d'importance (supérieurs à 8 logements), pour réaliser de véritables projets urbains..

Cela permet à la commune, à travers l'élaboration d'un cahier des charges, de définir un programme pour le lotissement ou le futur quartier. Ainsi, les porteurs de projet seront incités à produire des formes urbaines diversifiées, une variété dans les types de logement, la production de logements sociaux, d'équipements et de services lorsque le projet le justifie, etc.

- § 5.5.2 - **Les orientations du SCOT (vers un maillage commercial équilibré du territoire) :**

Le maintien d'une offre de proximité sur les pôles de centralité

Face à la dégradation de la desserte alimentaire traditionnelle, il apparaît déterminant de définir pour l'avenir les modalités de confortement de l'offre de proximité et des pôles de centralité :

- Maîtriser les emplacements commerciaux

- Conduire des opérations mixtes habitat-commerce

- Faire interagir services publics et espace commercial dans une aire cohérente :

La prévision foncière, l'intégration dans les PLU de cette notion d'interaction commerces-services, constituent des préalables indispensables. Permettre le développement en centre des équipements incontournables pour les habitants, renforce immédiatement la fréquentation des commerces et stimule encore l'intérêt des investisseurs. A ce titre, la réflexion prospective sur les besoins de croissance des équipements publics de centre-ville est nécessaire. Elle permettra de gérer des espaces de liberté foncière autour, afin d'éviter toute périphérisation à terme.

Les réflexions conduites lors de l'élaboration du Document d'Aménagement Commercial, ont conduit, à travers le développement de la notion de « centralité », à mieux promouvoir la mixité fonctionnelle à travers la révision du SCOT.

Ainsi le DOO y encourage une diversification des fonctions :

§ I.I-2 - Confirmer le rôle des pôles secondaires :

Prescriptions :

- *Les documents d'urbanisme locaux permettent et favorisent le développement urbain des centralités en y assurant une mixité des fonctions (commerces, services, offre résidentielle diversifiée) à caractère urbain.*
- *Dans les pôles littoraux, les documents d'urbanisme doivent s'attacher à encourager à une diversification des fonctions afin de lutter contre la monospécialisation des territoires.*

§ II.I-1 - Dynamiser la fonction commerciale des centralités :

Prescriptions :

- **La centralité se définit de la manière suivante :**
 - *C'est un espace caractérisé par **une complémentarité et une mixité sur un même lieu des activités commerciales, de services aux publics, de l'habitat, de l'emploi.***
 - *Cet espace est inclus dans l'enveloppe urbaine de la commune / ville / de l'espace aggloméré (village).*
 - *La centralité se caractérise par la combinaison des critères suivants :*
 - ***une forme urbaine, combinant densité de l'organisation urbaine et mixité habitat/commerce***
 - ***la présence de services d'intérêt collectif***
 - ***l'existence d'espaces de convivialité ou de sociabilité***
 - ***les densités d'habitat parmi les plus élevées de la commune***
 - ***une présence au sein de l'enveloppe urbaine de la commune, de l'espace aggloméré.***
 - *Plusieurs centralités sont possibles : centralité de bourg, urbaine, de quartiers.*
- *Sont localisés en priorité dans les centralités :*
 - *les **activités économiques et tertiaires, et les équipements compatibles avec l'habitat***
 - *les **activités libérales (santé notamment)***
 - *les **activités commerciales.***

Si la mixité des fonctions dans les centralités est ainsi très nettement affirmée, l'accent devrait également être mis sur la mixité sociale au sein même de ces centralités. Certes, sous la rubrique de la mixité des fonctions est bien prescrite une offre résidentielle diversifiée, mais face aux réticences à localiser de l'habitat social dans certains secteurs, il semble indispensable d'être plus précis, en soulignant l'objectif d'une population mieux équilibrée, assurant un développement socio-économique harmonieux et durable.

Conclusion

Il apparaît ainsi que le DOO du projet de SCOT arrêté devrait **mieux mettre en évidence le rôle moteur de la mixité sociale, au niveau de chaque quartier et de chaque centralité, dans l'objectif d'un développement vivant et harmonieux.**

En outre, s'il encourage effectivement la **diversification des fonctions**, il devrait souligner **l'importance de l'inter-réaction mixité sociale/mixité fonctionnelle, une population équilibrée étant le gage d'un développement socio-économique harmonieux et durable.**