



**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 15 octobre 2007

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

Réf. : Projet de SCOT arrêté le 11 mai 2007

Arrêté du 20/08/2007 du Président du Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc, ordonnant la mise à l'enquête publique

Monsieur le Commissaire enquêteur,

L'enquête en cours porte sur le projet de SCOT arrêté le 11 mai 2007.

En préalable il me parait 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 FAPEN (Fédération des Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature) et qu'elle compte 330 adhérents concernés par la qualité de la vie à Pléneuf-Val-André.

A travers la FAPEN, membre du Conseil de Développement du Pays de Saint-Brieuc, nous avons suivi l'élaboration de ce projet de SCOT.

Nos observations ci-après ne remettent pas en question tout l'intérêt de ce document, de la démarche entreprise et des nombreuses orientations et principes d'aménagement avec lesquels nous sommes en parfait accord :

- la lutte contre l'étalement urbain,
- la création de logements diversifiés,
- l'amélioration de la qualité de l'eau,
- l'accessibilité en transports collectifs,
- la promotion de constructions durables,
- la préservation de l'attractivité du littoral.

1- Rôle des intercommunalités (EPCI)

Dès 2002, notre association était intervenue, mais en vain, pour que le territoire du SCOT concernant la commune de Pléneuf-Val-André, soit celui de la Communauté de communes « Côtes de Penthièvre » au lieu de celui que nous considérons comme trop vaste et hétérogène du Pays de Saint-Brieuc. Ayant pris acte de la décision prise au niveau communautaire de déléguer la compétence « SCOT » au Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc, nous avons alors demandé que soit établi sur le territoire communautaire un schéma de secteur, comme la loi le permet (article L122-17 du code de l'urbanisme). Mais, là aussi, faute sans doute d'un esprit de solidarité suffisant au niveau intercommunal, nous n'avons pas été suivis.

Or, élaboré au niveau du Pays de Saint-Brieuc, le SCOT s'avère aujourd'hui insuffisamment précis dans bien des domaines (cf. notamment §§ 3, 4 et 6 ci-après). Notamment, l'absence de documents graphiques délimitant les espaces ou sites à protéger en application du 2° de l'article R122-3 du code de l'urbanisme ne permet pas de les identifier avec précision. De même il aurait été souhaitable de pouvoir concrétiser sur des documents graphiques les zones de localisation préférentielle objet du SCOT.

Les dispositions du SCOT sont ainsi souvent trop générales pour pouvoir encadrer convenablement les PLU des communes. Conformément aux dispositions de l'article L122-1 du code de l'urbanisme, il nous semble qu'il devrait être complété, en certaines de ses parties, **par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu**, ceux-ci étant alors élaborés par les EPCI.

L'intervention des intercommunalités est bien préconisée dans quelques domaines :

- l'élaboration *de schémas indicatifs de développement* afin de structurer en réseaux les bourgs ruraux du sud du territoire (page 42 du DOG),
- ou l'élaboration de programmes locaux de l'habitat (PLH) sur leurs territoires (page 50 du DOG) pour favoriser la mixité dans le type d'habitat, le mode d'occupation des logements et la construction de logements sociaux

Mais n'aurait-il pas été préférable de prescrire clairement l'élaboration de schémas de secteur ?

Reconnaissant qu'au niveau du Pays de Saint-Brieuc le SCOT n'a pu définir que des dispositions très générales, il conviendrait donc de demander explicitement que celles-ci soient précisées par des schémas de secteur élaborés par les EPCI.

Une réelle mobilisation des EPCI est en effet indispensable.

2- SCOT maritime

S'il est un domaine où l'élaboration du SCOT au niveau du Pays de Saint-Brieuc se justifie pleinement, c'est bien celui de la baie de Saint-Brieuc, étant donné le caractère particulièrement sensible du secteur maritime bordant son territoire, avec notamment ses réserves naturelles, ses espaces d'inventaire et un site Natura 2000.

Il est ainsi infiniment regrettable que le projet de SCOT ne comporte pas de chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, comme le **permet, dans sa dernière rédaction, l'article L122-1 du code de l'urbanisme.**

Si le projet de SCOT devait être approuvé en l'état, il serait au moins nécessaire qu'il soit immédiatement mis en révision pour intégrer un tel chapitre individualisé.

3- Coupures d'urbanisation

Le DOG précise (page 18) que *des coupures d'urbanisation (au sens de la loi littoral) significatives devront être maintenues entre les espaces urbanisés des communes littorales. Les PLU en précisent les limites, leur classement (en zone naturelle ou agricole) et leur vocation (agricole, paysager ou de loisirs).*

Il est regrettable que le SCOT, lui-même, n'ait pas défini la localisation et la délimitation de ces coupures d'urbanisation comme le permet le § 2° de l'article R122-3 du code de l'urbanisme. L'étendue de ces coupures d'urbanisation doit en effet être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité. Il convient en outre d'éviter qu'elles ne fassent l'objet d'une urbanisation rampante par des simulacres d'aménagements légers.

L'absence de documents graphiques empêche ainsi toute analyse concrète. De tels documents auraient permis de matérialiser les objectifs du SCOT et de localiser les protections. Leur absence autorise ainsi une gestion aléatoire des objectifs du SCOT par les communes.

A défaut d'avoir précisé la localisation et les limites de ces coupures d'urbanisation, il aurait été opportun de prévoir que le SCOT soit complété par des schémas de secteurs, comme le permet l'article L122-1 du code de l'urbanisme (cf. § 1 ci-dessus).

4- Maîtrise de l'urbanisation le long du littoral et report de la pression immobilière sur l'arrière

Cet objectif du PADD (page 18) semble avoir été privé de sa priorité au fil des rédactions successives du DOG, les dispositions prévues pour sa mise en œuvre ayant été sensiblement édulcorées.

La version du 8 septembre 2006 du DOG, page 5, reconnaissait ainsi un rôle spécifique aux *communes « arrières - littorales »*, considérées comme **pôle préférentiel d'urbanisation** :

La « gestion économe de l'espace et l'équilibre entre développement et préservation » sont « pleinement d'actualité ». La Loi « entend protéger les fronts de mer, privilégier le développement à l'arrière des espaces déjà urbanisés et éviter le mitage ».

Objectif : arrêter les extensions de l'urbanisation le long du littoral et reporter la pression sur l'arrière. *L'évolution vers la saturation pour les stations littorales, entraîne un rythme de développement progressivement moins quantitatif et l'implication plus importante des communes « arrières - littorales » pour rééquilibrer principalement les fonctions résidentielles permanentes, la diversité sociale, le développement d'activités économiques.*

Les intercommunalités se chargeront de fixer des objectifs de programmation (contenu, fonctionnalité) pour ces territoires et répartir le quantitatif des sites urbanisables (défini au chapitre 1.2.) à moyen et long terme entre les différentes communes. La mobilisation d'une partie du foncier ainsi disponible à moyen terme permettrait de réaliser les objectifs de mixité sociale, d'offre en habitat permanent, équipements et services difficilement envisageables sur l'espace littoral compte tenu du marché actuel.

L'ouverture de ces sites à l'urbanisation reste cependant subordonnée à une réflexion d'ensemble menée dans le cadre des « projets urbains », à la retranscription des projets dans les documents d'urbanisme et à l'obtention de conditions de desserte (réseaux, assainissement,...) permettant leur réalisation.

Dans le projet arrêté, ce rôle de pôle préférentiel d'urbanisation a disparu et la nécessité d'une réflexion intercommunale n'est qu'évoquée et simplement comme une possibilité, page 6 (§ 1.3 – Affirmer les fonctions maritimes et les villes littorales) :

*Afin de conjuguer durablement la protection des espaces littoraux et le développement urbain local en tenant compte des objectifs de cohésion sociale et territoriale **il est souhaitable que les communes littorales recherchent aussi des possibilités d'urbanisation, en arrière des espaces proches du rivage (Chapitre 2, paragraphe 2.2.2) et si nécessaire dans le cadre d'une réflexion intercommunale.***

Or le § 2.2.2, ainsi cité, concerne exclusivement les possibilités ménagées par la Loi Littoral « d'extension limitée » de l'urbanisation dans les espaces proches du littoral et non en arrière. Par contre, cette préoccupation est reprise dans des termes semblables page 47 (§ 3.3.2 – Organiser le développement urbain, § c. Respecter les dispositions de la loi « littoral » sur les communes concernées.

Là aussi, **il nous paraît nécessaire de prescrire explicitement l'élaboration de schémas de secteurs auxquels resterait subordonnée l'ouverture de toute nouvelle zone d'urbanisation.**

5- Principe de continuité de la loi « littoral »

Dans les communes littorales, en application de la loi « littoral » (article L 146-4 § I du code de l'urbanisme), **« 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 »**

Cette disposition, qui permet de limiter le « mitage » du territoire, face à la pression foncière, n'est pas sans créer des conflits lorsque les documents d'urbanisme (POS ou PLU) retiennent des dispositions contraires.

Il importe que le SCOT soit clair à ce sujet et n'ajoute pas à la confusion, laissant espérer à certains des possibilités d'urbanisation absolument contraires à la loi.

A cet égard, certaines dispositions du projet de SCOT, tel qu'il a été arrêté, semblent devoir être amendées.

L'annexe 3 du DOG « METHODOLOGIE D'ETUDE ET DE SIMULATION PREALABLE DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT » comporte pp. 90 & 91, une illustration des principes d'urbanisation en arrière des espaces proches du rivage.



Cette illustration ne distingue pas les extensions d'urbanisation de l'urbanisation existante et ne figure pas les limites communales, mais elle présente des urbanisations discontinues qui pourraient très bien représenter des extensions de l'urbanisation dans les communes littorales.

Bien que le texte accompagnant cette illustration situe explicitement ce type d'urbanisation dans un cadre intercommunal, et que le § 3.3.2.c. du DOG, p. 47, rappelle la règle de continuité de l'article L 146.4 § I du code de l'urbanisme, **cette illustration peut très bien laisser penser à certains que le SCOT permet de s'affranchir de l'obligation de continuité. Elle doit être supprimée ou modifiée pour éviter toute ambiguïté.**

6- Extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage

Le § 2.2.2. du DOG, pp. 20 à 23, rappelle les possibilités ménagées par la loi « littoral » d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage :

La loi "littoral" permet des extensions limitées dans les espaces proches du rivage, à condition qu'elles soient justifiées et motivées dans les PLU selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau (article L 146-4 § II du code de l'urbanisme). Ce même article indique cependant que l'existence d'un Schéma de Cohérence Territoriale peut permettre de prévoir des dispositions spécifiques qui lèvent l'obligation de justification et de motivation prévue ci-dessus et autorise le SCOT à identifier des secteurs d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

Dans ce cadre le SCOT retient deux orientations :

Identifier et prendre en compte des projets de développement en cours, stratégiques à l'échelle du Pays,

Préciser les conditions générales admettant des projets de développement à venir, dans les espaces proches du rivage.

a)- Projets stratégiques

Au titre de la première orientation, *le SCOT reconnaît ...différentes fonctions comme stratégiques pour le territoire du Pays de Saint-Brieuc (fonction urbaine, fonction balnéaire, récréative et touristique et fonction maritime et portuaire) et prend en compte les projets de développement, en cours ou en projet, cités au titre de « secteur d'extension limitée de l'urbanisation».*

Il semble cependant que les projets identifiés aient été inscrits à la demande des communes, sans aucun examen critique, notamment au regard des objectifs fixés par la circulaire de juillet 2006 :

- de privilégier un développement du bâti en profondeur vers l'arrière en freinant une extension parallèle au rivage, alors même que cet objectif est affirmé au § 2.1.3 du PADD p. 18 « Maîtriser le développement de l'urbanisation le long du littoral et reporter la pression immobilière sur l'arrière » et rappelé au § 3.3.2.c. du DOG, p. 47,

- et de mieux répartir ces extensions limitées à l'échelle intercommunale dans des secteurs stratégiques (cf. § 4 ci-dessus).

Mais, bien que leur localisation ne soit pas toujours précisée, il apparaît surtout que **plusieurs de ces projets, manifestement à l'écart des agglomérations et villages existants, ne relèvent pas d'une extension de l'urbanisation au sens de la loi littoral** (cf. §5 ci-dessus). **De plus certains semblent concerner des espaces remarquables** (article L146-6 du code de l'urbanisme) **ou la bande des 100m** (article L146-4 § III).

Par exemple, à Pléneuf-Val-André, les sites de « Le Penhouet » et de « La Jeannette » sont manifestement à l'écart de toute agglomération ou village au sens de la loi « littoral ». Il en est de même du site de la « plage de la Ville Berneuf », qui constitue en outre un espace remarquable et est situé dans la bande des 100m.

Certes, le DOG précise, au titre de la seconde orientation, que *la citation des projets dans le SCOT n'exonère pas de l'application de la règle contenue dans l'article L 146-4 du code de l'urbanisme qui dispose : « 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 ».*

Mais il indique également que *les projets de développement dans les espaces proches du rivage pourront concerner :*

- *les projets nécessitant une extension de l'urbanisation et identifiés dans le paragraphe précédent intitulé « la fonction balnéaire et touristique » (les projets cités sont ceux qui nécessitent une extension de l'urbanisation, les autres projets ne nécessitent pas une inscription dans le SCOT pour leur réalisation).*

La prise en considération de ces projets par le SCOT apparaît ainsi de nature à laisser espérer à leur promoteur qu'ils sont exonérés du respect des dispositions de la loi « littoral » !

A défaut d'un examen critique de chaque projet, cette liste doit être supprimée.

b)- Extensions déjà prévues dans les documents d'urbanisme en vigueur

Au titre de la même seconde orientation, le DOG indique que *les projets de développement dans les espaces proches du rivage pourront concerner les extensions limitées de l'urbanisation déjà prévues dans les documents d'urbanisme en vigueur.*

Certes ceci n'est qu'une possibilité (pourront) et le DOG précise que *ces développements seront subordonnés à l'insertion dans le paysage naturel et / ou urbain et que 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.

Mais, là aussi, **cette possibilité peut apparaître comme un blanc seing général**, alors qu'un examen critique de chacune des extensions en question aurait permis de sélectionner celles qui méritaient d'être retenues au titre de la loi « littoral ».

Dans les deux cas ci-dessus, l'insuffisance des dispositions du SCOT, tel qu'il a été élaboré, conduit à préconiser le renvoi à des schémas de secteur, élaborés par les EPCI, pour préciser les dispositions auxquelles l'urbanisation devra se conformer.

7- Préservation du patrimoine architectural

Aux termes de l'article R122-3 § 2° du code de l'urbanisme le DOG *précise les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation.*

Or la préservation du patrimoine architectural n'est abordée qu'incidemment par le DOG au sous-chapitre 2.1 « Protéger les espaces naturels », § 2.1.5 « Valoriser le paysage et la diversité patrimoniale du territoire », sous § a) « Protéger et valoriser les paysages du Pays de Saint-Brieuc » : *actions fines d'aménagement urbain à l'aide de programmes spécifiques adaptés et/ou de procédures de type ZPPAUP sur les ensembles urbains existants et le cœur des stations et plans et programmes de mise en valeur des entrées de ville,.*

Face à la pression immobilière, le SCOT devrait pourtant s'attacher à préserver le patrimoine architectural du Pays et **à promouvoir l'élaboration de Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager sur des secteurs qu'il lui appartient de définir.**

A défaut, des mesures strictes devraient être prises pour assurer l'inventaire, la sauvegarde, la protection et la valorisation du patrimoine bâti existant, remarquable par son ancienneté, sa qualité, sa rareté ou son caractère répétitif.

Une fois le patrimoine ainsi identifié, les PLU devraient en assurer la préservation au titre de la loi « paysage » en subordonnant ses aménagements et rénovations au respect de l'esprit des dispositions d'origine et en prescrivant une insertion harmonieuse des constructions nouvelles à ses abords.

8- Déplacements

Les orientations en matière de déplacement ne semblent absolument pas répondre aux bouleversements attendus dans le domaine des transports d'ici 2020.

Ainsi, le SCOT devrait :

- **conditionner la délimitation ou l'ouverture de zones à urbaniser, à la définition préalable des modalités de desserte et circulation interne en transports en commun, à vélo et à pied,**

- **promouvoir la création « d'aires de mobilité »,** accessibles par tous les modes de transport et adaptés aux pratiques de covoiturage, aux principales intersections de réseau,

- prévoir que tous les documents d'urbanisme identifient et réservent les emplacements adaptés à ces aires de mobilité : ensemble des gares et haltes ferroviaires, entrées de ville, nœuds routiers.

- **inciter les stations littorales à limiter le stationnement en bord de mer et mettre en place des rotations de bus à partir de parkings relais situés en retrait du littoral,** pour répondre aux embouteillages ponctuels en période estivale.

Le président,

Georges FRANÇOIS