

Pays de Brest
PÔLE MÉTROPOLITAIN



Le SCoT du Pays de Brest



Photo : © Pôle métropolitain du Pays de Brest

Juin 2017

BILAN DU SCoT APPROUVÉ LE 13 SEPTEMBRE 2011

ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'APPLICATION DU SCoT EN VIGUEUR CONFORMÉMENT AUX
DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L.143-28 DU CODE DE L'URBANISME

Sommaire



Introduction	4
--------------------	---

L'environnement 6

1. Prise en compte des orientations du DOG	6
2. Bilan	11

Transports et déplacements 12

1. Prise en compte des orientations du DOG	12
2. Bilan	15

La maîtrise de la consommation d'espace 18

1. Prise en compte des orientations du DOG	18
2. Bilan	25

Les implantations commerciales 28

1. Prise en compte des orientations du DOG	28
2. Bilan	31

Conclusion	33
------------------	----

Table des illustrations.....	35
------------------------------	----

Introduction



Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Brest a été approuvé le 13 septembre 2011 par le syndicat mixte des communautés du Pays de Brest¹, et rendu exécutoire le 27 novembre 2011. En application de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, le Pôle métropolitain a procédé à l'analyse de 6 ans d'application du SCoT.

L'article L. 143-28 du code de l'urbanisme indique ainsi que *"six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement prévu à l'article L. 143-16 procède à l'analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète..."*.

La présente analyse porte sur le périmètre du SCoT de 2011, incluant la commune de Saint-Ségal.

Procéder à l'analyse des résultats de l'application du SCoT nécessite d'identifier les effets directs d'un tel document :

- lors de l'élaboration ou de la révision des documents, devant être compatibles avec le SCoT (PLU notamment)
- sur les projets d'aménagement commercial soumis à CDAC.

Afin de réaliser cette analyse, ont notamment été utilisés les avis formulés par le pôle métropolitain du Pays de Brest, portant sur chaque document d'urbanisme approuvé postérieurement à l'entrée en vigueur du SCoT.

Ces avis constituent une analyse transversale des plans locaux d'urbanisme élaborés ou révisés. Ils permettent de juger de la facilité, ou au contraire de la difficulté récurrente, de la prise en compte des dispositions du SCoT dans les PLU.

Cette approche est complétée par une analyse des évolutions du territoire, au regard des dispositions du SCoT et dans les différents domaines cités par l'article L. 143-28 du Code de l'urbanisme, soit :

- l'environnement,
- les transports et déplacements,
- la maîtrise de la consommation de l'espace,
- les implantations commerciales.

¹ Devenu aujourd'hui le Pôle métropolitain du Pays de Brest



Éléments de contexte : la lente mise en compatibilité des PLU et la révision du SCoT

La principale limite d'une telle évaluation tient au temps nécessaire pour la mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme, une fois le SCoT approuvé.

Ainsi, 6 ans après l'approbation du SCoT, 17 documents d'urbanisme concernant 31 communes sur les 89 que compte le Pays de Brest ont été révisés, 7 autres étant en cours de révision et au stade de l'arrêt à la date de réalisation de cette étude (soit en juin 2017).

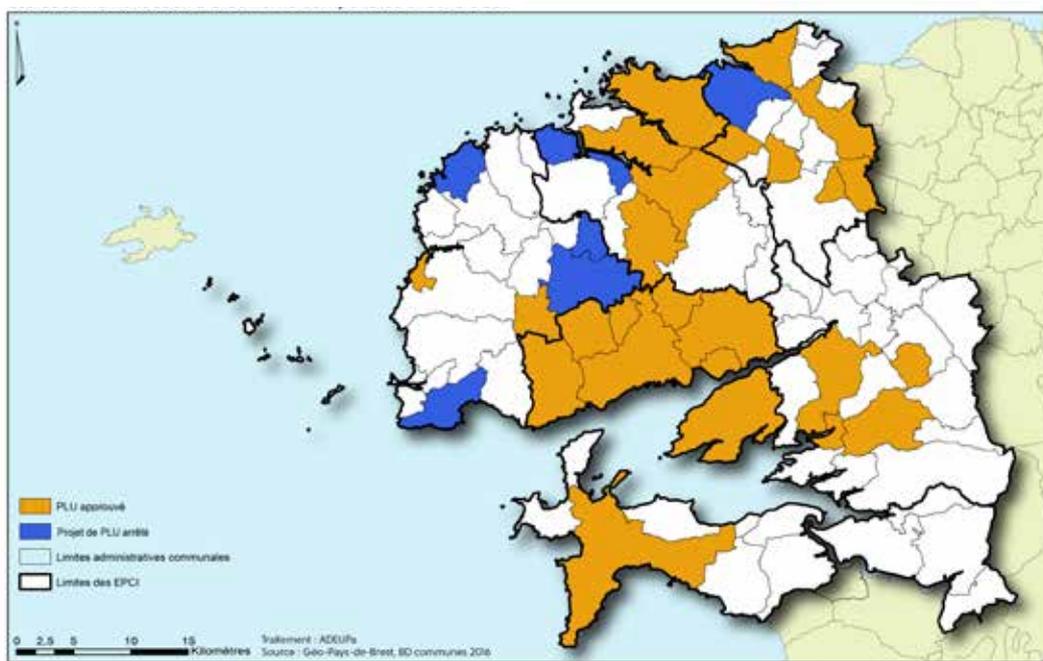


Illustration 1 : les communes disposant d'un document local d'urbanisme approuvé postérieurement au SCoT

Par ailleurs, une révision du SCoT a été prescrite le 17.12.2014. Cette révision vise notamment à intégrer les importantes évolutions législatives (ENE, ALUR...) ainsi que la nouvelle orientation de la jurisprudence relative à la loi Littoral.

La révision du document est aujourd'hui dans sa dernière phase de réalisation, l'arrêt du projet étant prévu à la fin de l'année 2017.

Le contexte de la planification locale a également considérablement changé par rapport au premier document, l'intégralité des EPCI du Pays de Brest s'étant dotée de la compétence PLU et ayant décidé de remplacer les documents d'urbanisme de leurs communes par un PLU intercommunal (PLUi).

Les orientations et prescriptions du SCoT révisé connaîtront ainsi une diffusion bien plus rapide que celles de son prédécesseur, l'élaboration des PLUi s'opérant de manière concomitante à celle du SCoT.

L'environnement dans le DOG du SCoT

Les questions environnementales sont traitées dans la première partie du DOG : « *L'organisation de l'espace : les grands équilibres du territoire et le maillage de l'espace* ».

Les points suivants reprennent les prescriptions du DOG relatives à l'environnement et proposent une analyse des avis formulés par le Pôle métropolitain sur les projets de PLU en s'appuyant sur leur transcription dans les documents locaux d'urbanisme.

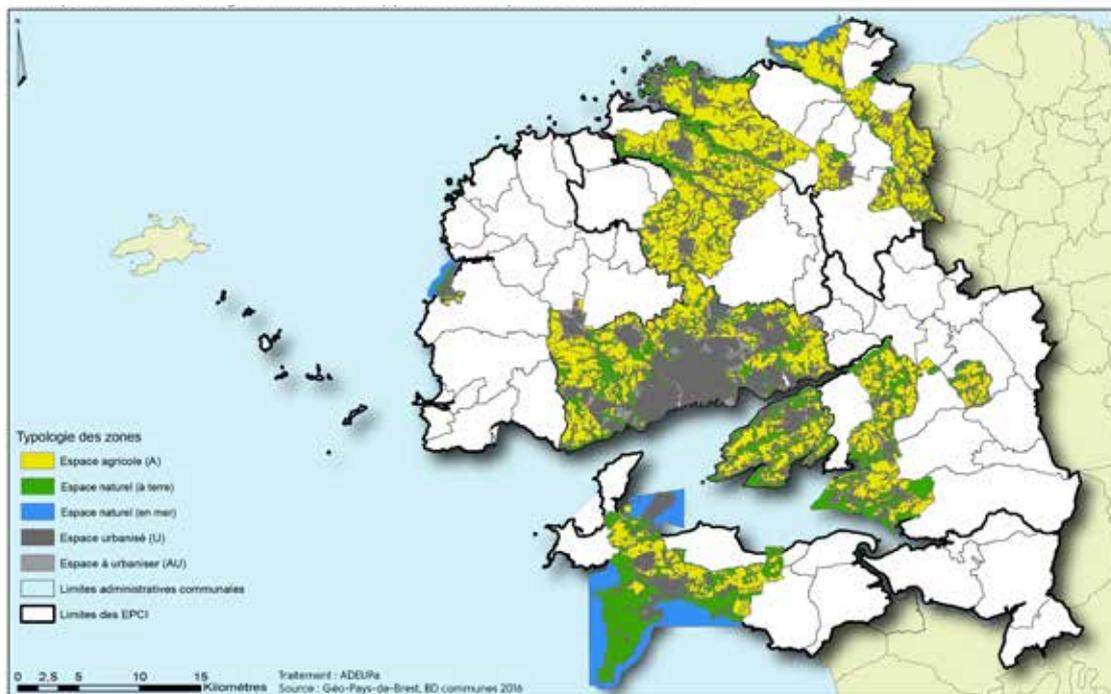


Illustration 2 : les espaces naturels et agricoles des documents locaux d'urbanisme approuvés postérieurement au SCoT





.....● Le SCoT prescrit :

Lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, d'utiliser l'ensemble des outils permettant le maintien des continuités vertes et bleues existantes et de s'assurer des continuités avec les territoires environnants par :

- l'identification et l'inventaire des zones humides afin de les préserver ou de les restaurer,
- l'identification et l'inventaire des cours d'eau,
- l'identification des éléments naturels d'intérêt local à conserver dans les orientations d'aménagement.

Transcription dans les PLU

.....● Ces éléments apparaissent facilement intégrés aux documents locaux d'urbanisme.

L'inventaire départemental a permis l'identification et la protection des zones humides ainsi que des cours d'eau. Les zones humides sont repérées sur le document graphique des PLU et zonées en conséquence, par l'indice « zh ».

Les lits et abords des cours d'eau

sont protégés, généralement par un classement en zone naturelle.

Enfin, les éléments d'intérêt local naturel et patrimonial sont inventoriés dans le cadre de l'évaluation environnementale et protégés par le PLU au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme.



.....● Le SCoT prescrit :

- l'inscription des fenêtres visuelles et des continuités de cheminements doux terre - mer dans les documents d'urbanisme,
- l'identification des structures bocagères dans les documents d'urbanisme et notamment les PLU, avec classement et/ou inscription des haies et des talus les plus structurants du fait de leur rôle hydrographique et/ou paysager.

Transcription dans les PLU

.....● La notion de fenêtre visuelle a nécessité une certaine pédagogie afin d'être partagée et intégrée dans les PLU. 7 documents n'en font que peu mention, mais datent tous des débuts de l'application du SCoT.

Les documents les plus récents montrent une appropriation plus forte de cette disposition, en renforçant le nombre et la pertinence des fenêtres identifiées et protégées.

Les cheminements piétons existants ont fait l'objet d'un véritable inventaire et sont protégés au titre de l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme.

Dans les orientations d'aménagement et de programmation, des cheminements piétons ont été inscrits afin de créer un réseau de voies piétonnes entre les nouveaux quartiers et le bâti existant. 3 PLU n'ont cependant pas effectué ce travail et ne contiennent pas d'inventaire des cheminements piétons, même si ces derniers peuvent contenir des projets d'ouverture de nouveaux itinéraires pédestres.

Le bocage a systématiquement fait l'objet d'un inventaire, même si la méthode utilisée peut varier. Ainsi, les communes ont identifié soit :

- l'ensemble des structures bocagères,
- les éléments structurants, par exemple reliés aux cours d'eau ainsi qu'aux zones humides.

Ces éléments sont cartographiés, surtout dans le rapport de présentation. Ensuite, le règlement précise le degré de protection des haies et talus, soit dans leur ensemble, soit uniquement sur les éléments déclarés comme structurants.

La protection de cette trame bocagère est assurée par un zonage en zones A et N, soit au titre des Espaces Boisés Classés.



.....● Le SCoT prescrit :

- le respect par le PLU du schéma départemental des carrières du Finistère,
- que les communes assurent la protection réglementaire des captages d'eau potable,
- l'identification des éléments naturels d'intérêt local à conserver dans les orientations d'aménagement,
- que l'urbanisation en zones sensibles est conditionnée à l'existence de techniques d'assainissement non collectif adaptées ou un passage à l'assainissement collectif,
- que, dans leur zonage d'assainissement, les communes réalisent au moins un schéma directeur d'assainissement pluvial.

Transcription dans les PLU

.....● Le respect par les PLU du schéma départemental des carrières du Finistère est assuré. Les carrières sont localisées sur le règlement graphique des documents. Les projets de création de carrières ayant émergé sur le territoire ont cependant fait systématiquement l'objet d'oppositions de la part des habitants et des équipes municipales.

Les projets de PLU ont également assuré la protection réglementaire des captages d'eau potable. Les périmètres des captages sont protégés et inscrits sur le règlement graphique.

Les projets de PLU ont systématiquement étudié la faisabilité de l'assainissement pour toutes opérations en extension urbaine. En cas d'assainissement non collectif, les parcelles conservent une surface minimale non bâtie permettant le bon fonctionnement de l'équipement installé. L'assainissement non collectif se retrouve principalement dans les communes les moins peuplées. Le respect de la densité minimale de constructions prescrite par le SCoT (12 logements à l'hectare) n'a pas soulevé de difficultés particulières concernant les problématiques d'assainissement non collectif.

Enfin, en cas d'assainissement collectif, les projets de PLU comportent un zonage d'assainissement et décrivent les potentialités de la station d'épuration existante. Quelques projets de développement des systèmes d'assainissement sont en cours sur le Pays de Brest, notamment une station d'épuration partagée entre Guissény et Kerlouan.



.....● Le SCoT prescrit :

- que seules les agglomérations identifiées page 22 du DOG et les villages identifiés page 23 du DOG pourront étendre leur urbanisation en continuité avec la zone déjà urbanisée,
- que les documents locaux d'urbanisme des communes littorales devront identifier leurs hameaux sur la base de la définition de la page 23 du DOG,
- une définition des Espaces proches du Rivage (EPR) reportée sur la carte jointe au DOG que les documents locaux d'urbanisme devront prendre en compte,
- l'identification des coupures d'urbanisation et la localisation des espaces remarquables.

Transcription dans les PLU

.....● Les notions de « village » et de « hameau » posent des problèmes de définition au regard de la loi Littoral. Les changements récents de la jurisprudence permettent d'en expliquer la cause.

Le tracé des EPR inscrit au SCoT est retranscrit dans les documents d'urbanisme sans réelle difficulté, avec un point d'attention concernant le raccordement des différentes portions du tracé au niveau des limites communales. De la même manière, les coupures d'urbanisation n'ont pas fait l'objet de remarques particulières et ont été intégrées dans les PLU.

Dans le cadre des révisions de documents, les espaces remarquables du littoral ont fait l'objet d'une précision, par un approfondissement de la prise en compte des milieux littoraux.

Une meilleure prise en compte de l'environnement

- L'environnement apparaît mieux pris en compte dans les documents locaux d'urbanisme postérieurs au SCoT.

Ainsi, un échantillon de 10 PLU approuvés après le SCoT (sélectionnés car les documents succèdent à un POS ou à un PLU et permettent par la même occasion une comparaison) montre une augmentation sensible des espaces naturels (à terre et en mer), des Espaces Boisés Classés ainsi que des zones humides dans les communes concernées (illustration 3).

Il apparaît que les prescriptions environnementales du DOG ont été relativement bien traduites dans les documents révisés. Toutes les communes ont ainsi réalisé des inventaires des cours d'eau et des zones humides, basés sur l'inventaire permanent des zones humides porté par le département.

Le bocage a également fait l'objet d'une attention particulière, ainsi que les cheminements piétons et les espaces remarquables du littoral.

Zonages	Superficie inscrite au POS en ha	Superficie inscrite au PLU en ha	Évolution en %
Espaces Naturels	6 825,65	8 487,63	+ 19,6
Espaces remarquables (loi littoral)	4 190,74	4 102,63	-2,1
Espaces Boisés Classés (EBC)	681,17	686,99	+0,8
Zones humides	0	281,34	--

Illustration 3 : évolution des secteurs naturels dans un échantillon de 10 PLU approuvés postérieurement au SCoT

Source de la figure 3 : PLU des communes de Crozon, Dirinon, Plouider, Lampaul-Plouarzel, Daoulas, Kerlouan, Coat-Méal, Hôpital-Camfrout, Logonna-Daoulas et le Folgoët



La thématique « transports et déplacements » est traitée par la partie II-3 du DOG « Conforter les déplacements ».

Les points suivants reprennent les prescriptions du DOG sur la question de la mobilité et des transports. Néanmoins, à la différence des autres sujets, ce thème relevant seulement de recommandations dans le DOG n'a pas été analysé dans le cadre de la mise en compatibilité du SCoT.



DOG I.4.5

Améliorer les infrastructures de déplacements



.....● Le SCoT recommande :

- l'amélioration de la fluidité des liaisons entre Saint-Renan et Gouesnou par la RD 67, la réalisation d'une liaison nouvelle entre l'échangeur de Kergaradec et le Spernot (voie urbaine nord de Lambazellec) et le traitement de points de connexion avec la RN 12,
- l'aménagement de la liaison Le Faou/Daoulas/Landerneau/Lesneven (RD 770),
- la liaison RD 59/RD 712/RN 2 via Lanvian,
- le renforcement du réseau sur les RD 791 et RD 887 desservant la Presqu'île de Crozon,
- l'amélioration du maillage routier du Pays de Brest par le confortement de la RD 13 entre Plouguerneau et Gouesnou et de la RD 788 entre Le Folgoët et Gouesnou,
- la sécurisation de la RN 165 à hauteur de Daoulas, Hôpital-Camfrout, Irillac,
- de façon générale, un travail sur les véhicules lents.

DOG II.3.1

Élaborer un schéma des déplacements

.....● Le SCoT recommande :

d'organiser une desserte efficace entre Brest et les pôles structurants :

- Saint-Renan/Brest et Lesneven/Plabennec/Brest : desserte interurbaine à haut niveau de service,
- Ploudalmézeau/Brest : desserte interurbaine,
- Landerneau : desserte ferroviaire,
- Lesneven/Landerneau : desserte interurbaine,
- Brest/Crozon : étude d'un transport interurbain par voie maritime.

DOG II.3.2

Poursuivre le développement des transports collectifs

.....● Le SCoT recommande :

de renforcer l'offre de transports collectifs sur l'ensemble du Pays de Brest avec particulièrement :

- le renforcement nécessaire de la desserte des communes situées entre Brest et Daoulas,
- le renforcement de la desserte ferroviaire périurbaine en maintenant les conditions d'accessibilité longue distance (TER inter-villes, TGV),
- d'articuler transport urbain et offre périurbaine : connexion au tramway,
- de renforcer la desserte des populations spécifiques,
- de relier emploi et transports collectifs : desserte des zones d'activités économiques et grandes entreprises isolées.



DOG II.3.3

Augmenter la part des autres projets alternatifs à l'usage automobile

.....● Le SCoT recommande :

- d'augmenter la part des projets alternatifs à l'usage automobile et de mettre en oeuvre toutes les dispositions susceptibles d'améliorer la part modale des déplacements doux.

Une mobilité intérieure toujours marquée par l'automobile

- La mobilité intérieure reste aujourd'hui fortement marquée par l'automobile, qui représente le choix modal de 90 % des déplacements observés à l'échelle du Pays. Cette proportion faiblit néanmoins à mesure que l'on s'approche du cœur de la métropole, où 40 % des déplacements se font à pied.

La métropole concentre également la majeure partie des déplacements liés à la mobilité professionnelle. Elle représente, en 2014, 66 % des emplois du Pays et 53 % de la population (illustration 4).

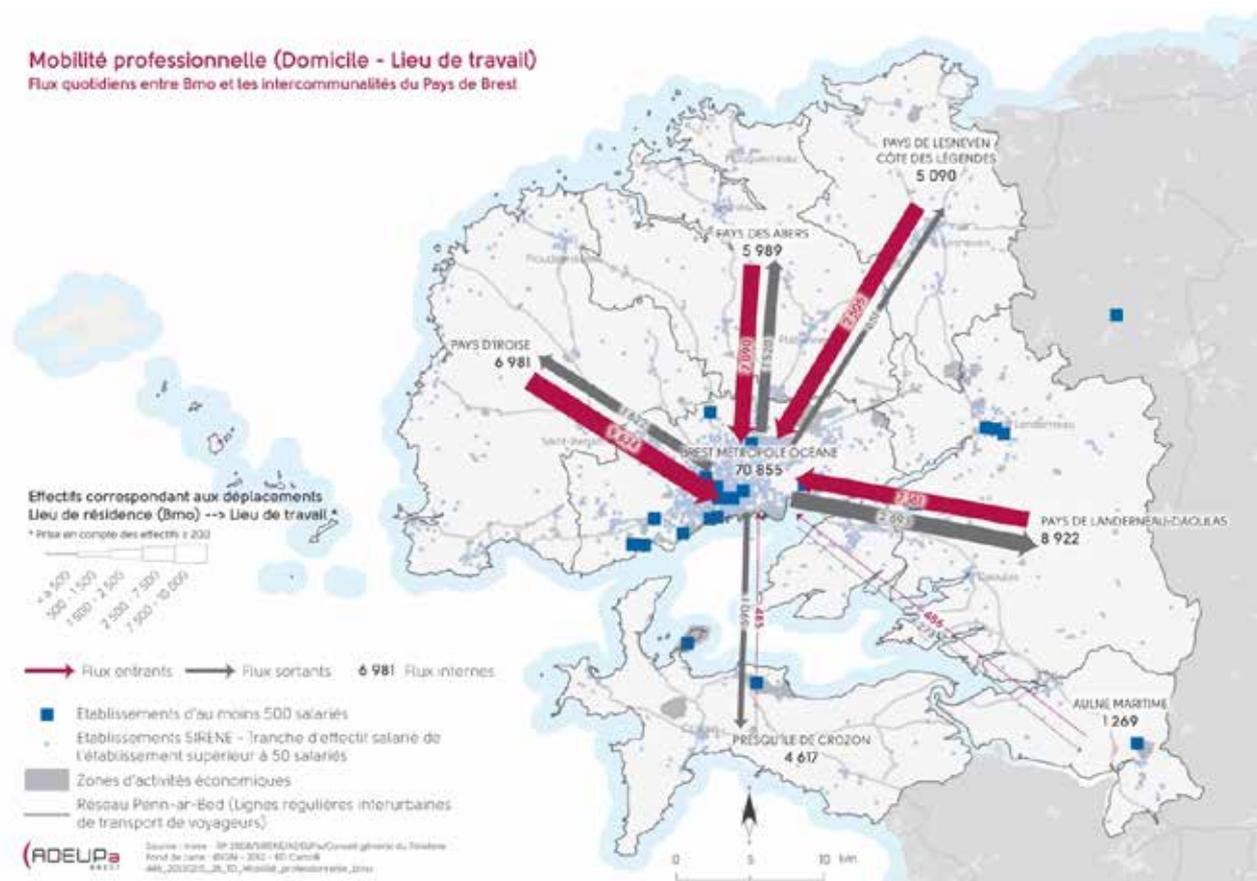


Illustration 4 : la mobilité professionnelle entre Brest métropole et les intercommunalités





.....● La croissance du trafic automobile dans le Pays de Brest résulte principalement d'une forte dispersion de l'habitat conjuguée à la présence d'un réseau routier particulièrement dense et efficace, encore aujourd'hui faiblement encombré.

De plus, les lieux de loisirs, de travail et résidentiels apparaissent souvent dispersés et impliquent un grand nombre de déplacements peu adaptés à la rigidité des lignes de transport en commun (tributaires d'un itinéraire, d'arrêts et d'horaires fixes).

Il existe cependant une offre de transports en commun importante sur le Pays de Brest. En théorie, la moitié de la population réside ou travaille à proximité directe des lignes du réseau de cars « Penn-ar-Bed » ou du réseau de TER.

La part des déplacements empruntant un mode de transport en commun est de 10 % en 2015, à l'échelle du Pays de Brest, et de 30 % dans la ville de Brest. La mise en service du tramway en 2012 a constitué dans la métropole un élément majeur pour l'attractivité du transport collectif.

40 % des emplois et un quart de la population de Brest métropole sont ainsi desservis par la première ligne de tramway.

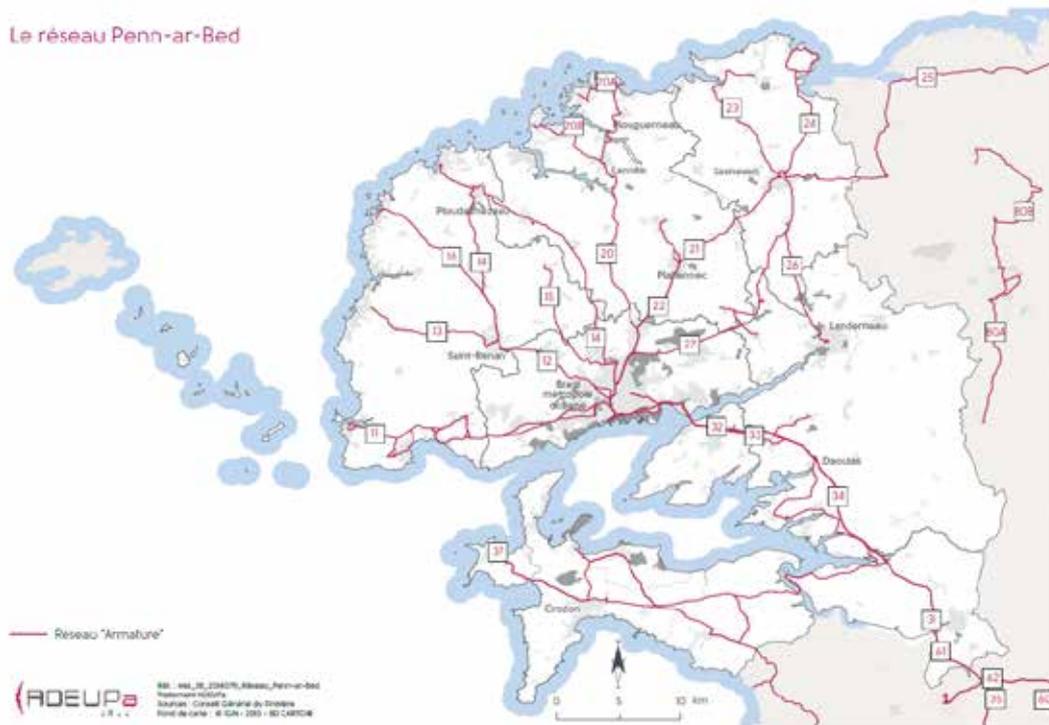


Illustration 5 : le réseau Penn-ar-Bed en 2014





.....● **Une forte augmentation de la fréquentation du réseau Bibus**

On observe ces dernières années une hausse importante de la fréquentation du réseau Bibus, qui a augmenté de 40 % entre 2006 et 2016.

Le réseau de transport a considérablement évolué afin de correspondre aux besoins des usagers, avec des pics de fréquentation à l'heure de l'embauche, sur la tranche horaire du midi et en fin de journée.

Enfin, de nouveaux aménagements devraient permettre de mieux relier l'axe nord-sud de la ville de Brest, en direction des grandes infrastructures (gare, établissements d'enseignement supérieur, hôpital) et des nouveaux quartiers.

L'inauguration du téléphérique en 2016, reliant le plateau des Capucins et la rue de Siam, en est un bon exemple, même si son impact est encore difficile à mesurer.

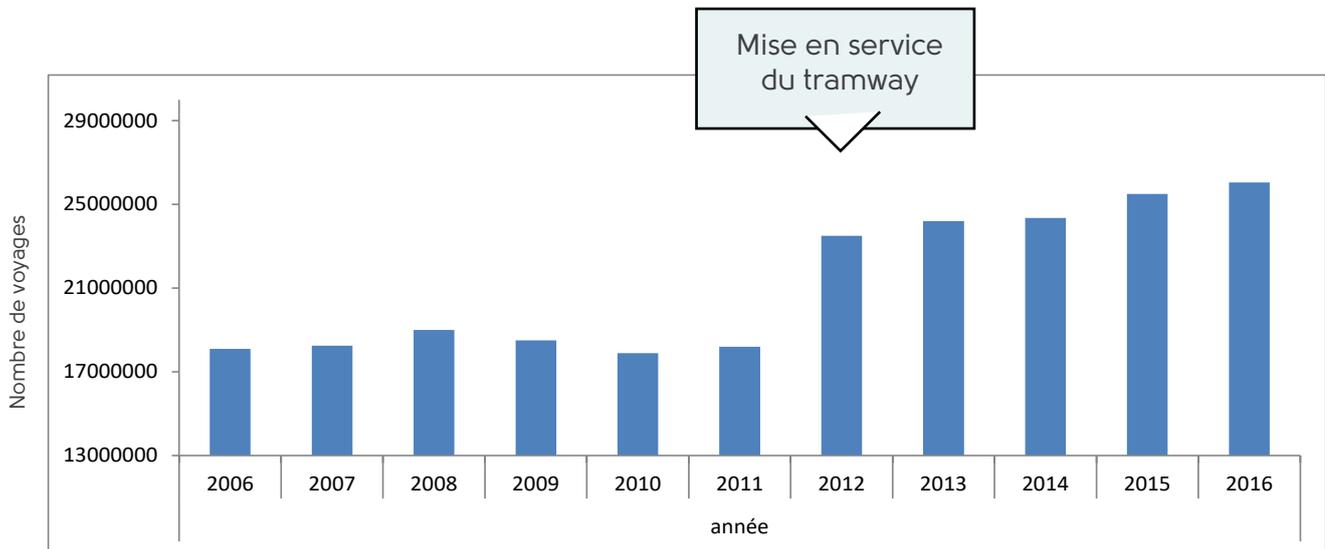


Illustration 6 : évolution de la fréquentation du réseau BIBUS entre 2006 et 2016



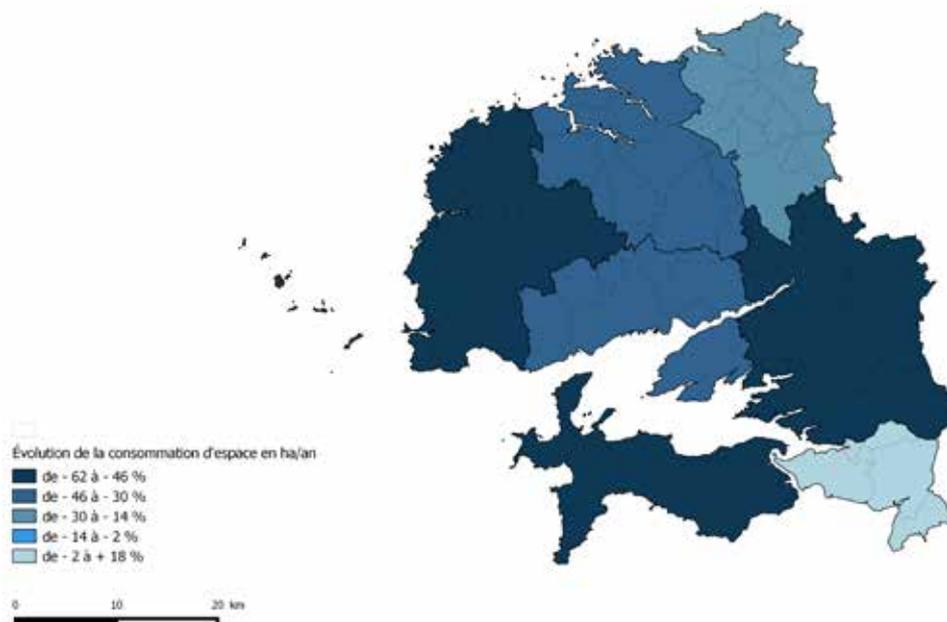


Illustration 7 : évolution de la consommation d'espace annuelle par l'habitat entre les périodes 2005-2012 et 2012-2015

La maîtrise de la consommation d'espace dans le DOG du SCoT

La maîtrise de la consommation d'espace fait l'objet d'orientations dans les parties I.3 du DOG « Préserver l'espace agricole » et I.4 « Renforcer l'organisation urbaine ».

Les points suivants reprennent les prescriptions du DOG sur la question de la maîtrise de la consommation d'espace et s'appuient sur les avis formulés par le Pôle métropolitain sur les projets de PLU pour analyser leur transcription dans les documents locaux d'urbanisme.





.....● Le SCoT prescrit :

- que la prochaine génération de PLU garantit une pérennité à 20 ans de l'activité agricole dans les zones A de l'espace agricole majeur tel que défini par le PADD, arrêtées au PLU après l'approbation du SCoT. Cette règle est compatible avec le passage d'une partie de la zone A en zone 2AU avant la fin de la période de 20 ans, à condition qu'il n'y ait pas de remise en cause de l'activité agricole sur ces terrains avant l'échéance.
- les documents locaux d'urbanisme auront la charge de définir sur leur territoire l'espace agricole majeur ;
- que les terrains exploités dans les zones 1AU et 2AU ne relèvent pas de l'espace agricole pérenne.

Transcription dans les PLU

.....● L'espace agricole majeur a fait l'objet d'une large définition par les communes, au-delà des prescriptions du SCoT.

La date de départ de cette mesure n'est cependant pas toujours clairement définie.

Ce principe a été souvent étendu, et les espaces agricoles des communes dotées d'un document révisé sont ainsi protégés de l'urbanisation durant 20 ans.

DOG I.3.2

Diminuer significativement la consommation foncière nécessaire à l'urbanisation



.....● Le SCoT prescrit :

- de réduire de 25 % à l'échelle du Pays de Brest par rapport à la décennie 2000, la consommation d'espaces agricoles pour les besoins d'habitat.

Transcription dans les PLU

.....● Cet objectif de réduction de la consommation d'espace a rapidement été intégré lors des révisions des documents locaux d'urbanisme. Seuls les trois premiers documents élaborés suite à l'approbation du SCoT ne le prennent pas en compte.

20

En comptabilisant les opérations de renouvellement urbain, soit la densification d'un tissu urbain parfois relativement lâche, le taux observé de réduction de la consommation d'espace affiché oscille entre 30 et 40 %, avec un maximum de 60 %.



.....● Le SCoT prescrit qu'en zone agricole :

- il peut y avoir rénovation d'une habitation existante ou d'une habitation ayant existé, en état d'"habitabilité" (clos, couvert),
- il peut y avoir extension d'une habitation existante ou d'une habitation ayant existé dans la limite d'une surface maximale construite de 250 m² de SHON, sauf dispositions plus contraignantes du PLU,
- il ne peut y avoir changement de destination des bâtiments sauf lorsque ceux-ci présentent un intérêt architectural et si le changement est lié à des activités de diversification de l'activité agricole. La réaffectation pour l'habitat de tiers n'est pas autorisée,
- qu'il n'y aura pas d'implantation de bâtiments d'habitation hors agglomérations, villages et hameaux, hors des logements de fonction des agriculteurs.

Transcription dans les PLU

.....● La rénovation d'une habitation existante ou d'une habitation ayant existé, en état d' « habitabilité » (clos, couvert) a fait l'objet d'applications diverses dans les règlements de PLU.

Dans les documents révisés, aucun règlement ne permet l'extension d'habitation existante au-delà de la limite de 250 m² de SHON.

L'interdiction du changement de destination visant à la création d'un habitat de tiers a fait l'objet de différentes interprétations dans les documents locaux d'urbanisme.

La réaffectation de bâtiments désaffectés à d'autres activités économiques compatibles avec l'environnement existant, hors installation classée et à la condition de ne pas porter atteinte à la préservation des sols agricoles ou forestiers, a été permise par quelques PLU, mais pas par tous.



.....● Le SCoT prescrit :

- de limiter l'extension urbaine pour l'ensemble des communes du Pays de Brest aux agglomérations et aux villages, sachant que :
 - pour les communes littorales, l'identification est déjà réalisée,
 - pour les autres communes, l'identification des agglomérations et villages est renvoyée aux PLU sur la base de la définition du SCoT,
- dans les hameaux (identifiés par les PLU) la densification est possible,
- afin de préserver la vocation agricole des terres et de limiter au maximum l'urbanisation diffuse, les extensions urbaines, si elles sont nécessaires, devront être prévues en continuité des espaces déjà bâtis,
- les documents d'urbanisme identifieront dans ou à proximité du ou des centre(s) des espaces préférentiels à plus forte densité.

Transcription dans les PLU

.....● Aucune extension urbaine en dehors des agglomérations et des villages n'a été prévue par les PLU depuis l'approbation du SCoT, que ce soit dans ou en dehors des communes littorales.

L'identification des espaces préférentiels à plus forte densité dans les documents d'urbanisme n'a pas été traitée dans les premiers documents d'urbanisme mis en compatibilité avec le SCoT.

Le thème a néanmoins progressivement été pris en compte. Les différents zonages Uh et leurs règlements respectifs permettent de repérer l'identification de ces espaces préférentiels à plus forte densité.



.....● Le SCoT prescrit :

- que l'objectif de 20 % minimum de la production moyenne de logements en zone U se décline :
 - pour Brest Métropole : 33 %
 - pour les pôles structurants : 20 %
 - pour les pôles d'équilibres : 15 %
 - pour les autres communes : 10 %
- que chaque PLU doit intégrer dans le calcul des besoins en espace son potentiel de renouvellement urbain,
- que chaque PLH définit les modalités de suivi de renouvellement urbain au travers de son observation,
- qu'à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de leur PLU, les communes réalisent un repérage des espaces "mutables" et hiérarchisent ceux-ci en fonction de leur intérêt.

Transcription dans les PLU

.....● Les documents d'urbanisme en révision ont procédé à une démonstration du nombre de logements produits en renouvellement urbain. Bien qu'il soit difficile d'analyser précisément les résultats affichés, seul un faible nombre de communes ne présentent pas de manière satisfaisante les éléments permettant la tenue de l'objectif (par exemple par l'absence d'un objectif de logements).

Si les taux de renouvellement urbain prescrits par le SCoT sont souvent dépassés, toutes les communes ne parviennent pas à atteindre l'objectif, notamment celles dont le tissu urbain offre le moins de capacité car :

- la commune ne présente pas d'espace mutable ni de dent creuse,
- la réalisation antérieure de nombreuses opérations de renouvellement urbain a épuisé le potentiel de densification et de renouvellement.

Un inventaire des espaces « mutables » a été réalisé par les communes couvertes par un document d'urbanisme révisé.



.....● Le SCoT prescrit :

- que la répartition des espaces prévus pour l'urbanisation future devra limiter les zones d'urbanisation de court terme et bien identifier celles-ci,
- que les zones IAU ainsi que le passage de zones 2AU en zone IAU seront conditionnés à l'élaboration d'orientations d'aménagement (donc document graphique) qui devront comporter les éléments suivants :
 - la vocation des espaces, la densité ainsi que la typologie des logements (répartition entre individuels et collectifs),
 - les principes de desserte et d'accroche (tous modes confondus),
 - les espaces paysagers ou naturels à préserver : patrimoine bâti ou végétal, haies bocagères, boisements, zones humides,...
- que les opérations d'extension urbaine à vocation d'habitat devront respecter les densités minimales brutes définies dans le SCoT.

Transcription dans les PLU

.....● La répartition entre les zones d'urbanisation de court terme et celle à long terme est variable selon les documents. La proportion de zones IAU est souvent supérieure à celle des zones 2AU.

Enfin, les densités minimales brutes de constructions en extension prescrites par le SCoT sont globalement respectées.

24

Certains PLU ne contiennent pas de zonage 2AU, voire, lorsque l'intégralité de l'urbanisation est réalisée en renouvellement urbain, pas de zones IAU.

Les OAP sont systématiquement réalisées pour les zones à urbaniser à court terme. Leur niveau de détail est variable selon les projets de PLU en ce qui concerne la vocation des espaces, la densité des logements, les principes de desserte et d'accroche, la préservation des espaces paysagers ou naturels à préserver.

D'une manière globale, la qualité et le contenu des OAP sont satisfaisants.

Une consommation d'espace agricole et naturel en baisse sur le territoire

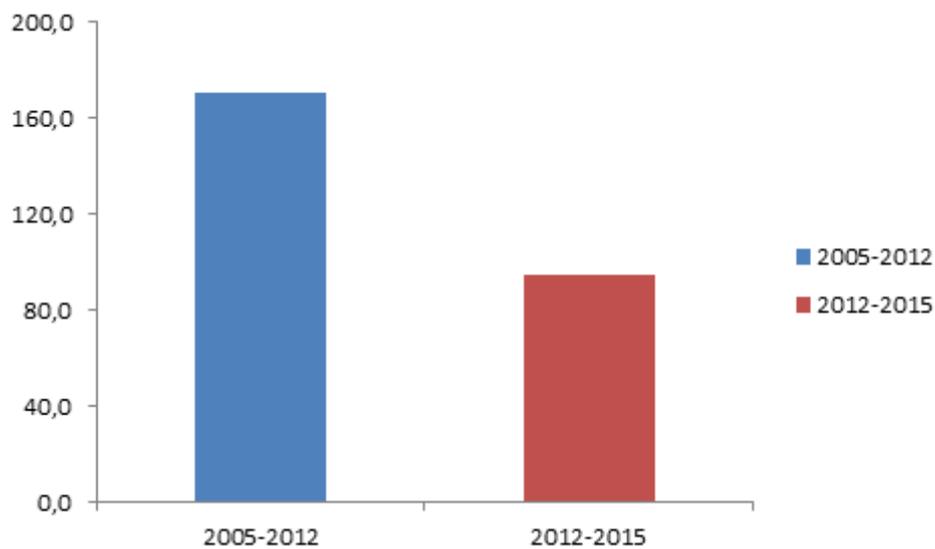


Illustration 8 : consommation d'espace annuelle moyenne pour les périodes 2005-2012 et 2012-2015

Le MOS, un outil de mesure de la consommation d'espace

- La création du MOS, pour Mode d'Occupation du Sol, a doté le Pays de Brest d'un outil performant permettant de mesurer de manière précise la consommation d'espace sur le territoire. Grâce à cet outil, on constate depuis l'approbation du SCoT une baisse significative de la consommation d'espace, bien qu'il soit difficile de quantifier le rôle du document dans cette évolution.

L'illustration 8 montre ainsi que la consommation d'espace annuelle moyenne est passée de 170 ha entre 2005 et 2012 à 95 ha entre 2012 et 2015, soit une baisse de 44 % sur les périodes considérées.

Toutefois, si l'application du SCoT et la mise en compatibilité progressive des documents locaux d'urbanisme ont pu jouer un rôle dans cette évolution, le contexte général de crise économique et la crise du logement liée expliquent largement cette tendance (en effet, sur la dernière période, le nombre de logements autorisés a diminué d'un tiers par rapport au rythme observé sur la période 2005-2012). Ainsi, en valeur relative, la baisse de consommation d'espace par l'habitat peut être estimée à environ 10 % (cf. page 27).

Une analyse plus fine, par poste de consommation, montre que cette baisse ne se répercute pas de la même façon sur l'habitat, le développement économique ou encore les infrastructures et équipements.



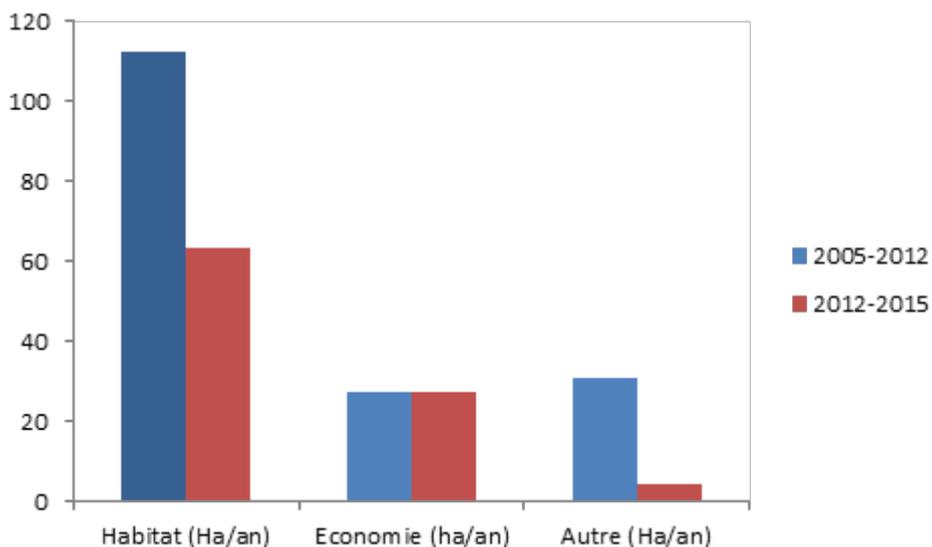


Illustration 9 : consommation d'espace par grands postes de consommation entre 2005-2012 et 2012-2015

.....● L'illustration 9 illustre cela et montre une forte baisse de la consommation d'espace liée à l'habitat, de l'ordre de - 44 % sur les périodes considérées.

Si le volume d'espace consommé pour la création d'infrastructures ou d'équipements connaît lui aussi une forte baisse, le poste « Économie » reste parfaitement stable.

Moteur traditionnel de la consommation d'espace sur le Pays de Brest, l'habitat reste le principal consommateur de terres agro-naturelles. La représentation de ce poste reste pratiquement identique dans les deux périodes considérées (de l'ordre de 65 %, voir illustration 10).

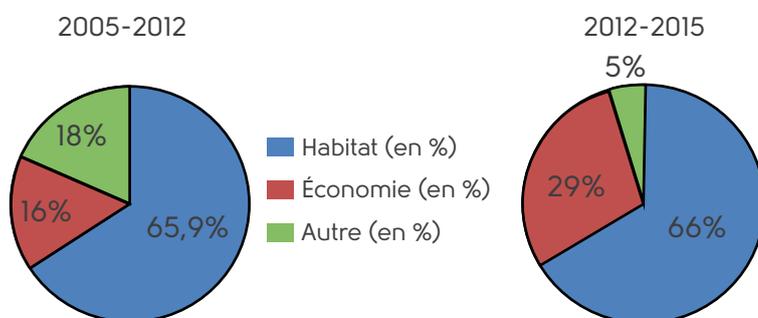


Illustration 10 : les grands postes de consommation d'espace durant les périodes 2005-2012 et 2012-2015



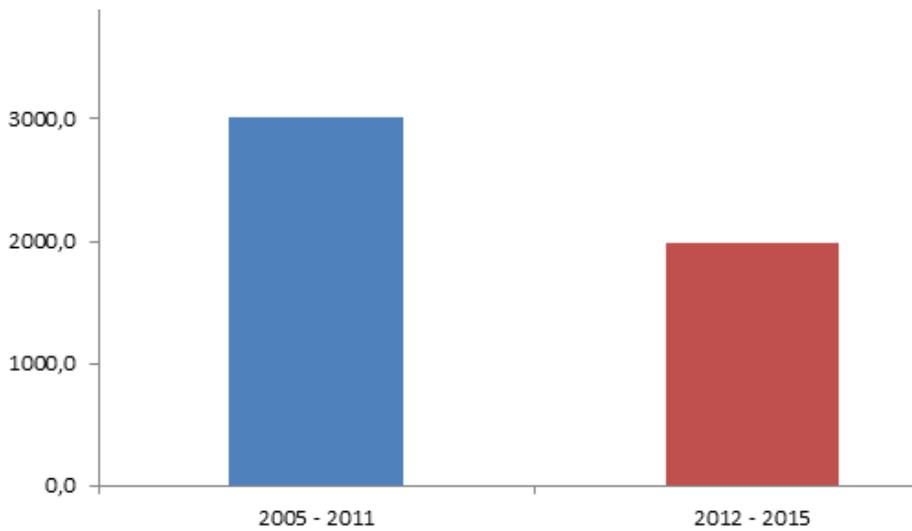


Illustration 11 : évolution du nombre de logements autorisés par an entre 2005-2011 et 2012-2015

.....● L'utilisation des données du fichier SITADEL (pour « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur le Logements et les locaux ») permet d'analyser le nombre de logements autorisés pour une période donnée.

Ces données montrent une baisse notable d'autorisations de logements pour la période d'approbation du SCoT, soit une diminution de l'ordre d'un tiers (illustration 11).

De plus, cette baisse se constate sur l'ensemble des EPCI (illustration 12). Elle explique pour une partie la diminution de la consommation d'espace constatée.

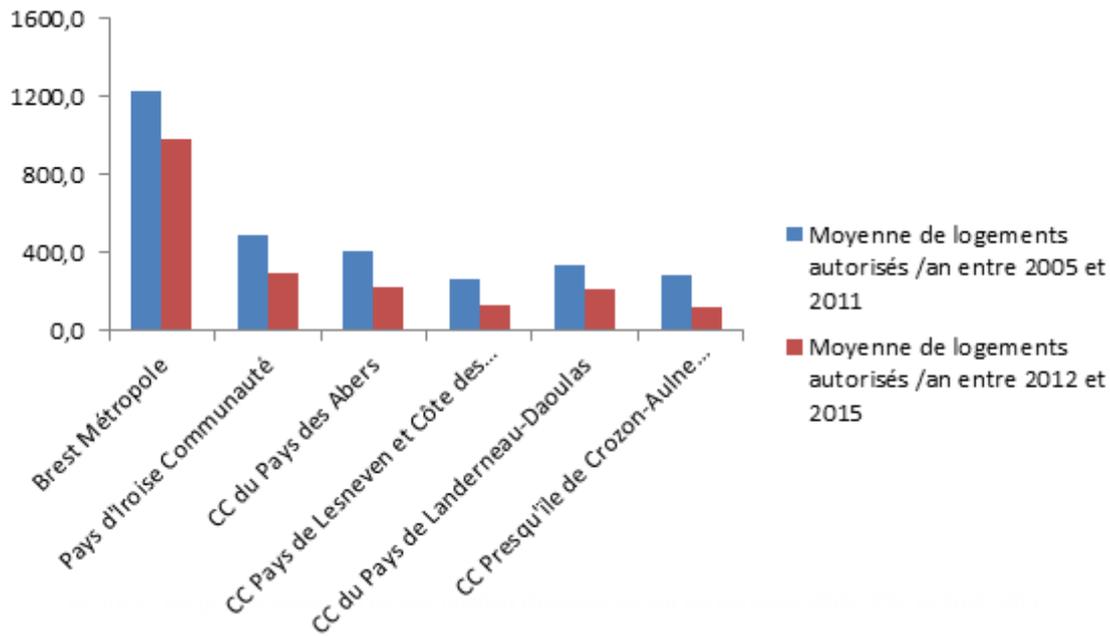


Illustration 12 : nombre de logements autorisés par EPCI entre 2005-2011 puis entre 2012-2015





.....● Le SCoT prescrit :

- la localisation des commerces. Dans les pôles de proximité, les commerces doivent s'installer dans la centralité communale ; dans les autres cas, ils peuvent s'implanter dans les centralités ou en périphérie. L'installation de commerces isolés, hors des pôles urbanisés et en rase campagne, est exclue,
- la typologie des commerces suivant leur lieu d'implantation,
- les centralités accueillent tous types de commerces, quelles que soient l'activité et la surface de vente. La création d'équipements cinématographiques se fait exclusivement dans les centres.

Transcription dans les PLU

.....● Les projets de PLU ont procédé à la localisation des commerces.

Le principe de localisation de centralités commerciales a été rapidement bien acquis. Sur la période la plus récente, la création par la loi de la possibilité de créer des périmètres de diversité commerciale¹ a conduit à la disparition des centralités commerciales prescrites par le SCoT.

Le principe d'interdiction d'installation de commerces isolés a été correctement appliqué.

¹ Article L. 151-16 du code de l'urbanisme



.....● Le SCoT prescrit :

- en périphérie, le niveau de fonctions commerciales des pôles commerciaux détermine les activités autorisées à s'y implanter (cf. tableau en annexe3). Les commerces doivent avoir une surface de vente supérieure ou égale à 300 m²,
- les surfaces de vente maximales des grandes surfaces alimentaires et spécialisées, lors de la création de nouveaux commerces ou de l'extension de locaux existants (cf. tableau en annexe 3),
- la liste des zones d'aménagement commercial et leur niveau de fonctions commerciales (cf. annexe 2),
- que le périmètre et les règles des zones d'activités à vocation commerciale seront définis dans le PLU.

Transcription dans les PLU

.....● La distinction entre centralité communale et zones commerciales périphériques est clairement effectuée dans les projets de PLU.

Dans les zones commerciales périphériques, ont bien été pris en compte :

- que les commerces doivent avoir une surface de vente supérieure ou égale à 300 m²,
- le niveau de fonction commerciale attribué à chaque zone d'aménagement commercial comme indiqué en annexe 2 du SCoT,
- les surfaces de vente maximales des grandes surfaces alimentaires et spécialisées indiquées par le tableau en annexe 3 du SCoT.

Un développement des grandes surfaces commerciales centré sur la métropole

- Le suivi des autorisations délivrées en CDAC (Commission Départementale d'Aménagement Commercial) permet de suivre le volume de surface de vente en m² autorisé depuis 2009, concernant uniquement les commerces supérieurs à 1 000 m².

Si cette période ne permet pas un recul très important par rapport à la période étudiée (2012-2016), les chiffres ne montrent pas d'évolution particulière depuis l'approbation du SCoT (cf. illustration 14). La moyenne annuelle de surfaces commerciales autorisées oscille ainsi entre 15 679 m², entre 2009 et 2011, et 16 019 m² pour la période d'approbation du SCoT (2012-2016).

Année	Surface de vente autorisée en m ²
2009	10 531
2010	7 903
2011	28 603
2012	11 152
2013	10 708
2014	27 807
2015	10 156
2016	20 270

Illustration 14 : nombre de m² de surfaces commerciales autorisées en CDAC par années

On constate néanmoins une concentration forte des projets de création et d'extension des grandes surfaces commerciale sur la métropole, puisque près de 80 % du volume total des autorisations s'y concentrent (figure 15). En effet, si de 2009 à 2012 l'offre commerciale s'est étoffée dans plusieurs pôles structurants (les rives du lac à Saint-Renan, la zone de Kerguscat à Ploudalmézeau, la zone de Bel Air à Landerneau, etc.), depuis 2013 les projets récents sont presque exclusivement situés dans Brest métropole :

- Kergaradec-Hermitage,
- La zone du Frouven,
- Le centre commercial du Phare de l'Europe,
- Les commerces du boulevard de l'Europe,
- La zone de Kersaco au Relecq-Kerhuon,
- La zone de Prat-Pip à Guipavas,...



Surface autorisée en CDAC entre 2012 et 2016 en m²

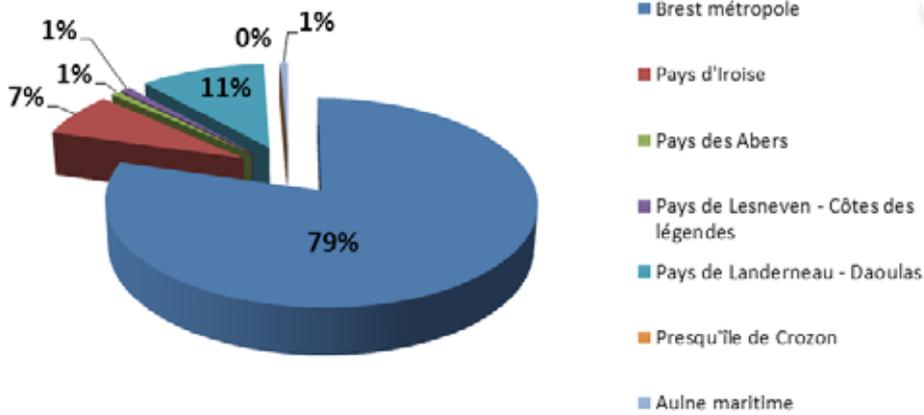
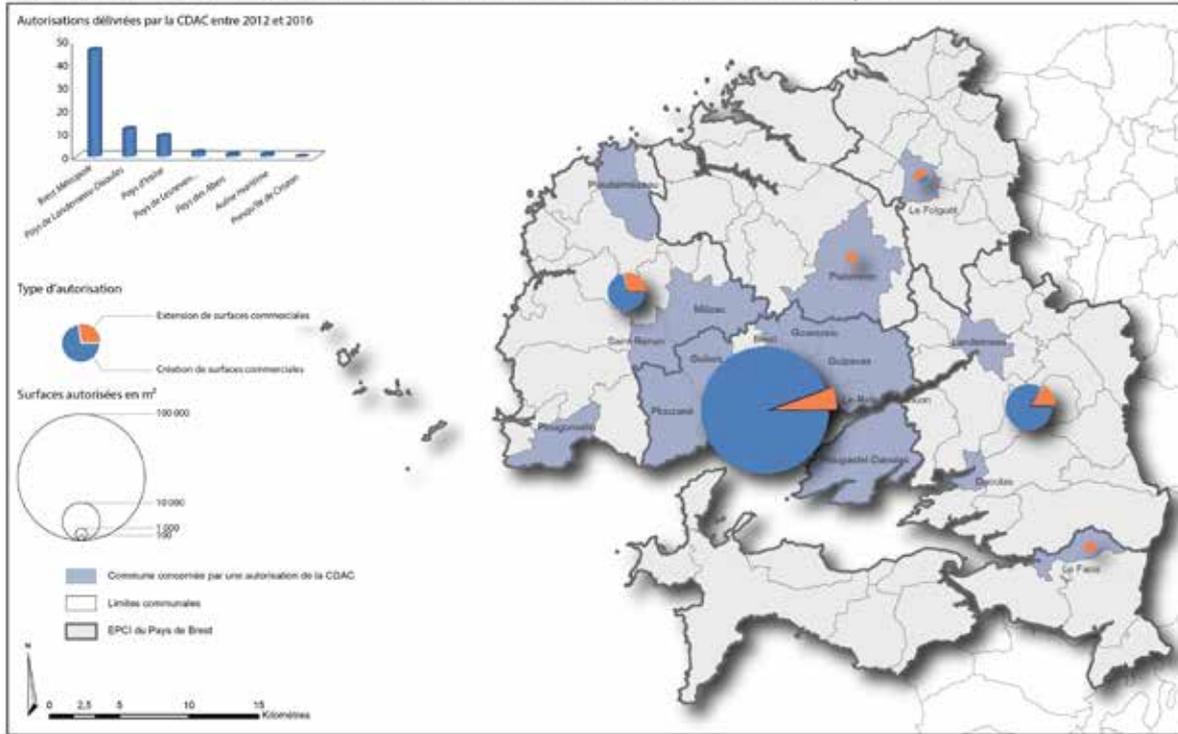


Illustration 15 : proportion par EPCI des surfaces commerciales autorisées en CDAC entre 2012 et 2016

La carte présentée par l'illustration n°16 confirme cela, en identifiant les communes concernées par une ou plusieurs demandes soumises en CDAC. On peut également noter que les volumes de surfaces commerciales autorisées coïncident fortement avec le nombre de demandes déposées.

Nombre de m² de surfaces commerciales autorisées en CDAC entre 2012 et 2016 dans le Pays de Brest



Traitement : ADEUP
Source : CCI métropolitaine Bretagne ouest - Observatoire du commerce, recensement 2016



Illustration 16 : carte des surfaces commerciales autorisées en CDAC entre 2012 et 2016



Conclusion



La transcription des prescriptions du SCoT dans les PLU apparaît globalement bonne, et ne semble pas avoir soulevé de difficulté majeure.

L'interdiction du changement de destination des anciens bâtiments agricoles en habitat de tiers semble être la mesure du document ayant le plus suscité de réactions, avec une interprétation variable de la prescription du SCoT selon les PLU étudiés.

Les effets notables de la mise en compatibilité du SCoT
L'évolution la plus notable du territoire depuis l'approbation du SCoT concerne la baisse importante de la consommation d'espaces agricoles et naturels par l'urbanisation.

Si cette tendance ne semble pas directement imputable aux seuls effets du document, les principes d'urbanisation qu'il définit, soit :

- un développement de l'urbanisation systématiquement situé en continuité d'un espace urbanisé existant,
- un taux de renouvellement urbain et une densité minimale imposés,
- une protection très forte, pour 20 ans, de toutes les surfaces désignées comme agricole,

ont conduit à une réduction importante, dans les documents locaux d'urbanisme, des surfaces à urbaniser.

Ces dernières ont ainsi diminué en moyenne de 30 % par rapport à la première génération de PLU (datant de 2006 à 2008), et de plus de 50 % en comparaison avec les Plans d'Occupation des Sols (POS) plus anciens.

La mise en œuvre des principes de la loi Littoral à l'échelle du SCoT a également apporté beaucoup de cohérence entre les documents locaux révisés, en imposant d'appliquer sur l'ensemble du territoire une réglementation unique.

La volonté de préserver durablement l'espace agricole a également été portée par l'ensemble des documents révisés. Les PLU ont ainsi élargi au-delà du périmètre de l'espace agricole majeur la garantie à 20 ans d'un usage agricole.

L'organisation commerciale définie par le SCoT a permis de conforter l'organisation multipolaire du territoire, en évitant notamment l'installation diffuse d'activités commerciales, en dehors de secteurs identifiés.

Les prescriptions du SCoT en matière de commerce, issues directement d'un des premiers DAC élaborés en France, ont donné aux élus les moyens de gérer les demandes de création ou d'extension des surfaces de vente de plus de 1 000 m².

La réalisation d'un schéma directeur d'assainissement pluvial, demandé par le SCoT, a permis de disposer d'une meilleure connaissance concernant les problématiques de gestion des eaux pluviales. Si les effets d'une telle mesure sont difficilement mesurables sur une courte période, la réalisation de ces schémas concourt à un objectif d'amélioration de la qualité des eaux de surface et littorales.



Une mise en compatibilité très lente

3 ans après l'approbation du SCoT (délai maximum pour la mise en compatibilité selon le Code de l'urbanisme), seuls 8 documents locaux avaient été révisés et rendus compatibles.

6 ans après l'approbation du SCoT, seuls 17 PLU ont été approuvés et 7 autres documents sont au stade de l'arrêt, représentant 31 communes sur les 89 que comptait en 2011 le périmètre d'application du document.

Cette longue période de mise en compatibilité constitue ainsi la principale limite à l'évaluation du SCoT. Toutefois, il est nécessaire de relativiser cette lente mise en compatibilité formelle des PLU avec le SCoT, pour plusieurs raisons :

- des PLU plus anciens peuvent être compatibles avec les principales orientations du SCoT,
- certains PLU révisés avant l'approbation du SCoT ont intégré les dispositions du SCoT au fur et à mesure de la démarche d'élaboration du SCoT.

À l'avenir, la situation devrait évoluer favorablement. En effet, tous les EPCI du Pays de Brest étant engagés dans un projet d'élaboration de PLU intercommunal (PLUi), les orientations et prescriptions du futur SCoT trouveront une déclinaison réglementaire rapide sur tout le territoire.



Table des illustrations

Illustration 1 : les communes disposant d'un document local d'urbanisme compatible avec le SCoT.....	5
Illustration 2 : les espaces naturels et agricoles des documents locaux d'urbanisme compatibles avec le SCoT	6
Illustration 3 : évolution des secteurs naturels dans les PLU compatibles avec le SCoT.....	11
Illustration 4 : la mobilité professionnelle entre Brest métropole et les intercommunalités.....	15
Illustration 5 : le réseau Penn-ar-Bed en 2014	16
Illustration 6 : évolution de la fréquentation du réseau Bibus entre 2006 et 2016.....	17
Illustration 7 : évolution de la consommation d'espace annuelle par l'habitat entre 2005-2012 et 2012-2015	18
Illustration 8 : consommation d'espace annuelle moyenne pour les périodes 2005-2012 et 2012-2015	25
Illustration 9 : consommation d'espace par grands postes de consommation entre 2005-2012 et 2012-2015.....	26
Illustration 10 : les grands postes de consommation d'espace durant les périodes 2005-2012 et 2012-2015	26
Illustration 11 : évolution du nombre de logements autorisés par an entre 2005-2011 et 2012-2015	27
Illustration 12 : nombre de logements autorisés par EPCI entre 2005-2011 et 2012-2015	27
Illustration 13 : localisation des zones d'aménagement commercial du Pays de Brest - DOG du SCoT.....	28
Illustration 14 : nombre de m ² de surfaces commerciales autorisées en CDAC par années	31
Illustration 15 : proportion par EPCI des surfaces commerciales autorisées en CDAC entre 2012 et 2016	32
illustration 16 : carte des surfaces commerciales autorisées en CDAC entre 2012 et 2016	32



Pays de Brest
PÔLE MÉTROPOLITAIN

