

Eléments de réflexion
sur la politique de développement de l’habitat
à inscrire dans le
Projet d’Aménagement et de Développement Durable (PADD)
du Plan Local d’Urbanisme

Contribution de l’AVA
pour la concertation et le débat public utiles.

Sommaire

| | |
|---|----|
| I – Les références légales et règlementaires..... | 2 |
| 1-1– Les règles fondamentales du Code de l’Urbanisme..... | 2 |
| 1-1-1– La règle qui fonde le Code..... | 2 |
| 1-1-2– L’objet et les objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale et des PLU..... | 2 |
| 1-2- Les règles spécifiques de la loi Littoral..... | 3 |
| 1-2-1- Objectifs de la loi « littoral..... | 3 |
| 1-2-2- Capacité d’accueil..... | 3 |
| Principales dispositions..... | 3 |
| 1-2-3- Extension de l’urbanisation..... | 3 |
| 1-2-4- Les espaces proches du rivage..... | 4 |
| a) Délimitation des espaces proches du rivage..... | 4 |
| b) Caractère limité de l’extension..... | 4 |
| c) Justification de l’extension limitée de l’urbanisation..... | 4 |
| 1-3– Le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Saint-Brieuc..... | 5 |
| 1-3-1 – Les règles d’aménagement du territoire..... | 5 |
| 1-3-2 – La mixité sociale..... | 6 |
| II – Les caractères spécifiques de la commune..... | 6 |
| 2-1 – Les trois pôles du territoire communal..... | 6 |
| 2-2 – Un territoire communal relativement restreint..... | 7 |
| 2-3 – Un coût du foncier très élevé..... | 9 |
| 2-4 – Une population âgée..... | 10 |
| 2-5 – L’importance des résidences secondaires..... | 10 |
| III – Les grandes orientations du PADD..... | 11 |
| 3-1 – La mixité des fonctions urbaines..... | 11 |
| 3-1-1 – L’habitat, fonction de base de l’urbanisme..... | 11 |
| 3-1-2 – Les espaces publics..... | 12 |
| 3-1-3 – Les services..... | 13 |
| 3-2 – La mixité sociale du logement..... | 13 |
| 3-2-1 – Une dynamique de projets urbains..... | 13 |
| 3-2-2 – Le Programme Local de l’Habitat (PLH)..... | 14 |
| 3-2-3 – La règle des 20% de logements sociaux dans les programmes de 8 logements et plus..... | 14 |
| IV – Les traductions directes du PADD dans le PLU..... | 15 |
| 4-1 – La mixité des fonctions urbaines..... | 15 |
| 4-2-La mixité sociale du logement..... | 15 |

I – Les références légales et réglementaires.

Les réflexions proposées se réfèrent nécessairement à la loi en général (lois et règlements) dont il est utile de rappeler les principales dispositions :

- les règles fondamentales du Code de l'Urbanisme,
- les règles spécifiques de la loi Littoral,
- le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Pays de Saint-Brieuc
 - les règles d'aménagement du territoire,
 - la règle spécifique de mise en œuvre de l'objectif de la mixité sociale.

1-1- Les règles fondamentales du Code de l'Urbanisme.

1-1-1- La règle qui fonde le Code

L'éditorial du n°33 de *La Lettre de l'AVA* a rappelé les règles de gestion décentralisée du territoire national par l'application du Code et des textes qui en sont issus.

Ainsi, aux termes de l'article 110 du code de l'urbanisme, *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.*

1-1-2- L'objet et les objectifs des Schémas de Cohérence Territoriale et des PLU

En vertu de l'art. L 121-1 du Code de l'Urbanisme, *les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ... déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

« 1° L'équilibre entre :

« a) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;*

« b) *L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*

« c) *La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;*

« 2° *La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;*

« 3° *La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

1-2- Les règles spécifiques de la loi Littoral.

La loi « littoral » permet d'éviter une défiguration et une appropriation massive des espaces littoraux, sans empêcher pour autant le développement urbain et économique de ces espaces.

1-2-1- Objectifs de la loi « littoral »

Adoptée le 3 janvier 1986, la loi « littoral » vise à encadrer la pression de plus en plus forte qui s'exerce sur les espaces littoraux. **Il s'agit de concilier aménagement, protection et mise en valeur.**

Les dispositions concernant l'urbanisme sont codifiées aux articles L146-1 à L146-9 du code de l'urbanisme.

Ces dispositions sont directement opposables aux tiers.

La loi « littoral » s'applique à toute construction, lotissement et aménagement sur l'ensemble du territoire de la commune.

1-2-2- Capacité d'accueil.

Il est particulièrement important, pour faire un choix raisonné en termes de développement, de déterminer la capacité d'accueil des secteurs urbanisés et à urbaniser dans les territoires à fortes pressions, en se plaçant à la bonne échelle.

C'est une question qui se pose aussi bien au niveau local (par exemple dans les espaces proches du rivage) qu'au niveau communal et intercommunal (au regard notamment des politiques d'équipement et d'habitat) qu'à la grande échelle (celle des SCOT).

Il s'agit ainsi d'estimer la capacité du territoire à intégrer une croissance en termes :

- de population saisonnière et permanente, notamment en matière de logement, d'équipement et de services.
- d'activités économiques et d'emplois,
- de réseaux d'assainissement et d'eau potable, d'infrastructures et notamment de transport répondant aux besoins de déplacement de la population résidente et saisonnière.

Il est nécessaire de prendre en compte :

- les coûts pour la collectivité (sans oublier le coût de fonctionnement).
- l'incidence des risques naturels et technologiques,
- la fragilité des espaces naturels et les conditions de leur fréquentation par le public,
- le fonctionnement des écosystèmes,
- les besoins de préservation des espaces agricoles et maritimes,
- les capacités des milieux et les ressources locales (eau potable, assainissement, etc...).

1-2-3- Extension de l'urbanisation.

Afin de lutter contre le mitage et gérer l'espace de manière économe, la loi « littoral » a instauré le **principe de continuité**. L'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité des agglomérations et villages existants, ou sous forme de hameaux intégrés à l'environnement, tout en maintenant, entre les parties urbanisées, des espaces naturels présentant le caractère de **coupure d'urbanisation**.

Le PLU doit identifier parfaitement les agglomérations et villages de la commune. Les trois pôles que sont le bourg de Pléneuf, le Val-André et Dahouët constituaient chacun une agglomération ou un village au sens défini ci-dessus. Faute de coupures d'urbanisation maintenues entre ces pôles, l'ensemble forme aujourd'hui une seule et même zone agglomérée. Les zones urbanisables portées au plan local d'urbanisme doivent être délimitées en tenant compte de la capacité d'accueil (cf. § 1-2-2 ci-dessus). Dans le PLU en vigueur de Pléneuf-Val-André, les zones urbaines des différents hameaux existants, à l'écart de la partie agglomérée, ont été strictement délimitées autour des parcelles d'ores et déjà bâties. **Aucune extension de l'urbanisation ne doit y être prévue.**

Les simples opérations de construction à l'intérieur du tissu urbain existant ne sont pas considérées comme une extension de l'urbanisation sauf s'il y a rupture et perte de l'échelle existante (forte densification ou augmentation sensible de la hauteur).

Principales dispositions

Champ d'application de la loi (L146-1)
Capacité d'accueil (L146-2)
Coupures d'urbanisation (L146-2)
Extension de l'urbanisation en continuité (L146-4-1)
Espaces proches du rivage (L146-4-II)
La bande des 100 mètres (L146-4-III)
Espaces remarquables ou caractéristiques (L146-6)
Les campings (L146-5)
Les routes nouvelles (L146-7)
Les exceptions du L146-8.

1-2-4- Les espaces proches du rivage.

Dans ces espaces, l'extension de l'urbanisation doit rester limitée et être justifiée et motivée au regard des critères de l'article L146-4-II.

a) Délimitation des espaces proches du rivage

L'identification des espaces proches du rivage est fondée sur trois critères:

1. La distance,
2. La co-visibilité,
3. La caractéristique des terrains.

La délimitation des espaces proches du rivage doit être explicitée dans le rapport de présentation du PLU.

Le PLU en vigueur de Pléneuf-Val-André a retenu les propositions de délimitation faites à l'époque par les services de l'Etat.



b) Caractère limité de l'extension

Les critères pour juger qu'une extension est limitée sont notamment :

- **la surface**, même si aucun seuil n'est indiqué dans la loi, les opérations d'urbanisation ne doivent pas être surdimensionnées,

- **la densité**, la localisation des constructions et la configuration des lieux,

- **l'étendue de la zone ouverte à l'urbanisation** : il faut garder un rapport de proportion raisonnable avec l'environnement du projet d'extension de l'urbanisation.

Ces critères doivent s'apprécier en fonction de l'urbanisation existante.

La densification du tissu urbain existant, par ailleurs nécessaire pour un développement économe de l'espace naturel ou agricole, doit ainsi rester limitée dans les espaces proches du rivage. A cet égard, pour limiter les risques de contentieux, il est souhaitable que le règlement du PLU limite strictement la densité des zones urbaines.

Si le PLU de 2004 de Pléneuf-Val-André a ainsi fixé des règles (coefficient d'emprise au sol et coefficient d'occupation des sols) pour la plupart des zones urbaines, il avait considéré que cela était sans objet pour la zone Ua, correspondant aux centres urbains traditionnels où les bâtiments sont édifiés, en règle générale, en ordre continu et à l'alignement des voies ou places. Des modifications du PLU ont introduit de telles règles pour certains secteurs du front de mer, mais la mesure devrait être généralisée à l'ensemble de la zone Ua dans les espaces proches du rivage.



Façade existante



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



Rupture et perte de l'échelle existante : ce n'est pas une extension limitée de l'urbanisation

c) Justification de l'extension limitée de l'urbanisation

Aux termes de la loi 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 (SCOT). En l'occurrence, le SCOT du Pays de Saint-Brieuc¹ a reconnu les extensions limitées de l'urbanisation déjà prévues dans les documents d'urbanisme et souligné certaines fonctions essentielles impliquant parfois de conforter raisonnablement l'urbanisation existante. Il convient toutefois que ces développements respectent les dispositions législatives et réglementaires ainsi que certaines dispositions complémentaires introduites par le SCOT lui-même pour les

¹ Voir §§ 1-3-1 & 2-2 ci-après

encadrer. Ainsi, si les fonctions essentielles soulignées par le SCOT (fonction urbaine, fonction balnéaire, récréative et touristique, fonction maritime et portuaire) peuvent motiver une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, celle-ci devrait néanmoins *être justifiée 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.*

1-3- Le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Saint-Brieuc.

Le SCOT est l'innovation majeure de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de décembre 2000 qui a substitué au Plan d'Occupation des Sols (POS) le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en introduisant dans le droit de l'urbanisme :

- la notion de solidarité des territoires qui permet notamment une mise en œuvre utile de la politique du logement social,
- la notion d'un urbanisme d'objectifs et de projets qui intègre les objectifs et les projets locaux à ceux qui sont établis au niveau du territoire national et de territoires intermédiaires tels la Région et le Pays.

Dans cet esprit et cette finalité, le Code de l'Urbanisme (art. L 121-1 rappelé sous le titre 1-1 ci-dessus) fixe les objectifs de gestion à l'échelon communal du territoire français « *patrimoine commun de la nation* », son champ d'action et sa fonction de mise en œuvre.

Le Code fixe au SCOT, par le même article, strictement les mêmes objectifs, le même champ d'action et la même fonction de mise en œuvre, encadrant ainsi intégralement les PLU des communes concernées : ces PLU doivent être mis en compatibilité avec les orientations et prescriptions du SCOT.

Ainsi le SCOT doit traduire, au niveau du territoire le plus proche de la commune, les dispositions de la loi telles qu'elles doivent s'inscrire dans les PLU de chacune des communes membres. L'AVA avait souhaité que le territoire du SCOT ne soit pas celui du Pays de Saint-Brieuc, trop hétérogène, nécessairement dominé par l'agglomération de Saint-Brieuc, ne représentant pas l'échelon de proximité suffisante des communes de la Communauté Côte de Penthièvre ; mais les communes membres de cette Communauté ont décidé de retenir cet échelon. La conséquence de ce choix est que les Orientations Générales du SCOT ne permettent pas, le plus souvent, une traduction suffisamment concrète de la loi que le PLU doit mettre en œuvre. Il aurait été possible d'approcher un niveau plus réaliste et plus concret de traduction de la loi dans le cadre d'un Schéma de Secteur propre à la Communauté de communes Côte de Penthièvre, comme nous l'avions souhaité (voir notamment l'éditorial et l'article « Pour une politique communautaire de l'habitat » du n°22 oct.2008 de *La Lettre de l'AVA*). Même si certains élus paraissent aujourd'hui assez favorables à ce point de vue, le temps de sa mise en œuvre est de fait dépassé pour la révision en cours des PLU des communes membres.

L'ensemble des dispositions du « Document d'Orientations Générales » (DOG) du SCOT applicables à notre commune et à l'échelon de la Communauté de communes a été regroupé par l'AVA dans un livret que présente le n°11 *InfoAVA/mail* de mai 2010 et rendu public par le site Internet de l'AVA.

Dans le présent document de réflexion sur la politique de développement de l'habitat, les dispositions du SCOT auxquelles on devra se référer concernent :

- les règles d'aménagement du territoire,
- la mixité sociale.

1-3-1 - Les règles d'aménagement du territoire.

Il est utile de se référer notamment aux Orientations Générales du SCOT suivantes (voir p.3, et 13 à 18 du document AVA de mai 2010) :

- valoriser les équilibres communaux ;
- promouvoir un développement solidaire ;
- économiser l'espace :
 - a) limiter l'étalement urbain,
 - b) favoriser la densité de l'urbanisation,
 - c) valoriser l'attractivité des pôles,
 - d) accorder des priorités dans les secteurs ;
- organiser le développement urbain :
 - l'application de la loi Littoral,
 - le développement urbain des hameaux ;
- intégrer l'environnement dans la réflexion urbanistique :
 - a) le respect de l'environnement et des ressources naturelles,
 - b) la promotion de la haute qualité environnementale pour les constructions,
 - c) la prise en compte de la capacité des voiries et des réseaux.

L'un des problèmes pour notre commune que soulèvent ces Orientations Générales du SCOT est la conciliation entre les objectifs de la densification de l'urbanisation pour économiser l'espace et le respect de la loi Littoral dans les espaces proches du rivage (voir § 1-2-4 ci-dessus).

1-3-2 - La mixité sociale.

Il est utile de se référer notamment aux Orientations Générales du SCOT suivantes (voir p. 18 et 19 du document AVA présenté par le n°11 *InfoAVA/mail* de mai 2010) :

- favoriser la mixité sociale,
 - a) en favorisant une dynamique de projets urbains,
 - b) en s'appuyant sur des Programmes Locaux d'Habitat (PLH),
 - c) en imposant la construction de logements sociaux dans les opérations nouvelles.

L'une des dispositions ambitieuses du SCOT concerne la règle des 20% de logements sociaux dans tous les programmes de 8 logements au moins. Pour aider les élus -et toutes les personnes associées à la révision du PLU- à la mise en application de cette règle, le Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc a établi une note publiée en novembre 2009 « *Fiche pratique n°1 : SCOT et logement social* » à laquelle il convient de se référer.

II - Les caractères spécifiques de la commune.

Les cinq caractéristiques qu'il paraît nécessaire de prendre en compte pour la politique de développement de l'habitat à inscrire dans le PLU sont les suivantes :

- un territoire communal divisé en trois pôles -le centre-bourg, le port de Dahouët, la station balnéaire Le Val-André- encore mal intégrés dans une même unité urbaine ;
- un territoire communal assez restreint, dont la plus grande partie de la surface ouverte à l'urbanisation ou susceptible de l'être est classée « zone proche du rivage » ;
- un coût du foncier très élevé ;
- une population âgée ;
- un nombre de résidences secondaires supérieur à celui des résidences principales.

2-1 - Les trois pôles du territoire communal.

Ces trois pôles sont plus déterminés par l'histoire et la sociologie que par la topographie du territoire communal ; ils peinent à se fondre pour constituer un véritable vouloir « vivre ensemble ».

A Erquy, le port est dans le centre-bourg, et c'est sur cet ensemble que s'est d'abord greffé le tourisme familial des vacances estivales ; le développement urbain a été ainsi global.

Dans note commune, au contraire, le développement a tendance à se faire par pôle, chacun en repliement relatif sur lui-même.

Le centre-bourg a conservé son caractère assez rural ; son développement a été naturellement soutenu par la création de la « station » du Val-André, voulue par un promoteur venu d'ailleurs, sur un site quasi-vierge, suivant un concept moderne, en tournant quelque peu le dos au centre-bourg, et ce d'autant plus que l'accès principal de la « station » ne se fait pas par le centre-bourg.

Dahouët a été au 19^{ème} siècle un petit port qui a eu avec la grande pêche une riche histoire. Mais le bourg de Pléneuf ne s'est pas créé autour du port ; la topographie fait que ses liaisons terrestres ne passent pas par le bourg ; au total, le bourg s'est peu impliqué dans cette histoire. La grande pêche est morte, puis le petit cabotage, sans que le centre-bourg -et encore moins Le Val-André - s'implique réellement dans la fin de cette histoire. Cependant, il y a une trentaine d'années, le maire d'alors a esquissé pour Dahouët un grand projet afin de donner une forte structure à une nouvelle activité touristique de petite plaisance qui s'avérait prometteuse ; pour divers motifs, ce projet s'est trouvé réduit à sa structure minimale de l'actuel bassin des Salines, et l'idée d'un grand projet d'urbanisme pour Dahouët intégrant dans un projet global les trois pôles a été abandonnée au bénéfice du seul pôle du Val-André.

La « station » du Val-André, c'est, aujourd'hui, de fait, l'image de la commune pour le tourisme dont elle vit : une grande plage avec une magnifique digue-promenade, un casino depuis les années 30, le grand complexe « Les Thermes du Val-André » qui va s'ouvrir au printemps 2011, ... etc. Mais c'est un pôle de développement centré sur lui-même, qui n'intègre pas le très riche potentiel de Dahouët. Le remarquable équipement que constitue le golf des Vallées est encore en marge du pôle du Val-André.

L'un des objectifs de la révision du PLU est d'établir des règles favorisant la **diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat**, en tenant compte en particulier des **objectifs de répartition géographiquement équilibrée** entre emploi, habitat, commerces et services... (art. L121-1 du code de l'urbanisme).

L'une des orientations fixées par le SCOT (DOG 4-2) est d'« **assurer le maintien des équipements et services de proximité pour le secteur littoral tout le long de l'année.** » ;

Le pôle « station balnéaire » qu'est le Val-André a naturellement tendance à cesser de vivre hors saison estivale : les équipements sont mis en veilleuse, les services de proximité ferment.

On assiste pourtant, depuis une dizaine d'années, à une très heureuse évolution :

- la réduction des temps de travail des actifs et leur répartition des congés sur l'ensemble de l'année font que les résidents secondaires peuvent venir plus souvent hors saison ; la route à 4 voies et le TGV font qu'ils viennent plus facilement ;
- l'activité du casino -jeux, restaurant, cinéma / théâtre- attire en week-end des visiteurs qu'on ne voyait venir qu'en saison pour la plage, ce qui a eu un effet d'entraînement sur les autres commerces et services ;
- les résidents secondaires qui prennent leur retraite paraissent avoir tendance, plus que dans le passé, à venir la prendre dans leur maison de vacances.

L'ouverture du complexe « Les Thermes du Val-André » va accélérer ce processus et les services qu'il faut offrir à cette nouvelle clientèle en résidence relativement courte vont en même temps rendre la station plus attractive hors saison pour les résidents secondaires (sur cette question, voir le document AVA sur la politique de l'économie touristique de mars 2010).

Pour que le pôle du Val-André vive réellement en toute saison, il faut en outre que plus de résidents permanents y vivent et que plus de résidents secondaires s'installent sur les deux autres pôles de la commune.

Là aussi, s'amorce une évolution qu'il faut favoriser en assurant toute l'année,

- au Val-André, une qualité de vie quotidienne,
- pour le centre-bourg et pour Dahouët des facultés de déplacement entre les 3 pôles.

De plus en plus de ménages en activité ne résident plus sur le territoire de leur lieu de travail ; c'est ainsi que les communes de la côte du Goëlo sont très attractives pour les ménages qui travaillent dans le secteur de Saint-Brieuc. Pour toute une catégorie de ces actifs disposant d'un certain niveau de revenus –qui correspond à la clientèle traditionnelle de la station- le coût du foncier ne sera pas un obstacle déterminant si la qualité de la vie quotidienne est là toute l'année.

Par contre, le coût du foncier au Val-André conduira de plus en plus de résidents secondaires à s'installer sur les deux autres pôles si les liaisons intra communales sont satisfaisantes, si la mixité des fonctions urbaines se développe et si ces trois pôles tendent à fusionner en un véritable territoire communal caractérisé par la volonté et le désir de « vivre ensemble ».

2-2 – Un territoire communal relativement restreint.

Le territoire de la commune est relativement petit –en comparaison par exemple à celui d'Erquy-, et une très grande partie est classée « zone proche du rivage ». Il reste peu de zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation (zones AU : « zones à urbaniser »). Sur les zones urbaines, comme sur les zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation, l'urbanisation doit être « limitée » en application de la loi Littoral (art. L 146-4-II du code de l'Urbanisme).

Le Code de l'Urbanisme, dans ses dispositions générales (cf. § 1-1-2 ci-dessus) stipule :

« *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ... déterminent les conditions permettant d'assurer...* :

« 1° L'équilibre entre :

« a) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;*

« b) *L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*

« c) *La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;*

« 2°... »

En application de cette règle générale, le SCOT comporte des orientations précisées au chapitre 3 « Orienter le développement urbain » du Document d'Orientations Générales :

« 3-3-1 -*Economiser l'espace : -favoriser la densité de l'urbanisation* ». Le même chapitre rappelle en même temps la nécessité de « 3-3-2 *Concilier le développement de l'urbanisation et la protection du littoral* ». Au titre de la densification, le SCOT prescrit que, dans les lotissements, la superficie moyenne des lots accueillant des

habitations individuelles ne doit pas dépasser 700 m² ; en outre, dans les communes où la pression foncière est forte –ce qui est le cas de la nôtre-, il est recommandé d’adopter une superficie moyenne plus faible.

Pour respecter la loi Littoral, le SCOT recommande de renvoyer le développement de l’urbanisation en arrière des « espaces proches du rivage », si nécessaire « en lien avec les communes rétro-littorales riveraines ».

A l’intérieur de ceux-ci l’extension de l’urbanisation doit en effet rester limitée (voir les critères pour juger qu’une extension est limitée, au § 1-2-4-b ci-dessus) et elle *doit être justifiée et motivée, dans le plan local d’urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l’accueil d’activités économiques exigeant la proximité immédiate de l’eau.*

En milieu déjà urbanisé, les critères pour juger qu’une extension est « limitée » doivent s’apprécier en fonction de l’urbanisation existante (voir les schémas présentés au même §1-2-4-b). De plus, les simples opérations de construction à l’intérieur du tissu urbain existant ne sont considérées comme une extension de l’urbanisation que s’il y a rupture et perte de l’échelle existante (forte densification ou augmentation sensible de la hauteur).

Ces appréciations sont souvent subjectives ; la conclusion ne s’impose pas toujours.

Il semble néanmoins que l’appréciation de ces critères devrait être d’autant plus rigoureuse qu’il s’agit d’espaces particulièrement sensibles, notamment la digue-promenade du Val-André et son arrière-plan, la crête des hauteurs autour de la baie.

Par contre, le permis de construire accordé pour un bâtiment collectif à Dahouët à l’angle de la rue du Gros Tertre et du Chemin de l’Etang viole certainement le critère de l’urbanisation environnante. Mais, il est question depuis plus de 10 ans d’un grand projet d’urbanisme pour le secteur de Dahouët visant notamment à intégrer le nouveau paysage naturel et bâti (ou à construire) du bassin des Salines et son environnement dans un ensemble portuaire à partir du vieux bassin d’échouage et du quai des Terre-neuvas, auquel pourrait aussi s’intégrer l’étang de La Flora. On ne peut pas figer en l’état l’existant. Le projet comportera nécessairement des ouvertures à l’urbanisation avec des règles concernant les coefficients d’emprise au sol et d’occupation des sols qui devront tenir compte des objectifs à la fois de valorisation de l’existant et de développement stratégique en matière d’activité touristique sans violer la loi Littoral. En accordant ce permis de construire, la commune a-t-elle anticipé l’application d’un projet –dont d’ailleurs on ne sait rien- ? Ce n’est certainement pas une bonne méthode et c’est un précédent dangereux. Si de tels projets ne doivent pas être nécessairement exclus aujourd’hui, il s’impose pour le moins de décider de surseoir à statuer.

Les conditions de justification et de motivations, fixées par la loi Littoral à l’égard des de l’extension « limitée » de l’urbanisation comportent une ouverture importante pour notre commune.

Selon cette loi (art. L146-4-II du Code de l’Urbanisme), *les critères de justification et de motivation ne sont pas applicables lorsque l’urbanisation est conforme aux dispositions d’un schéma de cohérence territoriale.*

Ainsi le SCOT souligne **certaines fonctions essentielles** à plusieurs titres à l’échelle du Pays, auxquels les PLU devront être attentifs (fonction urbaine, fonction balnéaire, récréative et touristique, fonction maritime et portuaire), *impliquant parfois de conforter « raisonnablement » l’urbanisation existante, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires.*

Mais faute d’étude de schémas de secteur, le SCOT n’a fait que reconnaître les extensions limitées de l’urbanisation déjà prévues dans les documents d’urbanisme.

Le DOG précise en outre que :

- *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 de puis 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.*

Ainsi, pour toute nouvelle opération envisagée dans les espaces proches du rivage, il convient d’abord d’examiner s’il s’agit d’une extension de l’urbanisation : extension territoriale ou, à l’intérieur du tissu urbain existant, rupture et perte de l’échelle existante. Si l’opération doit être considérée comme une extension de l’urbanisation, il faudra **vérifier que cette extension peut être qualifiée de « limitée »** (§ 1-2-4-b) ; si cela est le cas, elle pourra alors être autorisée si elle est déjà prévue par le PLU de 2004 et respecte les dispositions particulières spécifiées par le DOG (voir ci-dessus) ; à défaut d’être déjà prévue dans le PLU de 2004, **l’extension limitée pourra être considérée comme motivée si elle destinée à satisfaire l’une des fonctions**

essentielles soulignées par le SCOT, mais elle devra néanmoins être justifiée selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Dans son état actuel, le SCOT ne comporte pas de dispositions susceptibles d'être valablement invoquées pour s'abstraire de la règle de justification de toute nouvelle extension « limitée » de l'urbanisation dans les « espaces proches du rivage » ; mais il pourrait par modification être complété par un schéma de secteur soumis au Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc, qui traduirait un projet d'urbanisme comportant un « confortement raisonnable » de l'urbanisation sur les zones à densifier voire une extension limitée en périphérie de la partie agglomérée, comme nous l'avons déjà suggéré pour permettre de concevoir un grand projet d'urbanisme pour Les Monts Colleux.

La même réflexion, mais à plus grande échelle, est proposée pour le projet d'urbanisme à établir pour Dahouët.

Elle sera également proposée pour le projet d'urbanisme du secteur Guémadeuc / Grand Hôtel / Murs Blancs que demande l'AVA depuis plusieurs années.

Le processus de décision qui permettrait ainsi à la commune d'invoquer les dispositions du SCOT rappelées ci-dessus et des documents qui en sont issus est nécessairement long, puisqu'il faut soumettre à la Communauté de communes les projets que la commune entend réaliser sur son territoire pour les intégrer dans un dispositif d'aménagement de l'ensemble du territoire communautaire.

Il ne paraît pas possible de retarder encore la révision du PLU jusqu'au terme du processus proposé pour les grands projets d'urbanisme exigeant de s'affranchir de la règle générale de l'extension « limitée » ; mais il semble nécessaire de mener la réflexion aussi loin que possible et d'établir des avant-projets sommaires, pour que le PLU, tel qu'il aura été modifié, puisse les incorporer en toute cohérence.

2-3 – Un coût du foncier très élevé.

Ce problème est propre à l'ensemble du littoral urbanisé et plus particulièrement sur notre commune.

C'est un problème majeur à l'égard de l'objectif de la mixité sociale, qui appelle des réflexions à partir des données propres à notre territoire communal.

La commune est particulièrement attractive pour des résidents secondaires et, de plus en plus, pour des résidents permanents qui travaillent à distance ou sont appelés à de multiples déplacements,

- par la proximité de Lamballe desservie par les grandes voies routières Rennes/Brest et Caen/Brest, et par le TGV ;
- par la qualité du site et des paysages, le niveau et la qualité des équipements et des services et par la qualité de la vie quotidienne en général.

Or les offres foncières sont faibles en raison de la superficie réduite de la commune dont la plus grande partie utile est soumise aux contraintes de l'extension urbaine « limitée ».

Le coût du foncier crée des déséquilibres graves dans le développement de l'habitat, et, en conséquence, de la population. Ces déséquilibres ne se réfèrent pas seulement au niveau des revenus et à l'âge ; ils concernent aussi le rapport résidents permanents / résidents secondaires.

La commune, réduite à son propre territoire, a peu de moyens pour constituer des réserves foncières à long terme sur des zones non encore urbanisées en vue d'opérations de logements sociaux –soit en locatif, soit en accession à la propriété– comportant une charge foncière bien inférieure à celle du marché.

L'obligation de créer 20% de logement sociaux dans les programmes de plus de 8 logements aura pour effet d'alourdir la charge foncière pour les 80% des autres logements.

La mise en œuvre de la politique de l'habitat qui sera arrêtée dans le cadre de la révision du PLU ne pourra être obtenue par le seul respect de cette obligation.

La conclusion de ce constat, que l'AVA propose depuis un certain nombre d'années, est qu'il ne peut y avoir de politique de développement harmonieux de l'habitat qu'au niveau communautaire.

A la demande des élus locaux et régionaux, l'Etat a créé pour la Bretagne -comme il l'a fait pour d'autres Régions- un établissement public foncier dénommé « *Foncier de Bretagne* » dont l'objet est l'acquisition de réserves foncières dans le but de contribuer à la régulation du marché de l'immobilier et à la maîtrise des espaces fonciers. En 2006, la Communauté de communes Côte de Penthièvre avait adhéré à ce projet. L'AVA avait présenté un avis de principe très favorable à la création d'un tel organisme, mais assorti de fortes réserves sur son mode de financement par une augmentation des impôts locaux. Le bien-fondé de ces réserves est aujourd'hui confirmé par le refus de ce financement en novembre 2010 par une minorité des élus communautaires ; il est probable que de telles réserves se manifesteront ailleurs, ce qui freinera le développement des moyens d'intervention de « *Foncier Bretagne* ». Mais l'outil existe et il a une utilité incontestable ; c'est à la Communauté de communes qu'il revient de demander son intervention dans le cadre d'une politique communautaire de l'habitat.

2-4 – Une population âgée.

La population des résidents permanents est plus âgée qu'ailleurs :

- la population native de la commune voit les jeunes générations la quitter en raison du coût du foncier et de l'insuffisance des emplois rémunérateurs qui y sont offerts pour y faire face ;
- les apports de l'extérieur sont principalement constitués de retraités qui s'installent sur leur lieu de vacances ou qui « reviennent au pays ».

Ce constat doit nous questionner. En dépit de l'objectif général de mixité sociale qui s'impose ici comme ailleurs, la commune peut-elle légitimement renoncer à l'objectif d'une meilleure mixité sur le critère de l'âge ?

La politique de développement des logements sociaux dont le critère est le niveau des revenus est une politique qui s'impose sur tout le territoire national ; l'obligation faite par le SCOT de création de 20% de logements sociaux dans tous les nouveaux programmes de 8 logements au moins est l'un des moyens de mise en œuvre de cette politique. Permettra-t-elle de créer suffisamment de logements sociaux offerts à des ménages jeunes pour assurer un meilleur équilibrage de la population à l'égard du critère de l'âge ? Faut-il en outre poursuivre une politique de logements sociaux locatifs ?

D'autre part, quelle politique d'accueil des personnes âgées faut-il promouvoir ? Faut-il créer des structures d'accueil au-delà des besoins propres de la population ? La question se pose pour les « résidences seniors » du type de celle qui se crée sur l'ancien terrain communal des services techniques et de sécurité. Elle se pose aussi pour la création de structures à caractère social.

On peut décider que la population des retraités plus ou moins âgés constitue un élément important de la vitalité économique de la commune, relativisant l'objectif de mixité sur le critère de l'âge : c'est en effet un créneau qui ne peut que croître.

Le choix inverse peut-être fait : freiner les apports dans la population de personnes âgées dont le flux naturel (retour au pays – résidents secondaires devenant résidents permanents) est déjà très largement suffisant.

2-5 – L'importance des résidences secondaires.

Plus de la moitié des résidences de la commune sont des résidences secondaires. Est-ce une force plus qu'une faiblesse ?

Les résidences et les résidents secondaires sont à la base de l'économie locale (voir le document AVA sur la politique de l'économie touristique de mars 2010) : les résidences par le chiffre d'affaires qu'elles génèrent dans les activités du bâtiment, et par les impôts fonciers qu'elles supportent au bénéfice du budget communal – les résidents par l'importance de cette clientèle pour les commerces et les services.

Les résidents secondaires traditionnels de notre commune, qui est encore une station très familiale, lui apportent une population d'âge très ouvert, caractérisée par l'importance des jeunes.

L'évolution dans le caractère des résidences secondaires tend à changer la donne :

- la construction d'immeubles collectifs qui sollicite moins les entreprises locales ;
- une clientèle moins familiale et moins intégrée à la vie locale.

Les ressources fiscales directes ou indirectes que génèrent les résidences et les résidents secondaires justifient sans doute largement les investissements qu'ils imposent (voies, réseaux, infrastructures diverses) et la charge de leur entretien. De ce point de vue, avec la structure actuelle de la fiscalité locale, les résidences et les résidents secondaires sont une force, et elle sera d'autant plus marquée que la mixité dans la localisation résidents permanents / résidents secondaires s'améliorera.

Mais, sur le plan de la vie sociale, il est évident que l'importance relative de la population des résidents secondaires par rapport à celle des résidents permanents est déterminante.

Encore faut-il distinguer d'une part les résidents traditionnels familiaux qui ont d'anciennes et fortes attaches avec la cité, d'autre part une nouvelle clientèle de résidents secondaires plus touristes que citoyens (voir le document AVA sur la politique de l'économie touristique).

L'AVA souhaite que les résidents secondaires soient considérés et se considèrent comme de véritables citoyens plénevalandréens ; c'est une population dont la majorité ne vote pas ici, mais le vote n'est qu'un élément de la citoyenneté. L'élément principal de la citoyenneté est l'intérêt porté et manifesté à la vie de la cité, telle qu'elle est aujourd'hui, dont il faut constamment poursuivre l'amélioration, telle qu'on peut la souhaiter pour demain avec une vision à long terme -celle du « développement durable »- et une volonté réelle de la préparer. L'AVA s'efforce d'apporter à tous ceux de ses membres qui sont résidents secondaires les moyens d'y réfléchir et d'agir, directement ou par ses représentants, pour être des citoyens actifs, comme il est souhaitable que le soient tous ses autres membres résidents permanents. Un autre élément de la citoyenneté -très concret- est le paiement des impôts fonciers : les résidents secondaires y participent exactement dans les mêmes conditions que les résidents permanents.

L'objectif de la mixité de l'habitat sur le critère résidents permanents / résidents secondaires doit prendre en compte la palette des résidents secondaires telle qu'elle est et telle qu'on souhaite la voir évoluer.

III – Les grandes orientations du PADD.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) comporte cinq documents obligatoires :

- le Rapport de présentation,
- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD),
- des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP),
- le Règlement et ses documents graphiques,
- des annexes.

Le PADD est la pièce maîtresse du PLU.

Le Rapport de présentation comporte l'analyse de la situation actuelle et ses perspectives d'évolution ; c'est sur cette analyse que se fondent les motifs qui conduiront à la définition du PADD.

Lorsque l'AVA avait interrogé les candidats aux élections municipales sur la question de la politique communautaire de l'habitat, monsieur J.-Y. Lebas avait répondu : « *Notre PLU devra intégrer les grandes orientations du SCOT du Pays de Saint-Brieuc, tout en tenant compte des spécificités de notre commune.* » (voir n°22 de *La Lettre de l'AVA* oct. 2008). A cette fin, sont rappelées sous le titre II ci-dessus des réflexions sur ces spécificités, telles que nous les avons présentées au cours de ces cinq dernières années et que nous souhaitons voir prendre en compte dans l'élaboration du Rapport de présentation.

Le PADD exprime la politique d'urbanisme de la commune, les orientations de la municipalité pour les années à venir jusqu'au terme de la mandature et bien au-delà puisque tout projet d'urbanisme exige une vue à long terme. La politique de l'habitat est l'élément déterminant de la politique d'urbanisme.

Le PADD est le document destiné à l'ensemble des citoyens, ce qui conduit l'AVA à mettre l'accent, dans les travaux de révision du PLU auxquels elle demande à être associée, sur l'élaboration du nouveau PADD en toute transparence à l'égard du public.

Suivant les recommandations de l'Administration, **ce document doit éviter d'être trop technique et trop complexe, mais éviter en même temps de s'en tenir à des orientations générales stéréotypées sans amorce de traductions directes.**

Pour répondre à cet objectif, sont présentées sous ce titre des propositions d'orientations pour un projet de développement de l'habitat à inscrire dans le PADD. Sous le titre IV, seront présentées des propositions de « traductions directes » dont les « amorces » doivent se trouver dans le PADD.

Nous avons retenu a priori la structure du PADD telle qu'elle a été envisagée par la décision de procéder à la révision du PLU prise par le Conseil municipal dans sa séance du 2 mars 2009 (voir le n°33 de *La Lettre de l'AVA* – déc.2010) :

- structurer le développement urbain en intégrant les objectifs fixés de mixité des fonctions urbaines et de mixité sociale du logement,
- préserver le cadre de vie,
- renforcer le potentiel économique de la commune.

Les réflexions et orientations proposées pour l'habitat seront donc présentées ci-après sous deux titres :

- la mixité des fonctions urbaines,
- la mixité sociale du logement.

Rappelons que ces réflexions et orientations ainsi proposées ne sont qu'une première approche du PADD à élaborer : il s'agit, à ce stade, de contribuer au démarrage de la concertation attendue et du débat public. A l'issue de la première phase de la concertation, qui nous aura amenés à entendre et prendre en compte les informations complémentaires que nous y recueillerons et les points de vue qu'y présenteront et défendront les autres intervenants, nous réviserons les réflexions et propositions proposées dans cette première approche.

3-1 – La mixité des fonctions urbaines.

Les fonctions urbaines peuvent être regroupées sous trois rubriques : l'habitat, les espaces publics, les services.

3-1-1 – L'habitat, fonction de base de l'urbanisme.

La mixité de l'habitat en référence au niveau des revenus, tant des actifs que des retraités et autres personnes âgées, dont l'approche de l'objectif de mixité exige une intervention déterminante de la puissance publique, fait l'objet du sous-titre « 3-2 – la mixité sociale du logement ».

Ne sont évoqués ici que les problèmes de la mixité de l'habitat des résidents permanents / résidents secondaires, et de la mixité sur le critère de l'âge qui relèvent essentiellement sinon exclusivement de la structure de l'urbanisme et de ses règles.

Les structures et règles d'urbanisme ne peuvent **favoriser la mixité résidents permanents / résidents secondaires** que très indirectement.

La première orientation à retenir à cette fin est sans doute celle :

- **d'assurer au mieux sur tout le territoire de la commune une facilité et une qualité de vie quotidienne sur toute l'année afin que les résidents permanents n'hésitent pas à venir vivre sur le pôle du Val-André ;**
- **d'assurer au mieux les liaisons à partir de tout le territoire communal vers la plage, vers les équipements balnéaires, nautiques et récréatifs, afin que les résidents secondaires hésitent moins à s'installer un peu loin de la plage.**

L'une des orientations fixées par le SCOT (4-2) est d'assurer le maintien des équipements et services de proximité sur le littoral tout au long de l'année. La difficulté est que les services de proximité ne peuvent être assurés tout au long de l'année que dans la mesure où il y a sur place des résidents permanents, et qu'il n'y a de résidents permanents que si ces services existent. Cette orientation et l'objectif de la mixité résidents permanents / résidents secondaires se confondent donc.

Les structures de l'urbanisme (voies et espaces publics – équipements) et les services urbains (transports collectifs – police des voies et espaces publics) sont des moyens aux fins de la mixité que la commune maîtrise complètement ; les arbitrages à faire relèvent de l'autorité communale.

Pour les services de proximité qui relèvent de l'initiative privée, les nouvelles dispositions introduites par la loi « Grenelle II » (art. L123-1-5 §7°bis du code de l'urbanisme) permettent au règlement du PLU d'*identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif* (notamment des règles spécifiques d'accès et de stationnement sur certaines parcelles).

Pour l'habitat, il ne peut exister de règles d'urbanisme propres aux résidences principales et aux résidences secondaires. On ne peut qu'observer quels sont les besoins dominants des uns et des autres en matière de type d'habitat : logement individuel /logement collectif – espaces privatifs non bâtis plus ou moins importants – tolérances de voisinage et de distances à l'égard des services quotidiens ... etc., C'est ainsi qu'on constate que les résidents permanents avec enfants au foyer préfèrent souvent l'habitat individuel ; qu'on observe que la nouvelle clientèle des résidents secondaires tend à la solution de l'habitat collectif. Par la diversité des règles d'occupation des sols sur les zones il est possible de répondre aux préférences observées des uns et des autres et ainsi tenter de favoriser une certaine mixité.

Il est également possible d'agir sur la taille des logements : le nouvel article. L123-1-5 §15° du code de l'urbanisme permet en effet de *délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale*, fixée par le règlement du PLU.

Mais il faudrait aussi songer à promouvoir les logements intermédiaires, malheureusement encore peu développés dans notre commune à ce jour, qui concilient à la fois la densité et l'intimité.

On ne peut donc que proposer de retenir une orientation générale de diversité dans la réglementation de la densité de l'habitat sur les zones du PLU, en tenant compte de la contrainte de l'«extension limitée de l'urbanisation» sur le périmètre des espaces« proche du rivage » et de l'objectif général d'une densité renforcée en arrière de ce périmètre.

Pour la mixité sur le critère de l'âge, la question des équipements et services facilitant les déplacements est particulièrement importante pour rendre possible aux personnes âgées de vivre sur une plus grande partie du territoire. L'orientation proposée concernant la mixité résidents permanents / résidents secondaires concerne donc aussi la mixité sur le critère de l'âge. Le regroupement des écoles, justifié par ailleurs sur le plan pédagogique, n'y a pas contribué.

Mais, sur ce critère, un point appelle pour notre commune une attention particulière, celui des structures de logement propres aux personnes âgées qui relèvent de l'initiative privée : les résidences dites « seniors ». Faut-il aller au-delà de ce qui a été autorisé au centre-bourg sur l'ancien terrain communal des services techniques et de sécurité ? Si on va au-delà, faut-il choisir une implantation hors du centre-bourg, c'est-à-dire en pratique au Val-André ?

3-1-2 – Les espaces publics.

L'objectif de la mixité de l'habitat conduit à l'orientation proposée d'une structure de voies de circulation, d'espaces de stationnement et d'itinéraires cyclistes et piétons assurant au mieux **la liaison entre les trois pôles actuels de la commune en vue de tendre à les fondre en une véritable cité, c'est-à-dire un territoire sur**

lequel existe un vouloir « vivre ensemble ». Mais ce n'est qu'un aspect de la fonction urbaine des espaces publics.

L'AVA a déjà attiré l'attention sur le rôle des espaces publics autres que les voies de liaison et les espaces de stationnement : les places publiques, les parcs et jardins publics, et les lieux de promenade pédestre. En complément du document AVA concernant « Les transports et les déplacements », qui vient d'être révisé, un petit document regroupera les réflexions et propositions déjà présentées sur les espaces publics autres que ceux réservés aux déplacements. **La fonction de ces espaces est liée au caractère de l'habitat du secteur concerné, et la mixité recherchée dans ce domaine conduit à l'accompagner par des espaces publics répondant aux besoins de tous les habitants.**

Le centre-bourg dispose de deux places qui répondent aux besoins des habitants, plus un grand espace le long du Bd. Kennedy qui pourrait être aménagé pour répondre à de nouveaux besoins.

Le Val-André n'a pas de place autre que celle de l'Amirauté qui est un parking : il y a là un problème auquel il nous paraît impératif de répondre dans les meilleurs délais.

Pour Dahouët, la question doit être posée dans le cadre d'un grand projet d'urbanisme de rénovation, valorisation et extension de ce pôle.

Les espaces publics comprennent aussi les parcs, jardins et lieux de promenade ; pour ceux-là, la réponse aux besoins est largement déterminée par la topographie et par l'existant à protéger et à valoriser, mais il reste pourtant une place à une politique volontariste spécialement dans le cadre de grands projets d'urbanisme.

3-1-3 – Les services.

Les services ne relèvent du PLU que par les équipements qu'il faut créer ou aménager pour répondre aux besoins de types de population plus imbriqués par la mixité recherchée, mais qui conservent leur spécificité.

Chacun des trois pôles de la commune a son caractère propre :

- le centre-bourg, pôle principal de commerces et de services,
- le Val-André, une station balnéaire,
- Dahouët, un port,

et les efforts qui seront faits pour les intégrer en une véritable cité ne les effaceront pas.

Si toutefois le centre-bourg doit rester le pôle principal des commerces et des services, il est nécessaire que soient assurés tout au long de l'année sur chacun des autres pôles des commerces et des services de proximité pour les besoins de la vie courante (orientation du SCOT – DOG 4-2) ; il convient de réfléchir à quels niveaux se situe cette nécessité pour le Val-André et pour Dahouët. Même lorsqu'il s'agit de commerces et de services relevant de l'initiative privée, la municipalité n'est pas totalement désarmée ; c'est ainsi qu'elle décide de la fréquence des marchés au Val-André (fonction de la place de l'Amirauté).

Pour les commerces et services du centre-bourg qu'on ne peut en pratique trouver sur les deux autres pôles, c'est dans la qualité des liaisons entre les trois pôles qu'on trouvera la réponse.

3-2 – La mixité sociale du logement.

Les Orientations générales du SCOT rappelées plus haut (1-3-2) visent à favoriser la mixité sociale

- en favorisant une dynamique de projets urbains,
- en s'appuyant sur des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH),
- en imposant la construction de logements sociaux dans les opérations nouvelles.

3-2-1 – Une dynamique de projets urbains.

Il est recommandé aux communes par le SCOT d'engager des discussions avec les porteurs de projets d'aménagement et de construction d'importance pour réaliser de véritables projets urbains. A travers l'élaboration d'un cahier des charges, les porteurs de projet seront incités à produire des formes urbaines diversifiées, une variété de types de logements, **la production de logements sociaux**, d'équipements et de services lorsque le projet le justifie.

En fait les porteurs privés ne concevront pas et ne proposeront pas à la commune de tels projets si le PLU ne comporte pas un cadre suffisamment précis constituant une amorce de cahier des charges. A défaut, c'est à la commune de prendre l'initiative d'un appel à projet.

Au cours de l'élaboration du projet de complexe touristique « Les Thermes du Val-André », l'AVA avait proposé de renoncer à la constructibilité du haut du parc de La Villa Notre-Dame et de reporter les trois grandes villas qui sont en cours de construction (50 logements) sur le terrain de camping municipal dans le cadre d'un

grand projet d'urbanisme pour Les Monts Colleux. C'est en fait un tel type de projet que vise le SCOT, dans lequel des logements sociaux doivent trouver leur place.

L'AVA demande que soient inscrits au PLU révisé trois grands projets :

- pour Dahouët,
- pour le secteur Guémadeuc / Grand Hôtel / Murs Blancs,
- pour les Monts Colleux.

Les orientations de tels projets devraient être fixées par le PADD, leur cahier des charges figurant dans les « Orientations d'aménagement et de Programmation (OAP) ».

3-2-2 – Le Programme Local de l'Habitat (PLH).

Le PLH est le document stratégique et opérationnel de la politique de l'habitat de la Communauté de communes. C'est un document élaboré pour 6 ans ; il comprend des orientations fondées sur un diagnostic et il fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteur géographique.

Le PLH de la Communauté de communes Côte de Penthièvre a été défini avec un champ d'action très restreint. Il est arrivé à son terme et il doit faire l'objet d'une nouvelle élaboration : le SCOT prescrit que les PLH doivent être actualisés dans les délais les plus brefs. Le nouveau PLH, définissant les objectifs et les principes d'une politique de l'habitat, comportera un programme d'actions détaillé indiquant par commune :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives aux dispositions à insérer dans le PLU :
 - emplacements à réserver en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit ;
 - délimitation, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ;
 - délimitation, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (article L123-1-5 §16° du code de l'urbanisme). Il s'agira notamment de la mise en œuvre de la règle fixée par le SCOT des 20% de logements sociaux dans les opérations comportant 8 logements et plus.

Le moment venu, le PLU devra être éventuellement modifié pour tenir compte de ce programme d'actions. En attendant, dans le respect **des orientations générales concernant l'habitat arrêtées par le PADD du PLU révisé, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) devront définir les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les quartiers de la commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.**

3-2-3 – La règle des 20% de logements sociaux dans les programmes de 8 logements et plus.

Sur cette question, nous renvoyons à la « Fiche n°1 : SCOT et logement social » établi par le Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc à l'attention des élus et de toutes les personnes associées à la révision du PLU. Elle est reproduite en annexe.

Le SCOT vise « toute opération ». Se pose donc la question de savoir si les « résidences de tourisme » dans leur formulation juridique actuelle y sont soumises : elle se pose pour l'avant-projet de reconstruction du Grand Hôtel pour laquelle cette formule juridique, déterminée par des motifs fiscaux, est actuellement retenue.

Le SCOT a prévu que dans la définition des logements sociaux au titre de la règle des 20% puissent être pris en compte des logements en accession à la propriété, sans pourtant que la fiche en présente l'application pratique. Il semble pourtant, a priori, que, dans les opérations des promoteurs soumises à la règle, la formule de l'accession à la propriété sera souvent retenue. La formule de la vente en l'état future d'achèvement (VEFA) devrait cependant leur permettre de réserver certains logements à des organismes sociaux.

En tout état de cause, les promoteurs devraient être incités à concevoir leurs opérations dans le cadre de « projets urbains » (voir 3-2-1 ci-dessus).

Le PADD doit en tenir compte dans les orientations qu'il arrête concernant l'habitat, mais la règle des 20%, elle-même, ne sera rendue « opposable » par le règlement, ainsi que le permet la rédaction du nouvel article L123-1-5 §16° du code de l'urbanisme, cité au § 3-2-2 ci-dessus.

IV – Les traductions directes du PADD dans le PLU.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) exprime la politique d'urbanisme de la commune par des orientations dont l'expression doit éviter d'être trop technique et complexe pour qu'il reste accessible à l'intelligence du public, mais « **éviter en même temps de s'en tenir à des orientations stéréotypées sans amorce de traductions directes** ».

Sous le présent titre, sont présentées des « traductions » qui sous-tendent les propositions d'orientation présentées sous le titre précédent, certaines y ayant d'ailleurs été déjà esquissées.

En l'état des réflexions proposées, ce titre a nécessairement un caractère provisoire puisque, logiquement, les « traductions directes » découlent des orientations qui seront retenues au cours des travaux d'élaboration du PADD ; mais on ne peut réfléchir utilement à des orientations sans avoir à l'esprit ce à quoi elles mènent.

4-1 – La mixité des fonctions urbaines.

L'orientation à inscrire dans le PADD, qui paraît fondamentale, est sans doute celle

- d'assurer au mieux sur tout le territoire de la commune une facilité et une qualité de la vie quotidienne sur toute l'année,
- d'assurer au mieux les liaisons entre les trois pôles de la commune.

Au titre de la qualité de la vie quotidienne, cette orientation conduit à des « traductions » sur le plan des infrastructures et sur celui des commerces et des services.

Sur le plan des infrastructures, sont en cause les voies de circulation et les espaces de stationnement, qui font l'objet du document AVA sur les transports et déplacements, auquel on se reportera : assurer la fluidité de la circulation interne des véhicules – favoriser les déplacements piétonniers et cyclistes. Ces « traductions » relèvent directement du PLU.

Sur le plan des services, les « traductions » de l'orientation proposée relèvent principalement de l'initiative privée, comme on l'a noté plus haut. Toutefois, comme indiqué au § 3-1-1 ci-dessus, le règlement du PLU peut *identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif.*

En outre, l'autorité municipale n'est pas totalement désarmée. C'est ainsi que, pour le Val-André, comme on l'a déjà suggéré, la municipalité peut contrer l'insuffisance des commerces de proximité quotidienne en décidant, par exemple, qu'en saison le marché de la place de l'Amirauté se tienne deux fois par semaine.

Récemment, le bureau de poste du Val-André a été définitivement fermé ; mais la municipalité, en concertation avec la Poste, peut charger l'Office du Tourisme d'assurer certains services (comme il le fait pour la SNCF).

En outre, comme indiqué dans le document « Transports et déplacements », il faudrait, pour favoriser l'usage du vélo, que s'implante au Val-André, **un loueur de vélos** qui fasse aussi la réparation de tous vélos ; à défaut d'initiative privée, la Mairie pourrait ainsi créer le service et en concéder l'exploitation.

L'objectif de la mixité de l'habitat sur l'ensemble du territoire communal n'exclut pas de cibler certaines infrastructures de loisirs, celles qui sont liées au rivage naturellement, mais aussi des infrastructures de promenade pédestre en fonction du site (le vallon de La Flora pour son caractère champêtre – la Promenade du Levant pour le paysage maritime - ...etc.), ou en fonction de la fréquentation à favoriser (la digue-promenade – le quai des Terre-neuvas), ou peut-être à décourager (par exemple pour des motifs de sécurité). Une orientation du PADD peut justifier un tel ciblage, qui aura sa « traduction » dans les OAP et/ou le Règlement du PLU.

L'objectif de la mixité des fonctions urbaines doit être utilement pris en compte dans le cadre de « la dynamique des projets urbains » que le SCOT recommande (voir 3-2-1 ci-dessus)

4-2-La mixité sociale du logement.

Sans attendre la révision du Programme Local de l'Habitat (PLH) communautaire, l'objectif de mixité sociale pourrait conduire à identifier dans les documents du PLU la localisation des espaces qui pourront être affectés à des programmes spécifiques de logements sociaux et, éventuellement, à y constituer des réserves foncières.

L'orientation qui pourrait être inscrite dans le PADD, suivant laquelle devrait être désormais encouragée la production de logements sociaux dans l'élaboration des « projets urbains » recommandés par le SCOT, conduirait également à identifier au PLU les espaces sur lesquels de tels projets pourraient s'établir. A priori, du point de vue actuel de l'AVA, c'est principalement sur les trois secteurs pour lesquels sont demandés de grands projets d'urbanisme (Dahouët – Le Guémadeuc / le Grand Hôtel / Les Murs Blancs – Les Monts Colleux) qu'il conviendrait de prévoir d'implanter de tels sous-projets urbains.

Ces trois grands projets d'urbanisme feront l'objet ultérieurement l'objet d'un autre document AVA.