

Expansion de l'urbanisation

Description de l'activité

Définition

L'étalement urbain est la progression des surfaces urbanisées à la périphérie des villes. Cela concerne, habitat, en grande partie des maisons individuelles, mais aussi de nombreuses entreprises qui nécessitent de grandes surfaces et parmi elles des centres commerciaux. Dans tous ces espaces desservis par la voiture individuelle, une part importante de l'espace utilisé est attribuée aux voies et aux parkings asphaltés.

Les pratiques

Récemment, Erquy, grâce au développement de la pêche (criée, extension successive du port de pêche...), à sa récente vocation touristique familiale (campings, commerces, rénovation du centre-ville en 2010) et son excellente desserte routière, s'est fortement développé. De nombreux lotissements, accueillant principalement une population de retraités, mais aussi de plus jeunes attirés par la proximité du bassin d'emplois de Lamballe, ont été créés. C'est également le cas pour Saint-Cast-le-Guildo.

Plévenon, plus à l'écart des axes routiers principaux et malgré la récente réhabilitation du site du Cap Fréhel, ne s'est que très peu développé. Le bourg s'étoffe surtout en zone urbaine ou dans les hameaux sous forme de pavillons individuels pour une population vieillissante.

Plurien, au noyau urbain patrimonial très restreint, reste comme Fréhel, Pléboulle et Matignon une commune rurale au fort potentiel agricole. Depuis quelques années, une forte politique foncière a permis à sa population d'augmenter. Cette croissance rapide n'est pas sans poser des problèmes d'insertion dans le paysage de ces nouvelles constructions (lotissements communaux ou privés, zones d'activités artisanales).

Cette expansion urbaine est dû à l'accroissement démographique des communes qui ont besoin de logement pour les gens vivants à l'année mais aussi en grande partie à l'attrait touristique de ces communes qui poussent beaucoup de gens à construire des résidences secondaires. On assiste également à un phénomène de desserrement des ménages. De moins en moins de personnes vivent sous le même toit, entraînant un besoin de nouveaux logements, sans population supplémentaire. Par exemple, la commune de Saint-Cast-le-Guildo construit énormément, mais perd chaque année de la population (Tableau 1).



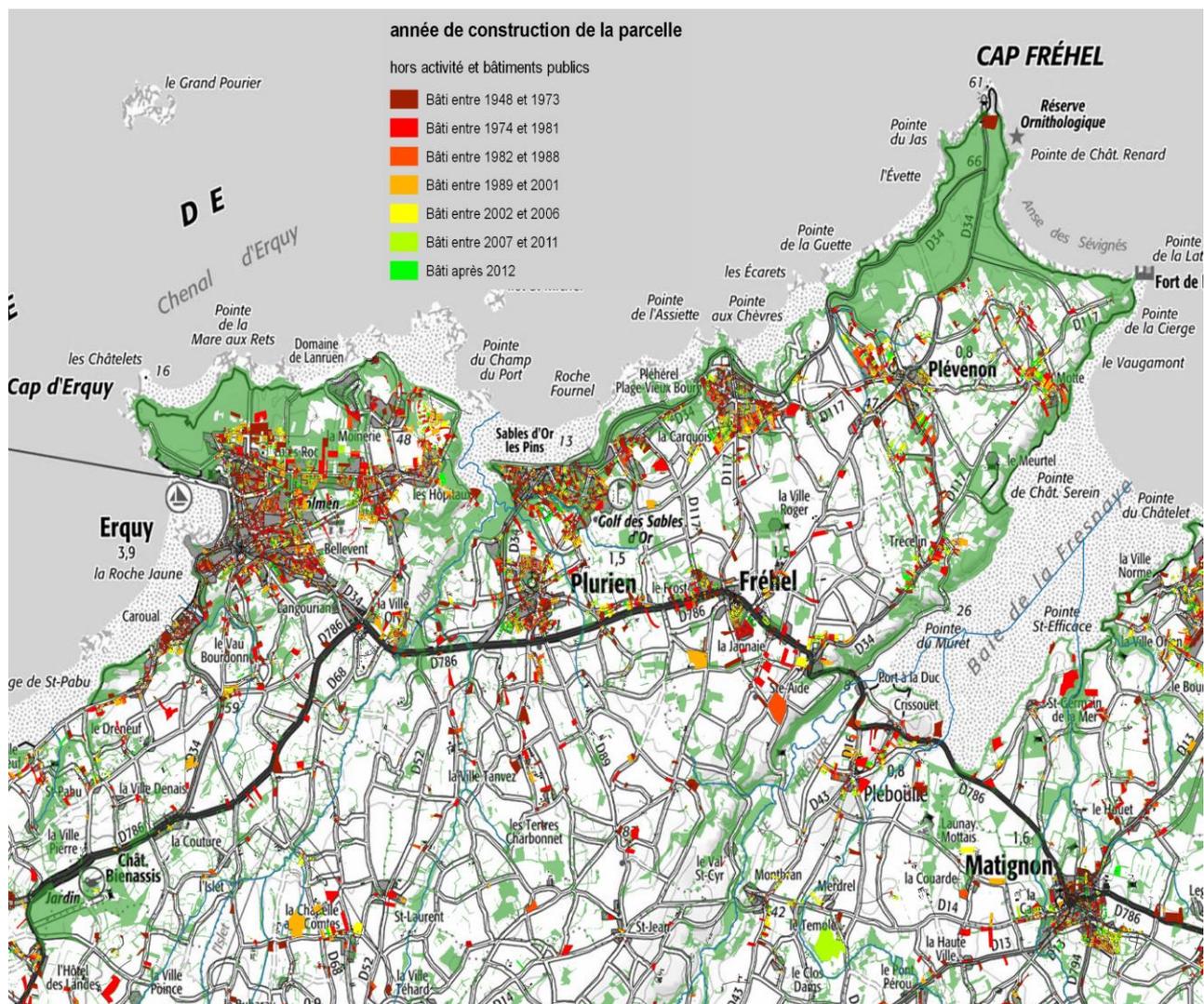
L'activité sur le site Natura 2000

Spatialisation de l'activité

La cartographie nous permet de lire une progression de l'urbanisation qui s'accélère énormément ces cinquante dernières années.

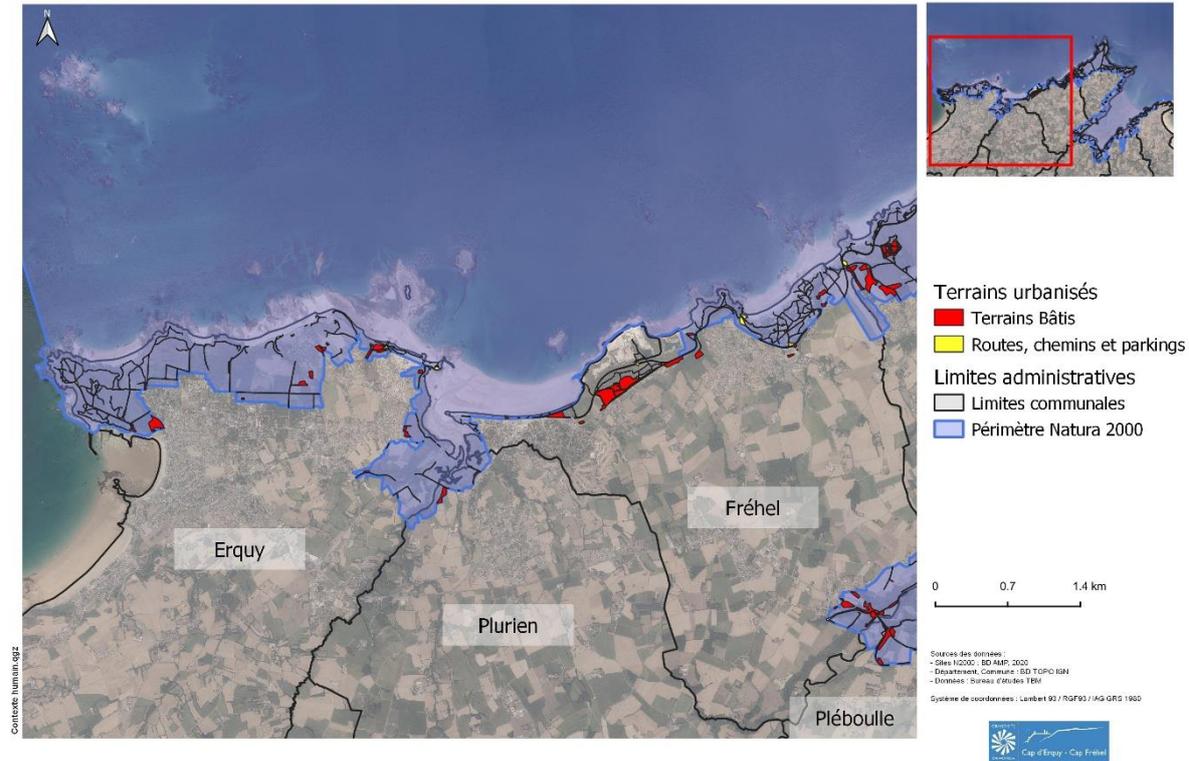
Entre 1948 et 1981, l'urbanisation est marquée par l'étalement urbain le long des voiries.

Depuis 2002, c'est le renforcement des centre-bourgs et hameaux qui est le plus caractéristique.

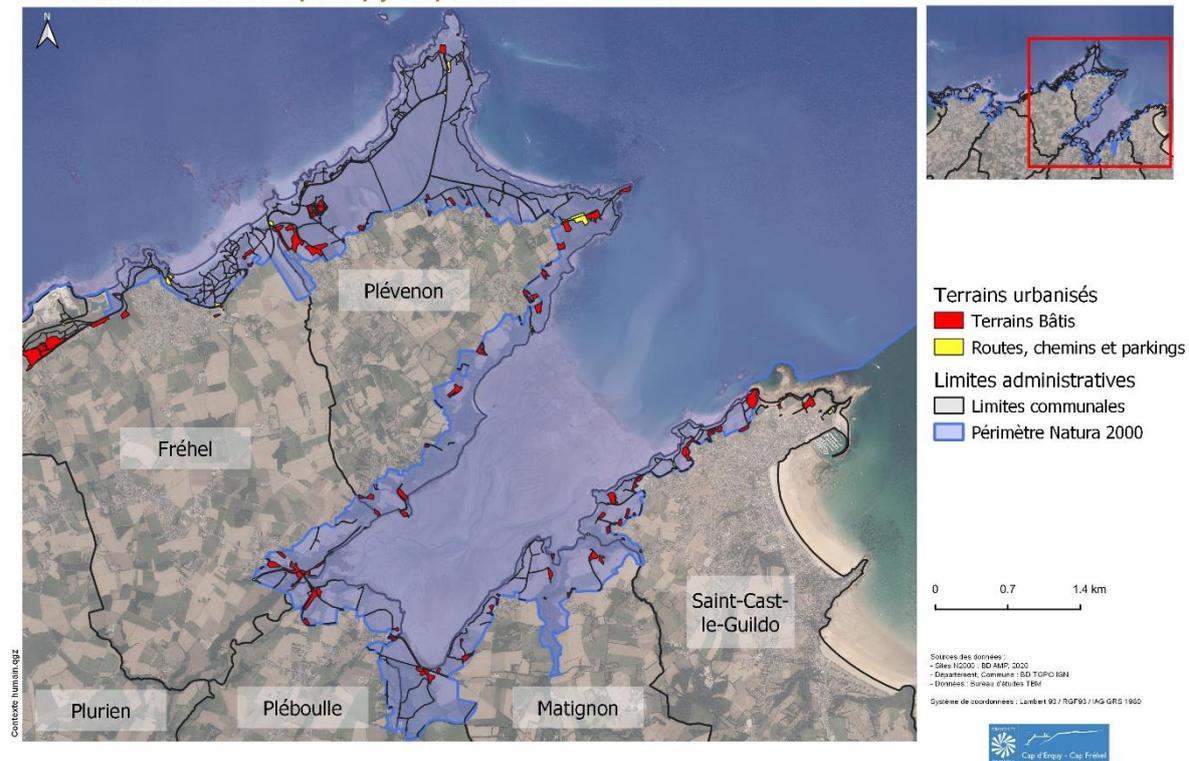


Carte 1 : Etalement urbain en fonction des années sur le territoire du site Natura 2000 Cap d'Erquy – Cap Fréhel (Source : DDTM 2018)

Les surfaces bâties sont réparties de façon homogène le long du site Natura 2000. Les sites sauvegardés de la construction sont principalement le Cap d'Erquy et le Cap Fréhel (Carte 2 et 3). Des centres bâtis se situent à proximité du site Natura 2000, notamment le bourg d'Erquy, les Hôpitaux (Erquy), Sables-d'Or-les-Pins (Fréhel), Pléhérel (Fréhel), La Motte (Plévenon), Trécelin (Plévenon), Port à la duc (Fréhel et Pléboulle), Crissouët (Pléboulle), Le Clapet (Pléboulle), Saint-Germain de la Mer (Matignon) et Saint-Cast-le-Guido.



Carte 2 : Terrains bâtis et infrastructures de transport à l'Ouest du site Natura 2000 Cap d'Erquy – Cap Fréhel



Carte 3 : Terrains bâtis et infrastructures de transport à l'Est du site Natura 2000 Cap d'Erquy – Cap Fréhel

Acteurs et pratiquants

Les communes avec les PLU et les collectivités avec les PLUI, ainsi que certains propriétaires privés.

Eléments quantitatifs

D'une manière générale, la promulgation des lois Grenelle, SRU, loi du littoral et Alur, la mise en place du Scot du pays de Dinan et de Saint-Brieuc et l'application plus stricte de la loi Littoral a permis de maîtriser le mitage des campagnes et de réduire l'extension urbaine. Par ailleurs, la mise en place récente d'une AVAP sur le centre d'Erquy devrait être garante d'une meilleure qualité architecturale à l'avenir.

Le résultat de l'application de ces procédures devrait porter ses fruits dans les années à venir. Toutefois, les évolutions urbaines, parfois menées au coup par coup, sans réflexion globale, posent le problème de leurs qualités architecturales et urbaines, de leurs insertions dans le site et de la pertinence des aménagements urbains qui les accompagnent.

Au cours des dernières décennies, on constate une tendance à l'augmentation des constructions sur la côte. La façade maritime ne représente que 15,3% de la superficie du département mais 44% du parc de logements. La côte concentre 66% des résidences secondaires du département dont le taux dépasse les 60% du nombre total de logements dans plusieurs communes.

Entre 1977 et le début des années 2000, l'artificialisation des sols des communes littorales des Côtes-d'Armor a plus que doublé, passant de 10 000 ha de surface artificialisée à 23 000 ha. Cela représente l'équivalent de la superficie de 12 communes. Le prix du foncier des communes littorales est nettement supérieur à la moyenne départementale. En 2013, le prix moyen des terrains à bâtir sur le département était de 63€/m². En Centre-Bretagne le prix moyen était au alentour de 20€/m², et pour les communes littorales les prix variaient entre 45 et 150€/m², et pouvant même atteindre les 400€/m².

Sur l'ex Communauté de Communes Côte de Penthièvre (Erquy et Plurien), entre 2004 et 2014, la consommation annuelle moyenne est de 15,3 ha par an afin de construire des habitats et de 1,1ha pour les activités. Ces espaces nouvellement artificialisés l'ont été principalement au détriment des terres agricoles, en particulier dans le cas de l'activité économique. La maîtrise de la consommation d'espace apparaît donc comme un enjeu primordial, afin de limiter l'étalement urbain et le grignotage des terres agricoles. 62% des espaces artificialisés pour l'habitat l'ont été sur des terrains agricoles (75% dans le cas de l'activité).

Cependant, la problématique est la même au niveau du grignotage des terres agricoles. Notons également, le faible accroissement démographique des communes du site appartenant à Dinan Agglomération, qui sont parfois négatifs ou proche de 0%. Ces territoires littoraux connaissent, pour autant, des dynamiques constructives élevées, parfois supérieures à 2%. Du côté des communes de Lamballe Terre & Mer, le parc de résidences principales augmente plus vite que l'augmentation de la population.

Au niveau du Pays de Saint-Brieuc, on assiste à une accélération de la dynamique de construction, +14,2% de logement entre 1999 et 2008 (Figure 1).

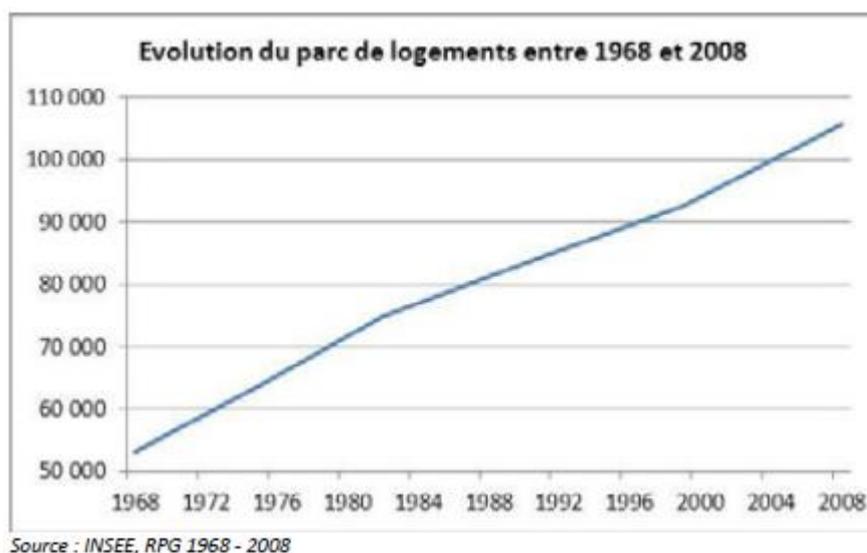


Figure 1 : Evolution du parc de logements entre 1968 et 2008 sur le Pays de Saint-Brieuc

On assiste également à un phénomène de desserrement des ménages. De moins en moins de personnes vivent sous le même toit, entraînant un besoin de nouveaux logements, sans population supplémentaire. Par exemple, la commune de Saint-Cast-le-Guildo construit énormément, mais perd chaque année de la population (Tableau 1).

Tableau 1 : Evolution de la population et du parc de logement sur 3 communes du site Natura 2000 entre 2007 et 2017 (Source : Dinan Agglomération).

	2007-2017	
Erquy	+140 habitants	+ 421 logements
Plurien	+ 121 habitants	+ 163 logements
Saint-Cast-le-Guildo	- 95 habitants	+ 414 logements

Près de la moitié des résidences principales représente des logements achevés avant 1974 dont 28,7% avant 1949. Cependant, ce constat est à relativiser par rapport aux valeurs observées dans les Côtes d'Armor où plus de 30% des logements principaux ont été achevés avant 1949.

Les résidences principales ne représentent que 49,7% des résidences des communes de l'Ex Communauté de communes de Côte de Penthièvre, ce chiffre est au-dessous des moyennes départementale (77,3%) et régionale (80,3%). Au sein de l'ex communauté de communes de Matignon, 65% des nouveaux logements sont des résidences secondaires. La dynamique constructive est, de fait, essentiellement due à l'attractivité touristique du territoire, n'impliquant un apport de population permanente que modéré, comme analysé précédemment.

Les communes du site Natura 2000 ont des variations de pourcentage d'occupation du sol les unes par rapport aux autres. Les communes les plus peuplées comme Erquy et Saint-Cast-le-Guildo ont plus de territoires artificialisés, des enveloppes urbaines plus développées et moins de territoires agricoles que les autres. Les communes d'Erquy et de Plévenon, ont plus de proportion de milieux naturels que les autres communes (Tableaux 2 et 3).

Tableau 2 : Occupation du sol des communes d'Erquy et Fréhel par rapport à celle de Lamballe Terre & Mer en 2015 (Source : SCOT Pays de Saint-Brieuc).

Occupation du sol par commune en 2012	Milieux naturels	Surfaces en eau	Territoires agricoles	Territoires artificialisés	Zones humides
Erquy	19%	0,2%	55%	25%	0%
Plurien	8%	0,2%	80%	12%	0%
LT&M	15%	1%	73%	10%	1%

Tableau 3 : Surface d'habitat dans l'enveloppe urbaine et hors de l'enveloppe urbaine pour les communes d'Erquy et de Plurien en 2015. (Enveloppe urbaine = ligne virtuelle continue qui contient les espaces bâtis des zones agglomérées du territoire sans rupture d'urbanisation) (Source : SCOT Pays de Saint-Brieuc)

	Surface totale habitat en ha	Surface habitat dans l'enveloppe urbaine %	Surface habitat hors de l'enveloppe urbaine en ha
Erquy	357	73%	27%
Plurien	122	36%	64%

Tableau 4 : Surface consommée par les communes de Dinan Agglomération entre 2003 et 2012. (Source : PLUIH de Dinan agglomération – Rapport de présentation – Cahier Foncier)

Espace consommé sur Dinan Agglomération - 2003/2012						
	Habitat		Équipements		Zones d'activités	
	Surface (en ha)	Part Dinan Agglomération	Surface (en ha)	Part Dinan Agglomération	Surface (en ha)	Part Dinan Agglomération
<i>Fréhel</i>	17,94	2,79%	1,37	5,68%	1,18	0,99%
<i>Matignon</i>	13,60	2,12%	1,66	6,88%	4,43	3,72%
<i>Pléboulle</i>	5,91	0,92%	1,02	4,23%	-	
<i>Plévenon</i>	9,21	1,43%	0,19	0,79%	-	
<i>Saint-Cast-le-Guildo</i>	39,54	6,15%	4,17	17,27%	0,49	0,41%

63 ha de terrains bâtis sont présents sur le site Natura 2000.

Réglementation et encadrement de l'activité

Gestion de l'activité

- DDTM

La DDTM a deux missions en matière de réglementation de l'urbanisme :

- L'instruction des dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme

Communes non dotées d'un document d'urbanisme : pour ces communes, la DDTM instruit les demandes d'utilisation du sol au nom de l'État, suivant les prescriptions du règlement national d'urbanisme (RNU).

Constructions visées à l'article L.422-2 du code de l'urbanisme : l'instruction est effectuée par la DDTM. Les autorisations sont alors délivrées par le Préfet au nom de l'État dans les hypothèses évoquées à l'article R.422-2.

- Le conseil aux centres instructeurs des collectivités des Côtes-d'Armor

La DDTM répond aux sollicitations des centres instructeurs des collectivités territoriales à qui elle assure par ailleurs une information régulière sur les différentes évolutions réglementaires.

- Lamballe Terre & Mer, Dinan Agglomération et les communes

Sur le territoire du site Natura 2000, les rôles en matière d'urbanisme sont répartis comme suit :

- Compétence « Elaboration des Plan Locaux d'Urbanisme »
 - Dinan Agglomération pour Fréhel, Plévenon, Plébouille, Matignon et Saint-Cast-le-Guildo
 - Les communes directement pour Erquy et Plurien
- Compétence « délivrance des autorisations d'urbanisme et police de l'urbanisme »
 - Les communes directement pour toutes les communes
- Instruction des demandes d'urbanisme au nom des Communes
 - Dinan Agglomération et Lamballe Terre et Mer

Cadre réglementaire

Au niveau européen :

La Directive 2001/42/C.E. du 27 juin 2001 impose la réalisation d'une évaluation environnementale pour certains programmes d'urbanisme.

Au niveau national

- lois Grenelle

Loi Grenelle II (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement), le PLU devient l'un des nouveaux outils visant à garantir une gestion économe des sols. La loi assigne désormais aux acteurs publics la mission d'assurer un contrôle effectif de la consommation de l'espace naturel, agricole et forestier.

- Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

Les schémas directeurs (SD) sont remplacés par les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les plans d'occupation des sols (POS) sont remplacés par les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les plans d'aménagement de zone (PAZ) sont supprimés.

- loi du littoral

Le principal objectif de cette loi était de contrôler l'urbanisation des côtes françaises métropolitaines (environ 5 500 km) et d'outre-mer (environ 1 500 km) : protéger la diversité géographique, géologique, floristique ou faunistique en préservant les espaces rares ou sensibles autant que la diversité culturelle,

artisanale, sociale, etc. sans obérer le développement économique traditionnel lié à la mer ou au développement touristique.

Pour cela, elle détermine les conditions d'utilisation et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elle s'applique aux communes riveraines des océans, mers, étangs salés et plans d'eau naturel ou artificiel de plus de 1000 hectares.

La Loi ELAN 2018 est venue modifier la Loi Littoral dans ses aspects limitants les possibilités d'urbanisation en dehors des bourgs et villages. Cette Loi ouvre de nouvelles possibilités de construction dans des hameaux qui n'étaient plus constructibles.

- Alur

La loi ALUR ou loi Duflot II du 24 mars 2014 vise à favoriser l'accès au logement, à réglementer les locations, notamment en luttant contre la mise en location de logements inadéquats, et à promouvoir la construction par une réforme du droit de l'urbanisme.

- Code de l'urbanisme

Au niveau local

Au niveau local, l'urbanisme doit respecter les documents d'urbanisme PLU, PLUI et SCOT. Sur les communes d'Erquy et Plurien le Scot du Pays de Saint-Brieuc et les PLUs des communes s'appliquent. Pour les autres communes, le PLUI de Dinan Agglomération s'applique. Le SCot du Pays de Dinan est devenu caduc en 2020, un nouveau SCot est en travail.

Autres outils de gestion influençant l'activité

Le Grand Site de France Cap d'Erquy – Cap Fréhel a élaboré un guide paysage (Grand Site de France Cap d'Erquy – Cap Fréhel, 2019), ce dernier a pour objectif de permettre à chacun de mesurer la richesse du patrimoine paysager et architectural local, tout en offrant des conseils pratiques pour le préserver et le valoriser.

Interactions potentielles de l'activité avec les habitats/Espèces Natura 2000

Sur l'écosystème en général

- Fragmentation

La consommation et le morcellement de l'espace associés au développement des infrastructures de transport ont un fort impact sur le milieu physique et naturel (végétation, faune), le patrimoine, l'agriculture ou encore sur la qualité de la vie. En zone extra-urbaine, les infrastructures et les remembrements associés peuvent morceler les domaines de vie des espèces. On considère ainsi qu'un territoire « morcelé » en dix parties voit sa diversité biologique divisée par deux.

Initiatives et leviers d'actions [visant à limiter les interactions]

La loi et les documents d'urbanisme cadre bien l'expansion de l'urbanisme mais ne le freine pas suffisamment. D'autres leviers existent. L'outil majeur est la planification urbaine et l'aménagement

du territoire. Les outils fiscaux tels que les taxes jouent aussi un rôle important dans les dynamiques de l'artificialisation des sols. La densification des villes pourrait être un levier pour limiter la périurbanisation résultant d'un étalement urbain diffus et discontinu qui est une forte source d'artificialisation des sols. La réhabilitation des espaces vacants au sein des espaces déjà urbanisés serait un levier efficace de réponse à la demande de logements ou d'espaces productifs et, porteur de services pour les quartiers alentour.

D'autres actions peuvent être mise en place afin de mieux intégrer cette urbanisation au paysage. Ces actions peuvent être par exemple.

Mieux insérer les projets dans un tissu urbain en :

- respectant les gabarits existants
- maîtrisant la conception d'ensemble
- préservant les repères et les éléments de patrimoine
- soigner les limites entre espace privé et public

Soigner les limites et franges urbaines en :

- préservant les talus et chemins existants
- constituant une lisière généreuse pour accueillir d'autres usages

Porter attention aux espaces publics en :

- s'inspirant du contexte
- partageant l'espace et équilibrant les usages
- valorisant le végétal et l'eau
- intégrant le stationnement dans l'espace public
- implantant un mobilier et une signalétique adaptés

Accueillir les entreprises et les activités en :

- créant un cadre paysager
- promouvant une cohérence entre forme architecturale et activités

Bibliographie

Documents consultés

DDTM 22, 2019. Stratégie de gestion du domaine public maritime naturel des Côtes-d'Armor. 54p.

Pays de Saint-Brieuc, 2015. SCOT Pays de Saint-Brieuc.

Pays de Dinan, 2014. SCOT Pays de Dinan.

Dinan Agglomération, 2020. PLUi-H de Dinan Agglomération. (Volet évaluation environnementale, diagnostic territorial)

Grand Site de France Cap d'Erquy – Cap Fréhel, 2019. Agir pour un paysage de qualité sur le Grand Site Cap d'Erquy - Cap Fréhel. Guide pratique et conseils pour les habitants, les élus et les porteurs de projets d'aménagement des communes d'Erquy, Fréhel, Plévenon et Plurien. 144p.

Béchet B. (coord.), Le Bissonnais Y. (coord.), Ruas A. (coord.), Aguilera A., André M., Andrieu H., Ay J.-S., Baumont C., Barbe E., Beudet-Vidal L., Belton-Chevallier L., Berthier E., Billet Ph., Bonin O., Cavailhès J., Chancibault K., Cohen M., Coisnon T., Colas R., Cornu S., Cortet J., Dablanc L., Darly S., Delolme C., Fack G., Fromin N., Gadal S., Gauvreau B., Géniaux G., Gilli F., Guelton S., Guérois M., Hedde M., Houet T., Humbertclaude S. (expert technique), Jolivet L., Keller C., Le Berre I., Madec P. (expert technique), Mallet C., Marty P., Mering C., Musy M., Oueslati W., Paty S., Polèse M., Pumain D., Puissant A., Riou S., Rodriguez F., Ruban V., Salanié J., Schwartz C., Sotura A., Thébert M., Thévenin T., Thisse J., Vergnès A., Weber C., Wery C., Desrousseaux M., 2017, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, Déterminants, impacts et leviers d'action. INRA (France), 609pages.

Pradel P. & Duffrene M.-E., 2018. Faire la ville dense, durable et désirable. Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain. ADEME. 72p.

Personnes sollicitées pour relecture et complément

- **Pays de Saint-Brieuc/Béatrice Josse**, Responsable Pôle Aménagement et Urbanisme
- **Dinan Agglomération/Alexis Le Naour**, Chargé de projets Urbanisme et Foncier