

Conseil de la métropole du 24 janvier 2020

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Date de convocation
10 janvier 2020

Conseillers en exercice
70

Président : M. François CUILLANDRE

Secrétaire de séance : M Michel QUERE

Le Conseil de Brest métropole s'est réuni le vendredi 24 janvier 2020 à 16 heures, sous la Présidence de M. François CUILLANDRE, Président.

ETAIENT PRESENTS :

M. F. CUILLANDRE , Président, Mme B. ABIVEN, M. Y. NEDELEC, M. M. GOURTAY, M. D. CAP, M. T. FAYRET, Mme T. QUIGUER, M. P. OGOR, M. F. GROSJEAN, M. E. GUELLEC, Mme F. BONNARD-LE FLOC'H, M. Y. GUEVEL, Mme R. FILIPE, M. A. GOURVIL, M. F. JACOB, Mme P. SALAUN-KERHORNOU, Mme I. MONTANARI, M. R. PICHON, M. S. ROUDAUT , Vice-Présidents.

Mme A. ARZUR, Mme N. BATHANY, Mme C. BELLEC, M. M. BERTHELOT, Mme C. BOTHUAN, Mme C. BRUBAN, Mme N. CHALINE, M. M. COATANEA, Mme N. COLLOVATI, Mme A. DELAROCHE, M. D. FERELLOC, M. J. GOSSELIN, M. R. HERVE, Mme B. HU, M. R. JESTIN, M. C. KERMAREC, M. Y-F. KERNEIS, M. R-J. LAURET, Mme J. LE GOIC-AUFFRET, Mme G. LE GUENNEC, Mme B. MALGORN, Mme C. MARGOGNE, Mme I. MAZELIN, Mme I. MELSCOET, M. E. MORUCCI, M. B. NICOLAS, M. F. PELLICANO, M. L. PERON, M. C. PETITFRERE, M. M. QUERE, Mme M-A. RIOT, M. B. RIOUAL, M. R. SALAMI, M. R. SARRABEZOLLES, M. B. SIFANTUS, M. H. TRABELSI, Conseillers.

ABSENT(S) EXCUSE(S) AYANT DONNE PROCURATION :

Mme R. FAGOT OUKKACHE, Mme S. JESTIN, Vice-Présidentes.

Mme G. ABILY, M. P. APPERE, Mme S. BASTARD, Mme K. BERNOLLIN-APPERE, M. Y. DU BUIT, M. P. GUEZENNEC, Mme P. HENAFF, M. P. KERBERENES, Mme A. LAGADEC, Mme D. LE CALVEZ , Mme M. LE LEZ, Conseillers.

ABSENT(S) N'AYANT PAS DONNE PROCURATION :

Mme N. BERROU-GALLAUD, Mme M-L. GARNIER, Conseillères.

C 2020-01-012 PLAN LOCAL D'URBANISME

Analyse des résultats de l'application du PLU facteur 4

La rapporteure, Mme Tifenn QUIGUER
donne lecture du rapport suivant

PLAN LOCAL D'URBANISME – Analyse des résultats de l'application du PLU facteur 4

EXPOSE DES MOTIFS

Les articles L.153-27 et suivants du code de l'urbanisme, relatifs à l'évaluation du plan local d'urbanisme, disposent que six ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, le Conseil de la métropole procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés aux articles L.101-2 du code de l'urbanisme, L.302-1 du code de la construction et de l'habitat et L. 1214-1 et L. 1214-2 du code de transports. L'analyse des résultats donne lieu à une délibération du Conseil de la métropole sur l'opportunité de réviser le plan local d'urbanisme.

Le plan local d'urbanisme de Brest métropole a été approuvé le 20 janvier 2014. Un premier bilan triennal de ces dispositions relatives à l'habitat a déjà été présenté en Conseil de la métropole le 16 décembre 2016. L'analyse globale des résultats de son application doit être réalisée au plus tard en janvier 2020, en vue de statuer sur l'opportunité de mettre le PLU en révision.

Le PLU facteur 4 : un document de planification innovant au service de l'attractivité du territoire

Résultat d'une démarche innovante d'intégration, le PLU de Brest métropole, dénommé facteur 4, a fait converger au sein d'un même document le plan local d'urbanisme (PLU), le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacement urbain (PDU), qui faisaient jusqu'alors l'objet de documents séparés. Le PLU a en outre mis en cohérence ces politiques publiques avec le premier plan climat énergie territorial (PCET) approuvé en octobre 2012.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU facteur 4 affirme l'ambition métropolitaine de Brest métropole : un projet pour un territoire de 400 000 habitants, le pays de Brest, qui constitue le bassin de vie de la métropole.

Le projet de territoire s'exprime dans le PADD à travers plusieurs axes stratégiques, avec la volonté affirmée de développer :

- une métropole attractive cultivant les pôles d'excellence afin de maintenir et créer les emplois nécessaires à sa vitalité économique ;
- une métropole du mieux vivre ensemble développant la qualité et l'intensité des relations entre les habitants par une organisation multipolaire fondée sur les centralités des communes et des quartiers qui sont les lieux de vie, mais aussi favorisant la présence de l'emploi dans le tissu urbain, et diversifiant l'offre d'habitat pour répondre aux attentes des ménages ;

- une métropole du quotidien, c'est-à-dire une ville accessible et agréable par le maillage et la hiérarchisation des équipements et services pour répondre aux besoins des usagers, par la qualité des paysages, ou encore de l'architecture ;
- une métropole innovante, en s'appropriant les atouts naturels du territoire et les enjeux du développement durable, en confortant une agglomération bien structurée afin de contribuer à la maîtrise globale de l'énergie et de la consommation de l'espace : renouvellement urbain, mixité fonctionnelle, réseau de transport et de déplacement efficient ;
- enfin, une métropole au patrimoine préservé : le territoire métropolitain se présente comme un paysage qui associe la terre et la mer, la ville et la campagne, ce qui constitue un atout comme levier d'un développement responsable et d'un cadre de vie préservé : équilibre des usages sur la rade, qualité du patrimoine bâti, culturel et environnemental comme levier de l'attractivité, qualité des entrées de ville, lieux souvent emblématique pour l'image de l'agglomération.

Ces ambitions sont déclinées dans le PADD au travers d'orientations générales et d'orientations thématiques relatives à l'habitat, aux déplacements, au développement des communications numériques, au développement économique, à l'équipement commercial et enfin au loisir, au tourisme et à la culture.

Analyse des résultats de l'application du PLU

Pour suivre et mesurer les dynamiques à l'œuvre sur son territoire, Brest métropole peut s'appuyer sur une diversité d'observatoires, mis en œuvre notamment par l'Adeupa dans des domaines aussi divers que le foncier, l'habitat, l'économie, les déplacements, le tourisme... Au-delà, la collectivité dispose d'informations liées aux actions qu'elle met en œuvre directement ou par délégation : gestion des réseaux publics de transport, d'eau et d'assainissement, d'énergie, gestion de l'espace public, des milieux naturels...

Pour procéder à l'évaluation du PLU, le choix a été fait de s'appuyer sur un jeu restreint d'indicateurs et dans la mesure du possible sur des indicateurs préexistants afin d'assurer à la fois des continuités de séries dans la durée, et sur les indicateurs de suivi du schéma de cohérence territoriale afin de permettre des comparaisons et des agrégations spatiales. Conformément au code de l'urbanisme, les indicateurs retenus ont été définis lors de la révision du PLU facteur 4, et sont énoncés au chapitre 6 du rapport de présentation qui comporte une description de la manière dont l'évaluation environnementale du PLU a été effectuée et définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre et évaluer sa mise en œuvre.

Les indicateurs sont structurés autour de quatre dimensions : l'habitat, l'activité économique et le commerce, les déplacements, et enfin l'environnement. Ils répondent aux orientations générales du PADD et aux orientations thématiques des orientations d'aménagement de de programmation.

Un travail d'analyse de l'ensemble de ces indicateurs a été réalisé, ce qui a permis de dresser un bilan pour les quatre thématiques citées ci-dessus. Un rapport, joint à la présente délibération, compile l'ensemble des fiches par indicateur. Ce rapport est complété par le bilan 2014-2019 de l'orientation d'aménagement et de programmation thématique Habitat, tenant lieu de programme local de l'habitat. L'analyse des résultats des indicateurs d'évaluation du PLU fait ressortir les principaux éléments suivants :

- Habitat

Dans le domaine de l'habitat, les objectifs fixés par l'orientation d'aménagement et de programmation du PLU sont globalement atteints sur la période 2014-2019. La construction de 1280 logements neufs en moyenne par an, traduit le maintien d'un niveau élevé de production de logements dans l'agglomération, ce qui contribue pleinement à l'attractivité du territoire. Une forte proportion (70 %) de ces nouveaux logements a été réalisée en renouvellement urbain. A cet égard, le PLU a bien permis de mobiliser en priorité les opportunités de constructions dans la zone urbaine centrale, limitant ainsi l'étalement urbain et favorisant la ville des proximités. Par ailleurs, une

politique active de développement et de rééquilibrage de l'offre de logements locatifs conventionnés a été menée, ce qui permet à la métropole de disposer d'un parc social globalement fluide. L'objectif visant à proposer une diversité de logements à l'ensemble des ménages est à maintenir, l'effort devant être porté notamment sur la production de logements à coût abordable. De même, la stratégie d'intervention sur le parc privé est à poursuivre, de façon à amplifier les travaux de rénovation des logements existants, notamment dans le domaine énergétique. Le renforcement de ces actions est prévu dans le cadre du Plan Climat Air Energie territorial de la métropole.

Cette production soutenue, diversifiée (en typologie et en prix) et plus économe en foncier, a permis de retrouver une dynamique démographique positive (800 ménages supplémentaires par an entre 2011 et 2016), un solde migratoire désormais positif (+ 1500 ménages par an) et un solde presque à l'équilibre pour les familles avec enfants. La production neuve ne s'est pas faite au détriment de l'occupation du parc existant. Les dernières analyses de la vacance contre une vacance faible et en baisse (taux de 6.3% en 2016 contre 7% en 2011).

- Déplacements

En ce qui concerne les déplacements, le PLU fixait un objectif général de développement durable s'exprimant notamment par une diminution globale des gaz à effet de serre. Cette orientation visant à la maîtrise et à la diminution du trafic routier s'est traduite par diverses actions menées sur la période 2014-2019 : la restructuration et la hiérarchisation du réseau routier, le développement du réseau de transports collectifs, le partage de l'espace et l'encouragement des modes actifs. A l'issue des 6 ans d'application du PLU, il apparaît que l'objectif de diminution du trafic routier a été partiellement atteint, le trafic automobile étant maîtrisé dans les secteurs centraux de la ville, mais en augmentation à la périphérie, en lien avec le développement de pôles d'emploi, et de nouveaux secteurs d'habitat au-delà du territoire de la métropole. Au-delà de la question de la poursuite du rééquilibrage de l'urbanisation à l'échelle du SCoT du Pays de Brest et de la lutte contre l'étalement urbain, l'objectif de réduction du trafic routier est donc à maintenir par des politiques propres au territoire de la métropole, conformément aux engagements pris dans le cadre du PCAET. Cela amène à poursuivre le rééquilibrage des modes de déplacements, en continuant à développer les transports collectifs en site propre (projets de la 2^{ème} ligne de tramway et du bus à haut niveau de service), en renforçant les aménagements cyclables tel que prévu au schéma directeur vélo approuvé par la métropole, et en mettant en œuvre des choix de développement urbain favorisant une métropole compacte et attractive. Par ailleurs, il conviendra de poursuivre l'adaptation des conditions de déplacements (partage de l'espace public, développement des aménagements piétons et des zones 30, aménagement de voirie ciblant les zones accidentogènes) pour renforcer l'attractivité des espaces de proximité et minimiser les nuisances.

- Economie et commerce

Dans le domaine de l'économie et du commerce, le PLU facteur 4 est construit autour d'un objectif principal : favoriser la création d'emplois et répondre aux besoins des entreprises tout en limitant la consommation d'espaces agricoles et naturels. Il se décline au travers de diverses actions en fonction de la nature des activités. Pour le tertiaire, l'objectif vise à développer des programmes plus ambitieux en termes de renouvellement urbain et de reconquête de l'offre en centre-ville. Pour les locaux d'activités (production, stockage et logistique), il s'agit de mener une politique de long terme pour reconstituer une offre foncière suffisante et attractive en termes de positionnement géographique. Et en matière commerciale, le PLU cherche à renforcer les centres villes et centres de quartier et à conforter le rôle des pôles commerciaux de périphérie. A l'issue de six années d'application, il apparaît que les orientations définies par le PLU pour l'activité économique et commerciale ont été tenues et que les objectifs sont globalement remplis. Cependant, bien que la consommation foncière moyenne s'établisse à environ 16 ha par an pour les activités économiques, une tension forte et structurelle est observée concernant la disponibilité de terrains en zone d'activité. En revanche, la production de locaux en renouvellement urbain est conséquente sur la période 2014-2019 et l'objectif du PLU est à cet égard totalement atteint. Enfin, l'implantation des nouveaux commerces a bien été réalisée dans les secteurs prévus à cet effet par le PLU. Les

orientations fixées par le document d'urbanisme restent donc pertinentes, un effort particulier étant à mener sur l'accueil d'activités productives, en anticipant les délais de mise en œuvre opérationnelle des nouvelles zones d'activités et en intégrant les enjeux environnementaux le plus en amont possible.

- Environnement

La thématique de l'environnement se décline dans le PLU au travers de neuf objectifs. Elle aborde des sujets tels que la trame verte et bleue et la biodiversité, la qualité de l'eau et la gestion des eaux pluviales, le développement des énergies renouvelables. L'un des objectifs essentiels fixés par le PLU en matière d'espace agricole, naturel et forestier, est la limitation de la consommation foncière, en lien avec les orientations définies par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Brest. Le bilan réalisé indique que des dynamiques démographiques et économiques positives sont à l'œuvre sur le territoire de la métropole tout en ayant réduit la consommation foncière par rapport à la période 2000-2010. L'objectif d'un développement urbain sobre en foncier (priorité au renouvellement urbain, densité minimale dans les secteurs en extension urbaine,...) est donc atteint. Il devra être poursuivi en tenant compte de l'évolution des normes et des orientations définies sur ce sujet au niveau national et régional, formalisées notamment à l'occasion de l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

En ce qui concerne la trame verte et bleue et la nature en ville, le PLU définit des orientations visant à conforter les cœurs de biodiversité et à assurer les principes de connexion, de façon à maintenir les fonctions écologiques, sociales et paysagères des espaces naturels. Sur les six années passées, des travaux ont été engagés (restauration ou renaturation de zones humides, aménagement de nouveaux espaces verts,...) et des études ont été conduites permettant d'améliorer la connaissance du fonctionnement des milieux. Les dispositions contenues dans le PLU ont également contribué à la préservation des espaces naturels du territoire de la métropole, et, de ce point de vue, les objectifs ont bien été respectés. Par ailleurs, le PLU, à travers les orientations thématiques et les dispositions réglementaires mises en œuvre, cherche à préserver la qualité de l'eau, qu'il s'agisse des eaux marines, littorales, superficielles ou de l'eau potable. Dans ce domaine, le bilan tiré à l'issue de la période 2014-2019 est positif, la qualité de l'eau s'améliorant globalement. Cependant, plusieurs points de vigilance subsistent et l'effort sera à poursuivre dans ce domaine pour les prochaines années, notamment sur les systèmes de collecte et de traitement des eaux usées, sur la réduction des apports d'origine humaine ou animale et avec une évolution dans le mode de gestion des eaux pluviales. Enfin, les résultats de l'évaluation concernant les énergies renouvelables sont portés par un développement régulier du réseau de chaleur urbain de Brest et l'obligation d'intégrer des dispositifs de production d'énergie renouvelable pour certaines constructions. Les orientations définies par le PLU restent donc valables. Leur mise en œuvre est à poursuivre, en cohérence avec les actions du PCAET.

Au terme des six années d'application, les objectifs fixés par le PLU facteur 4 dans les domaines de l'habitat, des déplacements, de l'économie et de l'environnement sont globalement atteints et peuvent être maintenus. Le bilan montre que l'attractivité de la métropole s'est développée grâce notamment à une production de logements soutenue, à un tissu économique actif et à un cadre de vie préservé. Plusieurs sujets sont néanmoins identifiés pour lesquels les efforts engagés devront être poursuivis. Il s'agit, d'une part, des déplacements avec le nécessaire renforcement des transports collectifs et des modes actifs et, d'autre part, des questions environnementales, diverses actions étant prévues dans le cadre du PCAET pour tenir compte des changements à l'œuvre et des transitions en cours sur le plan énergétique et climatique.

Au regard du bilan de l'application du PLU, il ne paraît pas nécessaire de procéder dans l'immédiat à une révision du document d'urbanisme. Cependant, étant donné les tensions foncières identifiées sur certains segments de l'activité économique et le contexte réglementaire en évolution dans le domaine de l'environnement urbain (limitation de la consommation foncière, préservation de la

biodiversité, transition énergétique et climatique), des réflexions pourraient être engagées afin de préparer une révision du PLU, conduisant à approuver un nouveau document à l'horizon 2025.

DELIBERATION

Vu le rapport de synthèse des indicateurs d'évaluation des résultats de l'application du PLU ;

Vu le second bilan triennal de l'orientation d'aménagement et de programmation relative à l'habitat tenant lieu de programme local de l'habitat ;

Vu l'analyse des résultats de l'application du PLU facteur 4 ;

Considérant qu'au terme des six premières années d'application du PLU facteur 4, les objectifs poursuivis dans les domaines de l'habitat, des déplacements, de l'économie et de l'environnement sont globalement atteints et peuvent être maintenus,

En conséquence, il est proposé au Conseil de la métropole, après avis des commissions compétentes :

- de prendre acte du débat sur l'analyse des résultats de l'application du PLU facteur 4
- de conclure à la poursuite de l'application du PLU facteur 4 sans engager sa révision dans l'immédiat.

Avis commissions :

Avis de la COMMISSION AMENAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE-TRANSTION
ENERGETIQUE-MOBILITE : FAVORABLE A LA MAJORITE

Décision du Conseil de la métropole :

ADOpte A LA MAJORITE

Contre : les groupes "Rassemblement pour Brest", "Brest Nouvelle Alternative" et Julie LE GOIC-AUFFRET

Abstentions : les groupes "Ecologie - Les Verts", Emmanuel MORUCCI, Roselyne FILIPE.