

PENMARC'H

Finistère

PLAN LOCAL D'URBANISME

REVISION

Projet d'aménagement et de développement durable

Arrêté le : 25 mai 2007
Approuvé le : 02 avril 2010
Rendu exécutoire le : 21 mai 2010

INTRODUCTION

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (S.R.U.), du 13 décembre 2000, et la loi "Urbanisme et Habitat" du 2 juillet 2003 ont introduit une profonde réforme de l'urbanisme, et notamment, en ce qui concerne la planification, transformé les Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) en Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.).

Cette réforme traduit le souci du législateur de relancer la planification à l'échelle des aires urbaines (en créant les Schémas de Cohérence Territoriale), et à produire des documents d'urbanisme (P.L.U.) plus exigeants dans leur contenu, en particulier en prenant en compte de façon globale et cohérente des enjeux souvent traités jusqu'ici de façon sectorielle, et en renforçant la concertation avec la population.

Ainsi les Plan Locaux d'Urbanisme ne se limitent plus à préciser le droit des sols mais permettent aux conseils municipaux de mieux exprimer leur projet pour la commune, après avoir élaboré un diagnostic d'ensemble et une politique globale pour l'aménagement et le renouvellement urbain. Pour ce faire, les P.L.U. comprennent un **projet d'aménagement et de développement durable** qui précise le projet d'évolution et de développement d'ensemble de la commune.

Le contenu de ce Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.) est défini dans le code de l'urbanisme comme suit :

Art. L. 123-1 *Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.*

Ils présentent le Projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

Art. * R. 123-3 Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune.

Art. * R. 123-3-1 *les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement mentionnées au troisième alinéa de l'article L.123-1.*

Art. * R. 123-3-2 *Les dispositions relatives aux zones d'aménagement concertées, prévues aux a et b de l'article L.123-3, figurent dans le règlement du plan local d'urbanisme ou dans les orientations d'aménagement ou leurs documents graphiques.*

ORIENTATIONS GENERALES D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME

Ces orientations expriment les principales options des élus pour orienter leur politique d'urbanisme.

Ces options ont été mises au point lors de l'élaboration du P.L.U. par la commission municipale. Elles donnent lieu à un débat, organisé au sein du conseil municipal, dans le but de confirmer la validité de ces choix.

Elles seront présentées et discutées avec la population et les associations agréées dans le cadre de la concertation.

Ces orientations sont contenues dans les thèmes suivants :

- **Habitat : Renforcer et diversifier le parc de logements pour pérenniser la croissance démographique communale**
- **Développement économique : Favoriser les conditions de développement de la filière pêche, de l'artisanat et du tourisme**
- **Services : Développer et améliorer les services aux habitants**
- **Environnement et Cadre de vie : Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et urbain**
- **Favoriser le développement durable de la commune**

Orientations générales d'aménagement et d'urbanisme :

A- Habitat : Renforcer et diversifier le parc de logements pour pérenniser la croissance démographique communale

Force est de constater que dans les derniers recensements, la commune de Penmarc'h montre une évolution démographique négative (baisse de 1230 habitants entre les recensements de 1975 et de 2006). Toutefois au vu des données récentes dont disposent les services de la mairie (comme les inscriptions sur les listes électorales en forte hausse et le nombre conséquent de permis de construire de ces trois dernières années), on peut raisonnablement espérer qu'un renversement de tendance est possible. La volonté d'engager le redressement démographique justifie l'action en matière d'habitat que prévoit la commune dans son projet d'aménagement et de développement durable.

Il s'agit de **consolider le redressement démographique que l'on constate ces dernières années**. La stabilisation des effectifs communaux constitue en effet une première étape dans le développement de la commune.

Toutefois, l'érosion du nombre moyen de personnes par logements est constante depuis plusieurs années du fait, d'une manière large, de l'évolution générale des ménages et particulièrement sur la commune du vieillissement de la population.

Pour faire face à ce phénomène, la commune doit se donner les moyens pour permettre la construction d'un parc de logements suffisants pour assurer la demande des jeunes ménages souhaitant s'installer sur la commune.

➤ Développer l'habitat dans un cadre de qualité, par une gestion raisonnée de l'ouverture à l'urbanisation afin de prévoir l'accroissement de la population pour les années à venir et surtout pour accueillir une population jeune.

Penmarc'h a vu ces dernières années un fort développement de son parc de résidences secondaires (25 % du parc en 1999 contre 10 % en 1975), cette augmentation peut être positive pour l'économie locale dans la mesure où elle ne se réalise pas au détriment du parc de résidences principales qui est indispensable au maintien d'une population résidente à l'année.

L'étude des classes d'âge de la commune a révélé un vieillissement important de la population par rapport à la moyenne départementale. Penmarc'h se doit, pour stabiliser son nombre d'habitants, conserver une population jeune pour assurer un solde naturel positif et ne pas construire uniquement son développement sur l'arrivée de nouveaux habitants. C'est pour cela qu'il est important d'augmenter les possibilités d'accueil pour une population jeune notamment par l'accroissement, à l'image de ce qui a déjà été entrepris ces dernières années, d'un parc locatif social diversifié (location et/ou accession) pour les primo-accédants.

Il convient de noter que la mise en œuvre d'une politique de l'habitat se heurte à une contrainte spécifique à Penmarc'h est due à la forme du parcellaire foncier. Celui-ci est découpé en multiples

lanières nées de la division successives des héritages précédents. Ces lanières fussent-elles classées constructibles ne le sont pas du fait de leur faible longueur. Un regroupement de ces lanières est nécessaire (par voie de négociation amiable, ou par le biais d'association foncière urbaine). Au final, la forme du parcellaire s'avère être un véritable handicap et rend plus difficile la cohérence de l'urbanisation.

Pour atteindre l'objectif de développer l'habitat pour l'accueil d'une population nouvelle et surtout d'une population jeune. Les actions sont à conduire suivant deux orientations : le développement du parc locatif social et le développement de l'offre à l'accession à la propriété.

Le développement d'un parc locatif social déjà programmé dans les mois ou années à venir (le lotissement Aiguillon à Saint Guénolé) doit se poursuivre sous forme d'autres actions qui nécessiteraient l'intervention d'opérateurs sociaux.

L'offre à l'accession à la propriété, particulièrement pour les primo-accédants pourra être d'initiative communale tels le projet de lotissements à Kerganten ou être issu d'initiatives d'office public d'aménagement.

La réalisation d'opérations de taille modeste, menée en collaboration entre la mairie et les acteurs du logement, réparties et intégrées dans les différents pôles de la commune devrait favoriser la mixité sociale et permettre aux jeunes de la commune de s'installer ou tout simplement de rester sur leur commune de naissance.

D'autre part, la superficie du territoire communal et les dispositions réglementaires (loi Littoral) poussent à établir de nouveaux modes d'occupation du sol. Le renchérissement du foncier rend certaines opérations difficiles notamment pour les primo-accédants. C'est pourquoi, la construction de logements individuels groupés ou le cas échéant de petits collectifs au sein des principaux pôles urbains permettrait de s'affranchir de ces contraintes.

Les actions en matière d'habitat seront complétées par une réflexion sur la mise en œuvre d'une politique foncière d'initiative communale visant à essayer de s'approfondir du handicap de parcellaire foncier "lanière". On s'interrogera notamment sur les leviers qu'à la commune pour faciliter le remembrement urbain, l'incidence des dispositions du PLU sur celui-ci. Enfin, la mise en œuvre de réserves foncières est également l'outil idéal pour permettre une offre foncière pour l'habitat social.

➤ **Assurer le maintien du nombre d'habitants, en permettant la construction de nouveaux logements :**

La commune a pour objectif de poursuivre le mouvement qu'elle connaît depuis ces dernières années, soit un rythme de moyen de 70 permis de construire pour logements neufs par an.

La commune souhaite que le PLU s'inscrive dans la même dynamique et doit pour cela offrir les conditions nécessaires notamment en matière de disponibilités foncières pour atteindre cet objectif.

Tous les modes d'intervention foncière et les méthodes d'urbanisation (lotissement pavillonnaire, petits collectifs, maisons de ville, réhabilitations...) devront être explorés pour réussir à offrir suffisamment de nouvelles possibilités d'accueil sur la commune. Ces efforts devront être entrepris avec pour objectif final de s'assurer de la mixité générationnelle et sociale de la commune.

La commune doit à travers son document d'urbanisme offrir des opportunités suffisantes en terme de foncier pour générer un nombre suffisant de logements. Ceci constitue une des garanties pour permettre à la commune de garder et de faire venir de nouveaux habitants notamment des primo accédants.

➤ Une nécessaire prise en compte de la spécificité de l'urbanisation actuelle du territoire communal

L'urbanisation actuelle du territoire communal est en effet sans équivalent dans la Cornouaille.

Les caractéristiques de cette urbanisation sont la dispersion et la faible densité du tissu urbain, hormis le tissu le plus ancien.

Ces caractéristiques sont dues essentiellement à trois facteurs :

- le facteur historique : quatre pôles d'ancrage de l'urbanisation, Kérité-Saint Pierre, le Bourg, Saint Guénolé, Poulguen,
- le facteur géo-morphologique : présence de vastes marais et zones humides,
- le facteur foncier : parcellaire en lanières.

➤ Une politique adaptée pour diversifier le tissu urbain

Cette spécificité conduit les élus communaux dans leur gestion quotidienne du droit des sols à favoriser au mieux le regroupement de terrains dans les zones au parcellaire difficile afin de remplir les "dents creuses" des zones urbanisées.

Le second moyen d'action conduit les élus communaux à avoir une démarche de programmation urbaine elle aussi spécifique, qui peut apparaître en première analyse contraire à la gestion économe de l'espace. Mais une analyse plus approfondie montre que cette programmation est justifiée et qu'elle repose en premier lieu sur une densification du tissu urbain existant et accessoirement sur une extension de l'urbanisation

Du fait que le tissu urbain est lâche, les potentialités des zones déjà urbanisées sont importantes, mais cela sera analysé ci-après, de multiples contraintes freinent cette volonté de densification.

De plus l'absence d'organisation du tissu urbain existant, les difficultés de structuration liées au morcellement extrême du parcellaire, ont conduit les élus à choisir des zones "AU" et non "U" pour les "poches" d'une certaine importance dans le tissu urbain actuel.

Cette disposition a semblé impérative aux élus pour tenter de structurer quelque peu ces "vides" dans l'urbanisation existante, parce qu'elle donnait le moyen aux élus, par le biais des orientations d'aménagement, de suggérer une utilisation rationnelle de ces espaces résiduels.

Mais ce classement en zones "AU" de surfaces réduites, insérées dans le tissu urbain peut apparaître singulière si l'on s'en tient à une stricte orthodoxie de la nomenclature des zones définies au code. Ce classement a pu donner le sentiment qu'il s'agissait "d'extensions de l'urbanisation " puisque la zone "AU" est une "zone à urbaniser ". **En fait, il n'en est rien, une analyse plus approfondie montre que ces zones "AU" participent à la densification du tissu urbain actuel.**

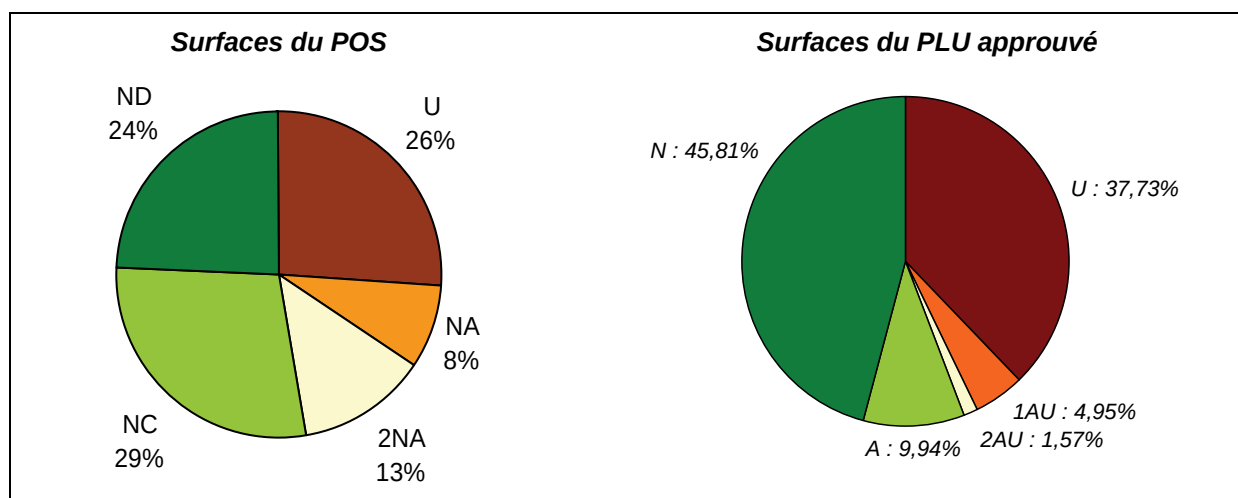
➤ La densification du tissu urbanisé par la création de zones AU au cœur de l'agglomération

L'étude de la carte des zones permet de se rendre compte assez rapidement que la majeure partie des zones AU sont localisées à l'intérieur même des zones agglomérées.

Ces zones disposent à proximité immédiate des réseaux de par leur situation au cœur du tissu urbanisé. Il s'agit donc bien d'opérations de densification. La réalisation de telles opérations rentre dans le cadre défini par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain qui vise à densifier le tissu urbain existant et à éviter l'étalement urbain.

➤ Un équilibre maintenu entre les surfaces urbanisables et espaces naturels

D'un point de vue général, il convient d'observer que les extensions urbaines peuvent difficilement être qualifiées de trop importantes puisque les zones rurales (Nc, Nd,) représentaient 53 % du total communal au POS de 1986 et au PLU approuvé elles atteignent 55,75 % (pour les zones N et A). Même si la définition de ces zones a évolué depuis la loi S.R.U., il n'en demeure pas moins que la commune a su préserver les grands équilibres communaux. Penmarc'h n'a pas engagé une importante extension urbaine sur des terrains naturels et agricoles.



Ces deux diagrammes circulaires illustrent bien le respect de l'équilibre entre zones naturelles et zones urbaines.

B - Développement économique : Favoriser les conditions de développement de la filière pêche, de l'artisanat et du tourisme

➤ Accompagner les besoins de la filière de la pêche

Penmarc'h est le 5^{ème} port de pêche français et le 1^{er} port sardinier de France. Le port regroupe 91 bateaux armés par 340 marins.

Penmarc'h a une forte vocation maritime puisque 50 % des emplois offerts par la commune sont liés aux activités portuaires et à la filière pêche. L'activité pêche industrielle est concentrée sur le port de Saint Guénolé qui a fait l'objet de réflexions d'ensembles : les friches industrielles ont disparu ces dernières années pour laisser place à de nouvelles activités commerciales ou industrielles. Les possibilités d'extension pour les activités liées au port sont restreintes de par le site même. Les entreprises de la zone portuaire de Saint Guénolé disposent toutefois de suffisamment d'espaces pour procéder à leur développement dans les années à venir.

➤ Favoriser le développement du tourisme

Penmarc'h dispose de réels atouts en matière touristique tant au point de son patrimoine que de ses équipements. Il s'agit pour Penmarc'h de renforcer et de valoriser cette vocation touristique.

La commune dispose, de par son ancienne tradition maritime, un patrimoine architectural de qualité, plusieurs constructions témoignent de cette histoire. La commune souhaite contribuer à cette valorisation en portant un soin tout particulier sur l'aménagement des espaces publics autour des sites emblématiques de la commune comme le phare d'Eckmühl ou de la Tour carré.

Les sites naturels ouverts au public, notamment les plages, partie intégrante du patrimoine local, feront également l'œuvre d'aménagements particuliers pour être davantage mis en valeur (Cet aspect sera développé dans la partie D).

Penmarc'h compte de nombreux campings pour accueillir les touristes et les structures comme le musée préhistorique, le poney club, le centre nautique contribuent à renforcer cet attrait. Dans un souci de diversifier la capacité d'accueil touristique de la commune, il est prévu de réaliser une structure spécialisée à Saint Guénolé pour permettre l'accueil des groupes de jeunes dans une structure adaptée.

Le tourisme industriel est en plein essor depuis quelques années et constitue un avantage supplémentaire pour Penmarc'h. En effet, l'accueil des touristes au cœur même du port de Saint Guénolé constitue également une opportunité supplémentaire de valorisation des produits de la pêche. Ainsi, l'organisation de visites de la criée ou d'usines constitue un atout touristique supplémentaire. C'est pourquoi, le réaménagement d'une partie de Saint Guénolé pour mettre en valeur le patrimoine urbain, portuaire et bâti de cet important port de pêche constituera une indéniable amélioration. Le réaménagement de la rue de la Joie entre Saint Pierre et Saint Guénolé et les nouveaux aménagements des abords de la zone portuaire (nouvelle organisation des aires de stationnement et séparation de la zone de travail) rentre dans cette politique de co-valorisation des deux activités : pêche et tourisme.

Le développement d'itinéraires de circulation douce (piétons - vélos) comme sur l'ancienne voie ferrée sont à poursuivre par exemple sur des trajets Penmarc'h – Kéerty. L'intérêt et la demande pour ce mode de déplacement et de découverte d'un territoire se renforcent de plus en plus.

➤ **Le développement de la plaisance**

L'activité de la pêche se concentre davantage dorénavant sur le site de Saint Guénolé que sur le site de Kéerty. C'est pourquoi, la commune a décidé de reprendre ce port sous son contrôle pour en assurer sa reconversion et pour y développer d'autres activités. Pour mettre à profit ses infrastructures portuaires, le développement de l'activité nautique et de plaisance au port de Kéerty permettrait, dans un secteur aujourd'hui très dynamique, de créer ou de favoriser de nouvelles activités par exemple l'entretien et la réparation des bateaux.

➤ **Elargir les possibilités d'accueil de nouvelles entreprises**

La commune souhaite également favoriser le commerce et l'artisanat par la création de surfaces supplémentaires pour l'accueil de nouvelles entreprises.

Pour accueillir l'ensemble de ces nouvelles entreprises ou du moins permettre leur développement, il est prévu en accord avec la communauté de communes, d'élargir les possibilités de constructions pour les activités dans des secteurs appropriés et réservés (Extension du site de l'entrée du bourg de Penmarc'h au lieu dit Prat Gouzien et création d'une zone spécifique à Kerameil).

C - Services : Développer et améliorer les services aux habitants

Il est important pour une commune comme Penmarc'h de favoriser les initiatives du milieu associatif. Ce dernier contribue à donner de l'animation à la commune notamment par les événements et manifestations qu'il organise. La commune va se doter récemment d'une nouvelle salle socio-culturelle pour permettre d'organiser ces rencontres dans de meilleures conditions.

La commune a également à cœur d'améliorer les conditions d'accueil et de fonctionnement des équipements publics et scolaires. Il est ainsi prévu de procéder à un réaménagement de la mairie pour faciliter l'organisation des services et l'accueil du public.

La sécurité routière notamment au sortir des écoles est un problème rémanent. C'est pourquoi des réflexions ont été engagées aux abords des écoles communales pour améliorer les accès, la circulation et le stationnement.

D - Environnement et Cadre de vie : Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et urbain

Penmarc'h est située à l'extrême Sud du grand site naturel de la baie d'Audierne. Cet espace est reconnu au niveau européen (une partie du site a été repéré dans le cadre du programme Natura 2000) voire même international pour la richesse et la diversité de sa faune et de sa flore.

➤ Protéger et aménager les sites naturels emblématiques

Penmarc'h dispose de sites exceptionnels d'un point de vue écologique notamment les Dunes de Toul Guin, le Marais de Lescors ou le Marais de la Joie. Ils doivent être protégés pour s'assurer de leur pérennité. C'est la raison pour laquelle des mesures particulières ont été adoptées dans le PLU (zonage Ns notamment). Les Rochers de Saint Guénolé (site inscrit) constituent également un secteur remarquable et emblématique de la commune.

➤ Améliorer les conditions d'accès du public au littoral

Ces espaces subissent une pression forte des visiteurs. La volonté communale est de continuer à améliorer l'organisation et l'aménagement du littoral pour recevoir le public dans de bonnes conditions. Les travaux réalisés pour l'accueil des campings cars à Saint Guénolé en est le parfait exemple. La création de l'aire a permis de canaliser et d'organiser leurs stationnements sur la commune qui se réalisaient par le passé de manière désordonnée. De nouvelles aires seront à créer dans l'avenir dans d'autres secteurs de la commune pour juguler cette pression touristique saisonnière.

Les abords de ces sites pourront faire l'objet d'aménagements particuliers pour permettre éventuellement leur accès au public. Les Rochers de Saint Guénolé pourraient également faire l'objet d'une opération particulière de mise en valeur (panneaux d'informations, sentier de découverte...).

➤ Préserver l'identité des différents pôles de la commune

Il est également important pour une commune multipolarisée comme Penmarc'h de s'assurer de préserver des coupures vertes entre les différents pôles d'urbanisation de Saint Guénolé ou de Kérity - St Pierre par rapport à Penmarc'h centre. C'est pourquoi entre chacune de ces zones agglomérées des espaces naturels ou agricoles ont été identifiés pour garantir cette distinction entre les différents quartiers de la commune.

➤ Entretenir les espaces et les paysages

La commune ne compte plus d'agriculteur implanté sur le territoire ; toutefois certaines terres sont encore exploitées par des agriculteurs extérieurs. Il est en effet important que les terres puissent être entretenues. C'est pourquoi la municipalité a maintenu un zonage agricole A dans son document d'urbanisme.

E – Favoriser le développement durable de la commune

Les approches qui intègrent les préoccupations environnementales en matière d'économie d'énergie, de gestion de l'eau, de traitement des déchets, d'organisation des déplacements sur la commune et vers les zones d'emplois seront encouragées.

➤ Favoriser les constructions économes en énergie et en eau potable

Il faut imaginer, à terme, un renouvellement des pratiques d'aménagement amenant peu à peu les collectivités à intégrer des démarches de développement durable dans les documents d'urbanisme avec :

- Un volet climat-énergie visant la réduction de la consommation énergétique et l'émission de gaz à effet de serre dans tout projet individuel ou collectif ;
- L'élaboration de projets d'habitats à « performances énergie-climat élevées » et d' « éco-quartier » ;
- Un volet gestion de l'eau visant l'économie d'eau et la performance d'assainissement.

La prise en compte de ces objectifs dans les règlements des lotissements publics ou privés sera encouragée. Il en sera de même dans les opérations de rénovation des bâtiments publics ou privés.

➤ Favoriser les transports économes en énergie

- Mettre en place une aire de covoiturage : en accord avec le Conseil Général, une aire sera mise en place avenue de Skibberenn, sur le terrain réservé notamment à cet effet ;
- Réorganiser des circuits de transports en commun : Si la localisation des opérations d'habitat devra favoriser la proximité avec les axes de transports collectifs, réciproquement, les circuits de transports collectifs seront revus afin d'épouser au mieux la demande.

➤ Favoriser les déplacements des piétons et des cyclistes

- Un premier axe de circulation douce, pour l'essentiel réservé aux piétons et aux cyclistes, traverse la commune d'Est en Ouest, des limites du Guilvinec à St Guénolé, en empruntant l'assiette de l'ancienne ligne de chemin de fer. Les chemins piétonniers longeant la côte seront raccordés entre eux en vue de réaliser une voie piétonne de Pors Carn au Guilvinec. Une voie du même type, Nord-Sud, du Steir vers La Torche, compléterait utilement ces réalisations.