



Rapport d'analyse des résultats du SCoT du Pays Risle Charentonne (Date d'approbation : 18 décembre 2012)

Rappel

"Six ans au plus après la délibération portant approbation du SCOT [...], l'établissement public procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.

A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc".

Article 143-28 du
Code de l'urbanisme

L'évaluation du SCOT doit intervenir au maximum six ans après son approbation (code de l'Urbanisme).

Ce temps doit être mis à profit pour évaluer les effets du document. Cette évaluation doit permettre de vérifier la faisabilité de la mise en oeuvre des intentions et des règles, mais aussi de mesurer les impacts réels des intentions et règles écrites, soit dans le projet du territoire (projet d'aménagement et de développement durable), soit dans le document prescriptif que représente le DOG (document d'orientations générales),

Cette analyse doit permettre de se pencher sur les moyens mis en place sur le territoire pour parvenir aux objectifs fixés par le SCOT.

La finalité de cette procédure d'évaluation est donc de préparer la suite du document en relevant les objectifs poursuivis par la mise en révision du SCOT.

Dans ce but, les services de l'Intercom Bernay Terres de Normandie ont dans un premier temps observé :

- l'évolution démographique ;
- l'activité ;
- l'emploi ;
- l'habitat.

Dans un second temps, les observations ont porté sur les évolutions du territoire sur les 4 thématiques imposées par le code de l'urbanisme, à savoir :

- environnement ;
- transport et déplacement ;
- implantation commerciale ;
- consommation de l'espace.

Dans certains cas, l'analyse s'est focalisé sur l'ancien territoire du Pays Risle-Charentonne¹ et dans d'autres cas, uniquement sur le territoire de l'actuelle Intercom Bernay Terres de Normandie². Lorsque l'analyse ne porte que sur le territoire de l'Intercom Bernay Terres de Normandie, un astérisque (*) sera apposé en exposant.

Méthode d'analyse

Octobre - novembre 2018 - Envoi de questionnaires à l'ensemble des communes concernées par le périmètre initial du SCOT. Un taux de 30 % de réponses à ces questionnaires a été enregistré.

Observation des documents d'urbanisme déjà approuvés et en cours.

Consultations des données SITADEL (Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements locaux), OSCOM (Observatoire du sol à l'échelle communale), INSEE, et reprise des « fiches territoire » de l'ORECAM (Observatoire Régional Energie, Climat, Air de Normandie).

L'ensemble de ces données a été analysé, et nous permet aujourd'hui de vous présenter un premier bilan.

¹ Territoire du Pays Risle Charentonne : Communauté de Communes du canton de Rugles, Communauté de Communes du Canton de Thiberville, Communauté de Communes du canton de Broglie, Communauté de Communes du canton de Beaumesnil, Communauté de Communes de Bernay et des Environs, Intercom du Pays Brionnais, Intercom Risle et Charentonne

² Fusion des Communauté de Communes du canton de Broglie, Communauté de Communes du canton de Beaumesnil, Communauté de Communes de Bernay et des Environs, Intercom du Pays Brionnais, Intercom Risle et Charentonne

1.

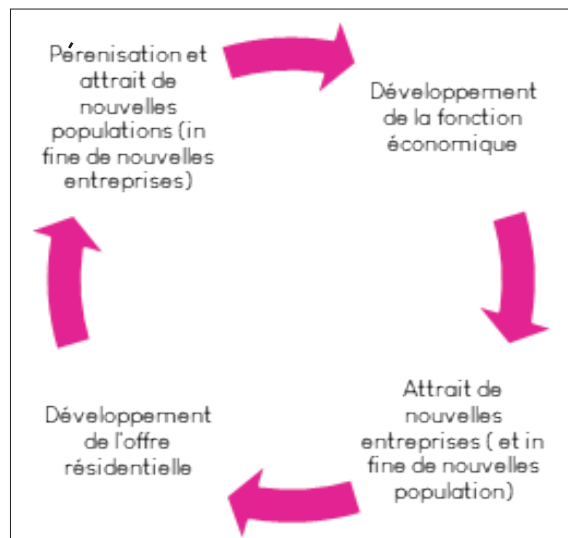
Les grandes orientations du territoire

démographie et activité

1.1. Cercle de développement du territoire et phasage du SCOT

Schématiquement il est possible de représenter la stratégie de développement du territoire avec la représentation ci-contre.

Même si les mécanismes de liens de causalité peuvent être plus complexes, ce schéma permet de comprendre la logique dans laquelle s'inscrit le SCOT qui a été pensé autour d'un développement en 3 phases :



1. Le développement de la fonction économique ;
2. Le développement de la fonction résidentielle ;
3. Une dernière phase de réamorçage du développement de la fonction économique.

Cette stratégie s'est traduite par le développement de zones d'activités, que l'on retrouve implantées géographiquement de façon éparse sur l'ensemble du territoire. Cet aménagement non concerté permet aujourd'hui de révéler l'absolue nécessité d'une concertation et d'un aménagement raisonné à l'échelle de l'ensemble du périmètre du territoire afin d'offrir aux entreprises une offre globalement satisfaisante, raisonnée, permettant à ces derniers une implantation sereine, génératrice d'emplois et d'installations résidentielles.

D'autre part, le développement de la fonction résidentielle du territoire trouve sa finalité dans les documents de planification dits « de rang inférieur » (Plans Locaux d'Urbanisme et Cartes Communales).

C'est dans ces dispositifs prescriptifs que se détaillent plus finement les orientations en matière de développement de l'habitat et de la consommation de l'espace.

Constat

Le morcellement géographique de ce territoire, constitué d'un grand nombre de petites, voire de très petites communes, explique le faible recours au PLU. En effet, nombreuses sont les communes qui ne sont pas en capacité technique, financière, juridique... de recourir à ce type de document. Il faut préciser que l'élaboration d'un tel document paraît souvent complexe par rapport aux enjeux tels qu'ils sont perçus à l'échelle communale. Toutefois, il est important de rappeler que le SCOT a donné toute son importance à l'échelle communale en valorisant l'importance de ces documents d'urbanisme (Figure 1). L'effet a été limité comme le démontre la Figure 2.

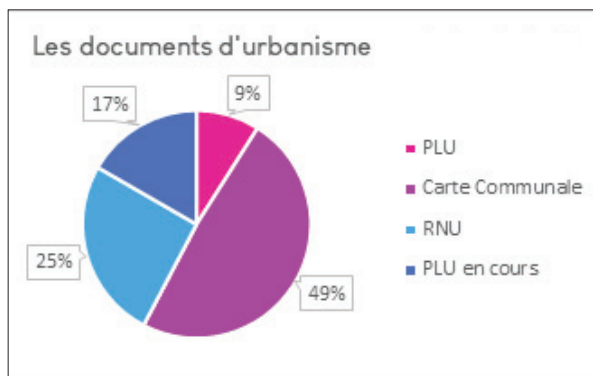


Figure 1: source : Observation de la Direction de l'urbanisme

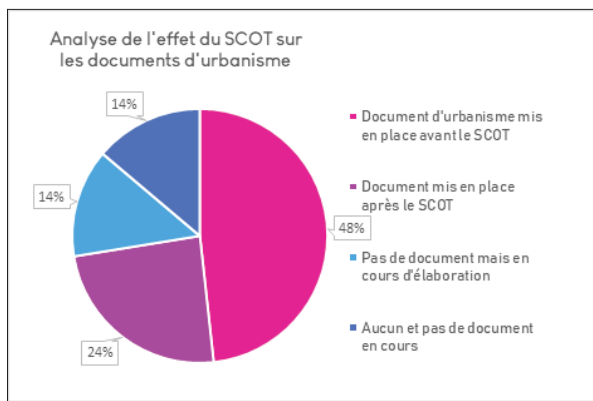
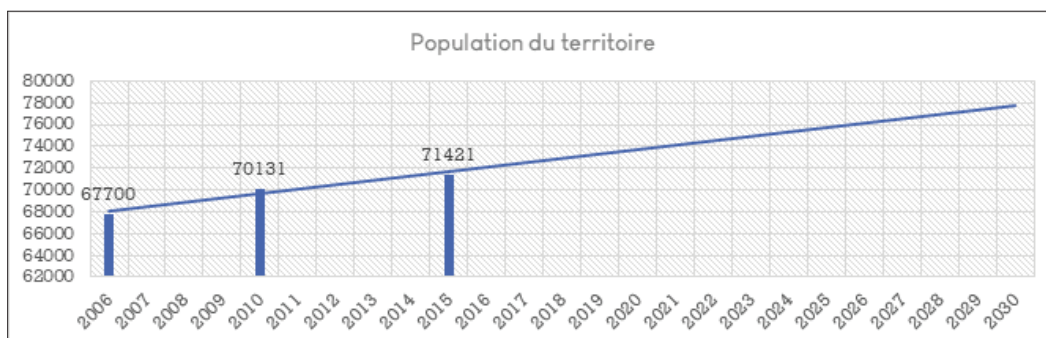


Figure 2: source : Questionnaire à destination des maires dans le cadre de l'évaluation de SCOT. Taux de réponse : 30%

Même si le SCOT ne semble pas avoir eu l'effet « levier » attendu sur la mise en place de documents d'urbanisme de rang inférieur pour les communes, sa mise en place a eu un effet incitatif et a ouvert la voie à une réflexion plus poussée sur l'aménagement du territoire à l'échelle communale.

1.2. La démographie et l'activité du territoire

Le SCOT a fixé l'ambition d'atteindre à l'horizon 2030 une population de **74 500 habitants**. Le graphique suivant donne la tendance générale du développement démographique.



En 2006 la population était de 67 700 habitants. Elle n'a depuis cessé d'augmenter jusqu'en 2015 (dernières données disponibles). Cette évolution a connu un ralentissement pour l'année 2015 comparée à 2010. Toutefois, il est à noter que l'accroissement de la population n'a pas connu la même tendance dans les villes ciblées alors comme devant potentiellement accueillir en priorité les populations et les activités.

Nom	1999	2006	2010	2015
Beaumont-le-Roger	2818	2914	2942	3012
Bernay	11024	10635	10288	10432
Brionne	4449	4306	4326	4326
Mesnil-en-Ouche	Non disponible	Non disponible	Non disponible	4679
Nassandres-sur-Risle	Non disponible	Non disponible	Non disponible	2397
Serquigny	2053	2146	2051	2003
Rugles	2549	2427	2350	2313
Thiberville	1537	1672	Non disponible	1827

Tableau 1 : Données recensement INSEE

Sur la période d'analyse, il apparaît que les villes de plus de 1500 habitants n'ont pas connu la même tendance d'accroissement que le reste du territoire.

La tendance observée permet de conclure que la population cible de 74500 habitants à l'horizon 2030 ne pourra être atteinte que si des orientations tant qualitatives, que quantitatives sont mises en oeuvre dans les documents de planification de rang inférieur au SCOT.

1.3. Une population vieillissante mais un solde démographique toujours dynamique

Le solde démographique est resté stable depuis la réalisation du SCOT. Ce dernier s'est stabilisé à 0,4 par an (entre 2010 et 2015). Le solde naturel bien que faible, reste tout de même positif (0,1/an). Le solde des entrées/sorties est supérieur à celui du département sur la même période (0,4³). Cela signifie que le territoire offre un cadre de vie préservé, une qualité paysagère et patrimoniale de qualité, perçu comme source d'attractivité résidentielle. L'attractivité peut aussi s'expliquer par des facteurs exogènes tels que la proximité avec les grandes villes (Rouen, Evreux...). Toutefois, il convient de signaler que l'activité et l'emploi ne semblent pas être identifiés comme des facteurs d'attractivité.

³ Solde des entrées / sorties du département de l'Eure : 0,1

1.4. Activité et emploi

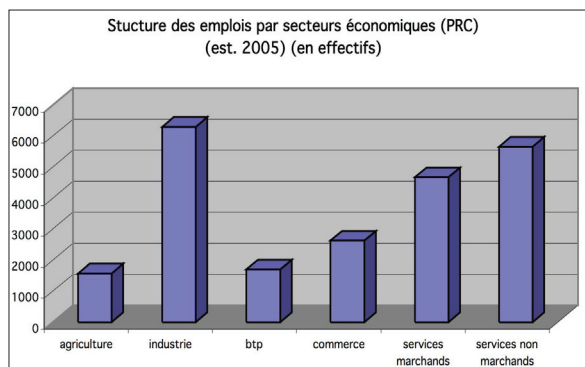
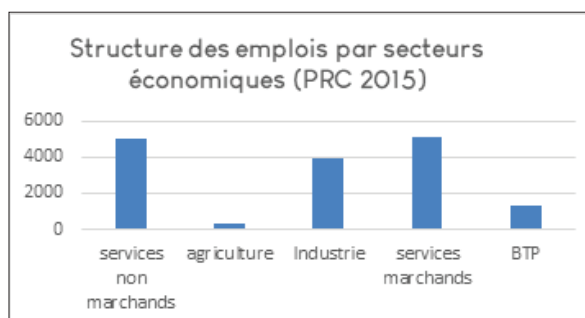


Figure 4: données extraites du SCOT du Pays Risle Charentonne



Structure de l'emploi⁴.

La structure de l'emploi s'est quelque peu modifiée entre 2005 et 2015. En effet, le poids de l'agriculture est moins prononcé et le basculement vers une société de services (tertiarisation) est en cours d'achèvement. Toutefois, le plus fort recul a été enregistré par le secteur industriel qui a perdu sur cette période près de 30% de ses emplois. La fermeture d'usines de taille importante est la manifestation visible de ce phénomène, bien que l'industrie garde un poids important sur le territoire.

Taux d'activité du territoire. Le taux d'activité peut se définir comme « le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante⁵ ». Le taux d'activité objectif par le SCOT est de 47% en 2030. Celui-ci s'établissait à 46% au moment de l'approbation du SCOT. Il est en 2015 de 45%. Il n'a donc pas connu le développement escompté. De plus, il faut y voir que l'une des causes est le vieillissement de la population qui fait diminuer le taux d'activité.

Emplois et chômage sur le territoire. Le nombre d'emplois sur le territoire du Pays Risle Charentonne était de 22 638 au moment où le SCOT a été établi. L'objectif alors fixé était une augmentation de 4977 emplois par rapport à la situation TO⁶, à l'horizon 2030.

Il convient de constater à ce jour que l'orientation définie alors n'a pas été atteinte et que le territoire a même enregistré une baisse de l'ordre de 1000 emplois depuis l'élaboration du SCOT.

Pour sortir de cette tendance négative, l'Intercom Bernay Terres de Normandie devra donc réunir toutes les conditions nécessaires au maintien des entreprises sur son périmètre et mener une politique économique affirmée et volontariste, notamment favorable à la réduction du chômage. L'objectif alors fixé par le SCOT était de 5% de taux de chômage d'ici 2030. Cette évolution est conforme aux courbes nationale, régionale et

⁴ PRC : Pays Risle Charentonne

⁵ Définition INSEE

⁶ TO : mise en place du SCOT

départementale. Cependant, il serait envisageable d'atteindre un taux de chômage moindre -d'autres territoires le réalisent. Une analyse comparée pourrait être effectuée dans le cadre de la révision du SCOT pour relever dans une matrice forces/faiblesses les points pouvant être améliorés dans le prochain document de planification.

Concernant le chômage le graphique suivant permet d'identifier la courbe du le taux de chômage.

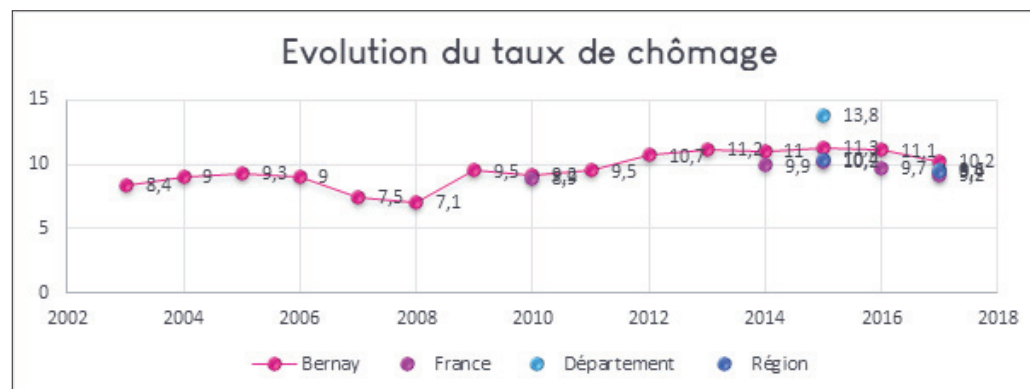


Figure 5: source : Insee pour la zone d'emploi de Bernay ; zone observée au moment de la mise en place du SCOT

1.4. Développement de l'habitat

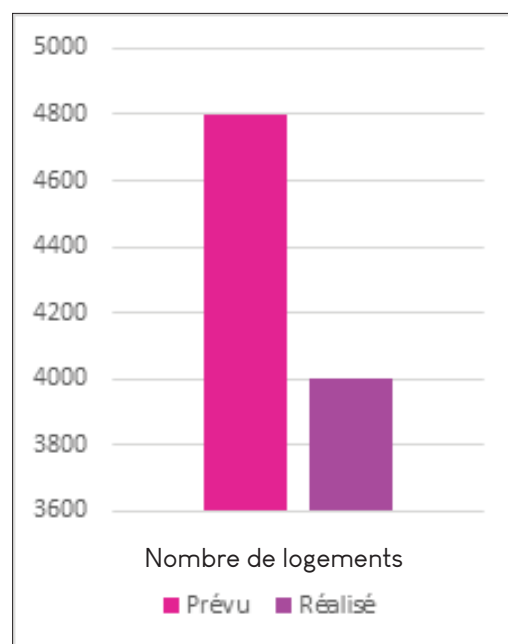


Figure 6: source Insee plus données SITADEL

Le nombre de nouveaux logements en 2015 et le nombre de logements prévus à l'horizon 2030 sont très proches. Les objectifs fixés par le SCOT représentent la fourchette basse qui peut être dépassée dans le cadre des préconisations de consommation et de densification de l'espace (énoncés à la page 13 du document d'orientations générales).

83% des logements prévus sont déjà réalisés. Dans le même temps, la vacance des logements a augmenté entre 2012 et 2015 d'un point de pourcentage, passant de 7% à 8%. Le rythme de construction entraîne, chaque année, environ 150 logements supplémentaires vacants sur le territoire de l'ancien Pays Risle Charentonne. Le PLH (Programme Local de l'Habitat) aura à cœur de définir les causes de cette vacance et d'essayer d'y apporter des réponses pérennes.

2. Les quatre thématiques imposées par la loi

2.1. Transport et déplacement

ORIENTATION 1

Objectifs du SCOT

Les pôles d'échange que constituent les principales gares du territoire, Bernay et Brionne, et les autres pôles structurants s'affirmeront comme points d'accès et de relais de transport. Cette affirmation s'effectuera par (DOG p. 67) :

- le renforcement de leur centralité (pôle économique, de population et de services) et le développement d'une densité suffisante sur le plan résidentiel en tenant compte de leur capacité urbaine ;
- le renforcement de leur offre en transport en commun, modes doux, en parking relais et stationnement vélo ;
- des aménagements facilitant les ruptures de charge entre train / bus / voiture particulière / vélo ou marche par des structures et des surfaces adaptées ;
- le développement des fonctions commerciales et de services aux particuliers en optimisant la convivialité.

Résultats

La ville de Bernay a développé un réseau de transport urbain gratuit et la ville de Brionne a mis en place une navette réservée aux personnes âgées et à mobilité réduite.

Les aménagements de ruptures de charges n'ont pas connu le développement attendu par le SCOT.

Certaines communes ont constitué des voies douces le long des départementales et d'autres en centre-bourg. La voie vélo route existante n'a pas été modifiée dans ses contours, tandis qu'un prolongement de la voie verte est en cours de réflexion.



ORIENTATION 2

Objectifs du SCOT

L'accessibilité des bus et des cycles aux équipements publics sera obligatoirement prévue (stationnement et voirie adaptés) (DOG p. 68).

Résultats

La gare de Bernay devrait être réaménagée à l'horizon 2020 et constituera une première étape dans l'accessibilité des bus et des cycles aux équipements publics avec le développement d'un pôle multimodal.

ORIENTATION 3

Objectifs du SCOT

Des places de vélos seront créées dans les projets de logements collectifs et les zones d'activités (DOG p.69).

Résultats

Les documents d'urbanisme n'obligent pas systématiquement le recours à cette mesure s'ils ont été rédigés avant le SCOT. Cependant la situation devra être normalisée avec les PLU qui seront mis en place prochainement.

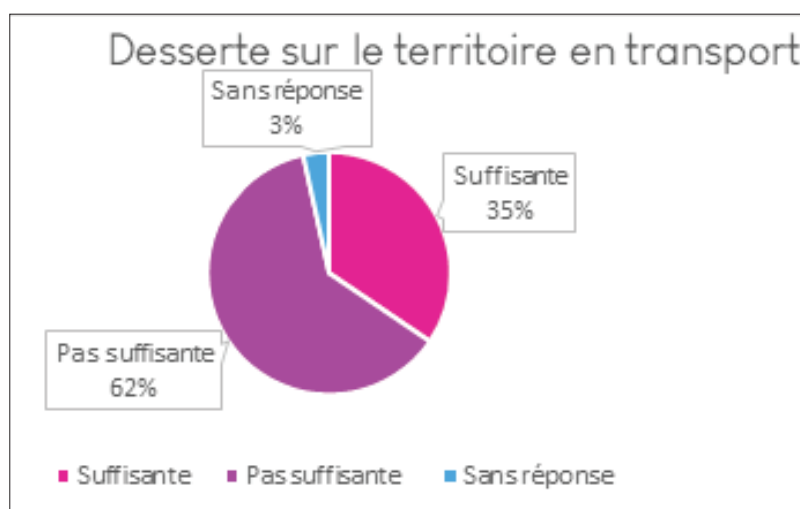


Figure 7 : Source : Traitement des questionnaires à destination des maires dans le cadre de l'évaluation du SCOT

Le transport et le déplacement constituent un enjeu central sur un territoire à faible densité et à dominante rurale.

La majeure partie des élu(e)s sondé(e)s identifient la desserte du territoire comme étant insuffisante. Certains évoquent des liaisons qui pourraient permettre l'amélioration des déplacements vers et entre les « noeuds de connexion » .

2.2. Maîtrise de l'espace

L'artificialisation des sols est proche de deux fois supérieure à ce qui était prévu pour la partie résidentielle et près de trois fois supérieure pour la partie activité. D'où la nécessité de freiner la consommation foncière. Cette artificialisation des sols entraîne entre autres des phénomènes d'inondation. Récemment, l'absence de maîtrise de l'étalement foncier est dû en grande

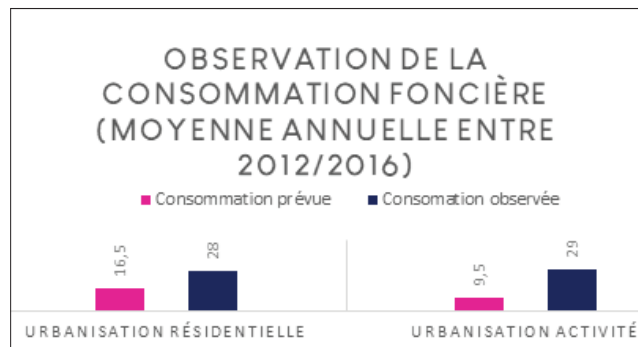
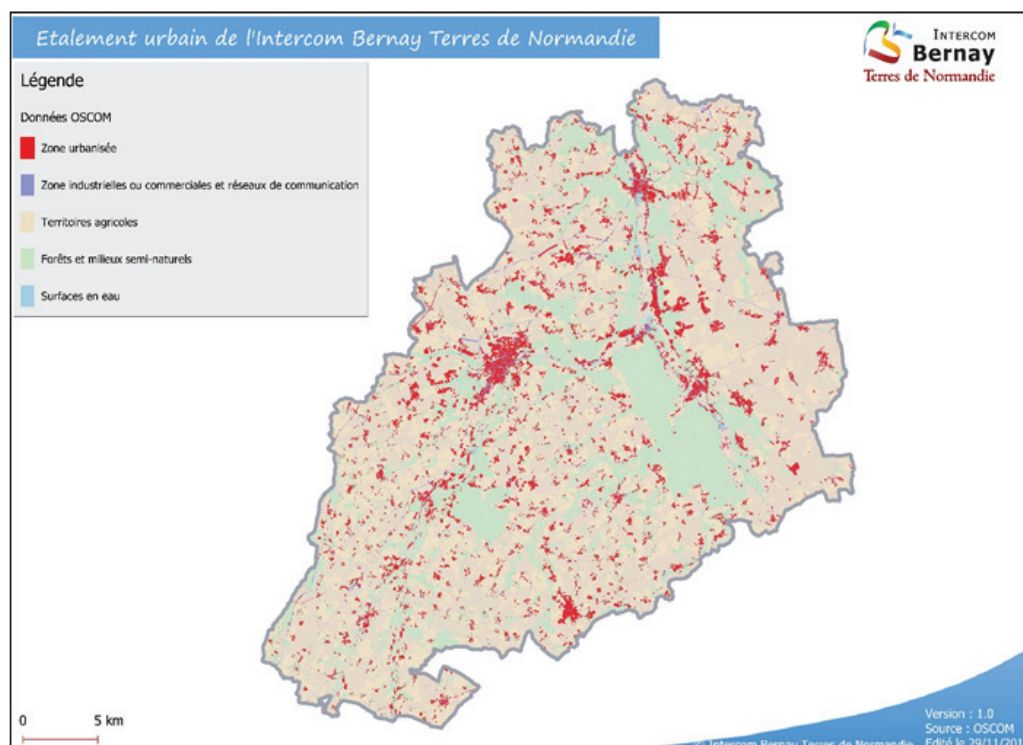


Figure 8 : données de l'Observation de Sol à l'échelle communale (OSCOM)

partie au fait que le SCOT, dans sa formulation, fixe des objectifs sans pour autant inciter à les respecter (p.13 du DOG).

Un travail devra être effectué dans la rédaction du SCOT pour prendre en considération les spécificités de chaque zone.

2.3. Environnement



Espaces forestier et naturels. Durant la période 2012-2016 les espaces naturels et forestiers ont diminué. **Chaque année 58 hectares** de ces espaces disparaissent. C'est un indicateur révélateur de l'étalement urbain. Il faut surveiller et tendre vers une densification accrue des centres-bourgs et un étalement urbain maîtrisé pour protéger les espaces ne bénéficiant pas de protections particulières. Ces espaces représentent bien souvent un tampon naturel face aux ruissellements des eaux pluviales.

Pour le maintien des espaces agricoles.

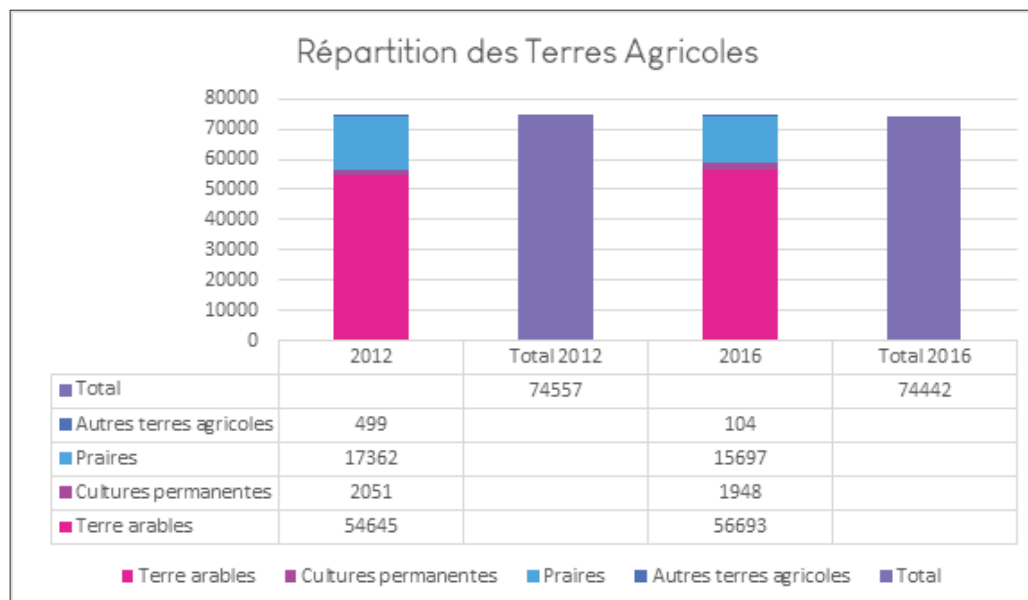


Figure 9 : source : données OSCOM

Les terres agricoles sont en diminution sur la période étudiée. Leur répartition n'est plus la même, en effet, les terres arables, c'est-à-dire les espaces affectés aux terres labourées augmentent au profit des parcelles consacrées aux vergers et aux prairies.

Le maintien des terres agricoles est un objectif du SCOT. Leur usage doit rester autant que possible dans leur vocation agricole. L'orientation suivante prévoyait : « [qu'] Un diagnostic agricole sera réalisé dans le cadre de l'élaboration des cartes communales et des Plan Locaux d'Urbanisme pour déterminer les potentiels agricoles.

Ce diagnostic sera complété à l'échelle des exploitations en cas de projet les affectant : il précisera les impacts sur la viabilité de l'exploitation en tenant compte des opportunités de succession familiale, ou hors cadre familial, de la localisation des sièges d'exploitation, et du devenir des anciens bâtiments agricoles (DOG p.52) ».

Même si cette orientation est suivie dans les documents communaux, son impact est resté faible dans la diminution de la consommation des terres agricoles.

Dans les années à venir, le rythme de diminution des terres agricoles devra être analysé en corrélation avec l'augmentation des terrains urbanisés, de manière à voir s'il existe un lien de cause à effet entre les deux.

Consommation énergétique du territoire.

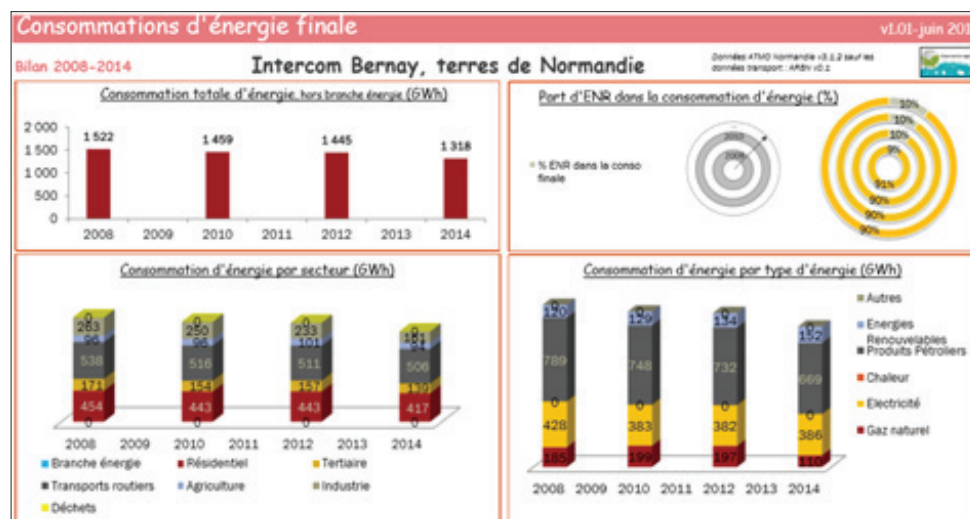


Figure 10: fiche territoire de l'Observatoire Régional Energie Climat Air de Normandie (ORECAN)

Les consommations énergétiques du territoire ont diminué sur la période étudiée (2008-2014). La part des énergies renouvelables reste stable en volume mais augmente en valeur. Le transport routier représente le secteur le plus énergivore avec toutefois une baisse des consommations d'environ 6%. Le secteur résidentiel quant à lui est le deuxième secteur le plus consommateur d'énergie. Il a connu une baisse de ses consommations plus importante que celui des transports routiers à savoir un peu plus de 8% entre 2008 et 2014.

L'éolien représente une source d'énergie renouvelable croissante en 2015. Les orientations suivantes ont été respectées en ce qui concerne le développement de l'éolien mais de façon plus mesurée pour la promotion des énergies renouvelables :

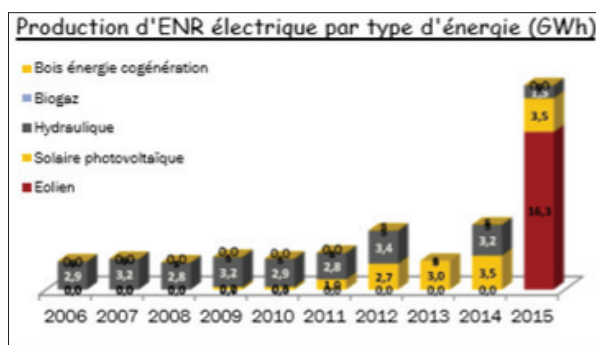


Figure 11: source : fiche territoire données de l'ORECAN

« - Les documents d'urbanisme s'attacheront à impulser l'utilisation des énergies renouvelables sur le territoire, sous réserve des contraintes et/ou objectifs de préservation patrimoniale des paysages et des bâtiments remarquables (DOG p.71) ;
- Le développement de l'éolien sera encouragé en cohérence avec la protection des milieux, des paysages et des possibilités d'urbanisation (DOG p.83) ».

Démarche Territoire Energie POSitive (TEPOS)⁷. L'Intercom Bernay Terres de Normandie est engagée dans une démarche TEPOS qui identifie les actions pouvant être mises en place afin d'améliorer l'empreinte environnementale.

Le territoire est très engagé dans une démarche de protection de l'environnement comme le montrent les actions menées. Cependant il faut rester vigilant, poursuivre les démarches engagées pour qu'elles produisent leur effet. Ainsi, ces actions produiront leur effet dans un cadre plus global, articulé entre la mobilité, la consommation de l'espace et l'aménagement.

2.4. Implantation commerciale

ORIENTATION 1

Objectifs du SCOT

Le maintien du commerce dans les secteurs de centralité des bourgs devra être assuré grâce aux dispositifs des PLU (l'interdiction de transformer les rez-de-chaussée commerciaux en logements, obligation de création de commerces dans les nouvelles opérations, pas d'obligation de réaliser des places de stationnement...) (DOG p.62).

Résultats

Plusieurs communes ont saisi cette opportunité pour orienter le PLU vers un maintien des commerces en centre-ville (bourg).

Cela se traduit soit par une incitation à la mixité fonctionnelle soit par le maintien des commerces en rez-de-chaussée.

ORIENTATION 2

Objectifs du SCOT

L'implantation d'un bâtiment commercial isolé, à l'extérieur des villes et bourgs est strictement interdite en dehors du tissu commercial existant et selon des modalités d'aménagement et architecturales qui renforcent leur caractère urbain tels que la localisation des parkings à l'arrière, le traitement des alignements, le choix des volumes coordonnés aux espaces environnants et marquant des variations progressives, le traitement des façades... (DOG p.62).

Résultats

Il n'a pas été recensé d'implantation de commerce isolé sur le territoire.

Cette orientation a eu les effets recherchés. L'objectif de qualité architecturale devra être néanmoins plus approfondi pour permettre une meilleure intégration dans le tissu urbain.

⁷ Portant uniquement sur le territoire de Bernay Terres de Normandie

ORIENTATION 3

Objectifs du SCOT

L'implantation de commerces de plus de 300 m en discontinuité est conditionnée à la création d'un pôle (ZAC) comprenant une étude des flux nouveaux qui seront engendrés et de leur impact sur les conditions de circulation du secteur (DOG p.62).

Résultats

Aucune implantation de commerce de plus de 300m faisant l'objet d'une ZAC dans les documents d'urbanisme.

3. Conclusion générale

Le SCOT du Pays Risle Charentonne n'a pas produit tous les effets attendus, notamment en termes d'emploi et de maîtrise de l'espace. Dans son format actuel, il ne semble pas suffisamment prescriptif pour atteindre de manière efficiente les orientations et les objectifs qu'il a fixés. Le calendrier institutionnel imposant de fait une révision du SCOT pour y intégrer les modifications réglementaires, cette dernière devra être appréhendée comme une opportunité à saisir pour réajuster les objectifs en termes de :

- consommation de l'espace ;
 - développement de l'habitat ;
 - mobilité ;
 - prise en compte de nouveaux documents tels le projet de territoire qui valorise un maillage territorial autour de « noeuds de connexion », de tiers-lieux et d'une ville à densité de services et de population plus marqués.
- Telles seront les orientations à prendre en compte dans l'optique d'une révision du SCOT.