



REÇU LE 24 JAN. 2019

PRÉFET DU NORD

Direction Départementale
des Territoires et de la Mer

Lille, le 24 JAN. 2019

Madame la Présidente,

Par délibération en date du 17 octobre 2018, le comité syndical du Pays Cœur de Flandre a arrêté son nouveau projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le climat de travail constructif mis en œuvre tout au long de la procédure d'élaboration entre vos équipes techniques et les services de l'État a permis une bonne appropriation collective des réflexions autour du présent projet. Par conséquent, notre analyse du document s'est construite au regard des principaux enjeux identifiés sur le territoire.

Le Pays Cœur de Flandre concentre les enjeux des politiques publiques nationales relatives au développement équilibré et durable des territoires. Sa proximité avec la métropole européenne de Lille et la communauté urbaine de Dunkerque, en lien étroit avec le territoire belge et le département du Pas-de-Calais en fait un territoire attractif, dont le développement doit être accompagné ; le SCoT est le document stratégique au service de ce développement maîtrisé, dans le respect des principes fondamentaux dont l'État est le garant.

Le Pays Cœur de Flandre est caractérisé à la fois par une augmentation de population et par un taux d'emploi supérieurs à la moyenne régionale. Néanmoins, presque la moitié de ses actifs exercent leur profession en dehors du territoire, en constante augmentation ces dernières années. La forte résidentialisation du territoire induit une pression foncière marquée, notamment sur les communes de petite taille. Cette extension urbaine participe d'une part à la diminution et la fragmentation des espaces agricoles, dont la valeur agronomique est la plus élevée du département ; d'autre part elle conduit à la croissance soutenue des déplacements domicile-travail et par voie de conséquence à la saturation des grands axes routiers lié à l'usage hégémonique de la voiture individuelle (72,5 % des déplacements) et à la dégradation de la qualité de l'air.

Cette caractéristique du développement de la Flandre-Lys se révèle être une opportunité pour agir davantage sur la structuration de l'armature urbaine et sur un développement à prioriser dans les principaux centre-villes et centre-bourgs. Cette action ne se fera pas sans une stratégie affirmée de renforcement des tissus urbains existant d'une part et par une maîtrise stricte des développements en extension urbaine d'autre part. Ce sont bien les orientations et objectifs associés à ces sujets qui permettront également de reporter la pression foncière des espaces naturels et agricoles vers les espaces déjà urbanisés.

C'est bien le sens que le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) souhaite donner au développement du Cœur de Flandre pour les prochaines années et je ne peux que souscrire à ces orientations politiques. Toutefois, la déclinaison de ces orientations politiques est insuffisante dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), seul document à être opposable avec le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC).

Mme Danielle MAMETZ
Présidente du syndicat mixte du Pays Cœur de Flandre
Maire de BOESEGHEM
41, avenue de Lattre de Tassigny
59190 HAZEBROUCK

L'armature urbaine telle que définie dans le DOO est à la fois cloisonnée et incomplète. En effet, celle-ci a été définie a priori sur la base des grands axes routiers et ferroviaires. Ce choix démontre la volonté des élus d'inscrire votre territoire dans les dynamiques métropolitaines et régionales, en assurant son développement à partir des infrastructures qui le traversent, sans croiser ces éléments avec la réalité de la structuration du territoire en matière d'équipements, d'emplois, de services et d'offre de logements. Je souligne cependant la démarche volontaire et pertinente sur le volet commercial, qui a fait l'objet du DAAC, mais pour lequel le lien avec les autres thématiques est insuffisant.

Ainsi, au regard de la tendance démographique de votre territoire, qui bénéficie d'une arrivée soutenue de nouvelles populations, il importe que vos pôles de centralités soient des lieux d'animation de la vie locale, dans lesquels les habitants pourront bénéficier des services et commerces, contribuer à leur développement, s'attacher à leur identité et y trouver les ressources nécessaires à leur quotidien (commerces, services, emplois...).

Je vous invite donc à approfondir et diversifier les critères de définition de votre armature urbaine, afin de garantir que les zones futures d'habitat soient priorisées de façon à bénéficier pleinement des atouts de vos centralités, sans que celles-ci soient réduites au seul critère d'accès autoroutier et ferroviaire, ou encore à la facilité d'accès au foncier « urbanisable » (terre agricole). Cet enjeu est d'autant plus essentiel que votre projet politique a validé le maintien d'hypothèses très ambitieuses d'accueil de nouvelles populations, poursuivant la forte dynamique observée. Il m'importe donc que vos futurs habitants participent au développement économique de leur territoire de résidence, mais aussi s'attachent à son devenir. Aussi la notion « d'espace vécu » pourrait être abordée et développée dans votre document.

Parallèlement à ce travail, il est nécessaire de revoir l'objectif concernant la densité des opérations de logements opposable aux PLU(i) et aménagements importants. En effet, le bilan cumulé de la consommation foncière pour l'habitat, le développement économique et les infrastructures-équipements a abouti à une consommation foncière de 90ha/an au lieu des 50ha/an prévus dans le SCOT. En particulier, le bilan foncier effectif en matière d'habitat a été bien supérieur aux objectifs fixés : la consommation foncière associée a été de 47ha/an sur la période 2005-2015, au lieu des 30ha/an fixés dans le SCOT opposable pour la période 2008-2030. L'intensité de cette artificialisation des sols est principalement due à une extension de l'urbanisation par des opérations de constructions en dehors des tissus urbains et à une densité moyenne constatée de 10 logements par hectare – soit l'une des plus faibles du département. Je note de plus que cette faible densité n'est pas en rapport avec les densités historiques des cœurs de villes et villages et ne correspond pas aux formes urbaines (et typologies de logements variées) cohérentes avec les pôles structurants de votre territoire.

En outre, au regard des pressions foncières qui s'exercent sur les terres naturelles et agricoles, je vous demande expressément de revoir votre objectif fixant « *la densité minimale de 15 logements à l'hectare par opération d'extension et de 18 logements à l'hectare à l'échelle du ScoT (hors voirie, équipements et espaces publics)* ». En effet, ce seuil exprimé en densité « nette » est bien inférieur à celui du SCoT actuellement opposable qui définissait une densité réelle brute à respecter de 15 à 50 logements à l'hectare, « *celle-ci devant s'apprécier au cas par cas en fonction de la morphologie des bourgs et de leur niveau d'équipements, mais dans une logique d'optimisation de la ressource urbaine* ». Je vous invite donc à mettre en cohérence l'ensemble du document en exprimant uniquement des densités en « densité réelle brute », et en précisant quelles opérations sont concernées par la densité moyenne à respecter, ceci afin d'éviter toute confusion. Enfin, pour affirmer votre ambition de « *frugalité foncière* », je vous invite expressément à revoir à la hausse les densités moyennes à respecter, en cohérence avec le maillage territorial redéfini et retenu d'une part, et avec les éléments de l'analyse multicritère que vous avez définie d'autre part.

En conséquence, si je souligne votre volonté de réduire le rythme de la consommation foncière dans le projet de SCoT, je vous encourage à compléter le contenu des prescriptions du document d'orientation et d'objectif pour assurer la déclinaison opérationnelle de cette ambition dans les plans locaux d'urbanisme. Je vous invite en particulier à préciser les critères de répartition du compte foncier que les PLU(i) devront appliquer à leur échelle, ainsi qu'à renforcer les exigences opposables concernant l'identification et la mobilisation des potentialités foncières au sein de la tâche urbaine des PLU(i).

Ces questions de la maîtrise foncière et de la répartition du compte foncier sont d'autant plus sensibles que votre projet démographique impactera vos espaces naturels.

Je vous invite donc également à approfondir vos éléments concernant les cœurs de biodiversité et les corridors écologiques, en tirant un bilan plus précis de l'application des dispositions du SCOT actuel. Je vous rappelle à ce sujet la nécessaire compatibilité du SCOT avec les documents de rang supérieur.

D'autre part, l'enjeu de la ressource en eau doit être intégré à votre réflexion globale, puisque votre territoire s'alimente auprès des territoires limitrophes dont ceux de l'Audomarois. La question de la préservation de la ressource en eau m'apparaît insuffisamment traitée dans le document d'orientation et d'objectif. Aussi, je vous demande d'élaborer un objectif spécifique destiné à cette thématique.

*
* *

Enfin, au titre du contrôle de légalité que j'aurai à effectuer sur votre document au moment de son approbation, je porte à votre attention le fait que votre SCoT comporte une source manifeste de contentieux. En effet, il est nécessaire que votre SCoT prenne en compte la totalité des dispositions du plan de gestion du risque inondation Artois-Picardie, dans la mesure où le SCOT est un document « intégrateur » essentiel. L'annexe 1 de la note technique précise les attendus qui devront impérativement être traduits dans votre document.

*
* *

L'ensemble des éléments ainsi portés à votre attention doivent vous offrir l'opportunité de vous réinterroger sur votre projet de territoire et sa traduction réglementaire. Ils se trouvent détaillés, illustrés et complétés dans la note jointe. Ces deux documents constituent l'avis de l'État.

J'attire tout particulièrement votre attention sur l'intérêt d'aborder la notion « d'espace vécu » par le maillage territorial, au regard de votre projet démographique et de la localisation de vos futures zones d'ouverture à l'urbanisation. Il est également attendu une augmentation de la densité minimale de logements à l'hectare et un approfondissement de votre réflexion relative à la préservation des réserves de biodiversité et de la ressource en eau.

Enfin, je vous rappelle l'obligation de prendre en compte l'ensemble des dispositions du plan de gestion du risque inondation Artois-Picardie.

*
* *

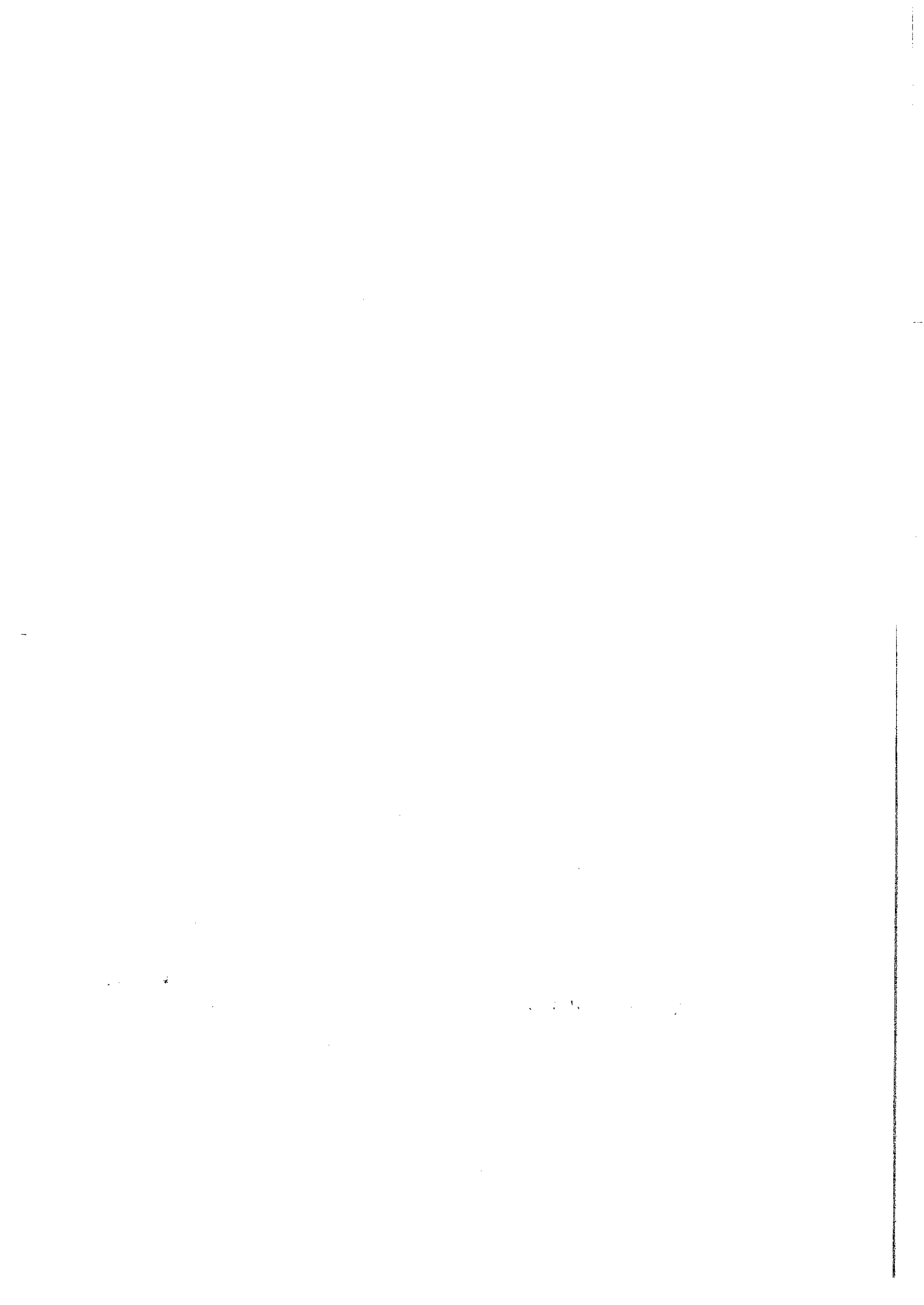
Pour la suite de la procédure, mes services et en particulier ceux de la Direction départementale des territoires et de la mer restent à votre disposition pour vous apporter toute information utile et vous accompagner dans la finalisation de votre document.

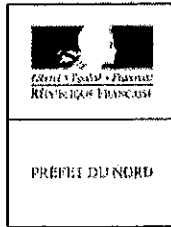
Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

plus cordiaux.

Pour le Préfet et par délégation,
la Secrétaire générale.

Violaine DÉMARET





**Avis de l'État sur arrêt de projet du schéma de
cohérence territorial de la Flandre-Lys
délibération du syndicat mixte « Pays Cœur de
Flandre » du 17 octobre 2018**

Table des matières

Table des matières

Préambule.....	3
I. Le maillage territorial.....	4
II – Démographie et habitat.....	7
2.1) Une localisation des futurs logements à préciser :.....	7
2.2) Des typologies de logements et de formes urbaines à préciser :.....	8
III – Le compte foncier.....	10
3.1) Le compte foncier dédié à l’habitat :.....	10
3.1.1) Le rythme d’artificialisation des sols :.....	10
3.1.2) Le mode de répartition du compte foncier :.....	11
3.2) Un compte foncier dédié aux activités économiques à contextualiser.....	11
3.2.1) Un taux d’occupation des zones d’activité à préciser :.....	11
3.2.2) Une stratégie économique se résumant, en l’état, à une politique de l’offre foncière :.....	11
3.2.3) Une offre foncière dont les impacts sur l’activité agricole restent à évaluer :.....	12
IV – Préservation de la ressource en eau, de la biodiversité et des paysages.....	13
4.1 La ressource en eau.....	13
4.2) Des dispositions du SDAGE en matière d’assainissement à traduire :.....	13
4.3 Une reconquête de la biodiversité à affirmer :.....	13
4.3 Un patrimoine paysager à préserver :.....	14
4.4 Air-climat-énergie :.....	14
V – Risques.....	15
VI – Une rédaction du PADD et du DOO à clarifier pour une meilleure lisibilité.....	16

Préambule

Le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Flandres Lys couvre un territoire dont l'économie et la démographie sont dynamiques. Il bénéficie d'un taux d'emploi supérieur à la moyenne régionale et d'un solde migratoire positif qui accroît son caractère résidentiel. Cette tendance renforce l'intégration de la vallée de la Lys aux espaces périurbains de la métropole européenne de Lille et participe de la saturation des réseaux routiers, notamment celui de l'autoroute A25.

Les enjeux liés à la gestion optimisée de l'occupation des sols et de la consommation foncière, à la dépendance du territoire à la voiture individuelle, aux émissions de gaz à effet de serre et polluants atmosphériques revêtent donc une importance particulière, car ils sont directement corrélés à l'intensité du rythme de la périurbanisation (900 hectares artificialisés sur la période 2005-2015).

En conséquence, le syndicat mixte doit élaborer un projet de territoire ambitieux qui permet d'inscrire l'aménagement de son territoire dans les principes généraux de l'urbanisme et du Grenelle de l'Environnement.

Aussi, l'attention des services de l'État s'est portée principalement sur quatre volets du document :

- la définition du maillage territorial, clé de voûte de la stratégie de développement de la Flandre-Lys et de la priorisation des futures projets d'extension urbaine ;
- le compte foncier, dans le sens où la modération de foncier est un enjeu déterminant pour le territoire ;
- la politique de logements, de façon à assurer une politique de l'habitat équilibrée au service de la mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle ;
- la ressource en eau potable, dans la mesure où la Flandre Intérieure présente une dépendance vis-à-vis des eaux souterraines des territoires voisins.

I. Le maillage territorial

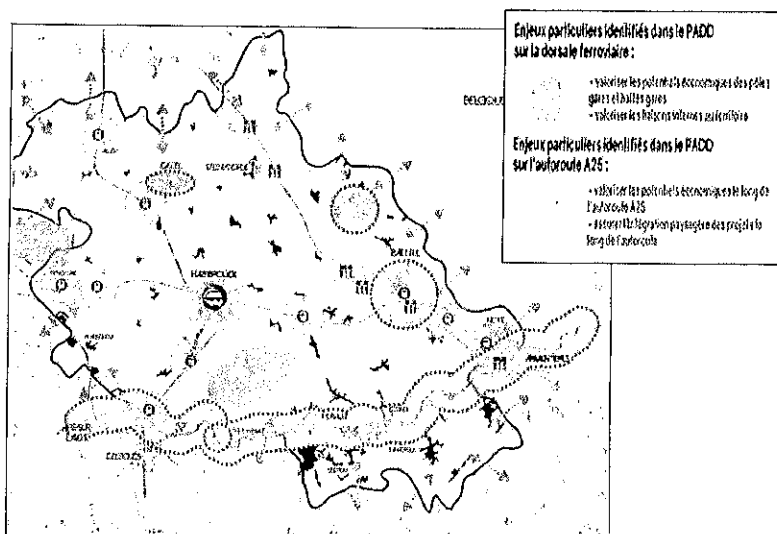
Il est attendu que la définition de l'armature urbaine permette d'une part un développement équitable et équilibré du territoire du Pays de Cœur de Flandre, et d'autre part, une gestion stratégique et économe du foncier.

Les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) définissent une organisation territoriale basée sur les principaux axes de transport, notamment l'autoroute A25 et la dorsale ferroviaire.

Cette organisation territoriale semble privilégier l'interconnexion avec la métropole européenne de Lille, la communauté urbaine de Dunkerque et les territoires limitrophes du Pas-de-Calais et de la Belgique, au détriment de la cohésion territoriale interne au Pays Cœur de Flandre.

En témoigne le document d'orientations et d'objectifs (DOO) qui se focalise principalement sur le « désenclavement de la vallée de la Lys » (objectif 1.2) aux échelles départementale et régionale, mais ne comporte pas d'objectif précis portant sur le renforcement des centralités et de leur animation en matière d'équipements, de commerces et de services.

Ainsi, le choix retenu par le SCoT de définir l'armature urbaine par les infrastructures routières et ferroviaires ne met assez en évidence des pôles tels que ceux de Cassel, Steenvoorde et Merville, ce qui ne semble pas concourir à un développement des connexions Nord-Sud nécessaires au bon équilibre et fonctionnement du territoire.



Carte du PADD p.54

L'armature ainsi fixée semblerait promouvoir une image du territoire définie principalement par les flux pendulaires qui le traversent. Ces flux influenceront inévitablement à long terme la structuration des centralités ainsi que leur accessibilité, au risque de limiter le sentiment d'appartenance des nouveaux habitants au territoire et communes du Cœur de Flandres. Plus précisément, le territoire comporte 59 000 actifs dont 47 % exercent leur profession au sein des intercommunalités limitrophes (données 2012 du diagnostic page 74-76). En 2007, seuls 43 % des actifs travaillaient sur les territoires voisins, ce qui correspond à une augmentation de 4000 personnes entre 2007 et 2012. Parmi les actifs de Flandre-Lys qui travaillent dans les territoires voisins, plus de la moitié exercent leur profession au sein de la métropole de Lille. En parallèle ce sont plus de 11 000 actifs issus des territoires limitrophes qui travaillent dans le territoire du Pays Cœur de Flandre.

En conséquence, pour assurer le « désenclavement » du territoire et conforter l'identité des communes qui le composent, l'armature urbaine gagnerait à être complétée par une analyse du niveau d'équipements des communes, croisée avec les bassins de vie, les unités urbaines et les projets d'extension urbaine des communes.

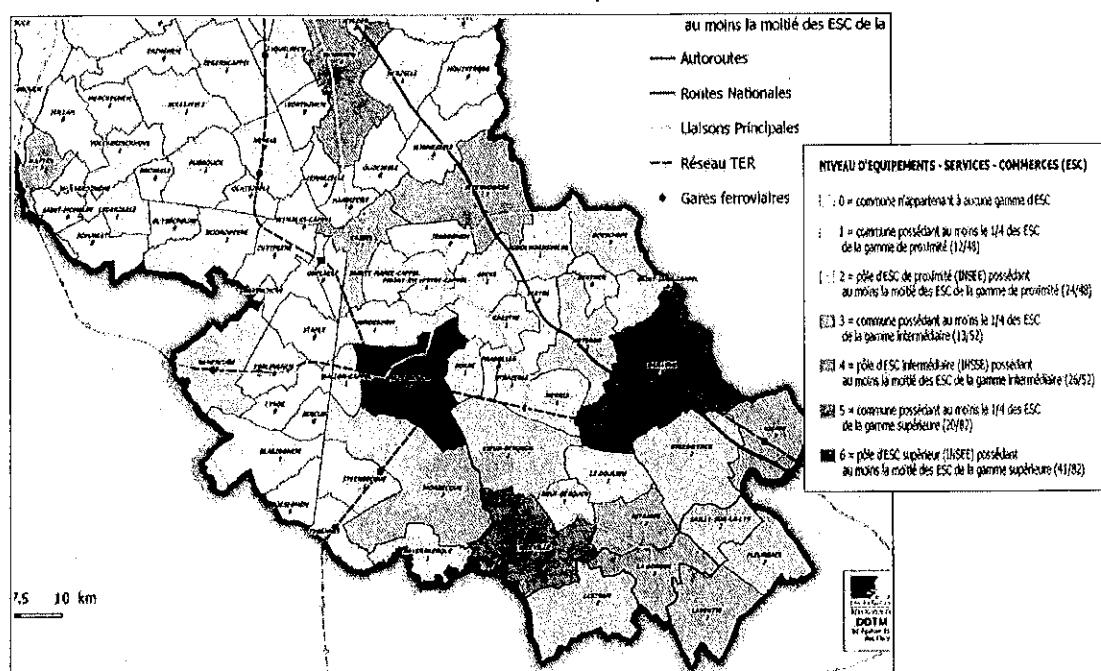
Ce travail cherchera :

Direction départementale des territoires et de la mer du Nord

- le rapprochement nécessaire des lieux de travail, des lieux d'habitat, des commerces, des services et des équipements en essayant de favoriser l'autonomie de chacun des bassins de vie ;
- à adopter une politique globale de l'habitat et de l'emploi permettant de renforcer la production de logements dans les pôles et haltes gares ;
- à contenir les tendances démographiques en cours, qui conduisent les communes périphériques à Hazebrouck à accueillir une part prépondérante du développement résidentiel ;
- à favoriser la production de logements permettant de favoriser les parcours résidentiels adaptés aux ménages modestes à proximité des pôles gares ;
- à améliorer le système de mobilité pour favoriser la maîtrise du déplacement automobile et pour renforcer les connexions entre lieux de vie, d'emploi et les pôles-gare.

Les orientations du PADD et les dispositions du DOO gagneraient à être enrichies de ces éléments nouveaux.

Dans cette optique, les services de l'État (cf.courrier du 23 mai 2017) pour participer au travail de réflexion en cours, proposent une hiérarchisation du maillage territorial (cf.carte ci-dessous) basée sur le niveau d'équipement-commerce-service.



La synthèse cartographique de ce travail propose ainsi une hiérarchisation des communes en 6 niveaux, qui ne se confine pas à une observation des infrastructures de transport et ouvre les réflexions sur une vision prospective du projet de territoire (questionner ce que pourrait être le territoire à l'avenir). Cette organisation hiérarchise les communes et assure un équilibre entre les villes, bourgs et villages qui composent le territoire, confie un rôle à chaque commune et dessine une organisation équilibrée en termes d'équipements, de services, commerces, logements.

En outre, le maillage territorial ainsi redéfini permettrait d'aborder sous un angle nouveau la problématique de la mobilité et de son impact sur la qualité de l'air. En effet, le diagnostic pointe (p.126) l'utilisation hégémonique de la voiture individuelle. 72 % des déplacements sont en effet effectués en voiture contre 5,5 % en transport en commun. Aussi pour promouvoir le développement de nouveaux modes de déplacements qui se voudraient vertueux, le DOO ambitionne l'essor du covoiturage, l'usage de la voiture électrique et l'autopartage. De même, il affirme la volonté de recentrer les projets de développement urbain et économique dans les secteurs desservis par les transports en commun et accessibles depuis les grands axes routiers. Enfin, il encourage le développement de la mobilité douce dans les centres-villes.

Ces orientations ne font toutefois pas l'objet de dispositions opérationnelles précises ni d'indicateurs en mesure d'assurer une évolution des pratiques dans les années à venir.

Ainsi, il serait nécessaire de compléter les objectifs du DOO afin de corréler plus étroitement l'urbanisation projetée (renouvellement urbain et développement pour l'habitat par exemple) avec le maillage territorial (renforcement des pôles du territoire), et le développement d'une mobilité locale alternative à la voiture (proximité entre habitat, emplois, commerces, etc.).

Les objectifs pour la « mobilité » numérique (stratégie de déploiement d'espaces numériques de proximité, développement du télétravail et d'espaces de travail partagé) peuvent aussi apporter des solutions complémentaires.

II – Démographie et habitat

2.1) Une localisation des futurs logements à préciser :

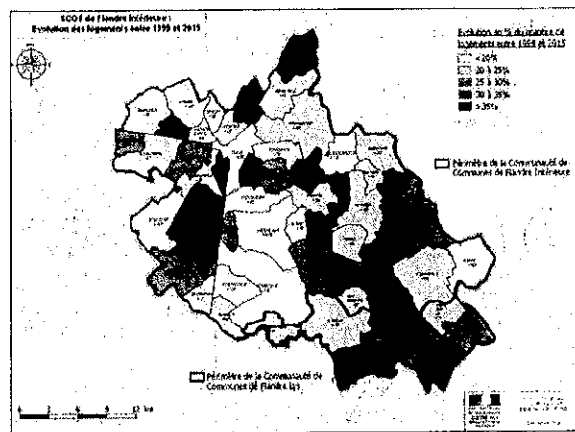
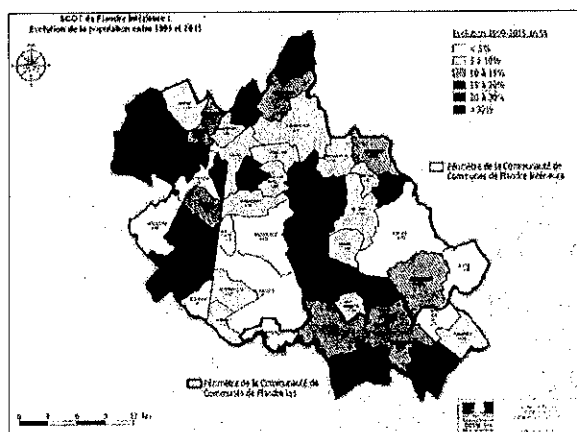
Les hypothèses de croissance démographique retenues par le SCoT visent la poursuite de l'augmentation de la population sur le territoire pour atteindre un total d'environ 150 000 à 155 000 habitants à l'horizon 2039. Cet objectif correspond à une augmentation de 6 % à 10 % d'habitants par rapport à la population « INSEE » de référence de 2015 (141 440 habitants). Le rythme annuel envisagé correspond donc à un ratio deux fois plus important par rapport à celui qui a été observé dans le département du Nord entre 2011 et 2016 (cf. publication de l'INSEE du 27 décembre 2018).

Le SCoT déduit de cette hypothèse démographique un objectif de construction de 13 200 logements sur la période 2019-2039 (cf. rapport de présentation – explication des choix-p.57 à 62) dont la volumétrie est réparti de la manière suivante :

- 6 700 logements pour la poursuite du « desserrement » des ménages passant de 2,48 personnes/ménage en 2015 à 2,3 personnes/ménages en 2039 ;
- 1 200 logements pour le renouvellement structurel du parc existant évalué à 0,1 % du parc/an ;
- 5 400 logements pour une augmentation de population entre 10 000 et 15 000 habitants.

Le SCoT souhaite donc la poursuite jusque 2039 de la dynamique observée en matière de démographie et d'habitat, mais avec une intention de recentrage sur les centralités urbaines. En effet, le bilan du SCoT a évalué que le développement de l'habitat a été disparate, non-cohérent au regard du maillage territorial et fortement consommateur de foncier (cf. III).

À cet effet, la délibération du syndicat mixte en date du 18 mars 2015 tire le bilan du SCoT et met en évidence le fait que « l'évolution démographique est plus marquée dans les communes multi-polarisées, c'est-à-dire les communes situées sur une large partie Nord-Nord/Ouest du périmètre et souvent les communes les plus petites et les plus rurales et que la croissance est légèrement inférieure à la moyenne du territoire (+0,5 %) sur le pôle urbain d'Hazebrouck ».



Le PADD se dote (p.14) d'une « stratégie basée principalement sur la valorisation du commerce de centre-ville et de village » ainsi que d'une orientation qui vise à « soutenir la densification autour des pôles gares (Bailléul, Hazebrouck), des haltes ferroviaires et les pôles de convergences des réseaux interurbains (Merville, Estaires, Steenvoorde) » (p.8) et « de conforter l'habitat au plus près des arrêts de transports collectifs ».

Le PADD (p.40) porte également l'ambition d'une « mobilisation accrue du potentiel foncier en renouvellement urbain [...], d'intervenir prioritairement sur la réhabilitation des friches qui contribuent à dégrader le cadre de vie ».

Le DOO dispose (p.32) que « les politiques d'aménagement chercheront prioritairement à conforter la vocation économique et commerciale des centres-villes et centres villages » et demande (p.49) aux PLH d'intégrer des objectifs pour l'offre nouvelle en logements : « valorisation des gares, haltes-gares et pôles de correspondance des transports en commun, [...] de mieux articuler le développement urbain aux enjeux de mobilité, le renforcement des cœurs de villes et centres des villages, le renforcement de l'habitat au plus près des services, commerces et équipements afin de promouvoir les courtes distances ».

Ces diverses orientations s'inscrivent pleinement dans les principes définis par le Grenelle de l'Environnement. Néanmoins, le DOO ne prévoit pas de dispositions opposables qui permettraient d'assurer la déclinaison opérationnelle de ces orientations dans les plans locaux d'urbanisme.

En effet, le volume de logements à produire sur la durée du SCoT fait l'objet d'une simple répartition entre la communauté de communes Flandre intérieure (CCFI) (9000 à 9500 logements) et celle de Flandre-Lys (CCFL) (4000 à 4500 logements). Si le DOO laisse aux intercommunalités la responsabilité de ventiler ces logements au sein de leurs programmes locaux de l'habitat (PLH), cette délégation n'est pas assortie d'objectifs mesurables, ni de critères « opposables » qui permettraient aux élus et à leurs équipes techniques d'orienter leur territorialisation des logements à construire.

Pour rappel, les services de l'État dans leur avis intermédiaire en date du 13 novembre 2017 portant sur le projet de DOO soulignaient le fait que ce dernier « semble focalisé sur le nombre « brut » de logements à construire [...]. Les objectifs sur le logement n'ont de sens que s'ils sont mis au regard de l'identification des besoins de la population actuelle et des souhaits de développement pour de nouveaux habitants, en croisant les différents enjeux concernant l'emploi, le vieillissement de la population, l'affirmation des pôles et bourgs du territoire, la limitation des déplacements, l'adaptation du parc de logements, etc. »

En l'état, les modalités effectives de répartition des logements à l'échelon intercommunal ne garantit pas l'atteinte réelle des objectifs de l'orientation 8 du DOO « valorisation des gares, renforcement des centres-ville, diversification de l'offre... ». Par exemple, le SCoT ouvre aux entités désignées comme « pôles de correspondance des transports en commun » ou encore aux « centres des villages » des possibilités de développement et de renforcement de l'habitat au plus près des services, équipements et commerces. Tous ces espaces ne disposent pourtant pas du même niveau de services-équipements-commerces et de facilités de déplacements autre que la voiture individuelle.

La répartition des logements à construire sera donc à croiser avec une définition précise du maillage territorial, évoquée en première partie de cette note, afin de mettre en évidence la stratégie et les priorités en matière d'habitat à moyen et long termes sur le territoire.

2.2) Des typologies de logements et de formes urbaines à préciser :

Pour rappel, le territoire du SCoT Flandre-Lys comptait 131 320 habitants en 1999, et a construit environ 12 800 logements entre 1999 et 2015, principalement par le développement de maisons individuelles (67 % de l'offre nouvelle). Ainsi, ces dernières représentent 86 % de l'ensemble du parc.

Le SCoT doit fixer des orientations générales et opposables qui permettent aux PLH (PLUi-H le cas échéant) de préciser la typologie de logements à privilégier durant les deux prochaines décennies.

À ce titre, les pages 13 à 26 du « Rapport de Présentation – Explication des choix » présentent trois scénarios de prospective contrastée pour le développement et l'aménagement du territoire : « hyper-résidentiel » ; « hyper-connecté » ; « hyper-proximité ».

Ces scénarios offrent des options très diverses en matière d'évolution du parc de logements : grands logements en priorité suivis d'une réalisation de petits logements ; petits logements en priorité suivis d'une réalisation de grands logements ; densification urbaine avec une prédominance des petits logements.

Il est donc surprenant de constater que le SCoT a retenu en définitive un scénario qualifié « d'intermédiaire » (p.23 du rapport de présentation – explication des choix) qui se limite à « la poursuite de l'attractivité résidentielle du territoire, notamment vis-à-vis des jeunes ménages ». Ce choix ne répond pas aux orientations définies dans le PADD.

En parallèle, des orientations du DOO semblent se contredire. A titre d'illustration, certaines d'entre elles recherchent la densification du tissu urbain existant : « conforter prioritairement les cœurs de villes et de villages » (objectif 14.1), « conforter les hameaux compacts dans leur enveloppe existante » (objectif 14.2), « assurer une gestion frugale du foncier » (orientation 15), alors que d'autres privilégient la construction de grands logements sur de grandes surfaces : « garantir une densité minimale de 15 logements/hectare par opération d'extension et de 18 logements/ha à l'échelle du SCoT (hors voirie, équipement et espace public) ». Pour information, cette densité « nette » correspond à environ 10 à 13 logements/ha en densité brute (densité réelle comprenant les voiries, espaces publics et équipements)

En conséquence, le SCoT n'apporte pas toutes les garanties nécessaires à l'atteinte de « la frugalité foncière » affichée dans le PADD. En outre, cette « frugalité foncière » peut être nuancée dans la mesure où elle est dotée d'une densité brute inférieure à celle du SCoT actuellement opposable qui fixe une densité brute de 15 à 50 logements à l'hectare, « celle-ci devant s'apprécier au cas par cas en fonction de la morphologie des bourgs et de leur niveau d'équipements, mais dans une logique d'optimisation de la ressource urbaine ».

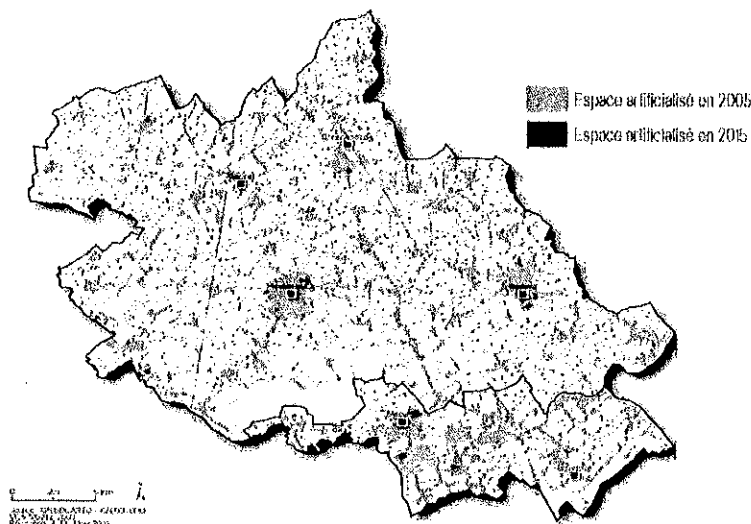
Aussi, le SCoT doit affirmer des choix plus ambitieux en matière de politique de logement et de formes urbaines afin que le souhait affiché de modérer la consommation foncière puisse être réellement décliné dans les plans locaux d'urbanisme et dans les opérations d'aménagement. À cette fin, les services de l'État proposent de travailler sur la formulation : « À l'échelle des documents d'urbanisme locaux ou intercommunaux, moduler l'objectif de densité moyenne brute de X logements à l'hectare à l'échelle communale – avec une densité minimale à respecter selon les secteurs et les enjeux associés – en accord avec la carte de l'armature urbaine, les densités historiques, l'objectif de réduction de la consommation foncière, l'objectif chiffré de réduction de la vacance ou tout autre critère qui semblerait opportun ».

III – Le compte foncier

La définition du compte foncier doit permettre de montrer dans quelle mesure le SCoT s'inscrit dans une démarche de gestion économe et stratégique de l'espace.

L'axe 3 du PADD met en exergue la volonté de réduire la consommation des espaces naturels et agricoles par une amélioration de la conception des projets d'aménagement. Cet objectif fait écho au bilan du SCoT actuel qui a évalué une consommation de 900 hectares entre 2005 et 2015 dont 470 hectares pour l'habitat, 130 hectares pour les zones d'activités et 300 hectares pour les autres équipements et infrastructures. Cette consommation représente 87 % du compte foncier fixé pour la période 2008-2030 (1 080 hectares).

Ce rythme de consommation peut être qualifié de particulièrement intense, en particulier pour les terres dévolues à l'habitat comme l'illustre la cartographie du mitage (cf.ci-dessous).



3.1) Le compte foncier dédié à l'habitat :

3.1.1) Le rythme d'artificialisation des sols :

Il ressort du bilan du SCoT une consommation de 470 hectares dédiée à la production de logements pour la période 2005-2015, ce qui correspond à une moyenne de 47ha/an au lieu de l'objectif de 30ha/an fixé dans le SCOT opposable. Cette consommation foncière représente plus de la moitié des espaces artificialisés au cours de cette période.

Ceci s'explique principalement par la densité moyenne observée pour les opérations de logements, celle-ci s'élevant à 10 logements/ha au lieu des 15 logements/ha minimum demandé par le SCOT opposable.

Afin d'inscrire l'aménagement du territoire dans un principe de limitation de l'artificialisation des sols, le DOO préconise :

- de donner la priorité au renouvellement urbain en imposant qu'un tiers de la production de logement se réalise en tissu urbain existant ;
- de déterminer des objectifs de densité au cas par cas par une analyse multi-critère ;
- de modérer la vocation d'espace à vocation économique.

Ces mesures, à elles-seules, ne paraissent pas en mesure d'infléchir de manière notable la tendance de la sur-consommation foncière du territoire.

Le DOO fixe désormais une enveloppe foncière de 490 hectares dédiée à l'habitat. Reporter sur 20 ans, celle-ci promet donc une réduction par deux du rythme d'artificialisation des sols.

Pour autant, le DOO ne fixe aucune orientation imposant aux PLU et PLUi de respecter ce rythme. Une condition pourtant indispensable pour éviter de retrouver le rythme de 2005-2015.

Aussi, le SCoT devrait inscrire des orientations claires imposant aux PLU et PLUi de respecter le rythme fixé, à travers la mise en place d'orientations d'aménagement et de programmation et d'un échéancier qui permettrait de phaser les opérations projetées sur la période 2019-2039.

3.1.2) Le mode de répartition du compte foncier :

L'enveloppe foncière dédiée à l'habitat est répartie de la manière suivante : entre 330 et 350 hectares pour la communauté de communes de Flandre Intérieure ; entre 150 et 165 hectares pour celle de Flandre Lys.

Au-delà de cette répartition entre collectivités, l'enjeu pour ce compte foncier est de permettre de cibler des secteurs prioritaires en matière de production de logements.

L'armature urbaine, évoquée en amont de cette note, devrait servir à préciser cette répartition et à reporter la majeure partie de l'enveloppe foncière vers les pôles majeurs qui seront identifiés.

À cet effet, le SCoT gagnerait *a minima* à dédier des enveloppes foncières précises pour Hazebrouck, Bailleul, Merville ainsi que pour les pôles « Steenvoorde-Cassel » et « La Gorgue-Estaires-Laventie ».

3.2) Un compte foncier dédié aux activités économiques à contextualiser

3.2.1) Un taux d'occupation des zones d'activité à préciser :

Le SCoT prévoit de cibler le développement des zones d'activités structurantes « *en accroche immédiate des principaux axes de communication* ». Il prévoit à ce titre une consommation foncière pour la période de 2019-2039 ventilée comme suit : un objectif d'aménagement de 130-140 hectares de zone d'activités sur l'Arc Lys-Canal, 30-40 hectares sur le pôle d'Hazebrouck et 80-90 hectares le long de l'A25.

En complément, le SCoT identifie le besoin de mobiliser du foncier pour les zones de développement local et pour les extensions d'entreprises en place. Les besoins sont répartis de la manière suivante : 80 hectares pour l'extension de l'entreprise Roquette, 43 hectares de reconquête de friches (Site Arc à Blaringhem) et 20 à 30 hectares pour les zones de développement local.

Le SCoT indique une tension en termes de foncier économique, principalement sur les zones structurantes. Toutefois, ce constat repose sur un état des lieux arrêté au 1^{er} janvier 2015 sans analyse stratégique et prospective de chacune des zones qui permettrait de justifier le dimensionnement du foncier à mobiliser. Celui-ci devrait tenir compte des possibilités de réhabilitation de friches ou bâtiments vacants et d'optimisation des zones existantes.

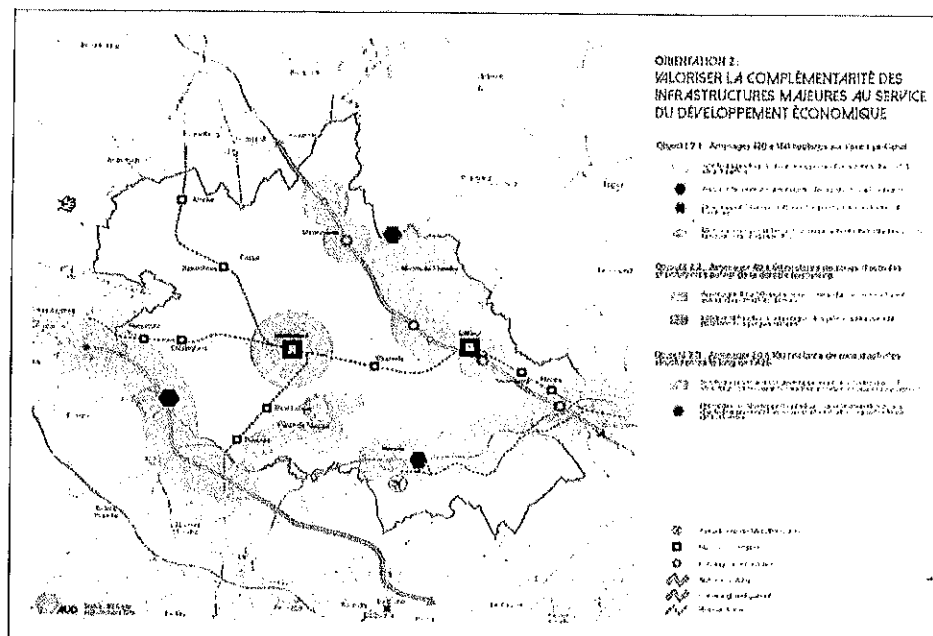
Ainsi, le SCoT pourrait exiger des PLU d'affiner les études sur les capacités résiduelles des zones d'activités et d'analyser les possibilités de mutation de ces secteurs. En effet, il est nécessaire que le DOO soit prescriptif quant à l'utilisation du potentiel identifié, au-delà de l'objectif général de développement prioritaire en renouvellement urbain.

3.2.2) Une stratégie économique se résumant, en l'état, à une politique de l'offre foncière :

La mise en œuvre opérationnelle de la ventilation du foncier économique nécessiterait des approfondissements afin d'explicitier la stratégie de développement du syndicat mixte.

Le DOO ne présente pas d'orientation préférentielle des activités selon les secteurs, si ce n'est pour les pôles-gare d'Hazebrouck et de Bailleul (p.15 du DOO). Pourtant, la poursuite du développement de zones d'activités économiques le long de l'autoroute A25 aurait dû s'accompagner d'une réflexion sur les types d'activités à retenir et à éviter, et sur leur priorisation définie selon leurs effets en matière d'emploi, d'habitat, de déplacements (saturation des axes de transport) et d'environnement.

La carte page 17 du DOO, reprise ci-dessous, illustre les limites des dispositions du DOO qui privilégient l'offre quantitative à la définition d'une stratégie de développement économique pour le territoire d'ici 2039.



De cet exemple, il ressort un besoin de compléter le SCoT afin d'affirmer la stratégie en matière de développement économique et les critères que les PLU(i) devront respecter afin de décliner celle-ci. Il est pour cela nécessaire que le DOO donne les conditions de répartition de l'enveloppe globale foncière, en se basant sur le maillage territorial faisant le lien entre emploi, habitat, transport. Cet aspect est essentiel dans la mesure où le SCoT doit définir l'organisation de l'espace et un développement équilibré de l'activité économique (article L141-5 du code de l'urbanisme) avec un enjeu particulier en matière d'emplois sur les centres-villes et pôles gares.

En outre, 54 zones d'activités à vocation économique dont 22 d'intérêt communautaire sont identifiées sur une cartographie page 86 du diagnostic. Cette cartographie devrait différencier les zones d'activités structurantes et les zones de développement local afin d'en apprécier leur répartition.

Enfin, un objectif affiché dans le DOO est de valoriser les complémentarités internes, cependant ce dernier n'apporte pas d'éléments permettant d'assurer cette complémentarité et risque d'entraîner un phénomène de concurrence entre les EPCI et les communes.

Ainsi, la stratégie économique pourrait s'inspirer de l'approche pertinente retenue dans le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). En effet, le choix de limiter voire proscrire le développement des commerces en périphérie a permis de définir les principes d'une localisation préférentielle pour les activités commerciales. Ce choix détermine également des priorités et des seuils d'implantation des structures commerciales par type de pôle (structurants, d'équilibre, relais ou de proximité). L'objectif ainsi poursuivi est de tendre vers une organisation équilibrée de l'appareil commercial sur le territoire.

3.2.3) Une offre foncière dont les impacts sur l'activité agricole restent à évaluer :

Du bilan du SCoT opposable ressort une consommation foncière de 130 hectares d'espaces naturels et agricoles en 10 ans, au profit des zones d'activités structurantes et des zones de développement local. Pour autant, le diagnostic agricole identifie sur le territoire un enjeu fort en termes de préservation des terres agricoles, du fait de leur valeur agronomique particulièrement importante. Le DOO prévoit 300 hectares maximum pour le développement économique, mais n'évalue pas l'impact de cette urbanisation future sur l'activité agricole. Cette dernière constitue pourtant une activité économique historique pour le territoire, source de nombreux emplois directs et indirects (agroalimentaire).

IV – Préservation de la ressource en eau, de la biodiversité et des paysages

4.1 La ressource en eau

Le Pays Cœur de Flandre dispose d'une ressource en eau potable limitée qui nécessite que celui-ci s'alimente auprès des territoires limitrophes, notamment ceux de l'Audomarois. En conséquence, le projet de territoire doit assumer une gestion économe de la ressource et préserver sur la longue durée la qualité de l'eau.

Cet enjeu est déterminant au regard de l'artificialisation des sols constatée ces dernières années et des projets d'extension urbaine envisagé pour la période 2019-2039. Il l'est aussi, car l'ensemble des cours d'eau, Lys, Canal d'Hazebrouck, Grande Becque, présentent un mauvais état écologique. De plus, des prélèvements sont effectués dans l'Yser pour produire de l'eau potable en Belgique, ce qui induit un enjeu de gouvernance en termes de coopération transfrontalière. Cet usage a conduit à la création d'une zone à enjeu eau potable sur les communes présentes dans le bassin versant de l'Yser et couvrant 34,5 % du territoire du Pays Cœur de Flandre.

Cette préservation de la ressource est prise en compte dans le SCoT actuellement opposable. Il est donc surprenant de constater que le projet de SCoT comporte uniquement une ambition de réaliser des projets d'aménagement qui respectent les enjeux relatifs à la gestion de l'eau (Axe 3 du PADD) sans que celle-ci soit accompagnée de dispositions opposables dans le DOO.

Il sera nécessaire d'élaborer une orientation et des objectifs précis sur ce sujet dans le DOO.

4.2) Des dispositions du SDAGE en matière d'assainissement à traduire :

Le syndicat mixte Pays Cœur de Flandre élabore un SCoT « Grenelle ». Ainsi les plans locaux d'urbanisme ne seront mis en œuvre que sous le prisme du SCoT. Pour éviter toutes sources de contentieux, le SCoT a donc l'obligation d'intégrer l'ensemble des dispositions des documents de norme supérieure.

À ce titre, un des objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) Artois-Picardie et des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) approuvés sur le territoire¹ est de s'assurer de la bonne adéquation des capacités épuratoires (stations d'épuration et réseaux de collecte) avant tout projet d'extension d'urbanisation. Cet objectif est d'autant plus crucial qu'il a un impact direct sur la qualité des eaux. Ainsi, le DOO doit reprendre et développer cet objectif, en évoquant par exemple les solutions qui devront être mises en place dans les secteurs où les capacités des stations d'épuration ne seront pas suffisantes.

4.3 Une reconquête de la biodiversité à affirmer :

Le territoire du SCoT actuel est dominé par une agriculture qui laisse peu de place aux espaces boisés et aux zones humides. Il en résulte une faible variété d'habitats et une faible diversité en espèces animales et végétales.

Le SCoT actuellement opposable s'était engagé dans un travail, à la fois nouveau et complexe, d'identification, de préservation et de renforcement de la trame verte et bleue du territoire, en s'appuyant sur les orientations du schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Pour autant, seule une infime partie de ces espaces bénéficient d'une protection adéquate (0,1 %) (source : observatoire biodiversité) alors même que 10 % du territoire du SCoT comportent des espaces à enjeux écologiques majeurs ou forts. Il est donc attendu du nouveau SCoT que celui-ci s'engage plus fortement sur le sujet de la préservation.

¹ Lys, Yser et Audomarois

Il sera nécessaire que le DOO précise et développe le contenu de l'orientation n°12 « accentuer les démarches en faveur de la reconquête de biodiversité » sur la base des éléments suivants :

- renforcer la cartographie des corridors écologiques, par une matérialisation plus effective de leur ampleur ;
- identifier les fragmentations des corridors écologiques (infrastructures, urbanisations...) en demandant aux PLU(i) du territoire d'apporter des réponses pour les réduire ;
- préciser les objectifs en faveur de la préservation et de la reconquête de la biodiversité sur le territoire ;
- traduire vers les PLU et PLUi les recommandations méthodologiques du SRCE pour l'identification plus fine des éléments de la trame et de les mobiliser davantage pour une préservation effective des éléments de trame ;
- mieux protéger de l'urbanisation des corridors écologiques, notamment lorsqu'ils concourent aux corridors régionaux ;
- prendre en compte les espaces périphériques de la trame et les espaces urbanisés en proposant une méthodologie et des mesures adaptées (zonage N ou A, espaces boisés classés, outil loi Paysage).

4.3 Un patrimoine paysager à préserver :

Le Pays Coeur de Flandre possède une diversité et une qualité paysagères qui contribuent à son attractivité. Toutefois, le diagnostic a mis en évidence les risques d'une dégradation de ce patrimoine par le développement de l'urbanisation, la standardisation des formes urbaines, l'absence de transition entre la ville et la campagne ou la banalisation des entrées de villes.

Le PADD comporte des orientations destinées à la valorisation et la préservation de ce patrimoine. Elles se traduisent notamment par la territorialisation des moyens d'action en faveur des enjeux spécifiques à chaque entité paysagère qui s'appuie sur cinq grands ensembles² et permet ainsi de décliner localement les échelles pertinentes d'intervention et de décisions partagées.

4.4 Air-climat-énergie :

Sur le volet énergie, le document aborde peu les constats et enjeux en termes de réchauffement climatique, de vulnérabilité, d'adaptation et d'atténuation de ses effets.

Le SCoT impulse la mise en place à venir des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et met l'accent sur la nécessité d'une prise en compte de l'énergie dans l'habitat, au travers de préconisations en matière de morphologie urbaine, de densité, de qualités des constructions et d'énergie renouvelable. La thématique de la transition énergétique n'est pas clairement abordée dans l'objectif de minimiser les déplacements (en particulier en voiture individuelle) et les transports, et le DOO ne formule que des recommandations générales sans véritable vision prospective à l'échelle du territoire.

Ainsi, le SCoT doit être complété sur ces aspects avec des orientations spécifiques et concrètes pour les PCAET et les documents d'urbanisme locaux.

V – Risques

Le territoire du Pays Cœur de Flandre est particulièrement sensible aux risques naturels. Il présente une très forte vulnérabilité aux risques de retrait/gonflement des argiles, en particulier dans le nord du territoire. De plus, les risques d'inondation par débordement des cours d'eau et remontée de nappe sont fréquents et de forte intensité, en particulier dans le sud du territoire (vallée de la Lys). Les ruissellements sont marqués sur les Monts de Flandre.

Les SCoT, sur la base des documents de rang supérieur³, ont l'obligation de prendre en compte les contraintes liées aux risques et de proposer des orientations, des perspectives d'organisation, d'aménagement et de développement à l'échelle de leur périmètre.

Le syndicat mixte s'est doté d'un objectif (PADD) de limitation de l'exposition de la population aux risques et nuisances. Il s'agit plus particulièrement d'intégrer dans les projets d'aménagement la gestion des risques et nuisances de toutes natures. Ainsi, « *La conception des projets urbains devra intégrer comme principe préalable d'éviter l'exposition des populations aux risques et pollutions de toute nature afin de garantir la sécurité des biens et des personnes. Cet objectif prendra notamment en compte les deux risques naturels majeurs identifiés sur le territoire Flandre et Lys :*

- *le risque d'inondation*
- *le risque de mouvement de terrain. »*

Pour le risque inondation, le SCoT identifie clairement les enjeux et les outils prévention. Toutefois, leur traduction opérationnelle dans le DOO est jugée insuffisante. Il est nécessaire que le syndicat mixte s'approprie davantage « l'urbanisme du risque » où la résilience⁴ du territoire doit être anticipée très en amont des projets d'aménagement.

Au regard des risques qu'encourt le territoire du Cœur de Flandre, le SCoT a l'obligation d'intégrer la totalité des dispositions du plan de gestion des risques d'inondation Artois-Picardie. Il est constaté que le document ne remplit pas totalement cette obligation, faisant ainsi courir au SCoT un risque manifeste de contentieux qui pourrait être relevé lors du contrôle de légalité.

Le syndicat devra compléter son document à l'aide de l'annexe 1 jointe à l'avis de l'État.

³ Le plan de gestion du risque inondation (PGR) Artois Picardie, les plans de prévention des risques inondation (PPRI) de la Vallée de l'Yser et de la Vallée de la Lys aval, les programmes d'actions de prévention contre les Inondations (PAPI) de l'Audomarois et de la Lys, le SDAGE Artois Picardie et les SAGE concernés par le territoire du Pays Cœur de Flandre.

⁴ Résilience : capacité du territoire à réduire sa vulnérabilité face aux risques

VI – Une rédaction du PADD et du DOO à clarifier pour une meilleure lisibilité

Le PADD dispose de cartographies, mais leur utilisation est à revoir : plusieurs cartes n'apportent pas de plus-value pour la compréhension du lecteur et surchargent le document. Par exemple, pages 20 à 26, le PADD affiche 10 cartes différentes alors que 3 cartes d'illustration et une carte de synthèse globale suffiraient. À l'inverse, le reste du document manque de cartographies de synthèse faisant ressortir les éléments saillants des orientations retenues dans le PADD. Enfin, les cartes manquent globalement de précision, avec des fonds de carte peu parlant, et sont difficiles à lire, car trop petites.

Le DOO est divisé en 2 parties, avec au total la formulation de 16 orientations, elles-mêmes déclinées en objectifs. Néanmoins, le document n'explique pas les liens entre les 4 axes du PADD et les orientations du DOO, ce qui nuit à la compréhension du document en termes de déclinaisons du PADD dans le DOO. La mention du DAAC et de son rôle pourrait également être plus explicite au travers de la section correspondante du DOO.

Enfin, la formulation des objectifs du DOO prête à confusion dans la mesure où un cadre intitulé « mise en œuvre du SCOT » est inscrit après le texte de chaque objectif, sans pour autant avoir précisé le « statut » de ces éléments : s'agit-il d'une synthèse des prescriptions à respecter ? Pour autant, des éléments qui ne figurent pas dans le cadre « mise en œuvre » sont pourtant formulés comme des prescriptions à respecter. Le DOO doit donc être revu afin de distinguer clairement ce qui relève des prescriptions/critères opposables d'une part (par exemple en numérotant les prescriptions), du texte explicatif d'autre part (permettant de comprendre les prescriptions/critères), et des recommandations encore par ailleurs (par exemple pour des éléments ne relevant pas directement du SCOT).

Annexe 1 relative à la prise en compte du PGRI par le SCoT

Le SCOT réalise un diagnostic des enjeux et contraintes présents sur le territoire. Pour cela, il se base sur les données disponibles. Le PGRI lui donne pour objectif de structurer la donnée sur les risques d'inondation. En effet, l'efficacité des mesures dépendra des données disponibles. Le diagnostic doit ainsi permettre d'identifier et de localiser les éléments essentiels à la gestion des risques d'inondation.

Il est donc attendu des SCoT de :

1. Recenser l'ensemble des cartographies et études d'aléas disponibles (débordement, ruissellement, remontée de nappe, submersion) :

- Études des plans de prévention des risques (PPR)
- Cartographies des territoires à risque important d'inondation (TRI)
- Atlas des zones inondables (AZI)
- Relevés de terrain des collectivités
- Relevés de terrain réalisés par l'État (Zones Inondées Constatées)
- Études de danger

2. Identifier les secteurs particulièrement sensibles aux ruissellements :

- Données locales

3. analyser l'impact des inondations sur le territoire :

- Données catastrophes naturelles
- Données issues de la presse
- Données des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et des programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI)

Une zone inondable est caractérisée par une emprise et un aléa. L'aléa est caractérisé par une hauteur d'eau (cas des AZI) ou un couple hauteur/vitesse (cas des PPR). Dans certains cas l'aléa n'est pas caractérisé. L'aléa de référence est la crue centennale (crue historique ou modélisée).

En pratique, cette donnée se traduira par :

- L'identification et la cartographie des zones soumises aux risques d'inondation à une échelle appropriée (1/25 000e pour les SCOT, à la parcelle pour les PLU).
- La localisation et la description des zones d'expansion des crues existantes et potentielles
- Le croisement des aménagements existants avec les enjeux inondation
- L'identification des points de conflits entre zones inondables et aménagements et infrastructures existants

