

Les Ateliers du Territoire

Actes du séminaire du
27 juin 2001
Saint-Etienne
Musée d'Art Moderne

- Structurer
- Coordonner
- Concerner
- Anticiper



SCOT défis et stratégies

Sommaire

Introduction

SCOT, défis et stratégie

L'expérience grenobloise _____ p. 3

L'esprit du SCOT avant l'heure

(**Annie Deschamps**, Première adjointe au Maire de Grenoble, Présidente de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise)

L'expérience dunkerquoise _____ p. 5

Une tradition de travail en commun

(**Daniel Vanhove**, Maire de Zuydcoote, Vice-président de la communauté urbaine de Dunkerque)

L'expérience lyonnaise _____ p. 6

La planification d'une métropole

(**Pierre-Yves Tesse**, délégué général de la Région Urbaine de Lyon)

L'esprit de la loi SRU _____ p. 7

(**Philippe Baffert**, chef du bureau de la législation et de la réglementation de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction)

Quels enjeux pour le Sud-Loire ? _____ p. 9

(Contribution d'Epures)

Table ronde des élus de la Loire _____ p. 10

(**Michel Thiollière**, Président de Saint-Etienne Métropole, **Corinne Richard**, Présidente de Forez-Sud, **Jean Bouchardon**, Président du Pays de Saint-Galmier)

Le point de vue de l'Etat _____ p. 12

(**Bernard Boubé**, Préfet de la Loire)

SCOT, défis et stratégies

Les modes de vie, la mobilité des individus, l'habitat, le cadre de vie et le souci de l'environnement ont profondément évolué ces dernières décennies.

De nouveaux défis sont lancés aux acteurs de la gestion des territoires urbains, périurbains et ruraux.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) affiche pour objectif de répondre aux nouveaux enjeux de société, en rénovant la politique urbaine et les outils de l'urbanisme

que sont, notamment, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui remplacent respectivement les Schémas Directeurs et les Plans d'Occupation des Sols (POS).

Cette loi vise à promouvoir un développement durable et cohérent des territoires en privilégiant le renouvellement de la ville sur elle-même :

- en respectant espaces naturels et agricoles,
- en favorisant modes de déplacement

collectifs, mixités urbaines et sociales des territoires,

- en développant le débat public citoyen.

Cet atelier du territoire a été l'occasion

- de connaître l'expérience d'autres agglomérations qui ont réalisé des Schémas Directeurs,
- d'appréhender les objectifs du législateur pour la loi SRU,
- d'ouvrir le débat sur les questions et enjeux de SCOT en Sud Loire.

L'esprit du SCOT avant l'heure

Annie Deschamps :

Première adjointe au Maire de Grenoble, Présidente de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise



L'aire urbaine grenobloise s'était doté en 1973 d'un premier SDAU...

...Malgré toutes ses "bonnes intentions" de départ, il apparaissait dans les années 1990 comme obsolète. Le déséquilibre croissant en matière d'habitat et de localisation des emplois, les problèmes de saturation des voiries et de pollution, dans un site géographique très contraignant, rendaient nécessaire d'entamer une nouvelle réflexion en vue d'élaborer un deuxième schéma directeur. Il a fallu dix ans pour arriver à son approbation en juillet 2000.

L'idée de départ était de faire partager la démarche au maximum d'élus possible...

...de les faire travailler ensemble sur les principes fondamentaux. Le travail a d'abord consisté à désamorcer les appréhensions, d'autant plus fortes que les communes étaient petites et lointaines. Le périmètre est passé de 115 communes dans le SDAU de 1973 à 157. Nous avons mis en place un syndicat mixte, composé de 32 élus qui représentaient également les 5 secteurs de l'aire urbaine. Il a été doté d'un budget propre. Il avait besoin de moyens techniques importants :

l'Agence d'urbanisme, épaulée sur certains points par des bureaux d'études, les lui a apportés.

Nous avons mis en place 5 commissions...

...et nous nous sommes aperçu qu'en définitive il était plus intéressant d'instituer ce qu'on a appelé un "comité syndical élargi" d'une centaine de personnes.

Cette configuration a été un atout énorme pour éviter les fixations sur certains textes, pour mieux se comprendre. Un animateur professionnel extérieur limitait le temps de parole des techniciens pour que les élus puissent s'exprimer... Ca n'a pas forcément simplifié les choses, mais révélé la complexité des phénomènes et permis de trouver des solutions partagées.

Cette méthode nous a permis d'avancer au plus près des réalités du terrain et de faire en sorte que chacun, toutes tendances politiques confondues, s'approprie la démarche.

Premières retombées avant même la finalisation du schéma directeur, nous avons vu s'élargir ou se mettre en place des structures intercommunales, suscitées par les nouvelles habitudes de travail collectif.

de pérenniser ces choix globaux, nous avons eu soin de ménager des marges de manœuvre pour intégrer le développement futur du territoire, quel qu'il soit. C'est cette souplesse qui fait la force du nouveau schéma directeur.

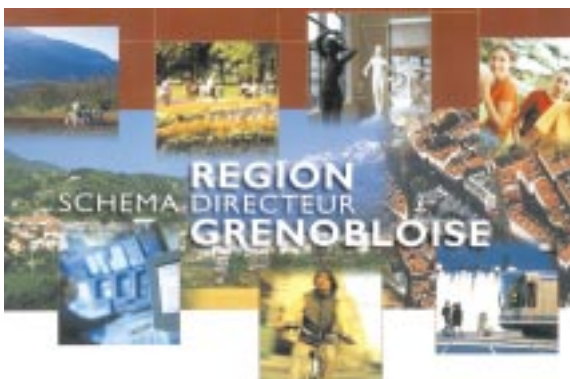
Nous sommes maintenant dans la phase de sa mise en œuvre...

...C'est le syndicat mixte qui a été pérennisé pour assurer mise en œuvre et suivi. Il assume désormais son rôle de maître d'ouvrage sur l'observation et l'évaluation et sur la communication auprès de la population, des communes et des partenaires.

Nous souhaitons qu'il reste un lieu de rencontre et une force de proposition, capable de mettre en place des outils (foncier notamment), d'initier des projets novateurs, d'organiser les solidarités entre territoires, de créer des pôles de compétence technique.

En conclusion, pour élaborer un schéma directeur...

...il faut avant tout établir des rapports de confiance, sans quoi rien ne peut avancer. Il faut éviter que la démarche traîne en longueur et se concentrer sur l'essentiel avec une volonté politique déterminée. La structure de syndicat mixte nous a permis de réussir la démarche et aujourd'hui, après cinq années de travail, le schéma directeur est devenu une référence et un atout pour notre région.



Avec ce schéma directeur, nous sommes allés très loin dans la précision sur l'occupation de l'espace : le détail des cartes permet d'aller au fond des choses et de marquer de manière forte nos intentions.

Mais, si nous avons eu le souci

L'esprit du SCOT avant l'heure (suite) - l'expérience grenobloise

Jacques Fréconon,
Maire de Saint-Jean-
Bonnefonds, Vice-président de
Saint-Etienne Métropole:

Contraintes du site, dispersion de l'habitat, manque de surface pour accueillir des activités économiques importantes, tout peut pratiquement s'appliquer à l'agglomération stéphanoise. Mais, à la différence de l'agglomération grenobloise, nous n'avons jamais eu de schéma directeur : en aurions-nous eu un qu'il aurait été, comme le vôtre, obsolète dans les années 90... Ceci nous redonne espoir pour nous mettre à l'œuvre. Anticipant la loi SRU, vous avez choisi de créer un syndicat mixte pour élaborer votre schéma directeur : nous conseillez-vous ce type de structure ?

Annie Deschamps :

Le SDAU de 73 avait été élaboré par l'Etat : beaucoup moins inventif, c'était un document d'intention sans aucune procédure de suivi. Le schéma directeur que nous venons d'élaborer relève d'une démarche complètement différente. **Le syndicat mixte me paraît être particulièrement adapté à l'exercice** parce qu'il a sa propre légitimité, avec un but précis. Il ne cherche pas à englober, à dissoudre les autres structures. Sans lui, on aurait abouti à un consensus beaucoup plus modeste et qui n'aurait pas préservé autant de valeurs à notre région urbaine : la preuve de sa réussite, c'est qu'il a été pérennisé.

Jean-Claude Schalk,
Maire d'Andrézieux-Bouthéon, Vice-président du Pays de Saint-Galmier :

Nous avons amorcé la réflexion sur notre territoire au sein de la Conférence de la Région stéphanoise, entre représentants des trois



Jacques Fréconon, Jean-Claude Schalk, Alain Berthéas

communautés. Le syndicat mixte, investi d'un pouvoir de décision, devrait logiquement prendre la suite dans un cadre élargi.

Je note que la réflexion globale menée dans le cadre de votre démarche a permis de donner une cohérence aux structures intercommunales de l'agglomération grenobloise : ici, ces structures se sont constituées en amont et ne correspondent pas toujours aux réalités du terrain.

Je reste enfin réservé sur la définition d'un large périmètre de SCOT qui s'avèrerait trop lourd, à moins qu'on puisse envisager une démarche à deux niveaux avec une réflexion large et une déclinaison en sous-secteurs. Ce sont les élus qui doivent trancher.

Annie Deschamps :

C'est effectivement sur le **volontariat**, suscité bien sûr par un débat bien argumenté, que doit se fonder la démarche.

Alain Berthéas,
Adjoint au Maire de
Saint-Just-Saint-Rambert, Vice-président
de Forez Sud:

Je retiens de votre expérience que, au sein du syndicat mixte, vous vous êtes appuyés sur une définition claire des responsabilités de chacun. Ce qui m'impressionne beaucoup, c'est que vous ayez pu travailler en si large comité, entre représentants de communes si diverses en taille et en poids.

Annie Deschamps :

Quand on met cartes sur table et qu'on aborde vraiment les problèmes concrets, tout le monde s'implique avec conviction et on peut régler des problèmes de façon durable.



Propos recueillis auprès de
Annie Deschamps

" J'ai été agréablement surprise de voir un public aussi nombreux et attentif à cette rencontre d'EPURES. D'autant plus qu'il s'agissait d'une simple réunion de réflexion et d'échanges, sans enjeu de pouvoir. C'est le signe de l'intérêt que les élus de l'agglomération stéphanoise portent au SCOT. J'y vois également une marque de confiance des élus à l'égard de l'agence d'urbanisme ".

" Venir témoigner sur l'expérience grenobloise est une manière pour moi de voir comment nous sommes perçus à l'extérieur. C'est aussi l'occasion de s'informer sur ce que font les départements limitrophes. C'est important car chaque département à son identité propre, mais nous avons de plus en plus de questions à traiter en commun. Se connaître est donc non seulement agréable, mais aussi fort utile ".

" Grenoble a toujours eu une autonomie naturelle face à Lyon. Ce que connaît dans une moindre mesure Saint-Etienne du fait de la proximité avec la capitale rhodanienne. Il est d'autant plus important pour Saint-Etienne d'affirmer sa spécificité de manière à ce que la région soit constituée de pôles forts, dynamiques et à fortes caractéristiques. Nous devons nous positionner en complémentarité avec Lyon, mais avec notre identité propre. Nous devons à la fois nous intégrer à une vaste région et permettre à chacun de se reconnaître dans un territoire à taille humaine ".

Une tradition de travail en commun

Daniel Vanhove :

Maire de Zuydcoote, Vice-président de la communauté urbaine de Dunkerque



Trois générations de schémas directeurs

Dans le Dunkerquois, nous sommes à la troisième génération de schémas directeurs.

En 1974, dans l'euphorie économique, le premier d'entre eux prévoyait 500 000 habitants dans l'agglomération en l'an 2000, des milliers d'hectares de zones d'activités. A peine adopté, il était quasiment hors sujet : la destination des sols n'avait pas résisté au choc pétrolier.

En 1990, un nouveau schéma était adopté, plus modeste en termes d'expansion industrielle et urbaine. Comme celui de Grenoble, il avait quelque chose d'un "super POS" dont on a rapidement vu les limites : trop rigide, il n'admettait aucun aménagement, même ceux qui n'auraient changé ni sa philosophie, ni son économie.

Urbains et ruraux dans un syndicat mixte

Aucune structure ne pouvait prendre en charge la modification du schéma puisque le syndicat mixte avait été légalement dissout à l'issue de l'élaboration du document. Il fallait donc convaincre les élus qu'il était nécessaire de se lancer dans une nouvelle aventure d'élaboration de schéma directeur et créer un nouveau **syndicat mixte, urbains et ruraux ensemble**, en surmontant défiance et ignorance.

Les négociations ont été âpres, en particulier sur le nombre de sièges : finalement notre comité syndical compte 31 membres, dont 18 de la communauté urbaine. Michel Delebarre est président et je suis vice-président. Le bureau compte 8 vice-présidents, 4 pour la communauté urbaine et chacun des présidents des communautés de communes.

Contrairement au passé, la communauté urbaine de Dunkerque (créée en 1969) n'a plus face à elle des

SIVOM aux compétences morcelées mais des communautés de communes, dont le niveau de compétence s'apparente au sien : on peut délibérer sur les mêmes choses. La différence entre nous, c'est que la communauté urbaine, avec 1300 salariés, a les moyens intellectuels et techniques.

Nous avons également mis en place des "plénières élargies" où nous invitons tous les élus municipaux du secteur géographique. Une alchimie de répartition des présidences et vices-présidences entre le monde urbain et le monde rural a permis d'établir un climat de confiance.

Une quarantaine de personnes participent régulièrement aux réunions des élus, paradoxalement beaucoup plus du secteur rural que de l'urbain. Les techniciens des collectivités, de l'Etat, des chambres consulaires sont associés à la démarche ainsi que la dizaine d'associations ou individus qui en a fait la demande.

Les premiers ateliers ont permis au monde rural et au monde urbain de se découvrir mutuellement, de **prendre conscience de leur interdépendance et de leur complémentarité**.

Du Schéma directeur au SCOT

Aujourd'hui nous sommes en phase de mutation : le syndicat mixte va servir à la création d'un schéma de cohérence territoriale. On va passer d'un document qui donne une règle d'utilisation des sols à un document qui s'apparente beaucoup plus à un projet.



A cette occasion, on a envie de revoir notre périmètre. C'est **dans le fonctionnement réel des territoires** (où va-t-on au collège, faire ses courses, etc...) qu'il se légitime, en ignorant souvent les limites administratives.

Tout cela dépend des élus.

Vers un territoire plus vaste...?

Je voulais aussi vous parler d'une autre dimension et d'un territoire plus vaste, le syndicat mixte de la Côte d'Opale. Il s'est constitué par étapes successives depuis 1973 autour de Dunkerque, Calais, Boulogne et Saint-Omer, au départ sous forme d'un réseau de villes.

Il comporte une assemblée plénière de 100 membres, 19 intercommunalités, et associe 4 chambres de commerce, 2 chambres d'agriculture, un pays, un parc naturel régional. Nous y avons créé une université multisite, nous travaillons sur des schémas de transport de voyageurs et de marchandises, sur le traitement des déchets, nous avons mis en place une Agence de Développement Touristique. C'est l'ébauche d'un très grand pays de plus de 500 000 habitants.

C'est la bonne échelle pour exister face à l'agglomération lilloise ou pour porter certains dossiers importants (comme la gestion coordonnée des trois ports de Dunkerque, Calais et Boulogne), en mobilisant des subventions de l'Etat, de la Région et des deux départements.

La planification d'une métropole

La saga des schémas lyonnais

L'agglomération lyonnaise a connu les différentes générations de planification territoriale.

Dans le schéma d'aménagement de la métropole Lyon / Saint-Etienne / Grenoble de 1970 (schéma de l'OREAM), il y eut des choses non réalisées et des dérives, mais c'est dans ce cadre que les deux schémas suivants ont ensuite été élaborés.

Le SDAU de 1975 relevait des critiques faites à ceux de Grenoble et Dunkerque : super POS trop précis.

Le document de 1985 tentait, en réaction, de décrire une grande trame urbaine, en proposant une charpente claire de l'organisation des territoires, des centralités. Il définissait un certain nombre de grandes orientations fortes, en matière d'habitat, de gestion des espaces verts et de l'agriculture, de déplacements (le principe du périphérique notamment), d'économie...



La mise en oeuvre

Ces diverses orientations ont fait l'objet d'une politique de mise en oeuvre.

Il y a eu le **Plan de Déplacements Urbains**. Malheureusement il ne couvre que 55 communes et sa

démarche était moins innovante que le PDU de la région stéphanoise.

La démarche de **schéma de développement économique** est aussi issue du schéma directeur tout en allant bien au-delà.

La relance de la Région Urbaine de Lyon à partir de 1995 nous replace à l'échelle métropolitaine : nous étions en avance sur les SCOT avec notre **schéma de cohérence logistique**.

La démarche **Millénaire 3** a été conduite par l'équipe prospective de l'agglomération lyonnaise. Elle allait bien au-delà des 55 communes et envisageait la façon de mener les politiques à l'échelle de l'ensemble de la région lyonnaise.

Enfin, l'Etat, avec la **Directive Territoriale d'Aménagement**, vise la cohérence des développements imaginés pour l'aire métropolitaine qui englobe une partie de la région stéphanoise.

Quel(s) périmètre(s) pour quel(s) SCOT ?

Aujourd'hui, sur la base des migrations alternantes et du recensement de 1999, l'aire urbaine lyonnaise représente près de 300 communes, de Villefranche à Vienne et à Bourgoin-Jallieu.

Il existait autour de Raymond Barre une volonté affichée des acteurs de la région urbaine et de ceux de l'agglomération de faire un SCOT à cette échelle, qui englobe une partie des trois départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain.

Pierre-Yves Tesse :

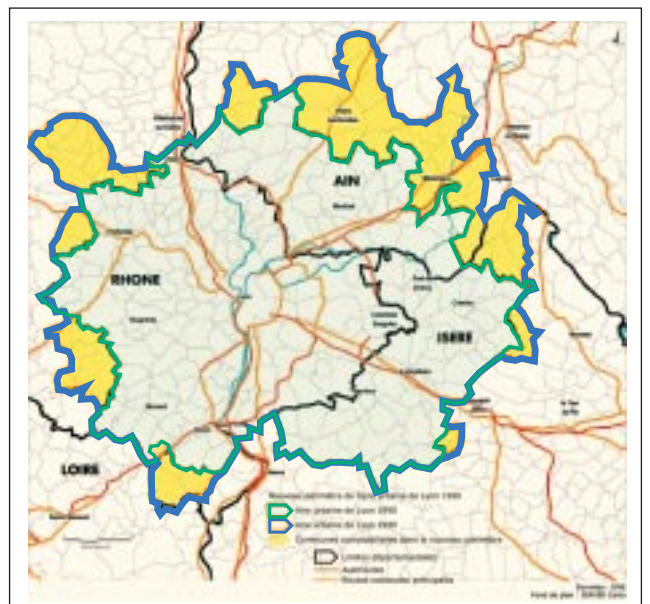
Dlgu gnral de la Rgion Urbaine de Lyon



Malheureusement les blocages administratifs et les préoccupations politiques locales font qu'on s'achemine aujourd'hui vers sept SCOT.

La relation Sud-Loire / région lyonnaise

En-dehors de la DTA qui concerne les deux territoires, il y a entre nous des dynamiques de développement et d'aménagement qui justifient une véritable association. Que ce soit sur le problème des fonctions métropolitaines, sur la logistique, sur les déplacements de personnes (nous avons travaillé avec les douze autorités organisatrices des transports), sur la gestion urbaine et paysagère de l'axe Lyon-Saint-Etienne et la requalification des territoires, beaucoup de sujets rendent souhaitables et nécessaires les rapprochements.



Une aire urbaine de près de 300 communes

L'esprit de la loi SRU

Les expériences de Grenoble, Dunkerque et Lyon illustrent parfaitement les raisons qui ont rendu nécessaire de modifier les textes pour passer des schémas directeurs aux schémas de cohérence territoriale.

Des SCOT qui vivent et évoluent

A la fin de la procédure d'élaboration des anciens schémas directeurs, on dissolvait purement et simplement l'organisme qui aurait pu le gérer : il devenait donc impossible d'apporter a posteriori la moindre modification au document et il fallait soit l'ignorer et détourner la règle dans un système de dérogations permanentes, soit tout refaire.

L'idée fondamentale de la réforme de la Loi SRU est que les SCOT puissent vivre dans le temps. Pour cela, les possibilités de modifications ponctuelles du document d'urbanisme ont été largement ouvertes afin qu'il puisse **s'adapter à toute nouvelle réalité**. Dans la nouvelle procédure, il suffit, après discussion avec les personnes publiques associées, d'une enquête publique qui explique clairement à la population ce qui change et pourquoi, pour porter modification du SCOT.

On dit souvent que le droit de l'urbanisme souffre de l'instabilité des règles, mais il souffrait surtout de ce

que les règles soient changées pour de mauvaises raisons (comme modifier un POS pour manipuler les valeurs foncières...). Les dispositions de la loi SRU, tant en matière de SCOT que de PLU, rendent impossibles dérogations et anticipations mais **facilitent les modifications pour les "bonnes raisons"**.

Des orientations plutôt que des destinations foncières

La Loi d'orientation foncière (LOF) avait défini les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les POS comme des documents essentiellement fonciers, d'inspiration fonctionnaliste. Ils rentraient dans une logique de construction ou de reconstruction. Ils se sont avérés mal adaptés à l'intervention sur l'existant, la restructuration, l'aménagement. D'autre part, trop précis dans le découpage des zonages et la destination des sols, ils entraient dans un niveau de détail qui n'était pas de leur compétence et portaient atteinte au princi-

Philippe Baffert :

Ministre de l'Équipement



pe de libre administration des collectivités locales. Ce niveau de précision qui n'était pas légal suscitait souvent le recours au juge.

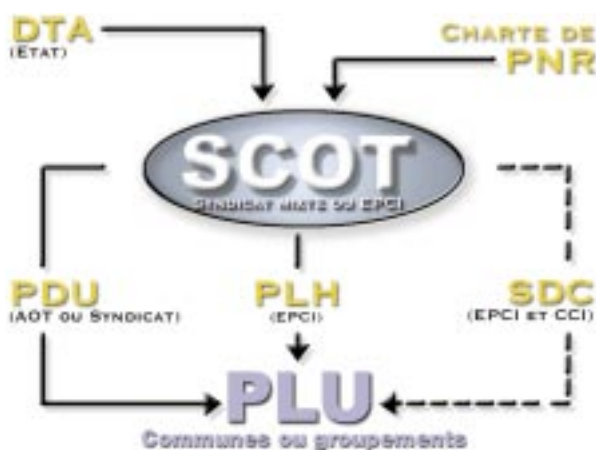
Le SCOT n'aura plus rien d'un "super POS", il n'aura même plus de carte d'occupation des sols mais s'attachera avant tout à donner les **grandes orientations d'une politique urbaine globale**.

Ses orientations **s'imposeront à tous les documents d'application** pour y être déclinées, sans se substituer à eux : c'est au niveau de ces documents (PLH, PDU, PLU, etc...) qu'on rentrera dans le détail d'application et de localisation. Ce sera notamment beaucoup plus clair vis à vis des populations : il était jusqu'ici difficile d'expliquer qu'on ne s'était pas conformé à la carte de destination des sols d'un schéma directeur, parce que, à l'usage, elle n'était pas adaptée.

Une cohérence entre les composantes de la ville

Le droit qui s'appliquait aux politiques urbaines jusqu'ici était fondé sur l'indépendance des législations. En plus du schéma directeur, document essentiellement foncier, s'étaient mis en place schéma de l'eau, plan de déplacements urbains, schéma commercial, plan local de l'habitat, etc... chacun dépendant de sa propre législation et de son propre ministère. Ils avaient des logiques séparées et parfois contradictoires : c'est ce que l'ancien ministre Louis Besson appelait un "mille-feuille législatif".

Hiérarchie des normes



SCOT :
Schéma de Cohérence Territoriale

PDU :
Plan de Déplacements Urbains

PNR :
Parc Naturel Régional

PLH :
Programme Local de l'Habitat

PLU :
Plans Locaux d'Urbanisme

SDC :
Schéma de Développement Commercial

L'esprit de la loi SRU (suite)

On pouvait ainsi avoir dans la même ville un PDU favorisant les transports en commun et les parkings de dissuasion d'une part, et un plan de voirie départementale privilégiant des voies pénétrantes nouvelles dans le centre-ville d'autre part, au nom de l'indépendance entre les deux démarches. On se trouvait dans des situations paradoxales où le Conseil d'Etat était contraint en dernier ressort de privilégier la sécurité juridique sur le fond, au détriment de la cohérence sur le terrain.

Dorénavant, ce type d'incohérence ne devrait plus exister. La priorité est donnée à la cohérence. Plus qu'un document d'urbanisme, on pourrait dire que le SCOT est une institution, **un lieu de rencontre entre les différentes politiques**, un lieu de confrontation des idées. Il oblige les responsables des politiques (habitat, déplacement, urbanisme, implantations commerciales, environnement...) à se rencontrer et donc à confronter leurs options. Le document issu de cette procédure donnera, comme on l'a vu, des orientations globales couvrant tous les domaines d'intervention, en leur donnant un cadre de cohérence et de coordination.

Un périmètre cohérent

Une question importante dans ce contexte est celle de la définition du périmètre. Pour ma part, je ne crois pas aux périmètres imposés par l'administration. La loi SRU donne le cadre avec la règle des 15 kilomètres depuis la périphérie d'une agglomération. Après, le Ministre a beaucoup insisté sur ce



fait, ce sont **les élus** des communes et des intercommunalités qui **prennent l'initiative d'un périmètre**. L'Etat n'intervient que pour garantir qu'il ne s'agit pas d'un périmètre d'opportunité ou qu'aucune commune n'est exclue du développement. Mais fondamentalement, c'est le pragmatisme qui prime : il faut que le **territoire** soit **cohérent, logique**. Chaque cas est un cas particulier et on doit tenir compte des spécificités de chaque territoire. Toutes sortes de solutions sont envisageables : un SCOT sur plusieurs départements, voire plusieurs régions ; un grand SCOT qui permette à chaque communauté du périmètre de faire son propre schéma de secteur, etc...

Le syndicat mixte obligatoire

Les expériences de Grenoble et Dunkerque viennent de nous confirmer que c'est la bonne option : la loi SRU rend obligatoire la constitution d'un syndicat mixte pour élaborer puis gérer le SCOT (en dehors du cas où le périmètre du SCOT se confond avec celui d'une communauté d'agglomération).

L'existence juridique même du document est liée à l'existence de

cette structure : dans un premier temps, tout schéma directeur existant n'ayant pas de structure pour le gérer devient caduc. Et dorénavant toute élaboration d'un SCOT (sur un périmètre comportant un ou plusieurs EPCI et des communes non membres d'EPCI) nécessite la création d'un syndicat mixte.

Des documents allégés

Les anciens schémas directeurs comportaient un document écrit et un document graphique bien distincts. Les SCOT comprennent un rapport de présentation et un document d'orientation qui comprend plus ou moins de documents graphiques.

Le rapport de présentation sera allégé. Il comprendra le diagnostic sur l'agglomération, l'analyse initiale du site du point de vue de l'environnement (**l'étude environnementale** doit être largement développée) et le **projet d'aménagement et de développement durable** (PADD).

Le Sénat a retenu le même nom de PADD pour les SCOT et les PLU. Dans le SCOT, le PADD est le projet territorial qui donne le cadre général et justifie les orientations. Dans les deux cas, ce doit être un document court et clair qui permet aux gens qui ne connaissent rien à l'urbanisme de comprendre ce que veut la collectivité.

Le **document d'orientation** développera et précisera avec clarté les orientations : c'est lui qui sera opposable aux documents d'exécution, dans tous les domaines. En matière de protection des espaces naturels (c'est la seule exception où il peut faire du "zoning"), le schéma pourra aller jusqu'à faire des délimitations précises pour protéger les espaces à fort enjeu d'agglomération.

Quels enjeux pour le Sud-Loire ?

Contribution d'Epures

Dans le sud de la Loire comme partout,...

...de plus en plus, les ménages résident en un lieu, travaillent dans un autre, organisent leurs achats ou loisirs en d'autres lieux encore. L'élargissement des bassins d'habitat et d'emplois conduit à une interdépendance croissante des territoires.

En application de la loi SRU, les unités urbaines du Sud Loire qui sont le reflet de cette évolution (Saint-Etienne, Saint-Chamond, Saint-Just-Saint-Rambert et Montbrison) génèrent une enveloppe de territoire soumis à constructibilité limitée très vaste.

Cet espace permet de dessiner une "fenêtre" de réflexion préalable au SCOT large : 293 communes, 750 000 habitants, sur la moitié sud de la Loire, une partie de la Haute-Loire et du Rhône. L'Agence d'urbanisme a mené un travail de diagnostic territorial global, pour engager le débat sur les enjeux de SCOT. L'objectif était de mettre en évidence les tendances, les problématiques majeures et les interrelations entre territoires, et de **poser les premières grandes questions d'aménagement et de développement susceptibles de relever d'un SCOT.**

Les fonctions logistiques sont encore peu externalisées par les entreprises, dépendant de la modernisation des infrastructures de transport.

- . *Quelle structuration spatiale pour le développement économique ?*
- . *Comment planifier le développement des fonctions logistiques ?*



Population et habitat

D'importants mouvements de redistribution spatiale de la population sont observés. Saint-Etienne et les vallées industrielles ont perdu 32 000 habitants entre 1990 et 1999. La différenciation sociale de l'espace s'est accentuée.

Le parc de logements s'est globalement accru (3000 hectares consommés pour l'habitat individuel), mais la vacance a aussi progressé (27 000 logements, dont 11 000 à Saint-Etienne).

Plus de 8000 logements urbains anciens inconfortables subsistent, souvent associés à des sites d'activités dégradés et des friches urbaines.

- . *Quelle organisation de l'habitat pour quel équilibre de peuplement ?*
- . *Quel équilibre entre renouvellement et développement urbains ?*



Déplacements

Conséquence de l'étalement de l'urbanisation, les migrations domicile-travail sont croissantes entre les aires urbaines du Sud Loire (20 à 40 % des actifs) et avec l'aire urbaine lyonnaise. Les trafics routiers sont en constante augmentation sur un réseau de voiries urbaines inadapté et obsolète. La couverture en transports collectifs urbains ne s'étend pas aux zones de développement récent de la plaine du Forez.

- . *Quel système de transports urbains et périurbains pour le Sud Loire ?*

Economie

L'emploi dans le Sud Loire a légèrement progressé en 10 ans, mais Saint-Etienne et les vallées industrielles, tout en restant les pôles d'emploi majeurs, enregistrent des pertes de l'ordre de 6%.

Les agglomérations du Sud Loire forment un réseau de pôles d'emploi industriels et tertiaires.

Mais leurs réserves foncières économiques sont limitées, morcelées et différemment réparties. Les friches des vallées industrielles sont souvent difficiles à recycler et les espaces d'activités sont faiblement spécialisés.

Fonctions urbaines

Le rayonnement des équipements de Saint-Etienne s'est étendu vers l'ouest. Mais les fonctions urbaines centrales se sont globalement affaiblies.

Les équipements touristiques restent limités.

- . *Comment maintenir et renforcer les centralités face à l'éclatement urbain ?*
- . *Comment équilibrer l'armature commerciale et diversifier l'offre ?*
- . *Comment organiser le développement des loisirs de proximité et du tourisme ?*

Environnement

Le "bilan environnemental" du territoire fait ressortir différents points :

des réserves en eau insuffisamment protégées et des rivières urbaines dégradées ; un environnement naturel riche et sensible (40% du territoire en zones d'intérêt écologique), comprenant le fleuve Loire, patrimoine naturel et paysager majeur ;

Quels enjeux pour le Sud-Loire (suite)

une agriculture diversifiée mais fragile, dans un contexte de compétition foncière ; de grands paysages remarquables et un patrimoine urbain d'une grande diversité ; une commune sur deux susceptible d'être concernée par des risques naturels ou technologiques.

- . *Comment coordonner la gestion de la ressource en eau ?*
- . *Comment préserver et mettre en valeur le fleuve Loire ?*
- . *Quelles vocations durables pour les espaces naturels et agricoles ?*
- . *Comment valoriser les paysages et les patrimoines urbains ?*
- . *Comment intégrer la prévention des risques dans l'aménagement du territoire ?*

Positionnement régional

Saint-Etienne se situe à une position charnière entre Rhône-Alpes et Auvergne. Son aire d'influence dessine avec Lyon une région métropolitaine en émergence, aux dynamiques socio-économiques contrastées.

L'amélioration de l'accessibilité régionale du pôle stéphanois est une question stratégique (liaisons ferroviaires, notamment accès à la plate-forme de Saint-Exupéry, liaisons routières : A45, contournement ouest de Saint-Etienne, contournement ouest de Lyon, A89).

Se pose également le problème du devenir de l'aéroport de Saint-Etienne.

. *Quel repositionnement régional de l'agglomération stéphanoise, notamment à travers l'amélioration de son accessibilité et le renforcement de ses fonctions économiques et urbaines stratégiques ?*

. *Comment maîtriser les effets des grandes infrastructures projetées et assurer la complémentarité des modes de déplacement ?*

. *Quel positionnement de l'aéroport de Saint-Etienne dans l'espace régional, en complémentarité des autres sites aéroportuaires ?*

Table Ronde

Michel Thiollière

Président de Saint-Etienne Métropole

Depuis pratiquement toujours, mais aujourd'hui plus que jamais, il y a des échanges entre les populations de la région stéphanoise, de la plaine du Forez, du Pilat, du Nord Ardèche, de la Haute-Loire. C'est dans cet espace qu'évoluent nos concitoyens pour des motifs économiques, d'habitat, pour toutes les fonctions de services.

Echec de nos structures ou absence de volonté des élus, l'histoire a voulu qu'il n'y ait pas eu jusqu'ici la possibilité de confronter nos expériences, de faire ensemble un schéma directeur.

Et puis voilà deux ans, nous avons eu l'opportunité de travailler ensemble, Saint-Etienne Métropole, Forez-Sud et le Pays de Saint-Galmier, au sein de la **Conférence de la Région stéphanoise** : ce sentiment que nous avons confusément d'appartenir au même territoire s'est confirmé dans **une approche partagée de nos problèmes**.

Fort de cette nouvelle confiance et de l'appui technique qui s'est mis en place, nous avons le sentiment que, dans le monde multipolaire qui est en train de se construire, il est de notre intérêt de partager un maximum d'objectifs et de moyens.

On le voit au sein de la RUL et du réseau des villes-centres en Rhône Alpes : on pèse beaucoup plus lourd, à un niveau national ou international, lorsqu'on met en commun ses compétences. A une autre échelle, pour compter entre Auvergne et Rhône-Alpes, Loire Sud doit s'organiser, équilibrer son territoire.

Au cours de nos rencontres au sein de la Conférence, nous nous sommes fixé des objectifs, d'abord de façon intuitive : parce que la vie de nos concitoyens nous préoccupe tous, nous nous sommes axés sur le développement économique, la formation des hommes, les infrastructures qui nous relient entre nous et nous relient aux autres, l'environnement, l'habitat...

Arrivés à ce stade de notre réflexion, qui paraissait impensable il y a deux ou trois ans, nous nous sommes confrontés à l'opportunité offerte par la loi SRU de **matérialiser un territoire et des objectifs dans un schéma de cohérence territoriale**.

La difficulté est de définir jusqu'où il faut pousser le périmètre de ce SCOT. Le débat est ouvert. Quoi qu'il en soit, notre mouvement est lancé et nous avons la volonté de partager ce travail commun, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale.

Corinne Richard

Présidente de Forez-Sud

C'est une heureuse conjonction d'événements, notamment la création des structures intercommunales, qui a fait émerger il y a deux ans la démarche très novatrice de la Conférence. Au sein de cette structure informelle, nous avons appris à nous connaître et à reconnaître tout ce que nous avons en commun.

Lorsque la loi SRU est intervenue en décembre dernier, elle nous a d'abord fait peur. Et puis nous avons compris que c'est une formidable **opportunité pour réfléchir ensemble à un territoire plus cohérent**.

Bien sûr, nous avons déjà avancé au sein de la Conférence et souhaitons conserver notre acquis, comme un socle commun. Mais nous sommes largement ouverts pour la poursuite de la démarche.

Nous sommes donc ici pour **lancer un appel**, du fond du cœur, à **toutes les collectivités voisines et partenaires** pour qu'elles nous rejoignent dans cette démarche de réflexion autour du SCOT.



Michel Thiollière, Corinne Richard, Jean Bouchardon

Jean Bouchardon

Maire de St-Galmier, Président du Pays de St-Galmier

La réflexion à laquelle nous vous invitons dans le cadre d'un SCOT doit avoir, d'après moi, une large dimension économique. Elle doit d'abord porter sur les conditions du **développement des activités**. Il faut arrêter de morceler un tissu économique disparate dans nos communes pour se donner une stratégie cohérente : complémentarité de nos offres foncières et aménagement de zones d'activités stratégiques.

Le développement économique de notre territoire passe aussi par l'amélioration de son **accessibilité**. Il y a beaucoup à faire en la matière : la liaison ferrée Lyon / Saint-Etienne / Clermont-Ferrand, la création d'une véritable liaison rapide Saint-Etienne / Saint-Exupéry, la réalisation de l'A45, le contournement ouest de Saint-Etienne, la réalisation du contournement ouest de Lyon mais aussi la requalification de l'A47 et l'avenir de l'aéroport de Saint-Etienne-Bouthéon.

Enfin nous avons une réflexion à mener en matière d'**utilisation de l'espace** : il faut trouver le moyen de préserver le cadre de vie, c'est une priorité, mais sans entraver le développement économique bénéfique à tous (je pense notamment à l'alimentation électrique de la zone de la Plaine).



Philippe Weyne

Maire de Montbrison et conseiller général

Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'un certain nombre d'infrastructures et d'équipements (Université, CHU, notamment) ou bien la question des déplacements urbains dépassent largement Saint-Etienne Métropole et concernent tout le sud du département. Ce sont nos points communs sur lesquels nous avons envie de travailler ensemble.

Par contre, il y a chez chacun une volonté de **maîtriser son propre avenir**, de ne pas être absorbé dans une démarche qui nous dépasse.

Ce que je retiendrai des expériences de Grenoble et Dunkerque, c'est que la réflexion dans le cadre d'un syndicat mixte a permis à chaque ville et chaque EPCI de **faire entendre sa voix**.

M. Giraud

Maire de Montrond-les-Bains

Tout à fait d'accord sur le fond, j'attire l'attention sur le travail d'accueil et de pédagogie qu'il faut faire auprès des élus des petites communes pour qu'ils se sentent **intégrés dans la démarche**.



Propos recueillis auprès de Corinne Richard,
ère adjointe au Maire de Sury-le-Comtal,
Présidente de Forez-Sud

" Cette rencontre sur le schéma de cohérence territoriale est arrivée à point nommé car, depuis la mise en place de la Conférence, et dans la perspective de la loi SRU qui nous invite à nous déterminer sur le bon périmètre d'ici à la fin de l'année, nous sommes en pleine réflexion sur ce sujet ".

" La Conférence est le socle, le point de départ autour duquel il est possible de s'organiser avec d'autres : qu'il s'agisse du Montbrisonnais, du Gier, d'une partie de la Haute-Loire etc... Si rien n'est figé en ce qui concerne la cohérence du territoire, il ne serait pas normal de considérer que nous avons travaillé pour rien depuis deux ans que nous nous sommes mobilisés pour mettre en place la Conférence. Autrement dit, l'enjeu est de faire de mieux en mieux et de plus en plus avec les gens et les structures qui sont là, ou qui témoignent du désir de nous rejoindre. Mais il nous faut aussi avancer sans perdre de temps à attendre ceux qui de toute façon ne viendront jamais nous rejoindre. L'enthousiasme et le volontariat sont le point de départ pour une démarche commune ".

" L'expérience de Grenoble était pour nous particulièrement intéressante car les questions posées rejoignent celles que nous nous posons actuellement, notamment en ce qui concerne la taille du territoire et sa cohérence. L'expérience de Dunkerque m'est apparue comme plus lointaine, mais il est frappant de voir que dès qu'il y a la volonté de travailler en commun, il est possible de trouver des solutions aux problèmes ".

André Géry

Conseiller général

Ce qui m'a frappé dans les démarches de Grenoble et Dunkerque, c'est la **souplesse et la tolérance** qui ont permis à chaque secteur de s'exprimer. Dans la Loire, on a eu jusque là de la peine à se faire confiance, d'une collectivité à l'autre, entre urbains et ruraux, entre secteurs géographiques. Je me réjouis que ce soit en train de changer.

Le SCOT est un moyen de permettre à Loire Sud de jouer sa carte dans l'aménagement du territoire en Rhône Alpes, pour aller ensuite plus loin dans une réflexion avec les Lyonnais.

Emmanuel Mandon

représentant Madame Françoise Grossetête, Présidente du Parc du Pilat

Le Parc est très sensibilisé à la démarche de SCOT. Nous avons nous-même une certaine expérience dans les réflexions partagées et particulièrement en matière de rapports entre urbains et ruraux avec la participation active des "villes-portes". Vous pouvez compter sur l'appui des élus du Parc dans cette réflexion.

Bernard Boubé

Préfet de la Loire



Il vous est proposé aujourd'hui de franchir une étape dans une réflexion d'ingénierie du territoire. Cette démarche s'inscrit dans un tableau qui part du niveau européen avec la réflexion sur le **schéma de développement des espaces communautaires**. Les rapports entre les territoires au sein de l'union européenne se modifient rapidement et beaucoup d'évolutions sont à l'œuvre. La pratique européenne, avec ce qu'elle comporte de recherche, analyse, évaluation, confrontation, négociation, fait évoluer dans le bon sens notre culture administrative française. Ensuite, le schéma se décline au niveau national avec les **schémas de services** et au niveau régional avec la **stratégie de l'Etat en région**, les plans régionaux et la négociation des **contrats de plans**, la mise en place des travaux d'élaboration des **SRADT**. Avec la loi SRU, on passe aux territoires infra-régionaux avec l'élabora-

tion des **schémas de cohérence territoriale**, déclinés en **schémas de secteurs** si nécessaires, puis en **plans locaux d'urbanisme**. Cette architecture doit aboutir à une certaine cohérence. En Rhône Alpes, cela se traduit aussi par l'élaboration des directives territoriales d'aménagement du territoire (DTA) : la parole de l'Etat est très concertée, grâce à des groupes de travail qui associent l'ensemble des élus de la Région avec des experts. Il est très important que l'ensemble des élus du Sud Loire participent à ce travail.

Nous sommes pris dans un maillage, mais il ne s'agit pas de subir des influences : il faut se mettre en position de réflexion d'égal à égal, de négociation, de partenariat actif et constructif. C'est ce que l'Etat attend des élus.

Il y a une conjonction d'éléments favorables, régionaux ou locaux, avec notamment l'émergence de moyens institutionnels, financiers et techniques nouveaux (EPCI, EPORA...), qui offre une très bonne **"fenêtre de tir"** pour propulser la fusée Sud Loire. La loi SRU s'ajoute encore à ces opportunités.

Les élus doivent réfléchir à ce qui est le plus profitable pour leur territoire et déterminer ensemble quel est la bonne échelle pour un ou des SCOT. Lorsqu'on a le désir de travailler ensemble, de la réflexion sur un territoire naît un projet.

Les Préfets sont là pour vous accompagner.



Propos recueillis auprès de Georges Ziegler, vice-président du Conseil général de la Loire, adjoint au maire de Saint-Etienne.

"Le périmètre cohérent sera celui que les élus voudront bien définir. La base existe. Elle recoupe le territoire de Saint-Etienne Métropole, et ceux des communautés de communes de Forez sud et du Pays de Saint-Galmier. Il faut l'élargir le plus possible, en veillant à ce qu'il n'y ait pas d'opposition entre les zones urbaines et les zones rurales, mais complémentarité. Il ne faut pas oublier les territoires qui n'ont pas la taille démographique suffisante pour se faire entendre. C'est la vocation du Conseil général d'harmoniser le territoire".

"La seule façon de convaincre la population des bienfaits de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire, c'est de faire du concret, et d'expliquer ce que l'on fait. Il ne faut donc pas superposer un nouvel échelon dans l'aménagement du territoire, mais démontrer qu'il faut s'organiser efficacement pour aller plus loin".

"Vu de l'extérieur et compte tenu de la mondialisation et des nouvelles échelles qu'elle nécessite, il est important que l'agglomération stéphanoise travaille avec l'agglomération lyonnaise. Mais il faut le faire en veillant à respecter les spécificités du sud ligérien".



Propos recueillis auprès de Maurice Vincent, président de l'université Jean Monnet et conseiller municipal de Saint-Etienne.

"S'interroger sur le territoire cohérent à mettre en place dans le cadre du SCOT est une question de fond. Au-delà des problèmes politiques du moment, nous devons aller vers une agglomération forte et large. Si nous arrivons à la fédérer, Michel Thiollière sera perçu à Paris comme le représentant d'un territoire qui compte".

"Si nous continuons à ne pas prendre de décisions fortes et à ne pas faire de choix clairs, nous allons passer à côté d'une formidable opportunité".

"Saint-Etienne Métropole est une avancée significative. Il faut maintenant coopérer avec le nord de l'agglomération, en mettant en place un projet avec d'autres communautés de communes ou des territoires encore non organisés, mais avec lesquels nous avons un devenir commun".



L'AGENCE D'URBANISME DE LA REGION STÉPHANOISE

46, rue de la Télématique BP 801 42952 St Etienne Cédex 9
 tél : 04 77 92 84 00 fax : 04 77 92 84 09
 http : //www.epures.com e-mail : epures@epures.com

Les Ateliers du Territoire

Actes du séminaire du 27 Juin 2001 à Saint-Etienne

Directeur de publication : Marcel Doutre
 Rédacteur en chef : Brigitte Bariol
 Rédaction : Simone Duplan
 Propos recueillis par Christian Marrone
 Maquette : Epures, Atelier Image

Impression : Imprimerie Sud-Offset La Ricamarie
 Reproduction interdite de tous les articles sauf accord