

Synthèse des échanges sur le bilan du Schéma Directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Décembre 2009

Les règles du jeu de fiches

Pour partager, échanger et compléter le bilan du Schéma directeur de Rouen-Elbeuf, des groupes de travail, associant les personnes publiques associées et consultées dans le cadre de l'élaboration du Schéma Directeur et les élus du territoire, ont été constitués. Un jeu de fiches a été le support d'une démarche participative et le garant du partage d'un minimum de connaissances essentielles. Cette méthode a offert à chacun la possibilité de s'engager dans la démarche et de donner son avis sur le territoire.

Les fiches réalisées pour ce jeu, regroupées dans un « tableau de bord » (voir annexes) distribué à l'ensemble des participants étaient de trois natures différentes :



Fiches « Orientations du Schéma Directeur » qui rappellent les grands principes du Schéma Directeur



Fiches « Outils de mise en œuvre » qui proposent les moyens de mise en œuvre du Schéma Directeur. Certains étaient inscrits dans le document lui-même (mais n'ont pas tous été utilisés). D'autres n'étaient pas spécifiquement notifiés dans le Schéma Directeur mais ont contribué à la réalisation de ses objectifs



Fiches « Evolution du contexte » qui visent à saisir l'évolution du territoire depuis 2001 et de son contexte, local ou national

Au total, 6 séances de travail ont été organisées entre novembre et décembre 2009 :

- 4 séances réunissant les groupes de techniciens, animées par l'équipe du Syndicat mixte,
- 2 séances réunissant le groupe des élus, animées par Monsieur Pierre BOURGUIGNON, Président du Syndicat mixte.

Avec les techniciens, il s'agissait d'examiner les questions de mise en œuvre et d'opérationnalité du SCoT à partir des fiches outils, et de s'interroger sur les conditions d'une plus grande efficacité pour le futur SCoT.

Avec les élus, il s'agissait d'examiner les orientations du Schéma Directeur au regard des évolutions du territoire et de son contexte et de faire émerger de nouveaux enjeux du futur SCoT.

La synthèse des échanges avec le groupe des élus

Les séances de travail avec le groupe des élus ont eu lieu les 7 et 15 décembre 2009.

Les objectifs fixés pour ces deux séances de travail étaient de répondre, à partir de l'examen des fiches « orientations du Schéma Directeur » et « évolution du contexte », à ces trois questions :

- Quelles sont les grandes orientations du Schéma Directeur à réaffirmer ou à renforcer dans le futur SCoT ?
- Quelles sont les grandes orientations à questionner de nouveau ?
- Quelles sont les grandes évolutions à prendre en compte pour le SCoT de la CREA ?

Quelles sont les grandes orientations du Schéma Directeur à réaffirmer ou à renforcer dans le futur SCOT ?

Sur le thème des déplacements/transports :

- La desserte du plateau est par des transports en commun performants est à réétudier sur ce secteur accueillant de nombreux logements mais peu d'emplois, ce qui engendre d'importants flux de déplacements notamment domicile/travail.
- La requalification des voies pénétrantes dans l'agglomération doit être renforcée et anticipée pour promouvoir des usages alternatifs à la voiture et améliorer la cadre de vie des habitants. En termes d'image, ces pénétrantes sont aussi des entrées d'agglomération à valoriser.
- Une coordination renforcée entre les autorités organisatrices des transports (CREA, SNCF ou Région pour les TER) doit être recherchée pour viser une intermodalité plus intégrée, notamment en termes de correspondances (horaires, ...)
- L'organisation du transport de marchandises, notamment en valorisant la voie d'eau et le fer est une orientation à promouvoir, en recherchant néanmoins un équilibre entre le développement du transport fluvial et la protection du fleuve et de ses milieux.
- La promotion des modes doux doit être réaffirmée dans un objectif d'amélioration de la qualité de vie et des déplacements. L'usage de la marche et du vélo doit être encouragé par des aménagements

Les invités

Groupe élus : Le Comité syndical élargi à l'ensemble des maires et l'Etat (Préfecture), les Présidents du Département de Seine-Maritime, du Département de l'Eure, de la Région Haute-Normandie, du Syndicat mixte du Parc Naturel Régional, (CG76, CG27, CRHN), des EPCI (4 SCoT, 9 Communautés de communes), les maires des communes voisines, les Présidents de l'Agglo de Rouen, de l'Agglo d'Elbeuf, des 3 Chambres consulaires.

Groupe technique n°1 : Etat, Département de Seine-Maritime, Département de l'Eure, Région Haute-Normandie, Syndicat mixte du Parc Naturel Régional, EPCI et communes voisines (4 SCoT, 9 Communautés de communes, 1 commune isolée), Agglo d'Elbeuf, Agglo de Rouen, 3 Chambres consulaires.

Groupe technique n°2 : Techniciens des communes

Les associations agréées pouvaient librement intégrer l'un des 2 groupes techniques.

garantissant la sécurité des usagers, en évitant néanmoins les conflits d'usages.

Sur le thème du développement urbain :

- La dynamisation des secteurs centraux doit être réaffirmée. Il ne faut néanmoins pas se focaliser uniquement sur le renforcement de certaines fonctions urbaines supérieures (université, ...) mais aussi sur l'amélioration de la qualité de vie en ville et des services publics, notamment des transports en commun performants et adaptés aux fonctions et activités que l'on souhaite voir se développer dans les centralités.
- La place d'Elbeuf comme second centre de l'agglomération après Rouen doit être renforcée. Certaines fonctions notamment universitaires ont été renforcées depuis 2001, et ce, en dépit de la suppression de certains services publics. Pôle d'emplois important, sa liaison avec Rouen par les transports en commun reste à améliorer. Des progrès ont été faits par la Région et la SNCF avec le cadencement des liaisons ferroviaires.
- L'objectif de renouvellement urbain doit être poursuivi, dans tous les domaines, habitat comme activités. Souvent le renouvellement urbain se fait au profit de nouveaux logements, bureaux, commerces ou équipements, repoussant les activités industrielles et artisanales hors des centres.
- La résorption des friches urbaines est un travail long et difficile, souvent coûteux. Il est nécessaire de conforter cette orientation dans une logique d'investissement pour l'avenir. Une réflexion sur le portage financier de ces opérations par les collectivités sera à approfondir.

Quelles sont les grandes orientations à questionner de nouveau ?

Sur le thème des déplacements :

- La liaison ferrée rapide vers l'Île de France, figurant dans le Schéma Directeur, s'inscrit aujourd'hui dans un contexte différent, poussé par les réflexions sur le Grand Paris qui ont permis le lancement d'études par RFF sur la ligne Paris-Mantes-Rouen-Le Havre. Elle doit également être pensée en lien avec la nouvelle gare d'agglomération sur le site de Saint-Sever.
- La réalisation du contournement est de l'agglomération reste une priorité. L'aménagement des secteurs irrigués par le contournement est peut néanmoins être anticipé, par des démarches de type « contrat d'axes » qui planifient la desserte en transport en commun et une urbanisation cohérente avec ces dessertes (plus de densité de logements, d'activités, d'équipements autour des arrêts). Une réflexion approfondie sur la cohérence entre urbanisme et déplacements, localisation des emplois et des logements est nécessaire pour limiter la saturation d'infrastructures telles que la rocade nord et la Sud III.
- Le devenir de l'aéroport de Boos ne peut plus être posé dans les mêmes termes qu'en 2001. Les possibilités de développement de liaisons internationales à partir de ce site n'est plus d'actualité, d'autant plus que les liaisons aériennes nationales reliant l'aéroport de Rouen à des hubs internationaux ou nationaux (Lyon Saint-Exupéry notamment) ont été supprimées. La connexion de l'agglomération rouennaise aux lignes internationales pourrait être appréciée quant à son accessibilité aux grands aéroports internationaux, notamment Roissy-Charles-de-Gaulle (desservis directement par TGV depuis peu à partir de Rouen), mais aussi Beauvais, hub de nombreux vols « low cost » ou Deauville, désigné par les deux Régions Normandie pour devenir l'aéroport régional.

Sur le thème du développement économique :

- Le Schéma Directeur préconisait de développer des activités en zone urbaine principalement à l'occasion d'opérations de renouvellement urbain. La pertinence de développer parallèlement des sites périphériques pour l'activité économique pose question. Cette réflexion appelle aussi la nécessité de concevoir un urbanisme où les liens entre la localisation des emplois et de l'habitat sont plus étroits.

- Le lien entre le développement des formations professionnelles et universitaires et les activités économiques du territoire doit être renforcé, en prenant en compte les lycées professionnels et les besoins des entreprises.

Sur le thème de l'environnement :

- La réalisation d'une trame verte et bleue reste un objectif à poursuivre, notamment pour développer la qualité de vie et les liens entre les espaces urbains, les espaces verts et les rivières de l'agglomération. Sa définition diffère cependant de celle donnée aux trames vertes et bleues du Grenelle de l'environnement, pensées comme des supports de la biodiversité (notion qui se rapproche de celle de la ceinture verte du Schéma Directeur). La trame verte et bleue du Schéma Directeur devait aussi permettre le développement des modes doux piétons et cyclistes. Ce lien est important mais ne doit pas être exclusif, notamment pour le développement des liaisons douces.

Quelles sont les grandes évolutions à prendre en compte pour le SCoT de la CREA ?

Sur le thème de la réforme des collectivités :

- L'élaboration du Schéma directeur a coïncidé avec le renforcement de l'intercommunalité, et la mise en place de la taxe professionnelle unique qui permettait de repenser l'aménagement de zones d'activités en dehors des nécessités du financement des communes. La réforme des collectivités territoriales et de la taxe professionnelle sur laquelle repose une part importante du budget des EPCI seront à prendre en compte dans l'élaboration du futur SCoT.

Sur le thème de l'économie :

- Les reconfigurations de l'économie et de l'industrie mondiale, notamment automobile (développement des véhicules « propres »), impose de s'interroger sur le positionnement du système industriel local sur lequel repose une partie de l'économie de l'agglomération. La part de grands groupes, fortement dépendant de la conjoncture mondiale constitue-t-elle un risque de déstabilisation ?
- Les impacts de la Politique Agricole Commune (PAC) interpellent les collectivités locales même si cette politique dépasse largement leurs compétences. L'évolution du comportement des consommateurs, recherchant des circuits courts et des produits issus de l'agriculture biologique, modifie le regard de la société sur le monde agricole. Il est nécessaire de travailler avec les agriculteurs sur de nouvelles relations entre la ville et l'agriculture. Une charte agricole permettrait peut-être de formaliser ces nouvelles relations.
- La compétence tourisme nouvellement exercée par la communauté de l'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe constitue un potentiel important pour le développement économique et l'emploi mais aussi pour l'image de l'agglomération. La Seine peut être le support de la mise en valeur du tourisme sur le territoire.

Sur le thème de l'environnement :

- Le classement du site des boucles de la Seine est jugé comme un élément positif pour contrer la pression foncière autour des villages et bourgs de la vallée de la Seine aux paysages exceptionnels. Ce classement permet de préserver les paysages sans les figer. Il génère néanmoins des craintes pour le monde économique, estimant qu'il génèrera plus de contraintes pour les entreprises et les exploitations agricoles.

Sur le thème des transports:

- Les perspectives de réouverture possible de la ligne ferroviaire Rouen-Evreux, qui pourrait être prolongée vers Orléans (la ligne Chartres-Orléans est en projet de réouverture par le Conseil régional du Centre) doivent être prises en compte.
- Le rôle des gares dans l'organisation de l'urbanisation du territoire n'était pas affiché fortement dans le Schéma Directeur. Aussi, tant la nouvelle gare d'agglomération que

les gares périurbaines et les arrêts du tram-train doivent-ils être des atouts majeurs pour organiser le territoire.

- La Seine représente un potentiel important pour le transport fluvial, qui s'est développé ces dernières années et sera amené à poursuivre sa croissance. La construction du canal Seine Nord Europe, reliant la Seine au niveau de la confluence avec l'Oise et le réseau de voies d'eau et de canaux à grand gabarit de l'Europe du Nord représente une opportunité indéniable pour le développement de ce mode de transport. Il s'agira de cerner si le positionnement de ce canal constitue un risque ou une opportunité pour le territoire de la CREA (risque de perte de trafic au profit des ports de l'Europe du Nord). Aussi la prise en compte du projet stratégique du Grand Port Maritime de Rouen est-elle nécessaire.

Sur le thème du développement urbain :

- Le Grenelle de l'environnement, et la hausse inéluctable des prix de l'énergie et des matières premières, doivent interpeller pour le futur SCOT. Ainsi les coûts des opérations de renouvellement urbain doivent-ils être considérés comme des dépenses d'investissement pour le futur tandis qu'il est nécessaire d'apprécier tous les coûts induits par l'étalement urbain, notamment sur le long terme.
- Le Schéma Directeur identifiait des pôles urbains extérieurs à l'agglomération Rouen-Elbeuf comme points d'appui du développement métropolitain, mais peu d'actions de coopération ont été véritablement engagées. La création de l'Agence d'urbanisme sur un périmètre large et la volonté de s'inscrire dans une démarche d'Inter-SCoT avec les projets des territoires voisins (Roumois, Pays entre Seine et Bray, Vexin Normand, Seine Eure Forêt de Bord) laissent présager d'une coopération plus étroite.

La synthèse des échanges avec le groupe des techniciens

Les séances de travail avec le groupe des techniciens ont eu lieu les 24, 26, 30 novembre, et 1er décembre 2009.

Les objectifs fixés pour ces quatre séances de travail étaient de répondre, à partir de l'examen des fiches « orientations du Schéma Directeur » et « outils de mise en œuvre », à ces quatre questions :

- Quels sont les outils-clés / incontournables pour la mise en œuvre du SCoT ?
- Quels sont les outils efficaces / qui ont fait leurs preuves ?
- Quels sont les outils inefficaces / inutilisés ?
- Quels sont les outils nouveaux à imaginer ?

Quels sont les outils-clés / incontournables pour la mise en œuvre du SCoT ?

Le **Plan Local de l'Urbanisme** (PLU), dans ses différentes composantes, représente un outil essentiel pour la mise en œuvre des orientations du SCoT. Néanmoins il convient d'être attentif aux « copier-coller » entre les règlements de PLU, occultant le contexte territorial dans lequel se situent les communes. Le zonage permet également de protéger efficacement les espaces agricoles et naturel (zonage A et N) traduisant la ceinture verte, et l'utilisation des emplacements réservés facilite la mise en œuvre de la trame verte et bleue.

Le **Programme Local de l'Habitat** (PLH) est l'outil incontournable pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés par le SCoT. Il importera dans le futur PLH de la CREA de traiter la problématique de la politique foncière pour le logement et d'intégrer la dimension de la mobilité/déplacements qui était absente dans le PLH de l'Agglo de Rouen, et ce, dans une logique de cohérence entre urbanisme et transports.

Dans la perspective du futur SCoT, l'ensemble des outils ayant trait aux **transports et aux déplacements** : Schéma National des Infrastructures de Transports (SNIT), Plan de

Déplacements Régional (PDR), Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Liaison TC N/S, nouvelle gare d'agglomération, liaison périurbaine Barentin/Rouen/Elbeuf posent la question de la multimodalité, de l'intermodalité, des correspondances entre les modes de transport, de la réalisation des pôles d'échanges et parcs-relais, de la desserte des zones d'activités. Il conviendra ainsi de prioriser les actions à mener dans le futur document.

L'évolution législative récente introduisant un principe de compatibilité du SCoT avec le Schéma Départemental d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) permettra de renforcer la **dimension environnementale** du SCoT et de développer l'aspect trame bleue de l'agglomération.

A l'heure où le territoire se maille progressivement de SCoT, la récente création de l'**Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure** (juin 2009) va permettre la mise en place d'une dimension interSCoT essentielle pour assurer un développement cohérent de nos territoires respectifs.

Quels sont les outils efficaces / qui ont fait leurs preuves ?

En termes de développement urbain, les **contrats d'agglomération** ont montré leur efficacité quant aux actions lourdes à réaliser, de même que la politique de la ville, même si la reconquête des espaces délaissés suppose des temps différents par rapport aux autres opérations d'aménagement. Des outils ont ainsi été mis en place (ANRU, OPAH) mais la problématique de la gestion foncière reste prégnante.

Les **Plans d'Aménagement et de Développement Durable** (PDAD) ont par ailleurs permis la reconversion industrielle de certains sites, compensant ainsi l'absence de réalisation de charte de développement et d'environnement industriel. Un PDAD a ainsi été réalisé sur le site de la Plaine de la Ronce, mais aussi sur certains sites d'intérêt communautaire non identifiés dans le Schéma Directeur (ex. Seine-sud).

En termes d'environnement, la **charte forestière de l'agglomération rouennaise** s'est révélée efficace, de même que la **charte d'intégration environnementale de l'agglomération d'Elbeuf**. Celle-ci a constitué une première démarche de développement durable sur le territoire, préfigurant la mise en place d'un Agenda 21, et associant les porteurs de projet pour travailler sur le contrat de territoire de manière partagée.

Un certain nombre d'outils ont été positionnés par le groupe des techniciens à la frontière entre outils efficaces et outils inefficaces ou plutôt d'application insuffisante.

Il en va ainsi du **PDU** qui, certes, a permis de désenclaver certains quartiers (les Hauts de Rouen à titre d'exemple) mais dont le réseau urbain demande encore à être développé. Certains aménagements prévus dans le PDU et dans le Schéma Directeur n'ont pas été réalisés tels que la liaison TC N/S qui en est au stade des études de potentialités.

Le **Plan Agglo-vélo** permet de valoriser les déplacements cyclistes, cependant son orientation demande à être revue. Il avait en effet été pensé pour constituer un maillage de balades lié aux espaces naturels et boisés de l'agglomération et non en rapport avec les déplacements domicile/travail.

La **ceinture verte d'agglomération**, identifiée dans le Schéma Directeur, a été efficace quant à la protection paysagère des sites naturels et boisés mais sa dimension écologique demande à

être affirmée davantage dans le futur SCoT. Elle a également suscité quelques difficultés d'interprétation de la part des communes concernées.

La notion de corridor écologique de la trame verte et bleue d'agglomération doit également être renforcée et développée dans la dimension « trame bleue ».

Un **Schéma de Développement Commercial** a été élaboré mais son efficacité reste mesurée (plus d'exemples négatifs que positifs). Il demanderait à être revu quant à son application réelle dans les projets des communes. Il reste un outil pédagogique utile pour que les communes appréhendent ces notions. Pour l'avenir, il semble nécessaire de réfléchir à une échelle plus large dépassant les limites intercommunales, et prendre en compte le vieillissement de la population, ainsi que l'évolution des modes de consommation en rapport avec les commerces de proximité.

Quels sont les outils inefficaces / inutilisés ?

Certains outils inscrits dans le Schéma Directeur n'ont pas été lancés : **charte de développement économique, charte de développement et d'environnement industriels, charte paysagère et schéma de secteur**. Le portage de ces outils n'était peut-être pas assez identifié dans le document.

Certains **outil de protection des espaces agricoles** existent (zone agricole protégée et périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains), mais n'ont pas été utilisés par les communes ou les autres collectivités, peut-être à cause de leur lourdeur (procédure longue, contraignante) et de leur relative jeunesse.

La **charte des entrées d'agglomération** a été jugée utile pour les communes les plus urbaines, mais les modalités de participation financière ont été jugées trop coûteuses par les petites communes pour qu'elles s'en saisissent.

Quels sont les outils nouveaux à imaginer ?

Les techniciens ont mis en avant des outils qui pourraient être inventé ou promu pour la mise en place des orientations du futur SCOT, qui devra être très lisible et pédagogique pour les élus.

Ainsi les techniques ont mis en avant l'intérêt a minima d'une **réflexion intercommunale sur les PLU**. Si, juridiquement, le PLU intercommunal peut être lourd, c'est une échelle qui est importante pour certains thèmes comme l'habitat ou les déplacements ou l'échelle communale ne peut suffire. Un diagnostic commun entre plusieurs communes, préalable à la révision de leur document d'urbanisme pourrait être une exigence de base. Les réflexions intercommunales pourraient aussi être fructueuses pour mutualiser des services et équipements (ex, politique sportive et culturelle) et redéfinir les contours de l'intérêt communautaire dans certains domaines (sport, etc). L'harmonisation des règles d'urbanisme pourrait aussi être plus poussée, notamment d'un côté de la rue à l'autre.

Certains outils proposés dans le Grenelle II pour la définition de **zones prioritaires pour l'urbanisation** permettraient de faire un lien plus efficient entre urbanisme et déplacements.

Les contrats d'axe sont aussi apparus pertinents pour faire ce lien.

Les **PAEN** (Périmètres de protection des espaces agricoles périurbains), créés par la loi sur le développement des territoires ruraux pourraient être expérimentés dans l'agglomération pour mieux protéger les terres agricoles, notamment maraîchères.

La création d'un **droit de préemption sur les fonds agricoles** (à l'image de celui sur les fonds de commerce) pourrait aussi être un moyen de mener une politique agricole plus active.

Enfin, pour assurer la cohérence des développements inter-territoires, la mise en place d'un Inter-SCOT est apparue nécessaire.