



Révision du Schéma Directeur de Rouen-Elbeuf

Synthèse des réunions sur le bilan du Schéma Directeur de la Commission SCOT.

La Commission SCOT tire le bilan du Schéma Directeur

La Commission SCOT s'est réunie à sept reprises entre avril et décembre 2009 pour analyser le bilan du parti d'aménagement du Schéma Directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf et sa mise en œuvre.

Le Bilan du Schéma directeur vise à évaluer le « **socle** », c'est-à-dire les fondements-mêmes du document et **sa mise en œuvre**, c'est-à-dire l'application du document, les questions d'opérationnalité et de gouvernance territoriale. Ce travail a également été l'occasion d'appréhender de nouveaux enjeux au regard des évolutions de la société et des territoires depuis 2001.

La Commission SCOT, représentative de tous les territoires, est constituée des 15 membres du Bureau et de 9 autres délégués syndicaux. Cette Commission a établi le Bilan du Schéma directeur, sous le pilotage du Président du Syndicat mixte.

*Les travaux de la Commission SCOT ont été préparés par le **groupe technique SCOT**, composé de techniciens de la CAR, de la CAEBS, de l'Etat et de l'équipe technique du Syndicat mixte.*

Le Bilan du Schéma directeur pour poser les bases du SCOT

Le Schéma directeur de Rouen-Elbeuf approuvé en 2001 a fait l'objet d'une forte mobilisation des élus sur plusieurs années autour d'un diagnostic et d'un projet partagé. Les acquis de ce document et du travail en commun seront des pierres à porter au nouveau projet de SCOT. La révision du Schéma Directeur en SCOT comprend plusieurs phases : bilan du Schéma Directeur actuel, diagnostic du territoire, élaboration du projet et rédaction des documents réglementaires.

L'étape du Bilan du Schéma directeur a permis d'apprécier les orientations inscrites dans le document ainsi que leur application. Il s'agissait d'apprécier les ressentis de chacun y compris les déceptions, et les problèmes posés par la mise œuvre. En outre, de nouveaux éléments de contexte sont à prendre en compte. Cette étape doit in fine permettre de faire évoluer le document, le refondre, en particulier en fonction des perspectives de développement durable et des modalités de mise en œuvre. Le projet de SCOT doit être un acte politique fort, un challenge pour l'aménagement du territoire. Il doit être mené avec suffisamment de concertation et de politique commune, pour aboutir à un compromis entre ce que l'on veut faire et ce que l'on peut faire.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| LA COMMISSION SCOT TIRE LE BILAN DU SCHEMA DIRECTEUR | 1 |
| LE BILAN DU SCHEMA DIRECTEUR POUR POSER LES BASES DU SCOT | 1 |
| « CONJUGUER ENVIRONNEMENT ET AMENAGEMENT » | 3 |
| LA SANTE ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : DEUX NOUVEAUX ENJEUX A PRENDRE EN COMPTE DANS LE SCOT | 3 |
| AMELIORER LA CONNAISSANCE SUR LES RISQUES NATURELS / MAITRISER LES RISQUES TECHNOLOGIQUES AVEC PLUS DE CONCERTATION | 3 |
| LIAISONS VERTES, CEINTURE VERTE, CORRIDORS ECOLOGIQUES, BIODIVERSITE, PAYSAGE... A PRECISER | 3 |
| LIMITER QUANTITATIVEMENT LA CONSOMMATION D'ESPACES NOUVEAUX | 3 |
| <i>Pistes et questions soulevées</i> | 4 |
| « STRUCTURER L'EVOLUTION URBAINE » | 5 |
| LE SCOT, UN PROJET DE TERRITOIRE POUR ORGANISER L'EVOLUTION URBAINE..... | 5 |
| S'APPUYER SUR LES OPERATIONS D'ENVERGURE EN MATIERE DE TRANSPORT POUR RENFORCER LA CENTRALITE : LA NOUVELLE GARE D'AGGLOMERATION ET LE TRAM-TRAIN | 5 |
| LE SCOT POUR DEFINIR UNE IDENTITE FEDERATRICE ET DYNAMIQUE DE L'AGGLOMERATION ROUENNAISE..... | 5 |
| <i>Pistes et questions soulevées</i> | 6 |
| « ORGANISER L'ESPACE ECONOMIQUE AUTOUR DE SITES-CLES » | 6 |
| DEFINIR UN PROJET STRATEGIQUE ECONOMIQUE | 6 |
| FAIRE DES CHOIX STRATEGIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES TERTIAIRES | 7 |
| L'ESSOR DU TRANSPORT FLUVIAL ET LE NOUVEAU SITE SEINE-SUD : DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR ORGANISER LES SITES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE | 7 |
| LE SCOT POUR FIXER DES REGLES COMMUNES EN MATIERE COMMERCIALE | 7 |
| <i>Pistes et questions soulevées</i> | 8 |
| « CONCEVOIR UN RESEAU D'INFRASTRUCTURES QUALITATIVES » | 8 |
| REDUIRE LES FLUX DE CIRCULATION A LA SOURCE EN RECHERCHANT UNE COHERENCE ENTRE LES MODES DE DEPLACEMENTS | 8 |
| CONCEVOIR UN RESEAU DE VOIRIES DE QUALITE POUR : GERER LES TRAFICS ROUTIERS, REQUALIFIER LES BOULEVARDS URBAINS ET LES PENETRANTES, DEVELOPPER LES MODES DOUX, ORGANISER LE STATIONNEMENT | 9 |
| UNE NOUVELLE AMBITION POUR LES TRANSPORTS EN COMMUN | 9 |
| LE SCOT POUR METTRE EN COHERENCE LES COMPETENCES EN MATIERE D'URBANISME ET DE DEPLACEMENTS | 10 |
| <i>Pistes et questions soulevées</i> | 10 |
| METTRE EN ŒUVRE LE SCOT | 11 |
| LE DOG, DOCUMENT OPPOSABLE DU SCOT, OU PLACER LE CURSEUR ?..... | 11 |
| CLARIFIER LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DIRECTEUR | 11 |

«Conjuguer environnement et aménagement »

La santé et le changement climatique : deux nouveaux enjeux à prendre en compte dans le SCOT

La **santé** comme nouvel enjeu à prendre en compte dans le SCOT, renvoie à la qualité de la terre, de l'eau et de l'air. Aujourd'hui les études montrent que la pollution chimique a des conséquences sur la santé humaine et animale (fertilité, malformation). En effet, aujourd'hui dans la Seine des poissons mutent, changeant de sexe. En matière de qualité de l'eau, le SDAGE ne fixe pas un objectif de bonne qualité des eaux sur notre territoire, partant de l'état actuel des eaux superficielles et souterraines qui n'est pas satisfaisant.

Le Groupement International des Experts sur le **Changement climatique** a démontré qu'au cours du XXème siècle la température moyenne de la planète a augmenté de 0,6 °C. Actuellement les grandes masses glacées du globe sont en train de fondre. D'ici la fin du siècle, la température moyenne pourrait encore augmenter de 2 à 4 °C et le niveau de la mer monter de près d'un mètre. Le changement climatique interpelle le territoire de Rouen-Elbeuf, fortement marqué par la présence de l'eau avec la Seine et ses rivières. C'est un enjeu indispensable à prendre en compte aujourd'hui.

Améliorer la connaissance sur les risques naturels / Maîtriser les risques technologiques avec plus de concertation

La connaissance sur le **cycle de l'eau** s'est améliorée avec l'élaboration de SAGE, de PPRI ... Mais il reste encore des incertitudes dans la connaissance (nappe phréatique). Le cycle de l'eau a un fonctionnement qui dépasse largement les périmètres institutionnels, nécessitant de progresser de conserve avec les territoires limitrophes sur ce sujet.

Dans l'agglomération de Rouen-Elbeuf, les périmètres des **risques technologiques** majeurs ont diminué depuis 10 ans. Les documents réglementaires sont élaborés par les services de l'Etat mais les communes sont très peu informées de l'avancement de ces procédures, qui ont un impact fort sur l'aménagement du territoire.

Liaisons vertes, ceinture verte, corridors écologiques, biodiversité, paysage... à préciser

La référence au Schéma directeur sur la protection des liaisons vertes est reconnue, mais elle pose parfois des difficultés de mise en œuvre. En matière de paysage, le classement en cours des Boucles de la Seine, est une contrainte très forte pour certaines communes, la « contrainte environnementale » ne doit pas « geler » un territoire qui doit pouvoir évoluer. Pour les espaces naturels et agricoles, le Schéma directeur précise les fonctions qui y sont admises et interdites. Un des sites d'accueil d'équipement de loisirs de la ceinture verte n'appartient plus au Schéma directeur : il s'agit d'une partie du Sidéro qui fait l'objet aujourd'hui d'un projet commercial de 40 000 m² de surfaces de vente pour le sport et les loisirs à l'entrée ouest de l'agglomération (La Vaupalière). Quand des terres agricoles sont aujourd'hui urbanisées, la perte pour l'agriculture est définitive, car elle ne bénéficie pas de règles de compensation similaires à celles qui s'appliquent aux espaces boisés (1ha déboisé – 3ha reboisés).

Limiter quantitativement la consommation d'espaces nouveaux

L'observatoire de la consommation d'espaces nouveaux révèle que 780 hectares ont été urbanisés entre 1999 et 2008, dont 330 hectares sur des espaces agricoles, 300 hectares sur

des espaces naturels et 130 hectares sur des espaces boisés. Quantitativement cette consommation d'espaces pour l'urbanisation se situe dans la tendance des années passées, un résultat qui n'est pas satisfaisant au regard de la limitation de l'étalement urbain et de la préservation de l'agriculture. Aujourd'hui la maîtrise de l'urbanisation se pose avec d'autant plus de force que la population baisse.

→ Pistes et questions soulevées

L'un des enjeux pour notre territoire est d'améliorer la connaissance sur la pollution chimique générée par les activités humaines : transports, habitat, activités économiques y compris celles issues de l'agriculture des plateaux. Pour renforcer la qualité de la ressource en eau faut-il uniquement s'appuyer sur les syndicats de bassins versants ? Ces derniers sont-ils à même de permettre les régulations nécessaires amont-aval du cycle de l'eau ? Enfin il est nécessaire d'anticiper les impacts du changement climatique, notamment l'élévation du niveau des eaux, en lien avec les ruissellements et les inondations.

Bien que les effets du changement climatique soient encore aujourd'hui réservés au domaine de la recherche, il est nécessaire d'intégrer des éléments d'appréciation dans le prochain document, en se basant sur des hypothèses, même si on ne connaît pas encore l'horizon de ce changement, ni ses impacts. Pour limiter le réchauffement climatique, les objectifs nationaux issus du Grenelle en matière de gaz à effet de serre (GES) sont de diviser par 4 les émissions d'ici 2050. Pour ce faire, il faut cibler les activités génératrices de GES, notamment les transports, pour les limiter. Quelle est la situation dans notre agglomération ? Dans ce domaine une articulation est à saisir avec le PDU du Grand Rouen en cours de révision.

Dans un contexte de Grenelle qui encourage la biodiversité, la restauration ou la création de nouvelles continuités naturelles, le SCOT devra préciser sans ambiguïté les notions de corridors et de coupures inscrites dans le document actuel. Cet effet de définition et de précision sera gage d'une mise en œuvre intangible. La réalisation d'une charte des paysages, outil inscrit dans le Schéma directeur, permettrait-elle de mieux apprécier leur qualité et de fournir des outils utiles aux élus ?

En matière de consommation d'espaces et d'étalement urbain, il apparaît nécessaire de s'accorder des temps de réflexion sur ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu de règles, ni de cadrajes. Ces réflexions doivent nous guider pour bâtir le futur SCOT. Les espaces de la ceinture verte ne sont pas figés, aussi les fonctions à y admettre devront être clairement identifiées. En outre, dans un contexte de gestion économe de l'espace, il faudra être en mesure de réapprécier la pertinence du site économique périphérique du Mont-Jarret (150 hectares), indépendamment de la réalisation ou non de la rocade Est. Ainsi le site du Mont Jarret qui est situé sur des terres agricoles d'excellentes qualités, répond-il à l'objectif de préservation de l'agriculture ? Enfin, pour renforcer la protection de l'agriculture, quelle(s) règle(s) faut-il instaurer pour garantir plus fermement son maintien ?

Pour maîtriser les risques technologiques avec plus de concertation et permettre ainsi le dialogue et l'association entre les collectivités et l'Etat, faut-il élaborer une charte de développement et d'environnement industriel, outil de mise en œuvre inscrit dans le Schéma directeur ?

« Structurer l'évolution urbaine »

Le SCOT, un projet de territoire pour organiser l'évolution urbaine

Depuis plusieurs années, les agglomérations ont investi les friches militaires, portuaires et industrielles, et il reste encore beaucoup à faire en la matière notamment à Rouen et Rive gauche. A côté des grandes emprises à renouveler, il y a de très nombreuses petites surfaces à recycler qui s'inscrivent dans un travail de « dentelle » pour refaire la ville sur la ville sur la base d'une politique foncière ciblée et volontariste. De plus, il y a eu ces dernières années, un véritable effort d'intégration de certains quartiers d'habitat social à la ville. La restructuration de plusieurs quartiers, avec des programmes de démolition/reconstruction (Programme ANRU), l'arrivée des transports en commun et d'autres interventions (implantation d'équipements...), ont permis de désenclaver des quartiers tels les Hauts de Rouen, le quartier Grammont à Rouen ou encore le Puchot à Elbeuf. Le secteur Rive gauche, qui manquait de qualité urbaine, a également connu des améliorations depuis 10 ans. En outre une atténuation des disparités entre la rive droite et la rive gauche est perceptible, en particulier grâce au métro-bus, bien que les prix fonciers varient encore fortement d'un quartier à l'autre.

La pression foncière qui est forte dans l'agglomération a des conséquences sur les jeunes ménages contraints de s'installer de plus en plus loin des centres-villes. En effet le foncier est moins cher en périphérie, car les conditions de ce prix faible sont rassemblées : ouverture à l'urbanisation de terrains agricoles, acquisition de terrains peu chers avec des aménagements et des coûts de construction moins élevés grâce aux possibilités de construire peu densément. Mais la construction en périphérie ne prend pas en compte les coûts générés par ces implantations à la collectivité et aux ménages.

S'appuyer sur les opérations d'envergure en matière de transport pour renforcer la centralité : la nouvelle gare d'agglomération et le tram-train

Une « grande ville » est indéniablement une ville ayant une bonne accessibilité et une bonne desserte par les transports en commun. Or la circulation à Rouen et l'accessibilité sont aujourd'hui rendues difficiles pour de nombreux secteurs, notamment Elbeuf. Cela représente des difficultés de déplacement pour la population qui travaille, mais aussi pour la population qui cherche du travail et les étudiants. Le projet de **nouvelle gare d'agglomération** contribuera à répondre aux besoins de déplacements. Ce projet d'infrastructure associé à un pôle d'activités de haut-niveau, vise la création d'un nouveau quartier de vie et d'affaires dans le centre-ville de Rouen. Le projet de 3^{ème} franchissement à Elbeuf sur la base d'un **transport en commun de type tram-train** (liaison Elbeuf-Rouen-Barentin) permettra de relier efficacement les deux centralités, Rouen et Elbeuf, et renforcer leur attractivité.

Le SCOT pour définir une identité fédératrice et dynamique de l'agglomération rouennaise

L'identité de Rouen repose sur son passé et son histoire. L'agglomération de Rouen-Elbeuf porte également encore une image industrielle forte. En matière de rayonnement, Rouen est marquée par son patrimoine et par de grands événements, qui en font la « ville Armada » tous les quatre

ans et bientôt la « ville impressionniste » en 2010. Il s'agit d'événements ponctuels, valorisants et qui constituent des temps forts, mais le besoin d'image et d'identité de l'agglomération rouennaise nécessite aussi un travail de fond et une adhésion à un projet partagé. D'autres villes ont des stratégies globales intégrant les déplacements, l'environnement, le cadre de vie, le développement économique...

→ Pistes et questions soulevées

Sur le plan foncier, il est nécessaire de définir une politique foncière claire à l'échelle de l'agglomération afin d'encadrer le marché foncier en termes de localisation, de prix... Le SCOT, dans ses choix spatiaux devra participer à la régulation du foncier, en recherchant un équilibre entre les espaces centraux et la périphérie.

Le renouvellement urbain qui permet de réinvestir et de requalifier les espaces centraux et de limiter la consommation d'espaces nouveaux, s'inscrit bien dans le développement durable. Il est essentiel de poursuivre cette politique.

Le projet de nouvelle gare d'agglomération permettra de renforcer les fonctions stratégiques de la ville-centre. Ce développement urbain à l'est devra s'articuler avec celui de Seine-Ouest (programme, programmation dans le temps...) ; l'axe Seine deviendra ainsi l'un des points d'appui majeur de l'aménagement urbain. La reconquête des rives de la Seine rive droite et rive gauche devra être porteuse de plus de liens entre les deux rives. Pour conforter le rôle de second centre d'Elbeuf, il est proposé de miser sur le développement des transports, en particulier le projet de tram-train.

L'image de l'agglomération Rouen-Elbeuf apparaît peu valorisée. Le Schéma directeur de Rouen-Elbeuf manque-t-il d'ambition ? Le projet d'agglomération est-il suffisamment fédérateur et audacieux ? Faut-il définir plus clairement le rôle de la centralité métropolitaine, réhabiliter la proximité, avec quels éléments (grands équipements, infrastructures de transports et de services) ? Le niveau de la qualité de vie en ville et la qualité des espaces publics sont-ils satisfaisants, pour maintenir et attirer de nouvelles populations et contribuer à l'image de marque que l'on souhaite promouvoir ?

«Organiser l'espace économique autour de sites-clés»

Définir un projet stratégique économique

Pour choisir le projet de développement économique du territoire et non subir le jeu du marché, il est nécessaire de comprendre et d'intégrer les stratégies et les logiques de tous les acteurs économiques. Ceux-ci sont nombreux et n'ont pas tous les mêmes capacités d'agir : ainsi les groupes industriels ou commerciaux ont un pouvoir important pour mettre en œuvre leurs stratégies économiques et financières, tandis que les PME sont plus fragiles, plus dépendantes de leur territoire d'implantation. Les acteurs institutionnels, Etat, Région, Départements ont également des stratégies d'équipement et d'aménagement du territoire qu'il faut intégrer et coordonner à notre échelle.

Faire des choix stratégiques pour le développement des activités tertiaires

Le constat d'une offre tertiaire déficitaire dans l'agglomération est déjà ancien : il n'y a pas aujourd'hui d'offre de bureaux « en blanc » dans notre agglomération, ni d'offre capable d'accueillir de 500 à 1000 emplois. L'agglomération perd en outre des sièges d'entreprises. Bien que les deux Agglomérations aient pris de nombreuses initiatives avec les Contrats d'agglomération pour dynamiser le tertiaire (pépinières d'entreprises, centre d'appels, chercheurs...), l'agglomération est toujours en retrait notamment pour le tertiaire supérieur. Parmi les projets phares pour le développement tertiaire, la **nouvelle gare d'agglomération associée à un quartier d'affaires** est à inscrire dans le SCOT. Il s'agit de réserver un site d'une trentaine d'hectares de terrains en friches sur le site de l'ancienne gare Saint-Sever rive gauche. La **ligne nord-sud** de transports en commun, des Plateaux nord au Madrillet, pour l'heure à l'étude, est d'autant plus nécessaire que la nouvelle gare doit être conçue comme le nœud multimodal majeur. Enfin la localisation des activités tertiaires en périphérie génère de nouveaux flux automobiles, alors que ces activités peuvent s'inscrire en milieu urbain avec une desserte par les transports en commun répondant à la plupart des besoins de déplacements.

L'essor du transport fluvial et le nouveau site Seine-sud : de nouvelles perspectives pour organiser les sites de développement économique

Pour notre territoire, le projet d'ouverture du **canal Seine-nord-Europe**, avec une mise en service prévue en 2015, est une perspective très positive pour **la logistique**. L'achèvement de Port 2000 et ses prolongements, où les activités portuaires auront un rôle important à jouer, font partie des enjeux de notre territoire. L'engagement de notre région dans la logistique et la voie fluviale offrent l'opportunité de développer des sites économiques avec des dessertes bi / tri modales. A cet égard, **Seine-sud** est un nouveau site économique d'ampleur pour le développement économique, dont le périmètre de réflexion porte aujourd'hui sur plusieurs centaines d'hectares à inscrire dans le SCOT. Ce site de renouvellement urbain, le long de la Seine, compris entre Sotteville-lès-Rouen, Saint-Etienne-du-Rouvray et Oissel a en outre des atouts au regard des voies de circulation fluviale et ferroviaire. Ce nouveau site économique d'ampleur donne l'occasion de se réinterroger sur l'opportunité de développer le site périphérique de **Mont-Jarret** (150 ha) qui offre pour sa part une desserte uniquement routière. Celui-ci était destiné à accueillir des entreprises, sur de grandes emprises d'au moins 15 hectares, offre à laquelle l'agglomération ne peut réellement répondre à ce jour.

Le SCOT pour fixer des règles communes en matière commerciale

Face à la multiplication des projets, il est important de fixer clairement les règles du jeu en matière commerciale, pour éviter de voir ces règles biaisées par les acteurs économiques. Les grands groupes commerciaux n'ont pas à proprement parler de stratégies d'implantation, mais des stratégies de rentabilité financière avec une visibilité à 3 ans au plus, dont on ne peut se satisfaire, si ce n'est à accepter le risque de futures friches commerciales. Par ailleurs, les habitants expriment le souhait de plus de commerces de proximité et de suppression des grands déplacements contraints. Or le développement important des grandes surfaces commerciales sur le territoire (l'équivalent de 7 grands hypermarchés en 5 ans), met à mal les commerces de proximité existants et obère les possibilités d'action des collectivités locales pour en recréer.

→ Pistes et questions soulevées

Pour l'action économique, la mise en place d'un véritable guichet unique, à une échelle de territoire pertinente (zone d'emploi ?) devrait être mise en place pour faciliter les initiatives des porteurs de projets économiques. Un territoire possédant un guichet unique mettant en évidence une stratégie économique d'agglomération claire, et ainsi plus facilement identifié et identifiable dans une économie mondialisée. Pour ce faire, des choix stratégiques pour le développement économique du territoire doivent être précisés : faut-il privilégier un développement endogène (favorisant les forces et les entreprises locales) ou exogène (attraction d'entreprises extérieures au territoire) ? Quels leviers de l'action publique pour déterminer les priorités de développement économique ? Quelle logique d'implantation des activités économiques et quelles filières économiques souhaite-t-on développer, renforcer ?

Pour faire des choix stratégiques sur le développement des activités tertiaires, il faudra débattre du type de tertiaire que l'on souhaite développer dans l'agglomération. Selon sa localisation, l'offre tertiaire est-elle la même en centre et en périphérie ? Faut-il interdire le développement tertiaire de bureaux en périphérie ? La qualité de vie en ville qui apparaît comme un élément déterminant pour attirer des entreprises et des cadres, est-elle jugée satisfaisante dans notre agglomération ? Faut-il faire le deuil de l'industrie pour permettre l'émergence d'une offre tertiaire ou s'appuyer sur l'industrie pour développer le tertiaire ? Quels choix stratégiques envisager face au poids de l'Île de France qui croît au détriment des villes du Bassin Parisien dont l'agglomération Rouen-Elbeuf ?

En matière d'opportunité foncière, le site de Seine-sud est une nouvelle potentialité pour le développement économique à inscrire dans le SCOT, offrant une belle opportunité de participer à l'essor du transport fluvial.

En matière commerciale le SCOT ne devra pas être seulement un moyen d'observation, mais permettre de réguler le développement commercial du territoire selon des règles à élaborer en partenariat avec les entreprises et les autres institutions et collectivités locales, notamment les territoires limitrophes. Les nouveaux critères d'examen des projets commerciaux issus de la loi de modernisation de l'économie permettent aujourd'hui d'avoir des exigences en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Ce sont aujourd'hui les seuls critères qui permettent d'autoriser ou de refuser une implantation de plus de 1000 m² de surface de vente. La réflexion sur ces critères s'intègre bien dans l'élaboration d'un SCOT. Et dans l'attente de nouvelles dispositions législatives, le Comité de suivi du schéma de développement commercial de l'agglomération de Rouen-Elbeuf a proposé la mise en place d'un moratoire temporaire sur les grands projets commerciaux.

« Concevoir un réseau d'infrastructures qualitatives »

Réduire les flux de circulation à la source en recherchant une cohérence entre les modes de déplacements

Les infrastructures routières actuelles sont saturées et la création de « morceaux » de rocade a seulement permis une faible amélioration des conditions de vie des habitants. La création de nouvelles infrastructures peut souvent être considérée comme un appel à la génération de

nouveaux flux automobiles, on risque donc de générer de nouveaux besoins de développement de la mobilité automobile, au lieu de les gérer. En effet, les flux automobiles ne posent pas qu'un problème de gaz à effet de serre et pollution atmosphérique, ils occupent une part majoritaire de l'espace public et contribuent à l'étalement urbain. Le parallèle avec les questions énergétiques peut être fait. Aujourd'hui, la consommation d'énergie s'accroît de 3 % par an en moyenne. Doit-on construire de nouvelles centrales électriques pour répondre à cette croissance de la consommation ou inciter aux économies d'énergie ?

Concevoir un réseau de voiries de qualité pour : gérer les trafics routiers, requalifier les boulevards urbains et les pénétrantes, développer les modes doux, organiser le stationnement

L'agglomération de Rouen reste une des seules grandes villes de France à ne pas disposer d'un anneau de contournement routier : il manque aujourd'hui le contournement Est et le franchissement de la vallée du Cailly.

Aujourd'hui, tous les véhicules peuvent aller à peu près partout, ce qui obère les possibilités de requalification de certains axes : voies urbaines, boulevards urbains, pénétrantes. Un partage de la voirie permettrait d'améliorer significativement la qualité de vie en ville. Ceci vaut aussi pour le déplacement des marchandises, qui ne bénéficie pas d'infrastructures correctes (boulevards maritime et industriel).

Le Schéma Directeur énonçait une forte promotion des modes doux de déplacement dans les espaces urbains. Force est de constater que même dans l'espace urbain le plus dense, peu d'espaces ont profité aux piétons et aux cyclistes. Une des tentations pour développer les modes doux, notamment le vélo est de spécialiser l'espace viaire avec des pistes/bandes cyclables et des espaces réservés aux piétons. Or la pratique du vélo s'est beaucoup développée ces dernières années dans l'agglomération, sans commune mesure avec la création d'aménagements cyclables. La hausse de la fréquentation de la chaussée par les cyclistes les sécurise de manière paradoxale vis-à-vis des automobiles : l'effet de masse incite les automobilistes à plus de prudence. A contrario, la spécialisation des espaces peut provoquer des conflits d'usage, chaque usager ayant le sentiment d'avoir un espace à usage unique, alors que la rue doit être avant tout un espace public partagé.

Les politiques de stationnement ne sont pas aujourd'hui assez dissuasives de l'usage de la voiture individuelle. A titre d'illustration, 90 % des places de stationnement de surface de Rouen sont gratuites. Le bilan du Schéma Directeur en matière de création de parkings-relais n'est pas satisfaisant. Il existe un réel déficit dans l'agglomération. Néanmoins l'intérêt des parking-relais doit être bien étudié au regard de leur coût, afin qu'ils n'obèrent pas les possibilités de développer le réseau et le service de transports en commun, et qu'ils n'engendrent pas une périurbanisation accrue. En contre partie, la polarisation des déplacements et du développement, le rabattement des co-voitureurs et des usagers des transports en commun autour des parking-relais ou des aires de co-voiturage permettrait de structurer l'espace périurbain.

Une nouvelle ambition pour les transports en commun

L'investissement des agglomérations de Rouen et d'Elbeuf en faveur des transports en commun est comparativement inférieur aux agglomérations de même taille. Un investissement dans les transports en commun se fonde sur des priorités partagées, or aujourd'hui, la priorité des Transports de l'Agglomération Elbeuvienne (TAE) est sur le transport scolaire ; celle des

Transports en Commun de l'Agglomération Rouennaise (TCAR) est plus large : les scolaires mais aussi les migrations domicile-travail et l'accessibilité de tous les territoires.

Par ailleurs, le centre-ville de Rouen n'est pas très bien desservi par les transports en commun au regard d'autres agglomérations de même taille. Cette desserte explique la fréquentation moindre des transports en commun des habitants de l'agglomération par rapport à d'autres agglomérations de province de taille comparable ; certaines agglomérations totalisent près du double de voyages par an et par personne.

La nouvelle gare d'agglomération sur le site de Saint-Sever va devenir le lieu primordial d'échanges de tous les modes de déplacements, cela bouleversera de nombreuses habitudes en matière de mobilité au sein de l'agglomération.

Si la desserte du centre de l'agglomération doit être une priorité pour la constitution du réseau, tel que l'affirme le Schéma Directeur, l'étude de liaisons directes de périphérie à périphérie ne doit pas être écartée. En effet, elles permettraient de ne pas faire converger tous les flux de déplacements au centre et d'offrir des temps de parcours de périphérie à périphérie alternatifs à la voiture.

Le SCOT pour mettre en cohérence les compétences en matière d'urbanisme et de déplacements

Le SCOT n'a qu'une compétence générale en matière de déplacements. Son rôle essentiel est la mise en cohérence des compétences sectorielles (urbanisme, habitat, environnement, ...). Aussi est-il important de réunir toutes les compétences et d'harmoniser les politiques vers un objectif partagé. La révision du PDU de Rouen lancée en 2008 est une opportunité pour articuler la démarche avec celle engagée pour la révision du Schéma directeur. Le PLH sur un nouveau territoire peut aussi être une opportunité pour coordonner les démarches de planification avec une articulation forte entre déplacement et urbanisme.

→ Pistes et questions soulevées

Avant de construire de nouvelles infrastructures routières qui ont un amortissement de 20/30 ans, il est nécessaire d'envisager les différentes façons dont les habitants et les acteurs économiques se déplaceront dans une vingtaine d'année, horizon de réflexion du SCOT.

La gestion du trafic routier, poids lourds et véhicules particuliers, doit être pensée comme un tout. Cela implique de réfléchir à un plan de circulation global mais aussi à un véritable transfert modal du fret routier vers le ferroviaire et la voie d'eau. La situation géographique du territoire, au carrefour de grandes infrastructures de communication, nécessite d'organiser les flux de transit, notamment avec les territoires voisins (bouchons à Pont de l'Arche par exemple). Pour cela il est nécessaire de sélectionner les flux entre poids lourds et véhicules légers.

En outre, le territoire peut miser sur un développement logistique. Celui-ci devra être conçu à une échelle plus grande que celle du SCOT et être porteur d'une véritable valeur ajoutée, compte tenu des surfaces mobilisées par ce développement. L'implantation des activités industrielles et portuaires, qui génèrent le plus de flux, doit aussi être questionnée. De même, on ne peut imaginer totalement se passer du trafic routier, notamment pour le « dernier kilomètre ».

Sans le projet de rocade Est actuel, quelles pourraient être alors les solutions d'évitement du trafic d'échange pour les centres-villes ?

Le SCOT devra être plus concret et applicable pour développer les modes doux, piétons et cyclistes, car leur développement est essentiel pour améliorer la qualité de vie et de déplacement dans l'agglomération. Cela nécessite de requalifier les boulevards urbains et les pénétrantes, de hiérarchiser et de limiter certaines voiries, et d'offrir un véritable partage modal. La promotion des modes doux est essentielle car elle détermine l'accès au transport en commun. L'intermodalité autour des transports en commun devra donc être particulièrement soignée et plus appuyée dans le futur SCOT.

Le projet de nouvelle gare d'agglomération est l'occasion de repenser le réseau de transports en commun, notamment en lien avec l'axe en site propre Nord-Sud qui doit desservir les lieux de centralité. Il est nécessaire de concevoir dès aujourd'hui le futur du réseau de transport en commun, de manière ambitieuse, avec un axe Nord-Sud ainsi qu'une meilleure desserte Est-Ouest en rive gauche.

Le travail sur le réseau de transport en commun doit passer par des choix de priorités partagées : faut-il privilégier les scolaires au même titre que les déplacements pour le travail ? Doit-on d'abord rechercher la rapidité des liaisons ou la fiabilité des horaires ? Les problématiques de tarification entrent aussi dans le champ des leviers d'action de la politique des déplacements qu'il faudra aborder dans le futur SCOT.

Mettre en œuvre le SCOT

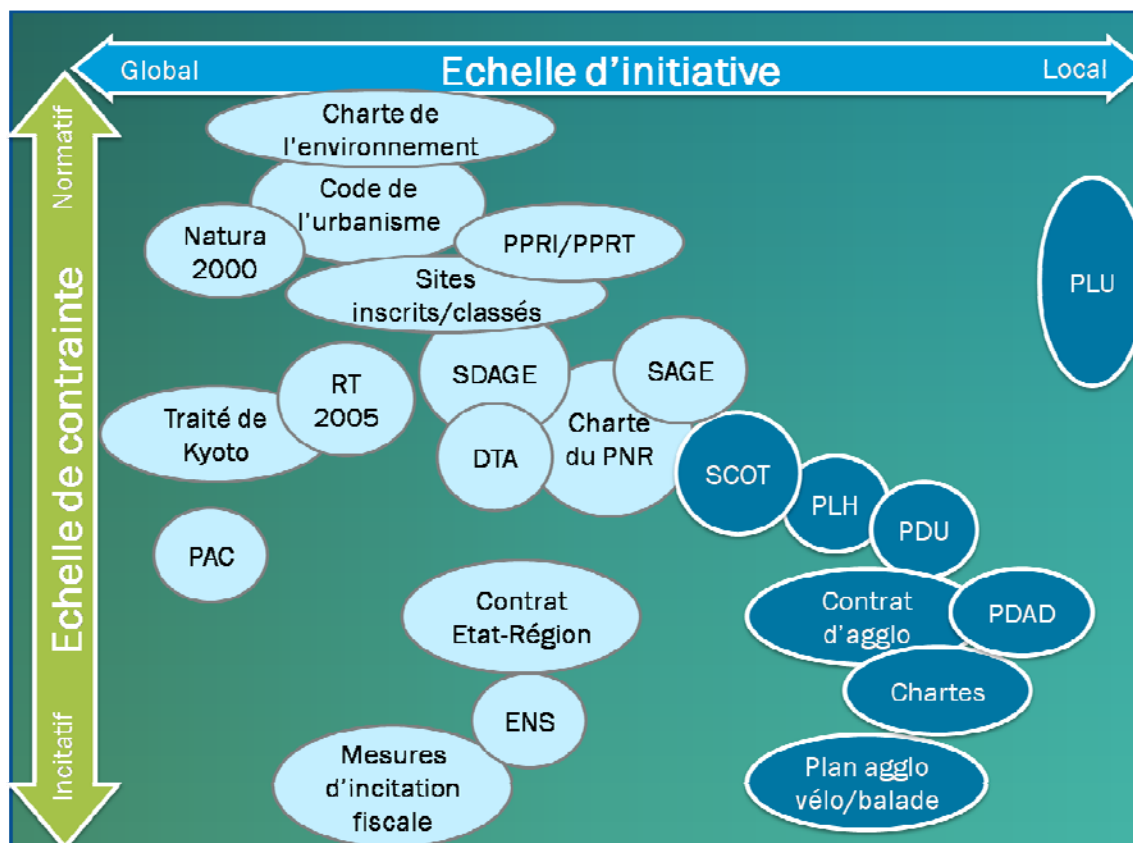
Le DOG, document opposable du SCOT, où placer le curseur ?

Le document d'orientation générale (DOG), contenu réglementaire d'un SCOT, est opposable aux documents d'urbanisme locaux. Les exemples de DOG existants illustrent que le champ est très vaste, allant de documents très précis et prescriptifs à des documents très flexibles, voire laxistes ou sans grande valeur juridique. En admettant qu'un document prescriptif est gage de mise en œuvre, il ne doit pas non plus se substituer aux PLU. La question est donc de savoir où placer le curseur. Dans un rapport de poupées gigognes entre les différents documents de planification, l'enjeu est de trouver la bonne articulation avec les autres documents de portée intercommunale (PDU, PLH, Agenda 21...) et ceux d'échelle locale (POS/PLU), dans un souci de cohérence. Cette articulation suppose des réflexions transversales (croiser et confronter les thématiques) autour d'un large partenariat. Dans la grande agglomération, il y a par ailleurs aujourd'hui plusieurs démarches de SCOT en cours (Entre Seine et Bray, Vexin Normand, Roumois, Seine-Eure/Forêt de Bord) et de planification sectorielle (PDU, ...). L'exemple de Rennes qui a plus de 20 ans d'expérience en matière de planification urbaine, est un bon modèle dont l'agglomération Rouen-Elbeuf peut s'inspirer.

Préciser les outils de mise en œuvre du Schéma directeur

Pour apprécier la mise en œuvre des orientations du Schéma directeur, il importe de préciser les outils. Ils sont observés selon deux échelles :

- ✓ une échelle de contrainte allant des documents les plus normatifs au plus incitatifs,
- ✓ une échelle d'initiative allant du plus global/général au plus local.



Le schéma ci-dessus appelle un certain nombre de remarques :

- Les outils qui figurent sur ce schéma montrent la complexité dans laquelle s'inscrit l'aménagement du territoire. Ce schéma illustre le cadre réglementaire, les contraintes à prendre en compte, avec des échelles différentes qui sont parfois difficiles à cerner. Mais chaque outil a sa propre logique, et le code de l'urbanisme est la référence qui dans le contexte national actuel (Grenelle, annonce pour « libérer » l'urbanisation, place de Rouen dans le Grand Paris...) connaîtra des évolutions. Parmi les outils, certains ne s'imposent pas à proprement parler, mais ils peuvent produire les effets inverses de ceux recherchés dans les documents de planification ; c'est l'exemple du prêt à taux zéro, un outil peu normatif et peu contraignant, mais qui a des effets importants sur l'étalement urbain.
- Dans notre agglomération les outils utilisés sont plutôt normatifs qu'incitatifs. Pour autant, la prise en compte des différentes contraintes n'a pas été un frein puisqu'elle n'a pas empêché le développement urbain, qu'il s'agisse de construction de logements, d'espaces pour les activités économiques ou encore les infrastructures de transport. Au cours de ces neuf dernières années, après l'adoption du Schéma directeur, la plupart des POS, outil d'échelle d'initiative locale, ont été renouvelés en PLU.
- Aujourd'hui la plupart des territoires autour de Rouen-Elbeuf sont engagés dans des démarches de projet de territoire (Pays, SCOT). Dans ce nouveau contexte, l'InterSCOT par le biais de l'Agence d'urbanisme de Rouen et de Boucles de Seine et Eure, devra être l'outil d'harmonisation et de cohérence avec les territoires voisins.
- Ces outils interpellent sur les compétences détenues par chaque niveau pointant une contradiction entre la TPU d'agglomération de compétence intercommunale et la réalisation des PLU de compétence communale. Les Schémas de secteur, outil de mise en œuvre du Schéma directeur, auraient-ils permis de fixer des orientations par secteurs

géographiques. Aujourd'hui sont-ils encore une réponse pour mettre en cohérence les projets de chacun ? Faut-il envisager un PLU d'agglomération ou des PLU sectoriels, commun, pour harmoniser les développements ? Quoiqu'il en soit, il apparaît nécessaire de trouver des espaces de dialogue impliquant tout un chacun et permettant le partage de la connaissance.

DOCUMENT DE TRAVAIL