

# Planification et Gouvernance: influence sur le périurbain ?

*Monographies du Nord Stéphanois  
et de l'Ouest Lyonnais*



**Certu**

centre d'Études sur les réseaux,  
les transports, l'urbanisme  
et les constructions publiques  
9, rue Juliette Récamier  
69456 Lyon Cedex 06  
téléphone: 04 72 74 58 00  
télécopie: 04 72 74 59 00  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

**Dossiers:** Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références:** Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats:** Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Organisme éditeur :</b> CERTU				
<b>Titre :</b> Planification et Gouvernance : influence sur le périurbain ?				
<b>Sous-titre :</b> Monographies du Nord Stéphanois et de l'Ouest Lyonnais		<b>Date d'achèvement :</b> mai 2002	<b>Langue :</b> Français	
<b>Organismes auteurs :</b> CETE Lyon		<b>Rédacteurs :</b> Marc Gibert et Hubert Sanson <b>Coordonnateur :</b> Martine Meunier- chabert	<b>Relecture assurance qualité faite par :</b>  Martine Meunier- Chabert	
<b>Remarques préliminaires :</b> Ce travail vise à montrer l'influence de la planification et de la gouvernance sur la forme et l'ampleur de la périurbanisation en s'appuyant sur deux cas contrastés.				
<b>Résumé :</b>  Deux conceptions de la planification et de la gouvernance s'opposent sur ces deux exemples de périurbanisation. Dans le Nord Stéphanois, une périurbanisation territorialement éparpillée s'est juxtaposée à une planification tronquée et limitée à l'aménagement de zones d'activités. L'organisation urbaine de ce territoire s'en est trouvée largement affectée.  L'Ouest Lyonnais est parvenu au contraire à se doter d'une organisation politique et d'outils de planification propres qui ont permis un développement local harmonieux.  A l'avenir, ces territoires seront confrontés à des enjeux comme celui de la desserte ferroviaire du Nord Stéphanois et à celui de la poursuite de la périurbanisation liée à une nouvelle possibilité de franchissement de la Loire par les automobiles. Dans l'Ouest lyonnais, les enjeux seront surtout ceux de l'annonce puis de la réalisation de deux infrastructures de niveau national (COL et A45).  Finalement, la nature et l'articulation entre planification et gouvernance paraissent tenir à l'imbrication étroite entre l'économie et le territoire, c'est à dire la dimension géo-économique du développement urbain.				
<b>Mots clés :</b> péri-urbanisation, planification, gouvernance.			<b>Diffusion :</b> libre	
<b>Nombre de pages :</b> 70	<b>Prix :</b> gratuit		<b>Confidentialité :</b> non	<b>Bibliographie :</b> oui



# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>5</b>
<b>Problématique et enseignements</b>	<b>7</b>
<b>Synthèse comparative des monographies</b>	<b>15</b>
1. Une différence dans la gouvernance de ces territoires	15
2. Deux types de planification tranchés	16
3. Des modèles de développement économique opposés	16
4. Des formes de péri urbanisation contrastées :	17
5. Un système de déplacement plus ou moins diversifié vers la ville centre :	17
6. Agriculture et paysages sensibles :	18
7. Deux conceptions de l'organisation territoriale et avenir de la planification:	18
<b>Enseignements de l'étude du nord stéphanois</b>	<b>21</b>
<b>Enseignements de l'étude de l'ouest lyonnais</b>	<b>25</b>
<b>Monographie du nord stephanois</b>	<b>27</b>
1. Visions planificatrices et aménagements réalisés	29
1.1 Le courant des tentatives inabouties de planification d'ensemble	29
1.2 Le courant du développement économique	38
2. La situation urbaine actuelle du Sud de la plaine du Forez : réalités et conséquences d'une planification tronquée	42
2.1 Population, construction résidentielle et structuration urbaine	42
2.2 Développement économique et flux de déplacements	47
<b>Monographie de l'ouest lyonnais</b>	<b>61</b>
1. Historique et cadrage de l'évolution socio-économique	61
1.1 Historique du développement :	61
1.2 Cadrage de l'évolution socio-économique :	63
2. Les atouts pour assurer cette maîtrise	69
2.1 Une gouvernance forte et structurée :	69
2.2 La mise en place précoce de documents de planification et de politiques contractuelles	71

2.3	Une agriculture confortée par des investissements publics	75
2.4	Un patrimoine paysager contraignant pour le développement urbain	78
2.5	Un développement des services et de l'artisanat	81
3.	Les obstacles à une bonne gestion du territoire périurbain	83
3.1	Un territoire sous pression urbaine (surtout depuis 1990)	83
3.2	La crise de l'agriculture	86
4.	Un territoire périurbain face à de nouveaux enjeux	88
4.1	Les orientations de l'Etat sur ce territoire	88
4.2	Périmètre et structure d'organisation du futur SCOT	88
4.3	La volonté d'action des collectivités en matière de planification	92
4.4	L'incidence des projets de grandes infrastructures	93
4.5	La nécessité de gérer le territoire à une échelle plus large et en liaison avec le Grand Lyon	94

# Avant-propos

## Le phénomène du périurbain

L'état de la question en France réalisée en 1996 par le Centre de documentation de l'urbanisme dans sa publication bibliographique de mai 1997, montre que ce phénomène, après avoir fait l'objet de nombreuses recherches au début des années 80, connaît ensuite une période d'attention moins soutenue, les recherches s'orientant plutôt vers l'habitat ancien, le retour au centre, la crise des banlieue alors que la croissance urbaine se poursuit.

Toujours présent dans les consciences, puisque qualifié par les spécialistes et les pouvoirs publics d'espaces à enjeux, le périurbain reste cependant mal connu au point qu'il provoque une attitude générale de rejet à son encontre et se voit qualifié systématiquement de façon négative comme un espace de non ville par opposition à la vraie ville, celle du centre dense traditionnelle.

Ceci jusqu'aux travaux conduits récemment par le PUCA autour du nouveau concept de la ville émergente qui fait que l'on commence progressivement à considérer la ville comme un tout, un ensemble où divers éléments s'articulent les uns aux autres cette articulation ou cette nouvelle urbanité devant désormais être analysée.

*"L'urbain s'est déployé et transformé en une région urbaine à l'intérieur de laquelle rien n'est vraiment excentré ou périphérique car tout devient rapidement et facilement accessible... on ne peut plus penser cette réalité nouvelle à partir des logiques dualistes de type urbain/rural, centre/périphérie... car cette nouvelle ville intègre tous ces éléments, les organise et les redistribue selon une logique non duale. Pour comprendre cette nouvelle ville, cette région urbaine, pour appréhender ses forces et ses valeurs, il nous faut trouver d'autres manières de la regarder, de la décoder; les anciennes méthodes donnent des œillères pour voir"<sup>1</sup>*

Depuis d'autres travaux ont permis de donner au périurbain toute sa place dans les réflexions sur le développement des agglomérations, comme par exemple les dossiers d'information et de prospective sur les territoires, villes et mode de vie réalisés en 1999 à l'initiative de l'agence d'urbanisme de Lyon. On y trouve notamment des repères chronologiques sur l'émergence de ce concept, un essai de définition et une présentation des caractéristiques de ce phénomène au travers d'une réflexion plus globale sur de la croissance urbaine. On y cherche ainsi ses causes et ses conséquences tout en y affirmant que ces territoires sont bien aujourd'hui une partie constitutive du fait métropolitain où de nouvelles stratégies sont nécessaires.

On se propose enfin de trouver des moyens qui permettent en fonction des enjeux locaux de mieux canaliser ce phénomène périurbain pour le limiter ou l'organiser en faisant appel notamment non seulement à la planification réglementaire mais aussi à la mise en cohérence des stratégies d'acteur sur ces territoires.

---

<sup>1</sup> Extrait repris dans le dossier bibliographique du CDU mai 1997 de "la ville émergente : la périphérie, les périphéries ; analyses préliminaires", PCA, 1996

Une autre réflexion plus récente comme celle conduite par la RUL lors d'un forum (8 juin 2000) consacré spécifiquement au périurbain nous propose une autre approche et nous invite à changer de regard sur ces territoires pour :

- prendre pleinement la mesure de l'aspiration du choix de vie auxquels correspond leur essor,
- comprendre les comportements et les modes de vie de leurs habitants
- reconnaître leurs dynamiques de développement et leurs projets
- rechercher avec les acteurs de ces dynamiques, et non pas contre eux, les moyens d'aboutir à une cohérence d'ensemble.

L'ensemble de ces travaux et de ces réflexions nous ont permis de prendre toute la mesure de ce nouvel état d'esprit pour y inscrire notre démarche qui vise à travers certains exemples à mieux comprendre comment se composent se développent et fonctionnent ces territoires complexes et multiformes lieux où se mêlent urbanisation et campagne dans un rayon de 20 à 50 km autour de ville centre et dont ils dépendent fortement.

### **Objectifs de la réflexion "périurbain et planification"**

Partir de ce qui existe, en saisir le sens et l'organisation, l'origine et la dynamique à l'œuvre à travers les pratiques et les usages de ces territoires afin de mieux saisir l'impact que pourrait avoir telle ou telle décision d'aménagement émanant de politiques urbaines notamment dans le cadre des nouveaux outils de planification urbaines que sont les SCOT et les PLU. Tel était l'objectif fixé par le CERTU lorsqu'il a retenu la proposition du CETE de Lyon de réaliser les deux monographies qui suivent. Par rapport à cet objectif très ambitieux toutefois il nous a fallu limiter notre champ de réflexion.

Ainsi le travail proposé par le CETE de Lyon est parti de l'idée sous-jacente que, pour une agglomération donnée, l'étalement urbain sera d'autant plus intense et éparpillé qu'existe un pôle d'emploi situé pour une grande part hors de l'attraction centrale, que la politique des TC est globalement défailante et qu'inversement l'irrigation routière est forte et de bonne qualité, et qu'enfin le maillage des petits bourgs est suffisant pour recréer une forme de centralité.

L'analyse a donc porté sur les territoires périurbains suivants:

- L'extension Nord de l'agglomération de St.-Étienne (le secteur d'Andrézieux-Bouthéon, Veauche, St-Just-St-Rambert ), lieu de développement du périurbain en l'absence ou presque de toute planification urbaine et de politique concertée de transports, où l'on relève néanmoins la présence d'un pôle d'emploi et de vie, et une trame active de gros bourgs.
- L'Ouest lyonnais, exemple de développement maîtrisé du développement urbain, avec en particulier la coexistence de zones pavillonnaires et de secteurs agricoles orientés vers la production en serres à l'intention du marché lyonnais, où malgré le SDAU, plutôt strict, et l'intercommunalité, qui permettent ce développement harmonieux, il n'y a pas de pôle d'emploi significatif ni de politique concertée de transports en commun.

# Problématique et enseignements

Dans quelle mesure et de quelle manière un territoire périurbain est-il la résultante de l'interdépendance entre gouvernance et planification urbaine ?

**Contexte et objectifs :** Au moment où se pose la question de la mise en œuvre de la loi SRU, ce travail, s'inscrit dans le prolongement des réflexions actuelles sur le périurbain (publications de Marc Wiel, colloque RUL, etc.), et s'efforcera d'apporter un éclairage particulier sur le rôle joué par la gouvernance et la planification dans l'étalement urbain. Le terme de planification est pris ici dans le sens de vision d'aménagement centralisé et celui de gouvernance est compris comme une conduite collective et décentralisée de la politique d'aménagement.

L'objectif est de montrer comment le phénomène d'étalement urbain peut se révéler proliférant, voire anarchique, ou au contraire maîtrisé, canalisé, selon le degré d'élaboration et d'harmonisation des politiques territoriales, et plus globalement selon l'interdépendance qui s'opère entre gouvernance et planification.

L'hypothèse faite est celle d'un étalement urbain plus ou moins intense et plus ou moins éparpillé<sup>2</sup> pouvant dans une large mesure être corrélé à quatre facteurs relatifs au territoire d'accueil qui sont les suivants :

1. L'existence d'un pôle d'emploi (sur lequel se greffe une offre commerciale et de loisirs) créant une nouvelle proximité de l'emploi et du commerce hors de la centralité d'agglomération et de la première couronne. Les entreprises de logistique jouent un rôle particulier dans le développement de l'emploi périurbain, mais d'autres secteurs économiques peuvent s'installer et créer en milieu périurbain des espaces productifs cohérents.
2. La prégnance respective des réseaux routiers et de transport en commun.
3. La qualité de la trame des centres-bourgs susceptibles de créer une nouvelle centralité, notamment par une offre croissante de services à la personne et aux ménages.
4. La qualité du milieu naturel, le dynamisme de l'agriculture et le degré d'intérêt des agriculteurs à se maintenir dans les communes concernées par la périurbanisation.

---

<sup>2</sup> Selon la terminologie de Marc Wiel.

Le travail proposé n'est pas simplement destiné à décrire la situation périurbaine de territoires donnés, ni de mettre en évidence les motivations et les modes de vie des ménages périurbains, il est de fournir un éclairage particulier de la péri urbanisation et des facteurs qui la conditionnent par l'observation et l'analyse des récurrences et interactions entre politiques publiques et initiatives privées qui s'expriment dans la planification et la gouvernance d'un territoire<sup>3</sup>. Dans une perspective de connaissance-action, on s'attachera à mettre en évidence les principaux leviers de planification qui peuvent aider à l'avenir à maîtriser le phénomène périurbain<sup>4</sup>.

**Contenu :** Dans ce cadre de travail, le Cete de Lyon propose donc d'investiguer quelques territoires périurbains contrastés. Plus précisément, il est proposé de procéder à l'analyse des aspects pertinents pour chaque territoire parmi les suivants :

1. De l'ampleur et des caractéristiques générales du phénomène d'étalement urbain.
2. De la genèse des documents de planification (Schémas Directeurs, POS, PDU, PLH, chartes de développement...) <sup>5</sup>, de leur contenu, et de leur cohérence en regard de la volonté de maîtriser l'étalement urbain.
3. De l'existence des structures intercommunales et de leur rôle dans la consommation et l'utilisation de l'espace.
4. De la densité et de l'articulation des différents réseaux de transports en commun.
5. Du développement des grands équipements routiers et des réseaux de transports collectifs en regard du phénomène de périurbanisation.
6. De la genèse et des caractéristiques de l'éventuel pôle d'emploi et de vie, et en particulier la part des emplois de ce pôle revenant aux ménages périurbains.
7. Du poids et du dynamisme de l'agriculture et de la qualité des espaces naturels.
8. De la trame et de la vitalité des centres-bourgs, en particulier leur capacité à recréer une forme de centralité et le rôle joué dans ce sens par l'intercommunalité.

Les deux territoires périurbains servant de terrains d'observation ont été retenus pour les raisons suivantes :

- **L'extension Nord de l'agglomération de St.-Étienne** (le secteur d'Andrézieux-Bouthéon, Veauche, St-Just-St-Rambert) comme lieu de développement du périurbain en l'absence ou presque de toute planification urbaine et de politique concertée de transports. On relève à l'inverse la présence d'un pôle d'emploi et de vie, et une trame active de gros bourgs.
- **L'Ouest lyonnais**, comme exemple de développement maîtrisé du développement urbain, avec en particulier la coexistence de zones

---

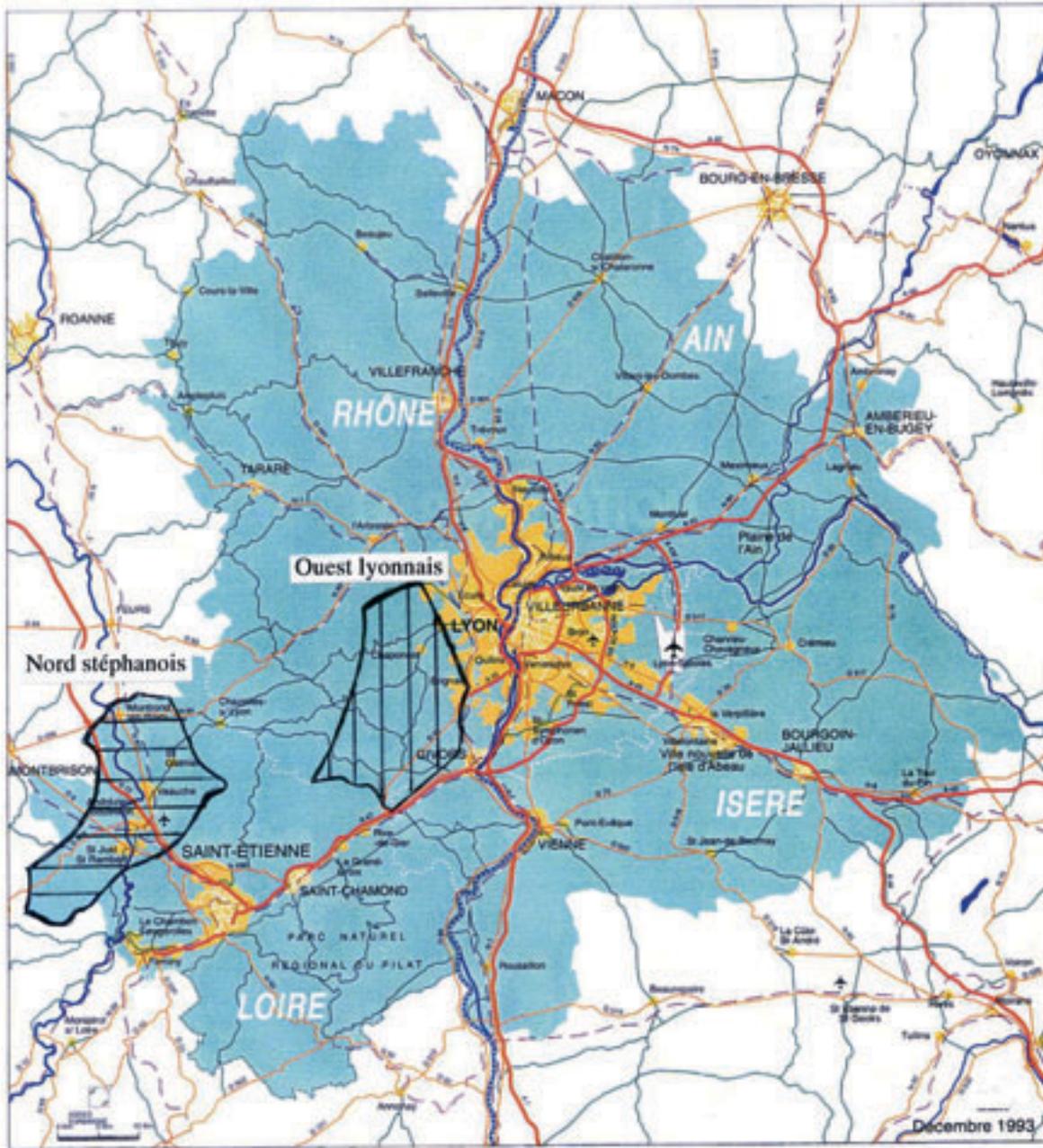
<sup>3</sup> Nous ne considérons ici que les facteurs liés au territoire d'accueil, négligeant par conséquent ceux relatifs à l'agglomération que fuient les ménages et activités périurbaines.

<sup>4</sup> Lequel n'est ni à sataniser ni à idéaliser.

<sup>5</sup> Ou celle de leur inexistence, qui peut également être lourd d'enseignement.

pavillonnaires et de secteurs agricoles orientés vers la production en serres à l'intention du marché lyonnais. Le SDAU, plutôt strict, et l'intercommunalité permettent ce développement harmonieux. On ne rencontre par contre pas de pôle d'emploi significatif ni de politique concertée de transports en commun.

## SITUATION DES DEUX TERRITOIRES PERIURBAINS DANS LA REGION URBAINE DE LYON



## Les principaux enseignements de ces monographies :

A l'issue de ces deux monographies, il semble que l'on puisse faire émerger quelques éléments quant à la nature et à l'articulation de la planification et de la gouvernance qui ont présidé aux mutations territoriales dans un contexte géo-économique donné. Dans un souci de clarté, on donnera ici à "planification" le sens de vision d'aménagement centralisé (quand bien même le centralisme provient d'une Collectivité Territoriale) et à "gouvernance" celui d'une conduite collégiale et décentralisée de la politique d'aménagement (quand bien même cette gouvernance comprend des aspects planificateurs et intègre des contraintes issues du centralisme).

Plus précisément, on soutiendra la thèse selon laquelle c'est le **contexte géo-économique**, repérable par conséquent dans l'espace et dans le temps, qui est à la racine de la nature et de l'articulation entre planification et gouvernance.

Le contexte géo-économique de l'extension Nord de St-Etienne est marqué par le paradoxe suivant :

- D'une part, une crise de l'économie locale qui apparaît dès les années 60 (fermeture progressive du bassin minier) alors même que la forte récession nationale et occidentale n'apparaîtra qu'au milieu des années 70. C'est ce décalage qui explique la politique du Conseil Général de recherche d'implantation d'industries lourdes (requérant les vastes espaces plats de la plaine du Forez), relayée par l'État avec la ZUP de la Chapelle d'Andrézieux-Bouthéon et surtout le projet très ambitieux de développement d'une ville nouvelle dont la taille programmée indique bien que l'on n'est pas encore sorti de l'enthousiasme des Trente Glorieuses. C'est également ce contexte qui explique la construction d'une A72 qui participe clairement de la vision de l'époque de la DATAR en matière de désenclavement de l'Auvergne et de l'aménagement du territoire en général.

Quand la récession économique nationale sera devenue une évidence, on entrera dans une situation conduisant à l'abandon de la ville nouvelle, que l'État aurait pu imposer aux communes si la prospérité économique avait perduré. Par contre la poursuite de l'effort du Conseil Général devenait d'autant plus nécessaire que ce n'était plus seulement le bassin minier mais des pans entiers de l'économie stéphanoise qui s'effondraient (on se souvient de la fermeture très symbolique et douloureusement vécue de Manufrance).

- D'autre part, et à l'exception d'Andrézieux-Bouthéon, les communes concernées refusent catégoriquement de voir l'évolution périurbaine qui se dessine et se réfugient dans une espérance de poursuite de la ruralité qui n'est pourtant plus de mise. Et ce seront à partir des années 70 ces mêmes communes, quand la pression de la demande deviendra trop forte et l'espérance de plus-values foncières trop séduisante, qui poursuivront dans le registre de l'incohérence en s'ouvrant sans gouvernance locale à une périurbanisation débridée du "chacun pour soi".

Finalement, la prise en compte du contexte géo-économique local permet donc de comprendre la nature du développement pseudo-urbain de la plaine du Forez qui est le résultat d'une planification limitée au développement économique et d'un silence assourdissant en matière de gouvernance.

Pour ce territoire, plus encore sans doute que pour d'autres, l'élaboration des SCOT s'avèrera déterminante. Selon nous, le refus de s'associer à la grande agglomération stéphanoise, et par conséquent la volonté de s'associer au montbrisonnais dans un esprit de repli bucolique largement illusoire, ne pourrait que faire perdurer la situation actuelle voire l'aggraver par la poursuite d'une périurbanisation non maîtrisée. Au contraire, une intégration dans le SCOT stéphanois irait dans le sens de l'acceptation des évolutions territoriales qui se sont produites et permettrait une intégration plus harmonieuse du sud de la plaine du Forez dans l'ensemble de l'agglomération stéphanoise. En particulier, la question du débouché de la future A45 (quel que soit par ailleurs le jugement que l'on peut porter sur son utilité et sur l'opportunité de son tracé) et celle de l'articulation des transports collectifs entre extension Nord et agglomération stéphanoise sont probablement des leviers importants (parmi d'autres sans doute) de cette intégration souhaitable.

Le cas de l'Ouest lyonnais se présente de façon assez radicalement différente :

- D'une part, il n'y a pas "d'impératif économique" à relever qui justifierait d'une planification volontariste de l'envergure de celle de l'extension Nord. Malgré cette différence avec l'autre site étudié, la richesse économique de ce territoire perçue très tôt consistait dans le potentiel agricole, valorisé par des investissements publics, et soutenu par des collectivités soucieuses du maintien de ce capital.
- D'autre part, la proximité des secteurs denses du centre de l'agglomération lyonnaise et les exemples que l'on peut avoir par ailleurs montrent que l'équilibre que connaît ce territoire (notamment l'articulation entre emplois et résidents) peut effectivement être menacé par un développement et une extension spatiale de l'agglomération qui dépassera la seule forme périurbaine actuelle. Car ce secteur géographique de la

région urbaine de Lyon bénéficie de la proximité de pôles d'emploi, qui donne un caractère particulier à ce périurbain (faible distance domicile-travail pour une part des actifs) et tend encore à renforcer la pression qui s'y exerce.

Ce contexte géo-économique ne justifie donc pas d'une planification publique à caractère fortement volontariste mais bien d'une gouvernance locale s'attachant à la maîtrise harmonieuse d'un développement périurbain que les élus perçoivent, peut-être sans toujours le dire, comme inéluctable.

Ainsi, la réussite globale de l'Ouest lyonnais tient au fait que les enjeux de développement se limitent, oserait-on dire, à un accompagnement de la périurbanisation qui en garantit sa maîtrise, et à l'esprit de responsabilité des élus locaux qui organisent la gouvernance collective aboutissant à cette maîtrise.

A l'avenir pourtant, l'annonce et la réalisation du Contournement Ouest de Lyon et de l'A45 pourraient instiller une dose non négligeable de centralisme volontariste de la part de l'État qui contraindra la gouvernance locale à intégrer ces enjeux centraux dans une gouvernance vraisemblablement renouvelée.

\*\*\*\*\*

Finalement, le contexte géo-économique semble donc être effectivement pertinent pour comprendre la nature et l'articulation entre planification et gouvernance. En effet si l'économie, sous son aspect dépressionnaire comme sous celui d'expansion, est clairement à l'origine de la combinaison entre planification et gouvernance, il ne faut pas pour autant tomber dans l'économicisme. La crise comme le développement économique s'inscrivent, forcément, dans un espace géographique et plus précisément dans un territoire. Cette dimension territoriale, notamment avec ses caractéristiques démographiques, topographiques, et de réseaux, constitue par conséquent, et au même plan que l'économie, l'autre facteur explicatif du développement périurbain.



# Synthèse comparative des monographies

- **L'extension Nord de St-Etienne : le secteur d'Andrézieux-Bouthéon**
- **Le plateau de l'Ouest Lyonnais**

## Plan :

1. Une différence dans la gouvernance de ces territoires
2. Deux types de planification tranchés
3. Des modèles de développement économique opposés
4. Des formes de péri urbanisation contrastées
5. Un système de déplacements plus ou moins diversifié avec la ville centre
6. Agriculture et paysages sensibles
7. deux conceptions de l'organisation territoriale et avenir de la planification

## 1. Une différence dans la gouvernance de ces territoires

Pour ***l'Ouest lyonnais***, très tôt (dés 1967-68), les communes ont manifesté une volonté d'organiser leur solidarité, sous forme de 2 structures (SIVOM), calquées sur les cantons, puis d'une structure unique pour un ensemble de 25 communes (1987) : c'était le signe - toujours exprimé dans les programmes d'action (le CGD) - d'une **volonté de conserver leur identité et leur autonomie** face au voisin lyonnais. Cette organisation s'est étendue sur un territoire plus large (ACOLADE avec une cinquantaine de communes), qui préfigure le territoire du futur SCOT.

Pour ***l'extension Nord de St-Etienne***, le regroupement des communes dans des structures de solidarité est récent avec la mise en place de 2 Communautés de communes à la suite de la Loi Chevènement. En fait, c'est **le Département de la Loire**, qui dès 1956, à travers la Société d'Équipement du Département (SEDL), **prend le pouvoir sur ce territoire** en organisant un nouveau pôle d'emploi de niveau départemental par la programmation successive de zones d'activité, visant à d'accueillir des implantations d'entreprises recrutées au niveau national (ou au desserrement de l'agglomération stéphanoise).

## 2. Deux types de planification tranchés

Une **planification tronquée** sur *l'Extension nord stéphanoise*, car après l'abandon, par l'Etat, au cours des années 70, du projet de ville nouvelle du Bois du Roi inscrit au projet de schéma directeur de 1972, la région stéphanoise a connu deux tentatives de Schéma Directeur (en 1977 et 1994), qui n'ont pas débouché, faute d'un accord des élus stéphanois pour reconnaître au site du Forez-Sud, une fonction économique majeure et un relatif manque de clairvoyance des communes de la plaine à quelques rares mais importantes exceptions (Andrézieux-Bouthéon).

*L'Ouest Lyonnais* a bénéficié d'une **planification harmonieuse** : à la sortie du schéma de l'OREAM et parallèlement à l'élaboration du SDAU de l'agglomération lyonnaise, les collectivités de l'ouest lyonnais ont accepté de s'engager - sur proposition des services de l'Etat - dans un processus de planification souhaité sur l'ensemble de l'aire métropolitaine (comme pour L'Isle-d'Abeau, Villefranche, Givors-Vienne et la Plaine de l'Ain) ; le SDAU de l'ouest lyonnais (approuvé en 1983) reprenait la vocation affirmée pour le plateau lyonnais de coupure verte à l'ouest de la métropole lyonnaise avec des **objectifs de maîtrise du développement assurant le maintien de son caractère rural et de revitalisation des centres traditionnels** : la volonté d'autonomie renforcée en matière d'équipements et d'emplois s'appuyait sur un doublement de la population d'ici 2010 (26.000 H en 1975).

Des actions fortes étaient menées sur ce territoire de 25 communes en matière de développement (Charte intercommunale, OPAH, ORAC, contrat global de développement) dans le dernier quart de siècle.

## 3. Des modèles de développement économique opposés

Le renforcement économique de *l'ouest lyonnais* est passé d'abord dès les années 60 par des actions publiques en faveur de l'agriculture (programme européen d'irrigation du plateau), qui représente encore un quart des emplois locaux.

Un tissu d'entreprises artisanales s'est développé, profitant de la proximité du marché lyonnais et des facilités d'installation sur le site, liées notamment au coût du foncier (+ 4 400 emplois).

L'arrivée plus récente d'entreprises moyennes a profité de la création de quelques zones d'activité sur le site. Enfin dans le secteur Sud Ouest de l'agglomération de Lyon, on dispose d'un véritable bassin de 70 000 emplois à la porte de ce territoire.

*L'extension Nord de St-Etienne*, grâce à l'action d'aménagement de zones d'activité du département de la Loire, a su attirer de nombreuses entreprises et créer 6 400 emplois supplémentaires entre 1975 et 1999 (+ 63 %), alors que la région stéphanoise perdait 11 % de ses emplois sur la même période. Il s'agit souvent d'emplois situés dans des entreprises dont la taille est à la mesure de l'enjeu, qui était de sauvegarder l'appareil économique stéphanois.

## 4. Des formes de péri urbanisation contrastées :

**L'extension Nord de St-Etienne**, malgré une couverture assez complète du territoire par des POS, a choisi un mode de développement en nappe, essentiellement sous forme d'habitat individuel, qui constitue un paysage urbain très occupé quoique peu dense, et peu structuré. Son développement économique aurait pu lui permettre de se constituer en pôle secondaire si elle avait disposé par ailleurs des équipements nécessaires. Or, sur ce dernier point, l'extension Nord reste très dépendante de l'agglomération stéphanoise en matière commerciale et de services publics (malgré une certaine revitalisation et un dynamisme des centres bourgs).

**L'ouest lyonnais**, en dehors de certains secteurs au contact direct de l'agglomération lyonnaise, a su maintenir une opposition entre des bourgs animés et en voie de restructuration, autour duquel s'organise le développement et une campagne à l'agriculture souvent dynamique, variée et très tournée vers le marché lyonnais de produits frais. Une urbanisation généralement maîtrisée est associée avec des paysages respectés, qui ont conservé leur diversité (espaces cultivés ou de nature). Les principaux villages disposent d'un niveau d'équipement de base et certains jouent un rôle de bourg centre, sans pouvoir concurrencer le réseau de grandes surfaces localisées sur le pourtour de l'agglomération.

## 5. Un système de déplacement plus ou moins diversifié vers la ville centre :

**L'extension Nord de St-Etienne** dispose d'une autoroute de liaison gratuite avec St-Etienne qui facilite des relations fortes en matière commerciale et de services mais aussi pour les migrations alternantes (40 % des résidents du périmètre travaillent en région stéphanoise contre environ 51 % sur place), qui s'intensifient du fait de la péri urbanisation générale de la plaine. Malgré le réseau ferré développé, l'offre n'a pas été adaptée à la demande potentielle et l'essentiel des déplacements se fait en voiture individuelle.

**L'ouest lyonnais** apparaît de plus en plus dépendant de la région lyonnaise en matière d'emplois, puisque seulement 29 % des résidents travaillent sur place, mais une liaison avec le sud-ouest proche se renforce (attirant 28 % des résidents du périmètre, soit 57 % en cumulant avec le local), tandis que des pratiques anciennes de rabattement sur les terminus de lignes TC intéressent une partie des migrants quotidiens travaillant sur Lyon (7 %). De même les relations en matière commerciale et de services sont fortes avec le secteur sud-ouest.

## 6. Agriculture et paysages sensibles :

**L'extension Nord de St-Etienne** s'est clairement installée sur la rive droite de la Loire qui avait été privilégiée dès les prémices du développement pour deux raisons essentielles : on évitait de cette manière la difficile question des points de franchissement du fleuve dans la perspective inéluctable de la relation à St-Etienne, et surtout on préservait pour l'exploitation agricole les terres fertilisées par le limon du fleuve qui se situent sur la rive gauche (les "chambons" selon la terminologie locale). Aujourd'hui cependant, la rentabilité de ces terres agricoles est en décroissance, ce qui conduit à une extension des exploitations subsistantes mais aussi à une pression périurbaine grandissante à partir des villages traditionnels. Seule une étroite frange le long du fleuve paraît à l'abri en raison de son caractère inondable.

**L'ouest lyonnais** a bénéficié d'investissements publics agricoles (réseau d'irrigation) qui ont donné une impulsion décisive à l'agriculture (intensification, serres) en l'orientant vers des productions adaptées à la demande du marché lyonnais proche (maraîchage et arboriculture, en particulier petits fruits) : cette vocation a été jusqu'à ce jour privilégiée par la gouvernance locale, en même temps que la protection des paysages naturels pris en charge par des procédures nationales (loi Montagne applicable sur 12 communes) ou départementales (Espaces Naturels Sensibles). Aujourd'hui, le renouvellement des chefs d'exploitation et la crise de certains marchés (fruits) crée une incertitude sur l'avenir de cette activité qui marque profondément le territoire.

## 7. Deux conceptions de l'organisation territoriale et avenir de la planification:

**Deux conceptions de l'organisation territoriale** s'opposent sur ces deux exemples de péri urbains. **Le jeu des acteurs** et notamment le rapport entre l'Etat et les collectivités montre que sur les 2 territoires, après une velléité plus ou moins forte d'action de l'Etat sur ces territoires, ceux-ci ont été assez largement abandonnés à leur sort ; mais sur l'ouest lyonnais, la gouvernance locale a été forte en utilisant au mieux tous les outils d'action publique pour maîtriser le développement, alors que sur la plaine du Forez seule l'action du département a marqué le territoire face à l'individualisme des communes.

Dans le cas de la **plaine Sud du Forez** (appelée de manière significative extension Nord de St Etienne), on constate qu'après l'abandon par l'Etat de son projet d'une urbanisation nouvelle et fortement structurée, les choix en matière de planification ont été perturbés et dilués dans une opposition sourde et constante entre trois groupes d'intérêts locaux : la Ville de Saint-Etienne, le Conseil Général associé à la commune d'Andrézieux-Bouthéon et enfin les maires des autres communes auparavant rurales. Si finalement le Département a su imposer son projet de création d'un pôle économique de niveau national, c'est en faisant l'impasse sur l'organisation urbaine de ce territoire, faute d'avoir une vision territoriale et planificatrice suffisamment cohérente.

Pour ***l'ouest lyonnais***, il s'est donné les moyens jusqu'à maintenant - en se dotant d'une organisation politique et d'outils de planification propres - de conserver son autonomie de décision, à l'égard de l'agglomération lyonnaise et de l'Etat.

Ainsi peut-on opposer 2 notions différentes : sur la ***plaine Sud du Forez*** on a créé des territoires spécialisés (zones d'activité économique), tandis que sur ***l'ouest lyonnais***, on a affaire à un territoire organisé.

**L'avenir de la planification** : pour l'avenir, et en particulier celui de l'élaboration et de la mise en œuvre des futurs SCOT, on a pu constater une certaine hésitation des élus de la ***plaine du Forez***, qui est symptomatique de la situation locale qui a jusque là prévalu. En effet deux possibilités ont tour à tour été envisagées : celle de l'adhésion au SCOT stéphanois ou bien celle de la constitution d'un SCOT autour de Montbrison. A travers cette alternative se perpétue donc l'absence de claire détermination des communes du sud de la plaine du Forez.

On peut également relever l'absence d'une réelle politique de desserte ferrée, voire d'une grande ambition comme celle d'un tram-train qui paraît pourtant particulièrement adapté au site de l'extension Nord (étant entendu que la décision de renforcer la desserte SNCF sur l'axe Firminy – Rive-de-Gier présente en elle-même une réelle cohérence). Dans le même ordre d'idées, la déviation de la D 498 et la construction associée d'un nouveau pont sur la Loire au droit d'Andrézieux-Bouthéon ne pourront que conduire à une poursuite de l'étalement urbain et à un usage presque exclusif de la voiture. Seule, dans ces perspectives un peu sombres, l'implantation probable d'un hypermarché peut atténuer cette impression de dysharmonie que suscite le mode de développement de ce territoire.

Aujourd'hui, le territoire de ***l'ouest lyonnais*** se voit imposer des enjeux nouveaux par l'Etat (dans le cadre d'une Directive Territoriale d'Aménagement en préparation), qui souhaite faire passer là deux infrastructures de niveau national (COL et A45), tout en assurant une protection renforcée du territoire : l'objectif visé est d'éviter une urbanisation désordonnée qui ferait subir aux populations nouvelles les contraintes des nuisances de ces futures voiries et renforcerait encore la pression pour créer des échangeurs et dénaturer la fonction de ces grandes voiries nationales. Déjà, hormis ces nouveaux enjeux nationaux, ce territoire est à la croisée des chemins, en changeant l'échelle de ses réflexions en matière de planification (passage à un territoire de 50 communes pour le futur SCOT), en se rapprochant des instances du Grand Lyon (concertation politique et technique pour assurer la cohérence des options d'un schéma de développement multi-SCOT) et en devant choisir parmi des enjeux contradictoires (développement équilibré de l'habitat et de l'emploi incompatible avec la protection durable de l'agriculture et des paysages).



# Enseignements de l'étude du nord stéphanois

Au terme de cette analyse, nous pouvons esquisser quelques enseignements mettant en évidence la relation entre planification de longue période et étalement urbain.

L'intensité et la constance de l'aménagement de zones d'activités à l'initiative du Conseil Général ont indéniablement abouti à l'émergence d'un pôle d'emploi dans la plaine du Forez que l'on peut qualifier de pôle secondaire à l'échelle de l'agglomération stéphanoise. Il s'agit de ce point de vue d'un succès incontestable de l'assemblée départementale qui apparaît ainsi clairement comme le vecteur essentiel du redéploiement de l'outil industriel qui est apparu comme une nécessité dès la seconde moitié des années 60 et a fortiori dans les années 70 et 80. Durant toute cette période en effet, les communes de la plaine (à l'exception naturellement d'Andrézieux-Bouthéon) ont surtout le souci individuel de la préservation de leur environnement de type rural. Elles ne se regroupent pas au-delà des traditionnels syndicats à vocation purement technique et, in fine, précipitent les échecs répétés de la planification d'ensemble. La commune de St-Etienne, pour sa part, apparaît surtout soucieuse de la préservation de son propre potentiel économique et donc fiscal, l'aménagement de la zone d'activités de Molina - La Chazotte en témoigne.

Le Conseil Général est par conséquent seul à porter une vision cohérente et de long terme du développement économique du bassin stéphanois et du Sud du département. A titre illustratif, on peut retenir que la SEDL a aménagé depuis trois décennies quelques 350 hectares de terrain industriel pour le seul secteur d'Andrézieux-Bouthéon, auxquels s'ajoutent aujourd'hui environ 150 hectares de projets.

Depuis la Loi Chevènement et le net renforcement de la coopération intercommunale, les choses évoluent lentement... Les deux communautés de communes de Forez Sud et du Pays de St-Galmier se sont clairement dotées des compétences en matière d'aménagement et de gestion d'espaces à vocation économique, ainsi que la participation à la réflexion sur un schéma directeur. En matière de SCOT, les négociations n'ont pas encore totalement abouties, mais l'issue la plus probable semble bien l'élaboration de deux SCOT : celui de l'agglomération stéphanoise s'étendant dans les vallées industrielles de l'Ondaine et du Gier ainsi que dans le Mont Pilat, et celui centré sur Montbrison qui comprendrait toutes les communes de notre périmètre d'étude. Si tel était bien le cas, on trouverait là une éclatante confirmation du refus des ménages périurbanisés de se voir (à nouveau) intégrés dans l'agglomération traditionnelle.

Pour autant, on peut cependant faire remarquer que la ZA du Brûlé, appelée aussi de manière symptomatique ZA d'intérêt national par le Comité d'Expansion Économique, est encore une initiative du Conseil Général avant qu'une future instance de coopération entre le Conseil Général, la Communauté d'Agglomération, et les 2 Communautés de Communes, ne prenne le relais.

Aujourd'hui cependant, la vision globale et supra-communale de l'aménagement économique se poursuit et se globalise avec la mise en œuvre d'un schéma départemental d'offre de foncier d'activité qui est un dispositif piloté de manière partenariale par l'État, la Région, le Conseil Général, les Communautés d'Agglomération et de Communes, et la CCI (la SEDL pour l'aménagement des zones, et le Comité d'Expansion Économique pour leur commercialisation, constituant les "chevilles ouvrières" de ce dispositif)<sup>6</sup>.

S'agit-il pour autant d'une authentique planification?

La réponse à cette question est ambivalente. On peut en effet considérer qu'il s'agit effectivement d'une planification économique visant à contribuer à la nécessaire mutation de l'appareil industriel stéphanois hérité de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Mais il ne s'agit pas d'une authentique planification territoriale dans le sens où la plaine du Forez a été retenue en tant que seul secteur susceptible d'accueillir des entreprises supposées grandes consommatrices de foncier. En d'autres termes, le développement territorial n'a été pensé en tant que tel mais comme simple support du développement économique.

Cependant, la vision globale de développement et d'aménagement n'est pas absente, avec en particulier le grand geste planificateur du projet de ville nouvelle du Bois du Roi puis les différents avatars de schéma directeur.

Mais les échecs successifs des tentatives de planification globale, dus sans doute au fond des choses au refus viscéral des élus locaux de voir leur plaine s'urbaniser au sens, pensaient-ils, de simple banlieue de St-Etienne<sup>7</sup>, ont précipité ce territoire dans une évolution hybride qui en fait aujourd'hui un lieu méconnaissable pour les populations anciennes et en même temps un secteur qui ne peut être totalement qualifié d'urbain, qui s'est urbanisé sans devenir totalement urbain.

---

<sup>6</sup> Le Comité d'Expansion considérant comme faible le stock actuel de 5 à 6 ans de terrains industriels de la Loire-Sud.

<sup>7</sup> A l'exception probablement des élus d'Andrézieux-Bouthéon.

Trois grandes caractéristiques peuvent qualifier aujourd'hui ce territoire :

### **Un éparpillement du développement de l'habitat individuel sur la quasi totalité des communes de l'aire d'étude.**

Au développement des emplois a correspondu un développement résidentiel destiné à loger une partie des nouveaux actifs travaillant désormais dans la plaine. Mais, à l'exception notable de la ZUP de la Chapelle à Andrézieux-Bouthéon, la planification de l'habitat a été inexistante<sup>8</sup>. Le développement résidentiel s'est par conséquent opéré sous la forme d'un éparpillement d'habitat individuel dans des communes soumises à la tentation de la croissance démographique et à la pression des propriétaires fonciers.

Et la pression fut d'autant plus vive que la demande d'habitat individuel ne s'est pas limitée aux ménages trouvant sur place un emploi. L'agglomération stéphanoise n'a pas échappé en effet à la tendance à la périurbanisation constatée partout ailleurs, et d'autant plus que le cœur d'agglomération manquait cruellement d'attractivité. Pendant longtemps, la plaine fut le réceptacle quasi unique de cette vague de périurbanisation en raison de la topographie et de l'histoire économique de **l'agglomération**.

#### **□ Un relatif sous-équipement public et commercial**

Malgré l'émergence d'un pôle d'équipements publics à Andrézieux-Bouthéon et l'ouverture de différents supermarchés articulés au petit commerce des centres-bourgs, on peut clairement conclure à un niveau d'équipement insuffisant pour qualifier d'urbain le secteur de la plaine.

En particulier, la fréquentation du centre commercial situé en première couronne Nord de l'agglomération stéphanoise rallie ce secteur à un mode de fonctionnement de type périurbain.

#### **□ Une utilisation quasi exclusive de la voiture**

Les statistiques des migrations alternantes le montrent avec une grande netteté : la voiture est bien le mode de déplacement totalement prédominant. Il ne peut du reste en être autrement quand on ajoute au maintien dans une large mesure des équipements commerciaux et publics dans l'agglomération traditionnelle une absence totale de planification en matière de déplacements.

Finalement, on peut retenir que le secteur de la plaine du Forez n'est assimilable ni à une extension urbaine de l'agglomération<sup>9</sup>, en raison particulièrement d'un sous-équipement public et commercial et d'un éclatement des fonctions qui rend omniprésente la voiture en l'absence de

---

<sup>8</sup> Mais, outre son échec au plan sociologique, cette seule ZUP (avec 1538 logements construits) ne pouvait être à la mesure du développement économique.

<sup>9</sup> Malgré le terme d'extension Nord couramment employé...

tout transport en commun; ni à un territoire totalement périurbain, étant donné la présence d'un pôle d'emploi significatif.

En ce sens, ce territoire paraît effectivement souffrir d'une absence éclatante d'une planification d'ensemble qui aurait permis le développement équilibré du secteur. La contiguïté de certains lotissements avec les zones d'activités, et les nuisances qui en découlent pour les riverains, en est un exemple caractéristique et douloureux.

L'avenir, si tant est qu'on peut aujourd'hui le décoder, apparaît également ambigu. L'adhésion à un SCOT centré sur Montbrison éloignerait l'extension Nord de l'agglomération stéphanoise à laquelle pourtant elle est indissolublement liée. Le report sine die de tout projet d'envergure d'amélioration de la desserte ferrée (a fortiori d'un système de tram-train pourtant particulièrement adapté à la configuration locale) engendrera inévitablement un accroissement de la circulation automobile à partir de l'A72 qui structure le flux des voitures entre St-Etienne et la plaine. Ce dernier grossira encore avec la mise en service du nouveau pont sur la Loire prévu avec la déviation de la D498 qui traverse aujourd'hui la commune d'Andrézieux-Bouthéon. A l'inverse, la probable implantation d'un hypermarché à la limite d'Andrézieux-Bouthéon et de la Fouillouse conduira à réduire l'actuel déficit d'équipement commercial.

# Enseignements de l'étude de l'ouest lyonnais

Depuis les années 60, l'évolution du territoire de l'Ouest Lyonnais s'est jouée sur deux piliers forts :

- Une **coopération intercommunale ancienne**, conçue comme le moyen d'assurer une autonomie de décision et de maintenir le caractère rural du territoire,
- Une **agriculture**, qui a été dotée très tôt d'un équipement d'irrigation lui permettant de valoriser au mieux sa proximité du marché lyonnais et qui a conservé un poids politique dans les instances locales et constitue aujourd'hui une force économique (20 % de l'emploi local).

Cette double action a permis de créer un modèle de péri-urbain original, au développement harmonieux et maîtrisé, grâce à :

- **Des documents de planification** (Schéma directeur de l'Ouest Lyonnais et POS) très protecteurs de l'espace agricole et naturel, complétés par des outils réglementaires (Loi Montagne et Espaces Naturels Sensibles) ;
- Une **agriculture dynamique** et capable d'intensifier sa production (extension des surfaces irriguées, développement des vergers et des serres, ouverture de débouchés extérieurs...) ;
- Une **économie** constituée de petites entreprises artisanales diffuses sur le territoire et liées au marché lyonnais.

Aujourd'hui, ce territoire est à la croisée des chemins et le modèle péri-urbain ainsi créé est remis en cause par toute une série de menaces actuelles, que sont :

- Une **pression urbaine très forte** et quasi irrésistible sur la partie Nord du territoire et qui vient d'imposer une révision du SDOL prévu pour 2010 et qui ne dispose plus de capacités d'urbanisation suffisante ;
- Une **agriculture plus fragile** et en retrait (baisse de la surface agricole utilisée et extension des friches), qui s'interroge sur son avenir ;
- L'arrivée de **projets de grandes infrastructures autoroutières**, imposées par l'Etat, a déjà provoqué un traumatisme local en semant l'incertitude (crainte / espoir) sur un déferlement possible d'une urbanisation incontrôlée sur ce territoire et en renforçant les inquiétudes des agriculteurs sur leur avenir. Ce risque de déstabilisation est pourtant actuellement contrebalancé par une forte mobilisation des collectivités et de l'ensemble de la population contre ces projets (création depuis 2000 de l'association ALCALY de défense d'un territoire sur 100 communes).

Un nouveau contrat global de développement cohérent avec les principes de développement passé est en cours de définition sur un territoire plus large, qui sera sans doute l'espace du futur SCOT et qui tente d'apporter une réponse satisfaisante aux enjeux d'aujourd'hui :

- **Gestion économe de l'espace** en densifiant l'urbanisation autour des villages ;
- **Renforcement de l'activité agricole** et renforcement des outils d'intervention sur le foncier ;
- **Protection** et mise en valeur touristique **des espaces naturels** ;
- **Partenariat avec l'agglomération lyonnaise** sur le thème des transports en commun.

Ce territoire est en train de redéfinir un nouveau modèle de développement plus ouvert sur l'extérieur et ayant aboli certains principes peu réalistes, tels qu' **obtenir un équilibre habitat / emploi**, alors que les emplois lyonnais sont localisés à la porte de ce territoire et ont été à l'origine de la poussées péri-urbaine et **assurer l'autonomie locale en matière d'équipements et de services**, alors que la nouvelle population arrivante a des comportements de consommation urbains, qui leur font fréquenter quotidiennement l'agglomération lyonnaise.

# Monographie du nord stephanois

## Introduction

L'extension Nord de St-Etienne n'est pas une entité géographique parfaitement définie et son contour a évolué avec le temps<sup>10</sup>. C'est pourquoi on a retenu comme cadre général le périmètre correspondant aux deux communautés de communes qui se sont créées : la communauté du Pays de St-Galmier et celle de Forez Sud, soit à l'origine 22 communes situées de part et d'autre du fleuve Loire. Ce périmètre (cf. carte ci-contre) comprend les trois Unités Urbaines de St-Just-St-Rambert (7 communes), de St-Galmier (2 communes) et de Montrond-les-Bains (2 communes). Il est dans sa partie Sud limitrophe à l'Unité Urbaine de St-Etienne.

Mais il est aussi clairement établi qu'un périmètre restreint centré autour du pôle économique d'Andrézieux-Bouthéon est nécessaire du point de vue de notre recherche qui est celle des relations entre planification territoriale et étalement urbain. C'est pourquoi nous avons repris à notre compte le périmètre retenu par Epures et la SEDL dans leur travail de 1997<sup>11</sup>. Il comprend outre Andrézieux-Bouthéon, les communes de Bonson, La Fouillouse, St-Bonnet-les-Oules, St-Cyprien, St-Just-St-Rambert, Veauche, et Veauchette, soit 8 communes formant ainsi un sous-ensemble à l'intérieur du "grand périmètre" formé par les deux communautés de communes (cf. carte ci-contre). C'est ce dernier périmètre que nous désignerons par la suite comme périmètre restreint.

On a choisi de présenter le cas de l'extension Nord de St-Etienne en deux étapes : d'abord, **un rappel historique des différentes visions du développement économique et urbain qui se sont succédées et les aménagements qui ont effectivement été réalisés, et ensuite une présentation du fonctionnement actuel de ce territoire perçu comme le résultat d'une situation particulière en matière de planification urbaine.**

On trouvera en annexe la liste des personnes rencontrées et qui nous ont aidé dans notre travail d'investigation ainsi que la liste des ouvrages que nous avons pu consulter.

---

<sup>10</sup> En particulier, on constate une évolution du périmètre d'étude au fil des projets de SDAU et de SD.

<sup>11</sup> Espace industriel de la Plaine du Forez. Epures et SEDL, novembre 1997.

# Pays de Saint-Galmier et Forez Sud découpages INSEE 1999

## Communautés de communes

### Unités Urbaines



# 1. Visions planificatrices et aménagements réalisés

## 40 années de développement et d'urbanisation entre 1960 et 2000

Au-delà de la simple évocation chronologique, il nous a paru indispensable de présenter l'historique de l'extension Nord selon deux grands courants: celui des tentatives inabouties de planification d'ensemble, jalonné par le projet de Ville Nouvelle et par les différents avatars de SDAU et SD, et le courant du développement économique plus spécifiquement porté par le Conseil Général<sup>12</sup>. C'est en effet la juxtaposition de ces deux courants qui permet de comprendre les importantes mutations territoriales du Sud de la plaine du Forez depuis 40 ans.

### 1.1 Le courant des tentatives inabouties de planification d'ensemble

Depuis l'avant seconde guerre mondiale et jusque dans les années 60, on peut observer que les projets d'urbanisme hésitent entre l'urbanisation du Sud et Sud-Est de l'agglomération (difficile d'accès) et le Nord qui pose le problème de l'intercommunalité<sup>13</sup>. Cependant, certains comme M. de Chalendar préconise ouvertement dès 1951 un développement vers le Nord. Plus tard, au début des années 60, un groupement d'urbanisme dit "des 3 ponts" (Andrézieux-Bouthéon, Bonson, St-Cyprien, St-Just-St-Rambert), à cheval sur la Loire à son débouché dans la plaine du Forez, concrétisait cette option sur le plan administratif. Ce groupement se voit assigner pour première tâche l'élaboration d'un Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) dont les études préalables font passer les simples projets antérieurs de "petit développement local" à un développement plus large qui intéresse l'agglomération stéphanoise.

C'est en 1962 que le Plan d'Aménagement et d'Organisation de la région lyonnaise (PADOG) esquisse pour la première fois l'idée d'un développement industriel dans le secteur des 3 ponts.

Avec l'évocation du PADOG, on peut insister sur la vision planificatrice de l'époque qui s'appuie sur la notion de grande métropole lyonnaise incluant la région stéphanoise et liant explicitement son devenir à celui de Lyon<sup>14</sup>.

En 1966, le Préfet Camous, issu de la DATAR, propose un aménagement au Nord-Est de la ville pour "préparer les diverses actions tendant à rééquilibrer St-Etienne et organiser son expansion vers la plaine du Forez". On peut remarquer que les communes de l'Ouest minier souhaitent alors que la plaine devienne un déversoir de la croissance économique et non un siphon...

---

<sup>12</sup> Ce qui ne veut naturellement pas signifier que le courant de tentatives inabouties de planification d'ensemble ne comporte pas de volet économique ou que le courant de développement économique s'inscrit en dehors de toute vision d'ensemble. La réalité est plus complexe et la présentation que l'on cherche à en faire ici essayera de restituer cet enchevêtrement le plus fidèlement possible.

<sup>13</sup> L'Ouest est impossible à développer en raison du sous-sol minier.

<sup>14</sup> Sans parler ici de la place de Grenoble par rapport à Lyon qui est hors de notre sujet.

## EXTENSION NORD DE SAINT-ETIENNE

### PERIMETRE RESTREINT



Source : SEDL-EPURES

Publié par l'OREAM en 1970, le schéma de l'aire métropolitaine Lyon-St-Etienne-Grenoble prévoit explicitement une coupure verte à hauteur de Rive-de-Gier. Il s'agit donc d'un refus explicite de voir se constituer une continuité urbaine entre Lyon et St-Etienne.

L'agglomération stéphanoise ne pouvant dès lors se développer du côté du Gier, il était par conséquent logique que le schéma de l'aire métropolitaine évoque pour St-Etienne une forme de développement qui combine "l'extension sur place" et la constitution d'une ville nouvelle au Nord<sup>15</sup>.

Du reste, l'État songe déjà depuis plusieurs années à créer une ville nouvelle dans la plaine du Forez. Une étude de la DDE, datée de 1967, répertorie plusieurs sites possibles et préconise le choix du Bois du Roi situé au Sud de la commune de St-Bonnet-les-Oules.

## **1- Le projet de SDAU de 1972 et la ville nouvelle du Bois du Roi**

C'est en mars 1973 que GEP-Epures lance un concours d'idées pour "l'aménagement de la cité nouvelle du Bois du Roi".

Le programme du concours prend acte de l'aménagement déjà réalisé d'une ZUP et d'une ZI à Andrézieux-Bouthéon (voir ci-dessous). Il est également rappelé le refus de la jonction des deux agglomérations lyonnaise et stéphanoise, proposition de l'OREAM reprise par le projet de SDAU en cours d'élaboration depuis 1971 à la suite du livre blanc "St-Etienne vers l'avenir" publié par Epures.

Le concours d'idées reprend donc le principe du développement de la région stéphanoise au sud de la plaine du Forez.

L'aménagement de ce secteur est d'abord proposé au nom de la croissance industrielle, et plus précisément de l'industrie grande consommatrice d'espace. En filigrane, on peut donc comprendre qu'est imaginé, au moins implicitement, un partage entre les PME et le tertiaire dont la vocation est de se situer à ou près de St-Etienne, et la grande industrie que l'on pourra localiser dans les vastes espaces de la plaine du Forez.

Car, et c'est un point important, la vision planificatrice de cette époque s'appuie sur un espoir de la poursuite des années de forte croissance ininterrompue entre 1945 et 1975 que Jean Fourastié appellera "Les trente glorieuses". A cet espoir de prospérité économique est naturellement associée une prospective démographique très optimiste.

L'OREAM avait en effet prévu une population de l'ordre de 800 000 habitants dans la région stéphanoise en 2000 (le RGP de 1968 a recensé 439 000 habitants). Mais cette projection avait été proposée pour traduire le poids économique de la région stéphanoise. C'est dire qu'elle était plus volontariste que scientifique...

Mais c'est néanmoins sur cette base que le concours d'idées pour l'aménagement du Bois du Roi est lancé.

---

<sup>15</sup> Tout comme est alors envisagé le développement de l'Isle d'Abeau et de la Plaine de l'Ain.

Le site retenu pour la ville nouvelle se situe sur la rive droite de la Loire et ceci pour trois raisons :

1. La valeur agricole des terrains et des équipements d'irrigation font que la rive gauche doit être plutôt réservée à l'agriculture.
2. La Loire est un obstacle naturel qui ne peut être franchi qu'en quelques points.
3. L'urbanisation prévue, bien que devant à terme offrir tous les services d'une ville autonome, doit dans un premier temps être aussi proche et liée que possible à St-Etienne.

Le périmètre de ZAD comprend 1 100 hectares à 13 km de St-Etienne situés sur les communes de St-Bonnet-les-Oules, La Fouillouse, Andrézieux-Bouthéon, et Veauche (cf. carte ci-contre).

La ZAD est en prise directe avec l'aéroport de Bouthéon, lequel pourrait toutefois être déplacé plus au Nord afin d'être agrandi si la prévision de 300 000 passagers par an sur les lignes intérieures en 1985 (contre 40 000 en 1972) s'avère réaliste. Elle est également directement connectée à l'A72 (St-Etienne - Clermont) qui doit être mise en service fin 1974.

Le réseau viarie doit par contre être renforcé, de même que la voie ferrée puisque l'on envisage une liaison cadencée (30 mn) du type Firminy (St-Chamond) – St-Etienne - Extension Nord. Ce qui implique la création d'une gare principale au Sud de la plaine du Forez. Mais il s'agit essentiellement de desservir les entreprises industrielles car il est explicitement indiqué dans le concours d'idée qu'il n'est pas envisagé de créer un embranchement pour la desserte voyageurs.

La ZAD du Bois du Roi n'est du reste qu'une étape car, en cas d'atteinte de l'objectif 2000 de population, d'autres unités urbaines s'avéreront nécessaires plus au Nord, St-Galmier étant réservée à des activités de loisirs (cf. cartes ci-jointes).

S'agissant du seul Bois du Roi, le développement résidentiel et urbain est calibré au niveau d'une ville de 35 000 habitants. Cette ville nouvelle est censée accueillir les salariés des industries qui vont s'implanter tout en réservant la possibilité que certains habitent à St-Etienne ou dans les bourgs environnants. Si les équipements seront construits progressivement, un centre commercial régional devrait voir le jour dès l'ouverture de l'autoroute. L'habitat est très largement conçu comme devant être un habitat collectif s'adossant pour l'essentiel aux coteaux de St-Bonnet-les-Oules.

Au plan local, si ce projet de ville nouvelle est bien accueilli par Andrézieux-Bouthéon qui a déjà misé sur le développement urbain, il suscite pour le moins la méfiance des autres communes, voire l'hostilité de St-Bonnet-les-Oules. La ville de St-Etienne s'étonne pour sa part de n'avoir pas été associée au projet et s'inquiète de l'éventuelle perte d'activité économique qu'elle pourrait subir.

Ce sont les attermoissements liés aux tensions locales que ce projet engendre, mais surtout la crise économique qui s'installe à partir du milieu des années 70, qui auront raison de la ville nouvelle du Bois du Roi<sup>16</sup>.

## **2- Le projet de SDAU de 1977**

Le projet de SDAU de 1972 n'ayant pas abouti, Epures relance l'idée d'une planification d'ensemble en publiant en 1977 le document "St-Etienne 2000 : 7 questions, une volonté".

Au plan de la prévision démographique, Epures se démarque nettement de la proposition des 800 000 habitants de l'OREAM qui avait pourtant été reprise dans le projet de SDAU de 1972. Epures qualifie cette prévision "d'acte de foi en l'avenir économique de cette région (stéphanoise)". La prospective démographique est revue nettement à la baisse, soit 540 000 habitants en 2000 (contre 452 000 au RGP de 1975)<sup>17</sup>.

En termes d'aménagement, on voit apparaître explicitement l'idée de reconquête du tissu urbain ancien. Mais surtout, si le développement du secteur Nord de l'agglomération est toujours d'actualité, il se voit désormais assigner un rôle plus modeste "d'accompagnement du renforcement des implantations industrielles importantes, nécessaires à l'économie stéphanoise, qui n'ont pas trouvé dans le site des vallées les terrains nécessaires".

Ainsi, les grandes entreprises ne s'installeraient dans la plaine seulement en cas d'incapacité de l'agglomération traditionnelle à proposer un terrain adéquat... La nuance est de taille par rapport aux ambitions du projet de SDAU de 1972 et à celles du Bois du Roi. On commence également à songer à récupérer les friches industrielles.

En matière d'habitat, ce nouveau projet de SDAU prolonge la vision antérieure qui laissait une part importante au logement collectif. On abandonne toutefois assez largement la notion de zoning pour un retour au principe de la mixité fonctionnelle (le principe général d'organisation du territoire étant fondé sur un centre et une périphérie où l'on habite et travaille).

## **3- Le projet de SD de 1994**

Le projet de Schéma Directeur de 1994 est d'une essence bien différente. Les projections démographiques optimistes ont disparu et les travaux préparatoires font apparaître la volonté de parachever la mutation économique qui s'est opérée dans la douleur depuis 25 ans.

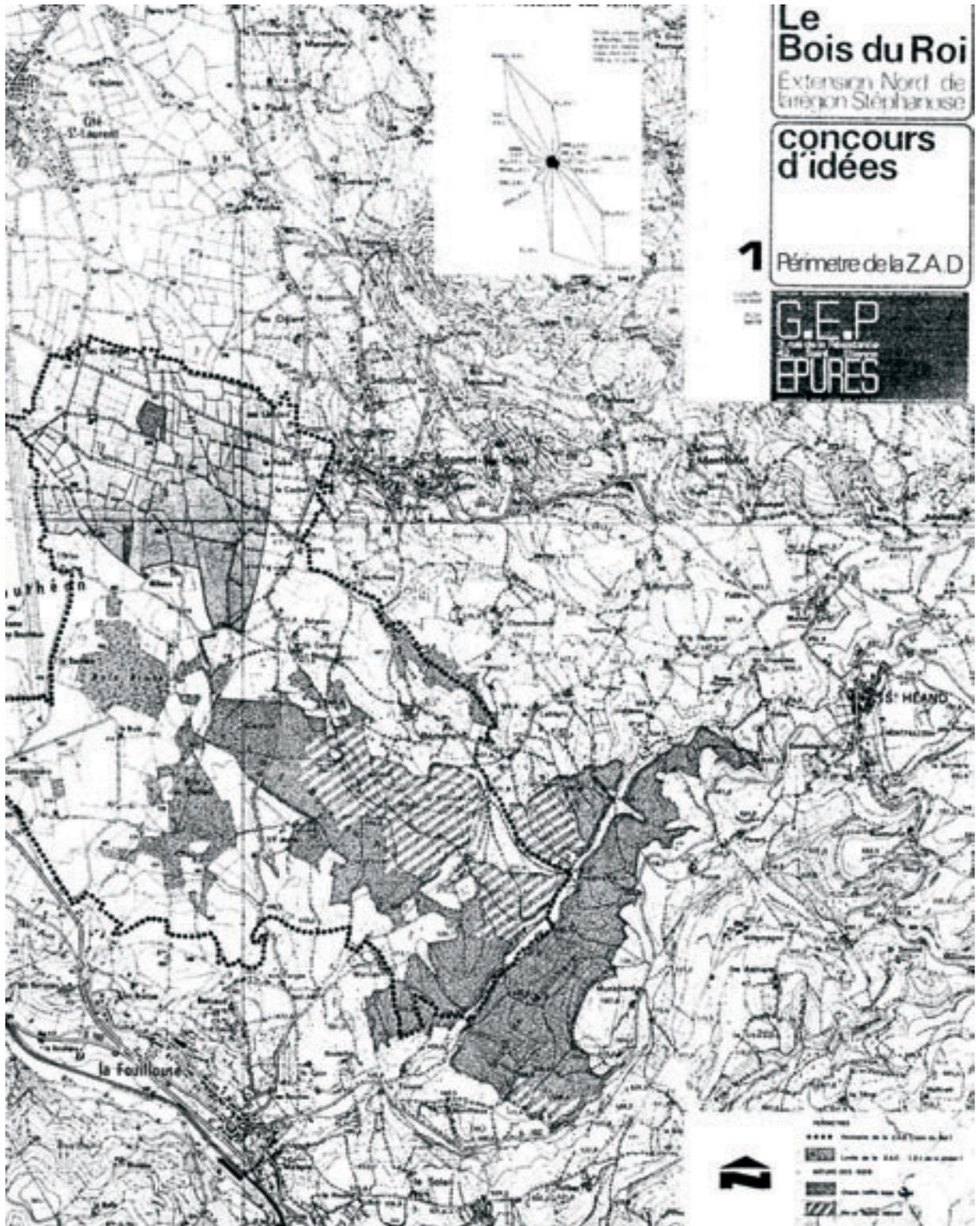
---

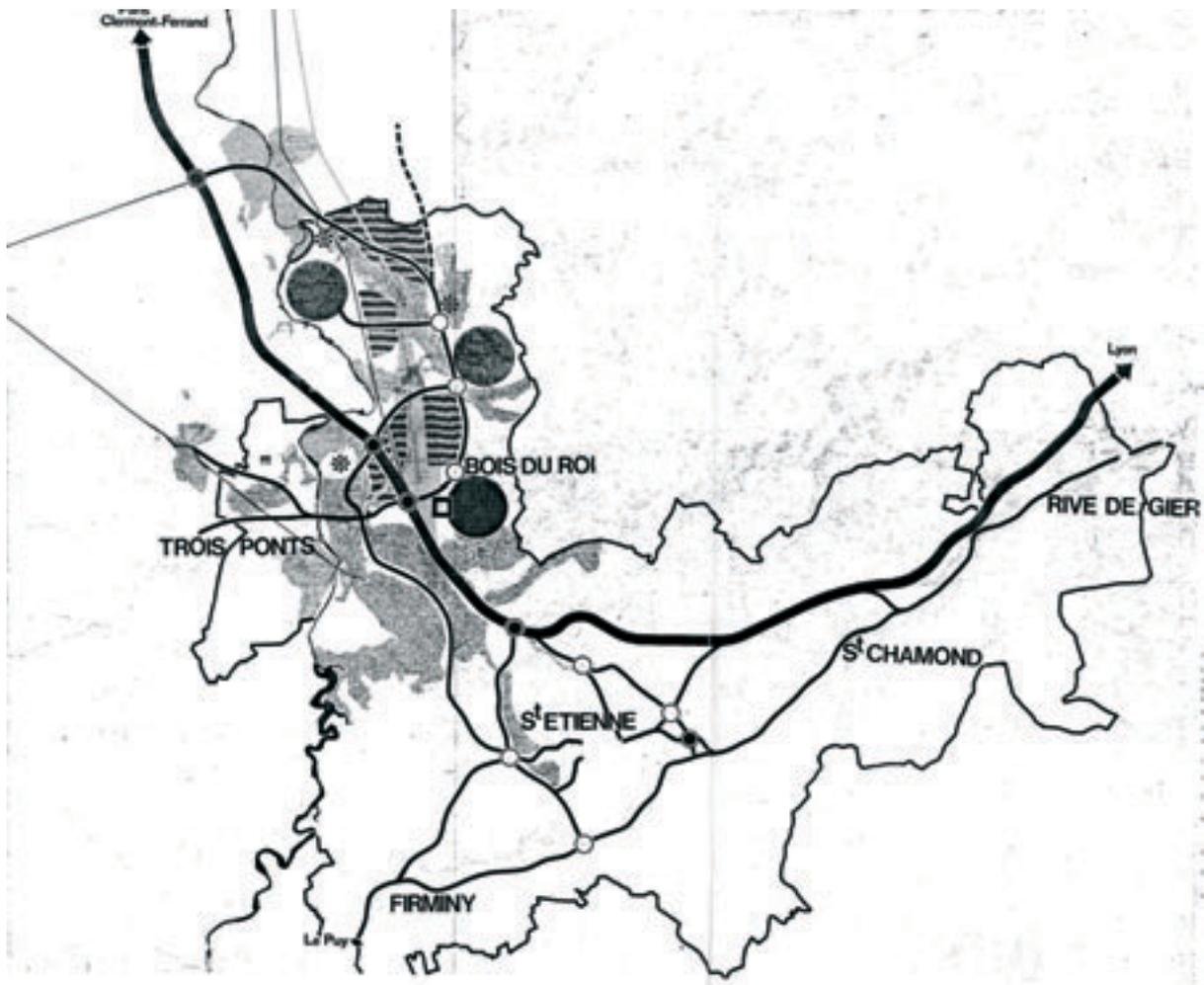
<sup>16</sup> Le renoncement ne sera jamais officiellement annoncé. Le projet sera réduit et reporté à plusieurs reprises pour disparaître de fait à la fin des années 80.

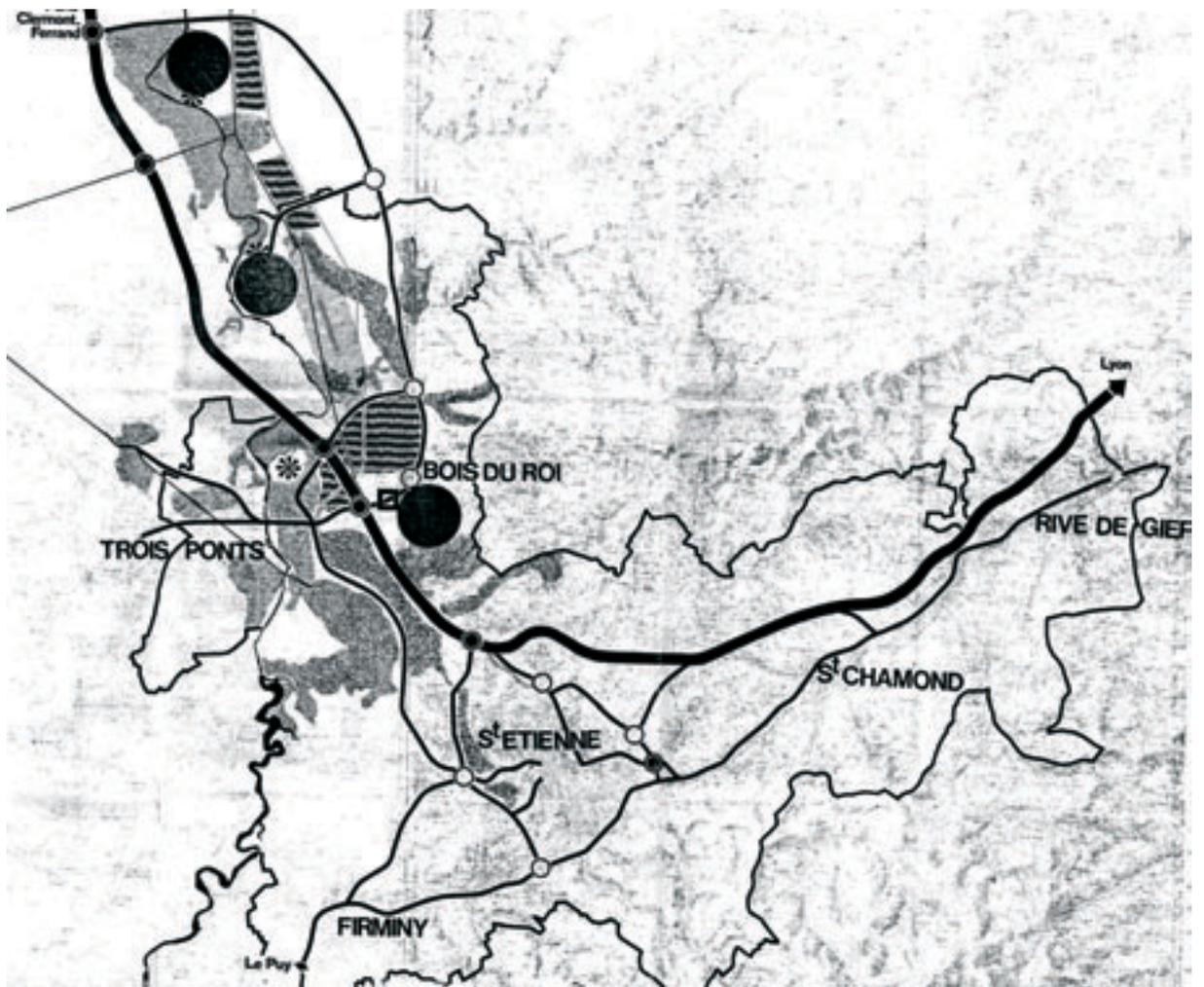
<sup>17</sup> Alors même que le périmètre d'étude est élargi à quelques petites communes.

Le projet de SD s'appuie sur 4 grands principes dont les 3 premiers affirment clairement cet espoir de renouveau économique (ainsi le premier principe affirme que le développement économique est un élément essentiel de la mise en place du schéma directeur. Les principes 2 et 3 ont trait au désenclavement de l'agglomération et à l'articulation entre recherche et secteur productif). Le quatrième principe est également tout à fait significatif quant à notre objet d'étude: il s'agit de promouvoir une modération de l'extension territoriale accompagnée d'un effort collectif de reconquête urbaine.

Dans cette "toile de fond" planificatrice, la plaine du Forez, si elle n'est plus censée accueillir un développement économique et urbain de grande envergure, doit cependant continuer à jouer le rôle de réceptacle des implantations productives grandes consommatrices d'espace (toujours en raison de la rareté du foncier disponible dans les anciennes vallées industrielles). Deux vocations particulières se font jour: le pôle de l'eau et de l'environnement, symbole de la mutation économique de St-Etienne, et la fonction logistique amplifiée par la création envisagée d'une plate-forme logistique dite de Forez-Sud.







Il s'agit par conséquent d'utiliser les atouts du sud de la plaine du Forez mais sans assigner à ce secteur un rôle d'accueil privilégié de la croissance urbaine espérée, comme cela était le cas dans les avatars précédents de la planification.

Du reste, le projet de schéma directeur est d'une discrétion remarquable sur le thème de la croissance résidentielle de la Plaine. Et quand on traite de l'habitat dans le secteur Nord de l'agglomération, c'est seulement pour évoquer la nécessité d'une "restructuration et amélioration de l'habitat" des tissus anciens de la Plaine tout comme d'autres secteurs géographiques (villes de St-Etienne et de St-Chamond, le Gier et l'Ondaine).

La plaine est perçue ainsi comme un centre périphérique du pôle central de St-Etienne comme peuvent l'être déjà de longue date les centres périphériques de Firminy et de St-Chamond. Pourtant, la plaine conserve par rapport à ces derniers le privilège d'une image plus novatrice et attractive, ce qui lui vaut de recevoir dans le projet de SD des équipements d'envergure comme un centre universitaire (en relation avec le pôle eau et environnement) ou la création éventuelle d'une gare TGV...

## 1.2 Le courant du développement économique

Comme nous l'avons dit d'emblée, un courant de développement économique du Sud de la plaine du Forez a coexisté durant toutes ces années avec les visions successives de planification d'ensemble, sans forcément (ou pas toujours) être en opposition ouverte mais certainement en marge de celles-ci.

Contrairement aux espoirs toujours déçus d'une planification d'ensemble, la volonté d'expansion économique de la plaine, très largement initiée et soutenue par le Conseil Général, a débouché sur l'aménagement effectif d'un pôle d'emplois d'envergure<sup>18</sup>.

A l'origine de l'attitude du Conseil Général se trouve l'épineuse question de la reconversion minière, et plus largement industrielle, qui se pose au bassin stéphanois dans les années 60. C'est dès cette époque que le Conseil Général se fixe l'objectif d'attirer dans la Loire de grandes entreprises industrielles ou tertiaires. Une telle ambition pour St-Etienne peut surprendre aujourd'hui mais n'est pas hors de propos dans ces années de grande prospérité économique au niveau national.

Ce courant du développement économique s'appuie exclusivement sur la commune d'Andrézieux qui a fusionné avec la commune de Bouthéon en 1965. C'est par conséquent la genèse du développement de cette commune que nous devons restituer ici, développement économique mais aussi, comme on le verra, résidentiel et urbain.

---

<sup>18</sup> La question de "l'opposition" entre l'État, qui serait à la base de la vision planificatrice d'ensemble, et le Conseil Général, qui se préoccuperait du seul développement économique, apparaît bien sûr en filigrane de notre recherche. Mais cette question, d'ordre sociologique, n'entre cependant pas stricto sensu dans l'objet de notre travail. De plus, l'histoire d'Andrézieux-Bouthéon montre clairement qu'État, Conseil Général, et Collectivités Locales, ont tous eu un rôle concret dans d'aménageur.

## 1- L'aménagement d'un pôle d'emplois d'envergure

Dès 1956 et à la demande du Préfet, le syndicat intercommunal existant entre les communes d'Andrézieux et de Bouthéon abandonne ses pouvoirs à la société d'équipement de la Loire (SEDL) qui est la structure d'aménagement du Conseil Général<sup>19</sup>.

Par ailleurs et comme on l'a vu, le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) du secteur des 3 ponts centre les activités industrielles sur la commune d'Andrézieux et le logement sur celle de Bouthéon, c'est à dire et en d'autres termes les recettes fiscales pour Andrézieux et les dépenses publiques pour Bouthéon... d'où la très forte pression de la Préfecture sur les élus des deux communes qui aboutira à la fusion de 1965.

Au début des années 60, le projet de la SEDL prévoit l'aménagement à des fins d'activités industrielles de 75 hectares conduisant à l'implantation de 1 500 à 2 000 emplois. La vocation de la zone industrielle reste floue puisqu'on juxtapose développement local autonome, accueil d'entreprises extérieures au département, et transfert d'entreprises depuis l'agglomération stéphanoise et les vallées de l'Ondaine et du Gier. Mais rapidement les ambitions sont revues à la hausse et l'on passe à 120 hectares de zones industrielles et 6 000 emplois.

Pourtant en 1965, les surfaces aménagées n'ont pas encore trouvé preneur et c'est seulement ensuite, grâce sans doute à des conditions financières avantageuses, que les installations commencent à se produire, d'abord avec beaucoup d'entreprises qui cherchent à se desserrer du tissu urbain stéphanois, l'exemple le plus célèbre étant le déménagement des Bennes Marrel installées auparavant à St-Etienne, dans le quartier de la Rivière, donc en milieu urbain dense. Mais on note aussi les arrivées de Berliet depuis la région lyonnaise, avec cependant des effectifs beaucoup plus faibles qu'annoncés, et du transfert depuis Niort du siège de la Macif. Par la suite, on obtiendra effectivement une certaine variété dans l'origine et dans la nature d'activité des entreprises.

De cette manière, les ZI Nord et Sud comptent en 1972-73 15 entreprises qui cumulent 4 751 emplois. Il s'agit par conséquent d'entreprises de taille moyenne élevée qui correspondaient bien à la vision fortement productiviste de l'époque.

Le succès des ZI d'Andrézieux-Bouthéon et les projets d'aménagement du Bois du Roi finissent par inquiéter la municipalité de St-Etienne qui craint de se voir vidée d'une partie importante de sa substance économique. D'où le "contre-feu" que représente le lancement de la zone industrielle de Molina-La

---

<sup>19</sup> Créée en 1956, la SEDL est une SEM départementale d'aménagement du réseau de la SCET. Elle apporte aux Collectivités Locales son assistance dans les opérations d'aménagement et de construction dans trois domaines: le développement économique, le développement urbain, les équipements publics et l'environnement. L'aménagement du pôle d'Andrézieux-Bouthéon constitue indéniablement son action phare puisque l'on peut estimer très grossièrement qu'elle a représenté durant très longtemps près du tiers de son activité.

Aujourd'hui, la SEDL est intégrée dans l'Agence du Développement Economique de la Loire avec d'autres structures qui interviennent dans le champ du développement économique (agence de développement industriel, comité d'expansion économique, etc.). L'objectif de cette agence est de concevoir et réaliser des zones d'activités, de restructurer et reconvertir des friches industrielles, et d'apporter une réponse au montage, à la réalisation, et au financement de l'immobilier d'entreprises.

Chazotte, donc au Nord-Est de la ville, comprenant 100 hectares affectés à l'activité industrielle.

Pourtant, le remplissage des ZI d'Andrézieux-Bouthéon va se poursuivre jusqu'au moment de leur complète commercialisation à la fin des années 70. La planéité des terrains, la proximité de l'aéroport et de l'A72 (mise en service en 1974) sont certainement des arguments de poids dans le choix des entreprises qui s'installent.

C'est pourquoi le Conseil Général, toujours via la SEDL, étudie puis aménage une nouvelle zone industrielle, la zone de la Plaine, parallèle à l'aéroport et en limite des communes voisines de Veauche et de St-Bonnet-les-Oules<sup>20</sup>.

"L'activisme" du Conseil Général, qui souhaite à cette occasion créer un "schéma de secteur", provoque quelques tensions locales qui feront finalement avorter cette tentative de planification.

La ZI de la Plaine connaît à son tour un flux d'installation d'entreprises, notamment en provenance de la ville de St-Etienne. C'est d'ailleurs à l'occasion du transfert de SNF (importante entreprise chimique) que se crée dans les années 80 entre Andrézieux-Bouthéon et St-Etienne le SIPAB, qui est un syndicat intercommunaire chargé de la gestion des ZI du Sud du Forez<sup>21</sup>.

A l'origine ce syndicat est venu opportunément régler la douloureuse question de la perte stéphanoise de la TP versée par SNF. Mais il paraît symptomatique de constater qu'au-delà des questions purement financières, émerge avec ce syndicat la reconnaissance de fait que le développement économique de l'agglomération repose désormais, et pour une part importante, sur le secteur Nord.

Aujourd'hui, l'intercommunalité qui s'est concrétisée dans les deux communautés de communes de Forez Sud et du Pays de St-Galmier a tendance à atténuer l'interventionnisme du Conseil Général. C'est ainsi que la ZAC d'activités des Murons, à vocation PME-PMI, située en limite de Veauche va passer prochainement sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté du Pays de St-Galmier.

Mais la présence du Conseil Général est encore sensible dans deux projets d'aménagement. Celui de la zone de la Gouyonnière, en limite de La Fouillouse, où un projet de grande surface généraliste, suscite quelques controverses... Et, à proximité immédiate de la Gouyonnière, le projet de zone d'activités du Brûlé a pour ambition d'attirer une entreprise de renom international<sup>22</sup>. Pour cette nouvelle zone doit intervenir une instance locale de concertation intercommunaire, la Conférence de la Région Stéphanoise, Mais concrètement, c'est bien le Conseil Général qui va très certainement assurer les premières années de portage du projet.

---

<sup>20</sup> En 2000, cette zone a pris le nom de "L'Orme-Les Sources" tout en étant un peu élargie.

<sup>21</sup> Plus tard, Veauche et St Bonnet les Oules ont adhéré au SIPAB mais sans véritable influence.

<sup>22</sup> Mercedes et Toyota ont été successivement approchées, sans succès pour le moment semble-t-il.

## 2- Le développement urbain d'Andrézieux-Bouthéon

L'importante mutation d'Andrézieux-Bouthéon depuis les années 60 est sans nul doute une conséquence directe du volontarisme économique du Conseil Général.

On ne peut pour autant réduire le développement urbain de la commune au seul aménagement des zones industrielles. Des équipements publics importants ont aussi vu le jour et, surtout, une ZUP a été édifée à proximité immédiate des premières zones industrielles.

La ZUP dite de La Chapelle est d'abord une initiative de l'État, représenté alors par le Service Départemental de la Construction. L'objectif est à cette époque parfaitement clair: il s'agit de loger à proximité de leur lieu de travail les salariés des zones industrielles naissantes. Bien que dans un contexte général dominé par la notion de zoning, l'éloignement important du domicile par rapport au lieu de travail n'est pas alors chose admise facilement, d'où la construction de la ZUP.

En 1965 et à la suite d'une étude du SDC qui fixait à 1 800 logements le seuil de rentabilité de l'opération, Préfecture et SEDL donnent leur accord pour aménager et construire ces 1 800 logements, tous collectifs, dont 1 095 en locatif et les 705 restants en accession. La fin de l'aménagement est alors prévue pour 1974-75. On aura construit en définitive 1 538 logements en 1979, la crise économique et le renchérissement du prix du foncier rendant désormais plus hasardeuse la construction de logements sociaux.

L'histoire de La Chapelle est voisine, voire identique, de celle de nombreuses autres ZUP de l'époque. Au début, la vie à La Chapelle est plutôt heureuse, malgré un retard certain dans la construction des équipements de proximité. Beaucoup de salariés de Berliet en provenance de la région lyonnaise s'y installent, avec une part non négligeable de cadres. C'est seulement au milieu des années 70 que la situation bascule vers davantage de difficultés sociales, davantage de population étrangère, davantage de rotations, et, in fine, l'apparition d'une forte vacance. La bonne notoriété du quartier s'est transformée en mauvaise réputation alors même que les équipements sont désormais achevés...

Au-delà du cas de La Chapelle et sous l'influence d'un maire particulièrement dynamique<sup>23</sup>, Andrézieux-Bouthéon se dote de toute une série d'équipements publics qui dépassent le cadre d'une commune de l'ordre de 9 000 habitants. Parmi ceux-ci, sont cités le plus souvent le lycée, le théâtre (et son excellente programmation) et le centre nautique jugé de grande qualité.

---

<sup>23</sup> M. Mazoyer, décédé en 1995.

## **2. La situation urbaine actuelle du Sud de la plaine du Forez : réalités et conséquences d'une planification tronquée**

Pour éclairer les réalités du fonctionnement urbain de la plaine, et plus précisément celle des conséquences de l'aménagement d'un pôle d'emploi dans un contexte d'absence de planification d'ensemble, nous avons choisi de prendre comme référence générale le périmètre large des 22 communes des 2 communautés de communes et de nous centrer sur le périmètre restreint des 8 communes<sup>24</sup> en particulier pour reconstituer les évolutions quantitatives les plus significatives.

C'est de cette manière que l'on observera d'abord sur la longue période l'évolution démographique puis celles de la construction résidentielle et de la structuration urbaine. Ensuite, on abordera le sujet du développement économique avec pour corollaire les questions de migrations alternantes et de modes de transport.

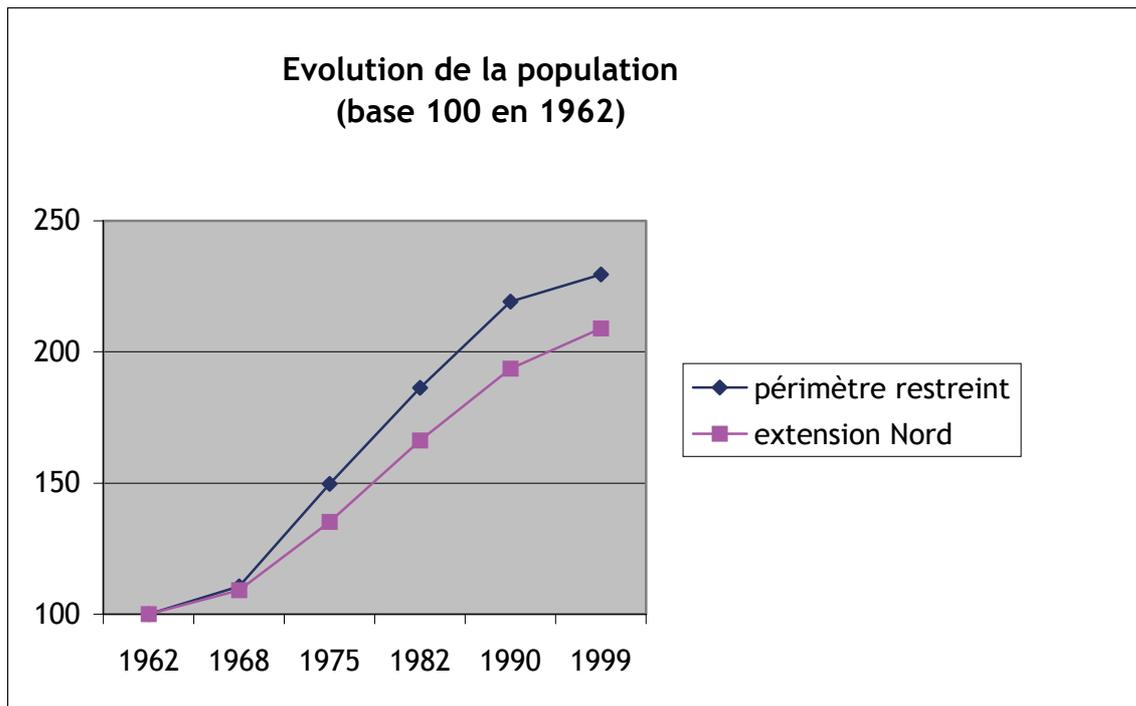
### **2.1 Population, construction résidentielle et structuration urbaine**

#### **1- Évolution démographique**

Les évolutions démographiques depuis le RGP de 1962 sont les suivantes :

---

<sup>24</sup> Qui sont, on le rappelle, les communes de Andrézieux-Bouthéon, Bonson, La Fouillouse, St Bonnet les Oules, St Cyprien, St Just St Rambert, Veauche, et Veauchette



Source : Insee (RGP)

On ne constate pas de différence dans la forme des deux courbes qui suivent le même changement de rythme dans la croissance démographique à partir de 1968 et la même inflexion dans la période intercensitaire la plus récente.

Si la croissance démographique est forte dans les deux cas, il est par contre clair que la croissance démographique est plus forte dans le périmètre restreint qui apparaît donc bien comme le secteur le plus concerné par la mutation urbaine qui s'est opérée dans la plaine.

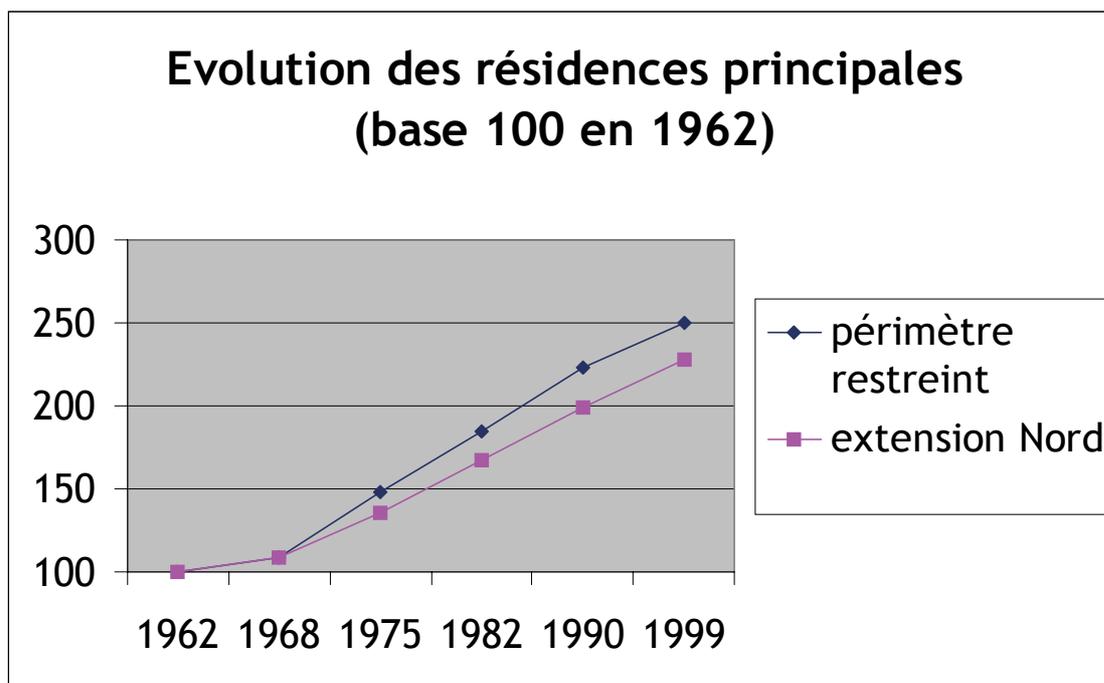
Si l'on considère les évolutions dans la période 1975-1999 qui nous importe le plus, on constate que la population totale des 8 communes est passée de 27 720 habitants en 1975 à 42 578 habitants en 1999. Il s'agit d'une évolution très positive quand on connaît par ailleurs la décroissance démographique de l'Unité Urbaine de St-Etienne qui perd 8,7 % de sa population entre 1982 et 1999<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> La population de la ville-centre diminuant de 12,1% entre ces deux mêmes années.

## 2- Évolution de la construction résidentielle

L'évolution du nombre de résidences principales constitue un indicateur majeur du point de vue de l'étalement urbain<sup>26</sup>.

L'évolution sur la longue période du nombre total de résidences principales est la suivante :



Source : Insee (RGP)

Comme pour l'évolution démographique, on ne constate pas de réelle différence dans la forme des deux courbes.

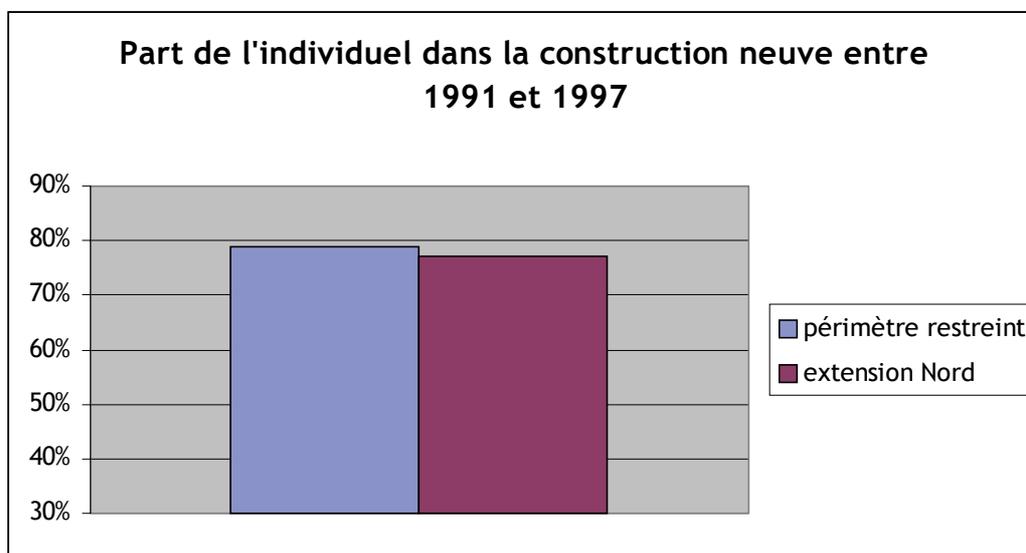
Mais le plus important nous semble être l'absence d'inflexion à partir de 1990 que nous avons observée dans l'évolution démographique.

Exprimée en termes de nombre de résidences principales, la croissance périurbaine de la plaine paraît donc s'être poursuivie dans la dernière décennie à un rythme comparable à celui des années 70 et 80. L'inflexion démographique serait par conséquent à interpréter comme un simple signe du départ de l'aire d'étude des enfants des ménages installés en périurbain une vingtaine d'années auparavant<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Stricto sensu, l'indicateur pertinent est plutôt l'évolution du nombre de maisons individuelles à usage de résidences principales. Cette donnée n'étant toutefois pas immédiatement accessible, nous avons dû utiliser le nombre total de résidences principales sur la longue période et la construction neuve de logements individuels pour la dernière décennie.

<sup>27</sup> De manière générale, la question du devenir résidentiel des enfants nés en périurbain est assez controversée. Certains penchent pour un retour au centre des agglomérations et d'autres pour un mouvement centrifuge qui rejeterait ces jeunes adultes encore plus loin de l'agglomération traditionnelle. Le caractère plus ou moins attractif de la ville-centre selon les agglomérations joue sans doute un grand rôle dans les choix de cette nouvelle génération.

Enfin, les statistiques de la construction neuve dans la dernière décennie montre toute l'importance de la part de la maison individuelle dans la construction totale :



Source : DRE (Sitadel)

La part de l'individuel est très semblable dans le périmètre restreint et dans l'ensemble de l'aire d'étude et s'établit à des niveaux particulièrement élevés (77 et 79 %).

C'est dire que la vocation résidentielle périurbaine des communes étudiées est de ce point de vue clairement affirmée.

### 3- Structuration urbaine

La périurbanisation du territoire de la plaine, et en particulier dans le périmètre restreint des 8 communes, s'est largement opérée en se greffant sur une trame de bourgs traditionnels, essentiellement sous forme de lotissements en prolongement des villages anciens. C'est notamment le cas de Veauche, d'Andrézieux-Bouthéon, et de St-Just-St-Rambert.

La croissance résidentielle s'est, comme on l'a vu, faite essentiellement sous forme d'habitat individuel. Mais il existe cependant des volontés municipales, certes ponctuelles et d'ampleur limitée, de favoriser la construction, dans ou à proximité des centres-bourgs, de petites opérations de logements collectifs en accession. C'est le cas par exemple de Veauche et de St-Galmier. A St-Bonnet-les-Oules, la révision du POS a été l'occasion de réduire la taille minimale des terrains de 3 000 à environ 2 000 m<sup>2</sup>. Dans les deux cas, il s'agit dans l'esprit des municipalités d'un effort de rééquilibrage de la forme urbaine et du peuplement induits jusqu'ici par la périurbanisation. Ces efforts semblent toutefois plus symboliques d'une prise de conscience des risques de l'uniformité de la croissance résidentielle périurbaine que d'une véritable inversion de tendance.

Au plan de l'équipement commercial, l'extension Nord de l'agglomération stéphanoise connaît, selon l'agence d'urbanisme, un relatif sous-équipement en termes de nombre de m<sup>2</sup> de surface commerciale par habitant.

L'armature commerciale et donc les comportements d'achat des ménages du secteur de la plaine s'appuie sur quatre niveaux bien différenciés :

Les petits commerces et les services de proximité de centre-bourg, nouvellement implantés ou revivifiés. Les marchés jouent également un rôle important.

Les supermarchés d'influence locale (Intermarché à St-Galmier et St-Cyprien, Champion à Veauche, Casino à St-Just-St-Rambert, etc...).

Le centre commercial d'Auchan à Villars, en première couronne nord-ouest de l'agglomération.

Le centre-ville de St-Etienne pour les achats d'exception.

A cette armature se greffent dans l'extension Nord des enseignes à vocation spécifiquement périurbaine, tel le Botanic de la Fouillouse et les grandes surfaces spécialisées dans l'équipement de la maison à Andrézieux-Bouthéon<sup>28</sup>.

On ne trouve donc pas dans l'extension Nord la zone commerciale d'envergure qui figurait pourtant parmi les priorités du projet du Bois du Roi. L'équipement commercial majeur du secteur est par conséquent l'hypermarché de taille moyenne (2 500 m<sup>2</sup> et 1 000 m<sup>2</sup> de galerie marchande) installé sous l'enseigne "Leclerc" à Andrézieux-Bouthéon<sup>29</sup>. Par ailleurs, l'hypermarché Carrefour de Feurs (au centre de la plaine du Forez) n'exerce qu'une faible influence sur les ménages périurbains de l'extension Nord.

L'équipement commercial et les habitudes d'achat correspondent finalement assez bien à ce que l'on peut observer dans d'autres secteurs périurbains, avec en particulier une fréquentation importante d'une zone commerciale située en première couronne à la faveur notamment des migrations alternantes domicile-travail quand ce dernier se situe dans l'agglomération stéphanoise.

Enfin, les équipements publics d'importance sont essentiellement concentrés sur la commune d'Andrézieux-Bouthéon (lycée, équipements sportifs et culturels). Ces équipements sont d'un niveau qui excède généralement ceux que l'on constate habituellement en milieu périurbain et sont en quelque sorte les témoins de la volonté inaboutie de créer un vrai centre urbain dans la

---

<sup>28</sup> Les grandes surfaces implantées dans le secteur de Ratarieux relevant plutôt de la prolifération commerciale en entrée de ville.

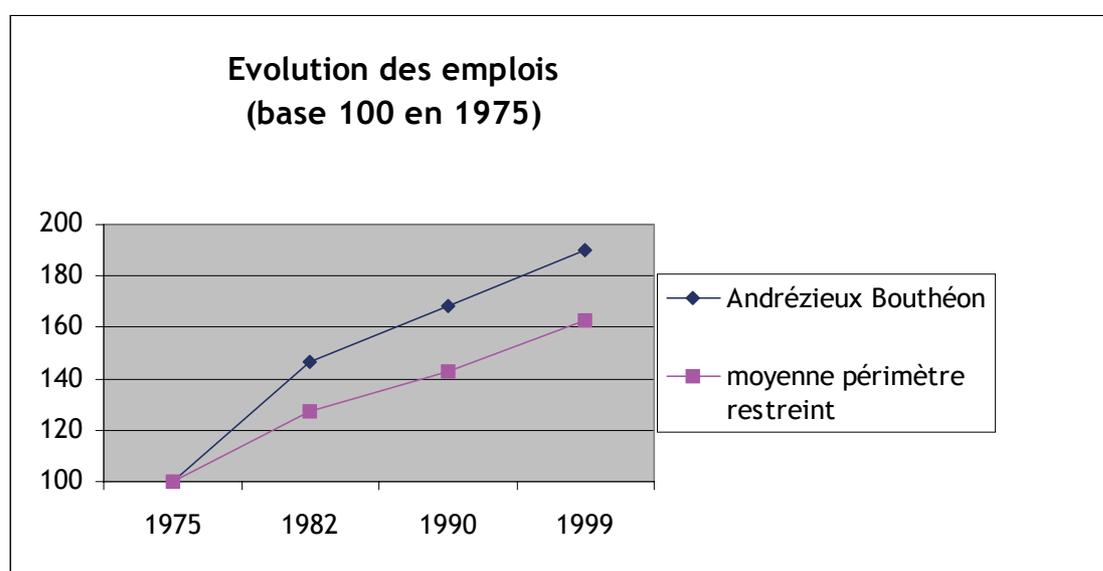
<sup>29</sup> Un projet d'hypermarché Casino existait à proximité immédiate de la zone d'activités du Brûlé. Selon la CCI, ce projet, qui rencontrait l'opposition du maire d'Andrézieux-Bouthéon, a essuyé en 1996 un double refus de la CDEC locale et nationale. On peut donc considérer que ce projet n'existe plus. De toute manière, le groupe Casino aurait dû, selon l'agence d'urbanisme, trouver une contrepartie sous forme de cession d'un autre hypermarché Casino de l'agglomération afin de respecter le "gentlemen agreement" local des grands groupes de distribution...

plaine<sup>30</sup>. Néanmoins, on est encore loin de pouvoir affirmer de ce point de vue ne serait-ce que le début d'une véritable autonomisation de la plaine par rapport à l'agglomération stéphanoise.

## 2.2 Développement économique et flux de déplacements

### 1- Attractivité des territoires

Les emplois offerts évoluent depuis 1975 de la manière suivante<sup>31</sup> :



source : RGP

Contrairement à la démographie, le rythme de croissance des emplois ne faiblit pas dans le périmètre restreint. On passe ainsi de 10 207 emplois en 1975 à 16 617 emplois en 1999. Ce rythme est à comparer à l'évolution de la région stéphanoise qui perd sur la même période 10,7 % de ses emplois<sup>32</sup>.

La seule commune d'Andrézieux-Bouthéon représentait 40,4 % du total des emplois en 1975. Comme son dynamisme propre est supérieur à celui de l'ensemble du périmètre, le poids économique de cette commune s'accroît pour représenter 47,2 % du total en 1999.

Ainsi, le Sud de la plaine du Forez apparaît bien comme un secteur dynamique au plan de l'activité économique, dynamisme très fort à Andrézieux-Bouthéon mais également dans les autres communes du

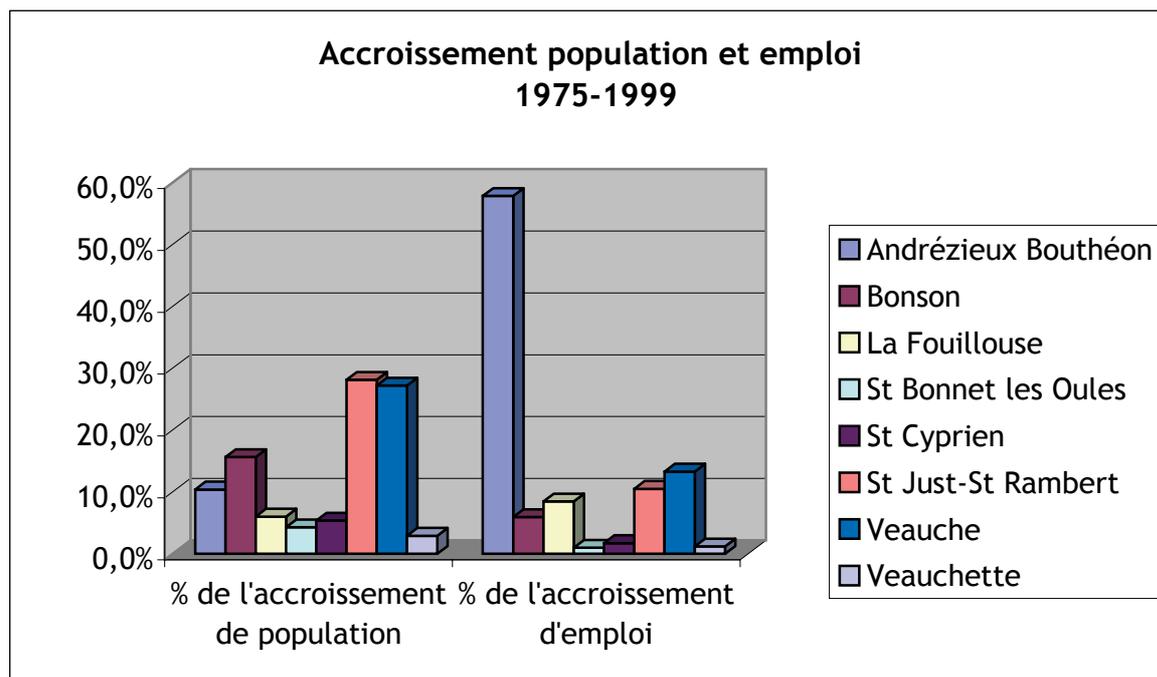
<sup>30</sup> De ce point de vue, la venue, il y a quelques années, d'un spectacle de la Comédie Française à Andrézieux-Bouthéon est encore très présente dans les esprits.

<sup>31</sup> Retracer en matière économique les grandes évolutions depuis 1975, c'est à dire depuis la fin des "trente glorieuses" nous a paru un choix pertinent.

<sup>32</sup> La notion de région stéphanoise comprenant les Unités Urbaines de St-Etienne et de St-Chamond.

périmètre restreint (à l'exception de Bonson et St-Cyprien qui perdent des emplois).

On peut à ce stade de l'analyse rapprocher par commune les accroissements de population et d'emploi, afin de montrer les spécialisations qui s'opèrent à l'intérieur du périmètre restreint :

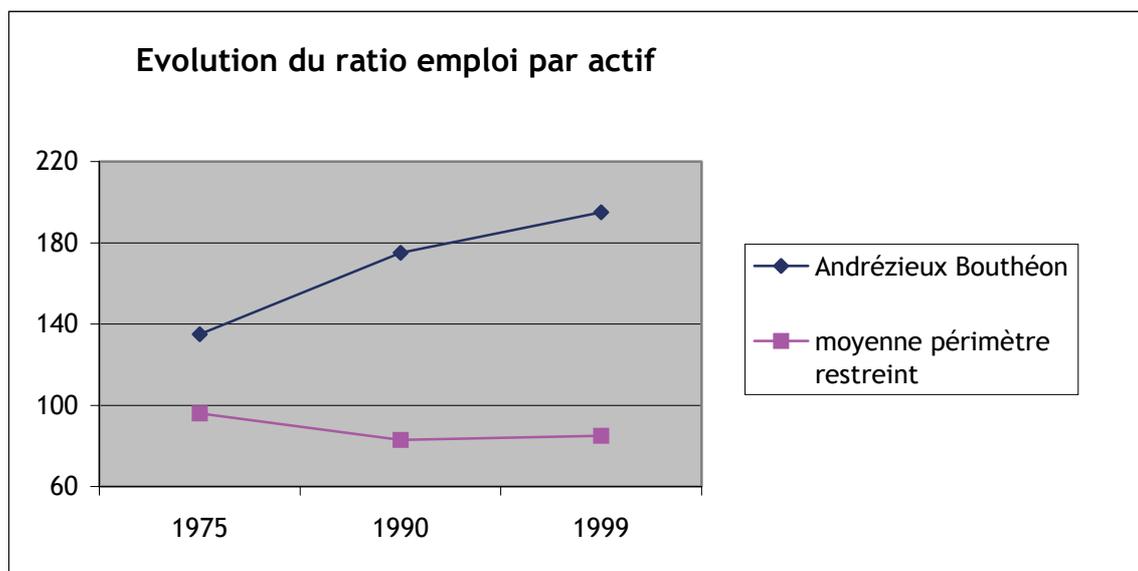


Source : RGP

Au total, les 8 communes du périmètre restreint ont gagné entre 1975 et 1999 14 858 habitants et 6 410 emplois. Trois communes se distinguent nettement par leur dynamisme global: Andrézieux-Bouthéon, St-Just-St-Rambert, et Veauche. Elles concentrent en effet 65,8 % de l'accroissement total de population et 81,7 % de celui de l'emploi.

Une certaine spatialisation de l'espace apparaît également. Andrézieux-Bouthéon est clairement positionnée comme une commune d'accueil de l'activité économique, alors que St-Just-St-Rambert et Veauche s'affirment comme des communes plus résidentielles. Les autres communes jouent un rôle plus modeste mais on peut cependant remarquer Bonson qui présente une évolution importante, mais plus résidentielle qu'économique.

Enfin, une autre manière d'approcher le dynamisme économique du secteur consiste à observer le ratio du nombre d'emplois présents dans le périmètre par rapport au nombre d'actifs de ce périmètre. Pour cela, on dispose des données pour 1975, 1990 et 1999. Les résultats sont les suivants :



Source : RGP

En moyenne sur le périmètre restreint, le ratio décline entre 1975 et 1990 pour ensuite se redresser légèrement dans la dernière période intercensitaire. Mais surtout, il convient de retenir le haut niveau de ce ratio (entre 83 et 96 selon les années de recensement) qui confirme la vitalité économique d'un ensemble de communes proche du seuil d'équilibre économique.

A l'intérieur de cet ensemble, la commune d'Andrézieux-Bouthéon connaît un niveau et une évolution de son ratio qui exprime bien sa vocation économique acquise au fil du temps. En 1999, on n'est pas loin du double d'emplois présents par rapport à la population active<sup>33</sup>.

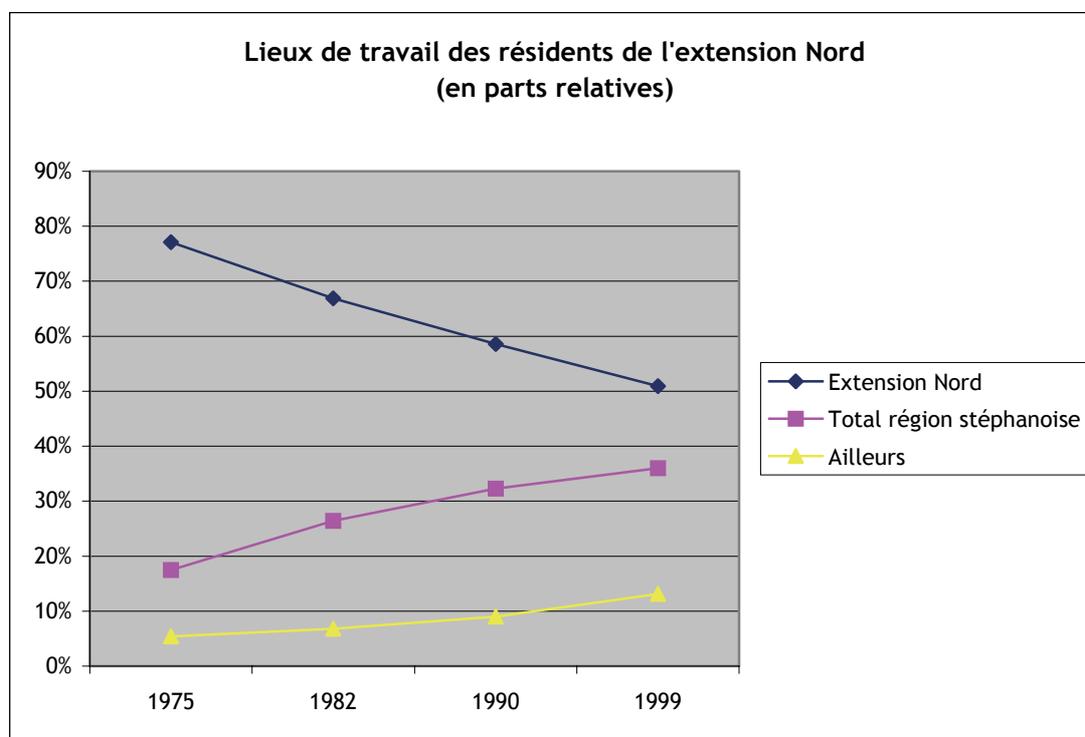
## 2- Migrations alternantes

L'existence simultanée d'une périurbanisation importante et d'un pôle d'emploi lui-même périurbain et situé à une quinzaine de kilomètres de St-Etienne conduit bien évidemment à se poser la question des migrations alternantes domicile-travail et des modes prédominants de transport utilisés.

A ce stade de l'analyse, on a choisi de revenir au périmètre large de l'extension Nord, défini par l'addition des deux communautés de communes du Pays de St-Galmier et de Forez Sud, la question des migrations alternantes dépassant le seul périmètre restreint (ce qui n'empêchera pas de le considérer en tant que sous-ensemble).

<sup>33</sup> Ce qui n'empêche hélas pas Andrézieux-Bouthéon de connaître en 99 un taux très élevé de chômage (14,4% de la population active) dans la mesure où il n'y a évidemment pas de correspondance exacte à ce niveau géographique entre offre et demande d'emploi.

Les lieux d'emploi des résidents de l'extension Nord sont les suivants :



Source: RGP (logiciel Migral)

On peut observer une tendance lourde au rééquilibrage des différents lieux de travail des résidents de l'extension Nord<sup>34</sup>. Le rapprochement des parts relatives de l'extension Nord et de la région stéphanoise est particulièrement net ainsi que la croissance des autres lieux à partir de 1990 (13,1 % des actifs de l'extension Nord en 1999).

Au-delà de ces tendances, c'est bien le poids économique de l'extension Nord qui est à souligner fortement. 77,1 % des résidents travaillaient dans ce périmètre en 1975 et ils étaient encore 50,9 % en 1999, ce qui constitue un poids relatif considérable pour un territoire de type périurbain.

Deux explications de cette situation peuvent être avancées. La première est celle de la tradition artisanale et industrielle de la plaine du Forez qui coexiste depuis longtemps avec l'activité agricole<sup>35</sup>. La seconde explication est naturellement celle du développement du pôle d'activités d'Andrézieux-Bouthéon qui permettrait à nombre de résidents de l'extension Nord de travailler "sur place".

<sup>34</sup> La catégorie "Ailleurs" comprend tout autre lieu de travail et en particulier l'Unité Urbaine de Montbrison qui présente une attractivité économique trop faible pour constituer une catégorie particulière.

<sup>35</sup> L'exemple de la Cité St Laurent de Veauche, avec sa verrerie industrielle et son habitat ouvrier est significatif de l'activité économique de la plaine.

L'accroissement du poids relatif de la région stéphanoise est très sensible, en quasi symétrie avec la décroissance relative de l'extension Nord<sup>36</sup>. Le nombre de résidents de l'extension Nord travaillant en région stéphanoise a plus que triplé entre 1975 et 1999. Quand on connaît la dépression économique qui affecte à la même période cette région stéphanoise (-10,7 %), on ne peut que conclure à une périurbanisation de l'extension Nord par des ménages issus de la région stéphanoise et qui ont conservé leur emploi dans l'agglomération.

La troisième catégorie, la plus faible en valeur absolue, regroupe tous les autres lieux d'emplois. Cette catégorie est cependant en très forte croissance avec un quadruplement entre 1975 et 1999<sup>37</sup>. Cette situation correspond à la tendance que l'on peut observer dans bien d'autres territoires à savoir une plus forte dissociation que dans le passé entre domicile et lieu de travail.

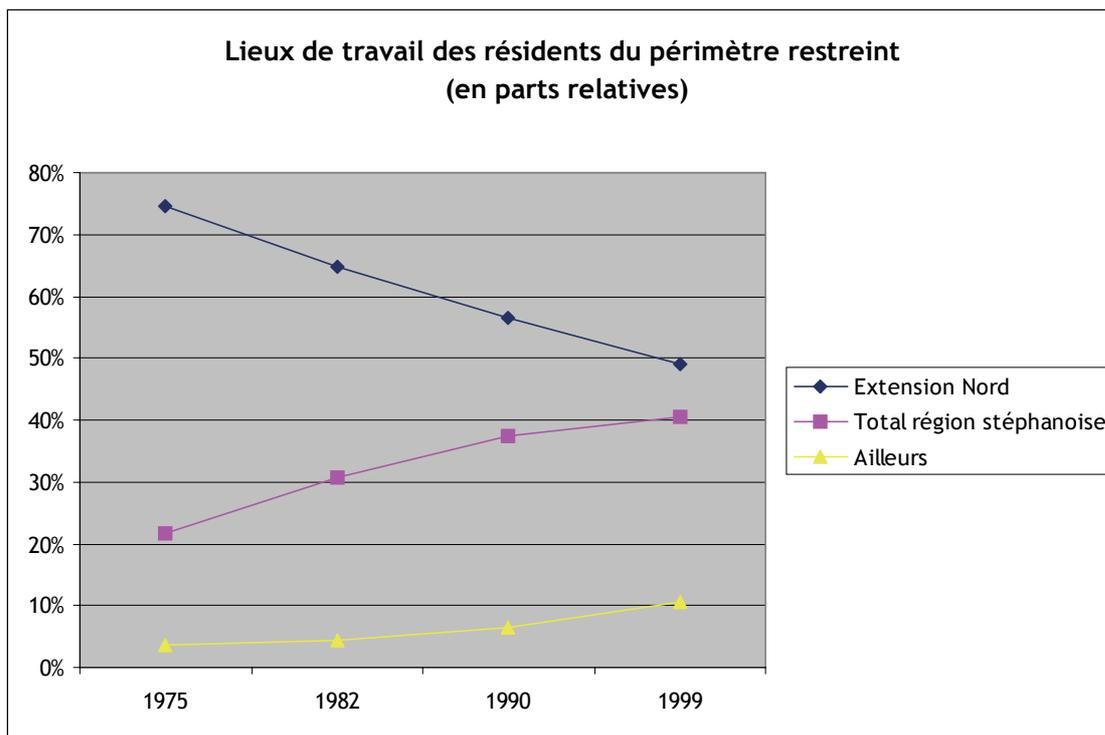
On peut donc finalement penser que l'extension Nord présente de façon très affirmée la caractéristique de "bassin d'emploi" issue de la tradition économique de la plaine mais très largement confortée par le développement du pôle d'activités d'Andrézieux-Bouthéon. Le nombre d'emplois occupés par des résidents de l'extension Nord y est stable depuis une vingtaine d'années aux environs de 15 000. Pour autant, la vague de périurbanisation résidentielle a provoqué un fort accroissement du nombre de (nouveaux) résidents de l'extension Nord qui travaillent à l'extérieur, en particulier en région stéphanoise.

Quand on passe au périmètre restreint, la répartition des lieux de travail des résidents des 8 communes est la suivante :

---

<sup>36</sup> En valeur absolue, le nombre d'emplois total de l'extension Nord occupés par des résidents de cette extension est d'environ 13000 en 1975 pour se stabiliser à partir de 1982 à un niveau de l'ordre de 15000 emplois. A l'inverse, le nombre des résidents de l'extension Nord qui travaillent en région stéphanoise bondit d'environ 3000 en 1975 à environ 10500 en 1999.

<sup>37</sup> On passe d'environ 900 actifs concernés en 1975 à 3800 en 1999. Le rôle de l'Unité Urbaine de Montbrison est en augmentation mais reste faible puisque l'on passe de 15% de la catégorie en 1975 à 18% environ en 1999.



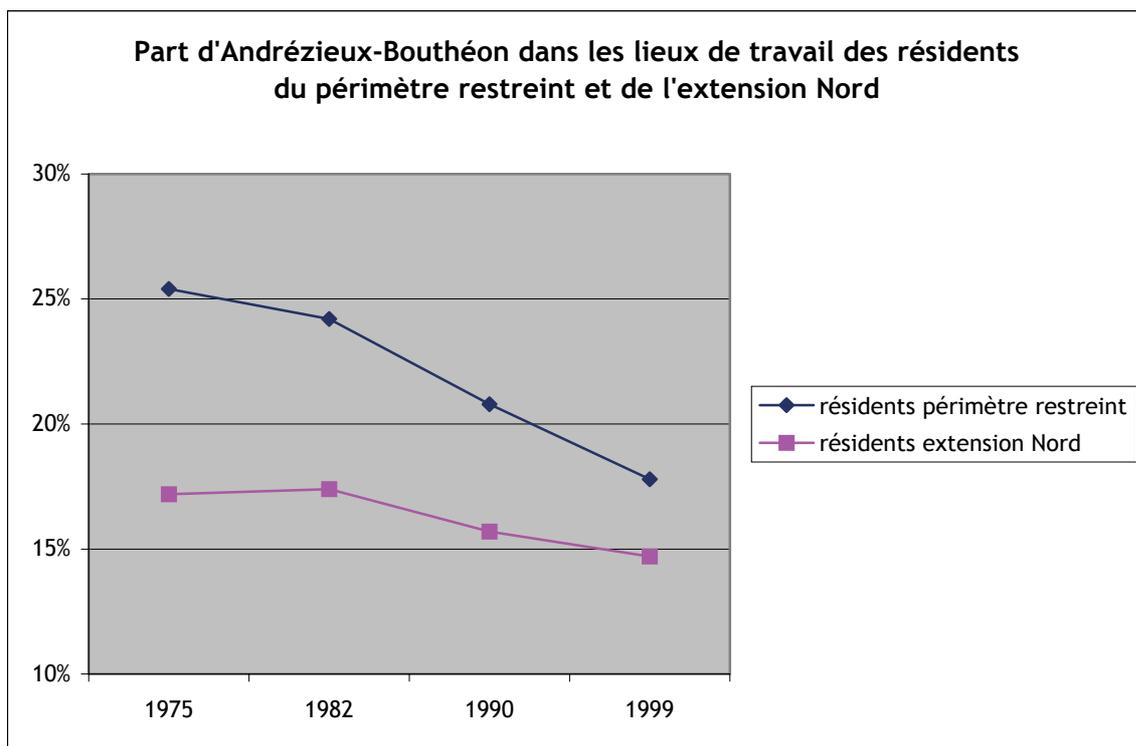
Source: RGP (logiciel Migral)

Ce graphe ressemble très fortement au précédent qui portait sur l'ensemble de l'extension Nord. C'est dire que les enseignements que nous venons de tirer sont en quelque sorte largement confirmés par l'observation du périmètre restreint.

On remarquera simplement que le poids relatif des résidents des 8 communes travaillant dans l'extension Nord est moins élevé que dans le graphe précédent, et ceci au profit de la région stéphanoise. C'est dire que l'importance quantitative des ménages périurbains travaillant dans l'agglomération stéphanoise est encore plus importante dans les 8 communes, ce qui constitue un résultat logique dans la mesure où ces communes sont les plus proches géographiquement de St-Etienne.

A ce stade, subsiste encore la question de l'importance relative du pôle d'emploi d'Andrézieux-Bouthéon pour les résidents des 8 communes et pour ceux de l'ensemble de l'extension Nord.

Elle peut être éclairée par le graphe suivant<sup>38</sup> :



Source-: RGP (logiciel Migral)

Ce graphe permet de mesurer l'influence directe du pôle d'emplois d'Andrézieux-Bouthéon sur l'espace périurbain de la plaine du Forez.

La décroissance de ce pôle n'est toutefois vraie qu'en parts relatives comme le montre le tableau suivant, exprimé en valeur absolue, et qui donne le nombre d'emplois occupés à Andrézieux-Bouthéon par les résidents de l'extension Nord et ceux du périmètre restreint:

RGP	Résidents extension Nord	Résidents 8 communes
1975	2860	2609
1982	3733	3243
1990	3982	3285
1999	4261	3122

Le pôle d'emplois d'Andrézieux-Bouthéon apparaît dans tout son dynamisme et sa capacité à offrir des emplois toujours plus nombreux aux ménages

<sup>38</sup> Il s'agit de la part relative des résidents qui travaillent dans la commune d'Andrézieux-Bouthéon, faute de statistiques disponibles pour les seules entreprises des différentes zones d'activités qui constituent le pôle d'emplois.

installés dans la plaine du Forez<sup>39</sup>. Il s'agit là d'une situation singulière qui assure certainement la spécificité de ce territoire périurbain.

Ce nécessaire détour effectué, le poids relatif du pôle d'Andrézieux-Bouthéon apparaît alors tout à fait significatif. Pour autant, ce poids est en diminution continue sur la longue période, et particulièrement pour les actifs issus des 8 communes. On peut y voir la conséquence de la part toujours croissante des actifs s'installant en secteur périurbain mais conservant leur emploi dans la région stéphanoise.

### **3- Modes de déplacements**

On ne dispose des modes de déplacements que pour l'année 1999. Compte-tenu du caractère périurbain du Sud de la plaine du Forez, les modes que nous avons retenus sont la "voiture seule" et "plusieurs modes de transports" dont nous supposons qu'ils incluent toujours l'usage de la voiture. Ainsi, en additionnant ces deux catégories, on obtient la part des actifs qui utilisent la voiture pour se rendre à leur travail.

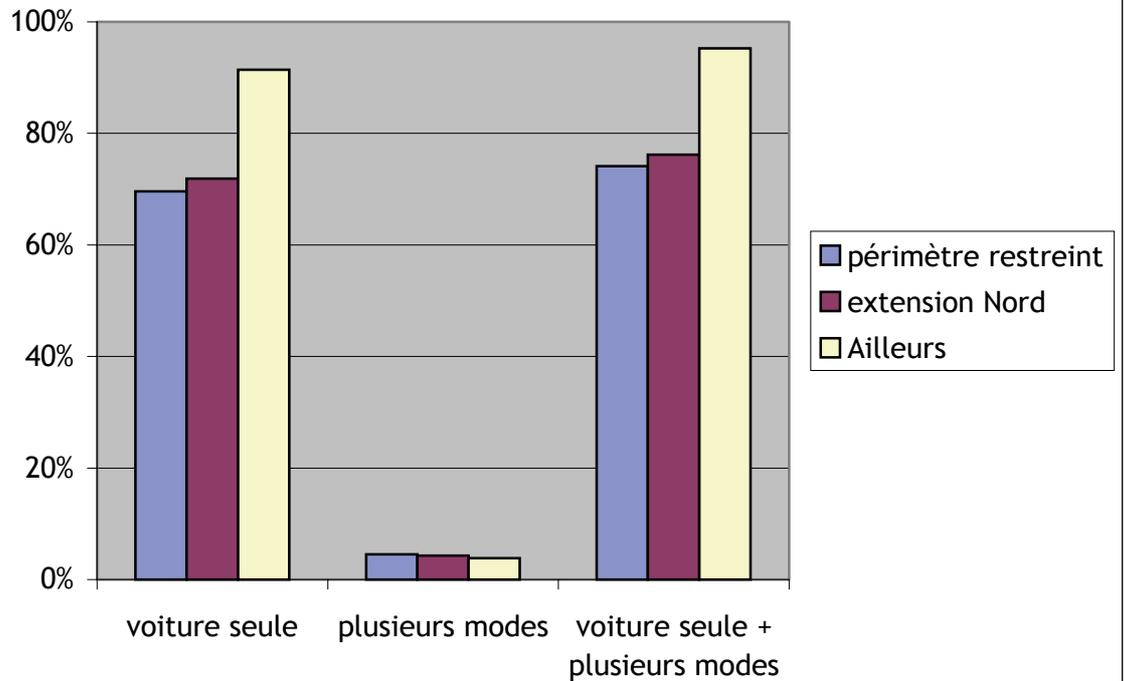
On a fait l'exercice d'abord pour le périmètre restreint des 8 communes et ensuite pour l'extension Nord dans sa totalité.

Le graphe pour les actifs résidant dans les 8 communes est le suivant :

---

<sup>39</sup> Et malgré la légère décroissance en 1999 du nombre d'actifs issus du périmètre restreint.

### Déplacements domicile-travail des résidents du périmètre restreint selon certains modes de transport (en 1999)

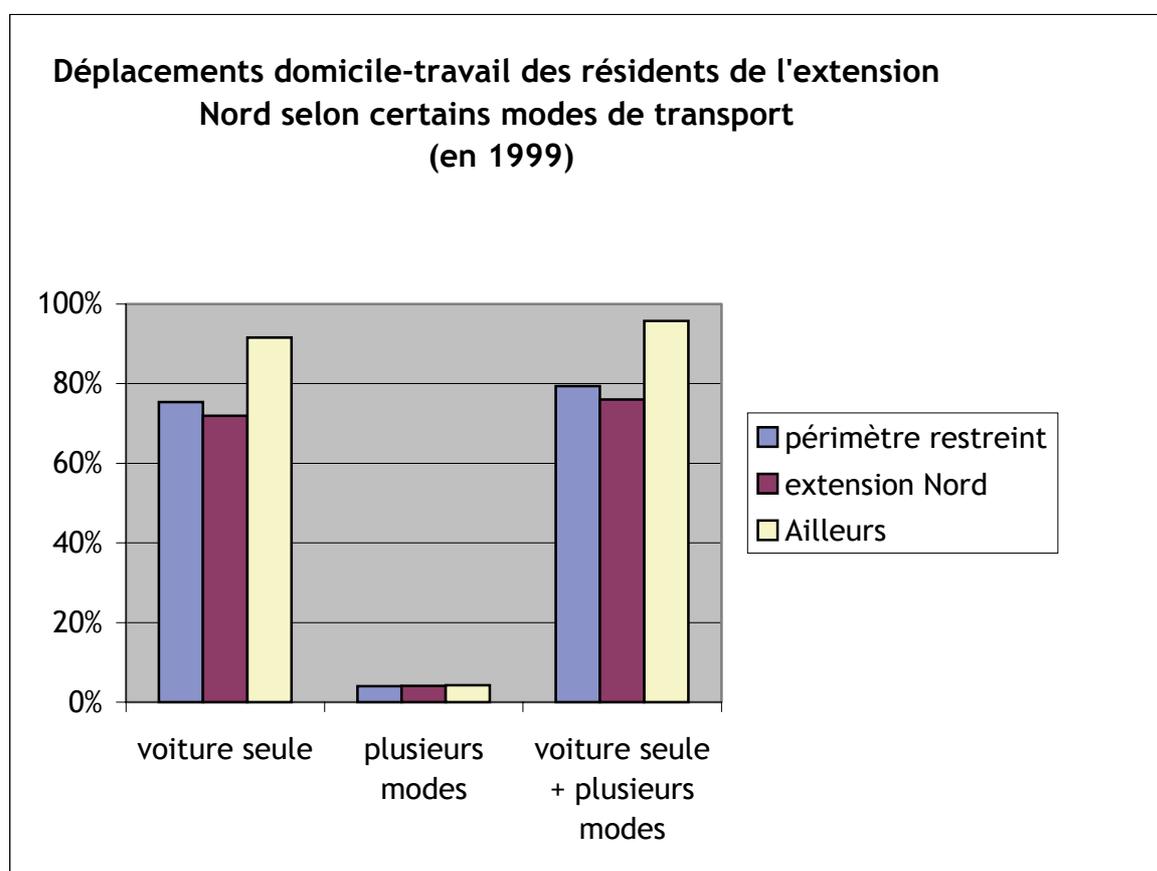


Source: RGP (logiciel Migral)

Environ 3 actifs sur 4 résidant dans le périmètre restreint utilisent chaque jour leur voiture pour se rendre à leur travail situé dans une commune de l'extension Nord<sup>40</sup>. Quand ce dernier est situé ailleurs, et en particulier dans l'agglomération stéphanoise, la part des actifs utilisant la voiture s'élève à plus de 95 %.

Comme le montre le graphique, c'est bien l'usage exclusif de la voiture qui l'emporte très nettement, la diversité des moyens de transport pouvant être considérée comme une solution marginale.

Quand on passe à l'échelle de l'extension Nord, le graphe est le suivant :



Source : RGP (logiciel Migral)

Les résultats sont très semblables à ceux observés pour le seul périmètre restreint. Tout au plus peut-on relever un poids logiquement plus important de la voiture seule pour les actifs qui travaillent dans le périmètre restreint mais résident dans une commune du reste de l'extension Nord<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Nous n'avons pas eu connaissance de la part représentée par le co-voiturage.

<sup>41</sup> En effet, on perd dans ce cas la quasi-totalité des déplacements à pied, voire en deux-roues.

Dans tous les cas de figure, c'est la part de la voiture seule pour les actifs qui travaillent hors extension Nord qui interpelle (plus de 90 % de ces actifs utilisent ce mode de transport). On peut y voir le résultat très net de l'absence de toute planification de long terme en matière de déplacements et d'offre de transport, associé à une liaison de type autoroutier très tôt mise en service entre St-Etienne et l'extension Nord<sup>42</sup>.

Aujourd'hui, les TC routiers non urbains ne jouent qu'un rôle marginal dans la plaine du Forez à l'exception des scolaires et, dans une moindre mesure, de la desserte des communes offrant des marchés hebdomadaires (lignes dites "de marché"). Cependant, la clientèle commerciale peut s'avérer non négligeable sur quelques lignes dont certaines à destination de la plaine. C'est pourquoi, le Conseil Général a favorisé à partir de septembre 2001 la mise en place d'une ligne 100 qui assure la liaison St-Etienne - Andrézieux-Bouthéon en tronc commun de 5 lignes différentes<sup>43</sup>. Il en résulte un cadencement qui est de l'ordre du ¼ d'heure aux heures de plus grande fréquentation.

Malgré ces efforts, il n'en demeure pas moins que la part de marché de ce mode de transport reste et restera sans doute longtemps fortement handicapée par la faible densité de l'habitat périurbain.

La desserte SNCF n'est pas mieux assurée. Pourtant, la plaine est desservie par deux branches de l'étoile ferroviaire de St-Etienne: la branche vers Clermont-Ferrand avec les gares de La Fouillouse, Andrézieux, Bonson ; et la branche vers Roanne avec les gares de Bouthéon, Veauche - St-Galmier, et Montrond.

Mais ces deux lignes ne sont pas électrifiées et le matériel roulant est vétuste<sup>44</sup>. Il s'ensuit un inconfort et une rapidité insuffisante qui rendent ce mode de déplacements inapte à concurrencer la voiture particulière. De même, les gares sont en général dépourvues d'éléments de confort et, surtout, de véritables parkings de rabattement.

Pourtant, un espoir était apparu lors de la phase d'élaboration du PDU (approuvé en mars 2000). Parmi les propositions, on trouvait un scénario dit "C" qui prévoyait notamment la valorisation des branches ferroviaires vers Veauche - St-Galmier et vers Bonson, ainsi que la création d'un pôle d'échanges d'intérêt régional proche de l'aéroport. Mais par souci financier et parce qu'il impliquait une extension du périmètre d'action de l'autorité organisatrice des transports urbains, ce scénario ne fut pas retenu.

A vrai dire, le développement ferroviaire en direction de la plaine du Forez paraît totalement subordonné aujourd'hui à celui de l'axe Firminy - St-Etienne - Lyon qui est jugé prioritaire<sup>45</sup>. Pourtant, on peut penser qu'une réelle opportunité d'installation d'un matériel type "tram-train" existe. La ligne de tramway de St-Etienne dessert l'axe sud-nord en traversant tout le cœur de l'agglomération. Son terminus actuel est à l'hôpital nord qui est proche de La Fouillouse. On peut donc tout à fait imaginer un pôle d'échanges à Andrézieux-Bouthéon à partir duquel on pourrait rallier le centre de St-Etienne sans rupture de charge.

---

<sup>42</sup> Cette liaison remonte aux années 60.

<sup>43</sup> Selon les moments, cette ligne emprunte soit l'A72 soit assure la desserte de La Fouillouse.

<sup>44</sup> La Région s'est néanmoins engagée dans un programme d'acquisition de matériel neuf pour les prochaines années.

<sup>45</sup> Sans doute parce que le poids des lignes en nombre actuel de voyageurs est très disproportionné.

Cette carence manifeste de planification des déplacements est d'autant plus préoccupante que l'A72 connaît une croissance importante du trafic et certains axes secondaires peuvent être saturés aux heures de pointe<sup>46</sup> (giratoire A72 - Andrézieux-Bouthéon ou entrée de Veauche par exemple). La déviation de la D498 et le nouveau pont sur la Loire qui seront mis en service dans les prochaines années ne pourront de ce point de vue que créer un afflux de circulation en ouvrant plus largement à la périurbanisation des secteurs comme ceux de St-Marcellin-en-Forez et de St-Bonnet-le-Château.

En matière de déplacements, le manque de planification est donc patent.

---

<sup>46</sup> Même si cette notion d'heure de pointe est sans doute appelée à se modifier avec la tendance à la désynchronisation des temps de travail et des temps urbains en général.

## **Annexe 1: Liste des personnes rencontrées**

M. Avitabile (Epures)

Mme Chavas (Conseil Général)

Mme Duplan (Epures)

M. Mouton (EPURES)

M. Grand (DDE)

Mme Hilaire (Comité d'expansion économique)

M. Magne (Conseil Général)

Mme Peyrache (CCI)

Mme Philippini (EPURES)

M. Prémillieu (SEDL)

M. Scalier (Conseil Général)

## **Annexe 2: Liste des ouvrages et documents consultés**

Enquête auprès des agriculteurs périurbains du Sud de la plaine du Forez. Synthèse des résultats. Epures, mars 2001.

Espace industriel de la plaine du Forez. Évaluation de l'impact général des contraintes externes. SEDL-Epures, 1997.

Cl. Crétin "St-Etienne n'est plus dans St-Etienne". Publications de l'Université de St-Etienne, 1995.

Élaboration du Schéma Directeur. SEPAS, décembre 1994.

St-Etienne 2000: 7 questions, une volonté. Epures, 1977.

Le Bois du Roi, extension Nord de la région stéphanoise. Concours d'idées. GEP-Epures, 1973.

St-Etienne vers l'avenir. Le livre blanc de la région stéphanoise. Epures, janvier 1971.

Recherche de l'emplacement d'une ville nouvelle au Sud de la plaine du Forez. DDE de la Loire, juin 1967.

# Monographie de l'ouest lyonnais

## Introduction

Le périmètre a été défini par référence au **découpage** retenu **pour le SDAU des coteaux du Lyonnais** et qui couvre - avec 26 communes - tout l'espace compris entre le SD de l'agglomération lyonnaise et les monts du Lyonnais.

Si on le compare avec les structures intercommunales existantes, on retient la totalité des communes de la **Communauté de communes des Vallons du Lyonnais**, (soit 9 communes<sup>47</sup>) et la **Communauté de communes du Pays Mornantais** (soit 16 communes<sup>48</sup>), auxquelles on a ajouté Montagny qui a demandé à participer au futur SD ou SCOT.

## 1. Historique et cadrage de l'évolution socio-économique

### 1.1 Historique du développement :

**1 – Un territoire doté d'une forte identité :** Le plateau de l'ouest lyonnais a des limites géographiques et topographiques nettes ; à l'ouest, il est séparé de l'agglomération lyonnaise par un ravin (correspondant à l'ancien cours du Rhône du temps de la dernière glaciation et occupé par les vallées de l'Yzeron et du Garon jusqu'à Givors au sud). A l'est, son territoire monte jusqu'à la ligne de crêtes des monts du lyonnais (à plus de 900 m.) et englobe les vastes pentes couvertes de bois et de prairies : il participe des monts du lyonnais par 4 communes dont le chef lieu est perché sur la crête (Yzeron, St-André-la-Côte, Riverie et Ste-Catherine). Enfin au sud, le plateau domine nettement la vallée du Gier.

Ce territoire a une bonne homogénéité avec ses villages groupés et ses grosses fermes isolées, parmi des terroirs agricoles occupés par une polyculture-élevage.

Une tradition catholique fortement ancrée et visible dans le paysage par ses vastes églises et son réseau de vieilles chapelles et de croix de pierre.

---

<sup>47</sup> Brindas, Grézieu la Varenne, Messimy, Pollionnay, Sainte Consorce, Saint Laurent de Vaux, Thurins, Vaugneray, Yzeron.

<sup>48</sup> Chassagny, Chaussan, Mornant, Orliénas, Riverie, Rontalon, Saint Andéol le Château, Saint André la Côte, Saint Didier sous Riverie, Saint Jean de Touslas, Saint Laurent d'Agny, Saint Maurice sur Dargoire, Saint Sorlin, Sainte Catherine, Soucieu en Jarrest, Taluyers.

# CARTE DES COMMUNAUTES DE COMMUNES



Source : IGN BD CARTOO

**2 – Une situation intermédiaire entre attraction lyonnaise et stéphanoise** : si la pression urbaine lyonnaise apparaît très sensible surtout dans la partie nord, où la coupure physique est la moins forte, toute une partie des communes du sud-ouest perchées au-dessus de la vallée du Gier sont attirées par les emplois des pôles de Rive-de-Gier, St-Chamond et même St-Etienne.

**3 – Un classement dans la ceinture verte de l'agglomération lyonnaise** : dans les années 1966-70, au moment des études de l'OREAM sur le schéma de la métropole Lyon – St-Etienne, la question a été posée de la possible localisation d'une ville nouvelle entre Lyon et St-Etienne et le site de ce plateau, notamment dans sa partie Sud (secteur de Montagny, Chassagny et St-Andéol-le-Château), de faible qualité agricole et bien localisée en bordure d'un axe de liaison entre les 2 pôles de la métropole.

Mais cette idée a été très vite abandonnée, sous la pression stéphanoise, refusant la création d'un pôle intermédiaire nouveau susceptible de porter concurrence à l'agglomération stéphanoise et de vider de sa substance économique et démographique l'ensemble du bassin stéphanois et la vallée du Gier : c'est pourquoi, il a été préféré d'envisager la création d'une ville nouvelle au débouché naturel du bassin stéphanois dans la plaine du Forez, dont le développement pouvait être contrôlé aisément par les collectivités locales (département et ville de St-Etienne).

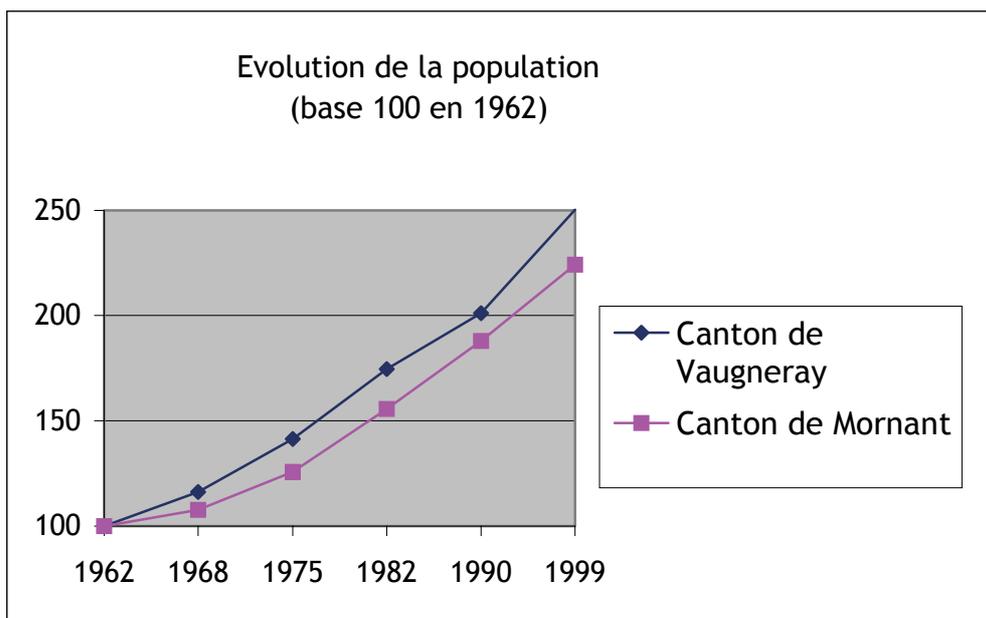
Une autre raison était la menace d'urbanisation pesant sur l'ensemble du plateau, au moment où l'Etat sous la pression de la profession agricole avait obtenu des aides importantes de l'Europe (via le FEOGA) pour réaliser un programme ambitieux de réseau d'irrigation (projet de 4 000 hectares) pour dynamiser l'agriculture locale : l'Etat aurait paru inconséquent de présenter 2 projets contigus aussi antagonistes ! Au final, ce programme d'irrigation confortait le projet de ceinture verte lyonnaise...

## **1.2 Cadrage de l'évolution socio-économique :**

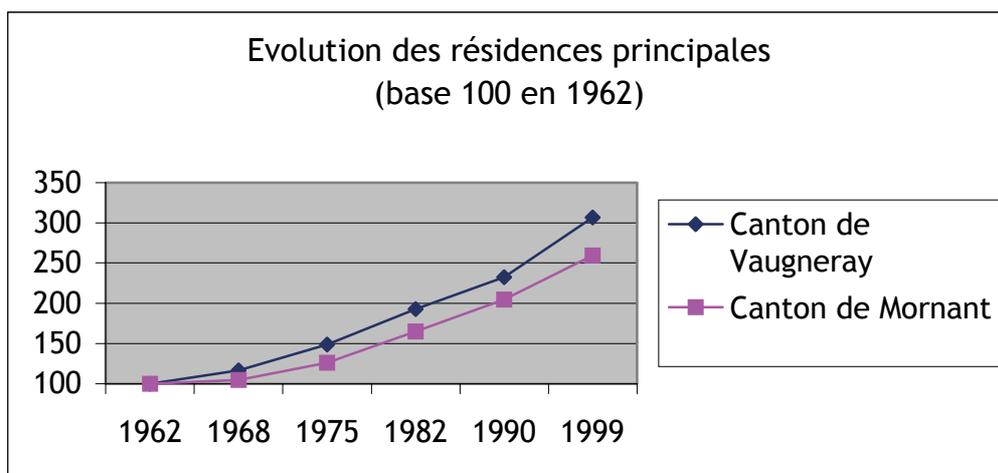
### **1- Evolution démographique et résidences principales**

Les évolutions sont rapides, surtout à partir de 1968, et globalement le canton de Vaugneray progresse plus fortement que celui de Mornant (depuis 1962, indice 250, contre 224). Le phénomène s'est encore accéléré depuis 1990, car la courbe se redresse.

La population totale atteint 48 132 habitants en 1999, contre 20 440 en 1962. A l'échelle de l'aire urbaine, si la croissance 1982-99 s'est limitée à 14 %, elle s'élève là à 43 % à comparer à la croissance plus forte encore de la partie hors Grand Lyon de l'aire urbaine (+ 56 %) !

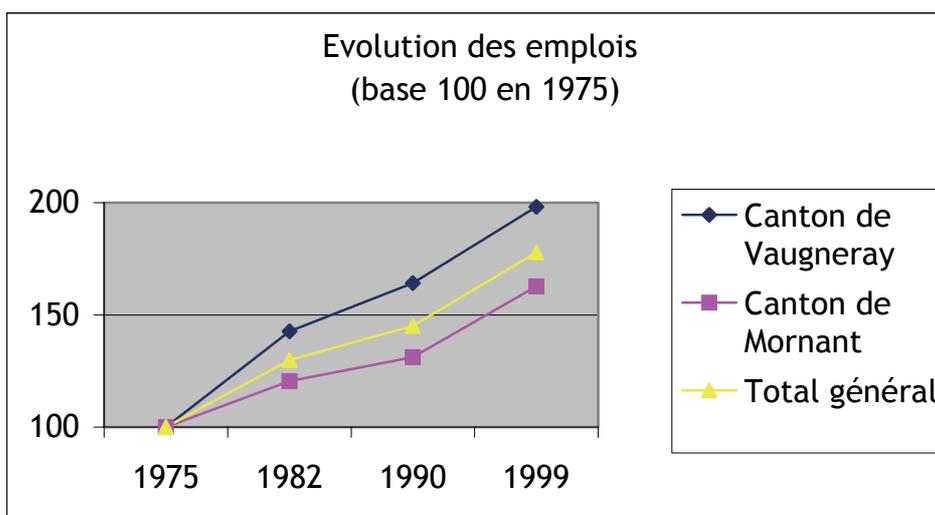


**La progression du nombre des résidences principales** a été encore plus rapide, puisqu'on observe plus d'un triplement des RP sur le canton de Vaugneray (307) contre 259 sur le secteur de Mornant. La quasi totalité de ce développement s'est opéré sous la forme d'habitat individuel.



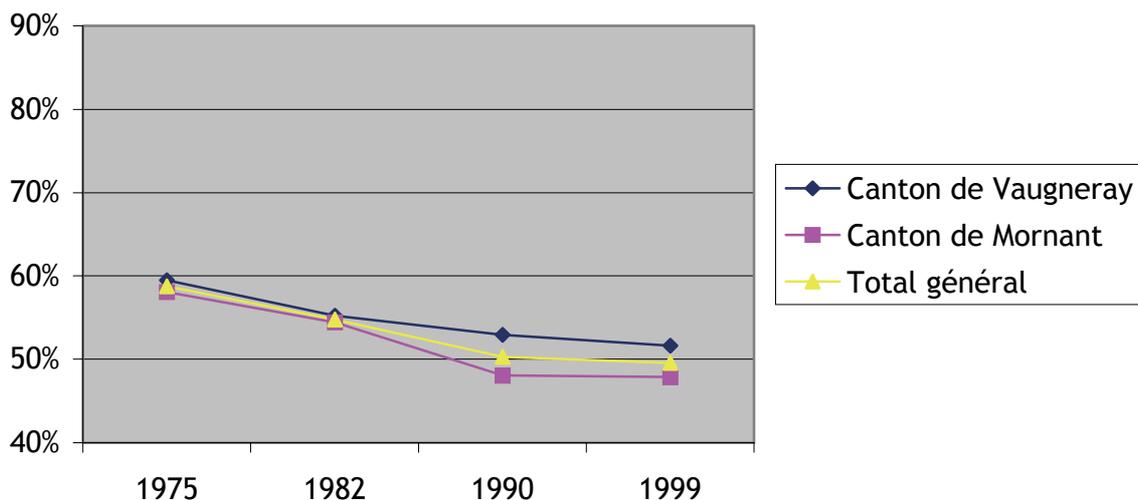
## 2- Attractivité économique du plateau lyonnais et relations avec les autres territoires

Parallèlement à l'arrivée de nouveaux ménages, l'ouest lyonnais a connu une augmentation du volume d'emplois recrutés sur place : avec une évolution moyenne de 178 % depuis 1975, le canton de Vaugneray prend la tête (indice 198) sur le secteur de Mornant (indice 163), mais les évolutions sont parallèles depuis 1990. Cette progression de 190 emplois par an sur 23 ans (+ 4 384 emplois), s'est réalisé soit par la création de zones d'activité (Mornant, Messimy), mais surtout de manière diffuse par l'implantation de petites entreprises (artisanat et commerces), répondant en partie à l'augmentation de la clientèle locale ; ces créations ont dû compenser la baisse régulière de l'emploi agricole.



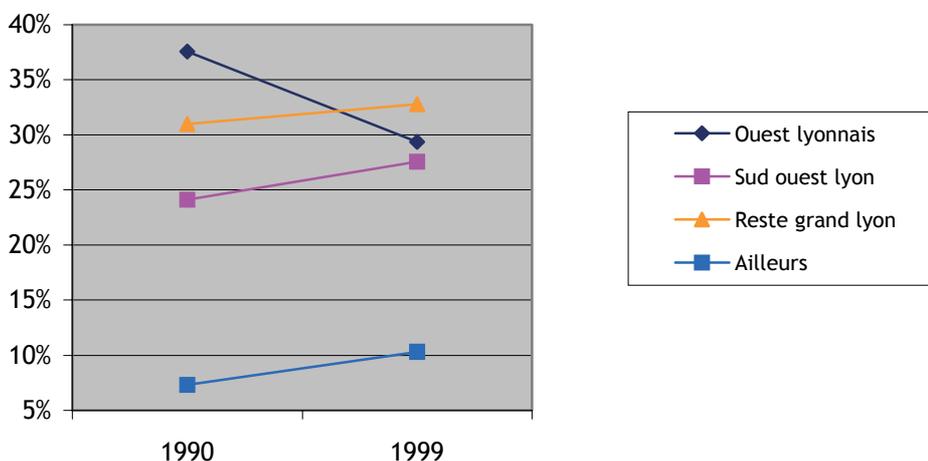
Cette évolution favorable a permis de stabiliser le rapport entre emplois et actifs, qui montre une très forte dépendance du pôle d'emplois lyonnais voisin. Par rapport à une situation d'équilibre égale à 1, on est passé en moyenne de 0,59 en 1975 à 0,50, avec une situation un peu plus favorable sur Vaugneray (0,52) que sur Mornant (0,48). Enfin, sur la période récente 1990-99, la situation est restée stable, malgré l'amplification du phénomène de péri urbanisation.

### Evolution du rapport des emplois aux actifs résidents



**Où travaillent les actifs résidents dans l'ouest lyonnais ?** Sur une période courte de 9 ans, on constate une forte évolution des parts de marché des différents pôles d'emploi de l'aire urbaine.

### Lieux de travail des résidents de l'ouest lyonnais (en part relative)



Le **premier constat**, c'est la rupture croissante du lien existant entre les actifs et les emplois de l'ouest lyonnais : on passe de 38 % à 29 % d'actifs employés sur place.

Le **deuxième enseignement**, c'est le poids (28 %) et la progression (+ 3,5 points) des actifs employés sur les territoires proches (Sud-ouest de Lyon, avec l'agglomération de Givors), où l'emploi se développe et profite à ces actifs, localisés sur les communes contiguës ou très proches.

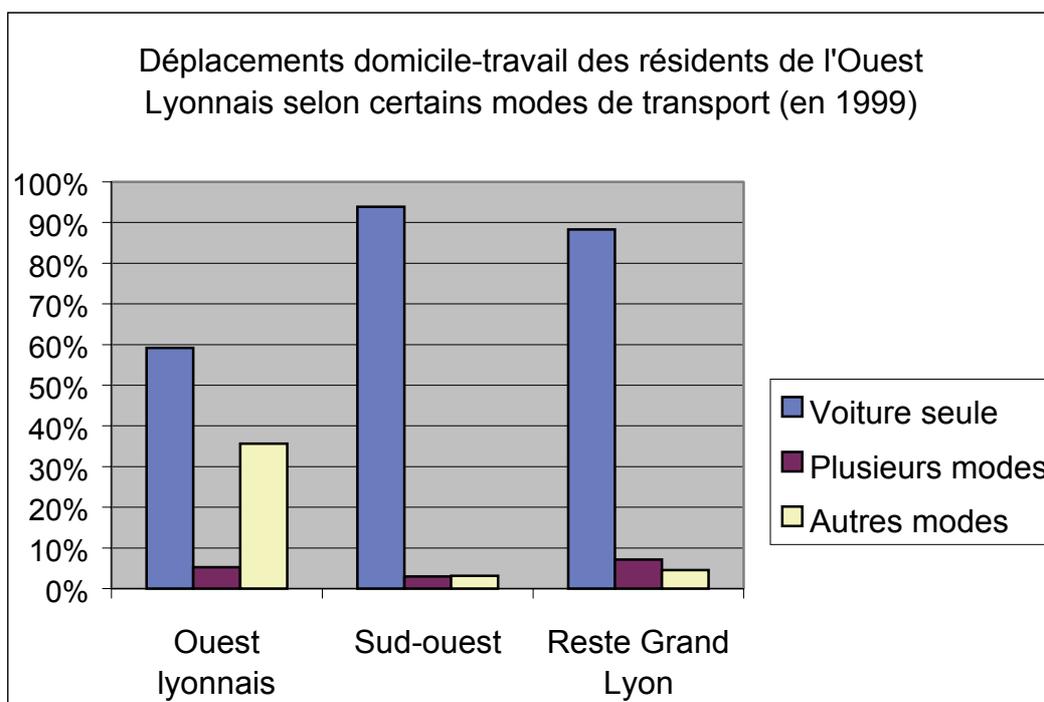
L'attraction du reste de Lyon progresse, mais moins fortement (+ 2 points) et une diffusion des lieux d'emplois est un phénomène général.

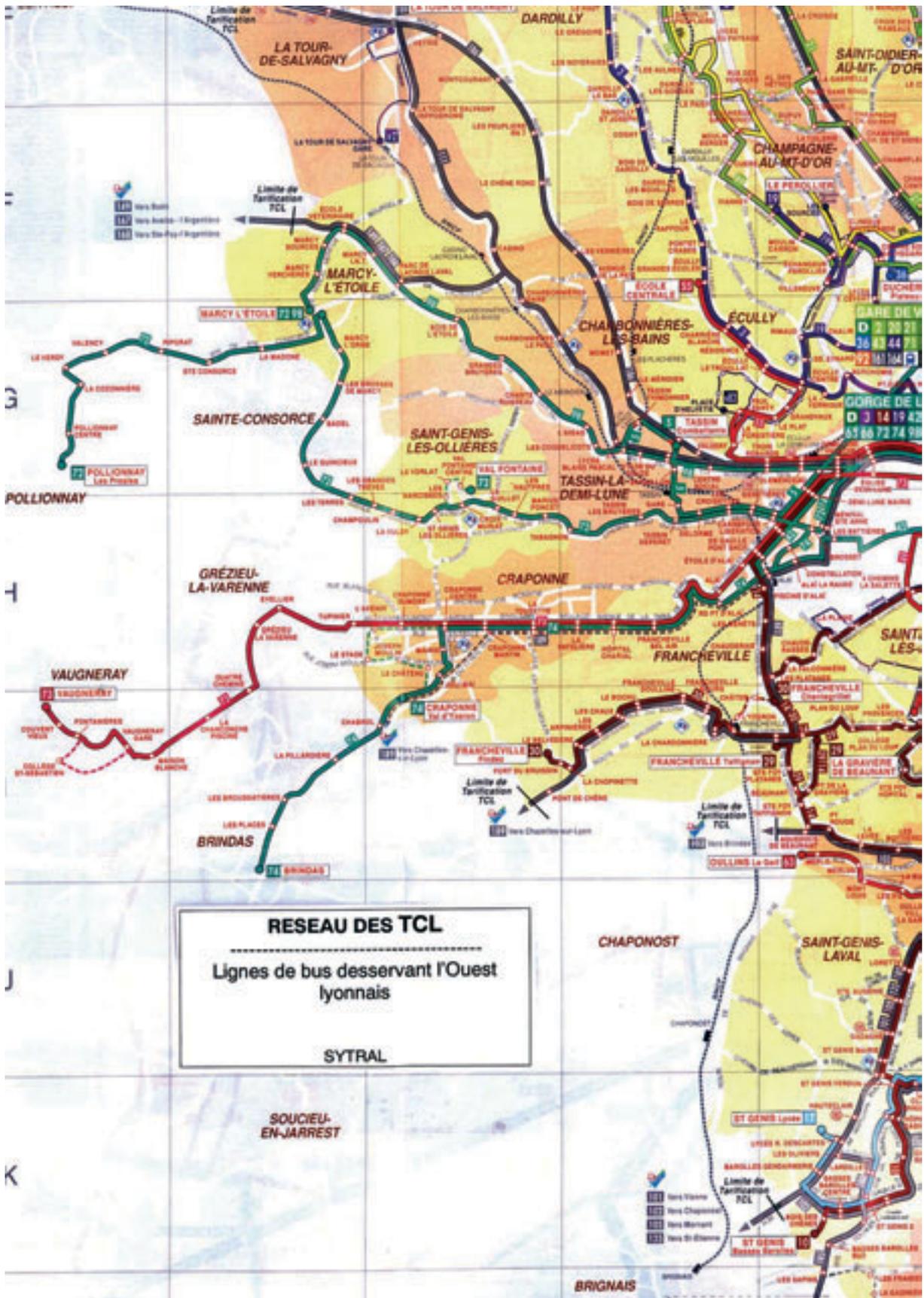
En **conclusion**, on peut considérer que l'**ouest lyonnais fonctionne de plus en plus comme le secteur de développement résidentiel d'accompagnement** de la partie sud-ouest de l'agglomération lyonnaise, qui représente un bassin de plus de 70 000 emplois : au total en comptant les emplois du secteur Sud-Ouest occupés par les résidents de l'ouest, on arrive à une situation assez équilibrée, où 57 % des actifs travaillent dans une relative proximité de leur lieu de résidence.

### 3- Mode de transport utilisé pour les relations domicile-travail

Les comportements des actifs sont très différents selon leur lieu d'emploi :

- Les actifs restant travailler sur leur secteur utilisent souvent d'autres modes (marche à pied ou 2 roues ou TC, soit 36 %) que l'automobile ;
- Les actifs travaillant sur les communes du sud-ouest utilisent préférentiellement l'automobile (94 %, car absence de problèmes de circulation et de stationnement) ;





- Les actifs travaillant sur le reste de l'agglomération lyonnaise (surtout Lyon-Villeurbanne), utilisent moins leur voiture (88 %) et combinent plusieurs modes (VP + TC), dans des pratiques déjà anciennes : en matière de transport collectif, l'offre reste modeste avec le réseau départemental ; il faut cependant insister sur les liens de plus en plus étroit avec le réseau TC lyonnais : notamment la prolongation ancienne de la ligne 72 des TCRL jusqu'à Pollionnay et la mise en service relativement récente (années 90) de la ligne SNCF Brignais - Gorges de Loup et des lignes bus TCRL 73 (Vaugeray) et 74 (Brindas). Mais une grande partie du rabattement VP-TC se porte sur les terminus des lignes principales aux fréquences fortes sur les communes de St-Genis-Laval, Francheville et Craponne.

Dès les années 1983-84, le CETE de Lyon avait enquêté sur les pratiques d'échanges VP-TC, développées déjà sur les communes situées au terminus des principales lignes de bus de l'agglomération lyonnaise : les lieux d'enquête étaient St-Genis-Laval (ligne 10), Francheville (30) et Craponne (73). En même temps des pratiques commerciales avaient été détectées (Etude CETUR : Pratiques d'échanges VP-TC et activités commerciales).

## **2. Les atouts pour assurer cette maîtrise**

### **2.1 Une gouvernance forte et structurée :**

Le territoire d'étude correspond sensiblement au découpage des 2 cantons de Mornant (13 communes) et de Vaugeray (9 communes et 3 communes du canton de Givors) ; et il faut savoir que dans ce secteur comme dans l'ensemble des espaces ruraux du grand Ouest du département du Rhône, le rôle de force d'entraînement joué par les conseillers généraux a toujours été important, d'autant que l'ancien maire de Mornant, M. Palluy a été durant longtemps président du Conseil Général du Rhône.

#### **1- Une coopération intercommunale établie dès 1967-68**

Il apparaît que ce territoire a bénéficié d'une réflexion engagée depuis longtemps dans le cadre de structures communes, mises en place dès la fin des années 60 : en effet en 1967-68, deux SIVOM (Pays Mornantais et Monts du Lyonnais) ont été créés sur le territoire des 25 collectivités locales avec des vocations multiples dépassant la simple gestion de réseaux (élaboration d'une charte intercommunale avec la Région en 1988-89)...

## **2- Mise en place d'une structure permanente : le SIVOM de la CRCL (octobre 1989)**

Prenant le relais des 2 SIVOM existants, cette structure a été mise en place après l'approbation du Schéma Directeur et au moment de la finalisation de la charte intercommunale : au-delà de la phase de réflexion, il s'agissait de mettre en œuvre les actions prévues dans ces 2 procédures.

La **Communauté Rurale des Coteaux du Lyonnais** regroupe 26 communes (sur 300 Km<sup>2</sup>) et rassemble aujourd'hui 49 500 habitants.

Par ses compétences, il s'agit d'une structure de réflexion et de soutien à la mise en œuvre des politiques communes (Planification SD et charte ; activités culturelles, industrielles et commerciales, agricoles et forestières, tourisme et aménagement rural) ; elle n'a donc pas de vocation opérationnelle.

Le territoire couvert par le SIVOM correspond aux 2 cantons de Mornant et Vaugneray, étendu à 4 communes extérieures.

C'est une structure originale, du fait de l'étendue de son périmètre, de sa préoccupation constante d'assurer un développement équilibré du territoire et de sa contribution à une cohérence d'ensemble des politiques locales (suivi des POS, lancement d'OPAH et ORAC intercommunales, diagnostic détaillé de l'agriculture en cours...)

Cette instance a joué un rôle de sensibilisation des élus et des partenaires sur les questions de développement et de planification ; elle a été le lieu où forger une volonté commune malgré la diversité du territoire et des enjeux et intérêts des différentes collectivités.

Aujourd'hui, elle est arrivée à la fin de sa course et devra transmettre le témoin à une nouvelle structure sur un territoire plus étendu...

## **3- La création de 2 Communautés de communes (1996)**

Dans le cadre de la loi Chevènement, les communes ont été incitées à se regrouper pour gérer en commun leurs politiques d'investissement et de projets.

Jusqu'à maintenant, ces compétences étaient maintenues au niveau de chaque commune et il n'y a pas eu de concurrence avec le SIVOM. Mais la question n'a semble-t-il pas été posée de transformer le SIVOM en Communauté de Communes...

C'est tout naturellement que les limites des CC se sont calquées sur le territoire des cantons de Mornant (COPAMO) et Vaugneray (CC des Vallons du Lyonnais). Leur création date de décembre 1996.

## **4- L'élargissement du périmètre de concertation : ACOLADE et ALCALY**

A partir de mars 1999, les communes du plateau lyonnais s'associent avec le Pays de l'Arbresle au nord dans un plus vaste périmètre pour préparer

le futur Contrat Global de Développement avec la Région (périmètre de 48 communes représentant un territoire double en surface et un poids de population de 100 000 habitants) et constituent "l'association du Pays des Coteaux du Lyonnais pour l'Aménagement et le Développement".

En février 2000, pour faire face aux projets autoroutiers de l'Etat de Contournement Ouest de Lyon (COL) et de l'A45, l'ensemble de ces communes se regroupent avec le parc du Pilat et le pays de Condrieu dans une nouvelle association «Alternatives au contournement ouest de Lyon», couvrant 100 communes sur quatre départements.

Chronologie des actions intercommunales	
	1967-68 – Création de 2 SIVOM
SDAU	1974 – Arrêté préfectoral délimitant le périmètre du
	1983 – Approbation du SDAU de l'Ouest Lyonnais
	1986 – Approbation du SDOL révisé
	1988 – Mise en place d'une Charte Intercommunale de Développement et d'Aménagement
	1989 – Création du SIVOM de la Communauté Rurale des Coteaux du Lyonnais
	1999 – Mise en révision du SDOL
d'ACOLADE	1999-2001 – Elaboration du contrat d'objectifs
de COL	2000 – Création de l'association ALCALY, face au projet
futur SCOT (périmètre et	2001 – Définition de l'organisation du
	structure intercommunale)

**Ces instances de concertation et de réflexion ont contribué à la création d'outils de planification.**

## **2.2 La mise en place précoce de documents de planification et de politiques contractuelles**

### **1- Le premier schéma directeur de l'ouest lyonnais (1980-83)**

Dès 1974, et parallèlement à la réflexion engagée sur l'agglomération lyonnaise, les communes de l'Ouest lyonnais - conscientes des enjeux pesant sur leur territoire - souhaitent engager une réflexion commune sur leur avenir (arrêté préfectoral du 17 juillet 1974).

L'élaboration active du SDAU s'est étalée sur une période de 3 ans de 1980 à 1983 et s'est accompagnée d'une concertation avec les forces vives du territoire à travers la **création de la CLAU** (Commission Locale d'aménagement et d'Urbanisme) présidée par le Préfet.

**Pourquoi un SDAU ?** Au moment où se mettaient en place les nouveaux documents d'urbanisme, définis par la Loi d'Orientation Foncière du 31 décembre 1967, et où le Schéma de l'OREAM était approuvé et prévoyait la création d'une ceinture verte autour de l'agglomération lyonnaise, avec le report de la croissance au-delà sur 2 villes nouvelles localisées dans le grand Est lyonnais, le nouveau SDAU promu par les services de l'Etat (Equipement) devait encadrer la réalisation des futurs POS, qui eux-même succédaient aux anciens plans d'urbanisme sommaires : ces plans étaient caractérisés par le laxisme en matière de protection des espaces naturels et agricoles (la Zone rurale ordinaire autorisait une tolérance résidentielle équivalente à la zone NB des POS).

### **Les objectifs prioritaires du SDAU**

Les objectifs affirmés dans le SDAU (approuvé le 15 février 1983) étaient centrés sur le **maintien du caractère rural, sur une autonomie renforcée, en matière d'équipements et d'emplois et sur la maîtrise du développement avec revitalisation des centres traditionnels** ; voici la rédaction des cinq objectifs :

1. Endiguer le phénomène de banlieue pour éviter que se créent des communes dortoirs ;
2. Affirmer une meilleure autonomie de vie du plateau lyonnais en matière d'emplois, d'enseignement, de loisirs ;
3. Maintenir le caractère rural du secteur ;
4. Elever le niveau de services par une progression raisonnable de la population ;
5. Revitaliser les centres traditionnels (bourgs, villages, hameaux) par une rénovation de l'habitat ancien et une restructuration et une modernisation des commerces, de l'artisanat, des services.

Le résultat obtenu sur ce territoire doit être comparé au bilan des différents Schéma directeurs mis en chantier sur la région urbaine de Lyon - St-Etienne et dont :

- Seuls ceux de Lyon (1977) et de l'Isle-d'Abeau ont été conduits jusqu'à leur approbation.

## **2- Généralisation des POS sur le territoire**

Les POS des 25 communes ont été mis à l'étude et approuvés sur la période 1970-1985, et actuellement l'ensemble des communes disposent d'un POS, dont la compatibilité est assurée avec le SDAU originel : ce

suivi a été assuré dans un premier temps par chacun des 2 SIVOM existant, puis à partir de 1989 par la CRCL.

Ainsi, la philosophie initiale du schéma directeur a été maintenue dans les POS à travers les diverses modifications.

### **3- Les évolutions du schéma directeur**

Aussitôt l'approbation du SDAU (1984), une procédure de mise en révision a été engagée par les communes pour pouvoir modifier le tracé d'un axe structurant Nord-Sud (CD30 amélioré), permettant de faciliter les relations entre les différentes parties du territoire : cet axe correspond à une volonté de renforcement de l'autonomie interne selon un axe Nord- Sud qui s'oppose à la demande de liaisons Est-Ouest en direction de l'agglomération lyonnaise. A la suite des délibérations concordantes des 25 communes demandant :

1. La mise en révision du Schéma Directeur
2. La reconduction du périmètre du SDAU initial
3. La création d'un Syndicat Intercommunal d'Etude et de Programmation (SIEP) : un arrêté préfectoral (en date du 12 octobre 1984) a été pris portant création du SIEP.

La révision a consisté essentiellement dans les modifications suivantes :

1. Modification du tracé du CD 30 sur Messimy
2. Suppression du tracé de l'autoroute A45 sur le schéma long terme, qui ne figurait plus sur le Schéma Directeur des Autoroutes
3. Création de zones artisanales au niveau communal, en complément des zones industrielles intercommunales existantes ou en projet.

Ce Schéma Directeur de l'Ouest Lyonnais a été approuvé le 20 juin 1986.

**En dehors des 3 modifications ci-dessus, ce Schéma conservait intégralement les mêmes hypothèses démographiques (doublement de la population à long terme), avec la même extension des périmètres d'urbanisation.**

**Sur le même périmètre, en 1988, une Charte intercommunale de Développement et d'Aménagement reprenait les mêmes objectifs et débouchait en 1991 sur un contrat de pays passé avec le Conseil Régional Rhône-Alpes.**

Enfin en 1999, les 25 communes ont demandé la révision du SDOL, la plupart des POS éprouvant des difficultés à intégrer leurs objectifs et prévisions dans les orientations du Schéma Directeur. La commune de Montagny, antérieurement rattachée au SD de Vienne - Givors a demandé son rattachement à ce Schéma.

#### **4- L'élargissement du périmètre de concertation : ACOLADE et le Contrat Global de Développement (1999-2001)**

La Région Rhône-Alpes a imposé à ce secteur de l'Ouest Lyonnais de se rassembler dans un cadre plus large pour passer un contrat global de développement.

Ainsi une association des collectivités locales réalisée sur la base des Communautés de Communes existantes (dont le SIVOM s'est retrouvé exclu) a dû être formée pour préparer sur la période 1999-2001 ce programme d'actions.

Mais on retrouve dans ce travail de réflexion (voir le rapport Contrat d'objectifs des Coteaux du Lyonnais de février 2001) une continuité avec les orientations définies au SD depuis 1983.

#### **5- Des actions communes menées en politique de l'habitat**

Un certain nombre d'actions ont été initié par la CRCL sur l'ensemble des 26 communes de son territoire ; on peut notamment citer :

- Deux **OPAH intercommunales** (1990-94 et 2000-2003) pour inciter à la réhabilitation du logement privé des bourgs et favoriser la mixité sociale (développement du parc locatif), face à la pression de l'habitat pavillonnaire en accession et à la montée des prix du foncier. Si la première OPAH a permis la réhabilitation de 1.100 logements sur 4 ans en apportant un volume de travaux important aux entreprises locales, la 2<sup>ème</sup> OPAH est orientée sur le conventionnement du parc privé locatif et la production de logements sociaux
- Une **ORAC** en cours (depuis 1998) sur le périmètre du SD, s'applique de manière complémentaire à la rénovation des locaux artisanaux et commerciaux et concerne 1 400 entreprises.

**Bilan** : depuis une trentaine d'années, ce territoire a fait preuve de cohérence et de continuité dans la gestion de son territoire, quelques soient les aléas intervenus entre-temps et notamment il a démontré :

- La préoccupation de conserver son identité en évitant de devenir une banlieue de l'agglomération lyonnaise,
- La volonté de maîtriser le développement de l'urbanisation,
- Le souci d'assurer le maintien et la protection d'une agriculture performante.

**Ces objectifs définis dans le premier SDAU, se retrouvent dans les différents contrats et chartes mises au point dans le temps, et notamment dans le contrat d'objectifs de 2001 qui engage les 26**

**communes dans un groupement plus large - celui d'ACOLADE - et qui réaffirme parmi ses principaux objectifs :**

- Volonté affichée d'un développement limité aux villages ("une organisation maîtrisée autour d'un concept de «village densifié»")
- Maintien des surfaces agricoles actuelles ("pérenniser la vocation du foncier agricole")

## **2.3 Une agriculture confortée par des investissements publics**

Le monde agricole va participer à la gouvernance de ce territoire, en raison de toute une série de critères, qui vont en faire des partenaires à part entière.

**1- Une forte tradition rurale et agricole et un poids économique et politique du monde agricole :** l'agriculture reste encore un des principaux pourvoyeurs d'emploi localement, puisqu'elle représente un quart des emplois locaux (soit 11 % de la population active et environ 2 300 personnes).

Le plateau lyonnais se trouve dans une région agricole (avec les Monts du lyonnais) fortement imprégnée d'une culture catholique, qui a contribué à la formation des hommes (mouvement J.A.C.) et au renforcement de sa solidarité interne (coopération) : ces agriculteurs ont longtemps siégé dans les conseils municipaux, où ils ont pu faire valoir leurs droits et assurer une pérennité de l'agriculture, notamment dans les POS.

**2- Un effort d'équipement collectif à la fin des années 60 :** dans le but de renforcer le poids de l'agriculture et de faire pièce à la pression urbaine liée à la proximité de Lyon, la puissance publique, à la demande de la profession agricole a assuré la mise en place d'un **réseau collectif d'irrigation** (à partir du Rhône) financé par des crédits nationaux et européens (FEOGA) et portant sur 3 000 hectares (4 000 initialement prévus) dont 2 310 sur ce territoire ; depuis cette période, des actions complémentaires en irrigation collective et individuelles ont été développées à partir de lacs collinaires (sur 400 hectares de plus).

Cette action a été suivie (durant les années 70) par la mise au point de **documents de planification (SDAU, POS)** générant un droit des sols stables et garantissant la pérennité d'espaces agricoles cohérents ; ces nouveaux outils de planification succédaient à des plans sommaires d'urbanisme peu protecteurs de l'espace agricole (statut de la zone rurale ordinaire correspondant à la définition de la zone NB des POS).

**3- Le développement d'une agriculture de qualité bien adaptée à sa proximité urbaine :** le département du Rhône est remarquable par la diversité de son économie agricole, qui se répartit en 4 activités performantes de poids économique comparable ; outre le vignoble du

Beaujolais, on rencontre la polyculture avec élevage laitier (Ouest du département), la grande culture céréalière (Est lyonnais) et les **cultures spécialisées (arboriculture et maraîchage)**. Si toutes ces productions sont présentes sur le Plateau lyonnais, ce sont les cultures spécialisées qui dominent et ont permis de **développer la vente directe** (qui concernent sur l'ensemble du département un millier d'exploitations), en profitant de la proximité d'un marché de plus d'un million d'habitants. Cette diversité des productions agricoles est adaptée à la variété des terroirs et au maintien de paysages différents, mais aussi à la maîtrise de l'ensemble de l'espace agricole.

Durant la période 1970-2000, on a assisté à une évolution sensible des surfaces cultivées, signe d'une intensification de la production, du fait du développement de l'irrigation :

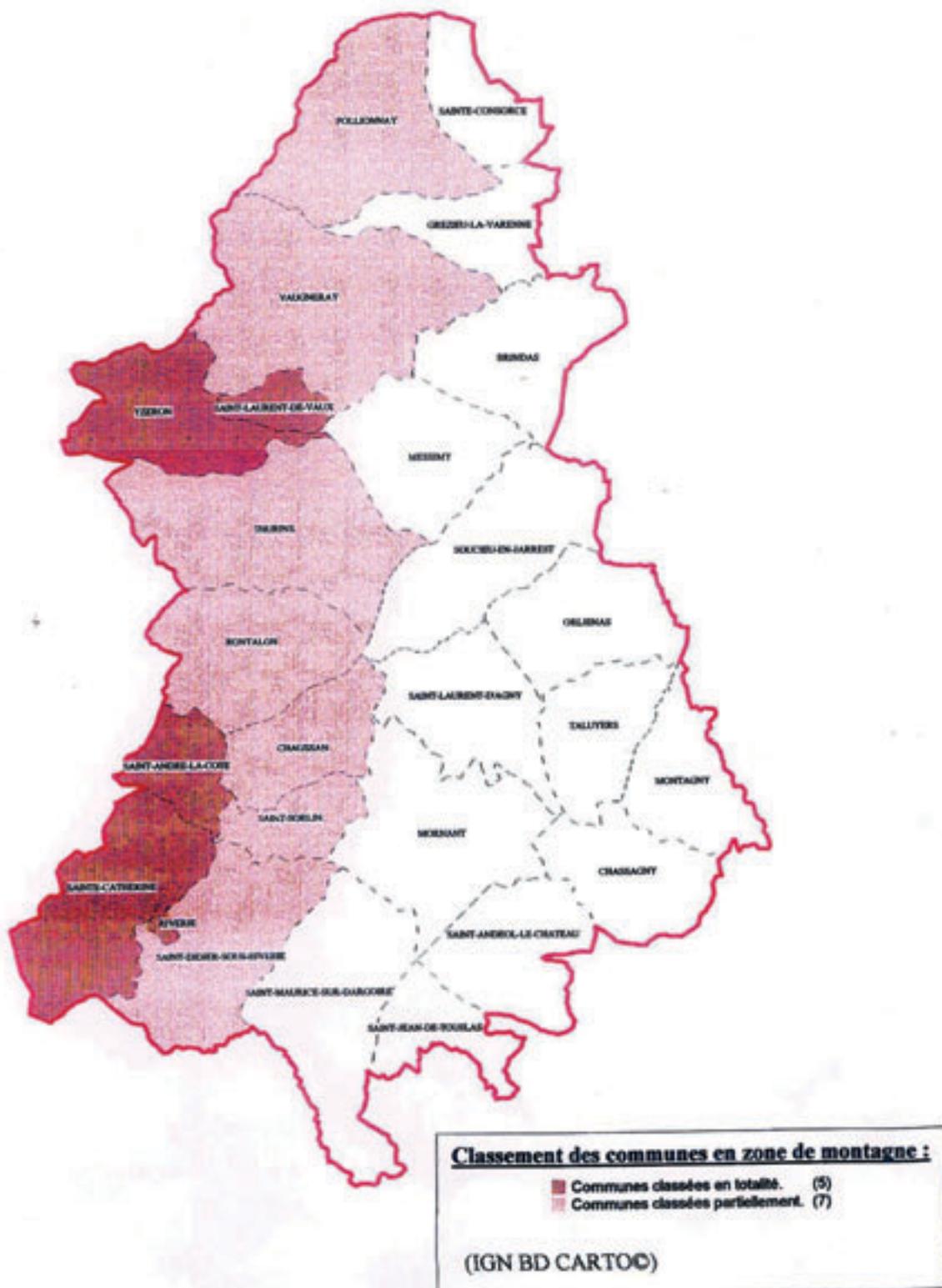
- **Surfaces irriguées** : 180 ha (1970), 1 452 ha (1979), 1 849 ha (1988) 2 710 ha (1992), qui correspondent à 18 % de la SAU.

Les effets de l'irrigation entre autres causes se sont traduits par :

- **Une amélioration des productions existantes** (en rendement et en qualité), avec une augmentation des surfaces des vergers (6 espèces) : 1 200 hectares en 2000 (soit 9 % de la SAU),
- **Une diversification des productions** : développement de cultures légumières de plein champ, de cultures maraîchères et horticoles (serres) et de pépinières : les surfaces en serres représentent un élément important du paysage.
- **Une spécialisation des exploitations** : en 1972, les exploitations pratiquaient un système polyculture-élevage laitier, avec en complément les fruits, les légumes pour la vente directe et la vigne ; depuis, on observe une orientation nouvelle soit vers un système à élevage laitier prédominant avec cultures irriguées (maïs ensilage), soit vers un système fruitier prédominant, soit encore vers un système avec cultures légumières et maraîchères et depuis peu le re-développement de la vigne de qualité (AOC coteaux du lyonnais).
- **Une optimisation des conditions commerciales et techniques** : grâce à l'augmentation de la qualité des cultures fruitières, permise par l'irrigation, l'exportation a été possible ; la société coopérative SICOLY est une véritable PME, qui rassemble plus de 200 producteurs représentant une surface de verger de 760 hectares, et exporte jusqu'à 30 % de sa production.

# CLASSEMENT DES COMMUNES DU SCHEMA DIRECTEUR DE L'OUEST LYONNAIS EN ZONES DE MONTAGNE

(Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985)



## 2.4 Un patrimoine paysager contraignant pour le développement urbain

### 1-Les atouts de ce territoire

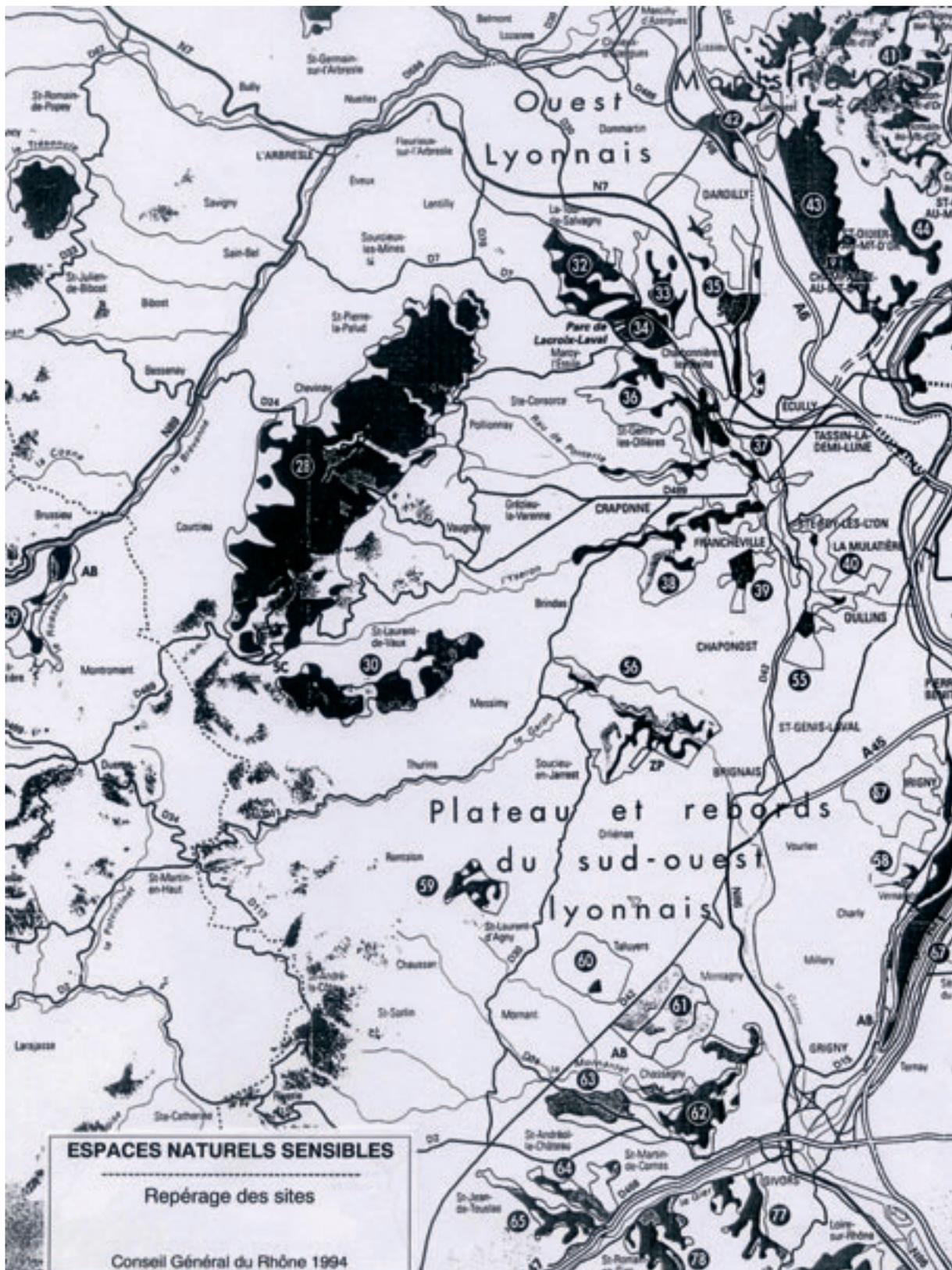
- **un relief compartimenté**, rend plus malaisée une urbanisation continue du territoire ; c'est ce qui lui confère sa diversité : à **l'ouest**, le plateau est séparé de l'agglomération par les vallées profondes de l'Yzeron et du Garon (coupure Nord-Sud), qui créent ensuite sur le plateau des ruptures Est-Ouest en formant des vallées encaissées, voire des gorges aux flancs boisées et naturellement protégées de l'urbanisation (enclavement et pentes).

A **l'est**, les contreforts des monts du lyonnais sont orientés Nord-Sud, puis SO-NE au dessus de la vallée du Gier, et une série de lignes de crêtes est-ouest isolent des hautes vallées et constituent des territoires distincts et séparés entre eux par des pentes boisées.

- **Un milieu naturel très riche** : les surfaces boisées sont fortement représentées, mais sans avoir un intérêt économique, comparable aux monts du Beaujolais, ce qui maintient des boisements naturels de chênes, de châtaigniers et de pins, plus accueillants pour les promeneurs ou randonneurs ; on y trouve une faune sauvage variée. Ces massifs boisés sont souvent protégés dans les POS par un classement en zone ND, assorti de la qualification d'espaces boisés classés, qui soumet à autorisation tout déboisement. Ces espaces ont fait l'objet de différents inventaires au titre des ZNIEFF ou des Espaces Naturels Sensibles (par le département). Autour de Montagny, Chassagny et Taluyers, on rencontre aussi des landes protégées par un arrêté de protection de biotopes (210 hectares).
- **Des zones de montagne, un atout supplémentaire pour l'agro-tourisme** : le classement de près de la moitié des communes en zones de montagne (5 communes en totalité et 7 partiellement) contribue à maintenir sur toute la partie occidentale du territoire, son caractère rural en limitant les constructions autour des bourgs et hameaux existants : ainsi des activités de loisirs se sont localisés au pied du massif, telles que centres équestres, location de VTT, itinéraires de randonnée, gîtes d'étape, fermes-auberge ; des actions d'entretien et de mises en valeur (jalonnement,...) sont mises en œuvre par des collectivités (communes et CRCL) ou des associations (ARAIRE, SECIRELY).
- **Un patrimoine historique varié** : un patrimoine architectural important est constitué de **bâtiments religieux** (circuit des églises romanes) localisées surtout dans la partie sud du territoire, qui a moins subi les effets du développement économique et démographique du 19<sup>ème</sup> siècle, qui a entraîné

leurs démolitions et reconstructions d'églises : ces édifices sont tous inscrits ou classés, ce qui impose une protection (visa de l'Architecte des bâtiments de France) pour tout permis de construire d'un bâtiment situé dans son champ de visibilité et est un élément de maintien du caractère historique des villages.

Comme **bâtiments civils**, on compte plusieurs châteaux ou maisons fortes et de nombreuses **fermes à cour fermée**, dispersées dans la campagne ou présentes dans les villages ou hameaux sont des témoins de l'organisation traditionnelle de l'agriculture, basée sur la polyculture-élevage laitier.



Le **patrimoine archéologique** est remarquable et dispersé dans la campagne (sur une vingtaine de kilomètres) avec le réseau des aqueducs romains du Gier et ses ouvrages d'art nombreux, qui traversent les nombreuses vallées profondes sur le plateau en direction de l'ancien Lugdunum.

Au total, la surface couverte par des boisements et par des mesures de protection est importante et contribue à conserver de vastes paysages naturels.

## 2-Des moyens de protection à développer

- \*Les ZNIEFF, sans portée juridique
- \*Les arrêtés de protection de biotopes
- \*Les ENS et la protection du patrimoine paysager
- \*La réglementation sur les boisements
- \*Les contrats de rivière
- \*La protection des monuments historiques et des sites
- \*L'application de la Loi Montagne

A travers les **Espaces Naturels Sensibles**, le Département et les communes disposent d'un moyen d'intervention indirect (classement de ces territoires en zone ND ou NC) et aussi direct par la gestion du droit de préemption par ses propres moyens ou par délégation du droit aux communes. Cet inventaire des espaces sensibles du département a été adopté le 23 mai 1993 : il est réparti en 9 zones de surface variable et représente une superficie totale de 7 750 hectares environ, dont un tiers est boisé et le reste classé dans les POS en NC ou ND.

Le département propose notamment aux collectivités désireuses de se rendre propriétaires de certains de ces espaces d'apporter 50 % du montant de l'acquisition sous forme d'une subvention aux communes.

## 2.5 Un développement des services et de l'artisanat

En dehors de l'implantation de moyennes ou grandes entreprises (telle Boiron à Messimy) sur des zones d'activité récentes, ce qui fait l'originalité de l'activité économique de ce territoire, c'est l'existence d'un tissu d'entreprises artisanales (soit 60 % des entreprises sur un total de 1 500), diffuses au cœur ou à proximité des bourgs et qui emploient une bonne partie des salariés locaux : ces entreprises travaillent sur le marché local, mais plus encore sur le marché de l'agglomération lyonnaise : leur localisation actuelle traduit leur goût pour ce territoire et le moindre coût d'installation. La création nette de 4 400 emplois depuis 1975 est à mettre en lien étroit avec ce développement du tissu artisanal.

**Conclusion** : si ce territoire peut apparaître atypique par rapport à d'autres espaces péri-urbains, on peut s'interroger sur la mise en œuvre réelle de ces politiques et sur leurs effets :

- Les objectifs du SDAU initial ont ils été respectés dans la durée ? on peut remarquer que les POS ont repris les options du SDOL, puisque les espaces classés en zone NC (73 %) et ND représentent 86 % des surfaces ; et que les surfaces en zone NB (zone à tolérance résidentielle, bon indicateur de la volonté de maîtrise des POS, reste limité entre 0 et 5 % de l'espace sur toutes les communes, sauf à Brindas (13 %) qui a connu des démêlés historiques avec le Conseil d'Etat pour son premier POS.
- Le territoire ne souffre-t-il pas d'un déséquilibre croissant dans le :
  - + domaine de l'urbanisation (rythme, consommation foncière...)
  - + l'équilibre emplois/actifs
  - + l'évolution de l'agriculture ?

### 3. Les obstacles à une bonne gestion du territoire périurbain

#### 3.1 Un territoire sous pression urbaine (surtout depuis 1990)

##### 1- Une forte consommation de terrains pour l'accueil de l'urbanisation

La demande de révision du SDOL est liée à la saturation actuelle des POS et à des problèmes de compatibilité POS-SDOL qui commencent à apparaître sur le territoire. Actuellement les objectifs de capacité du SDAU d'origine ne sont pas complètement atteints : à l'horizon 2010, il était prévu une population de 52 000 habitants répartis entre 3 secteurs (soit 25 communes) :

- Secteur Nord : 14 600 H à comparer aux 17 035 habitants du RGP 1999
- Secteur Centre : 12 900 H aux 9 257 H
- Secteur Sud : 24 500 H aux 19 518 H.

Au total la population 1999, sur le même périmètre, totalise 45 810 habitants, soit 6 000 de moins que l'objectif 2010 ; c'est sur le seul secteur Nord qu'on enregistre une assez forte dérive (+ 2 500 H). Ainsi, au total le bilan reste mitigé et l'analyse doit aller au-delà de ce simple suivi de l'évolution démographique...

##### 1-1 Une forte consommation de terrains pour l'accueil de l'urbanisation : cela se traduit de différentes manières :

- **La construction de logements neufs en individuel sous forme de lotissement ou en diffus** : dans l'aire urbaine de Lyon, le poids du périurbain (hors Grand Lyon) représente en 1998 le tiers de la construction neuve totale ; il s'agit essentiellement de logements individuels (à 81 %) et sur l'ensemble de l'aire urbaine, la tendance est à la baisse du collectif (70 % en 1995 et 61 % en 1998), cela explique la tension renforcée depuis 1995 sur les territoires périurbains qui accueillent les deux tiers des logements individuels totaux (2 160 en 1998). De plus, parmi les différentes parties du périurbain (parties Ain, Isère et Rhône) le grand Ouest lyonnais arrive en tête avec un millier de logements construits chaque année... Sur ce total, le plateau lyonnais, avec 400 à 450 logements par an représente la moitié de la construction neuve du grand Ouest et 14 % de l'effort total de construction individuelle de l'aire urbaine. Par rapport au reste du périurbain de l'aire lyonnaise, on ressent

un petit rééquilibrage en faveur de l'habitat collectif, qui atteint sur la période récente 27 % du total des logements commencés.

- **la consommation de terrains pour l'habitat** mesurée à travers les permis de construire (source SICLONE) : sur la période 1990-97, elle fluctue **entre 44 et 60 hectares par an** (total sur 8 ans : 430 hectares, soit une moyenne de 54 hectares par an) et est la plus forte sur le secteur Nord (22 à 35 Ha). La surface moyenne par logement baisse sur la période (de 1 410 m<sup>2</sup>/logt à 1 170) du fait de la progression de l'habitat collectif et non de la **taille des terrains pour l'individuel** qui reste **stable** et vaste (**1 500 à 1 600 m<sup>2</sup>/logt**) ; cela s'explique par le mode de développement essentiellement diffus (logement individuel pur sur des terrains de 1 700 à 1 800 m<sup>2</sup>).
- **La faiblesse des ventes de terrains en lotissement** : en dehors des années 1995 et 1997, où le rythme des ventes a représenté le quart des logements individuels construits (100 à 110 lots vendus), le volume moyen annuel sur la période 1990-2000 a plafonné à **50 lots par an (soit 12 % de la production individuelle)**, avec un fléchissement inquiétant depuis 1998. L'essentiel de cet effort reste privé, l'offre publique restant plafonnée à 10 % de l'offre totale.
- **la saturation des POS (zones U et NA)** : l'espace encore disponible dans les POS reste limité, du fait d'une accélération de l'urbanisation depuis 1990 et surtout 1995.  
Il faut distinguer la **partie Nord du territoire**, située en continuité avec la banlieue Ouest du Grand Lyon et où la pression est plus forte (proximité du pôle lyonnais et des emplois de la périphérie Ouest, agriculture plus traditionnelle) : là, on trouve un taux de remplissage proche de 100 % (92 % en moyenne), avec une faible capacité résiduelle en zone Naa (74 %) nécessitant des équipements pour pouvoir accueillir une urbanisation (solde total = 150 ha environ, soit environ 5 ans de disponible).  
La situation apparaît à peine moins tendue au **Sud** pour les zones U (86 %), mais plus ouverte pour les zones Naa (45 % - solde total = 200 ha, soit environ 8 ans de disponible).
- **la réduction de la surface agricole utilisée** : parallèlement à un phénomène de spécialisation et d'intensification de l'agriculture, on assiste à une baisse des surfaces en culture, sous des influences diverses : **réduction des surfaces agricoles soumises à l'urbanisation** (en zone U ou NA), mais aussi en raison d'un mitage dans les périmètres agricoles (réhabilitation ou reconstruction de maisons d'habitation à la place d'anciens bâtiments agricoles) ; mais aussi **abandon de certaines terres agricoles par des exploitants** (partant à la retraite, ou de faible qualité agricole). Sur 20 ans (1979-2000), **l'agriculture a perdu 3 000 hectares** et la SAU est passée de 62 % à 50 % de la surface des communes ; cet écart est beaucoup plus grand sur la partie Nord, où la SAU représente de 15 à 57 % de la surface

communale contre 35 à 88 % au Sud. Cela représente 140 hectares disparus par an, dont une partie est retournée en friches.

Sur la période 1988-2000, l'espace agricole s'est réduit de 1 543 hectares (soit 129 hectares par an) : cette valeur est à mettre en regard avec la consommation pour l'habitat qui a représenté 645 hectares environ sur la même période ; s'agit-il d'un transfert de l'espace agricole vers une utilisation urbaine ?

- **La perte de contrôle du foncier par les exploitants agricoles** : alors qu'en **1979**, le mode dominant de statut d'occupation pour les exploitants agricoles était le **faire valoir direct** (de 50 à 75 % de la superficie des exploitations), en **2000**, la situation a été inversée et le **fermage** est prédominant (de 42 à 92 %), contribuant à entretenir une insécurité pour l'avenir de cette activité. La raison de cette évolution (baisse de 7 à 49 points) tient sans doute au départ à la retraite d'une partie des exploitants propriétaires, restés sans successeur et qui ont conservé leur patrimoine sans vouloir en perdre le contrôle...

## 1-2 Des prix de foncier élevés

- **Le niveau des prix fonciers dans le Grand Lyon** : dans les communes de l'ouest, le prix du foncier est cher (entre 500 000 à 1 000 000 Frs par lot) et d'autant plus élevé que l'espace affecté à l'habitat individuel s'est réduit comme peau de chagrin et que la politique parfois malthusienne des communes a imposé souvent des tailles de lot importantes (1 000 m<sup>2</sup> par lot), ce contre quoi le nouveau POS du Grand Lyon (approuvé au début 2001) a cherché à réagir (densification des secteurs pavillonnaires et absence de seuils minimaux de surface), pour encourager des formes urbaines plus denses et plus variées et ainsi mieux répondre sur l'agglomération à la forte demande d'individuels, sans toujours rencontrer auprès des communes un accueil très favorable.
- **L'évolution des prix dans les lotissements du plateau lyonnais** : malgré la faiblesse du nombre d'opérations en lotissement, il est intéressant d'observer l'évolution des prix sur la période récente (source enquête FILOT de la DRE RA). On peut distinguer 2 périodes distinctes : entre 1990 et 1994, les prix restent stables voire en baisse (de 340 KF par lot à 270 en fin de période) ; par contre, **à partir de 1995, les prix tendent à remonter (de 320 KF à 492 KF par lot en 2000)** en sachant que les opérations tendent à s'éloigner des limites de l'agglomération lyonnaise (au nord vers Ste-Consorce et au sud St-Andéol-le-Château). On reste encore à des niveaux de prix égaux au tiers ou à la moitié de ceux pratiqués sur l'agglomération lyonnaise.
- **Des écarts croissants avec la valeur vénale des terrains agricoles** :

Au moment où de nombreux agriculteurs partent à la retraite, la tentation de réaliser leur foncier en vendant leur terrain pour la construction est grande. La maîtrise croissante du sol par des propriétaires non exploitants entraîne un risque pour l'avenir, d'autant que la pression urbaine est de plus en plus forte partout et que le différentiel des prix de terrain croît, le prix des terrains agricoles restant à peu près stable...

## 3.2 La crise de l'agriculture

**1 –Une résonance de la crise nationale :** la crise de l'élevage en lien avec le problème de la vache folle et la concurrence vive sur le marché des fruits des autres pays de l'UEE, n'est pas sans effet sur le milieu agricole local.

**2 –Des problèmes techniques et économiques locaux :** de nombreuses questions se posent à l'agriculture locale :

- **La saturation et vétusté du réseau d'irrigation**, qui montre des signes de vieillissement (fuites) et qui ne peut être développé, ce qui impose aux agriculteurs des investissements individuels (lacs collinaires),
- **La question des débouchés :** en dehors de la SYCOLI, les expériences de commercialisation organisées sont rares et l'essentiel de la vente est directe et individuelle sur les marchés de l'agglomération lyonnaise. On peut cependant citer les expériences de groupements de producteurs comme UNIFERME le long du CD42 sur le territoire de Mornant, et entre Thurins et Yzeron, et aussi le marché de Vourles.

**3 –Un malaise profond quant à l'avenir de l'agriculture :** cela s'explique par :

- **La perte de contrôle du foncier agricole :** traditionnellement, le faire valoir direct était fortement représenté sur le territoire (53 % à 85 %) ; actuellement cette proportion est tombée au-dessous de 50 % et les agriculteurs doivent accepter d'exploiter des terres louées par des agriculteurs à la retraite avec souvent des locations verbales à l'année.
- **L'impossibilité de développer une double activité :** il faut être aujourd'hui agriculteurs à plein temps d'autant qu'il faut souvent assurer la vente de ses produits.
- Le fait que **ces agriculteurs se sentent exclus des réflexions en cours sur les documents de planification** POS et SCOT, mais aussi DTA et projets d'infrastructures (COL et A45).

A l'initiative de la CRCL, une réflexion appuyée sur un **diagnostic agricole** est engagée avec la Chambre d'Agriculture pour assurer la pérennité de l'agriculture ; elle permettra de :

- servir de base de travail pour l'élaboration du futur SCOT et des PLU qui remplaceront les POS
- constituer un outil de réflexion pour un plan d'action en faveur de l'agriculture : ainsi le développement des surfaces consacrées à la viticulture et aux fruits rouges peut être génératrice de création d'emplois...

Certaines idées sont agitées, telles que :

- **Création de zones agricoles inaltérables**, avec une gestion de type stockage relais de terrains en attendant une réutilisation agricole (avec la SAFER)
- **Améliorer les circuits de commercialisation** et mettre en place un marché de détail au niveau local...

## 4. Un territoire périurbain face à de nouveaux enjeux

Ce territoire doit faire face à de nouveaux enjeux du fait de la décision de l'Etat d'appliquer sur l'ensemble de la Région Urbaine de Lyon une **Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)** en cours d'élaboration ; dans le cadre de cette directive, il est prévu d'inscrire deux **grands projets d'infrastructure** autoroutière, qui concernent au premier chef ce territoire qu'ils traversent. Enfin, avec la mise en œuvre de la loi SRU, la révision du Schéma Directeur s'inscrit dans la perspective d'un **SCOT** couvrant l'ensemble de l'aire urbaine de Lyon, sous la forme d'une ou plusieurs entités.

### 4.1 Les orientations de l'Etat sur ce territoire : dans le cadre de la DTA en préparation, le discours de l'Etat va porter sur :

**1- L'obligation de prendre en compte les 2 projets d'infrastructure** d'intérêt national, avec ses corollaires consistant à limiter strictement tout échange entre ces voies et l'espace traversé, par la réalisation d'échangeurs entre voiries autoroutières et par la limitation stricte du nombre de diffuseurs. Sur les 2 seuls diffuseurs prévus sur les radiales (A45 et A89), l'Etat sera amené à proposer un projet d'aménagement assurant une protection rigoureuse des espaces proches pour limiter les emprises urbaines et sauvegarder la vocation naturelle et agricole des sols ;

**2- Le renforcement du caractère de coupure verte à l'urbanisation**, en freinant la pression urbaine contenue strictement dans l'espace occupée par les villages et en renforçant la protection des espaces agricoles et naturels : l'objectif est de limiter l'accroissement démographique pour éviter d'augmenter la population qui devra subir dans les années futures les contraintes liées à ces projets (bruit, pollution atmosphérique) et de compliquer encore la coexistence de ces grands axes avec ce territoire...

### 4.2 Périmètre et structure d'organisation du futur SCOT

Avec les nouveaux outils SRU, une nouvelle organisation est à mettre au point au service d'une stratégie renouvelée. Par rapport aux limites actuelles de l'agglomération lyonnaise (UU 1999), on peut constater que les limites du futur SCOT (UU + 15 km) correspondent assez bien aux limites actuelles du SDOL dans sa partie Sud (canton de Mornant), mais reste trop exiguës dans sa partie Nord (canton de Vaugneray) : c'est d'ailleurs la conséquence d'une urbanisation moins bien maîtrisée dans

cette partie du territoire (l'UU correspond à l'application mathématique de la règle de continuité de l'urbanisation sans rupture de plus de 200 m).

# PERIMETRE DU SCOT ET STRUCTURES INTERCOMMUNALES



-  CC du pays de l'Ambresle
-  CC des Vallons du Lyonnais
-  CC du Pays Morantais
-  CC de la Vallée du Garon
-  Le Grand Lyon

-  CRCL 
-  Périmètre du futur SCOT
-  Limite ouest de l'unité urbaine

La loi SRU est entrée en vigueur le 27 mars 2001 et la révision du SDOL n'était avancé à cette date qu'au porter à connaissance de l'Etat ; ainsi l'EP a pu choisir le régime qui lui serait appliqué pour les phases de révision restant à effectuer. En l'espèce, la CRCL a choisi d'appliquer la nouvelle législation et a dû alors revoir son périmètre initial puisque celui-ci n'était pas approuvé lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Face à cette question, les 25 communes de la CRCL ont envisagé plusieurs périmètres de SCOT :

1. **S'intégrer dans un vaste ensemble territorial (=agglomération lyonnaise élargie)**, en adhérant à une structure juridique large et nouvelle (EPCI ou syndicat mixte), englobant outre le Grand Lyon une partie de son aire d'attraction (au moins une centaine de communes) : c'était la solution proposée par le Préfet.

Cette solution présentait pour les communes de l'Ouest lyonnais le double inconvénient de leur faire abandonner leur autonomie d'action, qu'ils avaient su préserver durant plus de 30 ans et de courir le risque de se voir imposer des choix d'agglomération, comme le COL ou A45, au nom de la solidarité intercommunale. C'était pour eux une hypothèse inacceptable, surtout en pleine période de débat public et d'opposition à ces projets imposés par l'Etat. Il semble, dans un autre contexte, que ce choix aurait été acceptable, en échange de quelques garanties sur le maintien de l'identité de ce territoire.

2. **Maintenir l'aire du SCOT sur le territoire du SDOL initial (25 communes)** : la révision du SDOL devait s'effectuer au départ sur le même périmètre - hormis le rattachement de quelques communes du sud-ouest de Lyon, détachés du SD de Givors-Vienne-Péage (au moins Montagny déjà partenaire de la CRCL).

Dans cette optique, la CRCL a procédé à certaines études préliminaires, dont un diagnostic de l'espace agricole à la précision de la parcelle, pour faciliter le classement du territoire agricole en espace inaltérable.

3. **Elargir l'aire du SCOT au territoire du Contrat Global de Développement (48 communes)** : en 1999, pour préparer le futur CGD, négocié avec la Région, la création de l'association ACOLADE a pu être ressentie au départ comme une contrainte imposée aux communes par l'instance régionale de travailler sur une aire large.

Par la suite, cette échelle de réflexion élargie a montré la communauté d'intérêt et l'identité de vue existant sur l'avenir de ce territoire.

Ce peut être l'occasion en même temps de créer une nouvelle structure permanente, pour remplacer 2 structures en position de concurrence la CRCL et ACOLADE - structure provisoire pour

monter le contrat global : cette nouvelle instance couvrirait 4 communautés de communes existantes ou en cours de création. C'est aujourd'hui, l'option qui a le plus de chance d'être retenue.

### 4.3 La volonté d'action des collectivités en matière de planification

En préambule du contrat d'objectifs, le président d'ACOLADE résumait bien les **enjeux de ce territoire** en écrivant «ce territoire se caractérise, par un maillage de villages typiques, un relief accidenté, une agriculture organisée et de qualité, une dynamique économique diversifiée, des paysages et un environnement remarquables... Quel avenir pour cette région façonnée par une agriculture séculaire, mais soumise aujourd'hui à une très forte pression foncière ?... Formidable défi que d'adapter ce territoire à l'évolution en cours, en renforçant son identité tout en recherchant les traits d'union indispensables avec l'agglomération lyonnaise».

On peut décliner les grandes lignes du contrat d'objectifs sur les thèmes touchant l'aménagement spatial, l'habitat et les déplacements, qui trouveront nécessaire une traduction spatiale dans le futur SCOT.

- **Aménagement** : AXE 1 **Une organisation maîtrisée autour d'un concept de "village densifié"** : *faire vivre un réseau de villages*, notamment par des programmes d'aménagement urbain privilégiant les centres anciens et leurs abords (greffes urbaines)...  
*Limiter la consommation foncière*, en pérennisant la vocation du **foncier agricole** au moyen des documents d'urbanisme et en renforçant les outils d'intervention sur le foncier.  
*Qualifier l'espace économique* (élaborer un schéma des zones d'activités et un schéma de développement commercial).  
*Favoriser l'adaptation économique de l'agriculture...*  
*Organiser les loisirs de proximité et l'activité touristique* (agrotourisme, chemins de randonnée, offre d'hébergement et créations d'activités touristiques)...
- **Habitat** : *Elaborer un PLH pour encourager une plus grande diversité de l'habitat* : cela permettra de répartir les engagements liés à l'application de l'article 55 de la loi SRU (touchant plusieurs communes de l'agglomération lyonnaise) sur l'ensemble du territoire.  
*Et pour orienter et soutenir les politiques foncières et immobilières.*
- **Déplacements** : *Créer et optimiser les modes de transport collectif* en élaborant un plan de déplacement urbain-rural en interne et vers l'externe (*faire de la gare un nouvel espace de services* et en développant l'intermodalité).
- **Répartition des compétences entre les différentes structures intercommunales** : L'échelle de planification et de programmation devrait revenir au nouvel EPCI, qu'il s'agisse du SCOT, du PLH ou du PDUR ; l'échelle de mise en œuvre sera la

commune ou la communauté de communes selon les actions et les transferts de compétence réalisés.

#### 4.4 L'incidence des projets de grandes infrastructures

Cet espace de l'Ouest Lyonnais était jusque là resté à l'écart des grands équipements ou d'implantations massives d'activités (en dehors du réseau de lignes aériennes EDF à haute tension de contournement ouest de l'agglomération lyonnaise). Ces projets de grandes infrastructures est-ouest et nord-sud sont d'autant plus mal ressentis par les élus et leur population, qu'ils n'avaient jamais jusque là fait l'objet de projet (hors l'A45, projet étudié puis abandonné).

Peut-on prévoir l'impact de tels investissements à moyen-long terme ? On peut imaginer plusieurs scénarios possibles et assez contrastés, sachant que la réalité ne sera sans doute pas aussi tranchée.

**Scénario de l'inacceptable** : l'annonce et la programmation de ces deux projets suscitent, derrière une opposition de principe des acteurs locaux, des appétits divers ; ainsi certains d'entre eux (quelques élus et des propriétaires fonciers) s'organisent pour obtenir des possibilités de développement de l'urbanisation autour des 2 échangeurs prévus au carrefour A45 et COL et A89 et COL et des possibilités d'échangeurs supplémentaires. A partir de là, la maîtrise de l'urbanisation autour de l'agglomération de Lyon n'apparaît plus comme un objectif impératif, et la tâche d'huile s'organise, avec l'appui des derniers exploitants agricoles estimant que l'agriculture est condamnée par cette incertitude qui pèse sur la pérennité de leur activité.

**Scénario vertueux** : la volonté de l'Etat, épaulée par la gouvernance locale, conduit à la définition d'une politique très forte de traitement des abords des futures voies pour améliorer leur intégration et limiter les nuisances sur les populations riveraines, en même temps que d'un souci de planification rigoureux pour éviter une dégradation du cadre de vie des populations.

Cette réussite d'un pari très difficile est rendu possible, grâce à la solidarité forte existant entre les différentes parties du territoire et à l'attachement de l'ensemble des acteurs au maintien de l'identité de leur terroir et à la protection de leur patrimoine naturel : l'Etat arrivé en pays conquis et décidé à donner des leçons de planification aux partenaires locaux avec sa DTA, doit convenir que sans l'appui de ses acteurs de terrain, l'objectif était inaccessible...

## 4.5 La nécessité de gérer le territoire à une échelle plus large et en liaison avec le Grand Lyon

L'exercice de réflexion engagé avec ACOLADES, pour définir le contenu d'un contrat global de développement a montré aux acteurs locaux quel était leur niveau de dépendance à l'égard de l'agglomération lyonnaise et l'attachement des nouvelles populations à des modes de consommation urbaine.

Si l'étude du SCOT se fera probablement de manière distincte du Grand Lyon, toute une série de liaisons sont dès maintenant prévues : la politique des transports sera coordonnée avec le SYTRAL (ou une structure élargie), l'accueil d'activités commerciales sera géré sur une échelle large...

Dès maintenant, la direction du Grand Lyon a pris l'initiative de rencontres politiques avec les responsables des nouveaux groupements de communes pour échanger sur les problèmes de l'aire urbaine et demain sur les options communes des futurs SCOT. De son côté, au plan technique, l'Agence d'Urbanisme du Grand Lyon apporte régulièrement des informations aux différents groupements et demain sans doute aura-t-elle une mission d'appui technique et de coordination des travaux des différents SCOT.

**Conclusion :** Beaucoup de structures et d'actions intercommunales ont été mises en place depuis une trentaine d'années, mais il se pose pour l'avenir de ce territoire deux types de questions :

- Quelle est la **définition la plus adéquate du territoire** à prendre en compte pour l'étude du futur SCOT et quel positionnement choisir à l'intérieur de la Région Urbaine de Lyon, notamment par rapport à l'instance du Grand Lyon ?
- Quelle **articulation trouver entre les collectivités locales de base et la structure intercommunale pérenne** qui devra gérer dans le temps le suivi et la mise à jour régulière du SCOT et des politiques globales définies dans des procédures complémentaires de type contrat global de développement ?

Les expériences en cours, de réflexion et d'action en commun sur des territoires étendus : le contrat d'objectifs avec ACOLADE sur 48 communes et l'action du collectif ALCALY sur plus de 100 communes concernées par le projet de Contournement Ouest de Lyon sont l'occasion pour ce territoire d'appréhender de nouvelles solidarités à travers des communautés de destin perçues dans la défense de leur identité.

ALCALY est un collectif rhodanien regroupant sur un territoire large depuis l'Arbresle à Condrieu les collectivités territoriales, les associations de défense et des groupements professionnels ou autres, comme le parc du Pilat. Cette coordination de l'ensemble des acteurs locaux dans une

structure de défense vise à présenter un front commun face aux projets d'infrastructures étudiés par l'Etat (A45 et COL).

## **Liste des personnes rencontrées**

M. Feugier (CRCL)

Mme Genevoix (DDE-SUE)

Melle Ladiray (CETE- DIT Environnement)

Mme Levauz (DDE-SACL)

M. Martin (CETE- DIT Environnement)

M. Mosetti (CRCL)

M Oziol (CRCL – ALCALY)

## Liste des ouvrages et documents consultés

- \* Schéma directeur de l'Ouest Lyonnais - 1987
  
- \* Contribution à la définition d'un projet local de développement et d'une infrastructure routière adaptée pour le «Pays» des Coteaux du Lyonnais » -  
2 octobre 1996 - CRCL -
  
- \* Analyse de l'Ouest Lyonnais - Etude de cadrage des enjeux -  
Novembre 1997 - ACEIF pour la DDE du Rhône
  
- \* L'agriculture du front ouest lyonnais (hors grand Lyon)» -  
Identification, diagnostic et prospective - Septembre 1998 - Mission  
Ecologique Urbaine
  
- \* Révision du Schéma Directeur de l'Ouest Lyonnais - Porter à  
connaissance - 14 juin 1999 - DDE du Rhône
  
- \* Révision du Schéma Directeur de l'Ouest Lyonnais - Complément du  
Porter à connaissance - Novembre 1999 - DDE du Rhône
  
- \* Etudes préliminaires sur le COL (étude d'environnement) - Carte  
d'occupation du sol, carte des POS, carte des enjeux agricoles et  
données statistiques - CETE - 2000
  
- \* Données RGA 2000 (pour les communes situées dans la bande  
d'étude du COL) - CETE de Lyon
  
- \* Contrat Global de Développement des Coteaux du Lyonnais - Contrat  
d'Objectifs - Février 2001 - ACOLADE

© ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer  
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (novembre 2002)  
Dépôt légal: 4<sup>e</sup> trimestre 2002  
ISSN: 1263-2570  
ISRN: Certu/RE -- 02 - 21 -- FR

Certu  
9, rue Juliette-Récamier  
69456 Lyon cedex 06  
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59  
Internet <http://www.certu.fr>