



**SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCoT)**

---

# **ATELIER THEMATIQUE**

## **GESTION DE L'ESPACE-URBANISME**

**COMPTE-RENDU**

---

DATE ET HEURE	Mercredi 11 mai 2016 de 14h30 à 17h
LIEU	Maison du Parc, Le Bourg 63880 Saint-Gervais-Sous-Meymont
RÉUNION ORGANISÉE PAR	Syndicat mixte du Parc Livradois-Forez
TYPE DE RÉUNION	Atelier thématique diagnostic
ANIMATEURS	C. LHUILLIER, chargée de mission SCoT LF G. HERBACH, chef de projet PLANÈD M. ORHANT, chargée de mission PLANÈD
COORDINATION	C. LHUILLIER, chargée de mission SCoT LF
PARTICIPANTS	Personnes Publiques Associées, partenaires, techniciens des Communautés de Communes et élus
ANNEXES	Document Power Point de présentation utilisé en plénière  Document de support du travail en groupes (fiches diagnostic, cartes)

### Objectifs de la rencontre

Cet atelier thématique avait pour objectifs :

- Faire un point sur les fiches diagnostics et avoir les retours des participants sur les documents de travail ;
- Partager et échanger sur les enjeux proposés ;
- Inventorier les compléments à réaliser sur le diagnostic, les pistes d'explorations judicieuses, la confirmation et la priorité des enjeux ;
- Débattre pendant 1h30 sur les trois sous-thèmes de la thématique Gestion de l'espace et urbanisme :
  - o Formes urbaines/consommation d'espaces (modes d'urbaniser) ;
  - o Hameaux ;
  - o Armature urbaine.

## Déroulement

---

La séance s'est déroulée en trois temps :

- Introduction par Yves FOURNET FAYARD, Président de la formation SCoT Livradois-Forez ;
- Présentation par Gilles HERBACH, Directeur du bureau d'études PLANÈD, des points clés du diagnostic concernant la thématique du jour «Gestion de l'espace et l'urbanisme » ;
- Travail en sous-groupes sur les trois sous thèmes du jour : Formes urbaines/consommation d'espaces (modes d'urbaniser), Hameaux, Armature urbaine.

## Présentation de la plénière

---

La présentation de PLANÈD reprend les points suivants :

1. Organisation de la séance ;
2. Retour sur la méthodologie de co-construction du SCoT et le calendrier prévisionnel ;
3. Présentation des points clés du diagnostic sur les thématiques du jour et les premières questions et enjeux liés.

## Lancement des ateliers

Clémentine LHUILLIER présente l'organisation du travail en sous-groupes et la répartition des participants au sein des trois ateliers du jour.

L'intégralité de cette présentation est reprise en annexe du présent compte-rendu (2016\_05\_11\_SCoT LF\_Presentation\_atelier\_gestion\_espace\_urbanisme).

## Travail en sous-groupes autour de trois thématiques

---

Après la présentation en plénière, les participants sont invités à travailler par groupe de dix autour des supports suivants :

- Une carte au format A0 du territoire SCoT à compléter si besoin ;
- La carte au format A3 de la structure urbaine, proposée dans le diagnostic ;
- Deux cartes au format A4 en trois exemplaires, une première sur la représentation du nombre d'individus par maille de 200 m x 200 m (données INSEE carroyage) et l'autre sur la représentation de la moyenne du nombre d'individus par bâti ;
- Les fiches diagnostic : démographie, logement, économie et armature urbaine.

## Enseignements de l'atelier « Hameaux »

Définir l'objectif et le rôle des hameaux dans l'armature urbaine du territoire paraît nécessaire. De même, les membres de l'atelier tombent vite d'accord pour qu'une définition de *hameaux soit proposée dans le SCoT*, validée par l'ensemble des acteurs, servant de socle commun. Actuellement il n'y a pas de définition précise.

Rappel que le territoire du Livradois-Forez a un rapport spécial avec ses hameaux, ils sont le fruit de l'histoire et ne sont pas la conséquence du mitage moderne. Ils caractérisent le paysage du territoire, la Charte du Parc pousse à conserver cette frugalité.

Bien que la Charte du Parc n'ait pas la valeur juridique d'un document local d'urbanisme, il serait judicieux de reprendre le paragraphe de la Charte concernant les hameaux et leur développement vu que les élus ont validé cet objectif. Le texte de la Charte du Parc stipule :

*« Ainsi, les documents d'urbanisme réalisés dans le périmètre du Parc détermineront des orientations, un zonage et un règlement :*

*-privilégiant la densification et la reconquête des centres-bourgs et des hameaux les plus importants, stoppant l'urbanisation linéaire. Les documents d'urbanisme respecteront les coupures d'urbanisation identifiées au plan de Parc. Une extension importante de bourg ou de hameaux fera l'objet d'orientations d'aménagement spécifiques et devra conserver les silhouettes de village identifiées au plan de Parc. Les autres lieux habités n'ont pas vocation à accueillir d'importantes extensions ».*

Le SCoT doit fixer des principes généraux, qui seront traités à une échelle plus fine dans les PLU ou PLUi.

- Évocation du PLUi d'Olliergues et les critères choisis pour définir les principaux hameaux : facilité de desserte, faible valeur agnomique, facilité d'équipement futur etc.
- Exemple du PLU d'Orange qui a défini en zone N et Nh les hameaux avec possibilité d'extension ou pas.
- Exemple proche du SCoT Mont du Lyonnais qui définit les hameaux à ne pas développer
- Exemple du Parc naturel régional du Pilat qui concentre le développement uniquement dans les bourgs principaux et délaisse l'ensemble des hameaux

Suite aux éléments exposés lors de la présentation en plénière, on remarque que l'armature urbaine est de plus en plus fragilisée par la perte de population et de logements au niveau 1. Si rien n'est fait pour concentrer le développement à cet échelon, les hameaux à proximité de ces bourgs ne survivront pas non plus. Il faut donc agir sur l'armature.

Il serait judicieux de s'intéresser aux exploitations agricoles, leur devenir, le développement de logements sur ces territoires.

Il est nécessaire d'encadrer les changements de destination, par exemple : pas de changement possible si cela impacte l'environnement, le milieu...

Le SCoT devrait se pencher sur la consommation foncière des entreprises afin de situer les entreprises qui expriment un besoin disproportionné par rapport à leur activité.

De manière générale, le SCoT peut contourner certains obstacles en prescrivant aux PLU, PLUi la réflexion et des orientations ou objectifs sur différents thèmes. Par contre la réalisation d'études précises (ou de tout autre exercice) demeure du niveau de la recommandation comme par exemple produire un schéma de développement économique.

Le SCoT a intérêt à se pencher sur le cas des résidences secondaires : au final, elles coûtent aux municipalités en entretien des espaces publics, réseaux (etc.). De plus, leur développement explique la prolifération de hameaux. Il n'est pas rare que certaines résidences secondaires se transforment en résidences principales lors du passage à la retraite des ménages.

Il est nécessaire de travailler sur la qualité des logements des principaux bourgs, une des raisons pour laquelle la population fuit cet échelon pour le niveau 4 (et pour le prix du foncier).

Les ruines, très nombreuses, marquent aussi le paysage du territoire. Seules des incitations (fiscales...) peuvent être mises en place pour détruire ces ruines mais pas d'obligation (sauf en cas de procédure de péril).

Des propositions de critères ont été évoquées pour définir les « hameaux les plus importants » :

- L'accessibilité, la voirie (les communes ne pourront pas entretenir toutes les routes qui ne desservent bien souvent que quelques maisons) ;
- Proximité des bourgs : différencier les hameaux qui gravitent autour des bourgs et bénéficient de leur service, accessibilité (...) et les autres hameaux ;
- La desserte en réseaux divers (assainissement...) ;
- L'architecture/patrimoine architectural : mérite de faire un recensement qualitatif, mais compliqué à mettre en place à l'échelle du SCoT. Par exemple, à Courpière, le zonage d'extension a imposé des règles d'urbanisme strictes et des prescriptions architecturales pour que les nouvelles constructions conservent l'esprit des vieilles bâtisses présentes. Dans l'application, on se rend compte que malgré ces prescriptions, le rendu n'est pas à la hauteur, seuls les ménages présentant une sensibilité à reproduire l'architecture type y parviennent ;
- Le territoire du Livradois-Forez est très peu touché par la venue de promoteurs réalisant des lotissements ; néanmoins, les nouvelles constructions présentent un aspect trop répétitif : un pavillon moderne implanté au milieu de sa parcelle. De bons exemples de constructions neuves existent essentiellement en centre-bourg et sont le fruit d'une intervention publique. L'incitation du SCoT à la réalisation d'orientations d'aménagement et de programmation (qualitative) peut être une solution pour sauvegarder les caractéristiques architecturales du territoire ;
- Les activités économiques peuvent faire l'objet de critères de sélections pour les hameaux. Néanmoins, il est souhaitable que le SCoT n'empêche pas le développement des activités présentes, même si le hameau n'est pas voué à se développer.

## Enseignements de l'atelier « Armature urbaine »

L'armature urbaine est assez forte et bien structurée dans le bassin de Thiers. En revanche il faut renforcer le maillage autour d'Ambert. Ce qui est important sur le territoire c'est de bien connaître les polarités de chaque pôle, en travaillant plus finement sur la partie ambertoise, sans créer de dichotomie nord/sud.

L'effort des politiques publiques doit se porter sur le sud du territoire SCoT.

Le territoire dépend de pôles structurants externes au territoire : Clermont-Ferrand, Saint-Étienne, Vichy, Le Puy-en-Velay.

En ce qui concerne Lyon, l'impact est encore difficile à mesurer pour le moment :

- Est-ce une polarité directe du territoire ?
- Quel est l'impact depuis l'ouverture de l'autoroute en 2013/2014 ?

Il faut requestionner le positionnement de Lyon à moyen terme et le mettre au regard de Saint-Étienne.

Le territoire est soumis à une dynamique de dédensification : une perte d'attractivité et de dynamisme. Il faut démolir en centre-bourgs pour aérer et densifier.

Il faut également conserver voire remettre en place une économie mixte et une mixité logements/commerces. Il y a beaucoup de zones dédiées.

Les lotissements sont conséquents sur le territoire mais à long terme il faut craindre une perte de dynamisme.

La voiture en centre-bourg, on constate que les constructions se font le long des axes routiers.

Comment revient-on dans les centre-bourgs ? Objectif « Donner envie »

- Un parcours de logements, adaptés aux différents modes de vie (lisibilité, accessibilité, diversité) ;
- Cheminements multimodaux en centre-bourg mais essentiellement piétons ;
- La dédensification comme objectif pour dédensifier le bâti mais densifier la population (travailler sur des formes urbaines semi-individuelles/semi-collectives ;
- Maîtriser le foncier sur le territoire pour redonner de la qualité en centre-bourgs ;
- Travailler sur du remembrement parcellaire ;

Question sur la concurrence des extensions. Sur le territoire, les constructions diffusent sont plus importantes que les lotissements. Il faut donc trouver un juste équilibre ;

- Faut-il laisser mourir certains centre-bourgs en déplaçant les centralités ?

La volonté est de mettre les futurs logements dans les centre-bourgs. Il faut privilégier certains centre-bourgs et hameaux pour le développement du logement. Et limiter le mitage sur les points-hauts du territoire. C'est la recherche de produits (maisons avec de beaux points de vues, topographie au-dessus de Thiers) qui a guidé l'implantation des constructions.

La question du potentiel est un enjeu stratégique pour le territoire à l'échelle du SCoT. Il faut identifier ces secteurs.

Exemple PLUi Ambert, l'objectif de densification est de passer de cinq logements à l'hectare à dix logements à l'hectare. Mais attention fixer des seuils n'est pas toujours gage de qualité. Nous devons être vigilants et privilégier la qualité des nouvelles constructions.

L'armature urbaine pour favoriser le développement du territoire

Le territoire manque de mobilité.

Les réseaux culturels sont importants sur le territoire (cinéma, points lectures, spectacles...), il n'est pas avéré que la culture fait venir de la population mais elle permet de la maintenir sur le territoire. De plus ils sont facteurs de liens et se déplacent dans les hameaux.

C'est important de traduire l'aspect culturel dans le PADD, il y a une volonté forte de maintenir l'offre culturelle sur le territoire.

Faut-il quantifier l'offre culturelle ?

Sur la question des hameaux, quels sont les hameaux à privilégier sur le territoire ? Il faut stimuler la réhabilitation des logements et limiter les créations.

Le SCoT permet de justifier et relancer la politique de logements sociaux et l'habitat, en rassurant les bailleurs. Les bâtiments actuels ne répondent plus à la demande :

- Destruction des parcs de logements sociaux ?
- Adaptation des parcs ?

## Enseignements de l'atelier « Formes urbaines et consommation de l'espace (Modes d'urbaniser) »

Les questions de consommation des espaces, de formes urbaines et de modes d'urbanisation sont investies par le groupe indifféremment et simultanément.

L'importance de la consommation d'espaces pour l'implantation des activités est soulignée et la remarque est faite de l'intérêt d'une distinction entre les activités agricoles et les autres activités. Le recoupement entre le zonage A des documents d'urbanisme et la base MAJIC3 (source de la consommation foncière analysée par le SCoT), permettra peut-être cette distinction. Quoiqu'il en soit, la nature de l'activité industrielle, très présente sur une grande partie du territoire, explique également cette importance.

Pour information, la Région mène actuellement une réflexion pour la définition du besoin en zones d'activités sur la partie nord du territoire, à savoir le secteur de Thiers et de la Montagne Thiernoise.

L'élaboration du SCoT devra tenir compte des résultats de cette réflexion dont les résultats définitifs seront très prochainement connus.

Concernant l'implantation des activités, la question des friches est abordée, avec plusieurs réflexions :

- La question du recensement se pose en premier lieu : on pourrait partir du travail du Comité d'Expansion (daté de 2006-2007) qui concernait la partie nord du territoire du SCoT ;
- Bien souvent, les friches sont partiellement occupées ;
- Très souvent, les bâtiments ne correspondent pas aux besoins et aux normes des activités en recherche de locaux ;

L'idée d'un inventaire est alors proposée à partir duquel l'application d'une grille de critères pourrait permettre de hiérarchiser les opportunités et les vocations potentielles : les critères proposés ont été les suivants :

- Situation (proximités habitat, tourisme, ...)
- Accessibilité
- Surface SHON des bâtiments concernés (ou surfaces utilisables ?)
- État général des bâtiments et problématiques associées (amiante, ...)
- Qualité / Caractère patrimoniale du bâti
- Surface foncière (parcelle ou ensemble de parcelles)
- État général des parcelles (pollutions connues, potentielles),
- Soumission aux risques (PPRI, ...)
- ...

Autre point relatif à la consommation de l'espace, les secteurs de conflits.

La réflexion générale débouche sur la nécessité, pour l'approche de la consommation foncière et au-delà du simple aspect quantitatif, de distinguer le niveau des enjeux concernés :

Certains secteurs concentrent les vocations potentielles et le SCoT possède la légitimité pour arbitrer les conflits éventuels par anticipation, avant d'être décliné et donc relayé à une échelle plus fine par les documents d'urbanisme locaux (PLU(i), Carte communale).



1. Premier exemple cité, la plaine d'Ambert, sur laquelle les vocations d'implantations artisanales, commerciales ou industrielles, la vocation d'habitat, la vocation agricole sont potentiellement en compétition entre elles , ou avec des projets d'infrastructures, la forêt, ...
2. Deuxième exemple, la partie de la Limagne, en rive droite de l'Allier (secteur de Culhat, Joze, plaine de Seychalles), partie la plus riche du point de vue agricole sur la partie nord ouest du territoire du SCoT ;
3. Troisième exemple, plus général : les espaces exposés au sud, plus favorable à certaines cultures, mais prisés parfois pour l'habitat
4. À l'inverse, la question des vallées encaissées est soulevée, désertées par les habitants au profit des hauteurs environnantes, pour des raisons d'humidité, de durée journalière d'ensoleillement, d'exposition,... : exemples de Olliegues, Courpière et d'une façon générales des bourgs situés dans la vallée D906 – Dore.
5. Enfin la difficulté d'intervenir réglementairement (PLU ou SCoT) sur les boisements pour prévenir par exemple les risques de fermeture du paysage.

Deux conclusions intermédiaires sur ce sujet de la consommation de l'espace :

- Au vue de la consommation (référence notamment à la dynamique démographique notamment), la consommation de l'espace ne constitue pas une donnée d'entrée mais plutôt une donnée résultante pour laquelle il faudra néanmoins bien vérifier l'évolution satisfaisante au sens de la loi (réduction des consommation). Le SCoT devrait donc distinguer au moins deux types de secteurs :
  - Les secteurs soumis à pression ou la question du mode de consommation et des conflits d'usages constituent les entrées principales,
  - Les autres secteurs ou la question de la productivité foncière et du mode d'urbanisation constituent les seules entrées, par exemple pour stopper les urbanisations linéaires le long des voies, ....
- Le diagnostic du SCoT devrait simultanément donc identifier les principaux secteurs de conflits d'usages.

Deux points spécifiques, en marge de la thématique du jour mais en lien avec elle, ont été également abordés :

1. L'intérêt de se rapprocher de l'INSEE qui mène actuellement un travail de prospective démographique à l'échelle du SCoT (Contacter Monsieur Vallès) ;
2. La question du transport collectif avec plusieurs sous-questions :
  - Le transport de voyageurs par le fer, avec plusieurs pistes de réflexions :
    - Faire le point sur la fréquentation des différentes gares et des trains : sont concernées en priorité les gare de Lezoux, Pont-de-Dore (Peschadoires), Thiers, ... . A ce tite la récente démarche menée par le SMTC pourra être mobilisée.
    - Examiner la question de l'urbanisation et du renforcement des fonctions urbaines aux abords des gares (essentiellement stationnement et densification de l'habitat,...).

- Le transport touristique par le fer : l'exemple de la réussite du train touristique « Anduze – Saint Croix Vallée Français » est citée et interroge le Livradois-Forez sur la non valorisation actuelle de la voie Courpière - Ambert.
- Le transport de marchandises par le fer : cette valorisation économique existe déjà sur un petit tronçon. La question de son extension et développement devrait être posée par le SCoT ?
- Le covoiturage à partir ou vers la D906 selon une logique de rabattement : des aires existent, aménagées ou non (dites « sauvages »). L'intérêt de définir une logique d'ensemble est souligné pour le SCoT.
- Dernier sujet évoqué par l'atelier, la fermeture annoncée de la ligne SNCF Thiers ↔ Noirétable ↔ Saint-Étienne, prévue pour Juillet 2016.

## Conclusion générale

L'atelier « Gestion de l'espace » a permis d'amorcer de nombreuses réflexions autour des trois sous thématiques : l'armature urbaine, les hameaux et la consommation d'espace.

Comme présenté en plénière, l'armature urbaine du territoire Livradois-Forez présente deux polarités principales (niveau 1 de l'armature), qui sont Thiers et Ambert. Le renforcement de la polarité d'Ambert et plus largement le sud du territoire, aujourd'hui peu structuré, se présente comme un enjeu prégnant du territoire. Plus généralement, la perte de population des centres-bourgs principaux mène à réfléchir sur leur dédensification et leur réinvestissement, apparaissant comme une priorité, par un travail urbanistique, de remembrement, d'offre immobilière variée (...) afin de réaffirmer leur rôle dans l'armature urbaine.

Concernant les niveaux inférieurs de l'armature urbaine, la question des hameaux s'est rapidement posée. La part significative des hameaux et leur gain de population pose question quant au même moment les pôles principaux perdent de la population.

Il ne s'agit aucunement de dénigrer la place des hameaux dans l'armature urbaine et encore moins de ne pas les prendre en compte. Toutefois, les réflexions en cours visent à porter l'effort sur les centres-bourgs conformément à l'un des objectifs de la Charte du Parc qui vise à inventer un urbanisme frugal en espace et en énergie, en portant notamment l'effort sur la reconquête des centres-bourgs

Une définition partagée de la notion de « hameaux » inscrite dans le SCoT paraît essentielle. Si l'habitat isolé n'a donc plus vocation à s'étendre ou à se densifier, le SCoT souhaite laisser l'opportunité à certains hameaux de se développer, selon des modalités qui seront définies avec les élus eux-mêmes et les partenaires associés à la démarche.

Enfin, plusieurs demandes ont été faites sur l'analyse de la consommation d'espace, à savoir :

- Une distinction de l'activité agricole des autres et la prise en compte des résultats sur le besoin en zones d'activité ;
- La réalisation d'un inventaire des friches d'activité, hiérarchisées selon leur opportunités et vocations potentielles selon une grille de critères proposée ;
- L'analyse et l'identification de secteurs de conflits d'usages.