



Conseil
de Développement
Durable
Agglomération de POITIERS

PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE POITIERS

Avis du Conseil de Développement Durable de Poitiers

Adopté en séance plénière du 11 décembre 2004

Service Recherche et Développement
Hotel de Ville
BP 569
86 021 Poitiers Cedex
téléphone : 05 49 52 36 49 – télécopie : 05 49 52 38 83
courriel : recherche&developpement@agglo-poitiers.fr

Préambule

Comme prévu dans les statuts du Conseil de Développement Durable, la Communauté d'Agglomération de Poitiers (CAP) a saisi en octobre 2003 le Conseil de Développement Durable pour émettre un avis sur le **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)** de Poitiers. Cet avis est dans la continuité du travail produit par le Conseil de Développement Durable sur le Projet d'Agglomération.

D'ailleurs le PADD est largement inspiré du troisième défi décliné dans le Projet d'agglomération. Il s'agit en effet de concevoir une grande agglomération multipolaire qui garantira à la fois une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et une meilleure réponse aux besoins de proximité exprimés par la population, soit au niveau du quartier, soit au niveau communal, soit au niveau intercommunal quand cela s'avère plus pertinent.

Le conseil de développement durable a été saisi au titre des personnes publiques associées pour émettre un avis sur le PADD. Deux séances de travail ont permis aux membres de produire une série de propositions et de remarques. Tel qu'il l'avait été demandé lors de l'avis sur le projet d'agglomération, le Conseil de développement durable réagit au document proposé en se positionnant à une échelle territoriale élargie et en approfondissant certains thèmes.

La consigne de travail des membres était de **traiter de manière transversale le PADD** en s'appuyant sur une **démarche prospective et sur la pluralité d'origine de ses membres**.

C'est pourquoi, les débats ont souvent largement **dépassé les compétences de la CAP** et permis de souligner des tendances locales lourdes dont la collectivité, en tant qu'animateur du territoire, devra se saisir : vieillissement de la population, emploi, ...

Le PADD de Poitiers, en quelques mots

Qu'est qu'un PADD - Projet d'Aménagement et de Développement Durable?

Ce document est un des documents constitutifs du Plan local d'Urbanisme (PLU). C'est l'élément essentiel du PLU, puisque ce document fixe la politique d'aménagement de la communauté d'agglomération pour les années à venir : il est la traduction du projet d'agglomération. Il définit les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par l'agglomération, notamment en vue de favoriser la mixité urbaine et sociale, de préserver l'environnement et de favoriser la qualité urbaine et architecturale.

A quoi sert le PADD ?

L'objectif du PADD est d'introduire dans les documents locaux d'urbanisme une plus grande réflexion sur l'avenir de l'agglomération à moyen et long terme. Les grandes orientations qu'il définit peuvent concerner différents domaines : le développement ou la préservation des centres-villes, la restructuration ou la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, le traitement des rues et des espaces publics, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers, l'aménagement des entrées de ville et la préservation des paysages.

Quelles sont les principales orientations du PADD ?

Le **PADD** définit la politique de la CAP en matière d'habitat, d'économie, d'environnement, d'agriculture ou encore de déplacements. Fortement inspiré par le projet d'agglomération, le PADD fixe les objectifs suivants :

En matière d'urbanisme

Assurer la maîtrise de l'urbanisation

- en développant un mode d'urbanisation peu consommateur d'espaces naturels
- en favorisant les espaces proches des cœurs de quartiers et centres bourgs
- en utilisant les techniques urbaines respectueuses de l'environnement
- en confortant les équipements et services au niveau de l'agglomération et au sein de chaque quartier

En matière d'habitat :

Assurer une croissance démographique au service d'un développement équilibré

- Les ménages, qui ont tendance à quitter la CAP pour se loger, doivent y trouver leur place.
- L'Université doit rester attractive pour les jeunes.

Conduire une politique de l'habitat construite autour de deux objectifs :

- Construire 1000 logements par an pour que chacun trouve une solution à sa portée.
- Prévoir des logements pour les personnes à besoins spécifiques (personnes âgées, logements thérapeutiques...)

En matière de développement économique

Axer principalement le développement économique de l'agglomération sur les services et les commerces et la valorisation du fort potentiel universitaire.

- en développant les services aux entreprises
- en aménageant l'espace économique de la CAP.
- en soutenant la dynamisation du centre-ville et la modernisation de l'appareil commercial de périphérie.

- en développant une offre à spectre large, notamment sur le quartier de la gare.
- en valorisant la recherche universitaire
- en favorisant l'implantation ou le maintien des commerces de première nécessité dans les quartiers et centres bourgs

En matière de déplacements

Organiser une politique de déplacements autour des objectifs suivants :

- Passer de la rue à circuler à la rue à vivre en faisant une vraie place aux piétons et aux cyclistes.
- Lutter contre les embouteillages et la pollution.
- Améliorer les entrées de communes qui constituent l'image de l'agglomération.

En matière de protection de l'environnement

Faire une vraie place à l'agriculture dans l'agglomération et retisser des liens entre vie urbaine et vie rurale

Valoriser les espaces naturels notamment à travers le Parc Naturel Urbain

Prendre en compte les risques naturels et technologiques, ainsi que les nuisances

**Contribution pour le
Projet d'Aménagement et de Développement Durable
de l'Agglomération de Poitiers**

**Conseil de Développement Durable de Poitiers
Janvier 2004**

INTRODUCTION

Le conseil émet une **adhésion globale sur les orientations affichées dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable de l'agglomération de Poitiers.**

Des thématiques récurrentes

Le conseil souhaite attirer plus particulièrement l'attention des élus sur des réflexions transversales communes aux thématiques abordées.

✓ **Les principes du développement durable de la loi Solidarité Renouvellement Urbain**

La loi place le développement durable au cœur de la démarche de planification. Celui-ci s'exprime dans quelques principes fondamentaux: équilibre, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, respect de l'environnement et des ressources naturelles, maîtrise des besoins en déplacements et de la circulation automobile, préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des écosystèmes.

Le PADD de Poitiers affiche l'ensemble de ces préoccupations chères au Conseil de Développement Durable de Poitiers. Malgré tout la transversalité et le croisement de ces principes ne se lisent pas aisément dans le rapport de présentation.

✓ **Le PADD, traduction fiable du Projet d'Agglomération de Poitiers**

Le PADD, est un cadre de référence et de cohérence des différentes actions d'aménagement que la Communauté d'Agglomération entend engager. Il est une transparente et fiable traduction opérationnelle du projet d'agglomération, notamment du 3^{ème} défi : « impulser des politiques locales qui combinent qualité et proximité ».

Malgré tout, un volet semble absent au niveau économique : la dimension « emploi, insertion et qualification » largement développé dans l'avis du Conseil de développement durable sur le projet d'agglomération.

✓ **Raisonner à l'échelle de l'agglomération ne suffit plus**

Les échelles de territoires concernées dans les approches économiques, urbaines ou environnementales, notamment dans les domaines de l'eau, des déplacements, de l'habitat, du commerce (...) amènent le conseil de développement à souscrire dans un premier lieu à la formalisation d'un Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) à l'échelle de l'aire urbaine de Poitiers.

Aujourd'hui les espaces vécus dépassent largement les frontières administratives de la CAP. Même si les habitants s'identifient à Poitiers, ils raisonnent à des échelles plus larges, le bassin d'emploi ou encore les flux de déplacements Domicile - Travail dépassent largement le périmètre de la CAP. Effectivement, la CAP concentre 44% des emplois du département (67 000 emplois) pour seulement 29% d'actifs occupés

(actifs travaillant et résidant sur l'agglomération), 40% sont occupés par des actifs résidants à la périphérie dont 16 000 des communautés de communes environnantes.

Aussi, il paraît nécessaire mais pas suffisant d'élaborer un Plan Local d'Urbanisme à l'échelle de la CAP. En raisonnant à une échelle élargie, de nouveaux projets ambitieux deviendraient possibles en termes de qualité de vie, d'offre foncière, d'habitat et assureraient un développement harmonieux et durable du territoire. Cela permettrait d'aborder des problématiques dont les enjeux dépassent largement le périmètre de la CAP et les compétences du PLU.

Entre autres, grâce à l'élaboration d'un SCOT, il serait ainsi plus aisé :

- de formaliser un territoire multipolaire à même d'assurer la desserte de tous en service de proximité et de limiter les déplacements
- d'assurer la préservation de la ressource en eau
- d'assurer une desserte équilibrée du commerce (...)

Néanmoins, la CAP a un rôle majeur à jouer en tant qu'animateur du territoire et au titre de capitale régionale. Elle doit pouvoir être chef de file d'une série de mesures et d'initiatives, même si elles ne relèvent pas directement de ces compétences.

Un urbanisme raisonné

Face à un phénomène d'urbanisation croissante, engendrant une forte consommation d'espaces naturels et un accroissement des déplacements (notamment de l'automobile), le Conseil de développement souscrit favorablement :

- à la reconstruction de la ville sur elle-même notamment en soutenant les opérations de renouvellement urbain
- à privilégier un urbanisme raisonné combinant densification urbaine, mixité sociale, qualité urbaine (préservation des espaces naturels, traitement paysager...) et modes de transports alternatifs à la voiture
- à conforter le rôle, la fonction et l'accessibilité des pôles de proximité afin de réduire les distances de déplacement et d'assurer une desserte équilibrée en services de l'ensemble des habitants de l'agglomération

Au-delà de l'habitat, deux préoccupations majeures doivent guider les choix de planification :

- Le développement résolu des fonctions commerciales ou d'activité et leur bonne intégration dans le tissu urbain,
- La circulation, le stationnement, l'accessibilité des résidents et des personnes en transit, qui doivent être assurés dans de meilleures conditions sur l'ensemble de l'agglomération. Rien ne servirait en effet de créer des équipements ou des pôles de centralité mal reliés dans l'environnement global et dans l'ordonnancement général de l'agglomération.

Forme urbaine

Dans les opérations d'aménagement à venir, la mixité sociale et urbaine est à rechercher systématiquement sur l'ensemble du territoire de la CAP. Il convient dans cet équilibre de réserver une place répondant aux besoins de toutes les générations d'habitants, et donc de faciliter les " parcours résidentiels " au sein de l'agglomération. Trois catégories doivent faire l'objet d'une attention particulière : les jeunes adultes et les jeunes ménages qui décident de poursuivre ou de débiter leur vie active dans la CAP ; les personnes âgées qui souhaitent trouver dans la commune un habitat adapté pour y poursuivre le troisième âge de leur vie ; les familles qui doivent pouvoir disposer des logements nécessaires à leur épanouissement.

Notamment pour permettre le maintien des personnes âgées, le Conseil de développement affirme l'importance de l'adaptabilité des logements dès leur conception afin d'en préserver la diversité des utilisations possibles (taille du foyer, mobilité réduite...). Les opérations d'aménagement doivent programmer notamment les appartements thérapeutiques. Malgré tout, l'accompagnement social doit être prévu dans les quartiers de manière à éviter l'isolement de ces populations particulières.

Le Conseil de développement suggère que la future OPAH puisse intégrer les options d'équipement de salle de bains rendant possible le maintien à domicile des personnes âgées (douches, plans inclinés adaptés). Une réflexion sur le maintien des personnes âgées à domicile pourrait être engagée entre le CODERPA (Comité Départemental Personnes Ages), le réseau Ville Hôpital et l'Agence des Temps.

L'hébergement des étudiants étrangers est un volet majeur de la politique du logement sur la CAP. Il ne suffit pas de promouvoir le rayonnement international de l'université, il s'agit également de pouvoir accueillir dans de bonnes conditions ces étudiants. Même si cette compétence ne relève pas de la CAP, le conseil de développement entend interpeller l'Etat et le CROUS sur les conditions d'accueil de ces étudiants. Pour le moment, dans le cadre des réformes actuelles, s'agissant de la compétence du **logement étudiant**, l'Etat a jugé préférable de la confier uniquement aux communes ou E.P.C.I. **qui en feraient la demande**.

Le PADD privilégie la densification urbaine. Pourtant le conseil de développement s'interroge quant aux conditions de cette pratique:

- Quelle forme urbaine sera proposée ?
- Quelles pourraient être les autres formes d'habitat développées, qui préserveraient néanmoins l'intimité des gens ?

Le CDD propose de participer à une réflexion complémentaire sur les « Nouvelles Formes urbaine » notamment en menant une étude de retour d'expérience sur les programmes déjà réalisés sur le territoire de la CAP et au-delà.

Le CDD insiste sur l'importance d'intégrer le dialogue entre générations dans les politiques d'urbanisme notamment grâce au travail des maisons de quartiers.

Enfin, il appuie la production de logement pour toutes catégories, en suscitant un effort particulier sur les **économies d'énergie**, l'utilisation des énergies renouvelables, en se conformant à la démarche Haute Qualité Environnementale (H.Q.E.) soutenue par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (A.D.E.M.E.).

Les pôles de proximité

Les « pôles de centralité » doivent être confortés, parce que les différentes fonctions urbaines s'y retrouvent : habitat, commerce, services... Il s'agit de cœurs de vie suffisamment fournis en services de première nécessité dans les quartiers et centres-bourgs.

Les communes de la CAP doivent poursuivre leur implication dans le renforcement de l'offre commerciale et de services des centres-bourgs, en soutenant la valorisation des commerces et des marchés, l'acquisition de locaux commerciaux ou en densifiant les centres-bourgs.

Concernant les services de première nécessité, il paraît primordial d'y ajouter les services et structures d'accueil pour les personnes âgées de manière à pouvoir maintenir cette population sur leur lieu de vie.

Malgré tout, il est nécessaire de maintenir une mobilité entre les quartiers afin de limiter le risque de ghettoïsation et de une mobilité minimum, gage de mixité et « d'employabilité » des populations concernées.

VOLET ECONOMIE

Tel qu'affirmé dans l'avis sur le projet d'agglomération, l'agglomération de Poitiers doit **atteindre un rayonnement de dimension internationale, nationale et devenir une capitale régionale forte.**

L'attractivité de Poitiers se trouvera renforcer en **misant sur une stratégie économique ambitieuse** et en valorisant son image auprès de ses propres habitants, réels ambassadeurs pour l'agglomération.

Le conseil soutient la création et le renforcement de pôles de compétences ou de filières. Mais le développement industriel est un moteur et le gage d'une économie dynamique. Il s'agit d'éviter de mettre en œuvre des mesures qui contribueraient à la désindustrialisation de la CAP. Le commerce constitue également un pôle économique phare pour l'agglomération, pour lequel une véritable réflexion départementale devra être engagée. Enfin l'action menée dans le domaine de l'insertion par l'économie doit être poursuivie.

Aménagement de l'entrée Sud de Poitiers

Le Conseil de Développement soulève plus particulièrement l'enjeu de l'aménagement de Poitiers Sud. La recomposition de ce secteur doit s'appréhender dans une logique d'aménagement d'ensemble, intégrant à la fois la dimension habitat, activité économique et commerciale.

Il existe un véritable enjeu territorial à reconquérir ce secteur. Pour un développement harmonieux et équilibré de la CAP, l'aménagement de Poitiers Sud doit être pensé et soutenu par les acteurs locaux.

La question de l'aménagement de Poitiers Sud va au-delà de la seule problématique « équipement commercial », mais le projet de délocalisation du magasin d'Auchan est un maillon de cette chaîne. Il est clair qu'une analyse de fond est à mener pour mesurer : les conditions et conséquences d'une telle implantation (équilibre de l'offre commerciale, déplacements, aménagement urbain, composition architecturale...). Il ne pourrait cependant être entendu qu'un tel projet puisse voir le jour hors du territoire de la CAP, créant par la même, une offre commerciale déséquilibrée et néfaste au développement urbain du sud de l'agglomération et du département de la Vienne.

L'élaboration simultanée d'un **schéma départemental de développement commercial** par l'Observation Départemental de l'Équipement Commercial (ODEC) et du **Schéma de Cohérence Territoriale** (SCOT) en collaboration avec les collectivités concernées permettrait de définir les clés d'un équipement commercial garant d'une desserte harmonieuse et équilibrée. Le renforcement des pôles commerciaux de proximité pourrait ainsi y être particulièrement affirmé.

VOLET DEPLACEMENTS

Le conseil de développement n'a pas souhaité spécifiquement approfondir ce chapitre du PADD puisque ses futurs travaux seront dédiés aux « **déplacements à l'échelle de l'Espace urbain Poitiers-Chatelleraut** ».

L'échelle de réflexion arrêtée n'est pas anodine. Le phénomène de péri-urbanisation a engendré un accroissement des déplacements souvent mal maîtrisé, les deux aires urbaines de Poitiers et Châtelleraut n'en sont pas exemptes. Dans ce contexte, le rôle de transports publics dans la politique des déplacements comme point d'ancrage à un aménagement équilibré et maîtrisé des territoires s'impose.

A cet effet le conseil de développement entend établir un état des lieux de la situation et proposer aux autorités organisatrices des transports et aux publics concernés de se réunir au cours d'assises des déplacements.

Il est indéniable que les modes de développement des territoires influent sur les pratiques de déplacements des populations : articuler urbanisme et déplacement devient une nécessité. Le renforcement de pôles de centralité, le développement des modes alternatifs à la voiture dans les nouveaux quartiers d'habitat (vélo, bus, deux-roues motorisés), la densification, le renouvellement de la ville sur elle-même et le développement de liaisons radiales entre quartiers en exploitant des solutions plurielles et complémentaires c'est-à-dire l'intermodalité, sont autant de postulats fondamentaux à voir figurer dans un PADD. Ce qui est vraisemblablement le cas dans le PADD de Poitiers.

Mais le PLU ne saurait suffire face à la complexité des besoins de mobilité et à l'élargissement des échelles de territoires vécus.

L'enjeu à l'échelle des aires urbaines réside dans la structuration du territoire autour d'axes forts de transports en commun, en confortant les pôles urbains existants et en favorisant les coopérations intercommunales et « inter-autorités ». L'élaboration d'une stratégie territoriale élargie au-delà de la CAP permettrait de mieux articuler les choix d'implantation d'activités, d'équipement, d'habitat pour une pratique optimale de déplacements par les populations locales. Le SCOT pourrait en être l'outil.

VOLET ENVIRONNEMENT

La protection de l'environnement s'accompagne d'une série d'initiatives sectorielles:

- Préservation de bio-diversité et de la richesse écologique locale
- Offre d'un environnement de qualité pour tous grâce à l'offre d'espaces verts (publics ou privés)
- Prévention des risques naturels et technologiques
- Préservation d'espaces naturels sensibles et menacés: secteurs agricoles, vallées sèches et humides
- Lutte contre la pollution de l'air et du bruit
- Information et la sensibilisation du public dans l'ensemble des domaines précités

Agriculture

La préservation des espaces agricoles est une mesure nécessaire à la limitation de l'urbanisation et à la préservation de l'environnement local.

Le conseil de développement remarque qu'un programme de communication devrait être développé afin de valoriser les opérations déjà engagées (PNU, maintien des friches agricoles).

Risques naturels

Il existe cinq risques naturels sur la Communauté d'Agglomération de Poitiers (inondation, glissement de terrain, éboulement de falaise, effondrement de cavité, feux de forêt) auxquels on peut adjoindre le gonflement-retrait des sols, la tempête et les séismes dans une moindre part.

L'eau et l'homme sont les deux principaux facteurs déstabilisants de la nature et des risques qu'elle engendre. L'inondation, est le risque le plus spectaculaire. Il concerne les vallées du Clain, de la Boivre, du Miosson, de l'Auxance et les vallées sèches.

Les mesures de prévention prises par la CAP n'ont qu'un effet très limité sur les conséquences des inondations sur son territoire. Aussi a-t-elle axé ses efforts sur la prévision et l'information.

Seule une politique globale d'aménagement et de gestion de l'eau sur les différents bassins versants peut permettre de limiter les conséquences des inondations. L'élaboration d'un **Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux** paraît indispensable. Il constituerait une opportunité sans précédent pour penser l'eau autrement, dialoguer, et mettre en œuvre des politiques innovantes. La politique curative ne suffit plus, il s'agit d'élaborer une politique préventive au titre des risques de pollution et naturels.

Un travail spécifique pourrait être engagé avec la chambre d'agriculture pour inciter la réinstallation des haies et éviter le remembrement des espaces agricoles, initiatives à même de réduire les phénomènes d'inondation.

La maîtrise et la réduction de l'urbanisation dans les zones à risques et l'étude et le suivi des falaises et cavités sont les seuls moyens à court et moyen termes d'en limiter les méfaits.

Risques technologiques

Plusieurs types de risques technologiques sont encourus sur la CAP :

- deux sites SEVESO
- 23 ICPE soumises à autorisation
- les ICPE soumises à déclaration
- des transports de matières dangereuses (notamment nucléaires)

Ces risques sont autant de risques parfois « non classés » qui représentent des dangers réels, mais que l'on peut prévenir.

Le conseil demande à ce que la présence de la Centrale Nucléaire de Civaux soit évoquée dans le PADD (proximité du site et transport de combustible et de déchets nucléaires sur le territoire de la CAP) puisqu'il existe inévitablement des risques majeurs.

De plus, la présence des établissements classés tels que les casses de voitures en entrées de villes dévalorisés ces espaces. Des mesures pourraient être prise pour aider leur requalification, voir leur déménagement.

Sur l'ensemble de ces questions, le conseil de développement préconise que l'agglomération au travers du PADD et de ses initiatives s'assure :

- de l'information des publics concernés en donnant une information accessible à tous.
- de la prévention des risques par la réalisation et la mise en œuvre de plans d'aménagement du territoire, des règles de protection et de contrôle
- de la prévision des risques par l'étude des conséquences des accidents technologiques et des mesures de secours
- de l'identification des risques (établissement non classées, entrepôts qui peuvent disposer pendant quelques heures de produits divers et incompatibles entre eux, gares de triage, camions disposant de réservoirs de carburant de plus de 400 l, etc.)

CONCLUSION

Le conseil de développement attend du PADD, qu'il puisse promouvoir un aménagement équilibré, de qualité, compact, d'ensemble (prise en compte simultanée des déplacements, de la dimension sociale, de l'habitat, du commerce, de l'environnement...), mixte (mixité urbaine et sociale).

Toutefois, même s'il paraît incontournable que des questions doivent être traitées à une échelle de territoire élargie (déplacement, commerce, eau...), notamment dans le cadre du SCOT, l'agglomération doit pouvoir être chef de file d'une série de mesures et d'initiatives, même si elles ne relèvent pas directement de ces compétences.

Enfin, l'information du public est primordiale pour faire prendre conscience des enjeux du territoire et des motifs de mise en œuvre des initiatives de l'agglomération.

Le conseil de développement a un rôle majeur à jouer pour diffuser l'ensemble de ces messages auprès des acteurs locaux et des populations locales. Aussi, il œuvrera dans le cadre de ses travaux à promouvoir ces principes.