

## Séance publique du 17 janvier 2005

### Délibération n° 2005-2450

commission principale : déplacements et urbanisme

objet : **Directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise**

service : Direction générale - Direction prospective et stratégie d'agglomération

#### Le Conseil,

Vu le rapport du 13 janvier 2005, par lequel monsieur le président expose ce qui suit :

#### Rappel du contexte juridique

Par courrier en date du 15 octobre 2004, monsieur le préfet de Région a saisi monsieur le président de la communauté urbaine de Lyon, en tant que personne publique associée, pour avis sur le projet de Directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Les DTA ont été instituées en 1995 par la loi d'orientation d'aménagement du territoire (dite loi Pasqua). L'article L 111-161 du code de l'urbanisme : *"les DTA peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages."*

Une DTA est donc élaborée par l'Etat. Sur un territoire couvert par une DTA, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent être compatibles avec la DTA ; en l'absence de SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans des déplacements urbains (PDU) et tous les autres documents de planification doivent être compatibles.

Actuellement seules six DTA sont approuvées ou en cours d'élaboration en France.

Le périmètre retenu par l'Etat pour élaborer la DTA est très proche du périmètre de référence de la région urbaine de Lyon (RUL). Il délimite donc le territoire reconnu par la Région, la Communauté urbaine et leurs partenaires au sein de la RUL, comme pertinent pour permettre une lisibilité et un rayonnement international et pour prendre en compte les enjeux de développement et de cadre de vie au quotidien. Il serait néanmoins souhaitable que ce périmètre soit étendu à Tarare et Belleville sur Saône.

L'élaboration du projet de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise a été pilotée par monsieur le préfet de Région qui a instauré, dès réception de son mandat ministériel en 2000, un comité de pilotage associant les représentants de la Région, des départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, de la Communauté urbaine, de la communauté d'agglomération de Saint Etienne métropole et du syndicat d'études du Nord-Isère (Satin). Les représentants de la Communauté urbaine ont été désignés par le conseil de Communauté.

Depuis le lancement de la DTA, plusieurs schémas de cohérence territoriale (SCOT) ont été engagés ou mis en révision dans le périmètre de la DTA. Le Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal) en particulier a décidé la mise en révision du schéma directeur Lyon 2010 et donc l'élaboration du SCOT de l'agglomération lyonnaise, le 1er avril 2004. Les présidents des dix SCOT concernés par la DTA ont engagé des réflexions communes, dans le cadre d'une démarche appelée interScot.

## Le projet de DTA

Par nature la DTA est sélective, car elle ne traite que des enjeux fondamentaux de l'Etat sur le territoire, dans une vision de long terme :

- reconnaître et soutenir la métropole lyonnaise comme métropole internationale,
- garantir le maintien de toutes les potentialités de développement et d'évolution de la plate-forme multimodale de Lyon Saint Exupéry,
- participer à la structuration multipolaire de la métropole, s'appuyant sur Lyon, Saint Etienne et l'agglomération nord-iséroise,
- reconquérir les territoires en perte d'attractivité,
- lutter contre l'étalement urbain et améliorer le cadre de vie,
- réaliser les contournements autoroutier et ferroviaire dans le cadre d'un système de transport favorisant le report modal et cohérent avec le projet de développement métropolitain ; réaliser la ligne ferroviaire transalpine,
- mettre en œuvre une politique permettant de conserver et de valoriser les espaces naturels et agricoles majeurs tout en les reliant mieux ensemble.

Le projet soumis par monsieur le préfet pour avis comprend un diagnostic du territoire au regard de ces enjeux (chapitre 1). Ce diagnostic repose sur des éléments connus à la Communauté urbaine et souvent mis en avant par celle-ci dans les différents débats relevant de la faiblesse des métropoles françaises en Europe. Il apparaît toutefois que l'initiative prise par les présidents des dix SCOT aurait pu être mieux mise en avant comme démarche positive de recherche de cohérence des politiques publiques. Enfin, le diagnostic ne met pas en avant la croissance des coûts du foncier dont les conséquences sont nombreuses sur le développement de l'agglomération (étalement urbain, ségrégation sociale, progression des trafics automobiles...).

Le projet de DTA fait ensuite référence au projet souhaité par l'Etat et les collectivités pour le territoire métropolitain (chapitre 2). Ce projet a été largement nourri par la Communauté urbaine à travers son projet d'agglomération (vingt-et-une propositions pour le XXI<sup>e</sup> siècle), le plan de mandat, Grand Lyon Esprit d'Entreprises, etc. ainsi que par les travaux de la RUL. La Communauté urbaine est totalement partie prenante d'un développement métropolitain qui renforce le rayonnement tout en garantissant des solidarités entre les territoires. Elle considère comme bénéfique de disposer de règles du jeu pour le développement de l'aire métropolitaine dans les années futures, compte tenu de la complexité institutionnelle.

Le projet de DTA comprend ensuite deux chapitres d'orientations et de prescriptions qui s'appliquent soit sur l'ensemble du territoire (chapitre 3), soit sur des parties bien identifiées situées, pour l'essentiel, hors du territoire de la Communauté urbaine (chapitre 4).

Les orientations ont pour objectif de renforcer les éléments de structuration du développement, à savoir :

- une structure urbaine multipolaire et tenant compte des solidarités territoriales,
- des espaces économiques d'intérêt métropolitain,
- un système de transport,
- un réseau d'espaces agricoles, naturels et paysagers.

### *La structure multipolaire et les solidarités territoriales*

La structure urbaine multipolaire conforte les pôles urbanisés existants, ou en cours de renforcement comme la future agglomération du Nord-Isère, dans lesquels doit se concentrer majoritairement l'accueil des populations, des emplois et des services. La DTA prône le renforcement des pôles desservis par les transports collectifs (TER et lignes fortes de transports urbains) pour favoriser le report modal. Le Grand Lyon concourt par son action à faire de l'agglomération lyonnaise un pôle majeur de développement, notamment en requalifiant des quartiers en perte d'attractivité dans les zones centrales (Confluence) comme dans la première couronne "est" (Carré de Soie, site Renault Trucks à Saint Priest, les Grands Projets de Ville).

### *Les espaces économiques d'intérêt métropolitain*

La DTA identifie treize espaces économiques d'intérêt métropolitain, dont quatre situés dans le périmètre de la Communauté urbaine : Part-Dieu, Confluent, Gerland et Saint Priest-Porte des Alpes, qui contribuent au rayonnement de la métropole par la sélectivité dans l'accueil des entreprises en liaison avec les pôles d'excellence et par la qualité des aménagements. Les seules prescriptions attachées à ces espaces concernent leur desserte, conditions qui sont remplies par les zones situées dans la Communauté urbaine.

Toutefois, il paraît nécessaire que la vallée de la chimie puisse être reconnue comme espace économique d'intérêt métropolitain, compte tenu de la structuration d'un pôle de compétitivité autour de la chimie, de l'environnement et des évolutions possibles du tissu industriel.

Il apparaît également indispensable d'identifier les sites de développement de Bioparc, un des premiers si ce n'est le premier parc d'affaires scientifique dédié aux technologies de la santé, de Vaise Industrie, référence nationale en tant que parc d'activités dédié aux technologies de l'information et du pôle économique ouest de Techlid.

La Communauté urbaine est également très attachée à ce que le site de Saint Exupéry soit fortement identifié pour permettre un développement économique sélectif et ambitieux, pour accueillir en particulier des activités remarquables pour le rayonnement de la métropole, sur la plate-forme et au-delà.

Enfin, la DTA doit permettre la mobilisation de la zone des Quatre Chênes pour des projets stratégiques pour l'Etat et la métropole, sans restriction sur les échéances (court, moyen ou long terme) mais en interdisant tout projet à vocation logistique.

#### *L'accessibilité et le système de transport*

La reconnaissance par l'Etat de l'enjeu national que représente l'aéroport de Lyon Saint Exupéry est très satisfaisante. Au-delà des dispositions prises pour garantir son développement dans des conditions qui respectent la qualité de vie des riverains, l'engagement de l'Etat reste faible sur sa mobilisation en faveur de nouveaux services faisant de Lyon Saint Exupéry la deuxième porte d'entrée en France et sur l'amélioration de son accessibilité par les lignes TGV. La gare TGV de Saint Exupéry devrait être positionnée comme 3<sup>ème</sup> gare TGV de l'aire métropolitaine.

Le réseau de transport de la DTA est constitué de grandes infrastructures autoroutières et ferroviaires ayant vocation à accueillir prioritairement le trafic de transit national et international. Les décisions concernant ces infrastructures ont été prises dans le cadre des schémas de service de transport et de CIADT. Il est rappelé que la DTA ne peut se substituer aux processus de décisions et de mise en œuvre qui leur sont propres. La DTA étant un document de planification et non pas un document de programmation, l'Etat ne prend aucun engagement pour réaliser les projets, ni en terme de calendrier, ni en terme de financement, ni en terme de modalités de concertation préalable, d'évaluation et de suivi des conséquences selon les principes du développement durable.

Face à l'engorgement de la vallée du Rhône et de l'agglomération lyonnaise, en particulier face à la saturation du tunnel sous Fourvière et de la rocade est, par des trafics internationaux, régionaux et locaux, l'Etat doit proposer la réalisation rapide de plusieurs barreaux de caractéristiques autoroutières favorisant le report des trafics internationaux sur l'autoroute A75 (Paris-Clermont Ferrand-Millau-Montpellier). Il s'agit de la diagonale Paray le Monial-Roanne, de l'achèvement de la RN 7 en voie rapide de Nevers à Roanne et de l'achèvement de la RN 88 en voie rapide du Puy en Velay à Millau. Dès lors, le contournement ouest pourra être effectivement envisagé dans une vocation interrégionale.

Le projet de tracé de l'autoroute A89 constitue une nouvelle incitation à la traversée de l'agglomération plutôt que de favoriser une liaison vers Genève, la Plaine de l'Ain et l'aéroport de Saint Exupéry par l'A 46 et l'A432 ; l'A 432 intégrant la réalisation de la section les Echets - La Boisse. L'Etat doit donc proposer un tracé de l'A 89 arrivant au droit de l'A46 dans le secteur de Anse, compatible avec le respect de la zone verte d'agglomération.

La possibilité de réaliser l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne doit être préservée à moyen terme mais sa réalisation ne sera pertinente que s'il existe une liaison entre l'A45 et le sud-ouest de l'agglomération, en particulier l'aéroport Saint Exupéry, utilisant le boulevard urbain sud (BUS) et l'A 46 sud afin de ne pas ramener tous les flux au cœur de l'agglomération. Ce principe de liaison (barreau d'Irigny) doit figurer en rouge sur la carte du réseau hiérarchisé (routes).

Cependant il convient surtout de renforcer le service TER entre Lyon et Saint-Etienne, tandis que doit être engagé par l'Etat un programme substantiel de travaux de sécurisation de l'autoroute A 47 et de traitement des nuisances dans sa traversée des zones urbaines.

Aujourd'hui, le transport routier de marchandises entraîne des coûts indirects, des nuisances et des risques (matières dangereuses) pour les populations de l'agglomération et plus particulièrement pour celles situées à l'est. Le développement du mode fluvial sur l'axe Saône-Rhône est insuffisamment pris en compte dans la DTA. Pour une réelle alternative au "tout camion", le contournement ferroviaire est aussi un projet nécessaire. Son tracé doit se rapprocher de la ligne à grande vitesse (LGV) Méditerranée afin de ne pas multiplier les coupures dans le tissu périurbain et dans les espaces agricoles de la couronne verte. En lien avec la réalisation du contournement, le positionnement d'une plate-forme ferroviaire à Ambérieu-en-Bugey paraît souhaitable.

La DTA prévoit différents dispositifs concernant la gestion des autoroutes (création d'échangeurs, tarifications, capacités) qui tendent à favoriser les transports en commun et à limiter l'étalement urbain. La DTA oblige à une meilleure articulation entre les décisions relatives à cette gestion et les documents de planification locaux (SCOT et PDU). Si cette articulation est souhaitable, une justification de compatibilité avec le PDU apparaît suffisante sans aller jusqu'à exiger que les projets d'échangeurs soient explicitement justifiés dans un PDU approuvé.

Pour les déplacements internes à la métropole l'accent est fortement mis sur les transports en commun, en particulier sur la desserte par les trains express régionaux (TER) et leurs connexions avec les transports collectifs urbains, qui sont structurantes à cette échelle. La DTA prescrit des parcs-relais à proximité des gares SNCF de niveau régional et de certaines stations sur les lignes fortes de transports urbains. Ces orientations sont partagées par la Communauté urbaine et le Sytral qui considèrent comme stratégique pour la métropole, la montée en puissance d'un système de transport collectif performant et porteur d'intermodalité. Le bouclage du périphérique (TOP) est également un élément de structuration pour les déplacements internes, qui sera largement débattu au sein du Grand Lyon dans les prochains mois et qui doit être réalisé dans des conditions d'insertion urbaine et paysagère de qualité.

La cohérence, à toutes les échelles, des projets de l'ensemble des acteurs des transports ferrés et routiers est une condition nécessaire à leur réalisation ; c'est le cas de l'articulation entre le contournement ouest et le bouclage du périphérique ou entre ce dernier et les projets de tram-train de l'ouest lyonnais. Des approches globales sont également nécessaires dans des secteurs particulièrement difficiles d'accès, à l'image de la vallée de la Saône et de l'entrée nord de l'agglomération, afin de mieux coordonner les différents projets.

#### *Le réseau des espaces naturels et agricoles majeurs*

L'attractivité de la métropole et la qualité du cadre de vie pour ses habitants dépendent de la capacité des acteurs du territoire à valoriser les espaces naturels et agricoles majeurs et à mettre en œuvre une trame verte à l'intérieur des agglomérations. Ces orientations sont conformes avec les projets de la Communauté urbaine qui considère les espaces naturels et agricoles comme des éléments structurants faisant partie intégrante du projet de développement du territoire.

Enfin, le projet de DTA propose des politiques d'accompagnement pour la mise en œuvre du projet de développement (chapitre 5). La Communauté urbaine, qui est déjà partie prenante de dispositifs favorisant le dialogue entre les acteurs du territoire, ainsi qu'avec les représentants de l'Etat, souhaite rester une force de proposition en la matière, y compris pour la mise en place de politiques communes (par exemple pour favoriser l'usage des transports collectifs, la pérennité des espaces agricoles périurbains, etc.) ;

Vu ledit dossier ;

Vu sa délibération acceptant l'examen en urgence de ce dossier ;

Vu l'amendement ci-après de monsieur le président Collomb, adopté par le Conseil ;

Dans l'exposé des motifs, page 3, paragraphe relatif à l'accessibilité et au système de transport, 5° alinéa :

Après les mots "à moyen terme",

remplacer "mais sa réalisation ne sera pertinente que s'il existe une liaison entre l'A 45 et le sud-est de l'agglomération, en particulier l'aéroport Saint Exupéry, utilisant le boulevard urbain sud (BUS) et l'A 46 sud afin de ne pas ramener tous les flux au cœur de l'agglomération. Ce principe de liaison (barreau d'Irigny) doit figurer en rouge sur la carte du réseau hiérarchisé (routes)".

par :

"mais il faut que l'Etat étudie une liaison entre l'A 45 et le sud-est de l'agglomération, en particulier l'aéroport de Saint Exupéry, en évitant de ramener la circulation de transit à l'intérieur du territoire du Grand Lyon."

Dans le délibéré, dans le paragraphe relatif à la hiérarchisation des infrastructures de transport, 4° alinéa :

Après les mots "à moyen terme" remplacer :

et inscrire le principe d'une liaison avec le boulevard urbain sud (BUS) afin de ne pas ramener tous les flux au cœur de l'agglomération lyonnaise. Ce principe de liaison (barreau d'Irigny) doit figurer en rouge sur la carte du réseau hiérarchisé (routes),

par :

" mais il faut que l'Etat étudie une liaison entre l'A 45 et le sud-est de l'agglomération, en particulier l'aéroport de Saint Exupéry, en évitant de ramener la circulation de transit à l'intérieur du territoire du Grand Lyon. "

#### DELIBERE

**1° - Décide** que la Communauté urbaine est totalement partie prenante d'un développement métropolitain qui renforce le rayonnement tout en garantissant des solidarités entre les territoires, et qui consolide une structure urbaine multipolaire favorisant les transports collectifs et valorisant les espaces naturels et agricoles.

**2° - Emet** un avis favorable au projet de Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise sous réserve d'évolutions du projet jugées essentielles, concernant :

- la prise en compte de la problématique grandissante du coût du foncier dans le diagnostic ;

- l'inscription des sites de la vallée de la chimie, Bioparc, Vaise Industrie et Techlid sur la liste des espaces économiques d'intérêts métropolitains ;

- un plus fort positionnement de Lyon-SaintExupéry comme site d'accueil économique majeur d'intérêt métropolitain, et une réflexion globale sur le développement de la plate-forme multimodale garantissant la qualité de vie des riverains ;

- une plus forte hiérarchisation par l'Etat, à travers ses objectifs et ses engagements financiers, des infrastructures de transport concourant à desserrer la circulation routière dans et autour de l'agglomération lyonnaise à savoir :

. réaliser prioritairement des barreaux permettant de rabattre le trafic international de l'axe Saône–Rhône vers la A 75 (diagonale Paray le Monial-Roanne , achèvement de la RN 7 en voie rapide de Nevers à Roanne, achèvement de la RN 88 en voie rapide du Puy en Velay à Millau),

. et en conséquence, concevoir le contournement de Lyon dans une vocation interrégionale, à l'ouest de l'agglomération,

. revoir le tracé de l'A 89 avec une arrivée au droit de l'A 46 dans le secteur de Anse, compatible avec le respect de la zone verte d'agglomération et favorisant les liaisons vers l'est sans pénétrer au cœur de l'agglomération,

. préserver la réalisation de l'autoroute A 45 à moyen terme, mais il faut que l'Etat étudie une liaison entre l'A 45 et le sud-est de l'agglomération, en particulier l'aéroport de Saint Exupéry, en évitant de ramener la circulation de transit à l'intérieur du territoire du Grand Lyon,

. à court terme réaliser un programme substantiel de travaux de sécurisation de l'autoroute A 47 et de traitement des nuisances dans sa traversée des zones urbaines, tout en donnant la priorité au renforcement du service TER entre Lyon et Saint Etienne,

. réaliser le contournement ferroviaire, avec un tracé situé le plus possible le long de la ligne TGV Méditerranée,

. adapter les équipements logistiques dans le seul but de permettre le report modal des marchandises sur le fleuve et le fer .

- l'engagement de l'Etat sur ses contributions financières à la mise en œuvre du projet métropolitain, y compris sur les moyens consacrés au suivi de la DTA ;

- l'engagement de l'Etat sur la mobilisation de ses services et de l'ensemble des organismes placés sous son autorité (SNCF, VNF...) pour développer les alternatives au transport routier, pour les voyageurs comme pour les marchandises. Cette mobilisation doit déboucher sur des partenariats exemplaires dans un secteur comme la Vallée de la Saône et l'entrée nord de l'agglomération qui connaît des difficultés structurelles d'accessibilité ;

- la prise en compte par l'Etat de la démarche interScot, comme force de proposition pour la cohérence du territoire métropolitain ;

- la non-subordination pour l'autorisation de création de diffuseurs sur les infrastructures de niveau d'agglomération à une inscription dans le PDU approuvé, mais à une simple justification de compatibilité avec le PDU.

**3° - Réitère** la volonté de la Communauté urbaine de participer à toute instance de coopération favorisant le dialogue entre les acteurs et la mise en œuvre du projet métropolitain.

Et ont signé les membres présents,  
pour extrait conforme,  
le président,  
pour le président,