



**PRÉFÈTE  
DE LA LOIRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction Départementale  
des Territoires**

Saint-Étienne, le **27 DEC. 2021**

Affaire suivie par : Christine Valour  
Service aménagement planification  
Pôle planification  
Tél. : 04 77 43 31 78  
Courriel : christine.valour@loire.gouv.fr

La préfète de la Loire  
à  
Monsieur le président du syndicat mixte du  
SCoT Sud-Loire

**OBJET :** *révision du SCoT Sud-Loire - note d'enjeux*

**REF :**

**P. J. :** *2ème note d'enjeu*

Le Schéma de Cohérence Territoriale est un document stratégique pivot pour mener à bien un projet de territoire. À l'échelle d'un bassin de vie, il doit permettre l'articulation de différentes politiques d'aménagement et de développement. Il a vocation à constituer ainsi un cadre de référence partagé, pour l'habitat, le développement économique, les implantations commerciales, les déplacements, les transitions écologique, climatique, énergétique et la préservation de la biodiversité et des écosystèmes.

Cette articulation est à rechercher dans un cadre global de développement durable où le renouvellement des espaces urbanisés (centre-ville, centre bourgs, villages) prime sur l'extension périphérique.

L'État est associé à la révision du Schéma de Cohérence Territoriale portée par le syndicat mixte et prescrite le 29 mars 2018, suite à l'extension de son périmètre le 18 décembre 2017, à 198 communes sur une superficie de 2904 km<sup>2</sup>. L'heure est à sa transformation en un SCoT avec pour cadre les ordonnances du 17 juin 2020, tel que voté en bureau du syndicat mixte le 25 mars 2021. La vocation stratégique du SCoT a été renforcée.

Deux grandes orientations ont été retenues. La première consiste à élargir le périmètre du SCoT à l'échelle du bassin d'emploi, afin d'en faire un outil stratégique de projet de territoire à l'interface entre les grandes régions et les intercommunalités. La deuxième vise à moderniser et alléger le contenu du SCoT en faisant du projet d'aménagement stratégique (PAS), inscrit dans une vision de long terme, le cœur du document.

La 1<sup>ère</sup> note d'enjeu, du 27 mars 2019, se voulait ambitieuse, mais les aspects chiffrés étaient peu abordés. Quatre grands enjeux étaient identifiés, qui sont plus que jamais d'actualité.

- Rompre avec les dynamiques de périurbanisation et de spécialisation des territoires en œuvre sur le Sud Loire et engager ainsi le territoire dans la transition écologique
- S'appuyer sur le formidable potentiel de reconquête du Sud Loire pour tendre vers les objectifs « zéro consommation d'espace », « revitalisation des territoires urbains et des centres bourgs » « revitalisation de l'économie » et « autonomie énergétique »
- Redynamiser et protéger l'agriculture pour répondre aux besoins du territoire
- Points de méthode et importance de la gouvernance

Depuis 2019, des cadres réglementaires nouveaux et majeurs sont intervenus et ont fait l'objet d'un Porter à connaissance en octobre 2020 : le Sraddet AURA, la loi LOM, l'Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace. Le 22 août dernier, la loi Climat et résilience a été adoptée.

L'ensemble de ces éléments me conduit à préciser, via cette 2<sup>ème</sup> note d'enjeux, les enjeux prioritaires que l'État portera, tout au long de la poursuite de la procédure de révision du SCoT.

Cette 2<sup>ème</sup> note d'enjeux constitue ainsi une référence pour les échanges à venir entre les services de l'État associés et le Syndicat Mixte. Elle ne prétend cependant pas à l'exhaustivité, et n'a pas vocation à aborder de façon détaillée l'ensemble des problématiques susceptibles de l'être dans le futur SCoT.

Ces enjeux ont été détaillés sous 8 grands thèmes dans cette seconde note et sont étayés chaque fois que possible par des données factuelles. En voici les points essentiels :

## **A - Inter-territorialité et gouvernance**

Le territoire du SCoT Sud-Loire s'inscrit dans un espace plus large, au centre de la région Auvergne Rhône-Alpes et à proximité de l'aire métropolitaine Lyonnaise. Le territoire de ce SCoT s'organise donc autour d'une métropole dont la ville centre est Saint-Etienne. Ce territoire est un pôle d'équilibre d'envergure métropolitaine au cœur de la région. Cette inscription devra être prise en compte.

Une 2<sup>ème</sup> échelle géographique plus concentrique fait apparaître l'articulation avec les territoires voisins dont la Jeune Loire, les Parcs Naturels du Pilat et du Livradois Forez. Un dialogue avec les territoires voisins sera instauré, avec lesquels des synergies pourront être trouvées ou des cohérences recherchées.

Puis, à l'échelle stricte du territoire du SCoT, les questions liées à l'interface entre les EPCI de Loire Forez agglomération, la CC de Forez Est, Saint Etienne Métropole et la CC des Monts du Pilat devront être abordées et traitées. La question des bassins de vie devra faire l'objet d'une analyse. L'enjeu est de penser les « territoires » et leurs ressources comme des « lieux » à mettre en interaction pour organiser des « politiques de flux » répondant mieux aux réalités d'aujourd'hui et à la nécessité d'une réflexion sur la manière dont les territoires travaillent ensemble, en dépassant les limites administratives notamment à l'interface des 3 EPCI : LFa, SEM et CCFE.

**Le projet de territoire du SCoT se fondera ainsi, dans le cadre d'une analyse globale, sur la réalité de son fonctionnement.**

## **B - Un territoire résilient face au changement climatique/promotion d'une mobilité durable**

Parmi les dispositions relatives à la loi sur la transition énergétique, les énergies renouvelables et les transports y trouvent une place importante. Il convient donc :

### **Sur le volet des Energies renouvelables**

- de renforcer l'usage des énergies renouvelables avec la nécessité d'un accroissement de la production d'énergie renouvelable pour inscrire le territoire dans la trajectoire régionale. En effet, le Sraddet AURA a pour objectif d'augmenter de 54% la production d'ENR à l'horizon 2030 et de porter cet effort à 100% en 2050. Dans la Loire, la production n'a augmenté que de 20% entre 2011 et 2017. A ce rythme l'objectif de production d'ENR ne sera atteint qu'en 2089.

- d'identifier les sources d'énergie renouvelables à valoriser sur les territoires et les moyens d'en favoriser le développement, notamment dans le cadre d'opérations d'aménagement.

- de prendre en compte l'adaptation au changement climatique. Il pourra être considéré le bâtiment comme un potentiel conséquent d'économie d'énergie.

**Je serai très attentive aux propositions qui seront contenues dans votre schéma en matière de transitions écologiques et climatiques, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.**

## Sur le volet des Transports

- de renforcer l'usage des transports propres. La réflexion portera sur le développement et l'amélioration de l'offre alternative à l'usage de la voiture solo, des nouvelles pratiques de mobilité. L'enjeu principal est de réduire les distances et les obligations de déplacements, en articulant les infrastructures et les services de transport avec l'habitat, les emplois, les services et les équipements. L'objectif poursuivi doit être de promouvoir une urbanisation favorisant les déplacements de proximité et les mobilités actives.

L'enjeu est de contraindre la place accordée à la voiture, de limiter son usage et le phénomène de dépendance liée à celle-ci, source de fracture sociale et territoriale. L'intermodalité du réseau ferré avec le réseau de TC est un enjeu fort : cadences, dessertes, parkings relais gratuits. Des études sont en cours, financées par l'État pour partie sur l'étoile ferroviaire stéphanoise et sur la re-création de haltes ferroviaires sur l'axe Lyon-Saint-Etienne. Le SCoT devra également contenir des orientations concrètes afin que les deux modes actifs que sont les déplacements piétons et cyclables voient augmenter leur part modale.

**En termes de mobilité, le SCoT aura pour objectif une meilleure desserte des pôles d'activité, de résidence et de consommation. Quels que soient les choix d'aménagements retenus, le SCoT s'attachera à analyser les conséquences de ceux-ci sur les réseaux routiers et autoroutiers ainsi que sur les échangeurs, dans un contexte de saturation de ces infrastructures. Le SCoT devra montrer comment il prend en compte cette dimension du développement durable et comment il articule les transports-déplacements avec l'habitat, les emplois, les services et les équipements notamment en lien avec les enjeux relatifs à la transition énergétique et de lutte contre le changement climatique.**

## C - Une gestion économe du territoire pour un enjeu de développement durable

Le contexte réglementaire s'est renforcé avec l'instruction "ZAN" du Gouvernement du 29 juillet 2019 (zéro artificialisation nette) relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace, une nouvelle stratégie régionale « eau, air, sol », projetée à 2040, et la « Loi climat et résilience » du 22 août 2021, à travers notamment son article 191, qui fixe une trajectoire de réduction de réduction de l'artificialisation des sols, pour atteindre le ZAN à horizon 2050.

Je constate par ailleurs que 2 655 ha d'espaces naturels ont été urbanisés entre 2009 et 2019 dans la Loire (Source Observatoire de la biodiversité/fichiers fonciers).

## Sur le volet de l'Economie

Au travers d'une stratégie foncière, le SCoT permettra de tendre vers une densification des zones d'activités, de faciliter au maximum la création d'emplois au cœur des zones urbaines mixtes et d'éviter une « délocalisation » de ceux-ci hors des zones urbanisées.

La reconquête des friches constitue un enjeu majeur d'aménagement durable des territoires pour répondre aux objectifs croisés de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine et, par conséquent, de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il est à noter l'importance en poids des emplois dans le tissu urbain mixte, et pas seulement dans les ZAE, ce qui implique la nécessité de connaître et d'accompagner ces implantations.

L'évolution du commerce et l'aménagement commercial de demain devra être abordé via les prismes suivants : La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 pose dans ses articles 215 et 220 les principes d'interdiction des implantations ou extensions de surfaces commerciales qui entraîneraient une artificialisation des sols, et l'établissement d'un inventaire des ZAE mentionnant pour chacune d'elle le taux de vacance.

Le SCoT devra contribuer à mieux réguler les nouvelles implantations, en application de l'article L141-16 du code de l'urbanisme, qui indique que le SCoT définit les localisations préférentielles des commerces dans un objectif de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre diversifiée de proximité tout en limitant les obligations de déplacement et en préservant les espaces naturels et le paysage.

Le projet de territoire devra viser une moindre consommation d'espace en dehors du tissu urbain existant. Le développement économique du Sud-Loire dépend donc de sa capacité à proposer une offre de foncier et d'immobilier, à la fois dans les centres urbains et dans les parcs d'activités existants. Les espaces densifiables en milieu urbanisé ou en ZAE (friches, dents creuses, etc) devront être consommés en priorités.

## Sur le volet du Logement

Le renforcement de la métropole stéphanoise s'inscrit comme un objectif de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise. De part les services et équipements dont est équipée la ville centre et dont bénéficie l'ensemble du territoire du Sud Loire, il convient **de conforter Saint-Etienne, dans son rôle de ville centre, au bénéfice du territoire Sud-Loire, mais également dans le cadre d'une armature urbaine régionale et inter-régionale équilibrée.**

Il s'agira donc au sein du futur schéma de :

- de renforcer l'armature du territoire, en identifiant et hiérarchisant des polarités, en lien avec les démarches et réflexions déjà lancées,
- d'optimiser le développement des zones d'habitation : le modèle d'urbanisation par extension continue, qui privilégie de faibles densités, ne correspond plus aux orientations nationales actuelles. Il devra être analysé au regard de ses impacts notamment sur la consommation d'espaces agricoles et naturels, les continuités écologiques, la banalisation des paysages et sur la mobilité,
- de réinvestir les centres-villes/bourgs qui abritent les services et équipements de proximité.

Le potentiel de réinvestissement urbain devra être analysé et valorisé, les possibilités de densifications des zones urbanisées existantes et desservies par les transports en commun (adaptés en fonction de la typologie de commune et de la qualité de la desserte, actuelle ou future) seront étudiées et des formes urbaines adaptées seront privilégiées,

- de mettre en place une véritable stratégie globale d'intégration de la nature en ville, contrepartie de l'objectif d'intensification urbaine.

Par ailleurs, le phénomène de périurbanisation devra être traité : le péri-urbain est toujours en forte croissance, ce sont les territoires péri-urbains qui portent actuellement la croissance du département.

**Je serai donc attentive à l'ambition qui sera affichée dans votre schéma, au regard de l'objectif de réduction de la consommation foncière.**

## D - Les besoins résidentiels des populations actuelles et futures

Un constat : un poids de l'individuel pur et groupé toujours dominant, et une vacance des logements importante : 10% dans le Sud-Loire, mais supérieur à 12% dans la ville centre.

Les logements vacants dans les cœurs de bourgs à proximité des services, représentent un gisement à mobiliser pour renforcer l'offre de logements dans les polarités, tout en répondant aux besoins d'une partie des ménages. L'indignité, voire l'insalubrité de ces logements est une des causes de l'accroissement du phénomène de vacance, de l'inadaptation aux besoins et aux parcours résidentiels (personnes âgées, familles...).

Il s'agira d'accélérer le renouvellement urbain des quartiers et des communes : logements qualitatifs et nouvelle forme urbaine, et de redonner de l'attractivité aux secteurs d'habitat ancien centres-villes et centres-bourgs. Cela passera par une volonté de moindre consommation d'espace pour l'habitat, en lien avec l'objectif de zéro artificialisation nette et par des formes urbaines moins consommatrices d'espace, visant à plus de logements collectifs ou jumelés par rapport au logement individuel pur.

Un équilibre et une diversification de l'offre de logements seront recherchés (typologie, taille des logements, sociaux,...), en proposant des parcours résidentiels tout en privilégiant l'existant, à proximité des services de base.

**Une vigilance particulière est attendue vis-à-vis de l'adéquation de l'offre de logements avec la demande locale, au moyen d'une articulation efficiente avec les documents de planification (plans locaux d'urbanisme, programmes locaux de l'habitat....) et au titre des politiques publiques de modération de la consommation d'espace. En effet, il est à noter l'évolution significative du taux de vacance de logements, liée d'une part au développement massif de la construction neuve au-delà des besoins réels et avec des typologies peu recherchées, et d'autre part, des logements anciens mal adaptés aux besoins actuels.**

**J'aurai ainsi une attention particulière aux mesures relatives au parc privé ancien, dont la réhabilitation pourra permettre de pourvoir une partie des besoins en logements identifiés, au sein de la trame urbaine déjà constituée. La construction d'une offre nouvelle en logements locatifs sociaux devra également y être privilégiée.**

Il s'agira de donner envie de vivre en ville, de la métropole aux plus petites centralités, en favorisant leurs attractivités via un cadre de vie, l'accès aux services et commerces de proximité, dans un objectif de reconquête des centres-villes.

## **E - Un cadre de vie à préserver en lien avec la notion de paysage**

J'ai noté le lancement du Plan Paysage du SCoT Sud-Loire. Cette démarche devait permettre d'aborder la gestion de l'interface zones rurales/zones urbaines avec la pression foncière importante qui s'exerce sur ces zones.

Afin de préserver le cadre de vie du territoire du Sud-Loire, il s'agira de :

- prendre en compte les risques en privilégiant le développement urbain hors des zones à risques naturels, miniers et technologiques pour limiter la vulnérabilité des personnes et des biens.

- mettre en œuvre la stratégie « Eau Air Sol » de l'État dans le SCoT :

- Il s'agit d'intégrer pleinement l'eau dans les projets de territoire, en fonction de sa disponibilité garantissant le bon fonctionnement des milieux et de sa demande toujours accrue.
- La qualité de l'air est un enjeu de santé qui doit être pris en compte à travers les projets d'aménagements qui, par leurs implantations, ont une incidence directe sur la qualité de vie des habitants.
- À horizon 2027 : réduire la consommation foncière réelle d'au moins 50 % par rapport à la période 2014-2018. Vous trouverez, en annexe, la 1ère édition de mai 2021 sur les 1ères réussites de cette stratégie. Il convient donc que le SCoT s'interroge sur l'intégration de cet objectif dans son PAS.

**Je serai très attentive aux propositions qui seront contenues dans votre schéma en matière de protection des milieux naturels, des paysages et de la biodiversité.**

## **F - La valorisation de l'agriculture**

Le SCoT aura à identifier les territoires où les enjeux agricoles sont importants, où leur préservation est fondamentale pour l'économie locale, voire régionale, en termes de contribution économique globale (emplois directs et indirects), et définir les conditions permettant de pérenniser cette activité

Pour mener à bien ce travail, je vous propose trois pistes d'actions :

- Définir des limites franches entre espaces agricoles et espaces urbains, afin de limiter les conflits liés à la coexistence entre zones agricoles et zones d'habitat, préconiser la plantation de haies et d'une bande enherbée autour des zones urbaines « U ». Localiser graphiquement les espaces agricoles stratégiques, accompagnés si besoin de limites stratégiques (territoire porteur de signe de qualité, ou ayant fait l'objet d'investissements structurels lourds comme l'irrigation).
- Situer les zones et infrastructures où la croissance démographique peut se confronter aux activités agricoles
- Préserver les sols à forte valeur agro-économiques et les espaces agricoles stratégiques.

**Je vous invite à vous saisir de façon ambitieuse de la nécessité de préserver les espaces agricoles et naturels, face à une artificialisation qui continue de progresser. La mise en œuvre de cette politique publique peut également contribuer au maintien de la diversité paysagère du territoire, au maintien de son économie agricole. Elle contribue à l'atténuation des phénomènes naturels liés à l'imperméabilisation des sols.**

La préfète,



Catherine SEGUIN