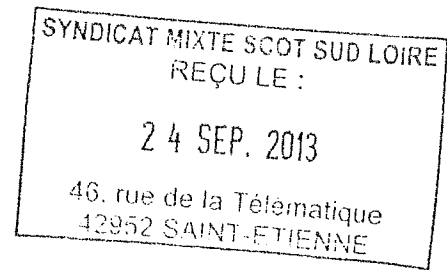




Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFÈTE DE LA LOIRE



Saint-Étienne, le 23 SEP. 2013

Direction
Départementale
des Territoires
de la Loire

Service Aménagement et Planification
Pôle Études et Planification Stratégique

La préfète de la Loire

à
Monsieur le président du
syndicat mixte
du Scot Sud Loire

Objet : avis de l'État sur le projet de Schéma de cohérence territoriale Sud-Loire, arrêté par délibération du syndicat mixte en date du 6 juin 2013.

PJ : 1 document annexé au présent avis

Conformément aux dispositions de l'article L.122-8 du code de l'urbanisme, vous m'avez transmis pour avis, le 25 juin 2013, votre projet de Schéma de cohérence territoriale Sud-Loire (Scot Sud-Loire), arrêté par délibération du syndicat mixte en date du 6 juin 2013.

Ce nouveau projet arrêté fait suite à l'annulation de la version précédente du Scot par le tribunal administratif de Lyon le 24 avril 2012, confirmée par la décision au recours portée par le syndicat mixte le 17 avril 2013 en raison d'un vice de procédure et de l'absence de deux corridors écologiques inscrits à la DTA.

Le présent avis de l'État est organisé en cinq parties et une conclusion :

- A) un rappel préalable des modalités d'association de l'État à l'élaboration de votre projet et de certaines de ses attentes fondamentales ;
- B) une synthèse commentée, au regard des enjeux de l'État, des qualités du rapport de présentation et de votre projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ;
- C) des éléments d'avis sur les orientations et objectifs, les dispositions normatives et les modalités de mise en œuvre de votre projet ; ces éléments sont accompagnés d'attentes et de propositions d'amélioration ;
- D) un examen particulier, établi en concertation avec le préfet de région, de la compatibilité de votre projet avec la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise ;
- E) l'avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles du 27 août 2013 .

A – Les attentes fondamentales de l'État, exprimées au cours de l'association

A1. Les contributions de l'État

Plusieurs contributions de l'État vous ont été transmises tout au long de la procédure d'élaboration de votre projet, notamment :

- le porter à connaissance, en application des articles R.121-1 et R.121-2 du code de l'urbanisme, en date du 4 février complété le 30 avril 2013 ;
- une note d'enjeux, dans le cadre de l'association des personnes publiques, transmise le 14 janvier 2013, intitulée « Approche des enjeux de l'État 2012 » ; cette contribution complétait et actualisait les enjeux majeurs du territoire concerné qui, du point de vue de l'État, méritaient d'être considérés avec attention dans l'élaboration de votre projet et dont une première approche avait été présentée lors de la première élaboration du Scot à l'automne 2005 ;
- une contribution des services de l'État en date du 3 mai 2013, pointant des points du projet nécessitant une vigilance particulière ;
- une participation systématique au Comité Technique (Cotec), suivi la majorité du temps de contribution écrite informelle. Je note que le rythme soutenu des Cotecs n'a pas empêché la qualité de dialogue et de concertation.

Je constate à ce propos que le projet arrêté de Scot s'est diversement enrichi ou infléchi dans ses contenus, depuis les expressions des personnes publiques associées qui ont été recueillies en comité de pilotage du Scot sur des documents de projet intermédiaires. Certaines des dispositions normatives initialement proposées au cours de l'association, et particulièrement intéressantes au regard des enjeux de mise en œuvre du Scot, ne figurent plus dans le projet arrêté. En revanche, d'autres problématiques ont pu trouver matière à développement.

Il convient néanmoins de souligner la qualité du dialogue et de la concertation que vous avez organisés au sein des instances techniques et de pilotage du Scot, permettant aux élus du conseil syndical de disposer de tous les éléments d'aide à la décision concernant :

- les conditions permettant d'assurer sur ce territoire du Sud-Loire les grands enjeux d'équilibre, tels que précisés dans les dispositions des articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme ;
- les conditions permettant d'assurer la compatibilité de votre projet avec la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise, conformément aux dispositions de l'article L111-1-1 du même code.

A2. Des attentes fondamentales de l'État

L'avis de l'État comporte un chapitre important sur sa compatibilité avec la DTA, approuvée par décret du Conseil d'État en date du 9 janvier 2007 et portée à la connaissance du syndicat mixte par lettre en date du 22 janvier 2007. Le Scot doit effectivement mettre en œuvre la DTA, qui précise à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise un cadre d'orientations adaptées et

partagées permettant notamment au bassin stéphanois :

- de bénéficier et de participer pleinement au projet de développement métropolitain ;
- d'affirmer l'agglomération stéphanoise dans le fonctionnement multipolaire de la métropole lyonnaise ;
- de réduire les déséquilibres induits par la désaffectation des vallées industrielles et le développement des communes de la plaine du Forez ;
- de conforter les conditions de réussite des opérations d'aménagement, de développement socio-économique et de rénovation urbaine de Saint-Étienne.

En cohérence avec la DTA, des opérations dans la ville centre de l'agglomération sont aujourd'hui inscrites dans une Opération d'Intérêt National (OIN), mentionnée à l'article R.490-5 du code de l'urbanisme (décret ministériel n°2007-89 en date du 24 janvier 2007). Pour leur mise en œuvre, l'Etat et les collectivités se sont dotés d'un outil d'exception avec la création d'un Établissement public d'aménagement (décret ministériel n°2007-88 en date du 24 janvier 2007) ;

Par ailleurs, la précédente version ayant été élaborée avant les lois Grenelle, si elle proposait des dispositions novatrices et intéressantes en matière de développement durable, ne répondait pas aux attentes du Grenelle.

Enfin, plusieurs documents de rang supérieur ont été adoptés depuis la dernière version, il convient donc de les prendre en compte (charte du parc naturel régional du Pilat (2012-2025), SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 , ainsi que les données relatives aux risques). Il est également souhaité d'anticiper les documents en cours de finalisation comme le SAGE Loire en Rhône-Alpes ou le SRCE.

De façon générale, il est de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du Scot d'expliquer ses choix et de les justifier.

Pour ces raisons, l'avis de l'État examine tout particulièrement le projet arrêté de Scot à l'aune de cette cohérence recherchée entre la planification stratégique et les aspects programmatiques partagés sur des territoires à enjeux. Cet examen concerne directement les modalités de mise en œuvre du Scot, les outils qu'il mobilise et les politiques publiques qu'il intègre et met en cohérence. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) sera examiné en miroir des grandes lignes du PADD.

B – Les qualités du PADD

Votre projet, tel qu'il est aujourd'hui arrêté, possède de nombreuses qualités. Elles permettent au bassin de vie de l'agglomération stéphanoise de disposer d'orientations de planification stratégique claires et d'exposer l'essentiel des conditions objectives permettant la construction d'une ambition partagée d'aménagement et de développement durables.

B1. Un PADD de grande qualité : présentant quatre axes stratégiques de développement durable du territoire et respectueux de son environnement

Dans ce bassin de vie, dont les dynamiques sont territorialement contrastées, la qualité de votre projet réside d'abord en ce qu'il affirme avec force que l'avenir ne doit pas se construire aux dépens des espaces naturels et agricoles, doit respecter et valoriser les ressources du territoire et nécessite des contributions coordonnées de planification et de développement de l'ensemble des territoires qui le composent.

L'affirmation de ces enjeux répond à la richesse et à la qualité d'analyse du diagnostic exposé dans le rapport de présentation.

Le PADD est lui aussi à valoriser dans sa construction et sa richesse, avec l'identification de l'enjeu majeur de construction d'un pôle de développement multipolaire positionné au sein de l'aire métropolitaine Lyon – Saint-Étienne. En effet, **l'avenir du Sud-Loire passe par le renforcement de Saint-Étienne et le développement d'une centralité forte et attractive d'échelle métropolitaine et régionale.** Je souscris totalement à cette ligne de force, clairement affirmée dans le projet arrêté, y compris dans la gestion des non concurrences qu'une telle ambition partagée impose en matière économique et commerciale.

Par ailleurs, par sa construction, il met en exergue **l'importance des espaces naturels et agricoles**, et, dès le PADD, il annonce la volonté de fixer un objectif ambitieux en matière de préservation de ces espaces avec un accompagnement des collectivités dans leurs obligations.

Le PADD assure la préservation de l'environnement notamment la ressource en eau et s'inscrit dans les objectifs des **3 x 20** à l'échelle nationale.

En ce qui concerne le modèle de développement, j'acte les **prévisions démographiques ambitieuses retenues dans ce PADD**, en rupture avec le scénario de déficit migratoire connu dans le passé. Cependant, au vu de la répartition et du phasage proposé, je rappelle qu'il convient de **rester vigilant** sur la répartition des constructions nouvelles pour assurer le rééquilibrage vers les centralités et principalement la centralité métropolitaine de Saint Étienne.

En effet, la **priorité donnée à la centralité métropolitaine** dans le Scot Sud Loire conditionne également la réussite des projets portés par l'État sur le territoire de l'OIN que cela soit par l'EPASE ou des opérations plus spécifiques de renouvellement urbain (OPAH – Renouvellement urbain, opération de résorption de l'habitat indigne (RHI et THIRORI)). Sans cette volonté affichée du projet de territoire, les interventions nationales pourraient être revues à la baisse.

En ce qui concerne le développement maîtrisé, le PADD propose de **nombreux outils structurant le territoire et mettant en avant la volonté de renouveler prioritairement « la ville sur la ville »** (limitation des extensions, définition du tissu aggloméré existant et objectifs de densification).

Enfin, ce projet reprend **les infrastructures** mentionnées dans la DTA. Ces dernières auraient pu être présentées comme des objectifs plutôt que des opportunités. En effet, le Scot a son rôle à jouer pour revendiquer le développement des infrastructures et doit se mobiliser pour entraîner un effet levier auprès des responsables de programme. (pour mémoire : Contrat de Plan État Région l'an prochain).

Au plan des **services de transports**, il est à noter notamment l'absence du

projet de desserte ferroviaire périurbaine (tram train), levier d'amélioration de l'accessibilité du territoire au sein de la métropole (même le SRIT reprend cette hypothèse) ou encore d'une liaison ferroviaire permettant l'accès à la plate-forme multimodale de Saint Exupéry ainsi qu'aux zones d'emplois de l'est Lyonnais.

Ainsi, le schéma de transports collectifs global mentionné dans le Scot et dont la carte de la p.99 ne constitue qu'une représentation très partielle, gagnerait à être revu et à être complété afin de constituer un véritable outil de planification, intégrant notamment des objectifs en matière de principes de desserte et de niveau de service pour les différents modes. Il permettrait également d'identifier les secteurs préférentiels de développement qui disposent d'une desserte performante en TC.

B2. Des modes d'expression adaptés à la complexité du territoire

L'appropriation du dessein, de la perspective et de l'ambition du PADD du Scot est d'autant plus aisée que ses modalités d'expression font preuve d'une réelle intelligence pour intégrer la complexité du territoire de projet :

- la **définition d'espaces agricoles et naturels à préserver** dans lesquels l'urbanisation est (très) limitée ainsi que la définition pour chaque commune d'un **tissu aggloméré existant (TAE)**, lieu préférentiel d'urbanisation s'inscrit pleinement dans les orientations du Grenelle de l'environnement et de modération de la consommation d'espace. Les défis écologiques, sociaux et économiques qu'il nous faut résoudre collectivement dans la déclinaison du Grenelle de l'environnement et de la transition écologique appellent néanmoins à reconsidérer le niveau de protection de ces espaces et à être plus ambitieux dans les objectifs de densification du tissu aggloméré existant et de limitation des extensions (*cf. infra : DOO*) ;
- la **trame verte** (et bleue) assurant la connexion entre les cœurs verts, reprend bien le concept de corridors écologiques, dont le Scot doit se saisir. L'opérationnalité du dispositif proposé reste cependant à affiner quant à la délimitation exacte à l'échelle (inter)communale ;
- le système de **polarités** assure une structuration du territoire et un développement différencié avec le renforcement de la centralité métropolitaine. Cependant, leur nombre peut paraître important notamment celui de 22 pour les centralités locales avec un risque consubstantiel de relance de la périurbanisation ;
- l'établissement d'**objectifs de densités** différentielles d'urbanisation est cohérent avec les enjeux soulevés localement : le Sud-Loire est un des territoires les plus consommateurs d'espace de l'aire métropolitaine lyonnaise et notamment pour la production de logements alors qu'il ne gagne pas d'habitants. Cependant, comme pour la partie précédente, la meilleure connaissance du contexte et des conséquences de l'étalement urbain notamment sur l'agriculture, conduisent à demander une plus grande volonté d'intensifier les centres en fixant des seuils plus ambitieux de densité minimale et les modalités de leur établissement (*cf. infra : DOO*). Un accompagnement pédagogique est indispensable, notamment pour veiller à ce que cette recherche de densification ne constitue pas un obstacle à des opérations de démolition dans

certaines tissus existants, dont ces derniers ont besoin pour renforcer leurs aménités (création d'espaces publics, d'espaces verts ...)

- la recherche de **hiérarchisation des secteurs préférentiels de développement** de l'offre d'habitat, des logements sociaux en particulier, en lien avec la desserte en transport collectif est tout à fait pertinente, tant du point de vue de l'obligation de mise en œuvre de la DTA que des enjeux spécifiques portant sur l'attractivité des pôles urbains constitués et déjà dotés d'équipements et de services ;
- l'enjeu de **renouvellement urbain** sur Saint-Étienne et sa couronne présenté comme levier préférentiel de reconquête des centres et d'accueil de nouveaux ménages est fondamental et doit aussi être mobilisé pour proposer des parcours résidentiels aux ménages en place, voire même à favoriser le retour de ménages partis ;
- l'inscription de principes fondamentaux pour hiérarchiser le **développement économique et commercial**, sont en entière cohérence avec les principes de structuration du territoire et d'un développement coordonné et maîtrisé à une échelle supra communale. A noter, cependant, que la précision inscrite dans le PADD, notamment la liste des zones de développement, est plus adaptée au contenu attendu d'un DOO.

Ces qualités démontrent une réelle prise de conscience des grands écarts de développement (démographique, économique et social) qu'il convient de réduire dans ce territoire : **voire projet de Scot expose très clairement, dans son rapport de présentation et son PADD, les conditions d'une dynamique de projet positive pour l'ensemble du bassin stéphanois.**

Ce projet coordonné à cette échelle est essentiel pour l'État, compte-tenu :

- de la préservation des espaces naturels et agricoles et de la lutte contre l'étalement urbain ;
- des grands enjeux de reconversion du bassin ;
- de l'enjeu de positionnement de l'agglomération stéphanoise dans l'aire métropolitaine lyonnaise et sa gouvernance, d'une part, en interface avec le massif central, d'autre part ;
- enfin, des investissements exceptionnels que l'Etat et les collectivités territoriales ont décidé de mettre en œuvre pour accélérer le renouveau urbain et le développement de l'attractivité de Saint-Étienne, comme de ses vallées industrielles. L'action des deux établissements publics d'Etat locaux, foncier (EPORA) et d'aménagement (EPASE), nécessite, en effet, d'être consolidée par un projet de territoire partagé.

C - Un document d'orientations et d'objectifs (DOO) en retrait

Afin de faciliter la lecture de cet avis, les remarques sont organisées selon un plan suivant la structure du DOO.

Au préalable, pour faciliter son utilisation lors de la mise en œuvre, il

conviendrait de revoir certains points de forme de ce document. Tout d'abord, il manque des illustrations et des cartes, notamment un plan général des prescriptions et centralités du territoire et un guide de lecture assurant une identification rapide des recommandations et prescriptions opposables notamment aux PLU (orangé avec ou sans liseré).

De plus, pour ne pas obérer l'avenir, notamment la prise de compétence urbanisme par les intercommunalités, il convient d'ouvrir le champ des maîtres d'ouvrage des documents d'urbanisme aux EPCI.

Par ailleurs, le préambule du DOO vise à expliciter sa teneur et son contenu. Or il est suivi d'une introduction qui n'est autre que la définition de trois notions fondamentales. Pour faciliter la lecture, ces définitions devraient se trouver à la fin du DOO et être rappelées chaque fois qu'elles sont utilisées (via une note renvoyant au glossaire).

De manière générale, le projet de Scot ne comporte pas toujours des orientations et des objectifs à la hauteur des enjeux explicités dans son rapport de présentation et surtout au travers du positionnement, du dessin, de la perspective et de l'ambition de son PADD.

Pour autant, je suis consciente de la difficulté que présente cet exercice et salue la réussite d'une gouvernance pleinement partagée qui est un point important pour la mise en œuvre de votre projet, et ce d'autant plus que :

- ▶ il s'agit d'une élaboration rapide d'un document pour répondre à son annulation alors que la dynamique de mise en œuvre du précédent s'accélérait (60 PLU en cours de révision ou d'élaboration au premier semestre 2013) ;
- ▶ les contrastes de développement et d'attractivité auxquels votre territoire est confronté sont importants ;
- ▶ la réussite de sa mise en œuvre dépend du pragmatisme de ses orientations compte-tenu des capacités opérationnelles et programmatiques de l'agglomération de Saint-Étienne à moyen terme (2014-2020) ;
- ▶ les modes de développement des territoires péri-urbains, qui contribuaient jusqu'alors à obérer le renforcement de Saint-Étienne, sont dans le même temps questionnés à l'aune d'un double enjeu :
 - à court terme, la consolidation de leur nécessaire contribution au développement d'une agglomération stéphanoise forte et attractive d'échelle métropolitaine et régionale ;
 - à moyen terme, la transformation des modalités de leur propre développement, dans un contexte de défis majeurs, à l'heure de la transition écologique.

C1. La préservation et la valorisation des milieux naturels, agricoles et forestiers

Un avis spécifique de l'État, en tant qu'autorité environnementale, est parallèlement produit, conformément aux dispositions de l'article R121-15 du code de l'urbanisme.

Un avis est également produit suite au passage du projet de Scot arrêté en CDCEA (commission départementale de consommation des espaces agricoles) le 27 août 2013, conformément aux dispositions de l'article L123-6 du code de l'urbanisme. Il est rappelé en partie E.

Je rappelle ici l'importance de tous les éléments qui y figurent, concernant notamment les enjeux de préservation de la biodiversité, des ressources environnementales et patrimoniales, ainsi que des paysages et des objectifs de limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels .

La préservation des espaces inscrits dans le Scot est compatible avec la DTA. Cependant, je relève quelques besoins d'approfondissements complémentaires et de simplification pour une meilleure opérationnalité, au titre du présent avis.

C1-1 Espaces à préserver

L'ensemble des espaces à protéger est cohérent avec le réseau des espaces naturels et agricoles majeurs de la DTA .

La protection des espaces étant assurée pour les cœurs verts, les espaces d'agriculture spécialisées, les espaces péri-urbains et les espaces à préserver d'échelle Sud Loire notamment par une extension (très) limitée calculée à partir du tissu aggloméré existant (TAE), il est essentiel de clarifier et limiter son contenu ainsi qu'éventuellement l'accompagner d'un croquis. Des propositions allant dans ce sens sont présentés dans la partie C3-2b de cet avis.

Ensuite, concernant les lieux possibles d'extension (sous condition de justification), la rédaction doit être simplifiée et uniformisée entre les différents espaces. Je propose donc de ne retenir, pour tous les espaces, que le terme de « hameau », qui sera défini dans le glossaire du DOO notamment à partir de la jurisprudence.

Enfin, pour lutter efficacement contre le mitage, je vous demande de limiter les extensions sur un nombre limité de pôles dont le choix devra être justifié et, en particulier, pour les cœurs verts de limiter le nombre à un ou deux pôles (un seul dans le PNR du Pilat).

a. espaces agricoles

La prescription relative à l'établissement d'un diagnostic agricole lors de l'élaboration du PLU(i) est intéressante. Pour accompagner cette mesure, je propose que le Scot mette en place une gouvernance de la stratégie agricole avec les EPCI et l'ensemble des acteurs (notamment professionnels agricoles), permettant notamment d'accompagner la réalisation de ces diagnostics et de valoriser les études en cours de certains EPCI sur le potentiel agronomique des terres.

Concernant le contenu du diagnostic agricole, il doit être enrichi par une quantification de la surface potentiellement épandable (SPE). Cette définition à l'échelle communale permettrait notamment d'apporter des éclairages sur la faisabilité de certains projets de traitement des déchets [compost du process de méthanisation (projet SYDEMER), boues d'épuration] et les éventuelles solidarités possibles entre communes.

b. espaces boisés

La définition et les prescriptions relatives aux espaces boisés sont assez succinctes. J'attire votre attention sur l'absence de mention de la politique de gestion en matière de Défense de la Forêt Contre l'Incendie (DFCI) et sur le fait que certains bois protégés ne sont pas mentionnés.

c. les réservoirs de biodiversité et cœurs verts à préserver et à valoriser

Le Scot identifie à la fois des cœurs verts et réservoirs de biodiversité à préserver et des espaces à protéger et à préserver sans corrélation directe entre les deux. Ainsi, il est demandé d'assurer l'intégration des seconds dans les premiers et d'assurer la complétude des sites inventoriés.

En particulier, le site naturel « ZPS Gorges de la Loire » qui se superpose avec le « SIC Pelouses, landes et habitats rocheux de la Loire » n'est pas recensé dans le document arrêté. De plus, il convient d'assurer la prise en compte de l'ensemble des espaces naturels sensibles identifiés.

Concernant les prescriptions des espaces protégés et afin d'éviter des contradictions entre les règlements relatifs aux espaces et sites naturels et les prescriptions du DOO, il serait opportun d'ajouter aux dérogations une clause « sous réserve que le règlement spécifique du site le permette » (par exemple, les cheminements piétonniers et pistes cyclables sont interdits par le règlement de la Réserve des Gorges de la Loire).

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- uniformiser les lieux d'extension possible en utilisant la même terminologie pour tous les espaces ;
- limiter, pour tous les cœurs verts, le développement de pôles existants à une ou deux unités et pour les autres espaces d'extension (très) limitée, à un nombre réduit de pôles existants ;
- s'assurer de la prise en compte des espaces naturels protégés et préservés dans les espaces où les extensions sont limitées

C1-2- Espaces à préserver pour la biodiversité et les paysages d'échelle Sud Loire et corridors écologiques

Le schéma des liaisons et coupures vertes de la DTA (p.47 et 48) est repris sur le plan n°1 et des prescriptions de préservation de ces espaces sont associées dans le DOO. Ces espaces à préserver pour la biodiversité contiennent des corridors écologiques d'intérêt Sud Loire inconstructibles permettant d'assurer les liaisons de cœurs verts à cœurs verts.

Toutefois, dans ces espaces à préserver, une extension des hameaux peut être autorisée sous réserve de trois conditions. Pour être en accord avec les objectifs de préservation de ces espaces au même titre que les autres espaces agri-naturels, avant d'autoriser ces extensions, il faut examiner les possibilités de renouvellement urbain et de développement au sein du tissu aggloméré existant. De plus, comme pour les espaces précédents, il convient de limiter le mitage et d'uniformiser les rédactions.

En préambule, sur certains tracés des corridors écologiques d'échelle Sud Loire, ils sortent de l'enveloppe définie pour les espaces d'intérêt Sud Loire précédemment cités (ex : Champdieu). Aussi, il est nécessaire de revoir le tracé de l'un ou l'autre des espaces pour que la fonctionnalité justifiant leur tracé soit assurée.

Concernant les corridors écologiques d'échelle Sud Loire, une première approche composée d'un tracé de principe et de limites à l'urbanisation est annexé au DOO, sa définition plus précise étant renvoyée à une étude

intercommunale.

Afin d'assurer la complémentarité entre ces études et le Scot, il est essentiel de revoir la rédaction proposée.

Selon le L122-1-5 du code de l'urbanisme, le DOO « détermine les espaces naturels [...]. Il peut en définir la localisation ou la délimitation ». S'il opte pour délimiter, alors il entre dans le champ d'application du R122-3 2°) et par conséquent « doit permettre d'identifier les terrains situés dans ces secteurs ».

Le principe proposé par le Scot étant de donner une localisation de principe à préciser à l'échelle intercommunale, il n'entre donc pas dans la notion de délimitation et, par conséquent, n'a pas lieu d'identifier les terrains concernés. Le retrait de cette notion permettra de clarifier le contenu de l'étude intercommunale, qui est de délimiter les corridors écologiques terrestres inconstructibles à la parcelle.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- harmoniser la rédaction de la prescription liée à ces espaces avec les prescriptions de préservation des espaces précédents ;
- élargir certains espaces à préserver pour la biodiversité afin de contenir dans ce périmètre les corridors écologiques d'échelle Sud Loire ainsi que les limites à l'urbanisation ;
- revoir la prescription pour les liaisons vertes et renforcer l'importance des études intercommunales pour délimiter les corridors écologiques terrestres d'intérêt Sud Loire et locaux, notamment afin d'assurer une largeur fonctionnelle.

C1-3- Fleuve Loire et trame bleue

Au-delà du principe de continuité verte le long des cours d'eau (par des efforts de préservation et de valorisation), le Scot indique identifier l'espace de mobilité du fleuve Loire en cohérence avec le SAGE Loire en Rhône-Alpes. Or ce périmètre n'est pas déterminé dans le Scot. Il convient d'être plus précis dans la rédaction de la prescription et de préciser que les documents locaux d'urbanisme devront reporter et préserver l'espace de mobilité du fleuve Loire tel qu'il est indiqué dans le SAGE Loire en Rhône-Alpes .

Par ailleurs, le Scot invite les communes élaborant ou révisant leurs documents d'urbanisme à réaliser un inventaire des zones humides à l'échelle de la parcelle. Il serait plus juste d'indiquer qu'elles doivent compléter les inventaires et notamment l'inventaire réalisé dans le SAGE des zones humides, les reporter et les protéger à l'échelle cadastrale dans leur document d'urbanisme.

C1-4- Paysage et patrimoine

Le volet paysager du Scot est faible. Une entrée paysagère (valeur ajoutée de l'armature paysagère) pourrait faciliter la sensibilisation sur les notions d'intensité urbaine et de valeur ajoutée créée pour le cadre de vie dans l'intérêt collectif. La réalisation d'une charte paysagère permettrait de compléter et d'accompagner la mise en œuvre du Scot.

Sur les sites classés existants ou à venir, dont certains ne sont pas cités (Gorges de la Loire et Crêt du Pilat prochainement), des prescriptions

spécifiques permettraient d'assurer la préservation du paysage. De même une réflexion sur l'intégration des zones de développement éolien dans le paysage favoriserait le développement de ce type de projet.

Enfin, pour rendre opérationnelles, les prescriptions en entrée de ville, le Scot pourrait demander aux communes concernées la réalisation d'un règlement de publicité lors de l'élaboration ou de la révision de leur document d'urbanisme.

Étude à mener après l'approbation du Scot :

- définir une charte paysagère, intégrant notamment des réflexions sur les formes urbaines de demain et les nouvelles sources d'énergies (solaire, éolien...).

C1-5 Réduction de la consommation des espaces non bâtis

Depuis le Grenelle de l'environnement, les documents de planification stratégique doivent fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espace.

La stratégie foncière régionale (État et Région) vise à réduire de 50 % la consommation des espaces naturels et agricoles sur la prochaine décennie.

L'objectif mentionné dans le DOO fixe l'objectif d'une consommation de 124 ha par an dont 87 ha par an pour l'habitat. En s'appuyant sur le diagnostic de consommation d'espace établi à partir de Spot théma, la justification de choix mentionne donc un objectif de réduction de la consommation d'espace estimé à 30 %.

D'une part, il est à noter que le calcul de la consommation d'espace passée a été réalisé très finement à partir des espaces qui étaient identifiés comme agricoles ou naturels dans Spot théma il y a dix ans, mais pouvant conduire à une légère sous-estimation de la consommation (ex : espaces urbanisés dans le tissu urbain), et, d'autre part, que l'estimation des espaces qui seront consommés dans les dix ans à venir reste théorique et intègre les espaces consommés en dent creuse. Ainsi, je souhaiterais que les modalités et hypothèses de calcul ayant permis de définir l'objectif de consommation d'espace soient précisées et revues avec les prescriptions que je souhaite renforcer.

Compléments à apporter avant l'approbation du Scot :

- préciser les hypothèses de calcul de l'objectif de consommation d'espace (notamment sur la partie développement résidentiel en lien avec les objectifs en production d'offre nouvelle en logements sur foncier vierge et les modalités de développement spatial maîtrisé) et y intégrer les autres sources de consommation d'espace (commerce, loisirs – ex : golf, zone de loisirs...);
- assurer son opérationnalité en encadrant les mesures prescriptives (cf C3, C4 et C5) ;
- réaliser un suivi de la consommation d'espace au fil de l'eau et inscrire une évaluation à mi-parcours pouvant conduire à une éventuelle révision.

C2. La préservation des ressources, l'adaptation au changement climatique et aux risques

C2-1- Sécurisation de la ressource en eau et maîtrise du ruissellement pluvial

Dans le cadre des orientations du SAGE Loire en Rhône-Alpes, le Scot prescrit sur son territoire la réalisation d'un schéma stratégique d'alimentation en eau potable (et d'assainissement) visant à une gestion rationnelle de l'eau (adéquation besoins aux ressources), à une sécurisation et une optimisation de la ressource (lien avec DMB/interconnexion).

Je salue cette volonté dont la mise en œuvre a déjà commencé par le lancement d'études menées en lien avec les collectivités membres du syndicat mixte et en association avec les structures de bassins versants concernées.

Il s'agira, dès lors, de formaliser la maîtrise d'ouvrage de cette étude stratégique eau potable et de la mission du syndicat mixte de Scot dans ce cadre.

Par ailleurs, je trouve très intéressante la mesure conditionnant, l'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser future (AU) ou à toute création de zone urbaine urbanisable immédiatement (AU indicée et U) et ce quelle que soit sa vocation (habitat, loisirs, économiques...), à l'existence suffisante de ressources en eau potable sécurisée. Cependant, il convient de la compléter afin qu'elle intègre les infrastructures (capacité des réseaux et de traitement) ainsi que les capacités du milieu récepteur, en compatibilité avec le SDAGE¹.

En matière de protection de la ressource, le DOO s'en tient aux obligations réglementaires (servitudes liées aux périmètres de protection instituées par l'État : rôle de l'État à travers sa mission de police de l'Eau ; incitation à mener des études en vue de l'amélioration des rendements des réseaux eau et assainissement : reprise du Code Général des Collectivités Locales).

Sur ce volet, le Scot aurait pu être plus opérationnel en déterminant des zones à protéger (actuelles et futures) pour mobiliser/protéger les ressources en eau (inciter les collectivités à définir des périmètres de protection des captages prévue aux L1321-2 et R1321-13 du code de la santé publique), voire cibler des secteurs (sous bassins versants, nappes d'accompagnement) non propices à l'aménagement urbain.

En particulier, concernant la protection des zones d'alimentation des captages d'eau potable, dont les barrages, le Scot prescrit la mise en place de zonages inconstructibles réglementés à proximité de ces captages. Il serait bon de préciser la notion de « proximité ». En s'appuyant sur la jurisprudence² existant en la matière, ce terme pourrait être remplacé par « dans les périmètres de protection rapprochée, lorsqu'ils existent ». En effet, même lorsqu'ils ne sont pas instaurés par un arrêté de déclaration d'utilité publique, les périmètres de protection des captages doivent être intégrés aux zonages des documents d'urbanisme.

En outre, le niveau de qualité des eaux distribuées dans les communes en zone de montagne est un fort enjeu sur le territoire identifié dans le diagnostic. Dans ces secteurs, qui ne distribuent pas en général de manière constante une eau conforme aux normes, les collectivités concernées se

1 Proposition de rédaction en annexe

2 Jurisprudence n°10LY2131 du 25 octobre 2011 de la cour administrative d'appel de Lyon

doivent, plus encore que sur le reste du territoire, d'étudier les modalités de mise en place et de gestion des interconnexions nécessaires. La mise en œuvre et surtout la gestion de ces structures pourraient être facilitées par un regroupement des collectivités intéressées. Cela permettrait, d'une part, d'améliorer les conditions de gestion des installations et de respecter les normes de qualité microbiologique, grâce à une mutualisation de personnels compétents dont une collectivité isolée ne peut pas bénéficier, et, d'autre part, de restructurer les systèmes de production, de traitement et de distribution pour pouvoir installer des systèmes de désinfection et des systèmes de reminéralisation de l'eau dans les meilleures conditions économiques et techniques.

Enfin, les mesures de maîtrise du ruissellement pluvial, de gestion de ces eaux ainsi que des eaux de baignade sont assez vagues voire inexistantes. La réalisation dans les documents d'urbanisme des zonages pluviaux et l'intégration des conclusions (préservation de corridors d'écoulement, mise en place de règles spéciales de construction, etc...) sont effectivement un préalable à la maîtrise des eaux pluviales, et doivent être obligatoires lors de la révision ou l'élaboration des documents d'urbanisme locaux.

Concernant les eaux de baignade, le DOO pourrait insister sur la nécessité de leur prise en compte dans les projets d'assainissement ou les demandes d'autorisation de rejets dans le milieu superficiel.

En ce qui concerne le dimensionnement des volumes de rétention (p54), il ne faut pas oublier que l'ensemble des réseaux et rétentions forment un système. Il faut donc ajouter la nécessaire cohérence entre l'occurrence de pluie dimensionnant le réseau de collecte et les mesures correctives à l'aggravation des sur-débits.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- préciser le rôle du syndicat mixte du Scot dans la réalisation des études de sécurisation en eau potable ;
- renforcer le volet amont et aval de la gestion de l'eau avec l'eau pluviale, les captages et les rejets.

Des propositions de rédaction pour répondre à ces réserves ainsi que des propositions d'amélioration des prescriptions proposées sont mentionnées en annexe du présent avis.

C2-2- Gestion des déchets

Conformément, aux enjeux annoncés, le projet de Scot intègre bien le projet de nouvelles installations de traitement des déchets et dimensionne son emprise avec 15 ha à court terme pour le pré-traitement mécano-biologique et l'unité de valorisation de combustibles solides de récupération proposé par le SYDEMER (DOO chapitre 2 page 42) puis 20 ha à long terme pour un centre d'enfouissement. Les prescriptions relatives à ce projet pourraient être complétées en interdisant les implantations dans les cœurs verts et espaces d'agriculture spécialisée, en demandant de prendre en compte le double enjeu de limitation des déplacements (entre les deux sites et pour la collecte) et de réduire au maximum les nuisances pour les zones urbanisées (vents dominants).

Au-delà de ce projet, il convient de noter que l'ensemble des informations sur les déchets reste relativement succinct au regard des enjeux du territoire. Le plan départemental des déchets du BTP n'est pas évoqué tout comme la problématique de déchets verts pour la qualité de l'air. Quant aux propositions de mesures pour la réduction des déchets, elles restent communes.

Ainsi, il est proposé que le syndicat mixte du Scot se positionne en scène de gouvernance pour coordonner les politiques des différents acteurs et assurer la gestion et la réduction des déchets.

Compléments avant l'approbation du Scot :

- intégrer la gestion des déchets verts ;
- limiter les déplacements et les nuisances liées au traitement des déchets pour les zones urbanisées ;
- le syndicat mixte pourrait être une nouvelle scène de gouvernance pour coordonner les politiques et améliorer la gestion et réduction des déchets à l'échelle du Sud Loire.

Des propositions de rédaction pour répondre à ces réserves ainsi que des propositions d'amélioration des prescriptions proposées sont mentionnées en annexe du présent avis.

C2-3 Carrières

Le Scot mentionne dans le DOO, les orientations inscrites dans le projet de schéma régional des carrières, mais il n'explicite pas leur statut : le Scot partage-t-il ces orientations et les inscrit-il comme des prescriptions applicables sur son territoire ?

Par ailleurs, dans un souci de cohérence, il serait souhaitable d'uniformiser les rédactions du PADD et du DOO, notamment de mentionner le schéma régional dans le PADD.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- uniformiser la rédaction du PADD et du DOO, et intégrer les mesures du schéma régional des carrières comme des prescriptions et non une information.

Des propositions de rédaction pour répondre à ces réserves ainsi que des propositions d'amélioration des prescriptions proposées sont mentionnées en annexe du présent avis.

C2-4 Risques

On peut regretter que le Scot ne s'approprie pas davantage l'urbanisme du risque sur ce territoire vulnérable où la résilience devrait être anticipée dans la planification et la prise en compte des risques.

A terme, le Scot devra être compatible avec les orientations de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) sur le Territoire à Risque Important (TRI) le concernant, soit les trois vallées du Furan, de

l'Ondaine et du Gier. Les études devraient aboutir à des cartographies des zones inondables pour 3 occurrences de crues : trentennale (fréquente), centennale (moyenne) et millénaire (exceptionnelle) pour définir un Plan de Gestion du Risque Inondation (PGR) à l'échelle du bassin) et une Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation (SLGRI à l'échelle du TRI) ; ces documents devraient voir le jour en 2014 et 2015 respectivement.

Concernant les risques miniers, les éléments mentionnés correspondent bien à la réglementation. Il aurait été intéressant que le Scot identifie des projets ou des sites à enjeux où le régime dérogatoire de la circulaire nationale pourra être étudié dans le cadre du PPRM.

Précisions à apporter avant l'approbation du Scot :

– ajouter le schéma national des risques inondation, prévu pour 2014, avec le territoire à risque important des vallées du Gier, de l'Ondaine et du Furan.

Des propositions de rédaction pour répondre à ces réserves ainsi que des propositions d'amélioration des prescriptions proposées sont mentionnées en annexe du présent avis.

C2-5 Autres nuisances : bruit, qualité de l'air ...

Un des objectifs du Scot est de limiter l'exposition des populations au bruit et à une mauvaise qualité de l'air.

Concernant le bruit, le Scot prend uniquement en compte les bruits liés aux infrastructures de transports routiers, ferroviaires et aéroportuaires. Il serait bon d'étendre les mesures de lutte contre l'exposition au bruit aux autres sources habituellement connues, comme principalement les bruits des installations classées pour la protection de l'environnement et les bruits de voisinage (bruits d'activités et bruits de comportement). En ce sens, le Scot pourrait inciter les collectivités à établir un état initial de leur environnement sonore lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme (identification et localisation des sources de nuisance existantes et projetées, connaissance et estimation des niveaux sonores, inventaire des bâtiments sensibles et zones calmes, recensement des plaintes).

Tout comme pour les infrastructures classées comme bruyantes, la prise en compte de ces éléments dans les PLU(i) peut se traduire par des dispositions spécifiques, comme :

- isoler les sources de bruits, ou, a minima, de les éloigner des zones d'habitat et des zones sensibles (interdiction de construire dans les zones de nuisances importantes),
- orienter les équipements bruyants par rapport aux zones sensibles,
- protéger les installations sensibles (par des écrans acoustiques : murs ou merlons « antibruit »).

Concernant la préservation de la qualité de l'air, le DOO devrait intégrer plus clairement un objectif de réduction/limitation de l'exposition des populations aux polluants atmosphériques. Le Scot se limite ici à prévoir un encadrement par les documents d'urbanisme de l'implantation des bâtiments à usage d'habitation et de la construction des « équipements collectifs sensibles aux abords ou à proximité des infrastructures routières les plus polluantes et des

industries soumises à des régimes de contrôles de leurs émissions atmosphériques ». Cette disposition n'est valable que dans les zones où un enjeu de qualité de l'air a été identifié par les démarches du Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) de l'agglomération stéphanoise. Afin de permettre l'application de cette disposition, le DOO devrait préciser quels types d'encadrement les collectivités peuvent prévoir.

Par ailleurs, les collectivités de l'ensemble du Scot devraient être incitées à encadrer l'implantation des zones industrielles ou artisanales dans leurs documents d'urbanisme (prise en compte des vents dominants, proximité des habitations et établissements sensibles, ...) afin de prévenir l'exposition des populations à une mauvaise qualité de l'air.

Complément à apporter avant l'approbation du Scot :

- élargir les zones de nuisances bruit au delà des infrastructures en incitant les collectivités à établir un état initial de bruit lors de la révision ou élaboration de leur document d'urbanisme ;
- assurer la prise en compte des nuisances potentielles du développement de zones d'activités pour les zones urbanisées (par exemple zones polluées).

C2-6 L'avenir énergétique et l'adaptation au changement climatique

Pour un Scot « Grenelle » se fixant pour ambition le 3 x 20, les enjeux de l'adaptation au changement climatique et de production d'énergies renouvelables auraient pu être davantage développés.

Les études menées au cours de l'élaboration en matière d'évaluation des gaz à effet de serre (malheureusement peu valorisée dans ce Scot) ont mis en avant le poids important de la rénovation thermique du parc de logement pour répondre à la réduction des consommations énergétiques. Aussi je salue votre proposition de prescrire aux PLH, de se fixer des objectifs de logements publics et privés à réhabiliter qui s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (p 48).

Cependant, afin de la rendre plus opérationnelle, des objectifs dimensionnant à l'échelle du Scot auraient pu figurer concernant la réhabilitation du parc existant (que ce soit au niveau de la performance énergétique, de l'accessibilité...).

Concernant les autres propositions inscrites dans le Scot, le projet reprend bien les zones de développements éoliens inscrites dans les documents départementaux et régionaux. Il aurait été intéressant qu'il aille plus loin en suggérant et hiérarchisant des sites préférentiels et prioritaires pour l'implantation d'éoliennes au-delà des ZDE « caduques » depuis la loi Brottes.

A noter que le secteur des transports, identifié en tant que principal contributeur en matière d'émissions et de consommation, n'est pas évoqué. Ainsi, les orientations du Scot ne permettent pas à ce jour de satisfaire la composante « déplacements » du projet de SRCAE.

Par ailleurs, pour que le DOO puisse à terme être à la hauteur de l'ambition fixée par le PADD, je propose que le syndicat mixte du Scot Sud Loire se positionne comme un acteur de la transition énergétique animant les collectivités de son territoire, notamment celles porteuses de PCET ou

agenda 21 et associant les acteurs locaux de l'énergie (SIEL, ERDF, GRDF, ALEC42 ...) autour des expériences et données de suivi.

Ainsi, afin de renforcer sa connaissance de l'offre énergétique de son territoire, il pourrait demander à être destinataire annuellement de la liste et/ou du contenu des études *de faisabilité* technique et économique *des diverses solutions d'approvisionnement en énergie de la construction, prévues par le L.111-9* du code de la construction et de l'habitation, lors d'un dépôt de permis de plus de 1000 m² de surface de plancher (neuf ou réhabilitation lourde) et des études *de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone*, en particulier sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération, prévues par article L128-4 du code de l'urbanisme pour toute action ou opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et faisant l'objet d'une étude d'impact. Ces éléments, entrant dans le cadre de son suivi, pourraient faire l'objet d'une valorisation spécifique notamment auprès des collectivités porteuses d'un Plan Climat Énergie Territorial (PCET). De même, il pourrait intégrer les éléments de l'étude en cours de réalisation par le SIEL sur le potentiel en énergie renouvelable sur le territoire.

De plus, afin de favoriser le développement de l'énergie solaire sur l'ensemble du territoire, le Scot pourrait prescrire lors de la révision ou de l'élaboration des documents d'urbanisme une réflexion spécifique sur le « droit au soleil ». Ce dernier vise à veiller à ce que les constructions nouvelles ou celles réalisées dans le cadre d'un renouvellement urbain ou d'un projet d'aménagement ne génèrent pas d'ombres portées préjudiciables au rendement des installations solaires. Ce principe nécessite des études détaillées prenant en compte l'environnement existant (hauteur et orientation du bâti, relief, végétation, ...) pour fixer des règles et/ou des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à destination des constructions nouvelles ou des parties nouvelles de bâtiments (sur-élévation, extension).

Compléments à apporter avant l'approbation du Scot :

- renforcer le caractère opérationnel de l'objectif de rénovation thermique des logements à fixer dans le PLH, notamment en inscrivant un objectif à l'échelle du Scot ;
- positionner le syndicat mixte du Scot comme acteur de la transition énergétique en assurant notamment un suivi des études de faisabilité technique financière d'approvisionnement en énergie ainsi que sur le potentiel de développement ;
- proposer dans les documents d'urbanisme des outils (règlement, OAP, ...) pour faire progresser le « droit au soleil » pour faciliter le développement de l'énergie solaire en toiture et les conceptions bioclimatiques
- intégrer, proposer les sites préférentiels pour l'implantation des éoliennes ;
- simplifier la rédaction interdisant l'implantation de solaire au sol en le limitant aux friches.

Des propositions de rédaction pour répondre à ces réserves ainsi que des propositions d'amélioration des prescriptions proposées sont mentionnées en annexe du présent avis.