

C3. Un modèle de développement ambitieux et maîtrisé

C3-1- Attractivité résidentielle et mixité de l'habitat : constats et questionnements

a. sur les objectifs démographiques et la production de l'offre nouvelle en logements

L'objectif démographique de + 50 000 habitants à l'horizon 2030 est maintenu.

A l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise et à l'horizon 2030, il n'en est pas attendu moins en terme de positionnement du bassin stéphanois (cf. § D).

Du seul point de vue quantitatif, cet objectif est toutefois ambitieux : à l'échelle du Sud-Loire, cela suppose que le développement économique, le renouvellement urbain et le rayonnement de la ville-centre soient suffisamment confortés pour redonner une attractivité à l'ensemble du bassin de vie stéphanois.

Ce projet de Scot maintient également la production d'offre nouvelle en logements de la version annulée, à ambition démographique constante.

Aujourd'hui, le dimensionnement de l'offre nouvelle en logements est estimé à + 50 600 d'ici 2030, dont :

- ▶ 17 800 logements pour les nouveaux ménages attendus (*ambitions démographiques*),
- ▶ 32 800 en renouvellement du parc existant (*production neuve, réhabilitation, rénovation, renouvellement urbain hors reconstitution de l'offre, etc.*) et pour les besoins des habitants actuels (*décohabitation, vieillissement, etc.*).

Je note que cette répartition est un exercice prospectif qui s'appuie toujours sur une méthode heuristique³ permettant une évaluation du dimensionnement global de l'offre nouvelle à produire.

Le principe de distinguer le nombre de logements à construire par une approche en 3 catégories de besoins semble effectivement judicieux pour caler le modèle prospectif.

Ces trois catégories de besoins sont :

- 1 – le renouvellement du parc
- 2 – la décohabitation/desserrement des ménages actuels

Additionnées, ces deux catégories de besoins définissent un « point de stabilité » communal.

- 3 – l'accueil de nouveaux ménages

Cette dernière catégorie est directement associée aux ambitions démographiques.

Pour la mise en œuvre et le suivi du Scot cette distinction entre anciens et nouveaux ménages n'est pas opérante, mais elle permet ici de dimensionner l'offre nouvelle à produire par EPCI.

Certes la non prise en compte des logements en renouvellement urbain dans le décompte peut éviter de désinciter certaines communes à réaliser ces

³ - Méthode non fondée sur un modèle scientifique, prospectif ou statistique formel, mais apte à donner une bonne vision de la réalité.

opérations dont on connaît la complexité de montage financier et opérationnel, mais elle ne peut objectivement pas être présentée comme une mesure véritablement incitative. Le système de décompte de logements vacants remis sur le marché est très précis et risque d'être difficile à manier opérationnellement. Il convient donc de revoir la définition de la production d'offre en logements en y intégrant l'ensemble des ressources possibles (cf proposition en annexe). Si la notion de vacance est utilisée, il convient de définir la durée de vacance minimale à retenir (par exemple il pourrait être retenu la notion de logements vacants depuis plus de 2 ans).

b. sur le « point de stabilité » garanti à toutes les communes

La garantie d'un « point de stabilité » de développement minimal pour toutes les communes, lié au renouvellement de leur parc et permettant le desserrement de leurs ménages, permet d'asseoir l'objectif essentiel du projet de Scot : la construction des logements pour l'accueil des gains démographiques futurs doit se faire demain dans les centralités du territoire.

Une méthode de définition de ce point de stabilité doit être mise à disposition pour assurer une répartition équilibrée du nombre de logement assurant un réel « recentrage ».

c. sur la part de logements accessibles socialement

Au regard de l'obligation pour chaque centralité de tendre vers la réalisation d'au moins 30% de son offre nouvelle de logements sous la forme de logements accessibles socialement, il faut préciser que les communes qui comportent déjà dans leur parc actuel une part importante de logements accessibles socialement devront prioritairement répondre à cet objectif par la réalisation d'opérations de renouvellement urbain, y compris de démolition / reconstruction.

L'objectif de produire un quart des logements accessibles socialement sous la forme de logement en accession paraît très ambitieuse notamment compte tenu du nombre de logements accessibles socialement à produire. Il conviendrait de préciser que l'atteinte de cet objectif nécessite la mise en place par les collectivités de dispositifs d'aide à l'accession et de politiques foncières appropriées. On peut aussi douter de l'intérêt d'indiquer un objectif chiffré pour la production de logements accessibles socialement pour les communes qui ne sont pas centralités. Une approche en termes de mutualisation au sein d'un groupe de communes semble plus réaliste au regard des contraintes opérationnelles de montage des projets de logements sociaux.

d. sur le découpage de la programmation des créations de logements en deux périodes de 10 ans

Cette proposition consiste à combiner 2 facteurs :

- une production de logements plus importante entre 2021 et 2030 (+ 30 000 logements) qu'entre 2014 et 2020 (+ 19 600 logements), car les outils (EPASE, EPORA, etc.) et les politiques de reconversion économique et de reconquête de l'attractivité résidentielle de la ville centre, comme de certaines autres centralités, auront précédemment été déployés ;
- les capacités opérationnelles de production de logements, à Saint-Étienne

et dans Saint-Étienne Métropole (SEM), seront meilleures en seconde période. Ce n'est qu'à partir de 2021 que le Scot établit les pourcentages de répartition territoriale des logements entre EPCI plus fermement au profit de SEM (75,2 % au lieu de 65,54%).

La répartition des logements par période et par EPCI paraît au premier abord une proposition intéressante par rapport aux objectifs de confortation de l'agglomération stéphanoise et de polarisation du territoire.

Tout en saluant le volontarisme des pourcentages de ventilation de cette offre nouvelle par EPCI, le nouveau projet de Scot n'affiche pas *in fine* de véritable signe fort en matière de ré-équilibrage au profit de l'agglomération stéphanoise. La montée en charge et les effets levier des actions de l'EPASE devraient pourtant être significatifs, au moins dès l'issue de sa première phase d'intervention qui s'achève en 2013. En cela, le projet de Scot n'affirme pas beaucoup d'ambitions associées à la mobilisation de l'EPASE et à la création de l'OIN et en reste à conforter la dynamique actuelle.

De plus, le rythme de construction, issu de la répartition en pourcentage par EPCI, est pour certains EPCI du même niveau que les rythmes de construction observés sur les années précédentes. Sachant que la discrimination « point de stabilité »/« ambition démographique » n'est pas opérationnelle, en cas de non atteinte de l'ambition démographique affichée, cette répartition de logement par EPCI, ne permettra pas de répondre aux objectifs recherchés de renforcement de l'agglomération de Saint-Étienne et plus largement de polarisation du territoire.

Simulation de l'évolution du poids en logements des EPCI du Scot à l'horizon 2030

	Nombre de logements 2010	Poids actuel (en % de logements)	Logements supplémentaires à construire à 2030	Poids à 2030 (en % de logements)
CA de SEM	193568	76,70	37230	73,60 ↓
<i>dont Saint-Etienne</i>	95706	<i>37,90</i>	15370	<i>30,40</i> ↓
CA de Loire Forez	35710	14,15	8780	17,35 ↗
Pays de Saint Galmier	12349	4,90	2550	5,04 ≈
Monts du Pilat	8227	3,25	1544	3,03 ≈
Chazelles/Lyon	2620	1,00	496	0,98
Total Scot	252474	100	50600	100

Si l'on ajoute à cette considération que la taille des ménages est toujours plus élevée en périphérie, **le rééquilibrage démographique du territoire au profit de l'agglomération et de la ville centre ne pourra toujours pas être atteint.**

Le Scot prévoit un point d'étape après 5 ans de mise en œuvre du Scot associé à une clause de revoyure. Ce dernier questionne quant à l'articulation des calendriers d'évaluation des PLH (à 3 ans) et de l'évaluation du Scot avancée par la loi Grenelle à 6 ans

Quels que soient les résultats de ce point d'étape, l'objectif de recentrage affiché sur la centralité métropolitaine ne doit en aucun cas être revu à la baisse.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- supprimer la rédaction proposée sur le décompte des logements du DOO et revoir la définition du décompte de l'offre nouvelle en logement en cohérence avec le reste du document, (notamment sur les objectifs de priorisation du renouvellement urbain) ;
- compléter les mesures sur la production nouvelle en logement accessible socialement ;
- assurer l'opérationnalité de la clause de revoyure et compte tenu des enjeux de ré équilibrage en faveur de Saint-Étienne (exprimée dans le PADD) et des réserves émises par l'État, toute modification de la répartition de l'offre nouvelle en logement ne doit en aucun cas conduire à revoir à la baisse les ambitions pour cette commune. Un complément d'écriture de cette disposition doit explicitement l'exclure . Toute modification accentuant la baisse des poids démographiques relatifs de Saint-Étienne et Saint-Étienne Métropole et des polarités identifiées par le Scot n'est non seulement pas acceptable mais ne serait pas compatible avec la DTA.

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.

C3-2. Un modèle d'urbanisation à optimiser pour un développement spatial maîtrisé

Je souligne la qualité des grands principes du modèle d'urbanisation retenu. Cependant certaines prescriptions ne sont pas à la hauteur de l'ambition affichée dans le PADD.

a- Polarités et centralités

La DTA met en garde contre le phénomène de périurbanisation particulièrement inquiétant dans le Sud Loire, car il s'est développé au détriment des centres urbains et des vallées en perte d'attractivité. Elle souligne « *la désaffectation de la ville centre et l'accentuation du déséquilibre entre les vallées industrielles qui se sont vidées de leur population et le développement des communes de la Plaine du Forez* » (DTA, p.22).

Pour y remédier et assurer, d'une part, la protection des espaces naturels et agricoles, et, d'autre part, une plus forte polarisation vers les centres urbains, elle met en place une typologie de territoires (cœurs verts, couronne verte d'agglomération et espaces périurbains à dominante rurale), astreints à des contraintes d'urbanisation différentes en vue de leur structuration.

Dans les territoires périurbains à dominante rurale, le choix des pôles de développement doit être argumenté : « *les documents d'urbanisme devront*

être très sélectifs et justifier du caractère prioritaire de ces villes dans l'armature urbaine. L'appréciation de ce caractère prioritaire se fera notamment en fonction du contexte local et de l'environnement urbain, à analyser selon le poids relatif de la ville et son rôle en matière d'équipements et de services, à comparer à ses alentours » (DTA, p.49).

Le modèle proposé par le Scot Sud Loire est axé sur une typologie de quatre niveaux de centralités, tandis que l'ensemble des communes d'un même type de centralité reçoit les mêmes prescriptions.

Comme évoqué ci-avant, si cette typologie sur quatre niveaux présente un intérêt, son application, non argumentée au vu des dispositions exposées ci-dessus et indifférenciée, amène des interrogations du type : pourquoi une centralité de la vallée du Gier dispose-t-elle des mêmes prescriptions qu'une centralité de type identique dans la plaine du Forez, alors même que les problématiques et les enjeux territoriaux ne sont pas les mêmes ?

Par ailleurs, pour faciliter la lecture du document, le projet mériterait d'être complété par un plan des centralités et des sites de renouvellement urbain.

b- Communes péri-urbaines à dominante rurale ou communes rurales

Le système de contraintes dégressives retenu dans le DOO autorise de plus faibles densités d'urbanisation et moins de renouvellement en tissu existant pour les centralités les plus petites, les communes péri-urbaines à dominante rurale et les communes rurales.

Ces dispositions induisent une contradiction forte avec les objectifs du PADD (polariser la croissance dans les centralités importantes) et les principes de lutte contre l'étalement urbain : plus la centralité est petite, plus le DOO autorise une proportion relativement élevée de constructions, au travers – selon les cas prévus – des notions d'extension « très limitée » ou « limitée ». Or, ces communes sont les plus nombreuses au sein du territoire et c'est peut-être ce qui explique que, malgré les pourcentages significatifs de logements réservés sur les centralités, les déséquilibres globaux des territoires se maintiennent à l'échéance du Scot.

En particulier la définition de l'enveloppe potentiellement urbanisable et celle du tissu aggloméré existant laissent des possibilités surdimensionnées par rapport aux besoins annoncés.

Concernant l'enveloppe potentiellement urbanisable, elle offre un potentiel de 10 000 ha soit nettement supérieur au besoin en foncier estimé correspondant à une part des 124 ha/an qu'il est prévu de consommer hors tissu aggloméré existant.

De plus la délimitation de cet espace ne semble pas justifiée et donne l'impression dans certains secteurs (par exemple autour de Saint-Chamond) d'une extension possible importante.

Ensuite certaines centralités ne présentent pas cette enveloppe alors que leur développement est proche de celles de communes voisines qui elles sont dans ce tissu. Cela présente un impact non négligeable pour la consommation d'espace puisque cela autorise des densités moyennes de 15 logements par ha (ex : Saint Martin la Plaine).

Pour le tissu aggloméré existant (TAE), tout d'abord la définition laisse à interprétation sur l'intégration ou non des dents creuses dans ce tissu. Ainsi, si ces dernières sont incluses, ce qui paraît plus cohérent pour assurer la priorisation souhaitée, il convient de revoir la définition du socle d'application

des 10 et 15 % pour les extensions limitées et très limitées ainsi que des objectifs de part de logements dans le TAE, qui sont peu ambitieux (les augmenter d'au moins 10 %).

Concernant ces objectifs, il paraît également souhaitable de revoir leur formulation. En effet, ces derniers doivent s'appliquer à l'échelle du Scot pour éviter des divergences d'interprétation avec la prescription de construire prioritairement dans le tissu aggloméré existant.

Sur le TAE en lui-même, sa définition à partir de 100 m autour du bâti est large par rapport au nouveau cadre conçu pour répondre aux enjeux du Grenelle notamment pour l'application de la partie actuellement urbanisée pour les communes non couvertes par un document d'urbanisme (hameau d'au moins 5 habitations et constructions autorisées au maximum à 10 m du bâti existant). Ainsi, nous proposons de revoir a minima les frontières de ce tissu, en le limitant à 50 m du bâti pour les parcelles périphériques d'une taille supérieure.

c- Densités, reconquête urbaine par renouvellement urbain et potentiel urbanisable

Le projet établit des objectifs de densités différentielles d'urbanisation, selon (1) la situation de la commune dans la hiérarchie des centralités urbaines identifiées, (2) la proximité d'une gare, ou (3) les types de secteurs (centre, tissu aggloméré existant, secteur d'extension).

Le diagnostic de consommation d'espace fait état d'une densité existante sur le périmètre du Scot de 24 logements par ha, ainsi, l'objectif de 20 à 25 logements par ha assure plutôt une fin de dégradation de la densité plutôt qu'une densification.

L'échelle de densité proposée, qui certes améliore les densités moyennes de construction observée ces dernières années, pourrait être plus ambitieuse. Une échelle de 20/30/45/60 semblerait mieux répondre aux enjeux de limitation de la consommation d'espace et permettrait un premier pas vers une réelle densification.

En particulier, pour la densification dans les secteurs bien desservis, seul un périmètre de 500 m autour des gares est pris en compte. Nous proposons d'étendre ce périmètre à 800 m (classiquement adoptée dans les études analysant le potentiel de rabattement) et de l'appliquer également dans les secteurs bénéficiant d'une desserte performante en transport en commun. Le niveau de densité (60,40 ou 25) doit être déterminé en fonction du niveau de desserte et par typologie de halte.

Le souhait de définir très précisément le mode de calcul de la densité sur surface brute le rend difficilement opérationnel. Il conviendrait plutôt de renvoyer à une doctrine de mise en œuvre.

Enfin, pour assurer le renouvellement urbain et développer des outils d'aide à la décision sur l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, il convient de les conditionner à la disponibilité de réseaux suffisants, que cela soit pour l'eau (usée, potable, pluviale ...), l'électricité, la téléphonie et le numérique (TIC). Les projets d'ouverture nouvelle à l'urbanisation pourraient être justifiés par des études d'opportunité financière en coût global.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- engager une réflexion pour augmenter les densités ou les périmètres des zones d'application de ces densités ;
- augmenter (de 10% minimum) et reformuler les objectifs de production d'offre nouvelle dans le TAE ;
- conditionner les développements à des dessertes suffisantes en réseaux ;
- mettre en place un outil d'évaluation annuel des prescriptions proposées pour l'atteinte des objectifs.

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.

C3- 3 Mieux appréhender les problématiques foncières

La mise en œuvre du projet, dont un des enjeux est de reconstruire la ville sur la ville et de densifier le bâti existant, nécessite pour sa réussite d'intégrer une réelle stratégie foncière.

Ainsi, même si le Scot propose les outils de mobilisation du foncier aux collectivités ainsi que de les accompagner dans les diagnostics prévus par la loi, il ne prévoit pas de réelle stratégie.

Concernant les diagnostics de consommation d'espace qui ne sont mentionnés que dans le PADD, il convient de laisser au porteur du document d'urbanisme sa responsabilité dans le décompte et de lui permettre une prise de conscience du phénomène sur sa collectivité. Aussi, je trouve intéressant la disposition proposée par le Scot mais ne souhaite pas que cela consiste à fournir à chaque commune un simple chiffre.

Ensuite, lors de l'élaboration de chaque document d'urbanisme, nous ne pouvons pas ignorer le phénomène de rétention foncière, qui peut être parfois important, mais parfois absent, notamment dans les dents creuses. Ainsi, il doit toujours être justifié et ne peut en aucun cas dépasser 20 % à l'échelle de la collectivité.

Enfin, je tiens à rappeler l'importance d'un travail conjoint des acteurs publics sur le territoire du Sud Loire. Ainsi, une action coordonnée, animée par le Scot, avec l'EPORA et l'EPASE, le cas échéant, est indispensable.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- mettre en place un outil d'observation foncière et développer les partenariats avec les partenaires fonciers : EPORA, SAFER, EPASE...

C4. Développement économique

C4-1. Stratégie pour le développement économique et l'emploi élaborée et intégrée au Scot.

Au cours des deux dernières années, le Scot a défini une stratégie pour le développement économique et l'emploi. Les principes et recommandations inscrites dans le projet de DOO sont issus de cette stratégie qui identifie sept sites stratégiques économiques de niveau métropolitain, sept sites stratégiques de niveau Sud Loire et organise la mise en œuvre de sites de développements économiques locaux et micro-locaux.

Je salue la volonté d'un développement économique coordonné et planifié plutôt qu'une gestion « au coup par coup ».

Aussi, en complément de l'identification des sites métropolitains et Sud Loire, il conviendrait de mettre en avant les prescriptions assurant le développement de zones de qualité, notamment la nécessité de définir des programmes d'aménagement sur ces zones.

Par ailleurs, je vous demande de retirer la zone d'activité des Vorzelas qui n'est pas compatible avec les liaisons vertes identifiées dans la DTA.

Concernant les zones d'activités locales et micro-locales, pour lesquelles le Scot alloue des surfaces maximales nettes commercialisables par EPCI à échéance du Scot, il est indispensable de conditionner leur ouverture à une réflexion intercommunale, via l'EPCI afin de lui permettre une gestion coordonnée entre les communes et non selon la règle « du premier servi ». La surface définie en extension, semble surdimensionnée et nettement supérieure aux besoins.

Ainsi, pour accompagner les EPCI dans la définition de leurs priorités, je propose de prescrire la réalisation de schéma d'accueil économique plutôt que de la recommander.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

- d'**interdire la possibilité de créer des zones locales et micro-locales** sauf si elle est justifiée de façon détaillée dans le cadre d'un schéma d'accueil économique intercommunal, à l'échelle d'un EPCI ;
- de **prescrire** (et non pas recommander) **l'élaboration de schémas d'accueil économique à l'échelle de chaque EPCI et de définir une surface programmée plus mesurée en adéquation avec les besoins du territoire ;**
- de supprimer la zone des Vorzelas, incompatible avec les liaisons vertes de la DTA.

C4-2 Tourisme et loisirs :

Le Scot acte qu'il n'existe pas sur le territoire d'UTN de niveau massif au sens de l'article L.145-11 du code de l'urbanisme. Il serait plus juste de préciser que le Scot ne prévoit pas ou n'autorise pas d'UTN visée au I du L145-11.

En revanche, le projet autorise dans son écriture tous les projets d'UTN visés au II de l'article L.145-11, sous réserve du respect des principes d'implantations définis.

La Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites, dans sa formation UTN, saisie par le Syndicat Mixte conformément au L.122-8, a donné un avis favorable sous réserve que soit ajouté un principe d'opportunité de la localisation et de la nature du projet au regard des avantages qu'il procure en termes de développement économique par rapport :

- aux UTN existantes en analysant la capacité de densification,
- aux activités économiques du territoire concerné,
- et à la valeur des sites et patrimoine.

Complément à apporter avant l'approbation du Scot :

- ajouter le principe d'opportunité de la localisation et de la nature du projet au regard des avantages qu'il procure en termes de développement économique.

C.5 Le document d'aménagement commercial

Le travail de définition des ZACOM à la parcelle répond à un aménagement du territoire à l'échelle du Sud Loire, soucieux de la consommation de l'espace.

Cependant, les possibilités d'extension offertes aux espaces commerciaux existants sont en retrait des volontés de modération de consommation de l'espace et de priorisation du développement commercial des centres-villes et centres bourgs. L'encadrement de ces possibilités d'extensions doit être affermi pour atteindre les objectifs affichés.

Réserves à lever avant l'approbation du Scot :

Hors ZACOM

- limiter la possibilité d'extension des espaces commerciaux existants uniquement aux friches existantes à la date d'approbation du Scot ;
- limiter la possibilité d'extension des espaces commerciaux existants à 25 % des surfaces de vente existantes.

C6. Cohérence entre urbanisme et transports collectifs (TC)

Pour l'ensemble des développements, le Scot affirme une priorité pour les sites bien desservis en transports en commun (TC). Cependant outre ces mentions, ces secteurs et leur niveau de desserte, pour être qualifié de « bien desservis », ne sont pas identifiés.

En effet, la volonté de « mettre en œuvre une politique de TC [...] axée sur l'étoile ferroviaire » et de « développer et renforcer l'offre en TC à travers un schéma de transports collectifs global pour le sud-Loire » implique la formalisation de ce schéma, au-delà de la seule carte du PADD.

Je souhaite donc que le Scot définisse un réel schéma de transports et de déplacement à l'échelle du Sud Loire permettant à la fois de rendre opérationnel la priorité donnée aux sites bien desservis en TC et de le positionner en porteur du projet de développement de services de transport sur le territoire auprès des organismes compétents et financeurs.

Ensuite, pour assurer à la fois la viabilité d'un bon niveau de desserte en transport en commun et un développement priorisé dans ces secteurs, ce schéma et le Scot doivent :

- articuler le développement urbain en fonction de la qualité de desserte TC («favoriser l'aménagement d'espaces urbains de densité plus marquée dans les périmètres les mieux desservis») : des densités élevées doivent être mises en œuvre à l'intérieur des enveloppes urbanisables des centralités, nonobstant la qualité de desserte en TC : notamment, la densité en logements à l'hectare en tissu aggloméré existant et dans les extensions urbaines au sein de l'enveloppe potentiellement urbanisable des centralités et des communes en continuité urbaine de ces centralités n'est pas modulée ni conditionnée par un niveau de desserte particulier (cette densité est ainsi identique à celle des secteurs situés à moins de 500 mètres des gares telle que visée à l'§ 3.6.1.1) ;
- assurer que tous les sites prioritaires de renouvellement urbain cités soient bien desservis par les TC, ce qui n'est pas le cas pour le moment en contradiction avec l'objectif visé au même article (« développement résidentiel fléché prioritairement sur les centralités [...] bien desservies par les TC ») ;
- augmenter le périmètre du projet urbain « densifié » autour des gares, qui est fixé à 500 mètres, alors que la distance usuellement considérée pour la zone de rabattement/diffusion est de 800 mètres (c'est d'ailleurs cette valeur qui a été retenue pour les gares TER lors de l'évaluation du potentiel de l'étoile ferroviaire dans le cadre des études tram-train). La liste des points de desserte concernés par cette orientation devrait également intégrer la gare de Fraisses-Unieux ;
- identifier les niveaux de service de l'offre TC actuelle et futur en lien avec les enjeux de développement urbain prévus, ainsi que les modalités de ces services (notamment l'hypothèse d'une tarification zonale, outil majeur de promotion du TC) ;
- ouvrir un débat avec les Autorités Organisatrices des Transports (AOT) sur le développement des transports collectifs sur des secteurs identifiés de développement ; la démarche partenariale conduite en 2008 sous l'égide du conseil régional sur la bassin de vie stéphanois apporte des éléments intéressants de ce point de vue, que le Scot pourrait héberger et enrichir, en intégrant notamment l'éventualité de nouvelles haltes et les modalités de leur desserte, d'une part, en évitant la concurrence de services routiers vis-à-vis de l'offre ferroviaire, d'autre part ;
- prendre en compte et faire le lien avec les principaux générateurs de déplacements (équipements scolaires, ZAE, équipements commerciaux, équipements sanitaires et hospitaliers, etc.) ;

- prendre en considération les enjeux de déplacements avec l'extérieur du Scot ;
- intégrer dans ce schéma, l'organisation du rabattement des périurbains sur les réseaux de TC structurants, via la localisation de parcs relais.

Par ailleurs, les infrastructures mentionnées dans la DTA sont bien reprises dans le Scot. Cependant, afin de permettre l'aménagement des deux diffuseurs qu'il est éventuellement prévu de compléter (la Varizelle et Musée d'Art Moderne), ce en dérogation des dispositions de la DTA, une justification de leur intérêt au regard des objectifs du Scot pourrait être apportée.

Concernant les projets d'infrastructures départementales (par ex : RD496, RD100, RD498 ...) pour lesquelles des aménagements sont prévus, je souhaite afin d'aller dans le sens de la lutte contre l'étalement urbain, qu'il soit mentionné qu'ils ne doivent pas conduire à une augmentation de capacité.

Concernant le ferroviaire, les objectifs relatifs à l'hypothèse d'une desserte cadencée fine entre le Gier et St-Etienne n'évoquent que l'étude de son opportunité, mais pas son éventuelle mise en œuvre à l'horizon du Scot, contrairement aux deux autres : Ondaine et liaison Plaine, alors qu'il y a un gros potentiel sur le Gier.

Compléments à apporter après l'approbation du Scot :

- définir un véritable schéma de transports à l'échelle du Sud Loire et mettre en place une scène de gouvernance permettant de porter les projets à l'échelle régionale, les revendiquer et les objectiver au nom de l'ensemble des acteurs du territoire.

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.

C7. Évaluation et mise en œuvre du Scot

La réalisation effective du projet exposé dans le Scot repose principalement sur la qualité des outils de suivi et de mise en œuvre.

Les rédactions proposées des prescriptions et recommandations du DOO laissent une marge d'adaptation au contexte et/ou ouvrent la possibilité de dérogations dans certains cas.

Il est, en effet, du ressort du Scot de définir le juste niveau de prescriptions pour que ces dernières soient adaptées à la diversité du territoire, opérationnelles et lui garantissent la satisfaction de ses objectifs.

Ainsi, pour assurer leur mise en œuvre, il est indispensable d'accompagner le DOO par :

- des illustrations et des cartes de synthèse des différents enjeux,
- un glossaire, comprenant les principales définitions avec des renvois vers ce dernier dans le corps de texte,
- un tableau synthétisant les prescriptions par communes,
- un outil de gestion partagé pour une définition conjointe des modalités d'application des prescriptions et dérogations (« doctrine »),
- un référentiel (un état 0 daté), à l'aune duquel seront évalués les

- objectifs et dispositions du Scot,
- un outil d'évaluation continue, permettant d'évaluer de façon empirique les capacités des prescriptions à satisfaire aux objectifs et de proposer des évolutions.

Cet accompagnement est d'autant plus nécessaire que de nombreuses orientations renvoient à une déclinaison dans des documents de rang inférieur (PLH, PLU, PDU, SAE ...) qui sont chargés à partir du diagnostic qu'ils établissent, de définir et préciser les modalités d'application.

Pour réaliser cet accompagnement et assurer son rôle de scène de gouvernance, je vous invite à maintenir, articuler ou créer **des observatoires et outils de gouvernance** des différentes mesures à des échelles de territoire adaptées et en lien avec les EPCI notamment sur :

- la révision et l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- le diagnostic agricole et foncier ;
- la politique de l'habitat et suivi des besoins pour l'accueil et le parcours résidentiel des ménages ;
- les ressources en énergies renouvelables et lutte contre le changement climatique ;
- la sécurisation eau potable ;
- la mobilité (offre et demande en transport) ;
- l'économie : suivi des SAE et de l'aménagement commercial;
- une charte paysagère.

Enfin, afin de garantir les objectifs définis dans le PADD et en raison de l'incertitude liée notamment aux ambitions démographiques ambitieuses et à la modélisation de la consommation d'espace induite, je vous propose d'ores et déjà d'inscrire la réalisation d'une évaluation à mi-parcours (3 ans) qui pourra conduire à la révision de certaines prescriptions du DOO.

D – Compatibilité avec la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise

Le territoire du Scot Sud Loire est soumis pour partie aux orientations de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise (DTA AML).

Conformément aux dispositions de l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme, la DTA s'impose au Scot dans un rapport de compatibilité limitée. Ainsi, le Scot Sud Loire est dans l'obligation de la mettre en œuvre en déclinant et en précisant ses orientations ou prescriptions sur son territoire.

Ce nouveau projet reprend les principaux objectifs de la DTA et corrige les motifs d'annulation du juge administratif. Sur différents points, cependant, il demeure en retrait par rapport à certains objectifs de la DTA.

D1. Une trame verte et bleue renforcée à la suite de l'annulation du précédent Scot

Le Scot reprend le principe des liaisons entre les cœurs verts conformément à la DTA (p. 47), au travers des corridors écologiques (p. 27 du DOO) et des coulées vertes le long des cours d'eau (p. 26) mais aussi des espaces à préserver pour la biodiversité d'échelle Sud Loire (p. 21). Les lacunes du précédent Scot sont corrigées sur ce point. Les deux coupures vertes au nord de la Fouillouse et à l'Ouest de Saint-Étienne jusqu'aux gorges de la Loire

sont cartographiées de manière satisfaisante. En revanche, si l'espace de mobilité du fleuve Loire correspond au trait bleu sur le plan n°1, il est nettement en retrait par rapport au « corridor d'eau » cartographié dans la DTA (page 48).

D2. Un modèle de développement ambitieux ne présentant pas une réelle rupture

► Les prescriptions du Scot ne conduisent pas à augmenter la densité moyenne du tissu urbain existant : en cela le Scot doit être renforcé pour décliner les dispositions de la DTA

La DTA donne pour objectif général de maîtriser l'étalement urbain et de lutter contre la banalisation de l'espace (p. 28). Elle prescrit par ailleurs aux Scot de prévoir, « à l'échelle de l'agglomération de Saint-Étienne incluant le sud de la plaine du Forez, une stratégie d'action foncière publique et la régulation stricte de l'ouverture à l'urbanisation de terres agricoles ou naturelles pour créer les conditions de réussite du renouvellement urbain de la ville centre » (page 35). Cette prescription est complétée par celles relatives à la densification des territoires périurbains à dominante rurale (page 49) et des zones d'activités économique (page 37).

Ces objectifs et prescriptions de la DTA, confortés par les dispositions des lois Grenelle et MAP ainsi que par les orientations de la stratégie foncière de l'État en région, rendent nécessaire une augmentation forte des densités prescrites par les documents d'urbanisme pour atteindre l'objectif de réduction de la consommation foncière.

Or l'objectif de densité moyenne que se fixe le Scot n'est que de 20 à 25 logements à l'hectare, contre 24 constatés actuellement pour l'ensemble du bâti résidentiel existant et 15 logements par hectare pour les logements construits entre 2006 et 2011.

Certes, pages 115 et 119 du DOO, le Scot favorise la densité dans les hyper-centres et les quartiers des gares. Néanmoins, la densité minimale de 25 logements à l'hectare prescrite dans les autres tissus agglomérés existants des centralités et dans les extensions au sein des « zones potentiellement urbanisables » est trop faible. Au vu de l'ampleur de ces dernières zones (10 000 hectares, pour un objectif de consommation annuel de 124 ha), il est essentiel que le Scot prescrive des densités plus fortes s'il veut se donner des moyens à hauteur des ambitions qu'il affiche dans son PADD. De même, le taux minimum de 15 logements à l'hectare dans les zones d'extension en espace agri-naturel est également très faible et ne constitue pas une rupture par rapport à la période précédente.

► Des objectifs de construction de nouveaux logements qui n'augmentent pas le poids relatif de Saint-Étienne en première période

Outre l'objectif précité de créer les conditions de réussite du renouvellement urbain de Saint-Étienne, la DTA prescrit :

- « de stabiliser et si possible d'augmenter la population d'ici 2020 dans les vallées du Gier et de l'Ondaine et le centre de Saint-Étienne » (page 27 de la DTA) ;

- « de définir les grands axes des projets de renouvellement urbain qui « posent les termes du rapport entre les territoires à reconquérir et les territoires en expansion » (page 34).

Plus généralement, la DTA se donne comme « premier objectif de limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles : il faut trouver des réponses en termes de logements, d'équipements et d'emplois en priorité à l'intérieur des secteurs déjà urbanisés et le plus souvent équipés en infrastructures de transport, en particulier à l'intérieur des centres-villes et des centres-bourgs. »

Un des enjeux de la DTA est donc de renforcer les polarités existantes sur le Sud Loire et principalement celle de Saint-Étienne. Ainsi, pour garantir la compatibilité avec la DTA, il est indispensable que le Scot apporte des garanties sérieuses quant à l'application effective de cet objectif et ce, quelle que soit la croissance démographique observée. Dans l'état actuel du Scot une croissance démographique plus faible qu'attendue pourrait se concentrer hors de l'agglomération de Saint-Étienne.

L'avis de l'État du 16 mars 2009 portant sur le précédent Scot relevait déjà que « l'ambition en logements reste en dessous d'une confortation du pôle stéphanois dans la métropole ».

► La typologie de la structuration urbaine du Scot ne distingue pas assez les territoires en perte d'attractivité identifiés par la DTA.

La DTA prescrit aux Scot d'encadrer strictement le développement des coteaux nord de la Vallée du Gier et de l'Ondaine du plateau du Mornant à Firminy et au nord de Saint-Étienne autour de La Fouillouse (page 34) pour favoriser le développement des territoires en perte d'attractivité (cartographiés page 36).

Les communes présentant des enjeux de renouvellement urbain et de perte d'attractivité mentionnées par la DTA sont bien identifiées comme des centralités dans le Scot, et, lors de la répartition des logements par EPCI, une part de cette production leur est réservée. Mais, au-delà de ces prescriptions, elles ne bénéficient pas de disposition spécifique leur assurant un développement privilégié et témoignant de la volonté de faire converger l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par les collectivités locales vers l'objectif de redressement de la situation de Saint-Étienne auquel l'État contribue avec des investissements massifs pour l'opération d'intérêt national (EPASE).

D3. un nouveau schéma de développement économique et de l'emploi

Le projet d'aménagement prescrit par la DTA (p. 37) pour chaque zone économique n'est prévu par le Scot que « lorsque cela est nécessaire » (p. 84 du DOO). La réalisation de tels projets est pourtant essentielle pour impulser la transformation qualitative visée par la DTA (densification, accessibilité, qualité architecturale et paysagère, etc).

D4. Conclusion :

Pour assurer sa compatibilité avec la DTA, le Scot doit prendre des engagements fermes quant à la mise en œuvre de ses dispositions prescriptives, qui pour nombre d'entre elles doivent être précisées dans leur rédaction ; en particulier, la répartition de l'accroissement démographique devra conduire à renforcer le poids relatif de Saint-Étienne. Les services de l'État apporteront leur appui à l'établissement public du Scot pour en arrêter les modalités de suivi et d'évaluation.

E – Avis de la CDCEA du 27 août 2013

A l'unanimité des membres présents, la CDCEA de la Loire émet un **avis favorable avec réserves** et demande au syndicat mixte du Scot Sud-Loire d'examiner les réserves suivantes.

Pour la **préservation des espaces agricoles**, la CDCEA demande :

- de **mettre en place une gouvernance de la stratégie agricole** par le syndicat mixte du Scot avec les EPCI et l'ensemble des autres acteurs (notamment professionnels agricoles), permettant d'accompagner les communes dans la réalisation de leur diagnostic agricole ;
- de **mettre en œuvre, à toutes les échelles territoriales pertinentes, une veille foncière** avec les établissements locaux que sont l'EPORA, la SAFER de la Loire et l'EPASE afin de pouvoir anticiper les mutations et permettre aux exploitants agricoles impactés par les différents projets de maintenir un outil de travail viable économiquement ;
- de **revoir la rédaction des prescriptions pour les différents espaces à protéger** (espaces d'agriculture spécialisée, espaces périurbains et cœurs verts) pour davantage de cohérence (DOO chapitre 1).

Pour le **développement résidentiel et de l'habitat**, la CDCEA demande :

- de **maintenir des prescriptions conduisant à décompter**, à l'échelle des communes, **tous les logements produits**, quelle que soit leur origine (réhabilitation, changement de destination, construction neuve ...) afin d'inciter en priorité la production de logement dans les centres-bourgs et pas seulement par construction nouvelle, toujours dans un objectif de préservation des espaces agricoles le plus possible ;
- de **clarifier la définition du TAE (tissu aggloméré existant)** pour éviter diverses interprétations possibles et **d'accompagner cette définition de croquis** permettant d'envisager les principaux cas de figure rencontrés sur le terrain. Il s'agit notamment de **préciser si les dents creuses et les parcelles et/ou espaces libres non bâtis sont pris en compte**. Il s'agit aussi de **limiter la définition du tissu aggloméré existant à 50 m du bâti « périphérique »** pour les parcelles d'une taille importante et de **ne pas compter les parcelles non bâties pour dimensionner la possibilité d'extension limitée ou très limitée** ;
- d'**assurer un développement prioritaire dans le TAE dans toutes les communes, en se fixant des objectifs** de suivi de production de logements construits en offre nouvelle dans ce TAE **plus ambitieux**. Les objectifs de **taux de 80 % dans la centralité métropolitaine de Saint-Étienne, de 60 % dans les centralités du Sud-Loire et intermédiaires et de 30 % dans les centralités locales et autres communes** doivent être considérés comme un **seuil plancher minimum** et gagneraient donc à être relevés (DOO chapitre 3-5 page 114) ;
- de **limiter pour tous les « cœurs verts » le développement de pôles existants à une ou deux unités**. Ce développement devra être **justifié de façon très détaillée**, en fonction du contexte historique, géographique, topographique et spatio-fonctionnel de la commune (DOO chapitre 1 pages 16, 17 et 20) ;
- de **fixer à un nombre limité le développement de pôles existants pour les espaces d'agriculture spécialisée, les espaces à préserver d'intérêt Sud-Loire et les espaces périurbains**. Ce développement devra être **justifié de façon très détaillée**, en fonction du contexte historique, géographique, topographique et spatio-fonctionnel de la commune (DOO

chapitre 1 pages 16, 17 et 20) ;

- de **revoir la rédaction et les définitions des cœurs verts** avec les groupes de construction traditionnelles, les hameaux et groupes de hameaux **et des espaces d'agriculture spécialisée** avec les hameaux existants pour davantage de cohérence et pour faciliter l'appropriation de ces notions par tous les acteurs du Scot (DOO chapitre 1 page 16) ;
- d'**interdire les extensions urbaines très limitées dans les groupes de construction traditionnelles dans les « cœurs verts » et les « espaces d'agriculture spécialisée »** afin de pouvoir répondre aux ambitions affichées dans le PADD (DOO chapitre 1 page 16).

Pour le **développement économique, commercial et de loisirs**, la CDCEA demande :

- de **prescrire** (et non pas recommander) **l'élaboration de schémas d'accueil économique à l'échelle de chaque EPCI** en ayant l'objectif de préserver les espaces agricoles et leur fonctionnalité et en essayant d'introduire des notions de densité ;
 - d'**interdire la possibilité de créer des zones locales et micro-locales** sauf si ce prélèvement d'espaces agricole ou naturel est justifié de façon détaillée dans le cadre de l'élaboration d'un schéma d'accueil économique à l'échelle de l'EPCI ;
 - d'**interdire, pour les pôles commerciaux périphériques secondaires, le développement sur des zones AU « vierges » des documents d'urbanisme existants** afin de ne privilégier que des zones de friches existantes, même si le coût et la mise en œuvre opérationnelle s'avère plus complexe, afin de préserver les espaces agricoles à proximité de ces pôles commerciaux secondaires (DOO pages 105 et 107) ;
 - de **définir des objectifs chiffrés maximaux de consommation d'espace non bâti en ha/an pour le développement des activités commerciales et de loisirs**, comme cela a été défini pour l'habitat, l'économie et les infrastructures.
-

Conclusion générale

Pour les raisons évoquées dans cet avis, il convient que le projet de Scot soit approuvé dans les meilleurs délais.

Il présente des dispositions intéressantes, même si quelques faiblesses subsistent, notamment sur les nouvelles dispositions issues du Grenelle de l'environnement (par exemple énergie, gaz à effet de serre...), inhérentes dans le contexte spécifique d'élaboration rapide faisant suite à une annulation

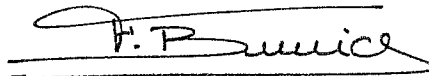
Aussi, j'émet un avis favorable, sous réserve de prise en compte des demandes figurant dans cet avis au titre des enjeux du développement durable et notamment du Grenelle de l'environnement, et des obligations relatives au droit de l'environnement (cf. avis de l'autorité environnementale).

Ces demandes s'assortissent toujours de propositions permettant au projet de Scot – son DOO essentiellement – d'améliorer les points qui le méritent.

Mes services se tiennent à votre disposition pour présenter et expliciter cet avis aux élus, par exemple lors d'un prochain comité syndical.

Par ailleurs, il serait extrêmement profitable que vous puissiez continuer à vous impliquer dans l'ensemble des réflexions menées au-delà de votre territoire à la fois avec vos Scot voisins (notamment le Scot Loire Centre en cours d'élaboration) et ceux de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Le présent avis sera joint au dossier d'enquête publique, avec celui de l'autorité environnementale et de la CDCEA.



Fabienne BUCCIO

Copie : Monsieur le préfet de région Rhône-Alpes