

Département de la LOIRE

CONCLUSIONS MOTIVÉES

Relatives à l'Enquête publique
Du 12 Mai au 13 Juin 2025

**Projet de révision du
Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) SUD-LOIRE**



Dossier n°E25000016/69

Commission d'enquête : Président Michel BOUNIOL

Membres titulaires: Françoise CHARDIGNY ; Olivier ZABOROWSKI

Membre suppléant: Fabrice GORY

CADRE LÉGAL DE L'ENQUÊTE	3
LE PROJET	3
1. Localisation du projet	3
2. Objectifs du projet	3
3. Axes centraux du projet	4
4. Les enjeux du projet	4
5. Articulation du projet avec les documents de planification de rang supérieur	5
LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE	5
1. La concertation préalable	5
2. Les consultations préalables	6
3. L'arrêté d'enquête	6
4. Les actions de publicité	7
5. L'organisation de l'enquête	7
6. Le dossier d'enquête	7
7. Les observations des PPA	8
8. Les observations du public	8
CONCLUSIONS SUR L'ENQUÊTE	9
1. Sur le dossier	9
2. Sur le déroulement de l'enquête et la participation du public	9
CONCLUSIONS SUR LES PRINCIPAUX ENJEUX	10
DU PROJET	10
1. Rappel des attentes d'un SCoT	10
2. Sur la consommation d'espace	11
3. Sur le développement économique	11
4. Sur l'agriculture	12
5. Sur le commerce et le DAACL	12
6. Sur la démographie	12
7. Sur l'armature territoriale et le déploiement des services	13
8. Sur l'habitat et le logement	14
9. Sur la biodiversité et la trame verte et bleue	15
10. Sur le paysage	15
11. Sur le risque inondation	16
12. Sur la ressource en eau	16
13. Sur les carrières	16
14. Sur les mobilités	16
15. Sur le suivi des objectifs	17
AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	18
Réserves	19
Recommandations	19

CADRE LÉGAL DE L'ENQUÊTE

La procédure de révision du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Sud-Loire a donné lieu à une enquête publique qui s'est déroulée du 12 mai, à 9 heures, au 13 juin 2025, à 17 heures, pendant une période de trente-trois jours consécutifs.

Elle a été organisée et s'est déroulée selon les dispositions :

- Du code de l'urbanisme et en particulier les articles suivants :
 - Articles L.103-2 et suivants,
 - Articles L.143-22 et R.143-9
 - Articles L.143-1 et suivants, L.143-28, L.143-29 et L.143-30, R.143-1 et suivants.
- Du code de l'environnement :
 - Articles L.123-1 à L.123-18 et R.123-1 à R.123-33.

LE PROJET

1. Localisation du projet

Le syndicat mixte du SCoT Sud-Loire dont le siège est domicilié 10 rue Marius Patinaud, à Saint Etienne (42 000), regroupe quatre Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) :

- Saint Etienne Métropole (SEM)
- Loire Forez Agglomération (LFA)
- Communauté de Communes Forez Est (CCFE)
- Communauté de Communes des Monts du Pilat (CCMP).

Son territoire recouvre 2 904 km² sur la partie sud du département de la Loire dont il occupe plus de 60%, pour une population de 597 676 habitants (INSEE 2021)

2. Objectifs du projet

La révision du projet de SCoT Sud Loire, décidée en mars 2018, est d'abord fondée sur l'adaptation du projet existant à l'extension du nouveau territoire passant de 117 à 198 communes et sur la volonté de se placer en conformité avec les exigences des lois Climat et Résilience et de la loi ELAN.

Les objectifs principaux sur lesquels se fonde la présente révision sont donc de :

- Définir les enjeux du nouveau territoire d'ici 2050,

- Réviser ou approfondir certaines thématiques, en fixant des ambitions démographiques adaptées et les productions de logements qui en découlent, en confortant l'armature territoriale déjà présente, et en prenant en compte l'évolution des pratiques de mobilité.
- Renforcer la lutte contre le réchauffement climatique devenue une préoccupation majeure rappelée par les récents événements qui ont concerné le territoire.
- Actualiser les documents composant le SCoT, en intégrant les nouvelles exigences réglementaires
- Renforcer le volet intégrateur du SCoT.

3. Axes centraux du projet

Les principaux axes retenus par le projet de révision sont les suivants :

- **Répondre à l'urgence climatique** en préservant les ressources du territoire et en renforçant la protection des habitants,
- **Promouvoir une armature territoriale garante de la proximité et affirmer l'attractivité du Sud Loire,**
- **Améliorer la qualité de vie des habitants du Sud Loire** en protégeant et développant la qualité paysagère du territoire de demain et en agissant pour la santé et le bien être des habitants,
- **Tendre vers la réduction du rythme de l'artificialisation des sols.**

4. Les enjeux du projet

Sur un territoire très largement diversifié au plan géographique, économique, social, paysager... l'enjeu principal est de construire et d'adopter des positionnements communs pour les faire valoir auprès des partenaires extérieurs afin de mettre en œuvre des solutions notamment en matière de mobilité.

Il s'agit donc de :

- Pérenniser la stabilité démographique, voire sa progression tout en veillant à conserver un équilibre entre mesures pour accompagner le vieillissement de la population et celles visant à l'attractivité du territoire pour les jeunes,
- Développer, en matière d'habitat, une offre diversifiée de logements pour répondre aux besoins du parcours résidentiel des habitants et mobiliser les logements vacants ou occupés pour assurer leur réhabilitation,
- Lutter contre l'autosolisme en développant des solutions de mobilité durable et encourager la présence d'offres de transport structurantes,
- Conforter l'armature territoriale existante en favorisant le développement des grands équipements et apporter un maillage des centralités de proximité pouvant répondre aux besoins de sa population,
- Redonner une attractivité commerciale aux centres villes et bourgs en révisant la composition et la qualification des pôles commerciaux de périphérie,
- Accompagner le tissu économique existant et son potentiel d'innovation en créant les conditions de son développement,
- Poursuivre les actions de protection des espaces naturels et recréer la biodiversité là où elle a disparu,

- Mettre en adéquation le projet de développement avec la ressource en eau et la capacité de traitement des effluents et les capacités réceptives des milieux,
- Réduire la demande énergétique et développer la production d'énergies renouvelables,
- Préserver le foncier agricole agricole et le protéger dans toute sa diversité,
- Mettre en place un modèle de développement plus sobre en foncier et redonner de l'attractivité aux espaces déjà urbanisés ou construits pour susciter l'envie de s'y installer,
- Préserver le cadre de vie des habitants en veillant à la prise en compte des valeurs paysagères dans tous les projets.

5. Articulation du projet avec les documents de planification de rang supérieur

Le projet arrêté doit servir de guide pour les EPCI et communes qui composent le SCoT Sud Loire dans la réflexion, puis l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Il nécessite donc lui-même d'être compatible avec les documents d'autorité supérieure dans le cadre du respect de la hiérarchie des normes :

- SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 adopté le 20 novembre 2015 (2022-2027),
- SDAGE Loire- Bretagne 2022-2027 adopté le 3 mars 2022 (2022-2027),
- SRC Schéma régional des carrières en cours d'élaboration,
- SRADDET Auvergne Rhône-Alpes approuvé en 2020 et actuellement en révision,
- Chartes des parcs naturels régionaux du Livradois-Forez (2011-2026) et du Pilat « objectifs 2025 »,
- PAO : Plan d'Actions Opérationnel territorialisé du département de la Loire (2022-2027),
- PGRI : Plan de Gestion des Risques Inondations (2022-2027),
- PRPGD : Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets.

LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE

1. La concertation préalable

Dans le respect de la réglementation en vigueur (articles L 103-2 et suivants du code de l'urbanisme), la concertation préalable dont les modalités ont été arrêtées par délibération du comité syndical du syndicat mixte le 29 mars 2018, s'est déroulée du 27 novembre 2018 au 24 octobre 2024.

Durant cette période, la consultation d'un dossier tenu à jour au fil de la procédure a été mise en place au siège du syndicat mixte comme dans chaque EPCI, les observations pouvant être déposées sur un registre spécifique.

En outre, treize réunions ouvertes au public ont été tenues, au total, au cours des différentes phases de l'élaboration du projet, pour une participation globale de 542 personnes.

Des articles de presse ont relayé l'information sur la tenue des réunions et sur l'avancement du projet. En outre, le site internet du SCoT a permis de tenir informé les consultants des documents progressivement élaborés dans le cadre du projet.

Parallèlement, des forums, à destination des élus, ont été organisés, sous forme d'ateliers, à partir de certaines thématiques (santé, climat, solidarités et modes de vie, armature territoriale ...) afin de recueillir le plus grand nombre d'avis.

Enfin, neuf réunions ont été également organisées et ont rassemblé des élus à propos de l'élaboration du plan paysage.

2. Les consultations préalables

Conformément à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme, le syndicat mixte du SCoT Sud-Loire a saisi la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) sur son projet de révision du SCoT, le 18 décembre 2024.

Après avoir consulté l'Agence régionale de Santé et le Parc Naturel Régional du Pilat et avoir tenu compte de leurs contributions respectives du 18 et 20 février 2025, la MRAe a émis, après délibération, son avis n° 2024-ARA-AU-1526 du 18 mars 2025. Cet avis contient un certain nombre de recommandations ayant trait pour la plupart à la demande de détermination d'objectifs plus opérationnels et au caractère plus prescriptif des orientations. La commission a découpé l'avis de la MRAe en 77 observations distinctes, qui étaient accessibles sur la plateforme PubliLégal dédiée à la présente enquête.

Conformément aux articles L.132-7 et 132-8 du code de l'urbanisme, le syndicat du SCoT Sud-Loire a consulté également vingt-six personnes Publiques Associées (PPA) susceptibles d'être concernées par son projet de révision.

Parmi elles, 22 ont répondu en émettant un avis favorable souvent assorti de réserves ou recommandations. Seule parmi elles, la chambre d'agriculture de la Loire a émis un avis défavorable principalement justifié par les contraintes imposées aux agriculteurs qui, selon elle, ne relèvent pas pour la plupart des attributions du SCoT.

Les EPCI voisins de la Loire ont été également consultés.

3. L'arrêté d'enquête

Madame la Présidente du tribunal administratif de Lyon a désigné la commission d'enquête relative au projet de SCoT du Sud-Loire dans l'arrêté n° : E25000016/69 du 7 février 2025.

Elle se compose de la manière suivante :

- Monsieur Michel BOUNIOL, Président de la commission d'enquête
- Madame Françoise CHARDIGNY et Monsieur Olivier ZABOROWSKI, membres titulaires
- Monsieur Fabrice GORY, membre suppléant.

Les modalités de l'enquête ont été arrêtées en liaison avec Monsieur le directeur du Syndicat Mixte du SCoT Sud-Loire et définitivement officialisées dans l'arrêté n° 002-2025 de son président, en date du 4 avril 2025.

La période d'enquête a été fixée du lundi 12 juin 2025, à 9 heures, au vendredi 13 juin 2024, à 17 heures, soit pendant une période de trente-trois jours consécutifs.

4. Les actions de publicité

La publicité légale a été réalisée par publication de deux annonces dans deux journaux locaux, Le Progrès et l'Essor, deux semaines avant le début de l'enquête et pendant la première semaine d'ouverture, conformément aux dispositions réglementaires. Il a été procédé également à l'affichage réglementaire de l'avis d'enquête au siège du syndicat mixte, dans les quatre sièges d'EPCI et dans les 198 communes composant le SCoT Sud-Loire. Un certificat remis par le syndicat mixte en atteste.

Certaines collectivités, en fonction des moyens dont elles disposent, mais aussi de la volonté de suivre les recommandations du syndicat mixte, ont utilisé, en plus, d'autres supports de communication : site internet (à l'exception notable cependant de la ville de Saint Etienne et de SEM), application Illiwap, panneaux lumineux ...

5. L'organisation de l'enquête

La consultation du dossier complet a été possible selon différentes manières :

- Dans les 17 sites de mairies ou sièges d'EPCI répartis de manière équitable sur le territoire,
- sur le site internet du SCoT Sud Loire à l'adresse : <https://www.scot-sudloire.fr/scot-2024/>
- sur le site spécifiquement dédié à l'enquête élaboré par le prestataire « Publilégal » qui permettait aussi le téléchargement des pièces, à l'adresse : <https://www.registre-numerique.fr/revision-scot-sud-loire>

Le public disposait de quatre manières de déposer une contribution :

- Un registre papier présent dans chacun des dix-sept sites dépositaires du dossier ainsi qu'au siège de l'enquête, disponible durant les heures d'ouverture,
- Une adresse courriel spécifique : revision-scot-sud-loire@mail.registre-numerique.fr
- Un registre électronique disponible sur le site de consultation du dossier : <https://www.registre-numerique.fr/revision-scot-sud-loire>
- Une adresse postale au siège de l'enquête : 46 rue de la Télématicque 42 000 Saint Etienne.

6. Le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête, composé de plusieurs fascicules, comportait toutes les pièces requises.

D'une part les documents relatifs au projet du SCoT Sud-Loire

- Le Projet d'Aménagement Stratégique,
- Le Document d'Orientation et d'Organisation

- Les annexes
 - Le diagnostic territorial et les enjeux stratégiques
 - L'état initial de l'environnement
 - Le programme d'actions
 - Les justifications des choix et les indicateurs de suivi
 - L'analyse de la consommation foncière et la justification des choix
 - L'évaluation environnementale
 - Le résumé non technique de l'évaluation environnementale
 - Un document intitulé « Chapitre commun » résumant les orientations de l'interscot pour l'aménagement du territoire

D'autre part, de nombreux documents administratifs rassemblés dans une brochure séparée, intitulée "dossier d'enquête", parmi lesquels notamment :

- L'arrêté n°002-2025 du 4 avril 2025 de Monsieur le Président du SCoT Sud Loire prescrivant l'ouverture de l'enquête publique,
- Le bilan de la concertation de révision du SCoT Sud Loire du 29 mars 2018 au 16 décembre 2024,
- L'ensemble des réponses des différentes Personnes Publiques Associées (PPA) après analyse du dossier de SCoT qui leur avait été communiqué,
- L'avis de délibération n° 2024-ARA-AU-1526 du 18 mars 2025 de la Mission Régionale d'autorité environnementale (MRAe).

7. Les observations des PPA

Les 22 avis reçus ont fait l'objet d'un découpage en 260 observations distinctes.

Si seule la chambre d'agriculture a émis un avis défavorable sur le projet, la plupart des PPA ont émis un avis favorable accompagné de nombreuses réserves et recommandations.

Ces dernières ont globalement concerné les thèmes suivants :

- Biodiversité
- Démographie, logements, habitat
- Mobilités
- L'agriculture
- Ressource en eau et le traitement des eaux
- Le développement commercial
- L'organisation et l'accueil des activités économiques.

8. Les observations du public

Au total, 133 contributions ont été recueillies de la part du public.

Elles ont fait l'objet d'un découpage en 182 observations concernant principalement les thèmes suivants:

- TVB Biodiversité
- Démographie et logements
- La question des mobilités

- Agriculture
- Accueil des activités économiques
- Ressource en eau

CONCLUSIONS SUR L'ENQUÊTE

1. Sur le dossier

La composition du dossier est conforme aux exigences des textes qui régissent ce type d'enquête.

Peu de visiteurs ont consulté les dix-huit registres papier déposés sur les différents sites répartis de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire du SCoT. *A contrario*, le registre numérique mis en place par le prestataire Publilégal a fait l'objet d'un vif intérêt si l'on se réfère aux plus de 900 visites dont il a fait l'objet et aux 711 téléchargements de pièces diverses qu'il a permis.

La lisibilité du dossier aurait pu être quant à elle améliorée si la brochure intitulée « Dossier d'enquête publique » avait compris un sommaire et une pagination générale permettant de distinguer rapidement les nombreuses et différentes pièces qui le constituaient, facilitant ainsi leur repérage et leur accès. De la même manière, la précision de certains plans et cartes laissait parfois à désirer et une meilleure définition aurait pu faciliter la lecture des images ainsi apportées.

La commission a également remarqué que des documents venus compléter le dossier (et notamment les pièces complémentaires demandées par la commission), après son impression, ont nécessité des envois séparés complémentaires dont la transmission a parfois été à l'origine de retards ou d'oublis...

Néanmoins, la commission considère qu'il n'y a pas eu d'entrave à l'information du public et que la présentation globale du projet était suffisamment complète pour permettre une bonne approche et connaissance du projet.

2. Sur le déroulement de l'enquête et la participation du public

L'enquête publique a été établie sur une durée totale de trente-trois jours consécutifs. Les informations sur le projet ont fait l'objet de dix-huit dossiers papier d'enquête publique équitablement répartis sur le territoire, et d'un dossier accessible en ligne. L'information a été relayée par l'affichage et les publications. La tenue de 17 permanences dans des lieux géographiques répartis sur le territoire du Scot a permis potentiellement l'accès à un grand nombre de personnes.

Cela conduit la commission à estimer que l'enquête publique a rempli son rôle d'information et de consultation du public.

La commission constate néanmoins que la participation à cette enquête est restée relativement faible à l'échelle de ce territoire qui regroupe 198 communes. Le public apparaît dans son ensemble assez peu concerné par les réflexions conduites à ce niveau d'organisation du territoire et confond souvent les compétences des communautés de communes, des communes et du Syndicat mixte du Scot Sud Loire.

CONCLUSIONS SUR LES PRINCIPAUX ENJEUX DU PROJET

1. Rappel des attentes d'un SCoT

Depuis la récente application de l'ordonnance du 17 juin 2020, destinée à moderniser les SCoT pour mieux les adapter aux enjeux contemporains, les périmètres ont été modifiés pour tendre vers des aires définissant des grands bassins de vie, d'emploi et de mobilité.

Dans ce contexte, le SCoT est destiné à servir de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur l'organisation de l'espace et l'urbanisme, l'habitat, les mobilités, l'aménagement commercial, l'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat...

Les principaux objectifs assignés à ce document sont :

- Réaliser un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales pour aménager le territoire,
- Garantir une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols,
- Organiser les transitions écologique, énergétique et climatique,
- Etablir une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie,
- Définir une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux,
- Penser l'organisation de l'offre économique et commerciale,
- Assurer la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages.

Le syndicat mixte du SCoT Sud-Loire a fait le choix de retenir quatorze objectifs différents regroupés selon trois grands axes structurants :

- Répondre à l'urgence climatique,
- Promouvoir une armature territoriale garante de la proximité et affirmer l'attractivité du territoire,
- Améliorer la qualité de vie des habitants du Sud-Loire.

Pour conduire son analyse du projet et prendre en compte les remarques du public et aussi des PPA, de la MRAe, la commission a conduit sa réflexion sur les thèmes ci-après.

2. Sur la consommation d'espace

Pour répondre aux obligations fixées par la loi ZAN, le syndicat mixte a établi un plan phasé de la consommation d'Espaces Naturels et Forestiers (ENAF) à l'horizon 2050.

Il comprend successivement trois étapes décennales au cours desquelles la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers ne devra pas dépasser 50% du foncier consommé sur la période précédente. Ainsi, en prenant pour référence initiale fixée par le dispositif d'observation MOS (Mode d'Occupation du Sol), la consommation pendant la période de 2011-2021 a été de 1528 ha, celle de 2021-2031 devra ne pas dépasser 695 ha (soit une baisse de 54,5%), celle de 2031-2041, 349 ha et celle de 2041-2051, 174 ha. Soit un total de 1218 ha dont 730 ha dédiés à la construction de logements.

Ce schéma prévisionnel de la réduction de la consommation foncière qui est décliné par centralité, selon les trois mêmes périodes, est donc tout à fait conforme aux obligations légales inscrites dans la loi.

Cependant, il existe un différend au sujet de la comptabilisation des volumes de terres artificialisées, les services d'Etat considérant que les valeurs limites initialement fixées risquent d'être atteintes bien avant la fin de la première période butoir, en 2031, puisque trois EPCI sur quatre auraient, entre 2021 et aujourd'hui, augmenté significativement leur consommation dans ce domaine.

Dans ces conditions, il semble opportun à la commission qu'une actualisation des espaces fonciers réellement consommés soit effectuée avant la validation du projet, afin que les collectivités qui composent le SCoT puissent disposer de références communément admises pour élaborer leurs projets d'urbanisme, en fixant des limites tangibles, et reposant sur des projets concrets justifiant leurs atteintes.

3. Sur le développement économique

En matière de développement économique, qui est une des orientations majeures du SCOT, celui-ci a défini des zones d'activité économique structurantes, de niveau métropolitain.

Le Scot définit des orientations stratégiques visant à maîtriser la consommation foncière pour les activités économiques : optimisation, restructuration et densification des espaces économiques existants et conduite d'une politique de renouvellement et réhabilitation des friches.

La commission préconise que la délimitation des ZAE soit réalisée de manière plus précise, notamment en matière cartographique. Compte tenu notamment de la consommation importante dans le Scot précédent en matière de ZAE, le Scot doit permettre aux PLUi et PLU d'être guidés dans leurs orientations.

Concernant plus spécifiquement la zone de Stelytec 2, ZAE d'intérêt métropolitain, au vu des contributions nombreuses sur le sujet contestant le positionnement de la zone telle qu'elle ressort de la cartographie prévue dans le projet, la commission estime indispensable qu'une étude plus approfondie sur le projet et son périmètre soit réalisée.

4. Sur l'agriculture

La commission partage les ambitions du SCoT pour lequel la préservation du foncier agricole constitue un axe fort du projet : remobiliser les friches agricoles, encadrer les constructions dans l'espace agricole, préserver la fonctionnalité des sols et encourager les pratiques qui vont dans le sens d'une adaptation au contexte climatique.

Concernant la protection des espaces agricoles et naturels et les paysages, la commission partage l'avis de nombreux contributeurs de la nécessité de développer un volet paysage dans le projet de SCoT en faisant notamment référence aux Chartes des PNR.

5. Sur le commerce et le DAACL

La commission reconnaît, comme de nombreux PPA, le travail effectué en matière de maîtrise du développement commercial et de logique d'organisation du territoire. La commission soutient le principe de ne plus créer ou étendre les SIP d'intérêt communautaire, même si elle souhaiterait que la formulation retenue dans le DOO à ce sujet soit plus précise.

La commission recommande une précision accrue des documents graphiques et, pour permettre une mise en œuvre homogène par les PLU/PLUI, d'encadrer la densification commerciale dans les SIP majeurs. En effet, la compatibilité des PLUi avec le Scot nécessite, pour permettre une bonne mise en œuvre, que les objectifs du Scot soient suffisamment précis notamment en matière de commerce.

6. Sur la démographie

La population du territoire Sud-Loire a régulièrement crû depuis les années 2 000 entre 0,2 et 0,3% avec des disparités assez marquées parfois d'une partie du territoire à une autre. Ainsi, sur la période 2015-2021, on note une croissance 0,54% pour LFA, tandis qu'elle n'était que de 0,14% pour SEM et 0,1% pour la seule ville de Saint-Etienne.

Le syndicat mixte a fait le choix de retenir la perspective Omphale modérée pour établir sa prévision de croissance à l'horizon 2050.

Selon cette démarche, il est attendu une augmentation de 29 000 habitants sur l'ensemble du territoire en trente ans. Cette hypothèse semble équilibrée et en correspondance avec les constats opérés dans un passé récent.

Cependant, il a été décidé une augmentation supplémentaire de 10 000 habitants sur la même période pour la seule ville de Saint-Etienne, alors que l'examen des évolutions récentes semble démontrer que c'est cette commune qui possède le plus faible taux de croissance sur ces dernières années. En outre, l'augmentation potentielle de la ville de Saint Etienne est déjà englobée dans la perspective initiale de 29 000 habitants.

La commission émet donc un doute sur la vraisemblance de cette estimation qu'elle juge excessive et mal motivée.

Néanmoins, si ce choix est maintenu, la commission souhaite qu'il soit effectué un suivi régulier de la croissance démographique effective sur la ville de Saint Etienne afin de modifier l'objectif établi à la hausse, comme à la baisse, le cas échéant.

7. Sur l'armature territoriale et le déploiement des services

Le syndicat mixte a souhaité conserver l'armature territoriale précédemment mise en place dans le SCoT existant en l'adaptant au nouveau périmètre délimitant le Sud-Loire.

Ce sont donc désormais 43 centralités réparties en quatre niveaux d'importance qui sont identifiées selon un paramétrage pertinent et qui devraient permettre de recentrer les offres d'équipements, d'emploi et d'habitat afin d'apporter aux habitants une meilleure réponse à leurs besoins et contribuer à une meilleure qualité de vie.

Cette organisation à laquelle souscrit volontiers la commission, a été globalement bien admise au sein des collectivités concernées, si l'on excepte la commune de Montrond les Bains qui a tardivement fait connaître son désaccord.

Si l'intérêt de cette démarche repose essentiellement sur une répartition équilibrée des moyens et infrastructures sur le territoire, et si le syndicat mixte observe une bonne qualité générale des services mis à disposition, la commission aurait apprécié dans certains domaines que des mesures opérationnelles plus précises permettent de guider les décideurs au moment de l'élaboration des PLU et PLUi.

- Ainsi, dans le domaine de la santé, le diagnostic initialement dresse le constat de services médicaux très inégalement mis à disposition du public sur le territoire Sud-Loire, notamment au sujet de la médecine de ville qui semble présenter un déficit important sur le secteur de Saint Etienne ville puisque l'on compte seulement 11 médecins pour 100 000 habitants, alors que ce ratio atteint 91 pour 100 000, ailleurs, dans le département.

Or, aucune mesure visant à favoriser l'installation de ce type de services et à améliorer la situation n'est énoncée, aucun objectif chiffré n'est indiqué au risque de voir se détériorer la situation actuelle et s'enkyster la désertification dans ces parties du territoire.

La commission souhaite donc que le SCoT puisse guider l'effort des collectivités concernées pour atteindre de meilleurs taux de présence, en fixant des objectifs concrets dans ce domaine, par exemple un ratio vers lequel il convient de tendre.

- Concernant l'attention portée au vieillissement de la population et notamment à la présence d'un nombre d'établissements chargés d'accueillir les personnes devenues dépendantes ou pas en adéquation avec les besoins, les services de l'État ont souhaité que soit revu leur inventaire.

Dans le prolongement de cette observation, la commission souhaite que des mesures incitatives, contenues dans le SCoT, conduisent les EPCI à se saisir plus systématiquement de cette problématique et que des ratios puissent être visés, tout en exerçant la vigilance nécessaire sur le respect de l'équilibre public/privé entre les installations.

- Sur la question du déploiement du numérique, le syndicat se range derrière les objectifs visés par le SRADDET qui selon lui auraient été largement atteints. Cette situation expliquerait l'absence d'orientation dans ce sens dans le DOO et le PAS, ce que déplorent les services du département et de l'État. La commission estime que le recours au numérique est essentiel pour un développement actuel et futur d'un territoire dans le cadre du développement de l'utilisation des moyens technologiques en constante évolution. Il doit en résulter une vigilance accrue de la part des EPCI, en lien avec les services mis en place dans cette intention, le SDTAN par exemple, pour mettre en œuvre des objectifs ambitieux dans ce domaine. En conséquence, la commission pense que c'est le rôle du SCoT d'inciter les PLU et PLUi en rappelant ces prescriptions contenues dans le SDTAN.

8. Sur l'habitat et le logement

La volonté affichée dans ce domaine est de rénover et d'adapter le parc existant, en diversifiant l'offre et en appliquant une densification mesurée et garante de qualité. La commission partage évidemment ces intentions.

Les besoins en logements évalués à 69 000 unités sur la période trentennale n'ont pas été établis en corrélation directe avec la prévision de croissance démographique, mais en faisant référence, d'une part, à la désaffectation du parc existant devenu vétuste et inadapté aux attentes du monde moderne, et d'autre part au desserrement des ménages. Cette approche est malheureusement peu ou mal explicitée dans le PAS, comme dans le DOO où une explication claire semble faire cruellement défaut. La commission estime donc que l'ajout d'informations telles qu'elles figurent à l'annexe 4D, pourraient utilement compléter à la fois le PAS et le DOO.

Sur le plan de la diminution de la vacance, le syndicat prévoit la suppression de 6 000 logements sur 30 ans pour la réhabilitation et la remise sur le marché de la moitié d'entre eux. L'Etat juge l'objectif de réduction visé trop peu ambitieux puisqu'il consiste à supprimer 200 logements vacants/an. La commission partage cette appréciation et souhaite que le niveau d'ambition soit sensiblement relevé pour permettre une diminution plus rapide sur la vacance existante.

Parallèlement, il a été décidé de répartir les objectifs de diminution de la vacance des logements en fixant un volume donné par type de centralité. Cette décision est discutable dans la mesure où elle fixe un même volume quelle que soit la taille de la centralité, alors que leur population peut effectivement beaucoup varier entre elles bien qu'étant de même type.

Cette mesure ne semble donc pas prendre en compte les situations locales pour définir les objectifs-cibles à atteindre.

La commission suggère que ces objectifs quantitatifs soient revus et élaborés à partir des nombres de logements existant réellement.

En matière de logement social, la commission soutient la volonté affichée par le syndicat mixte d'une offre de logements accessible d'environ 30% de la production globale et d'une meilleure répartition de logements accessibles socialement pour favoriser la mixité. La priorité donnée à l'adaptation et à la rénovation des logements anciens permettant à la fois d'améliorer la vacance et de lutter contre l'étalement urbain sont fortement soutenues par la commission.

Cependant, la commission regrette que la situation actuelle des centralités vis-à-vis du logement social ne soit pas davantage mise en avant afin d'adapter plus spécifiquement les objectifs aux situations rencontrées localement. La commission considère que la référence à l'inventaire des taux

de logements sociaux, dressé par les services de l'État, devrait guider la fixation des objectifs visés dans ce domaine dans chaque centralité.

9. Sur la biodiversité et la trame verte et bleue

Le DOO doit maintenir mais aussi contribuer à restaurer la richesse de la biodiversité en intégrant les différentes composantes et fonctionnalités de la TVB.

La commission entend que certains éléments de réponse aient déjà été amenés notamment aux PPA dont l'État, l'AE et la Région mais demande aussi à l'instar de contributeurs lors de l'enquête publique, que soit constitué de manière claire et précise un chapitre consacré aux milieux naturels dans la partie diagnostic ainsi qu'une cartographie complète et adaptée des corridors écologiques à l'échelle du Scot. Cette dernière pourra mettre en évidence avec profit la cohérence avec les corridors "frontaliers" ou de niveau régional. Les corridors locaux répertoriés dans les PLUi et PLU pourraient être indiqués sur cette cartographie par la suite avec profit.

Pour ce qui concerne le bois de Savie qui recèle des espèces patrimoniales et ses prolongements, il appartient en effet aux communes concernées de l'identifier car considéré comme corridor local.

Les zones de renaturation peuvent être déterminées et localisées par les Scot dans le cadre des mesures de protection que ces documents prévoient pour protéger les espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. La commission relève que le Scot Sud Loire n'a pas fait ce choix et s'en remet aux EPCI.

10. Sur le paysage

La commission aurait souhaité que le Syndicat mixte précise les "ambiguïtés juridiques" qui empêchent d'intégrer le Plan Paysage au SCOT. Ce dernier est cité, comme déjà indiqué, à plusieurs reprises dans le document du Scot.

La commission recommande donc que le Plan Paysage, ou à minima des extraits de ce Plan, qui a capacité à aborder le territoire de façon transversale, figure en annexe en intégrant un préambule pour éviter les incompréhensions et interprétations.

Par ailleurs, la commission note que la version finale du Scot comprendra les axes et objectifs stratégiques des deux PNR et un volet paysage en faisant référence aux chartes des PNR.

11. Sur le risque inondation

La commission, outre les mises à jour et prises en compte nécessaires demandées par l'Etat -Plan de gestion inondation Loire Bretagne - estime que le principe de subsidiarité énoncé par le MO ne le dispense pas d'étendre les prescriptions sur le ruissellement à l'échelle du territoire du SCOT ni de concourir à l'identification des zones inondables non répertoriées.

12. Sur la ressource en eau

La commission regrette que le Scot n'approfondisse pas la thématique de la sécurité des eaux distribuées ainsi que l'adéquation entre la ressource en eau disponible et le besoin en eau pour couvrir l'ensemble des usages liés aux perspectives de développement dans l'outil d'aménagement du territoire sud loire qu'est le Scot.

La commission recommande donc à minima qu'un Schéma alimentation en eau potable (AEP) soit réalisé à l'échelle du territoire.

13. Sur les carrières

La commission relève que le Scot a bien pris en compte le SRC et indique entre autres les zones potentielles de carrières. Ces dernières ont vocation à être précisées après les études et procédures de l'autorité organisatrice. En ce qui concerne les deux extensions de carrières et les problématiques soulevées par les riverains et associations- sur Chamboeuf et sur Chalain le Comtal-, l'autorité administrative devra se prononcer sur l'adéquation des zones d'extension en prenant en compte les impacts induits.

La commission souligne qu'il est déterminé par l'Etat en ce qui concerne les ZAN, qu'en raison de leur réversibilité, les secteurs d'exploitation des carrières (ayant vocation à disparaître in fine) n'ont pas à être comptabilisés comme de la consommation d'ENAF (effective ou planifiée). Au titre du code de l'environnement, les demandes d'autorisation et d'extension sont soumises à autorisation pour la rubrique 2510-1 (exploitation de carrières) des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

14. Sur les mobilités

L'objectif retenu par le syndicat mixte dans ce domaine est de répondre aux besoins forts en mobilités par le recours à des moyens durables adaptés au territoire et le renforcement de l'offre existante en matière de voies structurantes.

La commission partage cette vision et se trouve pleinement en accord avec les principales orientations identifiées en favorisant les offres en mobilité, en améliorant l'organisation et la coordination des moyens en usage à l'échelle Sud-Loire, et en encourageant les alternatives à la voiture individuelle.

Ainsi, la commission est-elle favorable à la volonté du syndicat mixte de soutenir le projet d'étoile ferroviaire pour améliorer les liaisons intra et extra Sud-Loire et le développement du SERM sur Saint Etienne devrait contribuer à renforcer le pouvoir d'attractivité de la métropole.

Dans le prolongement de la recherche de moyens alternatifs à la voiture individuelle, c'est l'ensemble des transports en commun, sur l'intégralité du territoire, qui conviendrait d'être recherchée.

La commission, destinatrice de nombreuses contributions traduisant le sentiment d'isolement de la part d'habitants de la région des Bois Noirs, souhaite attirer l'attention du syndicat mixte sur leur

revendication concernant la remise en service du tronçon ferroviaire entre Boën sur Lignon et Thiers, interrompu depuis 2016 et empêchant la liaison directe entre les métropoles de Saint-Etienne et son homologue de Clermont-Ferrand.

La commission suggère qu'une étude objective, aux résultats de laquelle pourraient être associés des usagers potentiels du secteur, soit conduite afin de faire le point sur l'état des infrastructures existantes, la fréquentation potentielle de la ligne, le coût estimé de la rénovation. La commission apporte donc son soutien à cette demande légitime qui semble épouser complètement les objectifs fixés dans le projet de SCoT en matière de mobilité.

Par ailleurs, la commission souhaite souligner positivement les positionnements défendus par le SCoT vis à vis du développement des modes actifs de déplacement sur son territoire et l'approbation rencontrée par les contributions émanant de nombreuses associations et particuliers dans cette voie.

15. Sur le suivi des objectifs

Le suivi du SCoT sera assuré par des services qui ont été clairement inventoriés et à l'identification de 52 indicateurs répartis dans différents domaines et selon une fréquence souvent annuelle. Un tableau précis de ces engagements figure en annexe 4d et que la commission apprécie particulièrement pour sa clarté.

Cependant, dans un secteur majeur, celui du suivi de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), il est prévu de n'exercer la vérification qui s'impose que tous les cinq ans, en raison de la mise à disposition de l'outil (MOS), retenu par le syndicat mixte pour servir de référence. Le code de l'urbanisme prévoit en effet des intervalles de six ans pour vérifier le suivi de l'atteinte des objectifs du SCoT.

Dans la perspective d'un projet qui pourrait être validé début 2026, le suivi conviendrait de s'exercer trois fois en 2032, 2038 puis 2044, le dernier en 2050 étant consacré au bilan final et n'ayant donc pas de fonction correctrice des trajectoires suivies.

Ce pas de temps apparaît très long et la commission rejoint la demande des services de l'Etat pour que ce suivi soit réalisé selon une meilleure fréquence.

En conséquence, si l'outil MOS retenu par le syndicat mixte asservit le contrôle de l'évolution de la consommation des ENAF selon un pas quinquennal, la commission conseillerait qu'il se rapproche de l'outil du CEREMA, celui-ci fournissant des données annuelles. Cela permettrait un contrôle régulier des éventuels écarts de trajectoire à corriger.

AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Le projet présenté par le syndicat mixte du SCoT Sud-Loire comporte de nombreux axes structurants et positifs :

- une réponse à la gestion de l'urgence climatique permettant d'aller vers la prise en compte de la nécessité de protéger les ressources,
- une organisation du territoire adossée à une armature territoriale garante d'une offre de services globalement satisfaisante en la concentrant sur les centralités,
- la recherche d'une certaine sobriété de l'habitat,
- la fixation d'un cadre nécessaire dans la gestion du tissu économique,
- la mise en évidence d'un certain nombre d'orientations pour protéger et développer l'activité agricole, tout en encourageant une meilleure prise en compte des milieux ainsi qu'une adaptation au changement climatique,
- la recherche et la mise en place de solutions de mobilités alternatives et durables,
- l'amélioration de la qualité de vie des habitants du territoire,
- la réduction du rythme de l'artificialisation des espaces fonciers.

D'ailleurs, la majorité des avis sur le projet de SCoT témoigne de la bonne qualité du travail d'analyse conduit qui a contribué à cerner avec exactitude les principaux enjeux du territoire, et à décliner de manière pertinente les orientations générales qui structurent le projet.

La commission est consciente de la difficulté à recueillir sur un territoire aussi large (quatre EPCI composés de 198 communes) et aussi diversifié dans sa composition géographique, économique, sociale et environnementale, des objectifs et des actions formant projet d'avenir pour une vingtaine d'années.

La commission prend également en compte le contexte législatif de la loi ZAN, encore mal stabilisé et en attente de décisions qui pourraient sensiblement modifier les obligations et contraintes qui s'imposeront aux territoires, dans le domaine de l'artificialisation et de la consommation des espaces fonciers.

Cependant, la commission relève que les objectifs restent souvent à un niveau général, sans être suffisamment accompagnés par des éléments opérationnels chargés de les mettre en œuvre. Le syndicat mixte invoque sur de nombreux sujets le principe de subsidiarité qui justifierait d'éviter un caractère prescriptif dans sa démarche. La commission ne partage pas cet avis car le projet de SCoT, élément intégrateur des documents de hiérarchie supérieure au regard desquels il se place en compatibilité, convient à son tour d'être suffisamment instigateur des politiques publiques qui devront être suivies dans la rédaction des documents d'urbanisme (PLU, PLUi).

La commission d'enquête considère néanmoins que le projet révisé du SCoT Sud-Loire malgré les imprécisions et le flou qu'il présente parfois, permet un projet de territoire à l'échelle des 198 communes qui le composent et joue son rôle de document pivot de la planification territoriale.

**Aussi la commission d'enquête donne:
UN AVIS FAVORABLE
au projet de révision du SCoT Sud-Loire**

**Assorti de
4 RÉSERVES ET DE 12 RECOMMANDATIONS**

Réserves

➤ **RÉSERVE 1**

Actualiser des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) réellement consommés convient d'être réalisée avant la validation du projet, afin de pouvoir disposer des surfaces exactes restantes pouvant éventuellement être requises dans les projets dont la justification le nécessite.

➤ **RÉSERVE 2**

Établir le suivi annuel de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers (type CEREMA) afin d'engager si nécessaire les corrections appropriées aux objectifs initialement fixés.

➤ **RÉSERVE 3**

Réaliser un suivi régulier de la croissance démographique effective sur la ville de Saint-Etienne afin de modifier la trajectoire établie à la hausse, comme à la baisse, le cas échéant.

➤ **RÉSERVE 4**

Réaliser une étude plus approfondie sur le projet et le périmètre concernant la ZAE d'intérêt métropolitain Stelytec 2.

Recommandations

- **Apporter une précision accrue dans les des documents graphiques relatifs au commerce et, pour permettre une mise en œuvre homogène par les PLU/PLUI, encadrer la densification commerciale dans les SIP majeurs.**

- **Ajouter dans le PAS et le DOO les informations telles qu'elles figurent à l'annexe 4D, pour expliciter les besoins affichés en matière de logement.**
- **Améliorer sensiblement le niveau d'ambition concernant la diminution de la vacance sur le territoire Sud-Loire et revoir les quantités fixées de diminution de la vacance comme celle de la répartition des logements sociaux par centralité afin de mieux prendre en compte les situations locales existantes.**
- **Assurer le suivi régulier de la production de logements par EPCI et en particulier sur la ville de Saint Etienne, quelles que soient leurs catégories d'appartenance, afin de surveiller leur évolution et réviser le cas échéant les objectifs prévus et poursuivre la priorité donnée de du renforcement de l'habitat de la ville sur sa périphérie.**
- **Favoriser la réalisation d'une étude sur la remise en service de la ligne ferroviaire entre Boën sur Lignon et Thiers : état des infrastructures existantes, fréquentation potentielle de la ligne, coût estimé de la rénovation.**
- **Constituer un chapitre complet consacré aux milieux naturels dans la partie diagnostic ainsi qu'une cartographie complète et adaptée des corridors écologiques à l'échelle du Scot. Les corridors locaux répertoriés dans les PLUi et PLU pourraient être indiqués sur cette cartographie par la suite avec profit.**
- **Développer un volet paysage dans le projet de SCoT en faisant notamment référence aux Chartes des PNR.**
- **Intégrer en annexes le Plan Paysage ou à minima des extraits de ce Plan qui a la capacité d'aborder le territoire de façon transversale en intégrant un mode d'emploi.**
- **Réaliser un schéma directeur d'alimentation en eau potable (AEP) à l'échelle du territoire du SCoT.**
- **Inscrire dans le DOO un chapitre concernant le développement du numérique afin d'inciter les PLU et PLUi à intégrer les attentes contenues dans le SDTAN.**
- **Guider la démarche des collectivités pour atteindre de meilleurs taux de présence de médecins de ville en fixant des objectifs plus concrets dans ce domaine, par exemple, un ratio vers lequel il convient de tendre.**
- **Instaurer des mesures incitatives visant à établir un ratio de présence d'établissements spécialisés dans l'accueil des personnes dépendantes dans les EPCI et exercer sa vigilance sur l'équilibre public/privé.**

Fait en deux exemplaires papier, un exemplaire remis au Maître d'Ouvrage du projet, et un autre transmis au Tribunal administratif de Lyon.

Lyon, le 29 juillet 2025

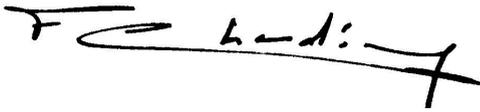
Le Président de la commission d'enquête :

Michel BOUNIOL



Les membres de la commission d'enquête :

Françoise CHARDIGNY



Olivier ZABOROWSKI

