

A Saint-Etienne, le 24 mars 2025

Le Président,

SCoT Sud Loire
Christophe Bazile, Président
Grande Usine Créative
10 rue Marius Patinaud
42 000 Saint-Etienne

OBJET : Avis du Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole sur le projet de SCoT Sud Loire

Pièce jointe : Avis du Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole.

Monsieur le Président,

Le comité syndical du SCoT Sud Loire a saisi le Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole afin qu'il livre un avis sur le projet de SCoT Sud Loire révisé arrêté le lundi 16 décembre 2024.

L'ensemble des documents du projet de SCoT Sud Loire révisé ont alors été portés à la connaissance de tous les membres du Conseil qui ont pu exprimer leurs points de vue. Le Bureau a rédigé un avis, sous le pilotage de Monsieur Marc Bonneville, en tenant compte de ces différents retours.

Aussi, je vous remets, en pièce jointe, la production de notre Conseil de développement.

Vous en souhaitant une fructueuse lecture, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères et respectueuses salutations.

Eric Blachon
Président du Conseil de développement
de Saint-Etienne Métropole



Copie : Philippe Pourtier, Directeur Scot Sud Loire

PROJET DE SCoT SUD LOIRE REVISE ARRÊTÉ LE 16 12 2024

Avis du Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole

24 03 2025

Le comité syndical du SCoT Sud Loire a sollicité l'avis du Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole, en tant que personne publique associée, sur le projet de SCoT révisé qui a été approuvé le 16 décembre 2024.

Le syndicat a transmis 11 documents qui représentent un volume écrit considérable. Parmi ceux-ci figurent en particulier 3 documents essentiels et des annexes :

- Un diagnostic du territoire.
- Le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), qui a pour fonction d'énoncer un projet politique, stratégique et prospectif pour le territoire, à l'horizon de vingt ans.
- Un Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) qui détermine les conditions d'application du PAS projet, définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires. Il fait l'interface entre le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS) et l'action des EPCI, des communes et de leurs partenaires pour la mise en œuvre de ce projet, et en particulier via les plans d'urbanisme.
- Des documents annexes très consistants et très riches ; c'est en particulier le cas de ceux qui figurent dans le Diagnostic du Territoire. Ce document présente une partie traitant de « l'Etat initial de l'Environnement » qui est de grande qualité : il apporte une somme d'éléments et de connaissances environnementales utiles à l'élaboration du SCoT. Le document annexe traitant de l'« évaluation environnementale » en constitue une suite intéressante.

Ayant pris connaissance de ces documents¹, le Conseil de développement n'a pas souhaité en reprendre tous les aspects. Il a fait le choix de présenter quelques remarques centrées :

- D'une part sur l'approche générale du document,
- D'autre part sur quelques-uns de ses points essentiels sur lesquels il a lui-même réalisé des travaux.

SUR L'APPROCHE GENERALE DU DOCUMENT SCoT

▪ La question du calendrier d'élaboration du SCoT

Les étapes d'élaboration du SCoT nécessitent une durée assez longue. Si le projet examiné ici a été approuvé le 16 décembre 2024, l'approbation finale est envisagée, sauf imprévu, pour décembre 2025.

Le Conseil constate que pendant cette phase, les dispositions contenues dans ce SCoT ne s'appliquent pas encore (sauf éventuellement celles du PAS si les communes veulent s'en saisir). Elles ne sont pas opposables, si bien que ce sont celles de l'ancien SCoT qui demeurent en vigueur.

Par ailleurs, l'élaboration des PLU, ou/et leur mise en conformité avec le SCoT sont aussi impactées par ce calendrier. Ainsi dans l'attente de l'approbation du SCoT Sud Loire, l'élaboration du PLUi de Saint-Etienne Métropole a été décalée. Dans le meilleur des cas, il ne devrait pas l'être avant septembre 2025.

▪ Des propositions parfois timides

Le Conseil de développement souligne l'importance et la qualité du document qui balaye de façon très pertinente l'ensemble des champs de la planification. Il a apprécié la consistance du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) et des annexes.

Il lui a aussi apparu que les différents thèmes étaient développés et traités de façon inégale.

- On observe ainsi que certains sujets sont traités de façon détaillée, avec des propositions précises et prescriptives. Ce sont en particulier ceux qui répondent à l'application des dispositions et prescriptions prévues par les textes législatifs : l'évaluation du nombre de logements prévus par EPCI ; les propositions de surfaces « artificialisables » selon ces entités

¹ Tous les documents ont été adressés aux membres du Conseil de développement qui ont pu faire part de leurs avis et remarques. Les retours concernant directement le SCoT ont été pris en compte par le Bureau du Conseil de développement pour la rédaction de cette note pilotée par Marc Bonneville.

et selon les communes, en application de la procédure. C'est aussi le cas des dispositions applicables aux développements commerciaux, etc.

- Le Conseil a accordé une attention particulière au document intitulé **«Evaluation environnementale du SCoT»**. Celle-ci s'inscrit dans un cadre réglementaire rigoureux, visant à intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques d'aménagement du territoire. Cette évaluation environnementale est un processus encadré par plusieurs dispositions législatives et réglementaires tant Européennes que nationales².
 - Cette évaluation a pour objectif principal de garantir que les décisions en matière d'urbanisme et de développement respectent les principes du développement durable, en préservant les ressources naturelles et en limitant les impacts sur l'environnement. Ce document de 256 pages passe en revue toutes les propositions du SCoT au regard des critères de la transition écologique et des effets sur la biodiversité. Cette évaluation environnementale s'inscrit dans une dynamique à la fois préventive et prospective, cherchant à anticiper les effets à long terme de l'aménagement sur l'environnement.
 - Dans ce document, une attention particulière est portée aux impacts cumulés des différentes actions et orientations prévues par le SCoT. Si des impacts environnementaux sont identifiés, l'évaluation propose au SCoT d'adopter des mesures graduelles, à savoir :
 - 1) d'évitement 2) de réduction des effets négatifs 3) de compensation

Ces mesures doivent être réalistes et mises en œuvre selon des critères clairement définis.

Le Conseil a apprécié l'apport méthodologique, scientifique de ces analyses, et l'étendue du champ de cette expertise, avec toutefois quelques remarques :

- Cette approche est développée sur un registre qui apparaît « décalé » par rapport aux documents PAS et DOO. Le PAS et le DOO semblent quelque peu en retrait par rapport à la richesse de cette expertise. Quelle a été l'utilisation effective de ces recommandations dans

² Son cadre juridique repose sur la directive européenne 2001/42/CE, dite directive "Plans et Programmes", transposée dans le droit français par l'article L. 104-1 du Code de l'urbanisme et les articles L. 122-4 à L. 122-11 du Code de l'environnement. Ce cadre impose que les documents de planification, tels que les SCOT, fassent l'objet d'une évaluation environnementale systématique pour garantir l'intégration des considérations environnementales dès leur conception.

l'élaboration du SCoT ? Quelle en sera l'utilisation dans le suivi de la mise en œuvre du SCoT ?

- On a également eu l'impression que le document adopte une lecture plutôt optimiste des propositions du SCoT.

- o A l'examen des documents PAS et DOO, le Conseil a parfois eu l'impression que de nombreux développements étaient appuyés sur des considérations vertueuses mais trop générales ; ou très prudentes, comme s'ils résultaient de compromis précautionneux. En effet, en dehors des sujets « obligatoires » mentionnés ci-dessus, on a souvent peine à discerner, y compris dans le DOO, ce qu'est la (les) stratégie de ce territoire, quels sont ses choix, ses priorités. On s'interroge sur comment certaines recommandations pourraient être appliquées, car elles ne sont pas assorties de contraintes ou de dispositifs d'implémentation. On semble s'en remettre aux PLU/PLUI, et à l'initiative des élus locaux.

QUELQUES SUJETS DE REFLEXION

Compte tenu de l'ampleur du champ traité par le SCoT, le Conseil a choisi de se concentrer sur quelques points essentiels et sur certains sujets sur lesquels il a lui-même réalisé des travaux.

- **La difficulté de maîtriser la consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF)**

Comme beaucoup d'autres acteurs, le Conseil de développement a pointé les difficultés d'application des dispositions visant à maîtriser l'artificialisation des sols.

En plus d'autres raisons de fond, les délais d'élaboration du SCoT sont en effet de nature à compromettre cette application. Le principe de la réduction de la consommation des ENAF procède de la procédure ZAN issue de la loi « Climat et Résilience » de 2021. Pour ce qui est du SCoT Sud Loire, le DOO fixe cette réduction à 54,5% pour la période 2021-2031, par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2021, soit une consommation maximale de 695 ha.

Or la DDT estime qu'au cours de la seule année 2021, 196 ha avaient déjà été consommés sur le territoire du SCoT et 280 ha en 2022. En juillet 2024 (soit 2,5 ans) 70% du référentiel 2021-2031 avaient déjà été artificialisés.

Ainsi les prévisions et les objectifs affichés par le DOO à l'échelle de différents EPCI apparaissent bien irréalistes, en raison du décalage entre les objectifs prévisionnels pour 2021-2031 et les constats observés sur le terrain.

Le Conseil s'interroge donc sur le réalisme des propositions avancées par le DOO et les capacités de les mettre en œuvre.

- **Les constructions agricoles**

Le DOO propose d'encadrer « la faisabilité des constructions dans l'espace agricole afin de préserver un espace de production le plus fonctionnel »³. Il préconise de limiter les constructions non strictement nécessaires à l'activité agricole. Il propose de privilégier le recyclage des bâtiments ou d'implanter de nouveaux bâtiments en continuité avec les anciens ou à proximité immédiate des réseaux existants. A ces recommandations s'ajoutent la demande d'une insertion paysagère adaptée au Plan Paysage du SCoT.

Il convient de rappeler que le SCoT justifie ces propositions par le fait que les espaces agricoles ne sont pas soumis aux réductions de consommation foncière prévues par l'application de système des ZAN.

Certains membres du Conseil de développement concernés par ces dispositions ont considéré ces dispositions comme excessivement restrictives et souhaité leur suppression. Inversement, d'autres avis ont été exprimés pour regretter que le SCoT ne propose pas des actions plus appuyées au profit de la transition écologique ; mais aussi pour que l'agriculture contraigne les exploitations agricoles à respecter l'esthétisme des paysages.

- **Le ré-équilibre du territoire en termes de population et de logements**

Le document du SCoT prend en compte les prévisions démographiques selon un scénario Omphale médian qui table sur une augmentation de 29000 habitants sur le périmètre SCoT à l'horizon 2050.

La volonté de l'Etat et de Saint-Etienne Métropole est de rééquilibrer la répartition des populations vers les grandes villes pour anticiper les évolutions démographiques (pic démographique prévu en 2050) et répondre aux changements climatiques. Ce rééquilibrage doit s'opérer dans le contexte des ZAN et tenir compte de la vacance importante des logements dans ces grandes villes. Pour suivre cet objectif, le SCoT propose de rajouter une hypothèse d'augmentation de 10000 habitants pour la centralité métropolitaine.

La répartition prévisionnelle des objectifs de logements à construire s'appuie sur une géographie des centralités selon différents niveaux : centralité métropolitaine, centralités du

³ DOO p 21

Sud Loire, centralités locales, autres communes. En attribuant des objectifs de construction de logements selon chaque niveau de centralité, on parvient à un total de 63960 logements pour la période 2021-2050, auquel sont ajoutés 5000 logements pour favoriser le centre métropolitain, soit 69000 logements.

Le Conseil est quelque peu perplexe devant la méthode d'élaboration de ces objectifs, ainsi que devant la construction de cet «édifice statistique» et ses contenus. Il s'interroge à la fois sur la pertinence du classement des communes selon une typologie des centralités qui lui paraît bien artificielle. Il s'interroge également sur l'usage qui en est fait : en particulier parce que la ventilation par territoires sur ce critère, telle que présentée par le DOO apparaît comme bien complexe pour être appliquée. Il s'interroge également sur la justification d'attribuer + 10000 habitants à la ville de Saint-Etienne et en conséquence un volume de logements majoré. Il considère que les dynamiques de production des logements obéissent plutôt à d'autres critères qui ne relèvent pas essentiellement de la planification : logiques des marchés immobiliers, logiques économiques et sociales, etc. L'atteinte des objectifs annoncés appellerait de fait une politique très volontariste et la mise en place d'outils spécifiques pour les communes et EPCI.

▪ **La mobilité et les déplacements**

Ce thème est traité de façon très complète et argumentée. Il s'appuie sur les dossiers déjà travaillés par Saint-Etienne Métropole, en particulier celui du Plan de Mobilité 2025-2035 élaboré en 2024, qui a fait l'objet d'un avis du Conseil de développement.

Le SCoT avance l'ambition de « positionner Saint-Étienne comme le cœur d'un Service Express Régional Métropolitain (SERM) à l'échelle du Sud Loire et de la proche Haute-Loire. Celui-ci devra offrir une alternative crédible aux mobilités automobiles pour les déplacements du quotidien ; mais également pour l'usage de l'étoile ferroviaire stéphanoise avec le bassin de mobilité lyonnais et la proche Haute-Loire. Cette offre de services devra capter les mobilités pendulaires des habitants du Sud Loire le long des branches de Montbrison, Roanne, du Gier et de l'Ondaine ».

Le volet mobilité du DOO est organisé en 4 objectifs :

- Améliorer l'organisation et la coordination des mobilités à l'échelle du Sud Loire,
- Organiser le territoire pour réduire les besoins en mobilité,
- Encourager les alternatives à la voiture individuelle et la décarbonation des déplacements
- Construire une offre de mobilité durable, multimodale et décarbonée compatible avec les objectifs/réchauffement climatique.

Le Conseil considère que les propositions du SCoT sont pertinentes et complémentaires. Elles présentent une stratégie cohérente qu'il faut soutenir.

Il désire cependant attirer l'attention sur un point de nature à rendre difficile l'atteinte des objectifs affichés. La proposition mise sur l'offre ferroviaire associée au développement de l'intermodalité. Or on connaît la fragilité des infrastructures ferroviaires entre Saint-Etienne et Lyon, segment majeur du projet SERM. Sur ce sujet (et de même pour l'A47 et les autres branches de la future étoile ferroviaire), on pourrait sans excès parler **d'insécurité des liaisons** en raison de l'état des infrastructures.

On sait aussi que la résolution des problèmes de liaison Saint-Etienne-Lyon (route et rail) et l'établissement de l'étoile ferroviaire ne dépendent pas des seuls acteurs de Loire Sud. D'où l'interrogation : peut-on considérer les propositions énoncées ci-dessus comme suffisamment fiables pour asseoir la stratégie avancée par le SCoT ?

Certains membres du Conseil de Développement ont déploré que des projets déjà anciens ne soient pas repris par le DDO : aménagement de la N88, rocade Ouest de Saint-Etienne, développement des dessertes ferroviaires vers la Plaine, voies vélo, etc.

Il a également été pointé que le sujet de l'aéroport qui occupe 120 ha et dont l'avenir fait l'objet de fortes interrogations est à peine évoqué⁴, mais sans aucune proposition autre que le maintien en l'état.

▪ **La prise en compte de la gestion de la ressource en eau**

Le Conseil a examiné avec une attention particulière ce sujet sur lequel il est amené à travailler. Il a apprécié la qualité du document figurant dans le diagnostic annexe « Etat Initial de l'Environnement » qui consacre 67 pages au sujet de la ressource en eau.

En revanche le PAS et le DDO, n'ont traité le sujet que de façon très timide, selon trois orientations :

- 1) Limiter les prélèvements en eau par une utilisation raisonnable de la ressource pour tous les usages (agricole, industriel, domestique), en évitant le gaspillage de l'eau potable et en réduisant les consommations.
- 2) Sécuriser l'alimentation en eau potable.
- 3) Préserver la qualité des eaux souterraines.

Le document « Evaluation environnementale » est plus précis sur « La prise en compte de la ressource en eau dans la stratégie du territoire ».

⁴ PAS p 16, DDO p 90

Mais l'état des lieux sur l'environnement dressé par le document Diagnostic et les données diffusées par le SAGE Loire ont clairement alerté sur les pénuries d'eau et les sécheresses, et sur quelques sujets majeurs :

- *Quid* des scénarii et des propositions de partage de la ressource en eau entre les différents usages ?
- *Quid* de propositions sur l'irrigation, sur le stockage des eaux (sachant que l'on compte déjà 450 retenues collinaires sur le territoire) ?
- *Quid* dans l'avenir de l'optimisation des ressources du canal du Forez ou du barrage de Grangent ?
- *Quid* de l'avenir de la dépendance à des ressources extérieures (Haute Loire, Rhône) ?

Le Conseil considère que le SCoT devrait s'emparer de ces sujets de façon beaucoup plus explicite. Cette attention particulière est d'autant plus justifiée que suivant les articles L.131-1 à L131-6 du code de l'urbanisme, les documents locaux d'urbanisme, et donc les SCoT, doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les SAGE⁵.

⁵ L'eau dans les documents d'urbanisme, Epures, 2014