Avis de l'État sur le SCOT Sud-Loire

Annexe_1 : Réserves

1. Renforcer la rédaction sur l'articulation des objectifs de production de logements entre la ville centre Saint-Etienne et le reste du territoire du SCOT

Les projections démographiques prises en compte sur Saint-Etienne, ville centre, sont ambitieuses et conduisent le SCOT à un dimensionnement de logement spécifique sur la ville fixé à 5000 logements supplémentaires d'ici 2050. Ces projections nécessitent une vigilance particulière sur les points suivants :

Page 75 du DOO, vous indiquez que " *Les parts par niveau de centralité sont calculées sur les besoins en logements, hors logements supplémentaires dédiés spécifiquement à la ville de Saint-Etienne. Pour garantir les objectifs de proportion par niveau de centralité, chaque évaluation à 6 ans du SCOT identifiera la croissance réelle de la population (et des besoins en logements en découlant), et si besoin réajustera le nombre de logements estimés par niveau de centralité. Dans ce cas, ce réajustement amènera à réexaminer les tableaux par EPCI. Les documents d'urbanisme locaux veilleront à intégrer l'évolution possible de ces besoins à la baisse pour respecter les proportions, par exemple en phasant les secteurs de développement.*"

Cette rédaction essentielle doit être renforcée pour être plus prescriptive.

Je vous invite ainsi à intégrer les enjeux suivants pour renforcer l'articulation des objectifs de production de logements au sein du territoire du Sud-Loire, en fonction des niveaux de vacance et des dynamiques territoriales :

- La production de logements dans les villes centres est à encourager afin de dynamiser ces territoires et d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes.
- Si la production de logements prévue à SEM venait à être inférieure aux prévisions, une réduction proportionnelle devra être appliquée aux autres EPCI pour garantir un développement équilibré.
- Au sein de chaque EPCI, la répartition des logements devra également suivre une logique de proportionnalité stricte entre la ville centre et le reste du territoire, garantissant que la croissance soit d'abord absorbée par la ville centre avant d'être étendue aux communes périphériques. De la même manière, si la production de logements prévue dans la ville centre de l'EPCI est inférieure aux prévisions, une réduction proportionnelle devrait être appliquée aux autres communes de l'EPCI pour garantir un développement équilibré.

Il s'agira ainsi de modifier le SCOT pour :

- Garantir une répartition proportionnelle stricte des objectifs entre SEM et les autres EPCI pour éviter un déséquilibre territorial.
- Appliquer la proportionnalité stricte des objectifs au sein des EPCI pour privilégier les villes centres avant d'augmenter la production en périphérie.

Par ailleurs une évaluation dans un pas de temps plus court, qui pourrait être de 2 ou 3 ans, permettra d'apporter les correctifs s'ils s'avèrent nécessaires.

Affiner l'approche adoptée pour garantir une répartition équilibrée des objectifs de développement entre les différentes centralités du territoire, tout en veillant à préserver la cohérence avec le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS). Je fais référence notamment à un principe portant sur l'orientation 1 sur la réponse aux besoins en logements a été défini (DOO page 75) : "*En cas d'absence de stratégie intercommunale en matière d'habitat ou de document de planification intercommunale, les objectifs chiffrés seront déclinés, pour chaque niveau de centralité, à la commune au prorata du poids de la population en 2020 de chacune des communes concernées par le niveau de centralités au sein de l'EPCI en question*".

Cette disposition m'apparaît contraire à l'armature territoriale validée dans le PAS..

Lien démographie/logement

Le SCOT prévoit 165 logements supplémentaires pour la centralité métropolitaine.

- Compléter le PAS en justifiant l'apport de 10000 habitants supplémentaires à l'horizon 2050 ciblé sur la centralité métropolitaine.

2. Renforcer les objectifs de traitement de la vacance, préciser ceux sur les typologies de logements, produire plus de logement dans le tissu aggloméré existant

Réduction de la vacance

La répartition des objectifs de résorption de la vacance ne doit pas être fondée sur les centralités, mais sur le taux de vacance actuel.

- Révision de l'objectif de réduction de la vacance : L'objectif actuel de remise sur le marché de 6 000 logements en 30 ans, soit 200 logements par an pour 198 communes, semble modeste au regard du volume actuel identifié de logements vacants (30.000) passé de 9 % en 2011 à plus de 10 % en 2021. Il devra être revu à la hausse afin de mieux mobiliser le parc existant et éviter la production excessive de logements neufs non adaptés aux besoins réels.

Typologie de logements

Suivi des typologies de logements : Il est essentiel de surveiller la création de petits logements (T2), notamment dans les zones où le diagnostic a révélé un manque de diversité (excessive part de grands logements en accession en milieu rural et périurbain). Ces logements sont essentiels pour répondre aux besoins de décohabitation et d'adaptation au vieillissement de la population.

- Décliner plus finement l'indicateur "Typologie des logements" pour suivre le nombre de petits logements créés (ex : T2) par EPCI et par niveau de centralité.
- Ajouter une prescription portant sur la production de petits logements type T2 afin de répondre aux besoins de décohabitation et du vieillissement de la population, avec une ambition en volume que le SCOT devra justifier voire territorialiser.

Tissu aggloméré existant (TAE)

- Fixer un niveau plus ambitieux de production de logements en tissu aggloméré existant en cohérence avec le tableau du DOO (ex : 60 % ou 70 % au lieu de 50% pour les centralités locales).

3. Assurer un suivi plus régulier de la trajectoire de consommation d'ENAF

Un des enjeux du SCOT Sud-Loire est la mise en place d'un modèle de développement plus sobre en foncier. Votre objectif est notamment de prioriser la consommation d'ENAF pour des vocations économiques et d'équipements structurants.

Vous avez retenu¹ le chiffre de 1528 ha d'ENAF consommés dans le Sud-Loire entre 2021 et 2021 et fait le choix d'une baisse de 54,5% de consommation d'ENAF soit 695 ha pour la période 2021-2031. Puis pour les périodes suivantes 2031-2041 et 2041-2051 l'objectif de limitation est divisé par 2 soit respectivement 349 ha et 174 ha.

La dynamique de consommation d'ENAF est répartie à la hausse pour une troisième année consécutive dans la Loire depuis 2019. Si cette consommation continue sur le même rythme, il est possible que l'enveloppe réservée à l'extension urbaine et permettant aux collectivités d'organiser leur transition, soit en grande partie utilisée dans un futur très proche, notamment sur Loire Forez Agglomération, Forez-Est, et Saint-Etienne Métropole.

Vous prévoyez 2 indicateurs de suivi de la trajectoire vers le zéro artificialisation nette (ZAN) : consommation d'ENAF par origine des sols et consommation d'ENAF par destination des sols avec une périodicité des mises à jour de 5 ans. En complément, il est recommandé de les faire évoluer en :

- Adoptant un suivi plus régulier de la trajectoire, avec une fréquence d'évaluation resserrée (par exemple tous les 2 à 3 ans), pas de temps recommandé par les services de l'Etat) permettant d'anticiper d'éventuels ajustements, ou d'apporter des correctifs si nécessaire, afin d'assurer une trajectoire aux ambitions du SCOT.
- Complétant par une analyse spécifique sur la consommation des années 2021-2022 voire 2023 (notamment dans la pièce 4e).

4. Travailler les adéquations entre ressources en eau / besoin en eau

La construction du Projet Territorial pour la Gestion de l'Eau (PTGE) Loire en Rhône-Alpes a débuté en 2023. Cette démarche territoriale globale doit aboutir à l'engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire dans un programme d'actions permettant de mettre en adéquation les besoins et ressources en eau.

Décliner dans les PLU(i), lors de leur élaboration ou révision, les travaux menés dans le PTGE. Demander aux PLU(i), lors de leur élaboration ou révision, de renforcer la prise en compte de la ressource en eau potable dans les projets d'aménagement, en lien avec les perspectives démographiques liées au développement urbain attendu.

¹ Source : MOS-urba4 comme outil de mesure

5. Travailler les adéquations entre systèmes d'assainissement / perspectives de développement

Demander, dans le cadre de l'élaboration ou révision des PLU(i), de renforcer la prise en compte de l'assainissement, en lien avec les perspectives démographiques liées au développement urbain attendu.

L'efficacité des réseaux d'assainissement est essentielle pour garantir les capacités de développement du territoire. Leur présence conditionne les ouvertures à l'urbanisation.

Prioriser dans les communes desservies par l'assainissement collectif, l'ouverture de zones à l'urbanisation pourvus d'un réseau d'assainissement collectif (ou qui vont l'être) et à la possibilité technique de s'y raccorder."

Subordonner toute nouvelle ouverture à l'urbanisation ou construction, dans le cas où le réseau d'assainissement collectif aurait atteint sa capacité et sa performance maximales, à la mise à niveau de ses capacités".

6. Consolider les objectifs en matière de risques naturels et feux de forêts

Problématique feux de forêt : page 120 du DOO

Les textes réglementaires ne sont pas actualisés. Un nouvel arrêté ministériel a été signé et devra être pris en compte. Les arrêtés préfectoraux cités ne sont plus applicables. Il convient de viser l'arrêté ministériel du 6 février 2024 classant les bois et les forêts exposés au risque d'incendie au titre des articles L132-1 et L133-1 du Code forestier. Il liste les communes concernées pour le département de la Loire.

7. Mieux préserver les espaces agricoles à forte valeur agronomique

Au regard de l'accélération constatée du changement climatique, et dans le cadre de la nécessaire adaptation à ses effets, il serait pertinent de rajouter des orientations et objectifs de préservation des espaces agricoles à forte valeur agronomique et/ou les secteurs déjà irrigués et notamment les espaces arboricoles des coteaux du Jarez. De même, cet enjeu se retrouve sur les autres secteurs du SCOT, notamment dans la plaine, bénéficiant de retenues ou de réseaux existants d'irrigation.

Je vous propose d'intégrer à l'objectif 1 du PAS "Préserver les ressources du territoire" : *protection des secteurs agricoles irrigués et à forte valeur agronomique, en particulier le secteur des coteaux du Jarez au vu de l'enjeu de maintien et de protection de la production arboricole.*

La zone agricole protégée (ZAP) pourrait être un outil mobilisable qui permet de protéger durablement la vocation agricole de certains espaces présentant un intérêt général en raison de la qualité de leur production, de leur situation géographique ou de leur qualité agronomique.

8. Conserver le niveau d'ambition du SCOT de 2013 pour le développement commercial

L'objectif de l'orientation 2 "Maîtriser et accompagner le développement des commerces d'importances dans les SIP (secteurs d'implantation périphérique) » est d'éviter la création de nouveaux SIP et l'extension ex-nihilo des SIP existants.

Cet objectif doit faire apparaître une vision plus cadrante.

La rédaction du nouveau SCOT sur le développement commercial dans les secteurs d'implantation périphérique devra avoir le même niveau d'ambition que le SCOT actuel.

Il est ainsi demandé de :

- Clarifier les orientations et objectifs concernant la stabilisation et la non extension des secteurs d'implantation périphérique
- Intégrer obligatoirement dans les projets d'aménagement d'ensemble un volet reconversion des commerces à destination des surfaces économiques ou de service, permettant d'optimiser les besoins en extension des ZAE (volet commercial).