

# **Projet de Schéma de Cohérence Territoriale Loire Centre**

---

## **Enquête publique**

### **2 - Conclusions et avis de la commission d'enquête**

*(Le rapport fait l'objet d'un document séparé)*

---

#### **Maître d'ouvrage**

**Syndicat mixte du SCoT Loire-Centre**

#### **Date de l'enquête publique**

**Du 3 octobre 2016 au 7 novembre 2016**

#### **Composition de la commission d'enquête**

**Maurice GAUBERT** - Président

**Gérard GIRIN** - Titulaire

**Jeanine BERNE** – Titulaire

#### **Date de remise du rapport**

**6 décembre 2016**

#### **Référence Tribunal administratif de Lyon**

**n° E16000192/69**

## Sommaire

<b>1- Le contexte de Loire Centre</b>	P.3
<b>2- Le projet de Loire centre</b>	P.4
<i>Les fondements du projet</i>	
<i>La déclinaison du projet</i>	
<b>3- Le déroulement de l'enquête publique</b>	P.5
<i>Une enquête publique conforme aux attendus de la loi</i>	
<i>Le dossier soumis à l'enquête publique</i>	
<i>Les résultats mitigés de l'enquête publique</i>	
<i>Les résultats de la consultation des PPA</i>	
<b>4- Les principales remarques sur le projet</b>	P.7
<i>Observations pendant l'enquête publique</i>	
<i>Réserves et observations des PPA</i>	
<i>Questions de la commission d'enquête</i>	
<b>5. Les réponses du syndicat mixte du SCoT</b>	P.9
<i>Pour améliorer le rapport de présentation</i>	
<i>Pour améliorer le DOO</i>	
<i>Réserves et observations non prises en compte</i>	
<b>6. Avis de la CE sur la réponse du syndicat mixte</b>	P.11
<i>Les compléments apportés</i>	
<i>Les observations non complétées</i>	
<i>Les réserves non prises en compte</i>	
<b>7. Bilan du projet de SCoT</b>	P.15
<i>Bilan de la démarche</i>	
<i>Apports et limites du projet de SCoT Loire Centre</i>	
<b>8. Conclusion de la commission d'enquête</b>	P.17

## I - LE CONTEXTE DE LOIRE CENTRE

Situé à l'écart de la métropole Lyonnaise et dans le département de Rhône-Alpes ayant la plus faible croissance démographique, le SCoT Loire Centre fait figure, entre le SCoT de Roanne et celui de Sud Loire, *de territoire plutôt dynamique* bien que modérément peuplé (72 000 habitants). Cette dynamique a été portée par la construction de maisons individuelles dans ses villages avec pour conséquence une forte consommation d'espaces agricoles et une forte augmentation des déplacements.

Loire Centre bénéficie de paysages très variés et de qualité autour de la plaine du Forez, du fleuve Loire et des reliefs qui l'entourent : les monts du Beaujolais, du Lyonnais, de Tarare, monts et montagnes du Forez.

Loire Centre est bien relié aux grandes agglomérations voisines essentiellement par les axes autoroutiers nord-sud et est-ouest dont les développements récents l'ont rapproché de l'agglomération lyonnaise. La desserte routière est dense et la desserte ferroviaire plus faible.

Le dossier du SCoT décrit bien dans les tomes 1 et 2 (diagnostic et état initial de l'environnement) ce contexte d'ensemble, mais s'attarde peu sur les évolutions des bassins de vie que représentent les intercommunalités.

### Loire Centre et les organisations territoriales

Loire Centre est composé de 92 communes organisées en 7 intercommunalités de taille, compétences et moyens forts différents qui rendent compte de sa diversité géographique, démographique et économique. Il se superpose à d'autres organisations aux périmètres différents.

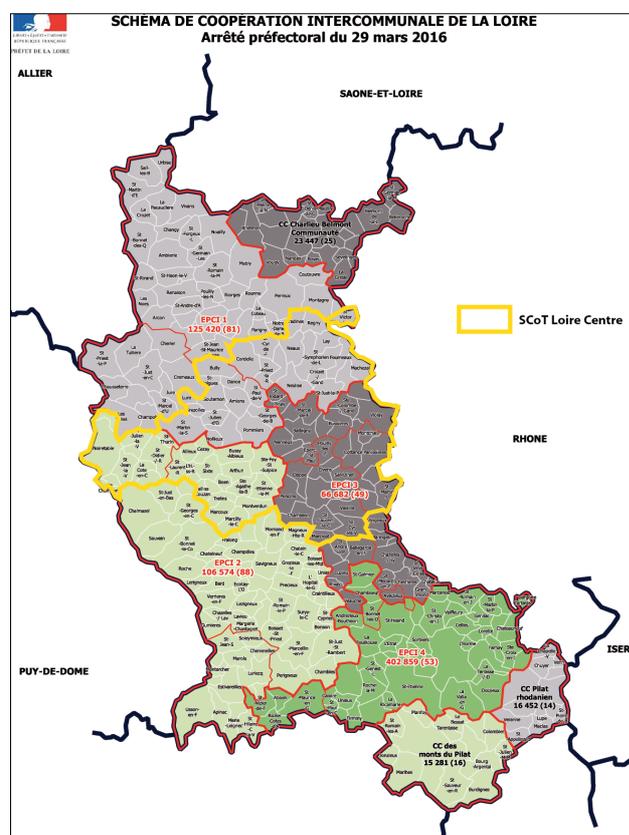
#### Les EPCI de Loire Centre et leur population en 2013

Feurs en Forez	16 436
Pays d'Astrée	13 816
Pays Entre Loire et Rhône	13 704
Balbigny	10 797
Collines du Matin	7 819
Vals d'Aix et Isable	6 010
Montagnes du Haut Forez	3 515
<b>Total Loire Centre</b>	<b>72 097</b>

Ces sept intercommunalités sont notamment engagées dans deux contrats de développement durable de la région Rhône-Alpes (CDDRA), celui de Roanne et celui des Pays du Forez.

Loire Centre est entouré de cinq SCoT, dont quatre sont approuvés (Sud Loire, Roannais, Monts du Beaujolais et Monts du Lyonnais) et un en cours d'élaboration (Livradois-Forez).

Enfin, Loire centre est concerné par le schéma de coopération intercommunale de la Loire arrêté le 29 mars 2016 et susceptible d'apporter des modifications dans le périmètre du SCoT en 2017.



## 2- LE PROJET DE LOIRE CENTRE

### 2.1. Les fondements du projet

Loire Centre se décrit comme un territoire maillé par un réseau de villages et gros bourgs et sans grande ville dominante et surtout comme un territoire rural fort d'un passé industriel sur lequel il fonde son projet.

La volonté de Loire Centre affichée dans le PADD du SCoT est « d'inscrire le projet dans la ruralité », gage de qualité de vie, tout en valorisant son histoire industrielle et en préservant son environnement.

Fort d'une croissance démographique à la fois récente et hétérogène et de projets de développement économique engagés autour des infrastructures autoroutières, *Loire Centre souhaite poursuivre sur la lancée des dynamiques des 15 dernières années.*

*Dans cette optique*, Loire Centre a pour ambition d'accueillir 19 000 habitants à l'horizon 2015 et de créer 9 300 emplois afin que ses habitants puissent « travailler sur le territoire ».

Il parie sur les atouts d'une bonne accessibilité autoroutière et routière tout en souhaitant ne pas engager le territoire dans une vocation « dortoir ».

Loire Centre doit limiter les effets observés dans son développement récent tant au niveau de la consommation des espaces agricoles qu'au niveau des déplacements. Il doit aussi assurer l'alimentation en eau potable des territoires connaissant des épisodes de pénurie et répondre au défi énergétique en limitant les gaz à effet de serre.

Loire Centre structure son développement autour des 10 polarités retenues et de ses 82 villages pour conjuguer sa volonté d'accueillir habitants et emplois avec la protection de ses espaces naturels et le maintien de ses terres agricoles. Il entend aussi réduire les déséquilibres entre ses territoires de plaine et de montagne.

### 2.2 La déclinaison du projet

*Pour organiser l'accueil des populations nouvelles*, le SCoT s'est donné comme principe de maintenir la répartition actuelle de la population et d'infléchir les tendances démographiques qui creusaient l'écart entre les communes de plaine et les communes de montagnes du Forez.

*Pour répondre aux besoins en logements* de la population escomptée, le SCoT estime qu'il faut créer 400 logements à l'horizon 2035 et précise le volume construit dans chaque EPCI.

*Pour répondre au mieux aux besoins d'emploi* le SCoT s'est donné comme principe de maintenir le taux d'emploi à 0,8 et de développer ou créer des espaces d'activité au plus près de la population.

*Pour organiser l'accueil des entreprises*, le SCoT a dimensionné le foncier économique afin de pouvoir y accueillir 55% des futurs emplois. Il s'est donné comme principe de permettre le développement de tous ses espaces d'activités (ZAIN, ZA communautaires, ZA locales) et d'assurer le maintien sur place des entreprises locales qui souhaiteraient s'agrandir.

*Pour préserver le foncier agricole*, le SCoT organise son développement résidentiel autour des polarités définies dans les EPCI, l'oriente prioritairement dans le tissu urbain dont il pose les principes.

*Pour préserver la biodiversité et les espaces naturels stratégiques*, le SCoT fixe les orientations en matière de constructibilité et d'utilisation des sols.

*Pour assurer l'alimentation en eau potable des territoires qui connaissent des déficits ponctuels ou structurels, le SCoT recommande que le développement prenne en compte la réalisation des travaux garantissant un approvisionnement suffisant.*

*Pour limiter les gaz à effet de serre et participer à la transition énergétique, le SCoT parie sur un moindre usage de la voiture, définit les orientations en matière de performance énergétique des logements, des équipements et autorise le développement des énergies renouvelables.*

### **2.3. La mise en œuvre du projet**

*Le SCoT prend appui sur les EPCI pour structurer le développement d'ensemble :*

- Il répartit la production de logements à réaliser à l'horizon 2035 entre les EPCI et précise qu'ils seront localisés équitablement entre les polarités et les villages (règle de 50/50) ;
- Il indique pour chaque EPCI les espaces d'activité à développer pour répondre aux besoins en emplois de la population attendue.

*Le SCoT demande aux communes d'assurer à travers leurs documents d'urbanisme :*

- La qualité du développement urbain en déclinant les orientations relatives au tissu urbain, au développement résidentiel et économique, aux déplacements ;
- La protection et la préservation des espaces agricoles et forestiers, de l'environnement (espaces naturels, couloirs de biodiversité, trame verte et bleue) et des ressources en eau.

## **3- LE DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE**

### **3.1. Une enquête publique conforme aux attendus de la loi**

L'enquête s'est déroulée du lundi 3 octobre au lundi 7 décembre 2016 inclus.

La commission d'enquête a été reçue le 6 septembre par les élus du Syndicat Mixte qui lui ont présenté les points forts du territoire Loire Centre et les axes majeurs du projet de SCoT.

La commission d'enquête a effectué successivement les tâches suivantes :

- Vérification avant le début de l'enquête que l'ensemble des pièces administratives était présent et que les avis de publicité étaient conformes à la réglementation ;
- Prise de connaissance de l'ensemble du dossier soumis à l'enquête publique comportant le projet de SCoT (1115 pages et 4 cartes), les avis des PPA (179 pages) et des décisions administratives préalables ;
- Tenue des 15 permanences d'une durée de 3 heures chacune au siège des intercommunalités et d'une mairie au cours desquelles elle a reçu les personnes venues consulter le dossier d'enquête, faire part de leurs observations ou déposer des documents ;
- Rencontre des élus des communes et structures intercommunales qui le souhaitaient ;
- Visites de quelques communes classées en polarité ;
- Analyse des observations et rédaction du procès verbal de synthèse des observations ;
- Remise au syndicat mixte du procès verbal de synthèse des observations en l'invitant à produire un mémoire en réponse ;
- Examen et analyse du mémoire en réponse du Syndicat Mixte ;
- Réunions de travail des membres de la commission d'enquête ;
- Rédaction du rapport d'enquête publique puis des conclusions et avis motivés ;

*La commission d'enquête estime que l'enquête publique était conforme aux attendus de la loi et qu'elle s'est déroulée sans incident. Elle regrette cependant de n'avoir pu bénéficier tout au*

*long de l'enquête d'un contact permanent avec la responsable du projet au SM en raison de son départ pour une autre fonction.*

### **3.2. Le dossier soumis à l'enquête**

Le dossier soumis à l'enquête publique était consultable par le public dans les lieux de permanence, aux heures d'ouverture habituelles et sur le blog du Syndicat Mixte .

*La commission d'enquête a constaté que le dossier était complet au regard de la réglementation mais estime qu'il est d'une inégale qualité pour un projet de cette importance :*

- Un diagnostic incomplet au regard des évolutions de ses EPCI, des enjeux retenus et de la réglementation en vigueur ; des analyses thématiques ne débouchant ni sur un diagnostic prospectif et territorialisé ni sur une mise en perspective de Loire Centre par rapport aux territoires voisins et notamment les SCoT, une cartographie peu lisible illustrant peu les diagnostics et les propositions territorialisées.
- Un PADD très généraliste, sans illustration ni explicitation des choix politiques ;
- Une justification des choix avec des arguments insuffisants ou non explicités ;
- Un DOO difficile d'accès en raison des choix de présentation et de vocabulaire comportant l'énoncé des objectifs et assorti d'orientations trop souvent peu précises et de très nombreuses recommandations.

### **3.3. Les résultats mitigés de l'enquête publique**

- La commission d'enquête a constaté que toutes les mesures relatives à la publicité de cette enquête ont été prises pour que l'information du public soit réalisée conformément à la réglementation.
- *La commission d'enquête s'interroge sur* les raisons d'une participation très faible au regard du nombre des personnes reçues au cours des 15 permanences (20). Elle a noté la mobilisation de la population des communes de Régnv et Saint-Just-la-Pendue ayant transmis 238 courriers identiques sur les 251 courriers adressés à la commission d'enquête.
- *La commission d'enquête estime* dommage que, dans le cadre et en dehors de la procédure d'enquête publique, les intercommunalités membres du syndicat mixte du SCoT et les communes ne se soient pas davantage faites le relais d'information sur le projet et que le syndicat mixte n'ait pas utilisé la presse locale pour inviter la population à s'exprimer lors de l'enquête publique.

### **3.4. Les résultats de la consultation**

Le syndicat mixte a consulté 120 personnes publiques associées (PPA). Seules 40 ont exprimé un avis (dont celui de l'autorité environnementale reçu hors délai). 8 PPA ont émis un avis défavorable, 4 un avis favorable avec réserves et 4 un avis favorable avec observations.

*La commission d'enquête a été surprise* par le volume des réserves, observations et suggestions des PPA (179 pages) et surtout par le contenu plutôt défavorable des avis exprimés. Elle a constaté que de nombreuses observations étaient partagées par plusieurs PPA (Etat, CDPENAF, Chambre d'agriculture, SCoT voisins, CCI, AE) et interpelaient le SM sur les aspects majeurs du SCoT :

- l'ambition démographique de Loire Centre dont découle l'ensemble les objectifs relatifs au développement résidentiel et économique ;
- la faible prise en compte des impacts de cette ambition sur les besoins en eau, la consommation foncière, les déplacements, les gaz à effet de serre.

*La commission d'enquête s'étonne aussi* du peu de mobilisation des élus pour exprimer clairement leur avis sur le projet de SCoT : 3 EPCI sur 7 et 68 communes sur 92 ne se sont pas exprimés.

## 4- LES PRINCIPALES REMARQUES SUR LE PROJET

La commission d'enquête a consigné dans son procès verbal de synthèse les observations enregistrées pendant l'enquête publique, ses propres questions à l'issue de la lecture du dossier et des informations recueillies ainsi que les réserves et observations des PPA.

### 4.1. Observations pendant l'enquête publique

L'enquête publique a été « dominée » par la contestation du non choix de Régny et Saint-Just-la-Pendue comme polarité du SCoT Loire Centre exprimée tant par les élus que par les habitants dans leurs courriers collectifs.

D'autres sujets ont cependant été évoqués :

- Un mode de développement jugé trop important et faisant craindre que la croissance démographique pénalise l'agriculture, que l'arrivée de l'A89 aboutisse à une surestimation du développement économique ;
- L'incohérence du projet au regard du fonctionnement du territoire (influence de Roanne) et des organisations territoriales (futurs EPCI) ;
- Des orientations trop générales pour être adaptées aux communes ;
- L'insuffisante prise en compte des liens entre les difficultés d'alimentation en eau potable et les besoins des entreprises, entre les solutions existantes et leur impact sur le coût de l'eau ;
- Des orientations ne prenant pas en compte les décisions du SAGE et les accords avec les agriculteurs pour les carrières ;
- Les impacts vécus d'une croissance trop rapide de la population : difficultés pour prévoir les besoins scolaires, non adaptation des réseaux routiers au trafic, disparition du petit commerce dans les villages.

### 4.2. Réserves et observations des PPA

Dans leurs réserves et observations, les PPA demandent au syndicat mixte d'adapter le développement aux capacités du territoire et à ses besoins et, dans cette optique, de *revoir les fondements du projet de SCoT basé sur une ambition démographique trop forte, d'encadrer plus précisément le développement urbain* et de *faire évoluer le dossier* pour aboutir à un projet conforme aux attendus réglementaires et documents cadres qu'il doit prendre en compte.

#### Reconsidérer les objectifs fondateurs du SCoT

- Limiter l'ambition démographique du SCoT fixée à 1% par an pour une meilleure cohérence avec le contexte départemental et celui des territoires limitrophes, en complémentarité avec les agglomérations roannaise et stéphanoise ;
- Adapter les objectifs de construction de logement aux spécificités des territoires de Loire Centre et aux besoins de la population ;
- Concevoir un développement économique s'appuyant sur des besoins et sur des hypothèses de création d'emploi réalistes et non sur un ratio de 0.8, sur des besoins en foncier d'activité justifiés et non sur un pourcentage d'emploi potentiel de 55 % et limiter la possibilité de démultiplier les espaces d'activité.

#### Repenser l'organisation du développement et l'adapter aux ressources locales

- Définir mieux les polarités en prenant en compte les niveaux d'équipements ;
- Positionner l'habitat en priorité à proximité des principales dessertes en transports en commun ;
- Concevoir un développement en phase avec les objectifs de diminution des déplacements motorisés et des gaz à effet de serre ;
- Assurer la cohérence du projet SCoT avec la ressource en eau disponible ;
- Limiter les consommations d'espaces agricoles et naturels.

**Faire évoluer le dossier** pour répondre aux objectifs du code de l'urbanisme et intégrer les documents cadres

- Compléter et corriger le rapport de présentation afin d'identifier mieux les besoins territorialisés (logements, emplois, foncier), les disponibilités foncières actuelles et les besoins en foncier nouveau, de produire un diagnostic prospectif et territorialisé afin de le rendre compatible.

**Encadrer plus précisément le développement urbain**

- Définir plus clairement le tissu urbain destiné à contenir l'urbanisation, clarifier les exceptions à l'urbanisation en dehors du tissu urbain et les règles de constructibilité dans les hameaux ;
- Définir mieux les conditions d'ouverture de nouvelles ZA et les autorisations d'extension des zones à urbaniser (habitat, ZA, commerce) ;
- Définir mieux la répartition de l'habitat en donnant des règles à la commune ;
- Consolider la protection des espaces agricole à enjeux identifiés et protéger les exploitations agricoles et sylvicoles ;
- Assurer la protection de la trame verte et bleue et revoir les orientations sur la protection des corridors écologiques et aquatiques ainsi que les autorisations conditionnées ;
- Limiter les zones commerciales de périphérie ;
- Assurer la compatibilité avec le SDAGE sur les usages prioritaires de l'eau potable ;
- Valoriser l'utilisation de friches industrielles existantes.

**4.3. Questions de la commission d'enquête**

*Les remarques de la commission d'enquête rejoignant en grande partie celles des PPA sur les fondements du projet :*

- Son ambition démographique trop soutenue dont découlent les besoins en logements, en emploi, en foncier d'activité, en équipements ;
- L'adéquation problématique de son développement avec les ressources en eau potable, la préservation des fonctionnalités agricoles et avec les objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

*Les questions de la commission d'enquête portaient aussi sur l'insuffisant encadrement pour la mise en œuvre du SCoT par les EPCI et les communes :*

- Règles de répartition des logements dans les EPCI entre les polarités (3 EPCI ont 2 polarités) et les villages ?
- Dimensionnement du foncier vierge inclus dans le tissu urbain ?
- Orientations pour la diversification des types d'habitat ?
- Activités admises dans les ZA et qualité des ZA et ZC ?

*La commission d'enquête interrogeait aussi le SCoT sur les modalités de prise en compte d'une éventuelle baisse de l'attractivité dans le dimensionnement du développement résidentiel et économique.*

## 5. LES REPONSES DU SYNDICAT MIXTE DU SCOT

Suite au procès verbal de synthèse, le syndicat mixte a fait part à la commission d'enquête des réponses qu'il compte apporter au 304 remarques et questions, dont 269 formulées par les PPA, 8 par le public et 27 par la commission d'enquête.

Le syndicat mixte propose d'apporter des modifications rédactionnelles et compléments améliorant la compréhension et la lisibilité des différents documents et de faire évoluer le DOO sur quelques points spécifiques.

### 5.1 Pour améliorer le rapport de présentation, il propose de :

*Préciser les besoins* pour le commerce, les déplacements, les équipements de santé, services à la personne, tourisme, enseignement (le SM rappelle cependant que l'enjeu est surtout de garantir leur maintien), pour les besoins en aménagements (le SM estime qu'ils sont assurés), pour les besoins en matière d'équilibre social (le SM estime qu'ils sont difficiles à appréhender en territoire rural), pour les besoins de préservation des quatre territoires agricoles spécifiques concernant Loire Centre ;

*Définir mieux les critères de choix des polarités* et faire évoluer la liste des polarités secondaires en fonction de ces critères ;

*Assurer une meilleure prise en compte des besoins en matière d'eau potable et d'assainissement* : les capacités de traitement des stations d'épuration et les dispositions prises par les collectivités pour résoudre les problèmes identifiés et les conclusions de l'étude "Adéquation besoins ressources en eau potable" seront intégrées ;

*Justifier* les prévisions démographiques et économiques et les besoins qui leur sont liés (habitat, foncier résidentiel et économique) et justifier que les choix de développement pour d'habitat et le développement économique) vont dans le sens de la lutte contre le réchauffement climatique ;

*Intégrer les corrections* proposées par le CRPF afin de traiter de façon égale l'agriculture et la sylviculture et modifier les cartes pour prendre en compte les Chartes.

### 5.2. Pour améliorer le DOO, il propose :

*Des orientations complémentaires pour le développement urbain :*

Encadrement des conditions de création de nouvelles ZA intermédiaires et des conditions d'extension des ZA locales, ajout de la carte de localisation des ZA ;

Diminution de la surface des opérations d'ensemble faisant l'objet de règles précises (passage de 5000 m<sup>2</sup> à 3000 m<sup>2</sup>) afin de renforcer l'efficacité des mesures prises en matière de densification et de qualité des urbanisations.

*Des orientations pour intégrer mieux les documents cadre :*

*Le SDAGE* en priorisant la ressource en eau potable pour les consommations domestiques et les milieux naturels ; en conditionnant le développement à la réalisation des travaux nécessaires à l'alimentation en eau (mise en œuvre dans le PLU).

*Le PGRI* en préconisant la non constructibilité de certaines zones inondables, en rendant obligatoire la réalisation des zonages des eaux usées, en prenant en compte les zones d'aléas d'inondation et des zones d'expansion des crues hors PPRI, en définissant mieux les têtes de bassin et en précisant les usages du sol compatibles

*Des orientations* intégrant la prise en compte des demandes des carriers conformément aux accords avec le SDAGE et la convention avec les agriculteurs.

*Des recommandations* pour une meilleure prise en compte des corridors écologiques, des réservoirs de biodiversité, des risques, pour assurer la protection des espaces agricoles et pour réduire la consommation en eau potable

*La correction de la carte des corridors écologiques et des réservoirs de biodiversité pour faire correspondre le tracé des corridors de Loire Centre avec ceux du SCOT des Monts du Lyonnais et prendre en compte le zonage du Parc Naturel Régional du Livradois-Forez.*

### **5.3. Les réserves et observations non prises en compte**

Le syndicat mixte *justifie* dans une « note politique » la non prise en compte des réserves.

*Le choix de l'ambition démographique* est justifié par la volonté de maintenir les équipements et par le fait que sa répartition sur les 92 communes la rendra « peu perceptible », le choix d'accueillir des jeunes actifs est justifié par la volonté d'équilibrer le vieillissement.

*Le choix de l'ambition économique* est justifié par le fait que le SM a déterminé les surfaces économiques en se basant sur des programmations validées par tous (ZAIN, ZA intercommunales) et sur le choix d'un ratio emplois/ha constaté aux Jacquins (Neulise). Le positionnement de 55% des emplois dans les ZA s'appuie sur « l'existence d'une main d'œuvre locale ouvrière et la prépondérance de l'emploi productif ».

*Le choix des 10 polarités est inchangé*, leur nombre ayant déjà diminué depuis la proposition initiale qui était de 19 polarités.

- Le choix de *Neulise* est justifié en accompagnement de la zone d'activité des Jacquins et « en raison des bonnes liaisons routières et autoroutières » (note politique).
- Le choix de *Saint Symphorien-de-Lay* parce que son niveau d'emplois et de services serait supérieur à celui de Régny.
- Le non choix de *Saint-Just-la-Pendue* est justifié par le fait que le choix des polarités est de la compétence du syndicat mixte du SCoT et non de l'EPCI. *Celui de Régny* en raison de sa gare qui serait « vecteur de renforcement du caractère dortoir du territoire »
- *Sail-Sous-Couzan et Violay* ont été choisis pour « flécher le développement vers des pôles relais de secteurs ruraux »

#### *Les règles sur la répartition de l'habitat et sa typologie ne seront pas modifiées*

Le syndicat mixte ne propose pas de règle de répartition entre les communes des EPCI, pas de modification de la règle des 50/50 entre pôles et villages, pas d'orientation permettant de garantir que les polarités se développeront effectivement en priorité, pas d'orientation pour assurer la diversification de l'offre de logements et encadrer la production de locatifs publics ; elle considère que les objectifs d'économie foncière sont suffisants et que la connaissance des besoins sociaux est difficile en milieu rural.

#### *La question des équilibres territoriaux est estimée prise en compte*

Au niveau des équilibres départementaux, le syndicat mixte estime qu'il n'y a pas de concurrence entre les SCoT ou entre les polarités, seulement des complémentarités.

Au niveau local, il estime que le rééquilibrage entre les territoires dynamiques et ceux en déclin démographique sera assuré par la capacité de construction donnée aux communes des montagnes du Haut Forez.

#### *Les perspectives de consommation foncière sont inchangées*

Le syndicat mixte estime qu'il n'y aura « pas de consommation foncière dans les 82 villages, la construction se faisant par densification du tissu urbain avant d'urbaniser des terrains vierges et que celle-ci est loin d'être excessive avec 50 ha par an sur 122 000 ha »

*L'adéquation développement et transports en commun* n'est pas jugée faisable en milieu rural et que « Le fait que les autorités organisatrices de transports (AOT) se désengagent ne peut justifier que le syndicat mixte écarte du développement des territoires sans TC »

## 6. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES REPONSES DU SYNDICAT MIXTE

La commission d'enquête a pris note des réponses du syndicat mixte qu'elles soient favorables ou non aux demandes de compléments ou de modifications plus substantielles.

### 6.1. Les compléments apportés

*La commission d'enquête approuve dans l'ensemble les modifications proposées et estime qu'elles répondent en partie aux remarques des PPA sur l'amélioration du document, l'analyse des besoins (diagnostic) et les précisions cartographiques. Elle considère cependant que le SM développe d'avantage la justification de ses choix que l'encadrement du projet par des mesures précises.*

*Elle approuve les précisions apportées dans les orientations prenant en compte les attendus des documents cadre (SDAGE, PPRI) et les demandes spécifiques (carriers, CRPF).*

*Elle approuve les deux orientations complémentaires du DOO encadrant les créations et les extensions des ZA et conditionnant le développement à la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable. Cependant elle considère que ces orientations auraient pu être accompagnées de modifications au niveau des besoins fonciers et d'une modulation du développement.*

### 6.2. Les observations non complétées

*La commission d'enquête prend acte des arguments justifiant les rejets de demandes de complément qui ne changeront pas fondamentalement le contenu du projet.*

*Elle approuve le maintien de la règle des 50/50 entre pôles et villages permettant d'infléchir les tendances observées<sup>1</sup>.*

*Cependant, elle estime très problématique l'absence de règles plus précises en matière d'habitat pour faciliter et garantir la mise en œuvre du SCoT :*

En l'absence de règles de répartition entre les communes des EPCI et en l'absence d'orientation pour prioriser la construction dans les pôles, elle craint que l'objectif de 50/50 ne soit pas atteint dans le cas où la croissance démographique ne serait pas au rendez-vous ou dans le cas où des impossibilités techniques retarderaient ou annuleraient les projets dans les polarités (problème d'eau notamment).

En l'absence d'orientation sur la typologie des logements, elle craint que la répartition des logements ne soit pas bien assurée entre polarités et villages et que de ce fait, la croissance démographique soit inchangée par rapport aux 20 dernières années (+1% dans les villages et 0,5% dans les polarités secondaires et 0,1% à Feurs<sup>2</sup>).

### 6.3 Les réserves non prises en compte

*La commission d'enquête n'est pas convaincue par les réponses du syndicat mixte relatives aux grands choix constitutifs du socle du projet de SCoT :*

#### L'ambition démographique maintenue

*La commission d'enquête estime qu'au regard de la croissance de la population enregistrée au cours des 23 dernières années (10 800 habitants soit 470 par an), l'ambition d'accueillir 19000 habitants dans les 20 ans à venir (soit 950 par an) est pour le moins audacieuse voire irréaliste, et surtout, qu'elle ne peut se réaliser autrement qu'en attirant des populations de*

---

<sup>1</sup> En 1990, les polarités regroupaient 41% de la population de Loire Centre, en 2013, 36%

<sup>2</sup> Source INSEE : évolution des populations municipales entre 1990 et 2013

territoires ou départements voisins dont la croissance est bien en deçà de celle retenue par Loire Centre.

*Elle se demande* si Loire Centre aura la même attractivité avec la limitation des maisons individuelles au profit d'habitat groupé ou de petits collectifs dans les villages.

*La commission d'enquête n'approuve pas* l'énoncé selon lequel « la répartition de cette ambition sur presque 100 communes la rendra peu perceptible » et estime au contraire qu'elle risque de provoquer un nouvel accroissement des déplacements sur l'ensemble des axes.

*Enfin, elle s'interroge sur les conséquences que pourrait avoir une croissance moins soutenue et proche de la croissance enregistrée depuis 23 ans* : comment le SCoT orientera-t-il cette croissance pour éviter qu'elle se porte en priorité sur les territoires ayant enregistré une forte croissance au cours des 15 dernières années et garantir dans 20 ans une même répartition de la population entre les EPCI qu'aujourd'hui ?

### **Le choix des polarités inchangé**

*La commission d'enquête a compris que le choix des polarités était une choix politique et que ce « choix était complexe puisqu'il s'agit de gros villages » (note politique) .*

*La commission d'enquête estime* que le choix politique ne devrait pas dispenser le syndicat mixte d'expliquer la nécessité de 2 pôles pour 3 de ses EPCI et d'établir des critères suffisamment objectifs pour être compris et reconnus dans le temps quelles que soient les sensibilités politiques qui pourront s'exprimer.

*La commission d'enquête n'est pas convaincue* par la primauté de l'argument économique dans le choix des polarités dans la COPLER. Elle estime que cette vision de l'attractivité oblitère d'autres dimensions humaines (santé, formation, culture, vie associative) participant à l'animation des pôles, au maintien d'emplois locaux et des commerces.

*Elle considère aussi* que la définition des pôles de Loire Centre est éloignée de celle retenue dans un travail métropolitain validé en 2015 par les élus de l'interscot qui s'appuie en priorité sur le niveau d'équipement des communes.

*Elle s'étonne* que le syndicat mixte puisse dire de la seule gare de Régny qu'elle est un facteur de « transformation du territoire en territoire dortoir ». Balbigny, Boën et Feurs ne transportent-ils pas tous les matins des actifs travaillant dans les agglomérations voisines ?

*Enfin elle se demande* si l'adoption de règles à la commune ou l'identification de « pôles ruraux » n'aurait pas permis plus simplement d'accompagner les communes dans leur développement et leurs problématiques propres.

### **La non prise en compte de besoins nouveaux en équipements**

La commission d'enquête est consciente que le maintien des équipements (surtout scolaires) est dépendant du nombre de logements accessibles par des jeunes couples, à défaut de pouvoir s'appuyer sur le renouvellement plus fréquent des populations dans le parc locatif privé ou public.

*Cependant, elle s'interroge* sur la minimisation des besoins en aménagement ou en équipements alors que 19 000 habitants sont attendus<sup>3</sup>. Les communes ne devront elles pas imaginer à l'avenir des équipements pour répondre à l'évolution des attentes de la population ? N'auront elles pas besoin d'aménager des entrées ou traversées de villages, des places publiques, des parcs relais ou des parcs pour le covoiturage ?

---

<sup>3</sup> Soit 5000 habitants de plus que les trois villes réunies de Feurs, Boën et Balbigny et plus de 9 000 voitures.

### Le dimensionnement du développement économique maintenu

*La commission d'enquête admet que les prévisions d'emploi soient difficiles à établir à 20 ans, mais estime trop ambitieux l'objectif de créer et localiser 5125 nouveaux emplois dans les ZA et de doubler ainsi les effectifs d'emplois dans la production alors même que le diagnostic évoque une tendance à la baisse et une croissance des emplois dans les services<sup>4</sup>.*

Considérant par ailleurs que les deux ZAIN Loire Centre (158 ha) peuvent avec 30 emplois/ha accueillir 4 740 emplois (soit 50% des emplois à créer), *elle estime que l'objectif du SCoT de répartir les emplois dans les EPCI pour une plus grande proximité entre emploi et habitat est compromis ainsi que les objectifs de réduction de gaz à effet de serre.*

*Elle estime que les explications complémentaires données par le SM ne clarifient pas vraiment les besoins fonciers pour les différents espaces d'activité et s'interroge sur le bien fondé d'un foncier supplémentaire de 87 ha<sup>5</sup>.*

*Elle n'est pas convaincue que, dans le cas d'une croissance démographique moindre, les ZA ne se feront pas ou ne seront pas étendues « à défaut de besoins liés à la population » comme le défend le SM. Considérant que la croissance démographique se constate à posteriori et que les ZA ne se décident pas en un jour, la CE s'interroge sur la réelle maîtrise d'un développement de ZA fondé sur des logiques d'entreprises plus préoccupées de l'accessibilité à leurs marchés que de la répartition de la population (exemple les ZAIN).*

En l'absence d'orientations sur la typologie des entreprises dans les ZA, considérées par le SM comme une contrainte supplémentaire, *la CE attire l'attention sur le fait que, sans cette vision à long terme, les aménageurs ne puissent anticiper et répondre aux besoins spécifiques en terme de réseaux (eau, EDF, assainissement). Elle craint que ce choix ne conduise à des ZA sans l'image valorisante que recherchent les entreprises.*

*Elle s'étonne que l'admission du tertiaire dans les ZA soit justifiée par l'objectif d'atteindre 30 emplois à l'ha et estime que le tertiaire devrait en priorité trouver sa place dans le tissu urbain des polarités.*

*La commission d'enquête regrette que le SCoT ne prenne pas en compte les friches et renvoie aux communes la responsabilité de les gérer. Elle estime que le SCoT aurait pu définir quelques principes (échelle de réflexion ou portage financier) pour les friches dont la dimension est telle que la réhabilitation ou la transformation ne peut être assurée par la commune seule.*

*Elle regrette aussi que sur la qualité des espaces d'activité et des espaces commerciaux, le SCoT s'appuie sur des recommandations formulées pour les entrées de villes et villages et la préservation des paysages, mais n'en formule aucune sur les accès, l'implantation des bâtiments et des parkings par exemple.*

### Le non encadrement de l'habitat par commune

*La commission d'enquête déplore l'absence de règles de constructibilité facilitant la mise en œuvre du SCoT par les EPCI, notamment : répartition des logements entre deux polarités du même EPCI, dans le cas des polarités de Sail-sous-Couzan et Violay, communes « qui sont pas appelées à un développement équivalent à celui de villes ou villages plus confirmés » (note politique).*

*Elle regrette que le SCoT n'incite pas les EPCI à élaborer un PLH qui permettrait d'identifier les besoins que le SM estime difficiles à appréhender et d'alimenter les PLUI qui deviendront obligatoires en 2017.*

---

<sup>4</sup> Emplois salariés dans la production : 5030 en 2009 et 4800 en 2014 – tome 1 page 72

<sup>5</sup> Différence entre les surfaces énoncées dans le mémoire en réponse du syndicat mixte (313 ha) et les 400 ha de consommation foncière pour l'activité envisagés dans le DOO à l'horizon 2035.

### **La consommation foncière pour l'habitat non précisée par commune**

*La commission d'enquête* prend acte du fait que le syndicat mixte estime qu'il n'y aura « pas de consommation foncière dans les 82 villages, la construction se faisant par densification du tissu urbain avant d'urbaniser des terrains vierges »

*Elle s'étonne* de cette remarque du syndicat mixte qui estime que « La consommation foncière est loin d'être excessive avec 50 ha par an sur 122 000 ha », soit l'équivalent d'une exploitation agricole.

*Elle déplore* là aussi l'absence de règle pour dimensionner localement le foncier réservé à l'habitat : selon le syndicat mixte, toutes les orientations visant à faire des économies de foncier pour l'habitat, sont contenues dans la définition du tissu urbain. Or, celle-ci ne précise pas le dimensionnement du foncier vierge. Le seul lien entre le développement résidentiel des communes et l'objectif de consommation est évoqué pour les 82 villages, il est de 8,3 ha/an et comprend les équipements éventuels, soit 0,10 ha en moyenne par village, ce qui équivaut à 2 ha sur 20 ans (p. 87 du DOO).

*Enfin elle déplore* que le syndicat mixte ne se soit pas emparé des remarques relatives à la « distance de 100 m entre les constructions » pour une meilleure définition du tissu urbain.

### **Les équilibres territoriaux estimés assurés**

*La commission d'enquête estime* que Loire Centre ne peut pas à la fois admettre qu'il a besoin des territoires voisins pour atteindre son ambition démographique et écarter toutes les propositions visant à coordonner les stratégies de développement ou les règles de constructibilité.

*Elle considère que* l'attribution d'un potentiel de logements à construire ne peut suffire à infléchir les écarts entre les communes ayant bénéficié d'une dynamique démographique exceptionnelle et celles qui luttent contre leur déclin démographique et que le SCoT devrait mieux identifier les leviers sur lesquels pourraient s'appuyer ces territoires pour retrouver une dynamique.

### **Le lien entre transports et déplacements non intégré**

*La commission d'enquête comprend* qu'il ne peut y avoir dans Loire Centre d'obligation systématique de desserte des ZA par les transports en commun en raison de leur grand nombre et de leur dispersion.

*Elle déplore* que « l'existence d'un lien en transport en commun n'ait pas été un critère prioritaire dans le projet de territoire en raison de son caractère rural »

*Elle considère que* l'accès à une gare (direct ou avec rabattement) reste un moyen de limiter l'usage des voitures dans les déplacements quotidiens pour le travail. Or actuellement 11 500 actifs de Loire Centre (soit un actif sur 4) travaille dans un SCoT voisin dont 50% d'entre eux dans le SCoT Sud Loire et 25% dans le SCoT de Roanne.

*Elle déplore* que cet aspect de la vie quotidienne ne soit pas traité dans le SCoT et que les choix d'une dispersion du développement aillent à contre courant d'une organisation qui aurait pu faciliter l'organisation de déplacements alternatifs à la voiture.

*Elle déplore* que le syndicat mixte entende justifier d'un excellent bilan sur la réduction des GES sans développer les mesures favorisant un taux de report élevé vers des modes alternatifs à la voiture individuelle (rabattements possibles, principes de localisation de parcs relais et des parkings).

## 7. BILAN DU PROJET DE SCOT

### 7.1. Bilan de la démarche

#### Le SCoT, une démarche de progrès pour Loire Centre

Le projet de SCoT constitue une *première démarche* de réflexion et de planification à l'échelle des sept intercommunalités de Loire Centre. Séparément, ces intercommunalités avaient eu l'occasion d'élaborer ensemble des projets dans le cadre des CDDRA du Roannais et celui des Pays du Forez. L'engagement des élus en fin d'année 2011 dans l'élaboration d'un SCoT comblait un "vide" dans le département où les SCoT de Sud Loire et de Roanne étaient bien avancés.

Loire Centre a posé dans son PADD *les bases d'un projet politique* plutôt vertueux en se donnant comme orientation prioritaire « d'inscrire le projet de développement dans la ruralité » et en a défini les trois axes dans l'objectif de « préserver l'environnement pour l'avenir, travailler sur le territoire et conforter la multipolarité et la qualité de vie ».

#### Une phase d'élaboration complexe

L'élaboration du SCoT a été l'occasion d'échanges nouveaux entre les élus de Loire Centre représentant des territoires aux influences et évolutions contrastées et de ce fait, confrontés à des enjeux différents.

Elle a aussi été l'occasion, tout au long de la démarche, de débats avec les personnes publiques associées sur la déclinaison du projet politique de Loire Centre et la traduction concrète de ses objectifs en prescriptions. Ces débats, dont la commission d'enquête a eu l'historique, témoignent d'une vision peu partagée du développement entre les élus de Loire Centre et les PPA.

*Les observations et réserves formulées sur le projet soumis à l'enquête publique rendent compte des désaccords persistants de certains élus et des PPA.*

### 7.2. Apport et limites du projet de SCoT Loire Centre

*Ce bilan est établi par la commission d'enquête après avoir pris en compte les réponses apportées par le syndicat mixte aux remarques, observations et réserves formulées.*

#### L'atout majeur du projet de SCoT, le recentrage de l'urbanisation

En limitant l'extension du tissu urbain, le SCoT entend diviser par deux les surfaces agricoles consommées pour l'habitat et assurer la protection de la biodiversité.

En répartissant la construction des logements entre polarités et villages (50/50), il entend limiter l'usage de la voiture et réduire les émissions de gaz à effets de serre.

#### Le SCoT consolidé par quelques réponses du syndicat mixte

**Il est plus conforme aux attendus réglementaires :** les compléments apportés au rapport de présentation améliorent sa compatibilité avec la réglementation en vigueur et les documents cadres de références, les modifications portées dans le DOO répondent à de nombreux points techniques.

**Il encadre mieux la consommation foncière pour l'activité** en conditionnant l'ouverture de nouvelles ZA et l'extension des ZA au remplissage des ZA existantes.

**Il préserve mieux les ressources naturelles** en conditionnant le développement aux capacités d'alimentation en eau potable suffisante et en limitant les possibilités de construire dans les espaces sensibles pour assurer une meilleure protection de la biodiversité.

## Les faiblesses du SCoT en l'absence de nouvelles propositions

### **Un SCoT qui manque de réalisme :**

- Une ambition démographique peu réaliste par rapport au contexte départemental et fondée sur un taux de croissance correspondant à un fort apport de populations extérieures ;
- Un dimensionnement des logements à construire surestimé par rapport à la réalité de la construction depuis 2008 ;
- Une ambition de créations d'emplois peu réaliste au regard des tendances de l'économie et de l'apport d'une population ayant, en grande partie déjà un emploi ;
- Un dimensionnement du foncier d'activité fondé sur l'installation peu réaliste de 55% des emplois dans les ZA et sur le doublement des emplois dans le secteur de la production ;
- Une volonté d'infléchir les évolutions des communes en perte de vitesse en leur octroyant un nombre significatif de logements à produire ou en les positionnant comme polarités.

### **Un SCOT qui manque de cohérence :**

- Entre un PADD vertueux et un DOO comportant plus de recommandations que d'orientations ;
- Entre la volonté de recentrer l'urbanisation et le choix de 10 polarités dont six ne sont pas pleinement justifiées et ne répondent pas aux principes retenus dans la démarche inter SCoT ;
- Entre l'objectif de diviser par deux les surfaces agricoles consommées pour l'habitat et celui de les multiplier par deux pour l'activité économique.
- Entre la volonté d'accueillir 19 000 habitants nouveaux et la négation de besoins pour la vie quotidienne de ces populations (équipements, transports, espaces urbains) ;
- Entre l'objectif de rapprocher les emplois de la population et les perspectives de localiser la moitié de ces emplois dans les 2 ZAIN et d'autoriser les emplois tertiaires dans les zones d'activité ;
- Entre le constat de l'augmentation forte des trafics routiers induits par les migrations alternantes et le choix d'une forte croissance démographique sans orientations fortes pour les déplacements ;
- Entre la justification d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre et le choix d'un développement résidentiel et économique dispersé sur tout le territoire et non accompagné de mesures réduisant l'utilisation de la voiture individuelle.

### **Une mise en œuvre du SCoT non consolidée :**

- La mise en œuvre de l'offre de logement incombe aux EPCI ne disposant pas de documents de cadrage de l'habitat et encore peu engagées dans un PLUi ;
- La mise en œuvre incombe aux communes sans qu'elles disposent d'un encadrement explicite sur le dimensionnement du foncier vierge en tissu urbain, sur la répartition des logements entre communes, sur les modalités de diversification des logements à construire et sur la prise en compte des restrictions liées à l'adéquation du développement à la disponibilité en eau potable.

## **8. CONCLUSION DE LA COMMISSION D'ENQUETE**

*La conclusion de la commission d'enquête s'appuie le bilan du projet intégrant les propositions du syndicat mixte en réponses aux observations portées sur le projet soumis à l'enquête.*

**La commission d'enquête considère que la faiblesse du SCoT Loire Centre tient à deux choix fondamentaux :**

- Le choix d'une ambition démographique constituant le socle du projet du SCoT dont découlent l'ensemble des besoins : logements, emplois, foncier, déplacements, équipements et eau potable.
- Le choix d'une répartition de la croissance au prorata de la population actuelle des EPCI.

**Le choix d'une ambition démographique ni réaliste ni justifiée est lourd de conséquences :**

- Le choix d'un taux de croissance de 1% n'est pas cohérent avec les perspectives de croissance démographique du département et des territoires voisins ;
- L'ambition d'accueillir 19 000 habitants supplémentaires n'est pas justifiée autrement que par un choix politique. Elle induit des besoins en logements surdimensionnés par rapport à la production des 8 dernières années et augmente les besoins en eau dans un contexte déficitaire ;
- L'application d'un taux de croissance homogène ne prend pas en compte les disparités entre les communes, engendre une dispersion du développement résidentiel peu favorable à l'amélioration des services ou au développement d'équipements pour la population ;
- Cette ambition engendre à son tour, en raison des modes de calculs une surestimation des besoins en emplois et notamment des emplois dans les secteurs de production puis un surdimensionnement du foncier pour l'activité économique.

**Le choix d'une répartition de la croissance démographique par EPCI affaiblit la cohérence du SCoT :**

- Cette organisation aboutit à une dispersion du développement résidentiel autour des 10 polarités et des 82 villages ; et cette dispersion a pour conséquence de rendre impossible la recherche de solutions pour une organisation des déplacements limitant les émissions de gaz à effet de serre ;
- La répartition des logements par EPCI ne garantit, à défaut d'orientations par commune, ni la cohérence du développement résidentiel avec les réalités locales ni la mise en œuvre des objectifs de diversification de l'offre de logements ;
- Ce choix de développement n'assure pas la prise en compte des problèmes sectoriels d'approvisionnement en eau potable.

## **Avis de la commission d'enquête**

### **La commission d'enquête considère en définitive,**

Que le SCoT aurait été plus pertinent s'il avait accompagné son ambition démographique d'orientations plus précises sur la structuration du développement et sa mise en œuvre ;

Qu'améliorer le SCoT supposerait de reconsidérer ses fondements pour aboutir à un projet plus réaliste et à une structuration du territoire plus cohérente avec les capacités et atouts du territoire ;

Que ces modifications relèveraient d'un projet nouveau, lequel supposerait aussi de reprendre complètement le dossier, du rapport de présentation au DOO.

*Considérant ainsi que l'ambition démographique de départ du SCoT Loire Centre et l'ambition économique qui en découle ne sont pas assorties d'orientations suffisantes pour assurer la cohérence de son développement territorial, préserver son caractère rural et mettre en œuvre les politiques sectorielles répondant aux principes fixés dans le code de l'urbanisme, la commission d'enquête émet, à l'unanimité, un avis défavorable.*

Conclusions remises le 6 décembre 2016

### **Les membres de la commission d'enquête**

Maurice GAUBERT  
*Président*



Gérard GIRIN, titulaire



Jeanine BERNE, titulaire

