

**AVIS DU SEPAL
SUR LE PROJET DE SCOT DES MONTS DU LYONNAIS
(ARRÊTÉ LE 23 FÉVRIER 2016)**

PRÉAMBULE

Le SEPAL se réjouit que le syndicat mixte du Scot des Monts du Lyonnais porte une attention particulière à inscrire son projet de territoire dans l'espace métropolitain. En effet, la présence au sein du PADD du chapitre commun de l'inter-Scot, élaboré dès 2006 puis actualisé en 2013, concrétise l'adhésion du Scot des Monts du Lyonnais à cette démarche et « acte le principe d'une coresponsabilité du développement et de l'aménagement durable de l'aire métropolitaine lyonnaise » (extrait du PADD p°27).

De même, votre Rapport de Présentation décrit bien les liens qui unissent votre territoire à celui de l'aire métropolitaine lyonnaise :

« Les Monts du Lyonnais constituent un territoire de petite montagne, rural et dynamique, tant sur le plan démographique qu'économique. Il tire son dynamisme d'un développement endogène, c'est-à-dire local, mais aussi exogène, en lien avec l'aire métropolitaine lyonnaise et la périurbanisation des grandes agglomérations. »

« Le développement récent des Monts du Lyonnais atteste de réalités nouvelles liées aux dynamiques puissantes de l'aire métropolitaine lyonnaise. En témoigne en premier lieu la hausse du solde migratoire, aujourd'hui premier facteur de croissance démographique.

Les dynamiques métropolitaines sont sources d'opportunités de développement. Mais leur force et leur rapidité peuvent fragiliser les équilibres territoriaux, et la fonction résidentielle prendre le pas sur le caractère rural et productif local. Le maintien et le développement de l'activité et de l'emploi sur le territoire constituent donc un enjeu fort.

Conscients que le devenir des Monts du Lyonnais, situés à la croisée des agglomérations de Lyon, Saint Etienne et Roanne, est inscrit dans un système métropolitain d'envergure, les élus des Monts du Lyonnais ont souhaité maîtriser le destin de leur territoire. »

Ainsi, pour le syndicat mixte du Scot des Monts du Lyonnais, cette vision métropolitaine se traduit par :

- une maîtrise du développement démographique et économique fondée sur la capacité des territoires voisins à organiser le développement urbain selon un modèle multipolaire qui préserve l'identité et l'intégrité des paysages agricoles et naturels ;
- la priorisation de l'urbanisation sur cinq polarités ou « bourgs », le maintien d'un cadre de vie agréable pour les habitants et la préservation des paysages des Monts du Lyonnais ;
- la promotion de politiques de mobilité durable garantissant aux habitants des alternatives à la voiture individuelle. Ces alternatives sont adaptées à un territoire non desservi par le réseau de transport en commun ferroviaire et au réseau villageois des Monts du Lyonnais qui ne permet pas toujours de justifier des créations supplémentaires de lignes de cars régulières. Ainsi, à titre d'exemple, les lignes de cars « express » desservant certaines communes ont vocation à rayonner sur les

villages alentours. Par ailleurs, d'autres solutions comme le covoiturage et le transport à la demande sont encouragées ;

- l'accueil de l'emploi sur le territoire par le maintien et le développement des activités de proximité dans chaque village, l'accueil d'entreprises industrielles innovantes et le maintien d'une activité agricole dynamique qui occupe une place fondamentale dans le projet économique des Monts du Lyonnais ;
- le rapprochement des lieux de consommation et des lieux de résidence en orientant le développement du commerce au cœur des villages et des bourgs ;
- la protection des vastes espaces agricoles et naturels des Monts du Lyonnais, structurant à l'échelle de l'aire métropolitaine, notamment en réduisant fortement la consommation foncière par rapport aux tendances passées.

En conséquence, le SEPAL n'a pas d'observation à formuler sur les orientations générales du projet qui sont cohérentes avec celles exprimées dans le « chapitre commun » de l'inter-Scot.

ANALYSE DU PADD ET DU DOCUMENT D'ORIENTATIONS ET D'OBJECTIFS

Le PADD expose clairement les axes d'intervention prioritaires de votre projet permettant de conforter les grandes qualités de votre territoire et de préserver ses équilibres et ses forces :

- conforter le caractère rural du territoire, les solidarités territoriales et la qualité du cadre de vie, en maîtrisant l'accueil démographique (axe 1) ;
- développer l'attractivité économique et l'emploi (axe 2) ;
- ménager le capital environnemental des Monts du Lyonnais, répondre au défi énergétique et au changement climatique (axe 3).

Cette structuration du projet en trois axes se retrouve également dans votre Document d'Orientations et d'Objectifs permettant ainsi de relier clairement les constats (diagnostic), vos objectifs et votre stratégie (PADD) et vos orientations, prescriptions et recommandations (DOO).

De manière plus précise, l'analyse de votre projet (PADD et DOO) appelle de la part du SEPAL les observations suivantes.

Axe 1 : Conforter le caractère rural du territoire, les solidarités territoriales et la qualité de vie

Nous partageons pleinement votre objectif de **maîtriser la croissance démographique** de vos communes :

- tant en terme de rythme : taux d'évolution moyen de 1,1% légèrement inférieur à la tendance passée (9 880 habitants supplémentaires en 20 ans, contre 10 050 habitants pour un scénario fil de de l'eau), avec une **réduction du rythme de croissance des villages** (+1% contre 1,6% précédemment) et un **renforcement du rôle structurant des bourgs** (+1,3% contre 0,8% précédemment) ;

- que spatialement : consommation maximale en 20 ans de 316 ha pour l'habitat et les équipements (contre 690 ha pour un scénario fil de l'eau), soit **une division par deux des habitudes de consommations foncières**. Cette enveloppe foncière est répartie par commune avec des possibilités d' « échanges » intercommunaux dans le cadre de PLH ou PLUi.

Nous agissons de notre côté, dans notre Scot et dans les politiques publiques, pour augmenter l'offre de logements au sein même de l'agglomération lyonnaise. Nous insistons donc sur le besoin d'une complémentarité effective de nos politiques d'accueil si nous voulons être efficaces contre l'étalement urbain au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Nous soulignons le fait que le maintien, voire la légère baisse, du taux de croissance de votre population a été corrélé à :

- un engagement fort dans la **maitrise des formes urbaines** de vos bourgs et villages pour plus de compacité : 25 logements par hectare dans les bourgs, 20 logements par hectare dans les villages, 12 logements par hectare au minimum dans les opérations d'ensemble (entre 2000 et 2010, on observait une densité moyenne annuelle de 10,5 logements/ha) et limitation à 30% de la part de logements individuels constructibles en diffus ;
- une politique forte en faveur d'un **territoire des courtes distances**. En effet, la dynamique démographique doit permettre de maintenir et de développer les petits commerces et les écoles au sein de chaque village, ces besoins élémentaires ne devant pas a priori nécessiter des déplacements extra-communaux pour les habitants.

Nos deux documents convergent sur ces deux points ; et sur le second, nous ne pouvons que féliciter le syndicat des Monts du Lyonnais de prescrire dans les communes un « **périmètre d'intensité urbaine** », outil innovant demandant aux communes ou EPCI compétents de définir une stratégie foncière et d'aménagement des espaces publics.

L'objectif de maintenir un taux de 20% de **logements sociaux** dans les trois bourgs qui l'ont déjà atteint (Saint-Laurent-de-Chamousset, Saint-Symphorien-sur-Coise et Sainte-Foy-l'Argentière) et de viser ce taux pour les deux autres bourgs (Saint-Martin-en-Haut et Chazelles-sur-Lyon) pourrait paraître peu ambitieux. Toutefois, le parc de logements sociaux est soumis à de la vacance quelques soient leurs typologies (faible demande des jeunes, absence de transports en commun), et on note une volonté générale de diversification du parc dans les bourgs et les villages par la production de petits logements et de logements locatifs et accessibles financièrement (y compris des logements locatifs sociaux ou en accession sociale). Ainsi, on peut considérer que cet objectif chiffré, associé à des objectifs plus qualitatifs, est adapté au territoire des Monts du Lyonnais à dominante rurale. Notons néanmoins qu'un déficit en logements « accessibles » sur les Monts du Lyonnais (pour répondre notamment aux besoins des familles mono-parentales, des jeunes célibataires ou des personnes âgées) pourrait induire un report de ce type de besoin sur les territoires voisins. Il est donc important de tenir ces objectifs de mixité sociale dans un principe de solidarité interterritoriale à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Concernant les **déplacements**, nous partageons pleinement votre objectif de développer des solutions alternatives et durables au « tout voiture individuelle » malgré l'absence de lignes de transport en commun structurante sur votre territoire, exceptée la Ligne Express Départementale (LED) le long de laquelle vous prévoyez les aménagements nécessaires à l'intermodalité. Ainsi, vous mettez notamment l'accent sur la création de territoires des

courtes distances (réflexions tous modes à l'échelle des communes et recommandations pour l'élaboration de PDU intercommunaux) et l'usage d'alternatives telles que le covoiturage, l'auto-stop ou encore le télétravail.

Enfin, nous soulignons une composante essentielle de votre projet qui consiste en l'intégration paysagère du réseau routier afin de préserver la singularité des paysages des Monts du Lyonnais.

Axe 2 : Développer l'attractivité économique et l'emploi

Le SEPAL partage vos objectifs et orientations en matière de **développement de l'emploi** sur l'ensemble de votre territoire de manière à rapprocher lieu de résidence et lieu de travail et à lutter contre la périurbanisation.

Notons que vous choisissez de stabiliser le rythme de consommation foncière pour la création de nouvelles zones d'activités à environ 30 ha tous les 10 ans (rythme observé entre 2000 et 2010) avec une répartition sur 20 ans entre les **zones communales** (17 ha, dont 0,5 à 1 ha maximum par zone) et les **sites stratégiques** bénéficiant d'un meilleur niveau de desserte et de services (43 ha répartis sur 14 sites). Ces « sites stratégiques » correspondent en quelque sorte aux « sites de bassin de vie », voire aux « sites locaux » définis dans le vocabulaire partagé de l'inter-Scot.

Nous appuyons votre recommandation consistant en l'élaboration de **schémas de développement économique intercommunaux** permettant de coordonner, voire prioriser, le développement de chacune des zones.

Enfin, malgré leur petite taille, nous soulignons l'importance de **l'intégration urbaine et paysagère de ces zones**, relativement nombreuses, pour le maintien de la qualité du cadre de vie et le renforcement du potentiel d'attractivité touristique créateur d'emplois dans les Monts du Lyonnais.

En matière de commerce, nous partageons pleinement votre politique d'aménagement commercial, artisanal et de services visant à :

- prioriser le développement et la consolidation des centre-bourgs et des noyaux villageois : à ce titre, nous soulignons à nouveau la prescription innovante de « **périmètres d'intensité urbaine** » incluant notamment une stratégie foncière ;
- contenir le développement des secteurs de commerces et d'artisanat périphériques aux seuls sites existants, au contact des bourgs : nous soulignons à ce titre le travail d'identification des secteurs d'implantation et des conditions d'implantation réalisé dans le cadre du **Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)** intégré au DOO.

Le SEPAL se félicite de l'intégration dans le DOO de la « **Charte pour un aménagement commercial durable et de qualité** » de l'inter-Scot qui témoigne d'une prise en compte par les élus du Scot des Monts du Lyonnais des réflexions et orientations collectives définies à l'échelle métropolitaine. On ne peut également que féliciter le syndicat des Monts du Lyonnais d'inciter les communes à appliquer une **taxe sur les friches commerciales**.

En matière d'agriculture, le SEPAL constate avec satisfaction l'affirmation par les élus des Monts du Lyonnais de la préservation sur le long terme du potentiel foncier agricole constitutif de l'identité du territoire et garant de bonnes conditions d'exploitation. Nous

soulignons à ce titre la référence à l'outil **PENAP** que nous avons mis en place sur le territoire de l'agglomération lyonnaise depuis 2010 et qui, associé à un programme d'actions (PSADER-PENAP 2010-2016), porte aujourd'hui ses fruits dans la préservation et la valorisation des activités agricoles locales. Nous ne pouvons que vous encourager à aller dans ce sens, ce qui contribuera également à répondre à votre objectif de renforcement du « dialogue entre projet urbain et projet agricole ».

L'ensemble de ces orientations communes en faveur de l'agriculture contribueront à formaliser, à terme, une véritable **stratégie alimentaire à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise**, dans laquelle les échanges entre les territoires urbains (à dominante « consommateurs ») et les territoires ruraux (à dominante « producteurs ») deviendront de plus en plus prégnants.

En matière de tourisme, nous notons avec intérêt votre souhait de développer une offre autant au profit des habitants de votre territoire qu'aux « urbains des agglomérations de la métropole en recherche d'authenticité ». La présence de plus de 3 millions d'habitants aux portes des Monts du Lyonnais constitue en effet une belle opportunité de création d'emplois touristiques et de services sur un territoire à forte valeur patrimoniale.

Axe 3 : Ménager le capital environnemental des Monts du Lyonnais, répondre au défi énergétique et au changement climatique

Nous partageons pleinement vos objectifs et orientations permettant de répondre au **défi énergétique et au changement climatique** :

- maîtrise de la demande énergétique et diminution des émissions de gaz à effet de serre par les équilibres territoriaux, la compacité et la densité, le renouvellement urbain, la mixité fonctionnelle ou encore les alternatives à la voiture individuelle ;
- promotion des énergies renouvelables : secteurs spécifiques délimités aux PLU, structuration de la filière bois,...

Nous ne pouvons que féliciter le syndicat mixte des Monts du Lyonnais de mener un PCET en parallèle au SCOT et de viser l'objectif de devenir un **Territoire à Énergie Positive à horizon 2050**. Cela est d'autant plus intéressant que l'agglomération lyonnaise, à dominante urbaine, ne pourra pas se passer à l'avenir des territoires ruraux voisins dont le potentiel en matière de production d'énergie renouvelable est considérable.

Même si cela est évoqué dans le diagnostic et le PADD, il aurait été intéressant de préciser dans le DOO vos objectifs en matière de **renovation énergétique des logements** en valorisant notamment les actions de votre PCET en la matière (Parc Eco Habitat, plate-forme locale de rénovation, dispositif de lutte contre la précarité énergétique). Votre expérience sur ce sujet pourrait d'ailleurs venir alimenter les travaux en cours de l'inter-Scot sur « la précarité et la vulnérabilité énergétique des ménages ».

Enfin, en matière d'adaptation aux effets du changement climatique, les orientations du DOO reprennent les principes liés à la maîtrise de la demande en énergie et invitent les communes à accompagner l'urbanisation de végétalisation et d'eau. Même si ce sujet est encore à l'état de recherche, il aurait été intéressant d'étudier dans quelles mesures le Scot peut avoir un impact pour atténuer ou anticiper les effets probables du changement climatique sur les activités agricoles et forestières.

Le niveau de **protection de la ressource en eau** figurant dans votre document nous paraît adapté aux enjeux qu'elle représente. Tout comme l'alimentation et l'énergie, l'eau est en effet un sujet stratégique pour l'avenir de l'aire métropolitaine lyonnaise. Il devrait également faire l'objet d'un travail de connaissance partagée et de recherche d'interconnexions entre nos territoires à l'échelle de l'inter-Scot.

Le SEPAL se réjouit que votre DOO traite de la question des **carrières** qui constitue un enjeu majeur pour une aire métropolitaine qui prévoit un développement important en matière de construction. En effet cette question, ne peut pas trouver de réponse pertinente et durable dans un cadre départemental mais seulement à l'échelle de l'aire métropolitaine.

Enfin, nous félicitons le syndicat mixte des Monts du Lyonnais pour le travail réalisé dans la définition et la localisation de **corridors écologiques** « d'échelle Scot » alors même que le territoire n'est concerné par aucun corridor écologique d'échelle régionale identifié dans le SRCE. Les orientations de préservation de la trame verte et bleue du DOO sont assez exemplaires et témoignent de la volonté des élus de préserver ce capital écologique « ordinaire » mais pour le moins remarquable. Par ailleurs, nos Scot se rejoignent dans la définition, dans les secteurs contraints, de **limites intangibles à l'urbanisation** pour préserver, voire restaurer, les passages à faune. Nos documents disposent des mêmes annexes qui localisent les espaces concernés.