

Délibération n° DCS 2023-18

63, rue Jean Jaurès  
42300 ROANNE

L'an deux-mille-vingt-trois, le 26 septembre à dix-huit heures, les membres du Comité Syndical du Syndicat Mixte du SCoT du Roannais se sont réunis au siège du syndicat, à l'immeuble Helvétique, 63 rue Jean Jaurès à Roanne.

DCS N°2023-18

La convocation de tous les membres du comité syndical a été faite le 20 septembre 2023, dans les formes et délais prescrits par la loi, par Hervé DAVAL, Président.

Analyse des résultats de  
l'application du SCoT  
Roannais

**Étaient présents :** Georges BERNAT, Jean-Yves BOIRE, Laurence BOYER, Jean-Luc CHERVIN, Yves CROZET, Jean-François DAUVERGNE, Hervé DAVAL, Pierre DEVEDEUX, Patrice ESPINASSE, Charles LABOURÉ, Jérémie LACROIX, Marc LAPALLUS, Jean-Luc MARDEUIL, Jean-Luc MATRAY, Philippe PERRON, Jean-Claude RAYMOND, Jacques TRONCY.

**Étaient absents :**

| Nombre de conseillers |    |
|-----------------------|----|
| En exercice           | 23 |
| Présents              | 17 |
| Pouvoirs              | 3  |
| Pour                  | 20 |
| Contre                | 0  |
| Abstention            | 0  |

| Absents          | Représenté par | Pouvoir donné à         |
|------------------|----------------|-------------------------|
| Romain COQUARD   |                | Hervé DAVAL             |
| Dominique GEAY   |                | Jean-François DAUVERGNE |
| Muriel MARCELLIN |                |                         |
| Lucien MURZI     |                |                         |
| Eric PEYRON      |                | Jean-Luc CHERVIN        |
| Sophie ROTKOPF   |                |                         |

Secrétaire désigné avec l'approbation de l'assemblée pour la durée de la séance : Jérémie LACROIX.

|                        |  |
|------------------------|--|
| Certifié exécutoire le |  |
| Reçu en Préfecture le  |  |
| Affiché le             |  |

Accusé de réception - Ministère de l'Intérieur

042-254201387-20230926-DCS2023-18-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 29/09/2023

Affichage : 29/09/2023

## **1. Rappel du contexte territorial**

Depuis l'approbation du SCoT Roannais sur les 40 communes de Roannais Agglomération et les 11 communes de la Communauté de communes du Pays d'Urfé, les exécutifs des trois SCoT du Nord du département de la Loire, ainsi que les présidents des cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés, ont engagé une réflexion sur un projet de fusion des périmètres des SCoT afin d'assurer une mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement et d'environnement à l'échelle du bassin de vie roannais.

Cette démarche a abouti le 1<sup>er</sup> janvier 2022 avec la création du syndicat mixte du SCoT du Roannais sur un périmètre comprenant désormais 104 communes sur les EPCI de Roannais Agglomération, Charlieu Belmont Communauté et des Communautés de Communes du Pays entre Loire et Rhône, du Pays d'Urfé et des Vals d'Aix et Isable.

Le syndicat est chargé de l'élaboration d'un SCoT à l'échelle du nouveau périmètre ainsi que du suivi de l'évaluation des SCoT existants, à savoir le SCoT Roannais et le SCoT du Bassin de Vie du Sornin. Ce dernier a été maintenu en vigueur à la suite de son évaluation par délibération du comité syndical en date du 22 mars 2023 en attendant l'élaboration du nouveau SCoT à l'échelle du nouveau périmètre.

## **2. Contexte juridique**

L'évaluation du SCoT est encadrée par l'article L 143-28 du code de l'urbanisme. Ainsi, tous les 6 ans, la structure porteuse du SCoT doit procéder à un bilan afin de décider du maintien en vigueur ou de la révision du SCoT. A défaut d'une telle délibération, le schéma devient caduc. En l'absence de SCoT applicable, les communes du territoire seraient soumises à la « règle d'urbanisation limitée ».

Au-delà de l'impératif réglementaire, cette démarche d'évaluation est l'occasion de valoriser les effets du SCoT sur le territoire et de permettre aux élus de se réapproprier les orientations du schéma.

Le SCoT Roannais a été approuvé le 4 avril 2012 et révisé le 4 octobre 2017 pour intégrer La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 qui introduit un principe général d'intégration des dispositions de la loi Grenelle II (du 10 juillet 2010) dans les SCoT. Son périmètre couvre les 51 communes appartenant à Roannais Agglomération et à la Communauté de communes du Pays d'Urfé.

Cette mission d'évaluation a été confiée à l'agence d'urbanisme Epures avec la participation des services de Roannais Agglomération, de Communauté de communes du Pays d'Urfé et du syndicat mixte.

## **3. Méthodologie de l'évaluation et ses limites**

L'évaluation est l'opportunité de mesurer les effets et l'efficacité des choix effectués pour la préservation et le développement du territoire, de mesurer la force de prescriptibilité du document (en particulier dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et cartes communales), les intérêts et les difficultés rencontrées.

L'objectif est d'apprécier la pertinence et l'efficacité des orientations et objectifs du SCoT, ainsi que leur niveau de réalisation au regard du développement constaté depuis la dernière révision du SCoT. L'analyse permet aussi de s'interroger sur les atouts et les faiblesses du SCoT et de mesurer les conséquences des évolutions législatives et de la composition des territoires sur le projet porté par le SCoT.

L'analyse porte sur les 34 indicateurs de suivi répondant aux enjeux énoncés dans le PADD et aux objectifs déclinés dans le DOO. Certains indicateurs chiffrés ont été complétés par des éléments de compréhension du territoire. Puis, chaque indicateur a fait l'objet d'une analyse des 6 dernières années avec une mise au regard d'évolutions plus lointaines afin d'apprécier la traduction des dispositions inscrites dans le SCoT et mesurer, ainsi, le degré d'application du document. L'analyse des dynamiques a été conduite parallèlement à l'échelle du SCoT et/ou à l'échelle des polarités et à l'échelle des secteurs de déclinaison des objectifs en matière de consommation foncière.

## **4. Analyse des résultats de l'application du SCoT Roannais**

L'analyse des résultats de l'application du SCoT Roannais fait l'objet d'un document annexé à la présente délibération.

Ce bilan a été partagé avec les élus du syndicat mixte du SCoT du Roannais et les représentants des services de l'Etat. Un comité de pilotage organisé le 31 mai 2023 et une séance de travail du comité syndical le 4 juillet 2023 ont permis d'alimenter les réflexions et de partager les résultats de l'application du SCoT.

- **La mise en œuvre du SCoT Roannais dans la planification locale :**

En 2023, 76% du territoire du SCoT Roannais est couvert par un document d'urbanisme, soit 34 plans locaux d'urbanisme (PLU) et 5 cartes communales. 12 communes demeurent au règlement national d'urbanisme (RNU), principalement sur le territoire du Pays d'Urfé.

Parmi les 39 communes couvertes par un document d'urbanisme en 2023,

- 33 ont été approuvés à partir de 2012, date d'entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> SCoT
- Dont 22 ont été approuvés à partir de 2017, date d'entrée en vigueur du SCoT révisé

Ce constat révèle que presque 85 % des documents d'urbanisme ont intégré les directives relatives à l'Habitat établies par le SCoT Roannais dès 2012. Cependant, six de ces documents, principalement en zones rurales, n'ont pas été adaptés pour être en compatibilité avec les dispositions du SCoT.

Dans l'ensemble, les documents d'urbanisme locaux révisés ou approuvés depuis la révision du SCoT en 2017 sont en accord avec ses orientations en matière d'économie, de commerce, d'agriculture et d'environnement. Cependant, la moitié d'entre eux présente des obstacles aux objectifs en matière d'habitat, principalement en ce qui concerne le phasage d'ouverture à l'urbanisation et l'identification du potentiel de densification. Il convient de noter qu'un de ces documents est considéré comme étant incompatible avec ces orientations.

- **Les trajectoires suivies par le territoire depuis l'approbation du SCoT :**

➤ **Un renouveau démographique en difficulté**

La croissance démographique prévue par le SCoT (+ 6 000 habitants à l'horizon 2030) n'est pas amorcée et des déséquilibres apparaissent selon l'armature urbaine. Cependant, il est important de noter que la population ne diminue pas, elle reste stable, et les mouvements de population sont équilibrés grâce à un solde migratoire qui compense le solde naturel. En conséquence, la population tend à vieillir. Malheureusement, l'objectif de renforcer la polarité d'agglomération n'a pas encore été atteint à ce jour.

➤ **Logements : des objectifs ambitieux confrontés à la réalité**

Le volume de logements produits est inférieur aux objectifs établis par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), mais cela est en corrélation avec le ralentissement constaté dans les tendances démographiques. Toutefois, l'attractivité résidentielle du territoire s'est renforcée et a contribué à maintenir la population sans pour autant impulser sa croissance.

L'application du SCoT Roannais a eu un impact à partir de 2015 sur le développement résidentiel par un freinage de la construction dans les communes périurbaines et a enclenché un rééquilibrage entre les différentes polarités. Toutefois, le poids de la polarité d'agglomération peine à être conforté.

Le développement des logements s'est fait en parallèle d'une progression de la vacance.

➤ **Un développement économique renforcé**

Avec un ratio emplois/actifs de 0,9, l'ensemble du territoire du SCoT Roannais révèle une attractivité économique modérée. Le ratio est en diminution alors que la situation de l'emploi salarié privé connaît une évolution positive avec une hausse de plus de 2 500 salariés privés ces 8 dernières années pour tous les secteurs d'activités et pour tous les territoires. Cette situation tend à montrer une réduction de l'emploi public, notamment avec la suppression de postes dans les services publics.

La polarité d'agglomération se démarque par sa forte attractivité (1 actif pour 1,4 emploi). En revanche, les communes rurales et intermédiaires sont davantage orientées vers une vocation résidentielle. Même si tous les secteurs d'activités sont en progression, l'industrie reste la base économique du territoire.

Les réflexions sur le foncier économique sont aujourd'hui à leurs prémices mais les différentes démarches internes aux deux EPCI ont pour objectif d'aboutir à un système de suivi et d'observation

du foncier et de l'immobilier d'entreprise pour s'inscrire dans les ambitions nationales de modération de consommation foncière. Dans ce contexte, le projet économique porté par le SCoT depuis 2017 nécessitera une actualisation.

➤ **Le SCoT, un acteur qui encadre le développement commercial**

Le contexte de crise sanitaire a accéléré les évolutions des quinze dernières années en matière de pratiques de consommation (e-commerce, drive, consommation locale...) et a réinterrogé les modèles d'aménagement commercial à l'œuvre depuis plusieurs années : des hypermarchés et des supermarchés devenus moins attrayants, un succès grandissant du hard discount et des grandes surfaces spécialisées, une consommation moins massifiée et plus locale mais aussi plus connectée.

Le SCoT Roannais a tenu son objectif en permettant le projet Foch Sully dans le centre-ville de Roanne.

L'évolution actuelle du contexte national vise à encadrer de plus en plus les implantations commerciales, notamment dans un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et préservation/renforcement du dynamisme et de la vitalité des centres villes/centres bourgs (dispositifs « opération de revitalisation de territoires », « petites villes de demain » ...).

➤ **Mobilités : des objectifs ambitieux et contraints**

L'évaluation des mobilités est contrainte par le manque de données statistiques, le Syndicat mixte du SCoT Roannais n'ayant pas participé à la récente Enquête Mobilité Certifiée Cerema (EMC<sup>2</sup>).

Les infrastructures structurantes prévues dans le SCoT, telles que la ligne TGV et le contournement sud-ouest, ne sont plus d'actualité, et la fréquentation ferroviaire connaît une légère baisse depuis une décennie, en grande partie en raison d'un contexte défavorable.

La question de l'autosolisme est visible par un poids plus important de l'utilisation de la voiture notamment sur les axes structurants et sur des distances modestes (10-15km). Cette tendance découle de la distance entre les lieux de résidence, principalement en périphérie, et les zones économiques situées principalement dans le pôle d'agglomération.

De plus, bien que les modes de déplacement doux se développent, il n'y a pas d'observation de changement significatif dans les pratiques de mobilité à l'échelle du SCoT.

➤ **Environnement et énergie : un changement de paradigme et des efforts visibles**

Concernant l'environnement, l'analyse met en lumière des évolutions globalement positives en termes de résultats et de dynamiques enclenchées pour protéger et valoriser les ressources et espaces naturels et agricoles du territoire. De plus, les limites à l'urbanisation sont bien reprises dans les documents d'urbanisme locaux et globalement bien respectées. A ce titre, le SCoT a pleinement joué son rôle de document cadre.

Concernant l'énergie, le territoire connaît une diminution d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre ces 30 dernières années corrélée à une production d'énergies renouvelables qui s'est diversifiée et a significativement augmenté.

➤ **La maîtrise de la consommation d'espaces**

Ces dernières années, les tendances observées en matière de consommation d'espaces agri-naturels s'inscrivent globalement dans un objectif de réduction.

Toutefois, ces tendances sont à nuancer lorsque le bilan est réalisé à l'échelle des territoires et des destinations. Le rythme de consommation des 10 dernières années s'avère trop dynamique par rapport aux orientations du SCoT mais s'explique par le délai de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux qui s'est intensifiée à partir de 2016.

L'habitat est le 1<sup>er</sup> moteur de la consommation d'espaces avec 200 hectares ces dix dernières années soit la moitié de la consommation totale et un rythme annuel moyen de 20 ha. Ce rythme est légèrement supérieur à l'objectif maximal inscrit dans le SCoT (16,5 ha/an jusqu'à 2030) mais il semble orienté à la baisse ces 5 dernières années. Les activités économiques constituent le 2<sup>ème</sup> facteur de consommation

d'espaces avec 130 ha représentant 33 % de la consommation totale sur une décennie. L'objectif visé par le SCoT est dépassé, avec une moyenne annuelle d'environ 13 hectares (contre un objectif de 5 hectares par an). Les trajectoires suivies montrent ainsi un reversement de la consommation pour l'habitat vers le développement économique.

Les nouvelles ambitions nationales énoncées dans la loi Climat et Résilience, axées sur la préservation des sols, nécessiteront une réévaluation du projet territorial, particulièrement en lien avec la trajectoire "Zéro artificialisation nette" (ZAN).

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'urbanisme et notamment des articles L.143-10 et L143-28 ;

Vu l'arrêté préfectoral du n° 227, en date du 29 décembre 2021, portant modification des statuts du syndicat d'études et de programmation pour l'aménagement du Roannais (SYEPAR) valant extension du périmètre et changement de dénomination en Syndicat Mixte du SCoT du Roannais ;

Vu la délibération du syndicat d'études et de programmation pour l'aménagement du Roannais (SYEPAR) en date du 4 octobre 2017 approuvant la révision n°1 du SCoT Roannais approuvé en date du 4 avril 2012 et modifié en date du 10 décembre 2015 ;

Vu le document d'analyse des résultats de l'application du SCoT Roannais ci-annexé, notamment les résultats mitigés en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) ;

Considérant qu'il appartient au syndicat mixte du SCoT du Roannais, en application des dispositions de l'article L.143-28 du Code de l'Urbanisme, de procéder à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, et d'implantation commerciale, et de délibérer sur son maintien en vigueur ou sa révision partielle ou complète, 6 ans ou plus après la délibération portant approbation, révision complète ou évaluation du schéma ;

Considérant l'évolution des périmètres de SCoT sur le nord ligérien, l'intégration du périmètre du SCoT Roannais dans le périmètre élargi du SCoT du Roannais et la procédure d'élaboration du nouveau SCoT prescrite en date du 22 mars 2023 ;

Après en avoir délibéré, le Comité Syndical à l'unanimité :

- Prend acte de l'analyse des résultats de l'application du SCoT Roannais, telle que présentée dans le document annexé à la présente délibération ;
- Décide, au vu de cette analyse, le maintien en vigueur du SCoT Roannais dans l'attente de l'approbation d'un nouveau SCoT élaboré à l'échelle du périmètre du SCoT du Roannais prescrit par délibération en date du 22 mars 2023 ;
- Dit, qu'en réponse aux objectifs ambitieux de réduction de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers fixés par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 et des tendances mitigées observées en matière de trajectoire de consommation, le syndicat mixte sera amené à adopter une approche rigoureuse pour les projets situés dans les espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) ;
- Charge le Président de communiquer l'analyse des résultats de l'application du SCoT Roannais au public, à l'autorité administrative compétente de l'État, et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement ;
- Dit que la présente délibération fera l'objet d'un affichage pendant un mois au siège du Syndicat Mixte du SCoT du Roannais et dans les EPCI membres ainsi que d'une mention dans un journal diffusé dans le Département et sur le site internet du syndicat.

Fait et délibéré en séance le 26 septembre 2023.

Le Président,  
Hervé DAVAL

Le secrétaire de séance,  
Jérémy LACROIX