



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Appui stratégique à l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE)

Rapport n° 013538-01

établi par  
Marie-Christine SOULIE, Jacques TOUCHEFEU  
et Philippe GRAND

Novembre 2021



**CGEDD**

CONSEIL GÉNÉRAL DE  
L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport**

<b>Statut de communication</b>	
<input type="checkbox"/>	<b>Préparatoire à une décision administrative</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Non communicable</b>
<input type="checkbox"/>	<b>Communicable (données confidentielles occultées)</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Communicable</b>

## Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	9
Introduction .....	11
<b>1 Un fort impact de l'EPASE dans les secteurs à vocation économique, mais une situation de « milieu du gué » sur le centre-ville.....</b>	<b>14</b>
1.1 Une intervention de l'EPASE créative et innovante, largement reconnue, élargissant les pratiques traditionnelles de l'aménagement .....	14
1.1.1 Des opérations d'aménagement urbain qualitatives et pensées globalement....	14
1.1.2 Au-delà de l'action d'aménageur, l'EPASE opérateur immobilier innovant.....	16
1.1.3 Un impact significatif sur l'image de Saint-Etienne.....	18
1.2 Le renouveau du centre-ville, une priorité opérationnelle ambiguë .....	19
1.2.1 Une tension entre redressement du centre-ville et redéveloppement économique de Saint-Etienne.....	19
1.2.2 Un faisceau de facteurs explicatifs d'un glissement au détriment du centre ancien.....	20
<b>2 Pour la période 2021-2032, recentrer une stratégie d'action au bénéfice du centre-ville, mesurée, pilotée et articulée .....</b>	<b>23</b>
2.1 La requalification de l'habitat ancien du centre-ville .....	23
2.1.1 Un enjeu de taille, mal documenté .....	23
2.1.2 Le PPA 2021-2032, annonciateur du renforcement de l'action sur l'habitat ancien, qui reste à piloter.....	24
2.2 Le retour de l'attractivité commerciale du centre-ville métropolitain.....	26
2.3 Un marché du logement totalement déséquilibré .....	27
2.4 « Le coup de collier opérationnel » 2021-2032 pour changer la donne pour le centre-ville.....	29
2.5 La consolidation d'une attractivité économique du cœur métropolitain.....	31
<b>3 La revitalisation de Saint-Etienne dans son environnement territorial : favoriser les dynamiques convergentes et contenir celles qui la contrarient.....</b>	<b>33</b>
3.1 Une exigence d'intégration multi-scalaire fortement mise en exergue dès l'origine	

de l'OIN.....	33
<b>3.2 Des outils de planification du bipôle Lyon – Saint-Etienne théoriquement puissants</b> .....	<b>34</b>
3.2.1 Une DTA volontariste installée par l'État mais aux effets limités.....	34
3.2.2 Le SRADDET : une planification régionale récente et peu prescriptive.....	35
<b>3.3 Le lien entre la déprise du centre de Saint-Etienne et l'étalement urbain en sud Loire</b> .....	<b>36</b>
3.3.1 Le SCoT Sud Loire, peu régulateur et surdimensionné, renvoie aux documents d'urbanisme locaux .....	37
3.3.2 Un PLHi plutôt généreux qui paraît peu en capacité de recentrer le développement de l'habitat sur la régénération des centres villes et espaces construits.....	38
<b>3.4 L'intégration de Saint-Etienne dans une dynamique métropolitaine à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise.....</b>	<b>39</b>
3.4.1 Un Inter-SCoT inefficace.....	39
3.4.2 Un pôle métropolitain coquille vide ? .....	40
3.4.3 L'enjeu des mobilités entre Saint-Etienne et Lyon en panne .....	41
<b>4 Le devenir de l'EPASE .....</b>	<b>44</b>
4.1 Des savoir-faire et compétences métiers spécifiquement développés par l'EPASE, et reconnus, en matière de revitalisation et de régénération urbaines .....	44
4.2 Les métiers de l'aménagement urbain, de l'ingénierie de commande à l'ingénierie opérationnelle .....	45
4.3 Scénarios d'avenir à moyen terme pour l'EPASE.....	46
4.3.1 Les scénarios les plus simples.....	46
4.3.2 Un scénario de transfert des compétences au niveau local .....	46
4.3.3 Un scénario d'échelle départementale ou régionale.....	48
4.3.4 Un scénario d'échelle nationale.....	50
4.3.5 Une mutation à anticiper.....	50
<b>Conclusion.....</b>	<b>52</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>54</b>
<b>1 Lettres de mission.....</b>	<b>55</b>
1.1 Lettre de mission initiale .....	55

1.2 Lettre de mission modificative .....	57
<b>2 Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b>59</b>
<b>3 L'empilement complexe des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise.....</b>	<b>62</b>
3.1 Les territoires institutionnels .....	62
3.2 Les territoires des stratégies et de la planification .....	64
<b>4 Courriers au Préfet de région du Président du syndicat mixte du SCoT Sud-Loire relatifs aux avis délibérés par le syndicat sur les SCoT de Jeune Loire et Rives du Rhône .....</b>	<b>67</b>
<b>5 Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b>71</b>

## Résumé

Dans les années 2000, l'État voulait faire de Lyon une métropole de stature internationale alors qu'elle se situait loin derrière de grandes villes européennes comme Barcelone ou Milan. Parallèlement, la déprise économique issue des fermetures des grandes industries minières et manufacturières et l'effondrement démographique corrélatif de Saint-Etienne nécessitaient une action forte d'ensemble pour soutenir son redressement et conforter sa place dans le fonctionnement du dipôle métropolitain de Lyon et Saint-Etienne.

Dans ce contexte l'État a pris l'initiative de mettre en place la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise, approuvée début 2007, afin d'assurer le dynamisme du territoire et un développement cohérent et équilibré. En particulier, le renforcement de l'interaction réciproque entre Lyon et Saint-Etienne était posé comme un levier incontournable pour apporter une réponse aux enjeux de développement et de consolidation de la métropole dans son ensemble.

Dans ces mêmes années 2000, les élus de Saint-Etienne<sup>1</sup> ont conduit une réflexion stratégique exprimée dans le document « Saint-Etienne 2015 » et demandé le soutien spécifique de l'État pour sa mise en œuvre. Une mission du conseil général des ponts et chaussées (CGPC) fut diligentée qui a conduit à la mise en place début 2007 d'une opération d'intérêt national (OIN), à la création corrélative d'un établissement public d'aménagement de l'Etat, l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE), et à la première contractualisation opérationnelle de ce dernier pour la période 2007-2014.

Ainsi en 2007 l'État décidait simultanément d'investir lourdement dans la redynamisation de Saint-Etienne à travers un dispositif opérationnel d'exception et posait en même temps un cadre de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine Lyonnaise, les deux dimensions, opérationnelle locale et planificatrice, étant liées<sup>2</sup>. La DTA indiquait en particulier pour l'agglomération stéphanoise :

- « la rénovation de l'important parc d'immeubles et de logements anciens qui occupent une grande partie du centre de la ville de Saint-Etienne est une condition préalable à toute politique visant à enrayer la fuite des habitants vers la périphérie de l'agglomération. C'est l'une des principales raisons de la décision de principe de constituer un établissement public d'aménagement d'État sur Saint-Étienne. »
- « à l'échelle plus large de l'agglomération incluant le sud de la plaine du Forez, une stratégie d'action foncière publique et la régulation stricte de l'ouverture à l'urbanisation de terres agricoles ou naturelles créent les conditions de réussite du renouvellement urbain de la ville centre. »

En ce qui concerne son intervention opérationnelle, les documents fondateurs de l'EPASE lui ont fixé les deux axes stratégiques : la renaissance du centre-ville au double niveau de l'attractivité résidentielle et du renforcement de l'armature commerciale d'une part, et la redynamisation économique du cœur de la métropole Stéphanoise d'autre part.

L'année 2021 marque le mitan de l'opération d'intérêt national. Après deux contractualisations, 2007-2014 puis 2015-2020, une nouvelle période s'ouvre jusqu'en 2031 dans la perspective de l'achèvement de l'OIN, à travers un projet partenarial d'aménagement (PPA) approuvé fin 2020 s'appuyant pour 2021-2027 sur une contractualisation financière dans le cadre du contrat de plan.

---

<sup>1</sup> Elus pour lesquels les résultats du recensement de 1999 constatant la perte de 50 000 habitants en 30 ans furent un choc.

<sup>2</sup> La mission de préfiguration de l'EPASE fixait fin 2006 deux grands objectifs : « contribuer au renforcement de la métropole Lyon – Saint-Etienne » et « dynamiser l'attractivité et les fonctions de centralité de Saint-Etienne ».

La mission constate l'impact fort de l'EPASE, tout particulièrement sur les secteurs à vocation économique. Son intervention s'est révélée créative et innovante. En particulier l'EPASE a su s'adapter à une carence du marché en étendant son métier d'aménageur vers l'action immobilière tant en matière résidentielle qu'en immobilier d'activités, directement ou via des filiales.

L'action de l'EPASE, qualitative, est porteuse d'un effet d'entraînement. Par l'effet de « reconquête visuelle » ou « d'effet vitrine » de nouveaux espaces urbains situés dans des lieux stratégiques –devant la gare TGV, à l'interface des grands équipements culturels et sportifs métropolitains, à l'entrée de ville depuis Lyon- l'EPASE a fait la démonstration que les signes de déshérence ne sont pas une fatalité, et surtout qu'ils peuvent se résorber sur un temps court.

L'EPASE amène un nouveau souffle, porte un regard décalé, développe des approches innovantes et ambitieuses : les appréciations portées lors des entretiens menés par la mission convergent, constatant également que l'EPASE, de par ses statuts et son positionnement, dispose de capacités d'initiative et d'expérimentation sans équivalent parmi les acteurs locaux.

Si ces constats sont particulièrement appuyés sur les secteurs de friches industrielles reconquises pour un redéveloppement économique<sup>3</sup>, force est de constater que l'action de l'EPASE en faveur de la redynamisation du centre-ville, malgré sa qualité indéniable, est restée d'ampleur limitée.

Evaluer l'action d'un opérateur intervenant pour le redressement du centre-ville, objectif global pour lequel de multiples acteurs se mobilisent et interagissent entre eux, dont en premier lieu la collectivité, n'est pas aisé. C'est pourquoi la mission s'est placée sous l'angle du projet de territoire pour le centre-ville, pour lequel l'EPASE est un acteur parmi d'autres<sup>4</sup>.

Constatant la fragmentation des systèmes, la mission pointe tout d'abord la nécessité de mettre en place des observations partagées pour éclairer les grands enjeux à traiter et fonder des stratégies d'action coordonnées qui dépassent l'addition d'interventions d'opportunité : l'habitat ancien du centre-ville, l'armature commerciale du centre-ville en lien avec les dynamiques à l'œuvre dans le cœur métropolitain et l'immobilier d'entreprises à l'échelle métropolitaine. La contribution de l'agence d'urbanisme (EPURES) sera précieuse pour cela.

Face au marché du logement totalement déséquilibré du centre-ville, le regain d'attractivité résidentielle suppose la mobilisation de tous les leviers disponibles. L'ouverture de dispositifs de défiscalisation permettrait de compléter le panel des interventions, en cumulant, dans l'esprit de la « mobilisation d'intérêt national », tous les outils de politiques publiques.

Comme le soulignaient les documents fondateurs de l'OIN comme la DTA, le redressement de Saint-Etienne est dépendant des dynamiques territoriales environnantes. Ainsi, le rapport du CGPC affirmait comme un des enjeux stratégiques pour l'État la maîtrise indispensable de l'étalement urbain qui a eu pour corollaire la désaffectation des quartiers centraux. La DTA ambitionnait quant à elle d'installer un cadre de régulation.

Or force est de constater que la planification aux différentes échelles est d'un effet très limité pour réguler les dynamiques susceptibles de contrarier le redressement de Saint-Etienne : la DTA n'est plus désormais qu'un document de référence, le SRADDET<sup>5</sup> n'est que très peu prescriptif, les SCoT<sup>6</sup> voisins, concernant pour certains des territoires très proches de Saint-Etienne, ne sont pas véritablement coordonnés, et le SCoT Sud Loire reste peu régulateur.

---

<sup>3</sup> Qui paraissent avoir eu la priorité sur les projets d'habitat.

<sup>4</sup> Ainsi les recommandations « d'appui stratégique » s'adressent tout autant à l'EPASE, qu'à sa gouvernance et à l'Etat, au-delà de sa fonction de seule tutelle.

<sup>5</sup> Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

<sup>6</sup> Schéma de cohérence territoriale.

Pour maximiser l'impact du fort investissement de l'Etat en faveur du centre de Saint-Etienne il lui revient de faire jouer vigoureusement les outils dont il dispose encore pour assurer les cohérences interterritoriales à la l'échelle régionale. Il pourrait mobiliser pour cela les agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne.

Enfin comme l'avaient pointé, et la DTA et le rapport du CGPC fondateur de l'OIN, l'efficacité de la liaison, routière comme ferrée, entre Saint-Etienne et Lyon apparait comme un élément structurant pour l'équilibre entre les deux métropoles. Or, la situation n'a pas évolué depuis 15 ans et s'est même dégradée, malgré les différents projets d'infrastructures envisagés mais restés sans suite. Là également, il revient à l'État d'assurer les cohérences aménagement-transports dans l'esprit de la mobilisation d'intérêt national pour Saint-Etienne.

L'achèvement de l'OIN étant envisagé à la fin du PPA au début des années 2030, la question du devenir de l'EPASE mérite dès à présent d'être débattue même si ce terme parait lointain.

L'EPASE a développé une pratique opérationnelle créative qui s'incarne dans de nombreux savoir-faire et compétences métiers reconnus. En particulier, en sus d'interventions en matière d'aménagement relativement « classiques », l'établissement a développé en matière de revitalisation urbaine des compétences particulières et rares, qui seraient très utiles pour d'autres territoires soumis à des phénomènes de dévitalisation<sup>7</sup>.

Les interventions qu'appellent ces territoires sont complexes à monter, tant financièrement qu'en termes de procédures, et sont opérationnellement longues à conduire. Elles requièrent des compétences élevées, mais présentent, dans le temps des opérations, des charges de travail très variables qui nécessitent d'organiser des mutualisations aux bonnes échelles. Hors des grands territoires urbains, l'ingénierie nécessaire aux projets complexes et longs est difficile à constituer sous une gouvernance locale tout en rassemblant une masse critique de compétences métiers.

Après exploration des différents scénarios d'évolution de l'EPASE aux échelles locale, départementale ou régionale, voire nationale, la solution de maintenir les compétences de l'EPASE au niveau local paraît la plus judicieuse. Elle répond aussi à l'importance des enjeux de revitalisation à l'échelle de la métropole stéphanoise. Pour cela la voie privilégiée serait celle de créer une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLAIN) ayant vocation à fusionner à terme avec la SPLA métropolitaine à la fin de l'OIN. Ce scénario présente également l'avantage de pouvoir être mis en place rapidement en « tuilage » avec l'EPASE pour préparer au mieux les continuités et opérer sereinement les convergences de structures.

---

<sup>7</sup> Comme en particulier ceux qui sont soutenus par l'État dans les différents programmes nationaux Action cœur de ville, Petites villes de demain, voire dans certains projets partenariaux d'aménagement portés par des petites villes.

## Liste des recommandations

- Recommandation 1. Constituer entre la ville, la métropole et l'EPASE une connaissance partagée de l'habitat ancien du centre-ville, du logement à l'espace public. ....24**
- Recommandation 2. Mettre en place, en partage avec les partenaires financeurs, un système de décompte fiable des logements améliorés et de suivi commun de la mobilisation des financements correspondants.....26**
- Recommandation 3. Mettre en place entre la ville, la métropole et l'EPASE une observation partagée de l'armature commerciale et de son évolution dans le cœur métropolitain.....27**
- Recommandation 4. Mettre en place entre la ville, la métropole et l'EPASE une stratégie globale d'attractivité du centre-ville à l'attention des classes intermédiaires, moyennes et supérieures, dans l'ensemble des champs de l'habitat. 29**
- Recommandation 5. En cohérence avec les moyens exceptionnels mobilisés au titre de l'OIN, étendre les dispositifs de défiscalisation (Pinel/Denormandie) à son strict périmètre. ....29**
- Recommandation 6. En déclinaison de la stratégie globale d'attractivité du centre-ville, arrêter et conduire en application du PPA 2021-2032, un ensemble d'opérations d'aménagement coordonnées dans l'espace et dans le temps pour cumuler les effets de transformation et d'image du centre ancien.....31**
- Recommandation 7. Constituer entre la ville, la métropole et l'EPASE un système partagé d'observation de l'immobilier d'entreprises pour définir une stratégie coordonnée de développement de l'offre immobilière économique à l'échelle de la métropole.....32**
- Recommandation 8. Consolider et parachever les opérations de Châteaucreux, Manufacture Plaine Achille et Pont de l'Ane Monthieu dès la période contractuelle 2021-2027 du PPA pour renforcer le recentrage de l'action de l'EPASE au bénéfice du centre-ville.....32**
- Recommandation 9. Assurer avec vigueur grâce aux outils dont dispose l'État, les coordinations inter-territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise en matière de planification par référence à la DTA. ....40**

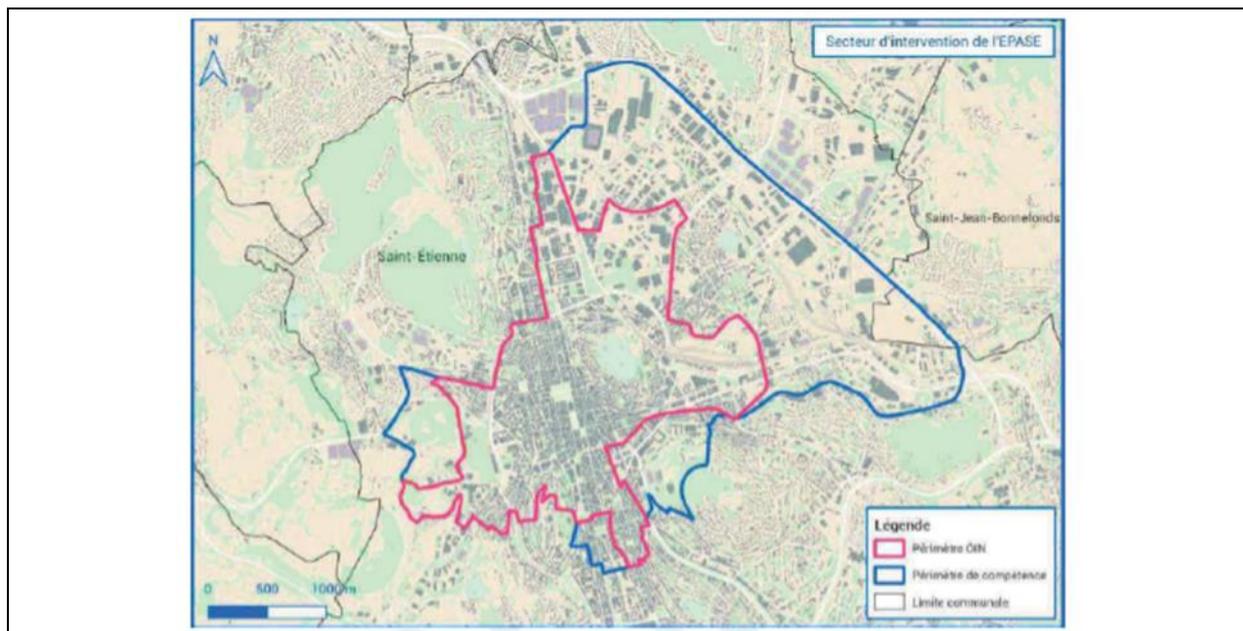
**Recommandation 10. Intégrer aménagement et transports et arrêter dans les meilleurs délais en lien avec la Région, au-delà des améliorations prévues au plan de relance 2021, une stratégie globale d'offre de mobilités entre Saint-Etienne et Lyon assurant un changement d'échelle dans la performance des liaisons entre les deux métropoles.....43**

**Recommandation 11. Maintenir les compétences de l'EPASE au niveau local en créant une SPLAIN ayant vocation à fusionner à terme avec la SPL métropolitaine à la fin de l'OIN.....51**

## Introduction

L'établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE), et l'opération d'intérêt national (OIN) à laquelle il est adossé, ont été créés en janvier 2007 à la suite d'un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) de juillet 2004 analysant l'important processus de déprise démographique et économique à l'œuvre à Saint-Étienne depuis le choc pétrolier des années 1970.

Le périmètre de l'OIN couvre 434 hectares et est ciblé sur le centre ancien et ses toute proches périphéries. Le périmètre de compétence de l'EPASE est plus large et couvre 976 hectares en s'étendant vers le nord-est jusqu'à l'autoroute A72 et l'entrée de ville de Saint-Etienne en venant de Lyon<sup>8</sup>.



Si la mission de l'EPASE devait initialement prendre fin au terme de l'année 2021, cette échéance a été supprimée en 2015 lors de la modification du décret constitutif de l'établissement, de manière à pouvoir *a minima* conduire à bonne fin les opérations déjà lancées et convaincre les grands groupes immobiliers nationaux d'investir dans des projets dont la perspective se situe à 15 ans, grâce à une visibilité de long terme du projet urbain, assortie d'une cohérence globale des interventions. En parallèle, le projet stratégique et opérationnel (PSO) de l'EPASE, adopté en 2015, a défini les objectifs, ainsi que la stratégie et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre à l'horizon 2031.

Dans le cadre du mandat ministériel confié au préfet de la Loire en octobre 2019, un projet partenarial d'aménagement (PPA), nouvel outil issu de la loi ELAN<sup>9</sup>, a été élaboré au printemps 2020 afin de réactualiser pour la période 2021-2032 les grandes orientations du projet et de fixer le cadre financier nécessaire à leur bonne réalisation entre les partenaires historiques de l'opération d'intérêt national que sont l'État, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Département de la Loire, Saint-Étienne Métropole et la Ville de Saint-Étienne.

Ces derniers ont approuvé le projet de PPA 2021-2032 lors de la séance du conseil d'administration de l'EPASE du 23 novembre 2020, ce qui permettra au directeur général de le signer pour le compte de l'établissement. Fin 2020 également, la préfète de la Loire a reçu le mandat de signer le PPA en

<sup>8</sup> En incluant une partie de la commune de Saint-Jean-Bonnefonds.

<sup>9</sup> Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018.

articulation avec l'aboutissement de la négociation du prochain contrat de plan État-Région 2021-2027 et a transmis le projet de PPA aux collectivités concernées afin qu'elles puissent délibérer sur leurs engagements respectifs et y apporter leur signature<sup>10</sup>.

Par courrier en date du 30 juillet 2020, la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission d'appui stratégique à l'établissement, selon les trois axes suivants (cf. annexe 1.1) :

- évaluation à mi-parcours de l'opération d'intérêt national : impact des actions engagées par l'établissement en termes de production de logements, de lutte contre l'habitat dégradé, de développement économique, de revitalisation urbaine, de redynamisation du tissu commercial ou encore d'enrayement du déclin démographique de la ville de Saint-Étienne et d'affirmation du statut de second pôle de l'aire métropolitaine Lyon -Saint-Étienne ;
- définition de trajectoires possibles d'ici la fin de l'opération d'intérêt national, en analysant les différents enjeux et impacts pour l'État, et en réinterrogeant les fondements qui ont conduit à la création de l'opération d'intérêt national ;
- selon les orientations relatives aux trajectoires de l'OIN ainsi dégagées, réflexions sur les perspectives d'avenir pour l'EPASE (autres interventions possibles, missions sur d'autres territoires, spécialisation sur une thématique particulière, recherche de synergie ou d'optimisation avec les autres partenaires publics et parapublics, fermeture de l'établissement...).

Cependant, compte tenu du fait que les partenaires historiques de l'OIN avaient déjà délibéré favorablement sur le projet partenarial d'aménagement 2021-2032 en novembre 2020 dans le cadre du conseil d'administration de l'EPASE, les objectifs de la mission devaient s'inscrire dans cette nouvelle perspective. Aussi, dans un courrier de la ministre au CGEDD daté du 2 avril 2021, le contenu de la mission était ajusté et il lui était demandé d'envisager les options possibles relatives à l'achèvement de l'OIN après 2027 et au devenir de l'EPASE suivant les axes antérieurement fixés (cf. annexe 1.2).

Les réflexions de la mission s'inscrivent dans le cadre du PPA 2021-2032 en cours de signature et des financements opérationnels contractualisés entre les parties. Dans ce PPA 2021-2032, l'État reste un partenaire majeur pour favoriser le développement équilibré de ce territoire. La volonté d'un renforcement de la polarité de Saint Etienne et de son positionnement métropolitain est réaffirmée.

Dressant un bilan des réalisations opérationnelles de la période 2007-2020, le PPA choisit la poursuite et l'achèvement des grandes opérations d'aménagement engagées au cours de la période antérieure, tout en affirmant une inflexion en faveur des interventions en centre-ville, en particulier dans l'hyper centre.

Pour 2021-2027 le financement des interventions opérationnelles prioritaires figurant dans le PPA à l'horizon 2027 devrait être inscrit dans le prochain contrat de plan Etat-Région (CPER) 2021-2027. Le montant total des financements s'élève à 99,19M€, dont 47% reviennent à l'État, les 53% restant se répartissant entre les collectivités territoriales partenaires (région, département, métropole et ville).

La mission a examiné tout d'abord les résultats et acquis de l'action de l'EPASE (I) et identifié les priorités sur lesquelles mettre l'accent pour la décennie à venir en matière de revitalisation du centre-ville de Saint-Etienne (II). Elle a ensuite porté son attention sur les dynamiques territoriales à plus grande échelle ayant un impact sur la redynamisation du centre de la métropole Stéphanoise (III). En

---

<sup>10</sup> La totalité des collectivités territoriales ne l'avait pas encore signé lors de la conclusion du présent rapport.

dernier lieu la mission a exploré différents scénarios pour l'évolution de l'EPASE à l'horizon de la fin de l'OIN en 2032 (IV).

Enfin, il est rappelé que la nature de la présente mission a été définie sur proposition de l'EPASE et sa tutelle. Qualifiée de « mission d'appui stratégique à l'EPASE », elle ne procède ni d'une expertise ni d'une inspection ou d'un audit<sup>11</sup>. Elle s'entend dès lors comme un appui à la fois à l'EPASE et son directeur général, mais aussi à sa gouvernance et à l'État, au-delà de la seule tutelle. En effet l'efficacité de l'action de l'opérateur d'aménagement, qui n'est pas le seul à agir, n'est pas dissociable du projet de territoire aux différentes échelles auquel il concourt et dépend de la cohérence d'autres mobilisations d'acteurs, notamment dans le champ des responsabilités de l'État.

Dans la logique de l'appui stratégique les questionnements et recommandations de la mission pour renforcer l'efficacité de l'OIN sont présentés afin qu'ils soient partagés, ou au moins, que les points de vue qu'elle exprime soient clarifiés dans leurs contenus et dans leurs fondements.

---

<sup>11</sup> La mission a pris connaissance des résultats des rapports de contrôle de gestion de l'EPASE pour les exercices de 2011 à 2017 de la Chambre régionale des Comptes (avril 2019) et de la mission de vérification de l'EPASE par l'Inspection générale des finances (janvier 2020).

# 1 Un fort impact de l'EPASE dans les secteurs à vocation économique, mais une situation de « milieu du gué » sur le centre-ville

## 1.1 Une intervention de l'EPASE créative et innovante, largement reconnue, élargissant les pratiques traditionnelles de l'aménagement

### 1.1.1 Des opérations d'aménagement urbain qualitatives et pensées globalement

Dès le début de son activité, l'EPASE a utilisé la pratique des accords-cadres de maîtrise d'œuvre urbaine dans une filiation certaine avec la démarche de projet urbain initiée par le ministère de l'Équipement et dans le prolongement de l'atelier projet urbain qui s'est tenu en 2005 à Saint-Etienne dans ce cadre<sup>12</sup>.

Ces accords-cadres viennent traduire ce qu'un rapport de 2004<sup>13</sup> appelait de ses vœux : « un vrai projet urbain », notant que « le document « Saint-Etienne 2015 » [était] un texte de problématique, une réflexion stratégique sur des priorités de l'action en centre-ville, [...] la réunion de projets cohérents ne form[ant] pas forcément une vision stratégique globale, ni un élan fédérateur. L'étape suivante est l'élaboration d'un projet urbain, transcription territoriale d'une philosophie de l'action. Le projet urbain est une stratégie pensée et dessinée de la ville [...] »<sup>14</sup>.

Les réalisations architecturales de bâtiments emblématiques, sous la signature d'architectes de grand renom<sup>15</sup>, ont certes valu « à la ville d'apparaître en bonne place dans les revues d'architecture et d'urbanisme et de trouver une notoriété inédite en matière de régénération urbaine »<sup>16</sup> mais elles restaient cependant implantées au gré des opportunités liées à l'évolution des industries dans un tissu urbain déstructuré. Le projet urbain apparaissait indispensable pour les mettre en cohérence afin d'affermir et d'inscrire la renaissance de Saint-Etienne dans son territoire.

Si ces propos du rapport Pollet s'entendaient à l'échelle plus large de la ville, ils s'appliquent aussi parfaitement aux pièces urbaines de taille significative que constituent les secteurs d'intervention opérationnelle de l'EPASE (Châteaucreux, Manufacture Plaine Achille, Jacquard, Pont de l'Anemonthieu).

La méthode des premiers accords-cadres « a fait ses preuves, car elle permet d'inscrire le travail de l'aménageur dans la durée, et offre la possibilité de relire le projet, avec les retours d'expérience et le

---

<sup>12</sup> Cf. l'ouvrage qui en est tiré -- Construire un projet de ville – Saint-Etienne « in progress » 2007--.

<sup>13</sup> Mission nationale d'expertise du grand projet d'urbanisme et de développement économique de Saint-Etienne, rapport CGPC n°2004-0045-01, André Pollet, Patrick Terroir, François Welhoff, juillet 2004, nommé dans la suite « rapport Pollet »

<sup>14</sup> « Il organise le territoire afin d'en améliorer le fonctionnement, la dynamique économique et culturelle et les relations sociales. Le projet urbain est à la fois cadre de pensée, expression de la volonté politique des élus pour une régénération durable du centre-ville, guide pour l'action, organisant le renforcement de la centralité, le fonctionnement des réseaux, l'embellissement de l'espace public, l'insertion dans les paysages, l'ordonnancement de l'architecture contemporaine et la mise en valeur du patrimoine. » Rapport Pollet.

<sup>15</sup> Norman Foster (Zénith, 2008), Finn Geipel (Cité du design, 2009), Rudy Riciotti (Maison de l'emploi, 2010) ou Manuelle Gautrand (cité des affaires, 2011).

<sup>16</sup> Sociologie de Saint-Etienne, V Béal, N Cauchi-Duval, G Gay, Ch Morel-Journal, V Sala Pala, 2020.

temps d'expérimentation »<sup>17</sup>. A l'issue de leur durée de neuf ans, l'EPASE en a relancé en 2018 de nouveaux sur sept ans<sup>18</sup>, avec des périmètres d'intervention élargis, la réflexion intégrant désormais les liens entre tous les quartiers, pour plus de lisibilité et de cohérence à l'échelle du périmètre d'intervention de l'établissement.<sup>19</sup>

L'EPASE, dans ce cadre d'un travail sur le temps long avec des concepteurs urbains de qualité<sup>20</sup>, a donné toute l'attention nécessaire au traitement des espaces publics, vecteurs essentiels du renouveau de l'image de la ville, dans les liens et continuités qu'ils procurent entre les espaces de la ville comme dans la mise en scène des programmes immobiliers et des équipements publics. Le parc François Mitterrand et ses prolongements en est une illustration exemplaire au sein de la plaine des équipements culturels (Zénith, Comédie, Le Fil, galerie d'art contemporain Ceysson et Benetière), sportifs (piscine, salle omnisports, patinoire) ou économiques (parc des expositions).

En outre, la qualité des espaces publics se nourrit et s'inscrit dans l'identité stéphanoise où « le design fait sens ». « Le design dans les projets d'aménagement de l'EPASE, c'est l'intégrer tant dans la programmation que dans la conception, en le mettant au service de l'usager et en particulier des nouveaux usages urbains. Cela implique :

- de valoriser et rendre cohérentes les interventions artistiques et design dans les programmes ;
- de renforcer la présence visible du design dans la conception des nouveaux espaces urbains ;
- de s'inscrire dans la démarche globale valorisée par la Cité, autour de la question du design d'usages. »<sup>21</sup>.

En 2018 également, l'EPASE a lancé en groupement de commande avec la ville et la métropole une consultation pour un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine pour le centre-ville afin de conforter son attractivité grâce à une intervention globale qui se décline en 3 axes essentiels : les espaces publics, le commerce et l'habitat. Cette démarche permet une approche synthétique à partir de l'hypercentre qui tisse les liens avec les quartiers plus circonscrits d'intervention de l'EPASE (Jacquard, Chappe-Ferdinand-Eden, Saint-Roch).

Enfin, une attention particulière aux usages nourrit les interventions urbaines de l'EPASE. Ainsi dans la dynamique « des expériences de friches culturelles du milieu des années 2000, [... le collectif] de sociologues urbains, d'architectes et de designers autour d'un projet de conception et d'animation d'un espace public temporaire et expérimental [se constitue en 2010 : Carton Plein]. A l'échelle du quartier par des actions éphémères, Carton Plein propose une forme de médiation entre acteurs de l'aménagement et habitants. Cette action a indéniablement contribué à la notoriété nationale acquise par l'EPASE en matière d'urbanisme temporaire »<sup>22</sup>.

Plus récemment, l'EPASE et le collectif Coop/Roch mènent un travail de restructuration progressive du quartier Saint-Roch. Le projet s'appuie sur d'une dynamique collaborative ambitieuse puisqu'un dialogue avec les usagers du quartier a été engagé dès la phase de diagnostic, démarche qui se poursuit

---

<sup>17</sup> Rapport d'activité EPASE 2018.

<sup>18</sup> La durée de 7 ans paraît totalement cohérente en la matière d'aménagement dont il s'agit, nonobstant la durée de quatre ans plus souvent pratiquée de manière générique pour les accords-cadres.

<sup>19</sup> « L'EPASE a profité de la relance de ces accords-cadres des quartiers de Châteaucreux, Pont de l'Âne-Monthieu, Manufacture Plaine-Achille, pour étendre les périmètres de réflexion des futurs maîtres d'œuvre urbains et couvrir ainsi l'intégralité du territoire de compétence de l'établissement, soit 970 hectares. Désormais, avec les périmètres projets élargis, les maîtres d'œuvre urbains sont amenés à mieux considérer les liens entre chaque quartier. » Rapport activité EPASE 2018.

<sup>20</sup> Plusieurs ont été « Grands prix de l'urbanisme ».

<sup>21</sup> Rapport d'activité EPASE 2018.

<sup>22</sup> Sociologie de Saint-Etienne, V Béal, N Cauchi-Duval, G Gay, Ch Morel-Journal, V Sala Pala, 2020.

en phase opérationnelle<sup>23</sup>. Dans ce cadre, la première opération de requalification d'espace public a été livrée en 2020 (le réaménagement de la place Saint-Roch), dont les usages ont été testés avec les habitants dans le cadre d'expérimentations et d'ateliers<sup>24</sup>.

De même au sein de l'opération Chappe-Ferdinand, un diagnostic des usages a été mené en 2019 sur une friche urbaine avec « Le sens de la ville », les associations locales Rues du développement durable et l'Amicale Laïque du Crêt de Roc. « Cette démarche a permis de voir comment les dynamiques locales en place peuvent alimenter la programmation d'un projet urbain sur un espace considéré comme un « no man's land ». Elle s'est notamment concrétisée par l'activation de la friche par un collectif d'habitants, « La petite campagne ». Ce nouvel espace apporte aujourd'hui du lien social entre les habitants »<sup>25</sup>.

### **1.1.2 Au-delà de l'action d'aménageur, l'EPASE opérateur immobilier innovant**

L'EPASE, dans le prolongement de son intervention comme aménageur urbain, se mobilise directement dans l'action immobilière de régénération tant dans le champ économique que résidentiel. Cette implication originale et innovante est indispensable pour conforter les actions de renouvellement urbain de l'établissement en l'absence d'acteurs économiques susceptibles d'intervenir en régénération immobilière compte tenu des caractéristiques socio-économiques très atypiques de Saint-Etienne en la matière<sup>26</sup>.

Ainsi, dans ce contexte très spécifique stéphanois, les métiers de l'EPASE ont évolué ; le métier premier d'aménageur s'est élargi et enrichi du métier de promoteur, puis de celui de gestionnaire de biens. Il est un des rares EPA à l'avoir fait et à s'être doté des compétences pour cela. Ainsi, l'EPASE a réalisé, dès son origine, des opérations de construction en VEFA<sup>27</sup> dans le cadre de la restructuration immobilière de la Manufacture d'armes, ou en VIR<sup>28</sup> dans le cadre d'une restructuration de 18 logements dans le quartier Jacquard. Il assure la gestion immobilière d'un patrimoine bâti (bureaux, logements, commerces). Il a créé une première filiale (SCI Manufacture de Saint-Etienne) pour le portage immobilier de bureaux/activités dans la Manufacture d'armes et une seconde filiale en 2020 (SAS SORAPI) pour le portage de commerces dans l'hypercentre.

#### *1.1.2.1 En matière de (re)développement économique*

En appui au développement économique, l'EPASE, au titre de son rôle premier d'aménageur, offre par la vente de charges foncières, du foncier aménagé aux entreprises, qu'elles soient tertiaires ou d'activités : à Châteaucreux, l'EcoQuartier d'affaires stéphanois, ou sur Pont de l'Ane-Monthieu en commerces (Steel) et activités. Mais surtout, au-delà de cette activité traditionnelle d'aménageur, l'EPASE concourt également au déploiement d'activités d'innovation et de recherche développement en s'impliquant directement, et de manière originale, dans le portage d'un immobilier spécifique d'activité, sur le site de l'ancienne Manufacture d'armes.

L'EPASE s'est associé avec la Banque des Territoires pour porter des projets de reconversion sur le site de la Manufacture pour créer une Société civile immobilière (SCI). Le projet immobilier s'est réalisé par tranches avec une première livraison en 2015 ; puis fin 2018, la totalité des locaux de l'Imprimerie

---

<sup>23</sup> Rapport d'activité EPASE 2019.

<sup>24</sup> Rapport d'activité EPASE 2020.

<sup>25</sup> Rapport d'activité EPASE 2019.

<sup>26</sup> Il n'est ici pas tenu compte des acteurs économiques produisant de la rénovation « bas de gamme ».

<sup>27</sup> Vente en l'état futur d'achèvement.

<sup>28</sup> Vente d'immeuble à rénover.

et de la Grande Usine Créative dédiés à l'accueil d'entreprises créatives et innovantes a été commercialisée. Installée à la place de l'ancienne usine de mécanique de la Manufacture, elle héberge deux acteurs majeurs de l'économie stéphanoise : l'hôtel d'entreprises de la FrenchTech développée par Saint-Étienne Métropole et le « Village by CA », dispositif d'accélérateur de startups porté par le Crédit Agricole Loire et Haute-Loire. Fort de ce succès, des travaux d'extension ont été engagés en 2019, par la réhabilitation des bâtiments ouest en livrant en 2020 1 500 m<sup>2</sup> supplémentaires, sous forme de bureaux ou de lofts, ateliers innovants et modulables.

Sur l'autre registre du développement économique, à savoir le tissu commercial du centre-ville, l'EPASE s'investit également dans le portage et la gestion immobilière.

La nécessité de renforcer la dynamique commerciale est au cœur de la stratégie de reconquête de l'attractivité du centre-ville grâce à un plan d'actions qui vise à agir conjointement d'une part, sur la commercialité en travaillant sur l'accessibilité, la signalétique, l'identité design, le parcours client ou encore le confort des espaces publics, et d'autre part, sur l'offre commerciale en combinant stratégie immobilière et de commercialisation. L'un des enjeux de l'intervention sur les rez-de-chaussée commerciaux est de pouvoir agir sur les locaux vacants ou « peu qualitatifs » afin d'accueillir de nouvelles enseignes et des commerces indépendants, qui participeront à un regain d'attractivité.

La création d'une structure de portage de locaux commerciaux sous forme de foncière vise donc à maintenir le périmètre du cœur marchand actuel et, à moyen terme, profiter de l'effet levier initié pour étendre son périmètre. Sa vocation est de porter le foncier acquis et remis en état par l'EPASE, pour le commercialiser selon un plan de marchandisage défini. La foncière commerciale est détenue majoritairement par l'EPASE (51 %), avec la Banque des Territoires (24 %), le Crédit Agricole Loire et Haute Loire (15 %) et la Caisse d'Épargne Loire Drôme Ardèche (10 %). Ce nouvel outil est maintenant opérationnel : fin 2020, la première Assemblée Générale a permis de valider son plan d'affaires.

### *1.1.2.2 En matière de requalification résidentielle*

L'intervention de l'EPASE dans les quartiers anciens du centre-ville s'opère de manière globale et complète. Ainsi l'intervention sur l'habitat est couplée à une requalification de l'espace public, et inversement l'amélioration de l'espace public de la rue est accompagnée d'une intervention visant l'ensemble des adresses qui la borde. Pour y parvenir l'EPASE déploie toute la gradation des dispositifs d'intervention, du plus incitatif au plus coercitif, du plus privé au plus appuyé sur les prérogatives de puissance publique.

Les OPAH-RU reposent sur la base de la connaissance fine de l'habitat à requalifier constituée grâce aux équipes d'animation, que l'EPASE a intégré en régie dans la nouvelle OPAH multisite opérationnelle depuis 2020, de façon à privilégier encore davantage les « circuits courts » de relation avec les propriétaires. Cette animation permet en premier lieu de développer une forte incitation aux travaux par les propriétaires, grâce aux subventions de l'ANAH, soit sur le logement, soit sur les parties communes quand la copropriété est en capacité de décider ces travaux. Dans le cas contraire, l'EPASE s'attache à entrer dans la copropriété et à obtenir un vote favorable de remise en état des parties communes. L'EPASE a également recours à l'ORI<sup>29</sup> qui permet de poser une obligation de travaux, sanctionnée, à défaut de réalisation par les propriétaires eux-mêmes, par l'expropriation, l'EPASE prenant alors la main pour effectuer les travaux lui-même. Dans ce cas, il porte le bien, dans le cadre du dispositif du DC2I<sup>30</sup>, pour le louer et le vendre à terme.

Enfin, pour compléter l'intervention de requalification urbaine, dans le cadre de la nouvelle OPAH-RU, l'EPASE mène une expérimentation de réactivation des rez-de-chaussée dans les secteurs Jacquard et

---

<sup>29</sup> Opération de restauration immobilière.

<sup>30</sup> Dispositif coordonné d'intervention immobilière.

Chappe-Ferdinand-Eden. Le parti pris consiste à imaginer et inventer les solutions adaptées (il n'y a pas de recette type) pour redynamiser ces locaux, en apportant pour chacun une réponse appropriée. Leur réactivation se fera au regard des usages attendus. Sur le modèle de ce qui a été fait à Saint-Roch avec l'association Rues du Développement Durable, la méthode de travail favorisera le dialogue avec les usagers du quartier pour imaginer avec eux les projets possibles<sup>31</sup>.

L'EPASE poursuit une double stratégie d'une part, de remise en commercialité des locaux, lorsqu'elle sera jugée possible et pertinente (cf. point précédent), et d'autre part, de recherche d'une seconde vie et de nouveaux usages : espaces mutualisés, services résidentiels... des fonctions qui restent à imaginer avec les associations et les habitants.

### **1.1.3 Un impact significatif sur l'image de Saint-Etienne**

L'action de l'EPASE, qualitative et innovante, est indéniablement porteuse d'un effet d'entraînement. Par l'effet de « reconquête visuelle » ou « d'effet vitrine » de nouveaux espaces urbains situés dans des lieux stratégiques –devant la gare TGV, à l'interface des grands équipements culturels et sportifs métropolitains, à l'entrée de ville depuis Lyon-, l'EPASE fait la démonstration que les marques de déshérence ne sont pas une fatalité, et surtout qu'elles peuvent se résorber sur un temps court.

L'EPASE amène un nouveau souffle, porte un regard décalé, développe des approches innovantes et ambitieuses : les appréciations portées lors des entretiens menés par la mission convergent, constatant également que l'EPASE, de par ses statuts et son positionnement, dispose de capacités d'initiative et d'expérimentation sans équivalent parmi les acteurs locaux.

Cette exemplarité se constate non seulement dans les résultats en matière d'usages urbains, mais également sur la manière de faire. La capacité ensemblière mobilisée par l'EPASE pour aborder les questions de manière globale mettant en lien les actions segmentées fait également démonstration ; la référence qu'il installe ainsi dans le paysage institutionnel tire l'ensemble des acteurs vers le haut.

La pratique récente de constituer un groupement de commande avec la ville et la métropole pour la maîtrise d'œuvre urbaine de l'intervention sur le centre-ville (cf. supra) contribue également à produire des effets d'entraînement vers la qualité des opérateurs traditionnels de l'aménagement.

L'action de l'EPASE est ainsi reconnue comme ouvrant la voie à une dynamique d'ensemble, et semble en être une condition indispensable. Des frémissements de renouveau sont perceptibles, même si la situation reste très variable d'un lieu à l'autre. Ce qui apparaît comme faiblesse peut devenir une opportunité ; il en est tout particulièrement ainsi du prix de l'immobilier, le plus faible des grandes villes françaises.

La renaissance se gagnant sur le temps long, comment dès lors sur ces premiers acquis, poursuivre et intensifier l'action pour obtenir des effets de seuil, des effets de réenclenchement d'une dynamique qui s'autoalimente ? Après les 14 premières années d'amorçage du renouveau, l'enjeu de la décennie qui s'ouvre consiste non seulement à continuer l'action opérationnelle dans le cadre du PPA 2021-2032 qui vient d'être approuvé, mais surtout à s'attacher à la cibler plus finement et à mieux la mesurer et la piloter.

---

<sup>31</sup> Rues du Développement Durable, membre du collectif Coop/ Roch, a été sollicité par l'EPASE dans le but de réactiver les rez-de-chaussée vacants de Saint-Roch. L'association a accompagné des porteurs de projets alternatifs, socialement ancrés sur le territoire et participant au développement du quartier.

## 1.2 Le renouveau du centre-ville, une priorité opérationnelle ambiguë

### 1.2.1 Une tension entre redressement du centre-ville et redéveloppement économique de Saint-Etienne

Les contributions fondatrices au grand projet de redynamisation de Saint-Etienne ont affiché en premier lieu le « renouvellement urbain massif et rapide du logement en centre-ville » (rapport Pollet) et les objectifs « d'affirmer le renouvellement résidentiel du centre-ville et développer des fonctions de centralité d'agglomération, en particulier retrouver une dynamique commerciale dont le centre-ville serait le moteur [...] : la renaissance du centre-ville » (feuille de route EPASE).

Le second objectif énoncé portait sur le « redéveloppement économique » (rapport Pollet) consistant à « réorienter l'économie stéphanoise vers les secteurs à plus forte valeur ajoutée en privilégiant les activités industrielles et tertiaires fondées sur la recherche et l'innovation (design, optique, mécanique, eau...), ce programme se traduit[ant] notamment par la mise en œuvre d'un pôle tertiaire à Châteaueux » (feuille de route EPASE).

Ce double objectif se décline en priorités d'intervention opérationnelle de l'EPASE. Les orientations que l'établissement a posées à sa création<sup>32</sup> plaçaient en tête « la renaissance du centre-ville [...] à un double niveau, celui de l'attractivité résidentielle et celui du renforcement de l'armature commerciale ». Venaient ensuite le « quartier d'affaires de Châteaueux », « Manufacture-Plaine Achille, recomposition d'un quartier autour des grands équipements », « Pont de l'Ane, entrée est de la ville », et enfin le « site Couriot, un parc relié à la ville ».

Cependant, en novembre 2007, la première phase du projet correspondant à la période du contrat de projets État-Région 2007-2013 comprenait « les priorités suivantes :

- La montée en puissance du principal quartier d'affaires de l'agglomération, à Châteaueux,
- L'aménagement du cluster créatif de Saint-Etienne sur le site de l'ancienne Manufacture d'armes et de la Plaine des Parcs,
- La reconquête de l'attractivité résidentielle des quartiers anciens du centre [...],
- La poursuite de la transformation de l'hypercentre de Saint-Etienne (nouveaux espaces publics, redynamisation commerciale, Parc Couriot) [...]
- La requalification urbaine et commerciale de l'entrée de ville à Pont de l'Ane »<sup>33</sup>

Puis, en vue de la préparation de la deuxième phase opérationnelle 2015-2020, le Projet stratégique opérationnel (PSO) de l'EPASE récapitule les « opérations engagées à poursuivre » dans l'ordre suivant : Châteaueux, Manufacture Plaine Achille, Pont de l'Ane-Monthieu, l'habitat ancien (Jacquard et Chappe-Ferdinand), avant d'élargir à « des interventions nouvelles pour le centre-ville » : Châteaueux nord, Saint-Roch, dynamiser le commerce de centre-ville, Loubet-Comédie, Viaduc. Il est à noter que les Orientations stratégique de l'État (OSE) telles que retranscrites dans le PSO infléchissaient elles-mêmes l'ordre des priorités : la requalification du centre-ville devient un objectif opérationnel complémentaire, et la reconquête de son attractivité commerciale constitue la dernière priorité opérationnelle de l'État.

---

<sup>32</sup> Conseil d'administration du 20 avril 2017.

<sup>33</sup> Convention financière 2007-2013.

Enfin, le PPA 2021-2032 lui-même organise le plan d'action de l'EPA sur « trois ordres d'intervention :

- D'abord, les grandes opérations d'aménagement [qui] visent à repositionner l'attractivité économique du territoire stéphanois [...] sur les secteurs de Pont de l'Ane-Monthieu, de Châteaucreux et de Manufacture Plaine Achille, en développant une offre immobilière et adaptée aux cibles économiques visées.
- Ensuite, les opérations d'aménagement menées dans le centre-ville [qui] doivent permettre de conforter le rééquilibrage démographique de Saint-Etienne [...] par une requalification accrue des quartiers anciens dégradés du centre-ville (Jacquard-Viaduc, Chappe Ferdinand-Eden, Saint-Roch-Charité, Cœur d'Histoire).
- Enfin, le renforcement de la dynamique commerciale en cœur de ville [qui] se traduit nécessairement par le développement d'opérations majeures et une action sur l'immobilier commercial dans l'hypercentre de Saint-Etienne. »

Ce glissement vers les « grandes » opérations d'aménagement qui vient entamer la priorité du renouveau du centre ancien, se traduit concrètement dans l'affectation des financements publics d'équilibre apportés à la grande opération d'urbanisme de Saint-Etienne sur les deux premières périodes contractuelles 2007-2014 et 2015-2020<sup>34</sup> :

	feuille route		
	prévision	exécuté	exécuté
	2007-2013	2007-2014	2007-2020
Centre-ville + hab ancien	48%	28%	38%
Châteaucreux	28%	18%	15%
Manufacture PA	10%	33%	30%
Pont de l'Ane Monthieu	13%	21%	16%

Ainsi, en référence aux projections initiales de la feuille de route de 2006 élaborée par la préfiguration, Manufacture Plaine Achille triple sa part, Pont de l'Ane Monthieu l'augmente également mais dans une moindre mesure, et le centre-ville/habitat ancien se réduit significativement, tout comme Châteaucreux.

L'enjeu de restaurer l'image industrielle et de contribuer au redressement économique de la ville-centre a pris le pas en termes financiers lors des deux premiers contrats de plan de l'action de l'EPASE.

### **1.2.2 Un faisceau de facteurs explicatifs d'un glissement au détriment du centre ancien**

Tout d'abord, comme pour tout nouveau projet s'initiant sur un territoire déjà construit, le projet ne part pas d'une page blanche, prend en compte les « coups partis » porteurs de dynamique et les incorpore. En l'occurrence, le projet de Châteaucreux préexistait avec des premières constructions initiées (immeuble Green de Manuelle Gautrand, nouveau siège de Casino) ; de même sur la Manufacture le projet de la Cité du Design avait amorcé le renouveau ; enfin sur Pont de l'Ane Monthieu, les intentions de Casino de réaliser un grand équipement commercial d'un genre nouveau avaient largement initié la préparation d'une intervention lourde sur ce grand secteur de friches industrielles en entrée de ville.

<sup>34</sup> Calculs basés sur les chiffres du PPA.

La difficulté opérationnelle pour conduire le renouveau urbain recherché n'était pas non plus de même nature entre ces secteurs de déprise industrielle et le centre ancien. Les choix de priorisation de l'action au moment du démarrage ont été assez naturellement de privilégier les transformations rapides de façon à marquer le changement d'image. Les résultats sont là (cf. *supra*) et ces choix apparaissent légitimes.

La déprise du centre ancien, quant à elle, présentait et présente toujours, un caractère extrêmement massif ne serait-ce que quantitativement, et les opérations de restauration de l'habitat ancien sont par nature particulièrement longues à réaliser. L'enjeu a dès lors été de limiter les secteurs d'intervention, au risque qu'ils apparaissent d'une modestie hors d'échelle face à l'ampleur des problèmes, afin d'obtenir assez vite des résultats perceptibles.

Au moment de la validation du PSO 2015-2020, la tutelle financière a d'ailleurs renouvelé sa position de ne pas s'éparpiller et gérer au mieux les financements, indépendamment d'une stratégie d'ensemble de redressement dans une logique de territoire.

Mais probablement de façon plus fondamentale, le centre ancien était également « couvert » par une autre politique de l'État, le PNRU<sup>35</sup> lancé quelques années auparavant et qui concernait directement deux quartiers du centre ancien inclus dans le périmètre de l'EPASE : Tarentaize-Beaubrun-Séverine et Crêt de Roc. Le rapport Pollet avait proposé que l'EPASE, dans un souci de cohérence de traitement du centre ancien, prenne également en charge la mise en œuvre de cet autre programme<sup>36</sup>. Au moment de la création effective de l'EPASE, le choix de la ville, acté par l'État, a été de faire intervenir l'EPASE complémentirement, en dehors du champ du PNRU, la ville y gardant son rôle de maître d'ouvrage, même si les interventions étaient de même nature. De fait l'EPASE a été mis dans une sorte de logique de mandat, le cantonnant à des interventions partielles, sans qu'il puisse déployer un rôle plus stratégique d'ensemble à l'échelle du centre ancien.

A l'inverse, sur les « grandes opérations d'aménagement », le champ lui a été laissé plus libre d'une intervention globale d'aménagement, lui permettant d'agir dans son cœur de métier, avec moins de complexité dans le jeu des acteurs. C'est ce qui lui a permis d'aller vite pour démontrer la possibilité d'un changement d'image rapide.

À cet égard la position de Saint-Etienne pour le centre-ville n'a pas beaucoup changé, l'orientation restant toujours de faire converger le maximum d'initiatives d'origine différentes pour créer des effets d'addition et de cumul, qu'elles soient soutenues par les programmes publics nationaux et locaux ou par le secteur privé. Cependant cette juxtaposition ne fait pas pour autant système et l'addition d'opérations ne fait pas forcément projet.

Ici s'illustre la fragmentation des systèmes politiques et techniques, fonctionnant en silos, qui conduit à saisir les opportunités sans organisation de la cohérence entre elles et sans approche stratégique d'ensemble que nécessite le temps long de l'aménagement. Cette situation a été soulignée de manière récurrente dans les propos tenus à la mission lors de ses entretiens. L'EPASE, également partie de cet écosystème de fragmentation, n'est de son côté pas toujours ouvert au partage, participant aussi à la spécialisation des outils agissant indépendamment des uns des autres en traçant des « sillons parallèles ».

La réalité des responsabilités politiques joue en défaveur d'une intervention plus structurante de l'EPASE au centre de Saint-Etienne du fait de l'enjeu très stratégique pour la vie municipale que constitue le centre-ville et la complexité qui en découle pour la mairie de partager les rôles, même très partiellement, avec un outil de l'État. L'établissement, par ses approches innovantes, agiles et rapides,

---

<sup>35</sup> Programme national de rénovation urbaine.

<sup>36</sup> Le Projet de rénovation urbaine de Saint-Etienne prévoyait également des interventions sur les deux grands quartiers d'habitat social extérieurs au centre-ville (Montreynaud et Montchovet) qui n'étaient pas concernés par cette réflexion.

a pu aussi en son temps brusquer et crisper la ville et ses services dans une posture qui a pu être perçue comme donneuse de leçons.

Enfin, au moment de la montée en puissance de l'EPASE à l'occasion de la mise en œuvre de sa première feuille de route opérationnelle 2007-2014, le nouveau maire a fortement mis l'accent sur le développement économique de Saint-Etienne plutôt que sur le redressement du centre ancien.

## 2 Pour la période 2021-2032, recentrer une stratégie d'action au bénéfice du centre-ville, mesurée, pilotée et articulée

La stratégie d'amorçage rapide était la bonne : l'émergence du renouveau est là pour le prouver (cf. *supra*). S'appuyant sur ces premiers acquis, le PPA 2021-2032 a vocation à poursuivre et approfondir le redressement dans l'approche qualitative de renouveau urbain développée par l'EPASE.

Relevant les propos nettement convergents des acteurs qu'elle a rencontrés, la mission considère cependant que la priorité de la décennie qui s'ouvre devra se porter sur le centre ancien et confirme l'inflexion nécessaire au profit de ce dernier qu'esquisse le PPA 2021-2032.

### 2.1 La requalification de l'habitat ancien du centre-ville

#### 2.1.1 Un enjeu de taille, mal documenté

En termes d'objectifs, les deux rapports fondateurs (Pollet et préfiguration) font état d'une évaluation de l'intervention sur l'habitat du centre ancien selon les estimations suivantes : 5 000 logements à démolir, 4 000 à reconstruire et 2 000 à restructurer lourdement. Même si ces évaluations portaient sur le centre ancien dans sa globalité, et pas seulement dans le champ d'intervention de l'EPASE, la comparaison des réalisations à ces objectifs appelle néanmoins un ensemble de questions.

Ces objectifs ont certes été affirmés il y a maintenant plus de 15 ans. Mais même si leur origine ne paraît pas documentée et s'ils ne constituent pas une référence précise, comparée à ces chiffres, l'action de requalification menée par l'EPASE jusqu'à présent reste très modeste.

Ce constat brut soulève une double question stratégique :

- Quelle serait la masse critique de réhabilitation/rénovation résidentielle à atteindre pour obtenir de vrais effets de seuil et d'entraînement à l'échelle du centre-ville, entendu comme l'intérieur du boulevard urbain ?
- Compte tenu des intervenants multiples sur le centre ancien (la ville, Cap Métropole, l'EPASE), comment s'organise les complémentarités et synergies entre eux pour y parvenir, et quelle serait la part de l'EPASE ? La ville fait en particulier état de 3 000 logements rénovés dans le parc privé, mais où se situent-ils dans Saint-Etienne ?

Ces deux questions stratégiques supposent cependant pour y répondre que quels que soient les opérateurs et leur donneur d'ordre, il existe une gouvernance d'ensemble à l'échelle du centre ancien dans sa globalité qui fixe des objectifs d'intervention et coordonne les stratégies d'action en s'appuyant sur :

- une connaissance complète de l'état du parc ancien : combien de logements, par catégories de qualité, combien de logements vacants, etc ;
- et des outils communs et partagés de suivi de l'action.

En particulier, il est évoqué à plusieurs reprises dans les rapports fondateurs la nécessité d'aérer le tissu ancien, très serré, pour lui redonner une qualité résidentielle pouvant constituer une offre alternative au résidentiel périphérique. On peut lire que la municipalité mène depuis 2014 un programme tranché qui s'appuie notamment sur une « politique volontariste de démolitions »<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Sociologie de Saint-Etienne, V Béal, N Cauchi-Duval, G Gay, Ch Morel-Journal, V Sala Pala, 2020.

L'action en matière de démolition dans le centre-ville mériterait d'y être intégrée pour une connaissance globale.

Pour être complète l'observation fine de l'habitat ancien à l'échelle du centre-ville devrait prendre en compte les quatre niveaux qui font la qualité de l'habitat : le logement, les parties communes, le rez-de-chaussée sur rue et l'espace public qui le dessert (qualité de traitement, taille, etc.).

**Recommandation 1. Constituer entre la ville, la métropole et l'EPASE une connaissance partagée de l'habitat ancien du centre-ville, du logement à l'espace public.**

Cette recommandation s'adresse à la gouvernance de l'EPASE en tant qu'elle vise la mise en commun d'une intelligence partagée de l'habitat ancien du centre-ville par l'ensemble des acteurs publics permettant de raisonner une stratégie d'ensemble, l'EPASE n'étant pas le seul acteur à agir.

Cette approche permettrait aux acteurs, pris et mobilisés par l'action opérationnelle immédiate avec très peu de temps de recul, de faire des points d'étape (où en est-on ?) et de définir les stratégies d'action (comment ordonne-t-on et concentre-t-on les interventions multiples ?).

La mobilisation d'une agence d'urbanisme, ici EPURES, paraît naturelle pour porter un tel observatoire.

### **2.1.2 Le PPA 2021-2032, annonciateur du renforcement de l'action sur l'habitat ancien, qui reste à piloter**

Le nouveau PPA annonce un redéploiement des financements d'équilibre contractualisés vers le centre ancien :

	feuille route			exécuté +	exécuté +
	prévision	exécuté	exécuté	prév 21-27	prév PPA
	2007-2013	2007-2014	2007-2020	2007-2027	2007-2032
Centre-ville + hab ancien	48%	28%	38%	47%	46%
Chateauxreux	28%	18%	15%	13%	15%
Manufacture PA	10%	33%	30%	22%	20%
Pont de l'Ane Monthieu	13%	21%	16%	18%	19%

Ainsi, le centre ancien bénéficierait de quasiment la moitié des financements publics d'équilibre, même si Pont de l'Ane-Monthieu reste au même niveau que dans les deux premières périodes, Manufacture Plaine Achille reprenant une part plus modeste mais qui reste encore élevée.

Les données physiques associées à ces enveloppes financières, telles que récapitulées dans le PPA, donnent des indications à la fois sur les résultats quantitatifs obtenus lors des deux premières périodes, et sur ceux qui sont visés pour les deux suivantes de la durée du PPA :

	2007-2020 réalisé		2021-2032 prévisions	
	logements	commerces	logements	commerces
	(nb)	(m <sup>2</sup> )	(nb)	(m <sup>2</sup> )
centre-ville en neuf	34	0	124	1000
centre-ville en RI	208	163	345	459
OPAH-RU	892		882	

Ainsi, aussi présente et perceptible que soit l'action de requalification menée par l'EPASE sur les sites où il est intervenu, celle-ci paraît néanmoins circonscrite et ponctuelle à l'échelle du centre-ville, avec 200 logements en restauration immobilière. Le PPA affiche en perspective d'action moins qu'un doublement du rythme, ce qui reste très modeste.

Des documents plus récents produits par l'EPASE viennent cependant nuancer ce constat du nombre de logements construits ou rénovés en centre-ville entre 2007 et 2020, même s'ils comportent des différences significatives suivant les documents auxquels on se réfère. Le rapprochement de plusieurs documents élaborés dans l'intervalle de temps d'une grosse année sur 2020-2021 montre en effet une certaine difficulté à mesurer quantitativement l'intervention de l'établissement en matière d'amélioration de l'habitat ancien. Il s'agit :

- du projet partenarial d'aménagement 2021-2032 ;
- de l'observatoire de l'aménagement durable présenté au CA de novembre 2020 ;
- du bilan du plan prévisionnel d'aménagement du PSO 2015-2020 daté de juin 2021.

2007-2020 réalisé	PPA	observatoire	bilan PSO	bilan
	2021-2032	AD	bilan PSO	ANAH
	nov 2020	nov 2020	juin 2021	sept 2021
	logements	logements	logements	logements
	(nb)	(nb)	(nb)	(nb)
centre-ville en neuf	34	34	34	
centre ville OPAH RU	892	279	1397	335
centre-ville en RI	208	109	121	285

Ainsi les actions incitatives (OPAH-RU) concernent des décomptes allant du simple au quadruple, tandis que les actions coercitives (ORI) sont quasiment divisées par deux. La récapitulation des données issues de ces trois documents est complétée dans le tableau par le bilan établi par la Direction départementale des territoires (DDT) sur la base des consommations de crédit en déclinaison des différents dispositifs mis en place par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) qui montre une action incitative qui reste très modeste mais une intervention coercitive au résultat plus marqué.

Ces chiffres ne convergent pas pour de multiples raisons qu'il conviendrait d'analyser plus précisément :

- des temporalités différentes ;
- des logements livrés, ou en cours de travaux, voire en étude ;
- une récapitulation selon les dispositifs de financement de l'ANAH, tout en éliminant les doubles comptes ;

- un classement suivant la nature de l'activité « commerciale » de l'EPASE : cession, participations, en location ;
- le dénombrement physique : parties privatives, parties communes.

**Recommandation 2. Mettre en place, en partage avec les partenaires financeurs, un système de décompte fiable des logements améliorés et de suivi commun de la mobilisation des financements correspondants.**

## 2.2 Le retour de l'attractivité commerciale du centre-ville métropolitain

Le dynamisme commercial du centre ancien est de manière récurrente cité comme un enjeu déterminant pour l'attractivité du centre-ville. La feuille de route élaborée par la préfiguration de l'EPASE insistait : « la renaissance du centre-ville passe aussi par la revitalisation de son armature commerciale aujourd'hui insuffisamment développée et structurée. Cette armature doit disposer d'un pôle commercial en cœur de ville [...] qui pourrait se situer près de la place des Ursules. [...] L'étude commerciale conseille [en outre] aux acteurs publics stéphanois de limiter l'offre nouvelle à un seul pôle en centre-ville et de veiller à ce que le repositionnement du pôle périphérique de l'entrée est ne vienne pas concurrencer le centre-ville. [...] L'EPASE a vocation à accompagner la création de ce pôle commercial. [...] Il développera en outre une action foncière ciblée sur les rez-de-chaussée commerciaux identifiés comme stratégiques dans le changement d'image du cœur commerçant de la ville. »

Dans la foulée, le premier conseil d'administration de l'EPASE adoptait ces mêmes orientations. Plus tard le PSO de l'EPASE insistait en 2014 sur le manque crucial de surfaces commerciales de plus de 300 m<sup>2</sup> permettant d'accueillir des enseignes « locomotives ».

Néanmoins on constate que l'intervention de l'EPASE jusqu'à présent, telle que relevée dans le PPA 2021-2032 paraît faible, même si elle est réévaluée dans le bilan du PSO effectué plus récemment :

2007-2020 réalisé	PPA	bilan PSO
	2021-2032 nov 2020	juin 2021
	commerces	commerces
	(m <sup>2</sup> )	(m <sup>2</sup> )
centre-ville en neuf	0	1000
centre-ville en rénovation	163	587

Pour l'avenir, si le PPA affiche en la matière des objectifs qui restent dans la continuité, le contexte du plan de relance vient cependant apporter une très nette démultiplication du rythme projeté de rénovation du commerce en passant de près de 500 m<sup>2</sup> à plus de 7 000 m<sup>2</sup> :

	2021-2032 prévisions	PPA 2021-2032	plan de relance 2021
		commerces	commerces
		(m <sup>2</sup> )	(m <sup>2</sup> )
	centre-ville en neuf	1000	1000
	centre-ville en rénovation	459	7154

Cette action démultipliée, grâce à la foncière commerciale, permettra de traiter quantitativement une armature de fonds de commerces aux cellules inadaptées. Elle permettra également à l'EPASE de mettre en œuvre concrètement son intention de travailler sur le centre ancien en même temps et en complémentarité du développement commercial de Pont de l'Ane-Monthieu (Steel) ; l'EPASE rappelle à ce titre que les formats développés dans ce nouveau centre commercial ne sont pas en concurrence avec ceux du centre-ville<sup>38</sup>.

Si l'intensification de l'action de requalification commerciale envisagée grâce au plan de relance ira dans le bon sens, il conviendrait cependant de construire une stratégie à l'échelle du cœur métropolitain. Il semblerait en effet que certaines stratégies des acteurs commerciaux eux-mêmes conduisent à dédoubler dans la proche périphérie certains de leurs points de vente, en concurrence directe avec la chalandise du centre-ville. L'observation de l'armature commerciale et de ses évolutions à cette échelle du cœur métropolitain serait très utile.

Cette observation permettrait d'une part d'organiser les régulations nécessaires dans le cadre du document d'aménagement commercial<sup>39</sup>, y compris par les acteurs économiques commerciaux directement concernés, et d'autre part, de mieux cerner l'intensité de l'action commerciale en centre-ville en termes de « masse critique ».

Comme pour la question de l'habitat ancien, le statut d'EPURES et sa distance à l'opérationnel seront précieux.

***Recommandation 3. Mettre en place entre la ville, la métropole et l'EPASE une observation partagée de l'armature commerciale et de son évolution dans le cœur métropolitain.***

## 2.3 Un marché du logement totalement déséquilibré

Les caractéristiques du logement à Saint-Etienne présentent un très grand décalage avec sa périphérie proche. Ainsi sur Saint-Etienne la part des appartements atteint 88 % par rapport aux maisons, tandis que dans les agglomérations de Loire Forez, de Forez Est et des Monts du Pilat, elle est en proportion quasi inverse avoisinant les 20 %. Corrélativement la part des propriétaires est également inversée : de 40 % à Saint Etienne à plus de 70 % dans ces agglomérations périphériques. Si l'ancienneté dans le logement ne diffère pas au sein de ces agglomérations du sud-Loire (20 années pour les propriétaires et autour de 7-8 ans pour les locataires), la dissymétrie des parcs conduit à une rotation des populations résidentes nettement supérieure à Saint-Etienne<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Ce qui ne serait pas le cas de la galerie commerciale rénovée de Casino.

<sup>39</sup> Document d'aménagement artisanal et commercial de la loi ELAN (DAAC), dorénavant document d'aménagement artisanal, commercial et logistique depuis la loi Climat et Résilience (DAACL).

<sup>40</sup> Chiffres issus des dossiers complets de l'INSEE parus en septembre 2021, récapitulant la situation de 2018.

Cette structuration du parc à l'échelle de Saint-Etienne et de ses périphéries périurbaines et rurales est issue de décennies d'étalement urbain, « dont la consommation d'espace [a été] inversement proportionnelle à la dynamique démographique, comme si la ville se diluait dans ses périphéries »<sup>41</sup>. Cet étalement s'est vu aussi facilité par le réseau d'infrastructures routière ligériennes constamment amélioré par les investissements du département de la Loire.

Le résultat est qu'aujourd'hui, dans une proximité qu'on ne retrouve pas dans les autres métropoles avec des temps de déplacement plus confortables, l'accès à la maison est largement favorisé tandis que le centre-ville de Saint-Etienne reste marqué par des rues « au gabarit étriqué [dû] au refus de la bourgeoisie rubanière de sacrifier des terrains constructibles au profit de l'espace public jugé inutile »<sup>42</sup>. À cela s'ajoutent la quantité de logements vides (plusieurs milliers)<sup>43</sup> et celle de logements de qualité très médiocre (plus du millier en classe 7 ou 8)<sup>44</sup><sup>45</sup>.

Cette structuration du parc ne fait que renforcer la fuite des catégories intermédiaires, spécialisant le centre dans l'accueil d'une très petite minorité très aisée, toujours présente, et de populations modestes voire très modestes.

L'ensemble de ces facteurs, d'ordre urbain et sociodémographique, font peser sur Saint-Etienne un manque d'attractivité très spécifique par rapport à son hinterland proche et accessible, et ce d'une manière très marquée et singulière par rapport aux autres métropoles. La grande difficulté à faire venir les promoteurs, constatée par l'EPASE, en témoigne, même si certains infléchissements commencent à se faire sentir, et même si un marché de niche existe encore sur des produits immobiliers d'exception.

En outre, le prix très compétitif de l'ancien génère une activité soutenue de marchands de biens consistant à acheter des immeubles entiers pour les revendre à la découpe après une rénovation minimale et peu qualitative. Cette activité, peu mesurée et encadrée, alimente également le flux de populations les plus modestes sur le centre.

Même si pour l'avenir les prises de conscience conduiront à ralentir l'étalement urbain (cf. § 3 *infra*), l'enjeu de restaurer l'attractivité du centre-ville motive en tant que tel un projet de reconquête qui articule un ensemble d'interventions sur l'habitat (y compris pour endiguer les pratiques de marchands de bien à bas bruit), sur les espaces publics, sur les équipements publics, comme sur les aménités urbaines (espaces de respiration, verdissement, services marchands et non marchands). L'objectif est bien d'offrir aux classes moyennes et supérieures des logements de qualité dans le centre ancien constituant une alternative sérieuse à la maison individuelle en périphérie.

Une telle stratégie de reconquête d'attractivité du centre-ville doit en premier lieu reposer sur une analyse fine, objectivée et quantifiée de la situation, tant physique (qualité de l'habitat et de l'organisation urbaine) que sociodémographique. Puis elle doit être articulée avec la connaissance et le suivi des stratégies résidentielles comme de celles des investisseurs. L'observation partagée de

---

<sup>41</sup> Sociologie de Saint-Etienne, V Béal, N Cauchi-Duval, G Gay, Ch Morel-Journal, V Sala Pala, 2020.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Vacance de 20 % dans le centre-ville -24 % sur le quartier Saint-Roch- (Observatoire de l'aménagement urbain durable, EPASE/EPURES, 2020), comparée à autour de 9 % dans les autres agglomérations de Sud-Loire (dossiers complets de l'INSEE parus en septembre 2021).

<sup>44</sup> Logements avec un bâti de qualité médiocre ou délabré et occupés par un ménage aux revenus inférieurs à 150 % du seuil de pauvreté :

- la catégorie 7 concerne les résidences de « qualité de construction médiocre, matériaux bon marché, logement souvent exigü en collectif, absence très fréquente de locaux d'hygiène » ;
- la catégorie 8 concerne les résidences « d'aspect délabré, qualité de construction particulièrement délabré, ne présente plus les caractères élémentaires d'habitabilité ».

<sup>45</sup> 6,9 % des logements privés du centre-ville en classe 7 ou 8, soit 60 % du parc privé de classe 7 ou 8 de Saint-Etienne (Observatoire de l'aménagement urbain durable, EPASE/EPURES, 2020).

l'habitat ancien et de l'armature commerciale préconisée dans les recommandations n° 2 et 3 y concourront directement.

***Recommandation 4. Mettre en place entre la ville, la métropole et l'EPASE une stratégie globale d'attractivité du centre-ville à l'attention des classes intermédiaires, moyennes et supérieures, dans l'ensemble des champs de l'habitat.***

Dans le contexte actuel de qualité médiocre du logement et d'acteurs économiques visant principalement la rentabilité locative immédiate sans véritable rénovation technique, l'offre de logement de qualité est largement défailante dans le centre-ville. Que ce soit dans le neuf, ou bien dans la production de logements rénovés aux standards de qualité, les modèles économiques « ne tournent pas » pour les opérateurs immobiliers privés. Les dispositifs de défiscalisation au bénéfice du centre ancien paraissent ainsi indispensables pour réamorcer le marché au bénéfice de la classe moyenne.

La mise en place d'un dispositif de défiscalisation inspiré des règles techniques du « Pinel » ou du « Denormandie », circonscrit au centre-ville figurant dans le périmètre de l'OIN, serait en totale cohérence avec le principe même de celle-ci qui vise à concentrer un ensemble de moyens exceptionnels sur un périmètre limité pour traiter une situation exceptionnelle. Avec la mobilisation des outils de défiscalisation, l'incitation à la mobilisation de l'investissement privé viendrait dès lors compléter et démultiplier les opérations publiques qui mobilisent les subventions des programmes nationaux (PNRU, ANAH, contractualisations EPASE, plan de relance, etc.).

***Recommandation 5. En cohérence avec les moyens exceptionnels mobilisés au titre de l'OIN, étendre les dispositifs de défiscalisation (Pinel/Denormandie) à son strict périmètre.***

## **2.4 « Le coup de collier opérationnel » 2021-2032 pour changer la donne pour le centre-ville**

Le frémissement du marché du logement qui se constate aujourd'hui<sup>46</sup>, attendu depuis de nombreuses années, tend à montrer qu'un premier cap est passé et qu'une partie du chemin est parcourue. Cependant « la partie n'est pas gagnée » et « on est au milieu du gué » constate le maire : « l'essentiel aujourd'hui est la reconquête du centre-ville ».

La mission considère que l'enjeu de la décennie qui s'ouvre pour l'OIN se focalise prioritairement sur le centre-ville, après les amorçages bien installés sur Châteaureux, Manufacture Plaine Achille et Pont de l'Ane Monthieu. Cet enjeu serait de mettre un vrai « coup de collier » sur le centre ancien dans le cadre du PPA 2021-2032 et du recentrage sur le centre-ville qu'il prévoit, en conjuguant un ensemble d'interventions opérationnelles d'aménagement pour atteindre un effet de masse dans un temps raccourci et passer un cap. Dans le cas contraire, il y aurait risque de dilution dans le temps et de manquer les effets d'ensemble qui démontrent un changement de donne pour l'avenir du centre-ville.

La mission considère que c'est même la raison d'être de l'OIN : une action opérationnelle coup de poing dans laquelle l'État s'investit directement de façon extraordinaire du droit commun.

---

<sup>46</sup> D'après la ville, s'appuyant sur la source PERVAL Notaires de France portant sur les appartements anciens : +18 % du nombre de transactions dont +28 % en centre-ville et +15 % en valeur entre 2017 et 2020.

La poursuite du travail sur l'habitat ancien sur Jacquard et Chappe-Ferdinand-Eden est importante comme la démultiplication de l'intervention sur le cœur marchand de l'hypercentre à travers la foncière commerciale<sup>47</sup>. Cette action de fond est essentielle et constitue la base de l'intervention sur le centre ancien.

Pour autant, il serait utile d'incarner le renouveau du centre-ville dans quelques projets emblématiques<sup>48</sup>. L'ouverture récente des Halles Mazerat en est une illustration. L'aboutissement rapide de la requalification de l'IGH<sup>49</sup> Loubet, dès lors que le projet définitif aura été précisé et mis en œuvre, peut en constituer un autre exemple.

Deux autres projets susceptibles de faire basculer la perception du centre-ville, la Charité et les Ursules, bien qu'identifiés depuis le démarrage de l'OIN, n'ont à ce jour pas fait l'objet d'une réalisation, ni même d'une programmation aboutie.

La feuille de route de la préfiguration identifiait dès 2006 la Charité : « La reconversion du site stratégique libéré progressivement par l'hôpital de la Charité devra ainsi être pensée parallèlement à l'intervention sur le quartier voisin de Chavanelle - Saint-Roch, en particulier pour ce qui concerne l'articulation de ce dernier avec l'hypercentre et le besoin d'aérer ce quartier en y créant des espaces publics. »

Certes l'hôpital, propriétaire de la Charité, n'a pas encore cessé totalement ses activités, même s'il annonce aujourd'hui 2023 comme date de fin. Poussé par la ville, l'hôpital s'est doté d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour lancer une consultation d'opérateur immobilier<sup>50</sup>. Il n'en demeure pas moins que même si la ville incite l'hôpital à agir, c'est ce dernier qui tient l'agenda et qui dicte son rythme.

Le projet de la Charité n'est donc pas mûr. Pour autant il conviendrait d'engager sans délai les réflexions permettant de débattre et fixer à court terme les principes fondamentaux de l'aménagement qui devrait être conduit sur ce site.

Quant aux Ursules, l'EPASE a successivement élaboré deux projets prêts à passer en phase de réalisation qui ont été l'un et l'autre abandonnés à l'occasion de changements d'équipes municipales. L'établissement s'est en effet attaché, comme énoncé dans la feuille de route initiale, à travailler concomitamment sur ce projet et sur Pont de l'Ane Monthieu, pour veiller à leur complémentarité et juguler les effets de vampirisation de l'armature commerciale du centre-ville au profit des espaces commerciaux de périphérie, même si en l'occurrence ceux-ci restent peu éloignés.

Après 15 ans d'hésitations et de remises en cause, les désordres structurels du parking des Ursules imposent la nécessité à terme d'une intervention pour des questions de sécurité. De projet d'aménagement, le projet pourrait devenir un projet d'infrastructure et d'espace public. La mission estime qu'une telle perte d'ambition serait dommageable pour le centre-ville. Il serait confié en concession à la société publique locale (SPL) métropolitaine qui est déjà chargée en AMO du travail de programmation.

---

<sup>47</sup> Notamment grâce aux moyens contractualisés dans le cadre du plan de relance.

<sup>48</sup> A l'image par exemple de la surtoiture de Steel traduisant le renouveau de Pont de l'Ane ou de l'ensemble de « bâtiments rouges » face à la gare de Châteaureux.

<sup>49</sup> Immeuble de grande hauteur.

<sup>50</sup> La ville incite l'hôpital à lancer une consultation d'opérateur privé sur la base d'éléments de programme (école, suppression de la maison de retraite) et d'un encadrement au titre du patrimoine via la mise en place d'un Secteur de patrimoine remarquable (SPR). Mais l'enjeu premier de l'hôpital se centre naturellement sur la valorisation au meilleur prix de son foncier et non sur la projection d'une opération d'aménagement, ce qui n'est en soi pas son rôle. La consultation pourrait déboucher en théorie sur la négociation d'un Projet urbain partenarial (PUP).

Comme pour la Charité, il conviendrait qu'en parallèle aux nécessaires études techniques, soient définis les principes d'aménagement que devrait respecter la transformation des Ursules, en lien avec Loubet.

Sur de tels projets le choix des opérations et de leur calendrier relève naturellement de la ville. Pour autant, les entretiens menés par la mission l'incitent à constater que la collectivité, fortement mobilisée sur l'opérationnel en s'appuyant sur les opportunités, s'inscrit dans une approche pragmatique produisant davantage un catalogue d'actions qu'une stratégie de projet urbain. L'intervention publique organisée d'aménagement urbain est pourtant un puissant levier d'attractivité et de changement d'image, même si elle produit des résultats dans le temps long ; elle demande de mettre en perspective l'urgence à agir et de dépasser la fragmentation du système d'acteurs et les approches en silo.

Dans cette perspective, il serait regrettable que l'EPASE reste cantonné à l'intervention « à bas bruit » sur le bâti ancien, et uniquement dans les secteurs sur lesquels il est positionné. En effet, s'il est parfaitement clair qu'aucun projet de l'OIN ne peut se réaliser sans le plein accord de la collectivité, il n'en demeure pas moins que l'opérateur mis en place par l'État possède les latitudes qui lui permettent de se saisir des sujets urbains et de prendre toutes initiatives qui lui paraissent adaptées. Il respecte bien entendu les orientations de la collectivité dans un partenariat bien compris, mais n'est pas subordonné à sa seule impulsion comme dans un lien de concession d'aménagement avec un opérateur local, société d'économie mixte (SEM) ou SPL<sup>51</sup>.

La mission considère que l'EPASE reste parfaitement légitime à être force de proposition et d'initiative, dans l'esprit de l'OIN, pour concevoir et projeter une ou des actions opérationnelles « coup de poing » au service de la stratégie de reconquête de l'attractivité du centre-ville. Dans cette logique, l'EPASE a pris l'initiative, conjointement avec la ville et la métropole, de faire appel pour « conduire cette grande opération de requalification urbaine [de l'hypercentre] de manière simultanée et complémentaire [...] sur la période 2019-2026 à l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine<sup>52</sup> conduite par Mutabilis [...] »<sup>53</sup>. Ce cadre de travail conjoint a vocation à contribuer à la définition et à la conduite de l'ensemble des interventions opérationnelles pour le renouveau du centre-ville.

***Recommandation 6. En déclinaison de la stratégie globale d'attractivité du centre-ville, arrêter et conduire en application du PPA 2021-2032, un ensemble d'opérations d'aménagement coordonnées dans l'espace et dans le temps pour cumuler les effets de transformation et d'image du centre ancien.***

## 2.5 La consolidation d'une attractivité économique du cœur métropolitain

Si l'enjeu premier pour la poursuite de l'action de l'OIN dans la décennie à venir paraît devoir porter sur le centre-ville, les actions en faveur du développement économique ont également vocation à se poursuivre dans le prolongement des projets initiés prioritairement par l'EPASE depuis sa mise en

---

<sup>51</sup> C'est bien dans cette logique d'amorçage et démonstration par l'exemple, et avec ces latitudes d'innovation et de pratiques nouvelles, que l'action de l'EPASE a généré de réelles transformations et changements d'image, à Chateaucieux, à Manufacture-Plaine Achille et à Pont de l'Ane, mais aussi sur les secteurs anciens circonscrits sur lesquels il est intervenu.

<sup>52</sup> L'intervention en hypercentre fait l'objet d'un accord-cadre de maîtrise d'œuvre urbaine de 7 ans dont la maîtrise d'ouvrage est partagée entre l'EPASE, la ville de Saint-Etienne et Saint-Etienne Métropole.

<sup>53</sup> PPA 2021-2032, § 4.7.2.

place. Après la réussite de l'amorçage, le rythme de mobilisation des moyens pourrait par contre être plus mesuré dans une logique de retour au droit commun.

Même si des démarches sont mises en place conjointement avec Lyon pour prospecter et faire venir des entreprises venant d'ailleurs, le développement économique reste produit dans sa très large majorité de manière endogène. Il s'agit dès lors d'accompagner la croissance du tissu entrepreneurial en lui offrant tout une palette de services et d'offres immobilières pour assurer ses « parcours résidentiels », tant en tertiaire qu'en immobilier d'activités, voire également mixte activités/bureaux.

L'EPASE en tant qu'aménageur apporte sa pierre au développement économique de manière indirecte par l'offre immobilière que le foncier aménagé par ses soins permet de construire : à la fois sous l'angle des formes, densités et aménités urbaines qu'il comporte, mais aussi par les niveaux de charges foncières qu'il offre. Mais l'établissement n'est focalisé que sur certains périmètres. Ainsi à titre d'exemple, sur Châteaureux, le centre d'affaires sur la gare TGV n'embrasse que partiellement la possibilité d'offres diversifiées. C'est pourquoi le Technopole a vu dans les années 2015-2020 un développement de 5000 m<sup>2</sup> de bureaux dans une gamme d'offre qui ne se serait sans doute pas installée à Châteaureux et donc ne serait pas venue en concurrence avec le centre d'affaires.

Dès lors, la projection des besoins d'immobilier d'entreprises, dans toute leur diversité, et l'anticipation de la création de l'offre correspondante, ont besoin d'être appréhendées à une échelle plus large que le périmètre de compétence de l'EPASE, à tout le moins du cœur métropolitain, mais plus sûrement à l'échelle métropolitaine. Une telle démarche permettrait ensuite aux opérateurs, dont l'EPASE, de se situer et d'y contribuer dans leur propre registre. L'EPASE a pour sa part mis en place un observatoire de l'immobilier d'entreprise, mais qui n'est pas partagé. EPURES a vocation à porter le système d'observation nécessaire.

***Recommandation 7. Constituer entre la ville, la métropole et l'EPASE un système partagé d'observation de l'immobilier d'entreprises pour définir une stratégie coordonnée de développement de l'offre immobilière économique à l'échelle de la métropole.***

La dynamique immobilière au profit du développement économique ayant été largement amorcée par l'EPASE lors des deux premières périodes contractuelles, sa consolidation aura vocation de manière naturelle à rentrer à terme dans le droit commun des interventions de la collectivité, avec ses outils d'aménagement. C'est déjà dans cette logique que la métropole exprime l'intention de reprendre sous son leadership la SCI Manufacture.

***Recommandation 8. Consolider et parachever les opérations de Châteaureux, Manufacture Plaine Achille et Pont de l'Ane Monthieu dès la période contractuelle 2021-2027 du PPA pour renforcer le recentrage de l'action de l'EPASE au bénéfice du centre-ville.***

## 3 La revitalisation de Saint-Etienne dans son environnement territorial : favoriser les dynamiques convergentes et contenir celles qui la contrarient

### 3.1 Une exigence d'intégration multi-scalaire fortement mise en exergue dès l'origine de l'OIN

La mission de préfiguration, animant l'ensemble des acteurs locaux concernés, a produit la première feuille de route de l'EPASE d'octobre 2006. Elle fixe d'entrée de jeu à l'EPASE deux grands objectifs : « Contribuer au renforcement de la métropole Lyon – Saint-Etienne » et « Dynamiser l'attractivité et les fonctions de centralité de Saint-Etienne ».

Si elle indique que « l'EPASE exercera en premier lieu le métier d'aménageur », elle mentionne également que « l'EPASE participera à la gouvernance stratégique d'ensemble du projet urbain stéphanois », qu'il « apportera son concours aux études à portée réglementaire ou prospective de l'aire métropolitaine lyonnaise, de l'agglomération et de la ville de Saint-Etienne ». En ce qui concerne le renforcement de la métropole Lyon – Saint-Etienne, elle préconise que « le concours apporté par EPURES à l'EPASE porte notamment sur cet enjeu, dans le cadre des expertises mobilisées par l'agence sur la démarche d'aménagement ».

La première convention financière de projet 2007-2017 continuait à placer l'ambition à toutes les échelles concernées. Ainsi l'article 1 stipulait d'entrée : « L'État, la Région et les collectivités ligériennes ont décidé de mettre en œuvre conjointement un programme exceptionnel d'actions de revitalisation économique et urbaine du centre-ville de Saint-Etienne, cœur et moteur de l'agglomération stéphanoise qui doit devenir un pôle de développement et d'attractivité au sein de la métropole lyonnaise. »

Après avoir ciblé les objets opérationnels et la répartition des financements, la convention précisait que l'EPASE « avant tout aménageur [...] interviendra en complément des acteurs institutionnels existants [...] sera un ensamblier, responsable de mise en œuvre des projets qui intègrent un travail partenarial de l'amont à l'aval [...]. L'EPASE veillera, dans ses actions, à articuler les enjeux locaux, le projet urbain, la dimension d'agglomération et l'ambition métropolitaine de la DTA. »

Cependant, faute qu'ait été mis en place dans le cadre de cette première convention financière 2007-2013 un système de gouvernance spécifique (financement d'ingénierie territoriale et système de pilotage ad hoc), en articulation avec les travaux de stratégie territoriale d'EPURES et de l'agence d'urbanisme de Lyon, l'EPASE s'est concentré sur sa fonction opérationnelle, cœur de son métier.

Dans ce contexte qui perdure dans les contractualisations successives, la mission considère que les responsabilités en jeu pour organiser la convergence au bénéfice du redressement de Saint-Etienne des dynamiques territoriales aux échelles plus larges du Sud Loire et la métropole Lyon-Saint-Etienne relèvent avant tout des collectivités territoriales et de l'État, non de la gouvernance de l'outil d'aménagement qu'est l'EPASE.

Dès lors il revient à l'État de s'assurer que les dynamiques territoriales portées par les collectivités renforcent les investissements exceptionnels consentis dans le cadre de l'OIN, pendant la période de mise en œuvre du PPA 2021-2032.

Les stratégies de planification ou de programmes d'action sont en effet multiples et révèlent l'empilement complexe des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise. L'annexe 3 en dresse une description synthétique, s'appuyant sur les documents des agences d'urbanisme de Lyon et Saint-

Etienne<sup>54</sup>. La mission en a examiné à grands traits les différents dispositifs potentiels d'articulation et de mise en cohérence : la DTA et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma de cohérence territoriale (SCoT) sud-Loire et l'échelle Lyon-Saint-Etienne.

## 3.2 Des outils de planification du bipôle Lyon – Saint-Etienne théoriquement puissants

### 3.2.1 Une DTA volontariste installée par l'État mais aux effets limités

À l'initiative de l'État, une réflexion stratégique a été lancée dans les années 2000, relative à la place de l'agglomération Lyonnaise à l'échelle européenne et internationale. Lyon se situait, alors, loin derrière des grandes villes européennes comme Barcelone ou Milan.

Parallèlement, la déprise économique issue des fermetures des grandes industries minières et manufacturières et l'effondrement démographique corrélatif de Saint-Etienne nécessitait une action forte d'ensemble pour soutenir son redressement et conforter sa place dans le fonctionnement du dipôle métropolitain de Lyon et Saint-Etienne.

L'État ambitionnant de favoriser l'accès de l'aire métropolitaine lyonnaise à une reconnaissance de « métropole internationale », il importait d'assurer le dynamisme du territoire et un développement cohérent et équilibré. Ainsi le renforcement de l'interaction réciproque entre Lyon et Saint-Etienne est apparu comme un levier incontournable pour apporter une réponse aux enjeux de développement et de consolidation de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Dans le contexte de grande « complexité institutionnelle [de la métropole lyonnaise], la coopération de l'ensemble des acteurs du territoire, y compris des acteurs représentatifs de la société civile, devenait extrêmement déterminante pour mener à bien des projets d'envergure internationale comme pour résoudre les difficultés quotidiennes des habitants », tel est le constat fondateur de la DTA. « La mise en œuvre d'une réelle " gouvernance " pour ce territoire métropolitain exige une action forte de l'État, dans ses compétences propres mais aussi en tant que partenaire de collectivités responsables mais qui, chacune enfermée dans ses seules limites, ne sauraient répondre aux exigences de l'intérêt régional ou national [...] ». Ainsi, la DTA, portée par l'État et coproduite avec ses principaux partenaires, a été approuvée par un décret en conseil d'État du 9 janvier 2007<sup>55</sup>.

Dans ce cadre, les orientations et objectifs de la DTA indiquaient en particulier pour l'agglomération stéphanoise :

- « le développement de projets doit s'inscrire dans une politique ambitieuse de requalification urbaine. La rénovation de l'important parc d'immeubles et de logements anciens qui occupent une grande partie du centre de la ville de Saint-Etienne est une condition préalable à toute politique visant à enrayer la fuite des habitants vers la périphérie de l'agglomération. C'est l'une des principales raisons de la décision de principe de constituer un établissement public d'aménagement d'État sur Saint-Étienne. »
- « à l'échelle plus large de l'agglomération incluant le sud de la plaine du Forez, une stratégie d'action foncière publique et la régulation stricte de l'ouverture à l'urbanisation de terres agricoles ou naturelles créent les conditions de réussite du renouvellement urbain de la ville centre. »

---

<sup>54</sup> Lexique métropolitain des agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne, juin 2020.

<sup>55</sup> Le périmètre d'action de la DTA a été étendu par arrêté préfectoral du 25 mars 2015 à l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry. Les prescriptions relatives au territoire stéphanois demeurent inchangées.

Constatant que « le suivi et l'accompagnement de la DTA [étaient] très largement tributaires de l'existence d'un dispositif pérenne de concertation entre les principaux partenaires », l'État avait proposé, ce qui avait été accepté, la mise en place d'un tel dispositif à partir du comité de pilotage installé pour son élaboration, réunissant les représentants de l'État et des collectivités territoriales. Il semble cependant que cette structure de gouvernance n'ait pas joué un rôle très actif et se soit de fait éteinte, à défaut d'avoir été formalisée sous une forme plus institutionnelle.

La DTA était prescriptive jusqu'à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2021 de l'ordonnance du 17 juin 2020. Malgré le remplacement des DTA par les DTADD dans le code de l'urbanisme, la DTA de l'aire métropolitaine Lyonnaise demeurait en vigueur. Son contenu s'imposait aux documents de planification et d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, plans de déplacements urbains, plans locaux de l'habitat...) par le lien de la compatibilité<sup>56</sup>. Cependant, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021, cette portée juridique a été modifiée et la DTA devient un document de référence. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'est plus en vigueur et dépourvue de tout intérêt. Elle demeure l'expression de la position de l'État sur les questions d'aménagement du territoire dans la région et l'adoption du SRADDET ne la rend pas obsolète pour autant. C'est la raison pour laquelle les dires de l'État comme les notes d'enjeux produites, à l'occasion de l'élaboration de SCoT ou de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), y font toujours référence.

### **3.2.2 Le SRADDET : une planification régionale récente et peu prescriptive**

Issu de l'article 10 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (Loi NOTRe), le SRADDET de la région Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), document intégrateur portant sur l'aménagement, la mobilité, l'énergie et la lutte contre le changement climatique, a été adopté le 20 décembre 2019 et approuvé le 10 avril 2020. Ce document de planification fixe des objectifs et contient des règles générales, juridiquement de nature prescriptive.

Les objectifs stratégiques comme les règles générales s'avèrent totalement en phase avec les enjeux de redressement de Saint-Etienne raisonnés aux différentes échelles :

- pour toutes les agglomérations, la redynamisation des centres villes et des quartiers en difficulté par la rénovation de l'habitat et l'adaptation de l'offre de logement, par la requalification des espaces publics et par le renouvellement urbain des espaces déjà construits ;
- le recyclage du foncier à privilégier par rapport à la consommation de nouveaux espaces, sur la base du constat dressé dans la région AURA d'un phénomène d'étalement urbain, de mitage, de morcellement du territoire et d'une consommation d'espace augmentant encore plus rapidement que la population.

Cependant les règles générales qui définissent le caractère prescriptible du SRADDET en s'imposant dans un rapport de compatibilité<sup>57</sup> aux documents de planification de rang inférieur restent qualitatives et sans portée opérationnelle. En effet, la position du SRADDET est que « la philosophie de ce fascicule [des règles] est d'inviter chaque document et acteur à participer, dans la limite de ses compétences, à la mise en œuvre des règles du SRADDET, par ses stratégies, objectifs, dispositifs, etc. »

---

<sup>56</sup> Les DTA ayant connu un succès relatif, la loi Grenelle II leur a substitué les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD). A la différence des DTA, les DTADD n'étaient pas directement opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieurs.

<sup>57</sup> Le rapport de compatibilité impose le respect de l'esprit du document supérieur : la compatibilité implique qu'il n'y ait pas de contradiction substantielle entre la norme inférieure et la norme supérieure. Le rapport de compatibilité conserve une certaine marge de manœuvre aux documents de rang inférieur (Scot).

La règle n°1 institue la « règle générale de subsidiarité SRADDET/SCoT : dans une volonté de subsidiarité permettant de prendre en compte les spécificités locales, les SCoT, les PLU(i), les chartes de PNR et d'une façon générale tous les documents devant s'inscrire en compatibilité avec le fascicule des règles, devront décliner quantitativement, dans la limite de leurs compétences, à l'échelle de leur périmètre, et en cohérence avec ceux voisins, l'ensemble des objectifs du SRADDET. [...] La région réaffirme sa confiance dans les collectivités et partenaires pour respecter le cap donné par les objectifs du SRADDET, et pour les décliner opérationnellement et quantitativement à l'échelle de leur périmètre et dans la limite de leurs compétences. »

Il en est ainsi de la définition des « objectifs de production de logements définis dans les documents de planification et d'urbanisme » (règle n°2) qui « doivent répondre aux besoins observés sur le territoire et les territoires voisins » donc non seulement à l'échelle du territoire de planification, mais également dans une cohérence avec les autres territoires, faisant son affaire de la négociation avec les voisins. Ainsi la règle n°3 en matière de « renforcement de l'armature territoriale, [rappelle] que le travail de planification locale « doit être mené en lien avec les territoires limitrophes en justifiant la recherche de cohérence et complémentarité des niveaux d'armature. »

La règle n°5 relative à la « densification et optimisation du foncier économique existant » indique qu'elle « invite les acteurs à privilégier la requalification et l'optimisation du foncier économique existant ».

Le SRADDET, dans les principes de subsidiarité qu'il adopte dans le fascicule des règles, le positionnant dans un rôle « d'invitation »<sup>58</sup>, ne met pas en place le caractère prescriptif opérationnel permettant une réelle coordination et mise en cohérence des stratégies de développement des différents territoires composant la région. Chacun d'eux reste en effet maître du calibrage de son propre développement et la cohérence avec les territoires voisins reste soumise au bon vouloir de la coopération entre eux.

La DTA affirmait cependant clairement la nécessité d'un cadrage de rang supérieur, constatant que « les initiatives constatées [des collectivités territoriales de la métropole lyonnaise] demeurent trop lentes et trop peu contraignantes pour que la coordination des politiques publiques mises en œuvre par des acteurs dont les intérêts individuels sont parfois contradictoires soit à la hauteur des enjeux et des ambitions de la métropole ».

Ainsi, même si les objectifs du SRADDET sont parfaitement en phase avec les objectifs de l'OIN pour le redressement de Saint-Etienne, le SRADDET n'apporte pas de moyens effectifs de régulation des dynamiques territoriales aux échelles du Sud-Loire ou de l'aire métropolitaine lyonnaise (AML) permettant d'appuyer les résultats de l'OIN et de contrer les dynamiques agissant en sens contraire.

### 3.3 Le lien entre la déprise du centre de Saint-Etienne et l'étalement urbain en sud Loire

Les liens entre déprise du centre de Saint-Etienne et phénomènes d'étalement urbain en périphérie ont été régulièrement pointés :

- « La maîtrise indispensable de l'étalement urbain [qui] a eu pour corollaire la paupérisation des quartiers centraux » est affirmée comme un des « enjeux stratégiques pour l'État »<sup>59</sup> ;
- La stratégie de dynamisation de l'attractivité et des fonctions de centralité de Saint-Etienne « doit permettre d'inverser l'érosion démographique du centre et la progression corrélative de l'étalement urbain, afin de préserver le cadre exceptionnel que constitue l'ensemble Pilat-Forez », l'élaboration du SCoT Sud Loire offrant « en particulier la possibilité pour l'EPASE de

---

<sup>58</sup> Le verbe inviter est récurrent dans le fascicule de règles.

<sup>59</sup> Rapport Pollet en 2004.

peser sur les orientations d'aménagement d'un territoire pertinent qui couvre les espaces dont le devenir est solidaire du centre de Saint-Etienne : la plaine périurbaine du Forez et les sites de renouvellement des deux vallées industrielles »<sup>60</sup> ;

- Formulées en vue de la mise en place du projet stratégique opérationnel (PSO) 2015-2020, les orientations stratégiques de l'État (OSE) rappelaient quant à elles « l'ambition de porter un coup d'arrêt au phénomène de paupérisation progressive du centre-ville, délaissé au profit d'un développement périurbain mal contrôlé »<sup>61</sup>.

### **3.3.1 Le SCoT Sud Loire, peu régulateur et surdimensionné, renvoie aux documents d'urbanisme locaux**

Le SCoT Sud Loire de 2013 visait à répondre aux enjeux environnementaux du territoire et affichait l'ambition de le rendre attractif d'un double point de vue économique et résidentiel. Il est à noter que jusque-là (en 2013), la région stéphanoise n'avait jamais été pourvue d'un outil de planification de long terme de son urbanisme et de son développement économique.

La situation de la ville de Saint-Etienne est au cœur des préoccupations du SCoT du fait de son déclin démographique d'ampleur menaçant les fonctions de centralité de l'agglomération stéphanoise, en lien avec la nécessité d'une reconversion économique. Le SCoT fait le constat qu'un important redéploiement de l'habitat et des activités s'est opéré dans la plaine du Forez : « la consommation d'espaces a été très forte dans le Sud Loire durant les dernières décennies et s'est accompagnée d'un processus d'« éclatement urbain » : dissociation croissante des lieux d'emploi, de résidence, de loisirs, traduite par une déprise des centres urbains, l'étalement pavillonnaire, mais aussi la multiplication d'espaces périphériques comme les surfaces commerciales. »

La mise en place d'une stratégie coordonnée d'interventions à l'échelle du territoire sud Loire est cependant confrontée à une organisation institutionnelle éclatée. Le SCoT Sud Loire porte en effet sur un territoire qui n'est pas couvert par une gouvernance intégrée puisqu'il comprend certes Saint-Etienne-Métropole, mais également trois autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : Loire Forez agglomération, Forez Est et les Monts du Pilat, compliquant la mise en place de stratégies rigoureuses de consommation frugale des espaces non bâtis du fait des tensions entre les enjeux de développement propres de la métropole centre et des entités périphériques.

Dans son avis du 26 septembre 2013, l'Autorité environnementale (AE) déplore que « la partie opposable et opérationnelle du projet [le document d'orientation et d'objectifs] (DOO) s'avère toutefois largement en retrait par rapport à la démarche volontariste du projet d'aménagement et de développement durable [PADD] qui fixe ses grandes orientations ». En particulier l'AE relevait que le DOO prévoit une consommation de 124 ha/an (87 pour l'habitat) et qu'au regard des tendances passées, [ce choix de] consommation moyenne devrait aboutir à une réduction de 30 % de la consommation d'espace ». « Considérant que le territoire Sud-Loire reste jusqu'ici particulièrement consommateur de foncier par rapport aux autres territoires de l'inter-SCoT, et que la stratégie régionale (portée par l'État et la Région) vise à réduire de 50 % la consommation d'espaces agro-naturels sur la prochaine décennie », l'AE pointait que l'objectif de « consommation annuelle protégée par le DOO ne peut être envisagé que comme un maximum et l'objectif de réduction de 30 % que comme un minimum à atteindre ». En outre, l'objectif de consommation annuelle des espaces non construits n'est pas territorialisé à l'échelle des périmètres des PLUi, laissant donc à l'appréciation de chaque intercommunalité la déclinaison sur son territoire.

---

<sup>60</sup> Feuille de route EPASE en 2006.

<sup>61</sup> Orientations stratégiques de l'État (OSE) en septembre 2014.

De manière plus large, l'AE estimait que « la définition des moyens et des modalités de mise en œuvre des orientations du PADD est trop souvent renvoyée aux documents d'urbanisme locaux (PLH et surtout PLU) ». Elle appelait en conséquence au renforcement du caractère opérationnel du DOO du SCoT notamment en matière de consommation économe de l'espace (davantage d'encadrement), de consommation d'espace dédié à l'habitat, et de la structuration de cette consommation avec un poids des territoires identifiés dans la DTA comme à conforter, surtout s'agissant de la métropole et de la ville de Saint-Etienne.

Enfin l'AE soulignait dans son avis que « les hypothèses de répartition émises ne sont en outre que « *proposées* » et énoncées « *à titre indicatif* », ce qui ne garantit nullement leur application. Considérant les prescriptions de la DTA et l'ambition du PADD de renforcer les pôles et en premier lieu l'agglomération stéphanoise, il serait logique que les hypothèses de répartition de logements soient inscrites comme des minima à caractère prescriptif pour Saint-Etienne Métropole, la ville de Saint-Etienne, les territoires en reconversion identifiés dans la DTA [...]. »

Le bilan du SCoT de novembre 2019 effectué par EPURES montre que les inflexions à l'échelle de Sud Loire des évolutions territoriales s'avèrent modestes :

- la part de la construction neuve sur Saint-Etienne est passée de 21 % sur la période 2008-2012 à 23 % sur 2013-2017, pour un objectif à atteindre assigné par le SCoT de 29 %, tandis que sur Loire Forez agglomération, la part a atteint 28 % pour un objectif de 19,3 % ;
- il a été construit 3 fois moins que l'objectif du SCoT, ce qui indique *a posteriori* que la constructibilité globale permise par le document de planification reste très peu régulatrice par rapport aux dynamiques réelles.

En conclusion, même si le SCoT s'inscrit expressément dans la démarche impulsée par l'OIN avec l'EPASE<sup>62</sup>, pour autant le renvoi constant aux documents de planification de rang inférieur pour la quantification des objectifs en limite drastiquement la portée opérationnelle.

### **3.3.2 Un PLHi plutôt généreux qui paraît peu en capacité de recentrer le développement de l'habitat sur la régénération des centres villes et espaces construits**

La métropole s'est dotée d'un programme local de l'habitat intercommunal (PLHi) dont la qualité formelle est incontestable. Basé sur une analyse détaillée de la situation du logement, dans ses différentes composantes, et un bilan de la période précédente 2011-2016 (PLH 2)<sup>63</sup>, il comporte une gamme complète d'actions accompagnée d'une territorialisation des objectifs.

Le bilan du PLH 2 met en lumière une production très en deçà des objectifs, particulièrement en matière de construction neuve. L'objectif initial de 1900 logements/an, porté à 1990 logements par an à partir de 2014, est loin d'être atteint puisque le nombre de logements autorisés ne dépasse pas 1450 logements/an, chutant même à environ 1200 logements/an sur la période 2014-2016<sup>64</sup>.

L'analyse territoriale des constructions autorisées révèle une grande différence dans l'atteinte des objectifs entre centre et périphérie.

---

<sup>62</sup> Le SCoT affirme l'objectif de « structurer le territoire autour des centralités » qui vise en premier lieu le renforcement « de Saint-Etienne comme centralité d'échelle métropolitaine » et souligne à « ce titre la nécessité de poursuivre les démarches entreprises dans le cadre de l'Opération d'Intérêt National (OIN) portée par l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint-Etienne (EPASE) ».

<sup>63</sup> Observation faite que le périmètre de la métropole s'est agrandi de 8 communes entre le PLH 2 et le PLHi 3.

<sup>64</sup> Les logements commencés étant comptabilisés à 1000 logements/an en moyenne (environ 700 sur la période 2014-2016).

Typologie des communes	Atteinte des objectifs du PLH 2
Saint-Etienne	56 %
Urbaines hors Saint-Etienne	84 %
Couronne	89 %
Périurbaines et rurales	110 %
Ensemble	75 %

Le PLHi 3 en vigueur actuellement ne permettra pas de redresser significativement cette dérive, même s'il tient compte des « dépassements » constatés dans des communes périurbaines ou rurales. Il s'inscrit en effet dans le cadre du SCoT Sud Loire qui porte l'objectif de construction de 1990 à 2330 logements/an à compter de 2021, conduisant à une moyenne de 2220 logements/an pour les 6 ans du PLHi.

Le surdimensionnement du SCoT entraine celui du PLHi : même si 41% du total des logements programmés sont théoriquement réservés à Saint-Etienne (soit 890 logements/an)<sup>65</sup>, l'importance du volume global autorisé par le PLHi n'introduira pas de contrainte susceptible de réorienter la construction vers la ville-centre. Les actions en faveur de la rénovation de l'habitat ancien s'inscrivent également dans la continuité des précédentes.

Le PLHi pose un diagnostic lucide de la situation de l'habitat à Saint-Etienne et définit des orientations pertinentes mais ne comprend pas de mesures fortes capables de réorienter les investissements immobiliers.

### 3.4 L'intégration de Saint-Etienne dans une dynamique métropolitaine à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise

« L'enjeu est de passer d'une ancienne attitude de concurrence ou de refus de sujétion vis-à-vis de Lyon à des relations de complémentarité. [...] C'est à cette échelle que doivent se multiplier les liens entre le monde de la formation supérieure, celui de la recherche et celui des entreprises. [...] Cela doit se traduire par un passage des intentions aux actes en matière de complémentarité des fonctions métropolitaines entre Lyon et Saint-Etienne. » Ainsi le rapport Pollet assignait-il au grand projet d'urbanisme et de développement économique la recherche d'un fonctionnement métropolitain au sein de l'aire urbaine Lyonnaise. La DTA, élaborée dans les mêmes moments, stipulait les mêmes objectifs.

Le nouveau PPA énonce 15 ans plus tard le même objectif, dans des termes quasi identiques.

#### 3.4.1 Un Inter-SCoT inefficace

À deux reprises en 2016 et 2019, le maire de Saint-Etienne et président de la métropole, en tant que président du syndicat mixte du SCoT Sud-Loire, adressait au préfet de région deux avis défavorables sur les projets de SCoT des territoires voisins de Jeune Loire en Haute-Loire et des Rives du Rhône situés à l'articulation des quatre départements du Rhône, de la Loire, de l'Ardèche et de l'Isère. Ces deux territoires de SCoT sont limitrophes de Sud-Loire sur sa couronne sud. En particulier Jeune Loire

---

<sup>65</sup> Le SCoT définit la répartition suivante :

- 41% pour la ville-centre
- 40% pour assurer le « point mort » des autres communes
- 19% pour la croissance démographique hors Saint-Etienne.

très proche de Saint-Etienne fait directement partie de son bassin de vie et force effectivement est de constater le développement important des constructions au-delà de Firminy.

Ces avis défavorables (cf. annexe 4) relevaient que les « territoires qui sont limitrophes [à Sud-Loire] prévoient des développements importants [...] qui sont loin de tendre vers le « zéro consommation d'espace » qui nous est demandé dans la cadre de la note d'enjeux transmise par le préfet de la Loire dans le cadre de la révision actuelle du SCoT Sud-Loire ». En conséquence, le président du SCoT exprimait à l'État en juillet 2019 sa « demande de coordination [...] en vue de garantir la cohérence [...] vis-à-vis des projets de SCoT des différents départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes ».

Depuis 2019, le SCoT Sud-Loire fait effectivement l'objet d'une révision. Dans sa contribution du 27 mars 2019, l'État insiste sur l'importance du SCoT « en tant que scène de gouvernance » et rappelle la nécessité d'une concertation avec l'Inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise et avec les territoires voisins (SCoT Jeune Loire et Métropole de Lyon). Dans cette formulation, L'État renvoie de fait aux collectivités limitrophes une exhortation à s'entendre entre elles pour veiller aux équilibres interterritoriaux du développement urbain<sup>66</sup>.

En conclusion à grands traits, la mission constate qu'au-delà des déclarations d'intention, les collectivités et l'État n'ont pas réellement mis en place d'instruments efficaces de planification même si, dès le moment de la fondation de l'OIN et de manière récurrente depuis, deux échelles territoriales de cohérence sont posées : Sud Loire et la « grande » métropole Lyon – Saint-Etienne.

Au titre de sa mise en œuvre, la DTA indiquait : « l'État précisera l'organisation de ses services pour :

- la communication, l'explication et le porter à connaissance de la DTA auprès de tous les acteurs des territoires ;
- le porter à connaissance de la DTA, puis [sa] prise en compte dans l'association de l'État lors de l'élaboration des SCOT ;
- l'avis de l'État sur les projets de SCOT (avis du Préfet de région) ;

[...] et, plus globalement, la réflexion interdépartementale et interministérielle permettant l'articulation des SCoT sur le territoire de la métropole et de son voisinage. »

La mission constate que des dynamiques défavorables au redressement de Saint-Etienne perdurent alors que la DTA offre un cadre de référence. Elle appelle à territorialiser sans ambiguïté des objectifs d'autant plus consensuels qu'ils ne sont pas contraignants au sein des documents d'urbanisme, en mobilisant en particulier les outils d'observation de l'État et les agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne, en s'affranchissant de l'échelle départementale.

***Recommandation 9. Assurer avec vigueur grâce aux outils dont dispose l'État, les coordinations inter-territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise en matière de planification par référence à la DTA.***

### **3.4.2 Un pôle métropolitain coquille vide ?**

À l'échelle de l'aire métropolitaine Lyonnaise, le bilan du SCoT Sud-Loire dressé par EPURES (cf. supra) indique que Sud Loire a participé à hauteur de 2% à la progression démographique constatée à cette échelle, à référer à un objectif fixé à 8 %. On constate ainsi que, malgré les objectifs de rééquilibrage

---

<sup>66</sup> D'aucuns pourraient estimer que par là même l'État apparaît renoncer aux ambitions de la DTA visant à assurer une coordination entre les territoires en vue d'un développement globalement cohérent.

vers un développement davantage « partagé » de la dynamique de développement, celle du bassin stéphanois reste encore nettement décalée de celle de la métropole lyonnaise.

Le pôle métropolitain lyonnais<sup>67</sup>, fonctionnant par accords entre les cinq EPCI le constituant, dont les deux métropoles de Lyon et Saint-Etienne, traite de sujet consensuels qui restent « périphériques » : coordination des offices du tourisme, itinéraire cyclable Lyon Saint-Etienne, etc. Le pôle métropolitain apparaît ainsi être resté plutôt une « coquille vide », comme semble en témoigner l'absence de contributions et études mises en ligne sur son site internet.

Sorte d'intercommunalité de « deuxième degré », elle se positionne au « plus petit commun multiple » mais n'est pas porteuse d'une vision commune dès lors que les intérêts des agglomérations divergent.

### 3.4.3 L'enjeu des mobilités entre Saint-Etienne et Lyon en panne

Le sujet des mobilités Lyon-Saint-Etienne a également été identifié dès le rapport Pollet de 2004 comme enjeu structurant pour la revitalisation de Saint-Etienne : « l'objectif principal d'une grande opération d'urbanisme sur la ville de Saint-Etienne est d'accélérer les mutations de Saint-Etienne pour en faire un pôle d'équilibre au sein d'une région urbaine lyonnaise de rang européen. Dès lors, la question des liaisons internes à cette grande métropole se pose. Aujourd'hui ces liaisons existent principalement par l'autoroute A47 et une liaison ferroviaire longue de 59 km parcourue par trois types de trafic [...]. Ni l'une ni l'autre de ces liaisons n'offre des niveaux de qualité et de performance généralement attendus pour le bon fonctionnement des relations internes et externes d'une métropole de 2,5 millions d'habitants. [...] L'amélioration des infrastructures métropolitaines Lyon – Saint-Etienne constitue une condition indispensable de la réussite d'un grand projet stéphanois, comme pour l'efficacité des tous les investissements qui seront effectués ».

L'A47 supporte des trafics très importants, source de congestion en périodes de pointe et d'une forte variabilité. Elle est peu maillée du fait de sa configuration en fond de vallée et s'avère peu résiliente en cas d'incident. Elle a en outre des caractéristiques anciennes et se révèle peu sûre (absence partielle de bandes d'arrêt d'urgence, bretelles d'échangeurs souvent trop courtes et tracé sinueux). Malgré quelques travaux de sécurisation, cet axe reste aujourd'hui très vulnérable aux incidents.

Du côté ferroviaire, avec une fréquence au ¼ h en heures de pointe, la liaison ferrée Saint-Etienne – Lyon est l'une des lignes TER les plus fréquentées de France. Des phénomènes d'hyper pointe sont observés avec une saturation des trains, les voyageurs devant rester debout.

Les temps de parcours ferroviaires sont restés identiques depuis 40 ans malgré de lourds investissements :

- les gains permis par les reprises d'infrastructure, de signalisation/gestion du trafic et d'évolution du matériel roulant ont été absorbés par les horloges de cadencement ;
- les liaisons sans arrêt ont « fait les frais » des travaux en gare de Part-Dieu ;
- l'hermétisme commercial TGV/TER entre Part-Dieu et Châteaureux demeure.<sup>68</sup>

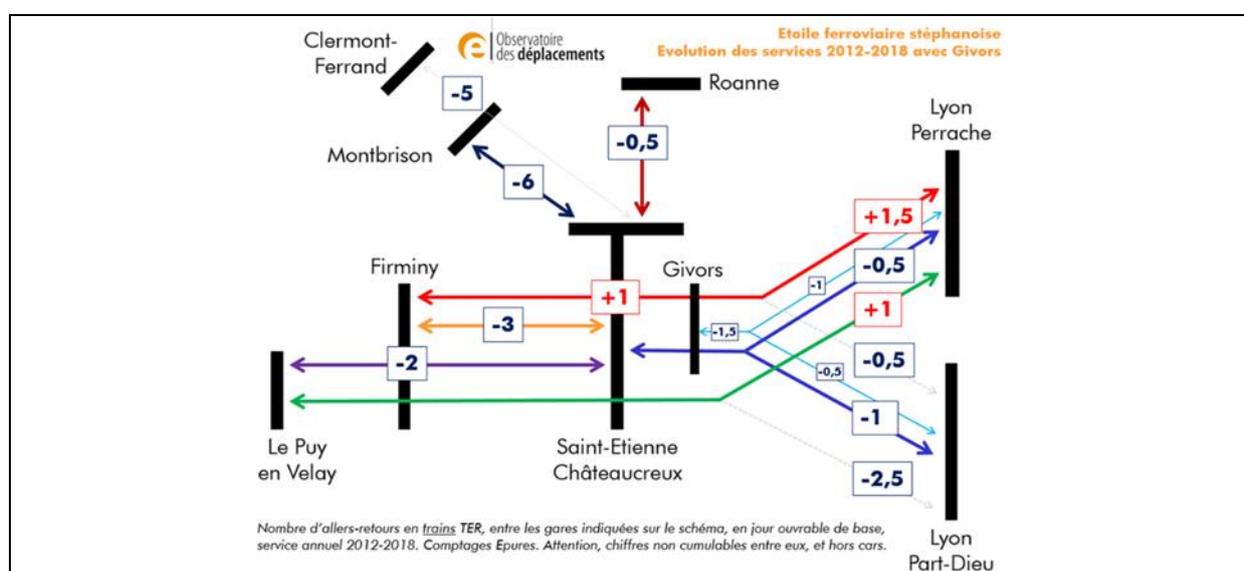
---

<sup>67</sup> Cf. annexe n°3.

<sup>68</sup> Renforcement des liaisons Lyon/Saint-Etienne, mission d'étude sur les enjeux des territoires, agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne, septembre 2019.

Temps de parcours TER Châteaucreux - Part-Dieu					
		sans arrêt intermédiaire		avec 3 arrêts intermédiaires	
		temps	vitesse moy.	temps	vitesse moy.
1978	début Stélyrail(*)	40 min	89 km/h	46 min	78 km/h
1988	fin Stélyrail	40 min	89 km/h	46 min	78 km/h
1996	TER Rhône-Alpes	45 min	80 km/h	50 min	72 km/h
2000	cadencement	<i>pas d'offre TER directe</i>		50 min	72 km/h
2012	P-Dieu voie K	41 min	88 km/h	46 min	78 km/h
2019	travaux P-Dieu	<i>pas d'offre TER directe</i>		46 min	78 km/h
(*) destination Perrache par rive gauche.			NB : conventionnement et appellation TER à partir de 1989		
source : R. Do uté 2018 +fiches horaires					

En ce qui concerne le nombre d'allers-retours TER, on constate entre 2012 et 2018 non seulement une réduction globale, mais surtout une réorientation de/vers Perrache, au détriment de Part-Dieu<sup>69</sup>.



Même si la gare de Perrache est bien desservie en transports en commun lourds au cœur de Lyon, elle est moins centrée par rapport au bassin d'emplois, et surtout, du fait de la desserte de type RER<sup>70</sup> en rive droite entre Givors et Lyon, le temps de parcours présente 10 mn de plus depuis Saint-Etienne.

Ainsi le niveau de service des infrastructures majeures reliant Saint-Etienne et Lyon n'a guère évolué depuis plusieurs décennies. La liaison via l'A47, difficile et aléatoire, n'a jusqu'alors fait l'objet que d'améliorations anecdotiques<sup>71</sup>. Quant à la liaison ferroviaire, au-delà des aléas qui la caractérisent, elle présente une qualité de service en régression : disparition des directs Saint-Etienne Lyon, réduction du nombre de trains, trains sous capacitaires, niveau d'irrégularité toujours en deçà de l'objectif conventionnel du réseau régional.

La DTA planifiait un renforcement d'ampleur grâce à la réalisation d'une nouvelle autoroute, l'A45, doublant l'A47. Même si ce nouvel itinéraire alternatif présentait des inconvénients importants au plan environnemental aucune solution alternative réelle n'est aujourd'hui consolidée et programmée. Le

<sup>69</sup> Idem

<sup>70</sup> Réseau express régional d'Ile-de-France.

<sup>71</sup> Depuis la mise en service du contournement de Saint-Chamond.

sujet des liaisons rapides dans un fonctionnement métropolitain intégré Lyon - Saint-Etienne reste toujours à ce jour une nécessité, par la route, comme par le fer.

L'accord État-Région pour la Relance signé début 2021 <sup>72</sup> comporte un accord particulier « sur l'aménagement d'infrastructures de transport alternatives au projet d'autoroute A45 qui prévoit un cofinancement [de 200 M€] à parts égales des projets d'infrastructures portés par la Région et s'inscrivant dans l'amélioration des transports publics entre Lyon et Saint-Étienne. »

« [...] La démarche d'amélioration des déplacements entre Lyon et Saint-Étienne porte sur l'ensemble des modes routiers, ferroviaires et intermodaux par des actions de court terme (ex : élargissement des bandes d'arrêt d'urgence sur l'A47), de moyen terme (ex : traitement du nœud routier de Givors-Ternay, augmentation de la capacité d'emport des TER) et de long terme (ex : augmentation de la fréquence des TER). »

L'accord particulier indiquait en outre : « L'abandon du projet d'autoroute A45 a été décidé par le gouvernement en 2018, en même temps qu'était annoncé le lancement d'un travail sur des alternatives permettant de répondre au besoin de désenclavement de ce territoire. L'enveloppe État de 400 M€, destinée à abonder la moitié de la subvention d'équilibre, a donc été conservée pour être redéployée sur les projets permettant d'améliorer les déplacements entre Lyon et Saint-Étienne. Ceci a été repris dans la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019. »

***Recommandation 10. Intégrer aménagement et transports et arrêter dans les meilleurs délais en lien avec la Région, au-delà des améliorations prévues au plan de relance 2021, une stratégie globale d'offre de mobilités entre Saint-Etienne et Lyon assurant un changement d'échelle dans la performance des liaisons entre les deux métropoles.***

---

<sup>72</sup> Accord État-Région pour la Relance en Auvergne-Rhône-Alpes du 16 janvier 2021.

## 4 Le devenir de l'EPASE

L'approche de la mission est de raisonner les évolutions de l'institution au regard des compétences-métiers et savoir-faire développés en son sein.

### 4.1 Des savoir-faire et compétences métiers spécifiquement développés par l'EPASE, et reconnus, en matière de revitalisation et de régénération urbaines

L'EPASE a développé une pratique opérationnelle créative et innovante (cf. *supra*) qui s'incarne dans de nombreux savoir-faire et compétences métiers reconnus.

Dans le champ de l'aménagement, les pratiques d'accords-cadres de maîtrise d'ouvrage urbaine, plus récemment partagés en groupement de commande avec les collectivités, constituent des références dans un territoire où les maîtrises d'ouvrage en la matière apparaissent moins aguerries. Cependant, ces savoir-faire restent assez courants chez les EPA mais également chez bon nombre d'opérateurs d'aménagement adossés aux collectivités locales dont la pratique de maîtrise d'ouvrage urbaine a acquis ses lettres de noblesse dans bien des territoires.

Dans le champ de la revitalisation et de la régénération urbaines, en matière de friches, mais surtout en matière de revitalisation de centres-villes en perte de vitesse, l'EPASE a développé un savoir-faire plus spécifique et plus rare. Ses approches globales et ensemblières permettent en effet de peser sur les retournements de dynamique en agissant de manière systémique à la fois :

- sur les différentes composantes de centralité : l'espace public, les pieds d'immeubles et l'armature commerciale et d'activités, la dimension résidentielle et les équipements ;
- en déployant, au-delà de l'aménagement stricto sensu, les différents registres de l'action immobilière, des interventions incitatives aux approches coercitives, mais aussi une implication directe dans du portage immobilier en compte propre ou par le biais de filiales immobilières économiques ou commerciales.

En matière d'habitat ces modalités d'intervention mobilisant l'ensemble des registres de requalification immobilière, via toute une palette de contractualisations avec l'ANAH, sont nationalement reconnues par l'agence, et font de l'EPASE un acteur de référence dans le domaine, appelé en particulier à contribuer aux actions de formation à l'échelle nationale organisée par l'ANAH.

Ces savoir-faire en matière de revitalisation urbaine pourraient être utiles à d'autres territoires soumis à des phénomènes de dévitalisation comme en particulier ceux qui sont soutenus par l'État dans les différents programmes nationaux Action cœur de ville, Petites villes de demain, voire dans certains projets partenariaux d'aménagement portés par des petites villes.

Les opérations y sont complexes à monter, tant financièrement qu'en termes de procédures, et sont opérationnellement longues à conduire. Elles requièrent des compétences élevées, mais présentent, dans le temps des opérations, des charges de travail très variables qui nécessitent d'organiser des mutualisations aux bonnes échelles.

Hors des grands territoires urbains, l'ingénierie nécessaire aux projets complexes et longs est difficile à constituer sous une gouvernance locale tout en rassemblant une masse critique de compétences métiers qui n'est en effet susceptible d'être portée que par un organisme d'envergure territoriale plus large.

## 4.2 Les métiers de l'aménagement urbain, de l'ingénierie de commande à l'ingénierie opérationnelle

En matière d'aménagement urbain, l'ingénierie à déployer recouvre de multiples aspects. On peut distinguer deux temps : ingénierie amont et aval.

L'ingénierie amont, ou ingénierie de la commande, regroupe les phases préalables à l'intervention sur le terrain :

- Élaboration d'un diagnostic multiscalair,
- Conception d'un projet de territoire,
- Partage du diagnostic et adhésion au projet des forces vives et autres acteurs,
- Traduction du projet de territoire en actions opérationnelles prioritaires,
- Définition d'un calendrier,
- Montage administratif, technique et financier des projets opérationnels retenus.

Relève également de cette ingénierie de la commande le pilotage stratégique des phases opérationnelles aval.

L'ingénierie opérationnelle (aval) comprend notamment :

- La mise au point du projet et la gestion de son évolution,
- La finalisation du montage opérationnel,
- La conduite des procédures administratives,
- La maîtrise d'ouvrage d'équipements (viabilisation...),
- Les acquisitions et cessions,
- Le pilotage de la réalisation conformément au projet et la tenue des bilans et des calendriers.

Les SPLA et EPA ont la capacité d'intervenir dans les deux champs. Un aménageur intervenant dans le cadre d'une convention d'aménagement ne maîtrisera que le second.

Les collectivités sont supposées maîtriser l'ingénierie de la commande mais beaucoup sont en fait démunies. La compétence juridique des collectivités ne leur confère pas pour autant les compétences métiers indispensables à l'exercice concret de cette compétence institutionnelle.

Pour pallier ces insuffisances, elles peuvent s'appuyer sur des organismes intervenant à la limite de leurs compétences :

- Agences d'urbanisme, souvent grâce à un financement métropolitain (Brest pour son hinterland) ou par construction (ADRN Saint-Nazaire),
- SEM (Clermont-Ferrand),
- Etablissements publics fonciers (EPF),
- Organismes de logement social (OLS) parfois,

ou à défaut bénéficier d'aides de l'État via l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Pour l'aval, qui vise la réalisation concrète de la « commande », les collectivités peinent souvent à trouver un opérateur compétent en ingénierie opérationnelle, en particulier lorsqu'elles sont de petites tailles ou isolées.

## 4.3 Scénarios d'avenir à moyen terme pour l'EPASE

Un établissement public d'aménagement n'est pas créé pour perdurer indéfiniment. Une fois atteints les objectifs qui lui ont été fixés, il a vocation à disparaître ou se transformer, l'opération d'aménagement qu'il conduit revenant dans le droit commun. Après 20 ou 25 ans d'activité, il paraît normal de prévoir un terme à l'intervention directe de l'État dans un domaine dont la responsabilité a été confiée aux collectivités locales depuis près de quarante ans.

Ainsi, la mission a examiné plusieurs scénarios d'évolution de l'EPASE à l'échéance du PPA approuvé (soit environ 2031).

### 4.3.1 Les scénarios les plus simples

La poursuite de l'action de l'EPASE constitue un scénario de base (**scénario 0**). Il pourrait résulter du constat que les objectifs assignés à l'EPASE sont proches d'être atteints mais qu'une période supplémentaire est nécessaire à cette fin.

Ce scénario ne peut être exclu mais ne paraît pas souhaitable au-delà d'un éventuel « calage » sur une durée de contrat de plan. Le bilan et les perspectives actuelles de l'action de l'EPASE laissent espérer que l'intervention directe de l'État ne sera plus nécessaire au terme du PPA approuvé. La mission estime ce scénario plus théorique que probable. En tout état de cause, il ne ferait que reporter l'échéance.

A l'opposé, un scénario de référence (**scénario 1**) consiste en la suppression de l'OIN et la fermeture simultanée de l'EPASE, sans précaution particulière<sup>73</sup>. Un liquidateur devrait être nommé et un plan de licenciement du personnel contractuel (soit la quasi-totalité de l'effectif<sup>74</sup>) mis en place. L'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes (EPORA) pourrait apporter son concours comme il l'a déjà fait pour l'établissement public d'aménagement nord-Isère (EPANI).

Ce scénario présente une apparente simplicité, en reportant les difficultés techniques sur le liquidateur, et peut être un choix par défaut. La compétence acquise par les équipes de l'EPASE est dans ce cas dispersée et disparaît. La mission recommande d'éviter un tel scénario.

### 4.3.2 Un scénario de transfert des compétences au niveau local

Le scénario étudié ici (**scénario 2**) vise à maintenir les compétences développées par l'EPASE au niveau territorial le plus proche du niveau actuel, ce qui correspond au droit en vigueur qui confie la responsabilité de l'aménagement aux collectivités locales, ville ou métropole. Le niveau métropolitain sera privilégié pour tenir compte du fait que d'autres secteurs de la métropole (vallées du Gier et de l'Ondaine en particulier) présentent des problématiques d'aménagement et d'habitat similaires à celles de la ville centre.

La métropole s'est déjà dotée d'une structure d'aménagement, Cap Métropole, SPL en phase de développement, qui peut servir de structure d'accueil. Le transfert des opérations et du personnel de l'EPASE à Cap Métropole peut donc permettre la poursuite de l'action et la conservation des compétences.

Cependant, une bascule brutale au moment de la fermeture de l'EPASE est porteuse de nombreux inconvénients (et notamment un risque de ralentissement, voire une discontinuité des opérations).

---

<sup>73</sup> Une variante d'extinction progressive, opération par opération, conduirait à une désagrégation des équipes et ne paraît pas réaliste.

<sup>74</sup> Hors directeur général et agent comptable.

Une transition par le biais de la création d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLAIN) paraît plus efficiente.

La création des SPLAIN est encadrée à l'article L327-3 du code de l'urbanisme (CU).

Elles ne peuvent être créées que « par l'État ou l'un de ses établissements publics mentionnés aux sections 2 (établissements publics d'aménagement) et 3 (Grand Paris Aménagement et EPFA de Guyane et Mayotte) du chapitre 1er du titre II du livre III du CU<sup>75</sup> ». L'EPASE peut donc créer une SPLAIN.

Une telle SPLAIN « est compétente pour organiser, réaliser ou contrôler toute opération ou action d'aménagement au sens du présent code relevant de la compétence de l'État ou de l'un de ses établissements publics mentionnés au premier alinéa du présent article ou de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire. » Elle peut donc poursuivre l'activité de l'EPASE et élargir son champ d'action à l'échelle de la métropole dès lors que celle-ci est actionnaire.

Le même article précise qu'« une des collectivités territoriales ou un des groupements de collectivités territoriales participant à une société publique locale d'aménagement d'intérêt national détient au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société. » La ville de Saint-Etienne ou la métropole (de préférence) devrait atteindre dès l'origine ce seuil de capital.

Ce mécanisme de transition peut être résumé ainsi ;

- L'EPASE poursuit son action au moins pendant toute la durée du contrat de plan État-Région, soit jusqu'en 2027 ;
- La transformation de l'EPASE intervient sur la période restant à courir jusqu'à la fin du PPA approuvé (soit 2031) et au plus tard sur les années 2028-2030, ce qui paraît raisonnable pour gérer les différentes procédures à mettre en place (délibérations des collectivités, transferts d'actifs, modification des contrats de travail du personnel...);
- Une SPLAIN reprend les compétences de l'EPASE pour poursuivre l'action de rénovation engagée. Cette SPLAIN doit avoir à terme un périmètre large, en l'occurrence l'échelle métropolitaine et non communale, même si elle peut dans un premier temps être créée à l'échelle communale ;
- *In fine*, l'État se retire de cette SPLAIN, qui pourrait être fusionnée avec la SPLA métropolitaine (Cap Métropole).

On peut donc imaginer une SPLAIN dont le capital pourrait être initialement réparti entre les financeurs actuels, par exemple :

- État via EPASE 20 à 30%
- Métropole 25 à 35%
- Ville de Saint-Etienne 25 à 35 %
- Département 5 à 10%
- Région 5 à 10%

L'apport en capital de l'EPASE pourrait s'effectuer en tout ou partie sous forme d'actifs.

---

<sup>75</sup> On en déduit que les EPF, qui dépendent de la section 1, ne peuvent pas créer de SPLAIN.

Le retrait *in fine* de l'État<sup>76</sup> ferait rentrer la SPLAIN dans la catégorie générique des SPLA, régie par l'article L327-1 du code de l'urbanisme, avec une nouvelle répartition du capital donnant la majorité à la métropole. Il pourrait alors être procédé à la fermeture de l'EPASE<sup>77</sup>, à l'abrogation de l'OIN et à la fusion avec Cap Métropole sans rupture de l'activité ni perte de compétences.

### 4.3.3 Un scénario d'échelle départementale ou régionale

Les territoires de petite taille rencontrant des problèmes d'habitat dégradé, pour lesquels l'expérience de l'EPASE serait particulièrement utile, sont nombreux dans le département et plus encore dans la région<sup>78</sup>, où même certains programmes partenariaux d'aménagement (PPA) peinent à trouver des opérateurs compétents. Il serait tentant de mobiliser l'EPASE à une telle échelle (**scénario 3**).

Il n'apparaît cependant pas possible de résoudre, pour un établissement opérationnel d'échelle régionale, la contradiction entre la masse critique d'activité nécessaire pour faire vivre une structure efficace, ce qui implique d'intervenir sur de nombreux territoires<sup>79</sup>, et la nécessaire gouvernance locale de chacune des opérations.

La loi n'autorise d'ailleurs pas la création de structures d'aménagement de cette échelle<sup>80</sup>. Il ne paraît donc pas possible, en l'état actuel du droit<sup>81</sup>, de transformer l'EPASE en établissement de compétence départementale ou régionale.

Le rattachement à l'EPORA, d'échelle quasi régionale, sous forme de filiale pourrait par ailleurs être envisagé.

L'EPORA peut créer des filiales conformément à l'article L321-3 du CU :

*Les établissements publics fonciers de l'État sont habilités à créer des filiales et à acquérir ou céder des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de leurs missions dans les conditions déterminées par le décret prévu à l'article L.321-13.*

L'objet de ces filiales doit concourir aux missions de l'EPF, qui sont définies à l'article L321-1 :

*Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.*

*Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre*

<sup>76</sup> Ce qui n'implique pas suppression automatique des concours de l'État.

<sup>77</sup> Cette fermeture doit intervenir postérieurement au retrait de l'EPASE, devenu « coquille vide », de la SPLAIN, sauf à imaginer un mécanisme inutilement complexe de portage des actions par l'État. Il est rappelé que l'EPORA, même si des actifs fonciers peuvent lui être dévolus, ne peut se substituer à l'EPASE au capital d'une SPLAIN.

<sup>78</sup> Le succès des programmes concernant les villes moyennes et les petites villes en porte témoignage, sans couvrir pour autant l'intégralité des besoins.

<sup>79</sup> Sachant que l'activité opérationnelle n'est pas continue : le traitement de chaque micro-opération d'habitat alterne des phases de travail intense et d'autres plus lâches.

<sup>80</sup> Seule une loi spécifique a permis le rattachement de l'établissement public d'aménagement de la Défense au département des Hauts-de-Seine.

<sup>81</sup> Une modification législative n'est pas impossible : il suffirait de permettre la duplication de Grand Paris Aménagement dans les autres régions que l'Île-de-France. Cela ne semble pas correspondre aux attentes actuelles des élus : les conditions d'une telle généralisation ne paraissent pas remplies à ce jour.

*subsidaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions.*

*Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.*

*Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières...*

*Les établissements publics fonciers peuvent appuyer les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'observation foncière, notamment dans le cadre du dispositif d'observation foncière mentionné à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.*

Les missions des EPF sont ainsi très larges pour tout ce qui concerne les stratégies et acquisitions foncières mais très limitées en matière d'aménagement, puisque leurs actions doivent faciliter un aménagement ultérieur.

Les EPF ne peuvent donc pas conduire une opération d'aménagement : l'ingénierie opérationnelle est hors du champ de leurs missions. On peut en déduire que la création d'une filiale compétente en urbanisme opérationnel leur est interdite : un EPF ne peut avoir de filiale aménageur de plein exercice.

Tout au plus, une filiale compétente en ingénierie de la commande, appuyant les collectivités locales dans la définition et le montage de projets en amont de la phase opérationnelle, entrerait dans le champ autorisé.

On observe d'ailleurs que la plupart des EPF pratiquent de telles missions de définition et de montage de projet, souvent à l'égal de ce que peut faire un aménageur, dans le cadre de conventions signées avec les collectivités locales (par exemple conventions d'études et de veille foncière, protocoles de coopération...)

La partie « amont » des compétences opérationnelles de l'EPASE pourrait utilement rejoindre l'EPORA pour démultiplier son action en la matière.

Si l'opportunité d'un renforcement de l'action des EPF auprès des collectivités les plus démunies en leur apportant une telle ingénierie de commande ne fait pas débat, on peut s'interroger sur l'intérêt que présenterait la filialisation d'une telle activité, que ce soit en terme budgétaire comme de gouvernance.

En conclusion, l'hypothèse d'un renforcement des capacités d'étude et de montage de projets de l'EPORA par des éléments issus de l'EPASE ayant une expérience opérationnelle concrète mérite considération.

Cependant il ne paraît pas opportun d'envisager à terme, à droit constant<sup>82</sup>, le rattachement de l'EPASE à l'EPORA en tant que filiale dès lors que l'aménagement opérationnel lui reste interdit.

*A contrario*, l'élargissement des compétences des EPF au traitement de l'habitat dégradé en centres anciens mériterait d'être sérieusement étudié compte tenu de l'ampleur des besoins. Si le législateur décidait d'y procéder, le rattachement de l'EPASE à l'EPORA en tant que filiale deviendrait pertinent.

---

<sup>82</sup> On notera que le législateur a fait deux exceptions à cette interdiction :

- les EPF peuvent être aménageurs des ORCOD-IN (opérations de réhabilitation des copropriétés dégradées d'intérêt national),
- des établissements publics fonciers et d'aménagement ont été créés outre-mer.

#### 4.3.4 Un scénario d'échelle nationale

L'État peut intervenir en matière d'aménagement, à la différence des collectivités territoriales situées hors du « bloc communal ». Il convient donc d'étudier l'hypothèse d'une compétence nationale accordée à l'EPASE (**scénario 4**)<sup>83</sup>.

Ce scénario a fait l'objet de recommandations dans le rapport « Déficit d'opérations en centres villes »<sup>84</sup>. Ce rapport vise un horizon de court terme tout en appelant à des modifications législatives mais avec l'hypothèse d'une pérennité de l'EPASE sous sa forme actuelle.

À moyen terme, dès lors que ce mode d'intervention ne paraît plus justifié, il convient de s'interroger sur la pertinence d'un établissement public national opérationnel, compétent pour traiter les problèmes d'habitat ancien, dans un paysage administratif marqué par la création récente de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Il paraît clair que l'intervention d'un aménageur spécialisé dans le traitement des centres anciens serait certainement utile pour piloter et conduire des réalisations opérationnelles de qualité dans les territoires dépourvus d'ingénierie, où l'ANCT se limite à offrir un appui technique et des moyens financiers.

La réponse pourrait consister à intégrer l'EPASE dans l'ANCT sur le modèle de l'intégration de l'EPARECA<sup>85</sup> dans celle-ci. Toutefois, au sein d'un organisme majoritairement administratif, installer et faire prospérer les compétences opérationnelles d'aménageur que lui apporterait l'établissement public s'avère aléatoire.

Un établissement public doté d'une autonomie suffisante, adossé à l'ANCT<sup>86</sup> pour garantir la cohérence de l'action de l'État mais n'en constituant pas un département, paraît la seule formule viable pour porter cette compétence d'aménagement au niveau national.

#### 4.3.5 Une mutation à anticiper

La mission a distingué 5 scénarios possibles d'évolution de l'EPASE :

---

<sup>83</sup> On notera qu'une telle compétence permettrait à l'EPASE de poursuivre une activité à Saint-Etienne.

<sup>84</sup> Rapport n°013406-01 du CGEDD, janvier 2021, qui propose « dans les territoires vulnérables [d']étudier l'opportunité de faire intervenir un établissement public d'aménagement (EPA) » en recommandant de :

- « développer via une disposition législative la capacité d'intervention *extra loci* des EPA pour intervenir dans le cadre des périmètres d'ORT de leur région d'appartenance dès lors que le territoire est considéré en carence d'opérateurs »,
- « faire de l'établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE) le pôle de référence sur les opérations d'aménagement dans les centres anciens et lui permettre d'agir à la demande des collectivités locales en ingénierie dès 2021, là où le besoin n'est actuellement pas satisfait. Pour ce faire adopter une disposition législative l'autorisant à intervenir hors de son périmètre actuel en cas de besoin et lorsque la commune concernée ne peut être accompagnée par un autre EPA de l'État ».

<sup>85</sup> Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

<sup>86</sup> Par exemple sous forme de filiale. Dans un tel cas il serait opportun de filialiser simultanément ce qui reste de l'EPARECA.

	Caractéristiques	Observations
0	Poursuite de l'activité	Report de la décision
1	Fermeture et liquidation	Perte des compétences acquises
2	Transformation à l'échelle locale	Transition souple possible avec une SPLAIN
3	Evolution à une échelle territoriale	Changements politiques et juridiques préalables
4	Evolution à une échelle nationale	Risque de perte des compétences acquises

Au vu de l'analyse des différents scénarios développés ci-dessus, la mission affirme sa préférence pour le scénario 2.

La décision relative au devenir de l'EPASE ne présente pas un caractère d'urgence : le contrat de plan va formaliser les engagements de court terme et le PPA 2021-2032 donne une visibilité suffisante à moyen terme à l'établissement public.

Pour autant, cela ne justifie pas d'attendre la dernière minute. Quelle que soit la décision qui sera prise, celle-ci nécessitera des discussions préalables, et pourra justifier des dispositions transitoires à caractère contractuel<sup>87</sup>.

La mission observe qu'en 2027 l'ensemble des exécutifs des collectivités auront été renouvelés. L'année 2028 paraît en conséquence une période favorable pour arrêter le devenir de l'EPASE et engager les actions en découlant.

Cependant cette date (2028) est une date au plus tard. Si, comme le préconise la mission, le scénario 2 est privilégié, il peut être judicieux de créer sans attendre la SPLAIN dans un double objectif :

- faciliter la mise en place et la montée en puissance progressive de la SPLAIN, à laquelle l'EPASE pourra déléguer la conduite de certaines opérations ;
- permettre la structuration de Cap Métropole « en miroir », qui devra dans tous les cas faire évoluer son organisation pour répondre à l'augmentation prévisible de son carnet de commande.

Naturellement, des conventions *ad'hoc* de mise à disposition de moyens devront éviter tout doublon et tout surcoût entre l'EPASE, dont les missions et la gouvernance ne sont pas modifiées, et son délégataire.

**Recommandation 11. Maintenir les compétences de l'EPASE au niveau local en créant une SPLAIN ayant vocation à fusionner à terme avec la SPL métropolitaine à la fin de l'OIN.**

<sup>87</sup> A titre d'exemple, différentes façons de mobiliser les compétences métiers et savoir-faire de l'EPASE pourraient être envisagées s'il était autorisé à intervenir hors de son périmètre :

- Organiser une forme de mutualisation avec d'autres outils opérationnels de Saint-Etienne – Métropole, compte des besoins de même nature à Saint-Etienne même (Tarantaize Beaubrun, Séverine) et dans les vallées du Giers et de l'Ondaine (PPA GOSE), dans le cadre d'un accord de gouvernance ;
- Convenir, sous conventionnements spécifiques, notamment financiers dans un modèle économique propre et distinct, des interventions d'appui opérationnel de l'EPASE à des projets de revitalisation de la région (Le Teil).

## Conclusion

Au terme de ses travaux, la mission constate l'impact fort de l'OIN dans les secteurs à vocation économique. L'intervention de l'EPASE s'est révélée créative et innovante. Par les opérations d'aménagement réalisées, elle a su créer une dynamique de revitalisation économique dans son périmètre d'action. Pour assurer le succès des réhabilitations engagées, elle s'est dotée de nouveaux outils en particulier en portage immobilier.

Toutefois, force est de noter que le centre-ville n'a pas donné lieu à un renouveau à la hauteur des ambitions affichées lors du lancement du projet de revitalisation de Saint-Etienne. Les objectifs fixés lors de la mise en place de l'OIN et de la création de l'EPASE sont loin d'avoir été atteints. La réhabilitation du centre-ville demeure un chantier encore en devenir.

Pour la période 2021-2032, un recentrage, esquissé dans le nouveau PPA, en faveur d'une stratégie d'actions au bénéfice du centre-ville s'impose.

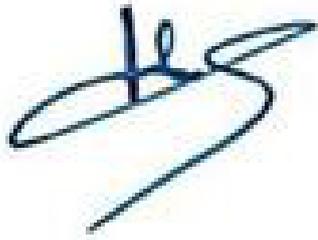
Mais l'action de l'EPASE dans le cadre de l'OIN s'inscrit dans un environnement territorial complexe, soumis à des dynamiques contradictoires que les documents de planification et d'urbanisme peinent à réguler. Les effets positifs des opérations d'aménagements lancées s'en trouvent amoindris. Ainsi, les évolutions constatées de l'habitat résidentiel ne sont pas favorables à Saint Etienne, la ville centre de la métropole. La faiblesse de la mise en cohérence des outils d'urbanisme (SCoT et interSCot), requiert la mise en place d'une gouvernance réelle, coordonnée et durable entre l'État et les collectivités locales. À défaut, l'efficacité des financements apportés à l'appui du renouveau de ce territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise se trouverait compromise à terme.

Pour autant l'OIN a vocation à s'achever et il y a lieu d'envisager différentes hypothèses relatives au devenir de l'EPASE. L'établissement public a su développer des savoir-faire et compétences métiers reconnus en matière de régénération urbaine qu'il paraît indispensable de conserver. Dans cette perspective, la mission présente plusieurs scénarios, à différentes échelles territoriales, afin que les compétences opérationnelles développées par l'établissement puissent être utiles à d'autres projets de revitalisation au-delà de 2031.

Pour sa part, la mission considère qu'il est indispensable de préparer dès à présent cette phase de clôture de l'OIN et de fermeture de l'EPASE. C'est la condition d'une capitalisation des actions d'aménagements entreprises en vue du renouveau économique et résidentiel de Saint-Etienne. Un transfert progressif de l'établissement vers une structure d'accueil locale paraît le meilleur choix.

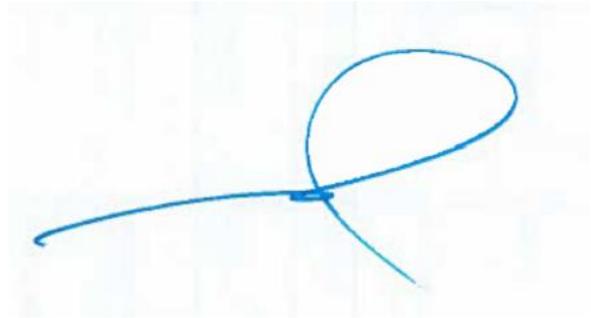
En tout état de cause, il appartiendra à l'État, par l'action de ses services déconcentrés, à l'échelle régionale et départementale, de faire en sorte que les efforts déployés depuis plus de 15 ans produisent des effets durables au bénéfice du territoire et de son attractivité.

**Marie-Christine SOULIE**



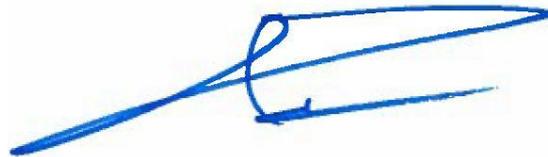
**Inspectrice générale  
de l'administration du  
développement durable**

**Jacques TOUCHEFEU**



**Ingénieur général  
des ponts, des eaux  
et des forêts**

**Philippe GRAND**



**Membre associé**

# Annexes

# 1 Lettres de mission

## 1.1 Lettre de mission initiale



La ministre

Paris, le

30 JUIL. 2020

Référence : D20009027

La ministre

à

Affaire suivie par : Guillem CANNEVA  
[guillem.canneva@logement.gouv.fr](mailto:guillem.canneva@logement.gouv.fr)

Monsieur le vice-président du  
CGEDD

**Objet** : Mission d'appui stratégique à l'établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE)

L'établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE), et l'opération d'intérêt national (OIN) qui y est adossée, ont été créés en janvier 2007 à la suite d'un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées de juillet 2004 analysant de manière approfondie l'important processus de déprise démographique et économique à l'œuvre à Saint-Étienne depuis le choc pétrolier des années 1970.

Si la mission de l'EPASE devait initialement prendre fin au terme de l'année 2021, cette échéance a été supprimée en 2015 lors de la modification du décret constitutif de l'établissement, de manière à pouvoir à minima conduire à bonne fin les opérations déjà lancées et convaincre les grands groupes immobiliers nationaux d'investir sur des projets dont la perspective se situe à 15 ans, grâce à une visibilité de long terme du projet urbain, assortie d'une cohérence globale des interventions. En parallèle, le projet stratégique et opérationnel (PSO) de l'EPASE, adopté en 2015, définit les objectifs, ainsi que la stratégie et les moyens mis en œuvre pour les atteindre à l'horizon 2031.

Le programme opérationnel actuel de l'EPASE se situant aujourd'hui à mi-parcours, il paraît nécessaire de l'évaluer en tirant un bilan, permettant le cas échéant d'ajuster, infléchir ou renforcer certaines politiques déployées par l'établissement.

Cette évaluation viendra utilement compléter les réflexions ou préconisations développées par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes dans son rapport sur le contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement pour les exercices 2011 à 2017.

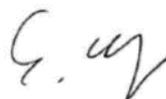
Par ailleurs, suite au mandat confié par mes prédécesseurs au préfet en octobre 2019, un projet partenarial d'aménagement (PPA), nouvel outil issu de la loi ELAN, est en cours d'élaboration afin de réactualiser les grandes orientations fixées à l'EPASE, et de fixer le cadre financier nécessaire à leur bonne réalisation entre les partenaires historiques de l'opération d'intérêt national que sont l'État, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Département de la Loire, Saint-Étienne Métropole et la Ville de Saint-Étienne. Un projet de PPA a été présenté au conseil d'administration de l'établissement en novembre 2019. Ce PPA, dont la signature pourrait intervenir à l'été 2020, a vocation à être retranscrit dans le CPER 2021-2027.

Hôtel de Roquetaure  
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris  
Tél : 33(0)1 40 81 21 22  
[www.ecologique-solidaire.gouv.fr](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr)

Pour l'ensemble de ces raisons, je souhaite que vous meniez une mission d'appui stratégique à l'établissement selon les trois axes suivants :

- Évaluation à mi-parcours de l'opération d'intérêt national : impact des actions engagées par l'établissement en termes de production de logements, de lutte contre l'habitat dégradé, de développement économique, de revitalisation urbaine, de redynamisation du tissu commercial ou encore d'enrayement du déclin démographique de la ville de Saint-Étienne et d'affirmation du statut de second pôle de l'aire métropolitaine Lyon – Saint-Étienne ;
- Définition de trajectoires possibles d'ici la fin de l'opération d'intérêt national, en analysant les différents enjeux et impacts pour l'État, et en réinterrogeant les fondements qui ont conduit à la création de l'opération d'intérêt national ;
- Selon les orientations relatives aux trajectoires de l'OIN ainsi dégagées, réflexions sur les perspectives d'avenir pour l'EPASE (autres interventions possibles, missions sur d'autres territoires, spécialisation sur une thématique particulière, recherche de synergie ou d'optimisation avec les autres partenaires publics et parapublics, fermeture de l'établissement...).

Afin de contribuer à l'élaboration en cours du projet partenarial d'aménagement et à son inscription dans le CPER 2021-2027, je souhaite que les conclusions de cette mission d'appui stratégique puissent être rendues avant la fin de l'année 2020.



Emmanuelle WARGON

## 1.2 Lettre de mission modificative

80/100



Réf : D21004925

Paris, le 02 AVR. 2021

5/4/21

→ Bureau CGEDD

La ministre

A

Monsieur le vice-président du CGEDD

**Objet : Mission d'appui stratégique à l'établissement public d'aménagement de Saint-Étienne (EPASE)**

A l'été 2020, je vous ai confié une mission d'appui stratégique à l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE) auquel s'adosse l'opération d'intérêt national (OIN).

L'élaboration du projet partenarial d'aménagement 2021-2032 (PPA) a été particulièrement dynamique et l'accord des partenaires historiques de l'OIN que sont l'Etat, la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Département de la Loire, Saint-Etienne Métropole et la Ville de Saint-Etienne s'est concrétisé à l'occasion de l'approbation du PPA en Conseil d'administration de l'EPASE en novembre 2020. Je me félicite de cette avancée qui se formalisera très prochainement par la signature de l'ensemble des collectivités partenaires, le plein accord de l'Etat étant d'ores et déjà acquis.

Le financement des interventions opérationnelles prioritaires figurant dans le PPA à l'horizon de 2027 devrait être inscrit dans le prochain CPER 2021-2027 conformément au mandat confié au Préfet de Région.

Dans ces conditions, je vous demande d'envisager les options possibles relatives à l'achèvement de l'OIN après 2027 et au devenir de l'EPASE, selon les trois axes suivants :

- Evaluation à mi-parcours de l'opération d'intérêt national : impact des actions engagées par l'établissement en termes de production de logements, de lutte contre l'habitat dégradé, de développement économique, de revitalisation urbaine, de redynamisation du tissu commercial ou encore d'enrayement du déclin démographique de la ville de Saint-Étienne et d'affirmation du statut de second pôle de l'aire métropolitaine Lyon - Saint-Étienne ;

Hôtel de Roquelaure  
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris  
Tél : 33(0)1 40 81 21 22  
www.ecologie.gouv.fr

- Définition de trajectoires possibles d'ici la fin de l'opération d'intérêt national, en analysant les différents enjeux et impacts pour l'État, et en réinterrogeant les fondements qui ont conduit à la création de l'opération d'intérêt national ;

- Selon les orientations relatives aux trajectoires de l'OIN ainsi dégagées, réflexions sur les perspectives d'avenir pour l'EPASE (autres interventions possibles, missions sur d'autres territoires, spécialisation sur une thématique particulière, recherche de synergie ou d'optimisation avec les autres partenaires publics et parapublics, fermeture de l'établissement...).

Je souhaite que les conclusions de cette mission d'appui stratégique puissent être rendues dans un délai de cinq mois.

---

Emmanuelle WARGON



## 2 Liste des personnes rencontrées

<b>Administration centrale</b>		
François ADAM	DHUP	Directeur
Sabine BAILLARGUET	EPFIF	Ancienne chargée de mission PPA à DHUP/AD
Jean-Baptiste BUTLEN	DHUP/AD	Sous-directeur de l'aménagement durable
Oriane RAULET	DHUP/AD	Chef de projet PPA et fonds friches
Christophe SUCHEL	DHUP/AD	Adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable
Franck SALUDEN	DHUP/AD	Chargé de mission
Agathe DEGRAND	DHUP/FE	Bureau FE1
Coralie DEMARCHAND	DHUP/FE	Bureau FE5
Basile PFEIFFER	DHUP/FE	Chef du bureau FE5
Monique NOVAT	CGEDD/MIGT Lyon	Administratrice d'Etat de l'EPASE
François DUVAL	CGEDD/MIGT Lyon	Ancien DGA de Saint-Etienne Métropole
<b>Services déconcentrés de l'Etat</b>		
Anne GUILLABERT	Préfecture de Région / SGAR	Chargée de mission, politiques urbaines, culture
Ludovic GRAIMPREY	Préfecture de Région / SGAR	Mission CPER, aménagement du territoire et numérique
Sylvain PELLETERET	Préfecture de Région / SGAR	SGAR adjoint, pôle animation et coordination des politiques publiques
Thomas MICHAUD	Préfecture de la Loire	Secrétaire général
Catherine SEGUIN	Préfecture de la Loire	Préfète

Fabrice GRAVIER	DREAL AURA	Chef du service Mobilité, aménagement, paysage
Eric TANAYS	DREAL AURA	Directeur régional délégué
Arnaud CARRE	DDT 42	Chef du service habitat
Bruno de FRANCE	DDT 42	Directeur adjoint
Ludovic GONZALEZ	DDT 42	Amélioration de l'habitat et lutte contre l'habitat indigne
Elise REGNIER	DDT 42	Directrice
<b>Collectivités territoriales</b>		
Fabrice DUBOIS	Département de la Loire	Directeur délégué Stratégie et Modernisation de l'action publique
Christophe MAILLOT	Département de la Loire	Directeur général des services
Rémi DORMOIS	Saint-Etienne Métropole/Ville de Saint-Etienne	Directeur général adjoint – développement urbain
Jacques MOREL	Ville de Saint-Etienne	Ancien DGA de la ville de Saint-Etienne
Gaël PERDRIAU	Saint-Etienne Métropole/Ville de Saint-Etienne	Président de la métropole/Maire de Saint-Etienne
Ludovic RION	Ville de Saint-Etienne	Cabinet du Maire
Charlotte TAGGIASCO	Ville de Saint-Etienne	Chargée de mission
<b>Opérateurs</b>		
Jack ARTAUD	EPASE	Directeur général
Eric BAZARD	SEM Amiens	Ancien DGA de l'EPASE
Sébastien CHAMBE	Lyon Métropole	DGA délégué à l'urbanisme et la stratégie territoriale Ancien membre de la mission de préfiguration EPASE et de l'EPASE
Pascal HORNUNG	CGEDD	Ancien DG de l'EPASE

Stéphane QUADRIO	EPASE <sup>88</sup>	Directeur de l'aménagement
Florence HILAIRE	EPORA	Directrice générale
Frédéric BOSSARD	EPURES	Directeur général
Ludovic MEYER	EPURES	Directeur adjoint
Joseph PERRETON	Cap Métropole	Directeur
Pascal BERTEAUD	CEREMA	Directeur général
Sévérine BOURGEOIS	CEREMA	Directrice, Direction territoriale Centre Est
Yannick PREBAY	CEREMA	Directeur Territoires et ville
Valérie LASEK	ANCT	Adjointe à la directrice générale déléguée, appui opérationnel et stratégique
Alain BROSSAIS	ANAH	Directeur stratégies et relations territoriales

---

<sup>88</sup> La présente liste ne répertorie pas l'ensemble des collaborateurs de l'EPASE que la mission a rencontrés lors de la journée-atelier de travail du 7 septembre 2021.

### 3 L'empilement complexe des territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise

L'aire métropolitaine lyonnaise, au sens du territoire sur lequel s'exerce l'influence de la métropole de Lyon, réunit plus de 3,3 millions d'habitants sur une emprise de six départements<sup>89</sup> et intègre huit agglomérations<sup>90</sup> dont les deux plus grandes que sont celles de Lyon et Saint-Etienne. Elle comprend une superposition de territoires aux gouvernances et périmètres distincts qui complique la lecture et la compréhension des « territoires lyonnais » ainsi que leur organisation. A des fins de clarification on distingue<sup>91</sup> :

- les territoires institutionnels,
- les territoires des stratégies et de la planification.

#### 3.1 Les territoires institutionnels

Ce sont les territoires électifs et administratifs sur lesquels les collectivités territoriales et les EPCI disposent de compétences propres.

**La région Auvergne-Rhône-Alpes** détient les compétences principalement dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement, des transports collectifs et du développement économique.



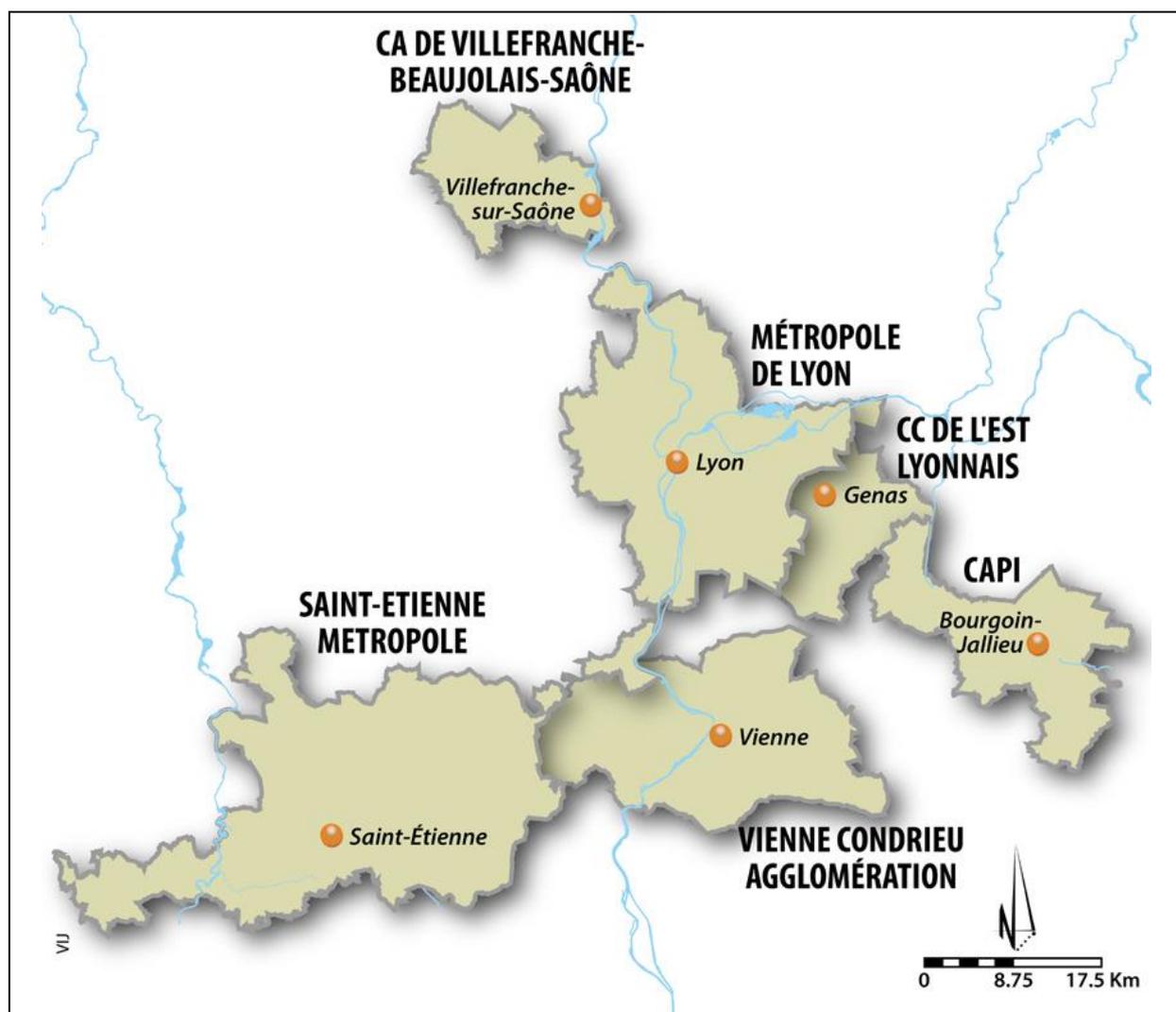
<sup>89</sup> Le Rhône, la Loire, l'Ain, l'Isère, l'Ardèche et la Drôme.

<sup>90</sup> Outre celles de Lyon et de Saint-Etienne, celles de Villefranche-sur-Saône, de Roanne, de Bourg-en-Bresse, de Bourgoin-Jallieu, de Vienne et d'Annonay.

<sup>91</sup> Source : Lexique métropolitain des agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne, juin 2020. Seuls les « territoires » incluant la métropole de Saint Etienne sont présentés.

**Le département de la Loire** détient les compétences principalement dans les domaines de l'action sociale, de l'habitat, du développement économique et de la gestion des infrastructures routières.

**Le pôle métropolitain lyonnais** regroupe la Métropole de Lyon, Saint-Etienne Métropole, les Communautés d'agglomérations de la Porte de l'Isère (Capi), de Vienne Condrieu Agglomération, de Villefranche-Beaujolais-Saône, et la Communauté de communes de l'Est lyonnais. C'est un établissement constitué par accord entre ces institutions dès 2012. Il met en œuvre des actions communes en vue de promouvoir un modèle de développement et d'aménagement durables, et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire. Ces actions s'articulent autour de la planification territoriale, de l'économie-innovation-recherche, de la mobilité et des déplacements (aux côtés du SMT AML<sup>92</sup>), et de la culture et du tourisme.

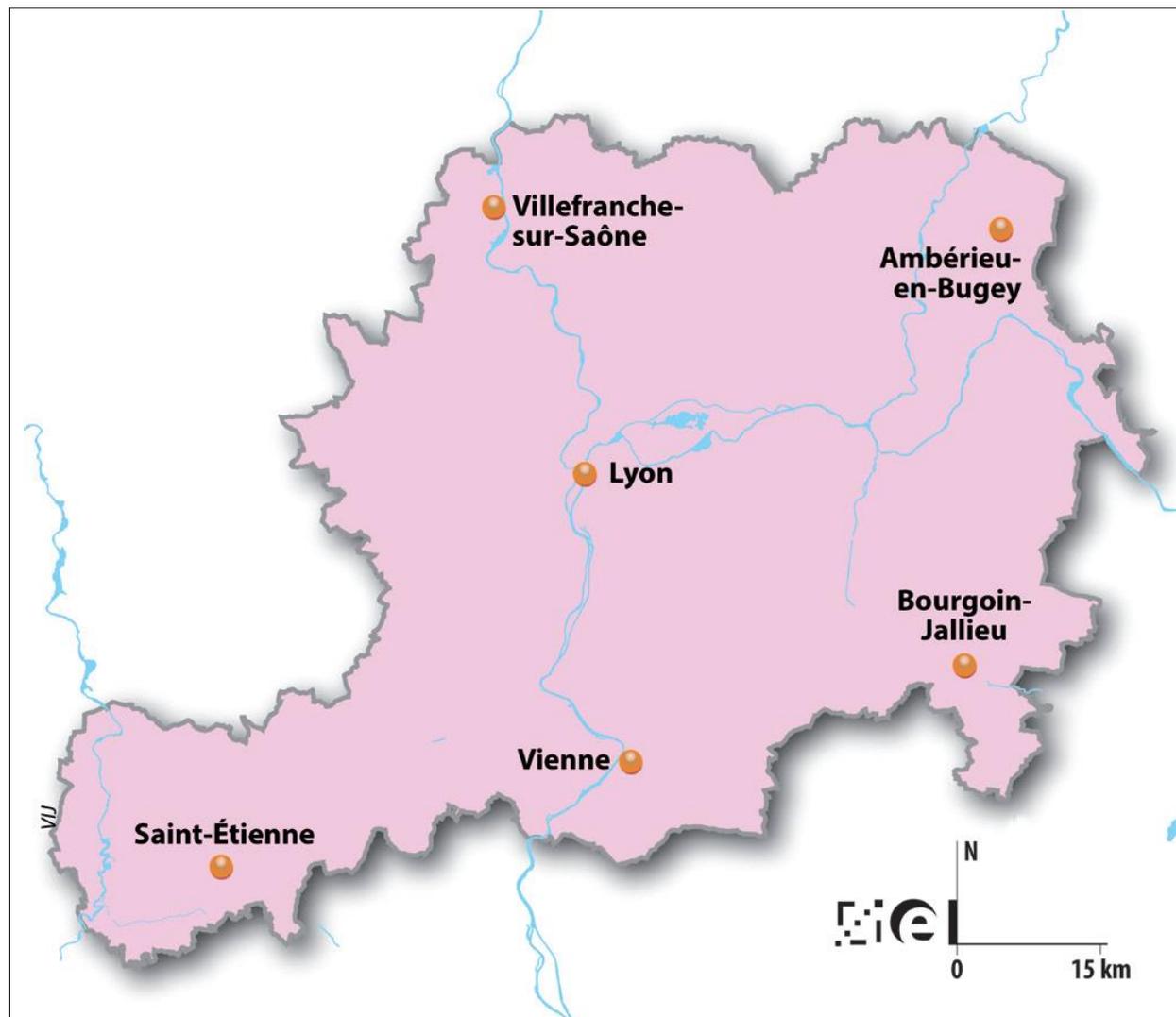


<sup>92</sup> Défini *infra*.

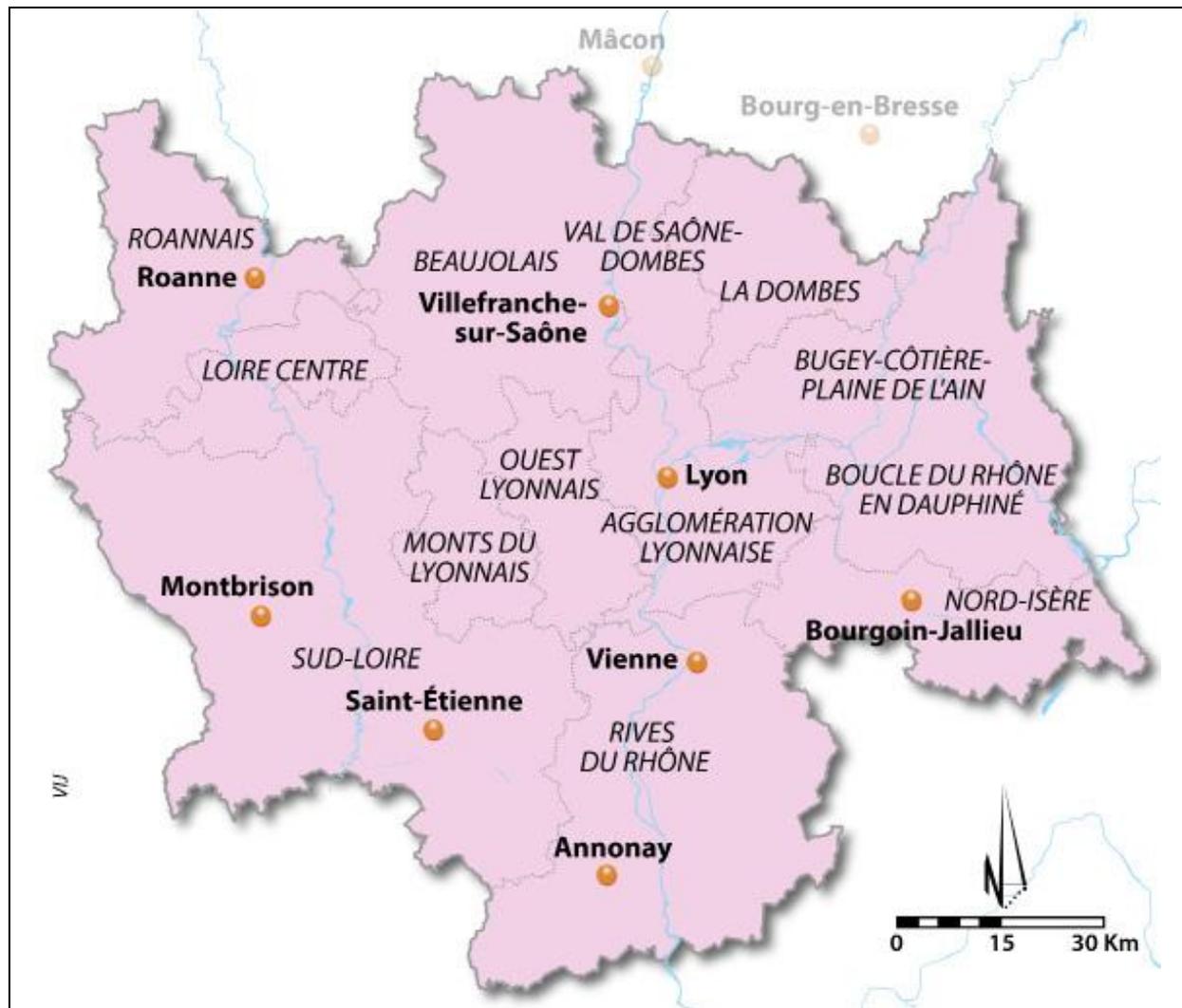
## 3.2 Les territoires des stratégies et de la planification

Il s'agit des territoires sur lesquels sont mis en place et coordonnées les grandes orientations et les actions locales et nationales en matière d'aménagement et d'organisation de l'espace.

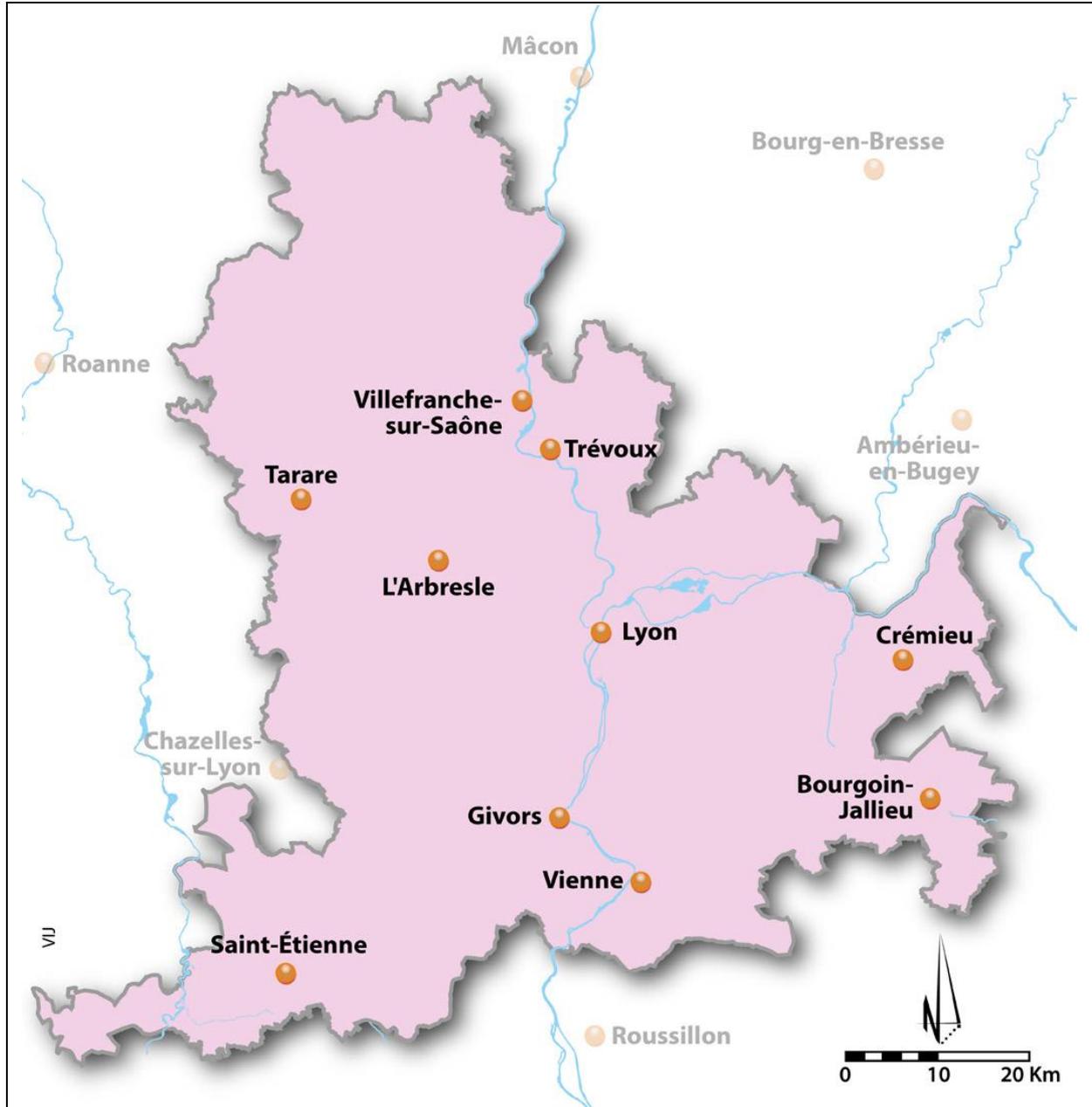
**Le territoire de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise (DTA)** est le territoire stratégique de mise en application des orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. La DTA fixe les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.



**Le territoire de l'inter-SCoT** est le territoire de coordination et de mise en cohérence des documents de planification stratégique de l'aire métropolitaine lyonnaise, principalement en matière d'habitat, de déplacements, de développement commercial, d'environnement, d'organisation de l'espace et d'équipements. Il porte aujourd'hui sur 13 SCoT. L'inter-SCoT a été initié dès 2004 par les élus et les partenaires (l'État, le pôle métropolitain, le syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine notamment) des deux agences d'urbanisme de Lyon et de Saint Etienne qui en animent la démarche.



**Le territoire du syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise (SMT AML)** est le territoire de mise en œuvre d'actions relatives à une tarification coordonnée, à un système d'information multimodale et à la coordination de services de transports répondant aux besoins de mobilités des habitants et activités. Créé en 2012, il réunit les autorités organisatrices de transports de son périmètre d'intervention<sup>93</sup>.



<sup>93</sup> Le SMT AML, syndicat mixte de transports type loi SRU (au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du Code des Transports), réunit la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral), Saint-Etienne Métropole et les Communautés d'agglomérations Porte de l'Isère (Capi) et Vienne Condrieu Agglomération.

## 4 Courriers au Préfet de région du Président du syndicat mixte du SCoT Sud-Loire relatifs aux avis délibérés par le syndicat sur les SCoT de Jeune Loire et Rives du Rhône



Saint-Etienne, le 4 octobre 2016

**Monsieur Michel DELPUECH**  
*Préfet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes*  
106 rue Pierre Corneille  
69003 LYON

N/Ref : 2016.082 VD/pf

**Objet : Avis sur le SCOT de la Jeune Loire (43) / SCOT limitrophe du SCOT Sud-Loire**

Monsieur le Préfet,

En ma qualité de Président du Syndicat Mixte du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) Sud-Loire, je souhaite vous faire part de mon inquiétude vis-à-vis du projet de SCOT porté par le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays de la Jeune Loire, sur lequel nous sommes amenés à émettre un avis en tant que collectivité limitrophe.

En effet, comme vous pourrez le lire dans la délibération prise par le Bureau du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire, **un avis défavorable** a été porté sur le projet du SCOT de la Jeune Loire, pour les raisons majeures suivantes :

- Les ambitions démographiques traduites dans le projet de SCOT de la Jeune Loire, apparaissent très importantes. Elles semblent ne pas être en adéquation avec un développement mesuré du territoire, ni en harmonie avec les territoires voisins dont celui du SCOT Sud-Loire.
- Le projet de SCOT de la Jeune Loire n'a pas pour effet de limiter les effets de périurbanisation en préparant le renouvellement de la population endogène et en limitant la consommation des espaces agricoles. Il est rappelé que ce territoire est un des espaces nourriciers des agglomérations proches, et que l'enjeu de préservation des espaces agricoles est primordial.

Ainsi, dans un souci d'harmonisation entre les deux SCOT, du Sud-Loire et de la Jeune Loire, le syndicat mixte du SCOT Sud-Loire propose de revoir les ambitions démographiques à la baisse, de rendre cohérent le traitement des densités et de l'urbanisation des hameaux avec le SCOT Sud-Loire, et propose que le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural du Pays de la Jeune Loire se réinterroge sur la stratégie urbaine qu'il souhaite adopter (plus grande priorisation des bourgs, meilleure contextualisation avec les enjeux de développement durable en particulier le lien urbanisme – réseaux de transports collectifs).

.....

46, rue de la Téléstatique  
89 50811 - 42652 Saint-Etienne Cedex 1

Tél. 04 77 92 15 73  
Fax 04 77 74 98 21

email : [micodell@scot-sudloire.fr](mailto:micodell@scot-sudloire.fr)  
[www.scot-sudloire.fr](http://www.scot-sudloire.fr)

De plus, il a été noté que, bien que le projet proposé concerne la révision du Schéma de Cohérence Territoriale qui a été approuvé le 4 décembre 2008, aucun diagnostic ne donne des indications ou des éléments sur l'évaluation qui devrait être faite vis-à-vis des objectifs énoncés dans son PADD, conformément au code de l'urbanisme. Il aurait été intéressant de connaître les résultats des écarts constatés vis-à-vis de l'atteinte des objectifs initiaux et les éléments à retravailler.

Egalement, le syndicat mixte du SCOT Sud-Loire souhaite faire remarquer que ses remarques transmises le 20 juin 2016, portant sur le DOO (Document d'Orientations et d'Objectifs), par courriel suite à la réunion des Personnes Publiques Associées du 7 juin 2016, n'apparaissent pas dans le document du bilan de la concertation du dossier de consultation transmis, ce qui dénote d'un manque de concertation et d'une non prise en compte des remarques.

Aussi, afin d'assurer une cohérence entre les différents projets de SCOT ayant des interactions évidentes, je vous sollicite afin qu'une coordination soit mise en œuvre pour s'affranchir des limites départementales de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, et que le SCOT Jeune-Loire soit pleinement en adéquation avec le développement de son bassin de vie, dont le Sud-Loire fait partie.

Il est en effet évident que le territoire de la Jeune Loire, est une composante du bassin de vie stéphanois, et son fonctionnement ainsi que son projet de territoire ne peuvent être traités sans tenir compte des réalités de l'agglomération stéphanoise et de son SCOT.

Je vous demande ainsi d'apporter une vigilance toute particulière à l'avis de l'Etat qui sera émis dans le cadre de la procédure du SCOT de la Jeune Loire, en tenant compte de l'ensemble du bassin de vie auquel ce territoire appartient dans ses réalités quotidiennes (déplacements domicile – travail, par exemple).

D'ailleurs, je profite de ce courrier pour vous soumettre une proposition de mettre en débat les évolutions de périmètres de SCOT afin qu'ils soient, eux aussi, plus en adéquation avec ces réalités de bassin de vie, en permettant aussi une ouverture interdépartementale. Cette réflexion sera d'autant plus opportune en 2017, avec la modification effective des périmètres d'intercommunalités, dont l'évolution permettrait d'élargir l'inter-territorialité qui doit primer dans les démarches de SCOT.

Je souhaite que nous puissions travailler ensemble dans l'optique d'une meilleure cohérence dans nos politiques publiques, en vue de permettre un développement équilibré et durable de nos territoires, dont nous sommes les garants, en tant que représentants des collectivités et de l'Etat.

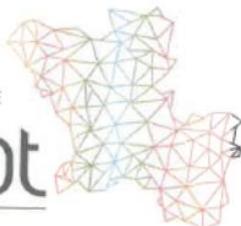
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma haute considération.

*Le Président du Syndicat Mixte  
du SCOT Sud-Loire*



**Gaël PERDRIAU**

Copie : Monsieur le Préfet de la Loire  
Monsieur le Préfet de la Haute-Loire



Saint-Etienne, le 16 JUL. 2019

Monsieur Pascal MAILHOS  
Préfet de Région  
PREFECTURE DE REGION  
AUVERGNE RHONE ALPES  
106 rue Pierre Corneille  
69419 LYON CEDEX 03

N/Ref : 2019.065 VD/pf

**Objet : Avis sur le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) des Rives du Rhône / SCOT limitrophe du SCOT Sud-Loire**

Monsieur le Préfet,

En ma qualité de Président du Syndicat Mixte du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) Sud-Loire, je souhaite évoquer avec vous le projet de SCOT des Rives du Rhône, sur lequel nous avons été amenés à émettre un avis en tant que collectivité limitrophe.

Comme vous pourrez le lire dans la délibération ci-jointe prise par le Bureau du Syndicat Mixte du SCOT Sud-Loire, **un avis défavorable** a été porté sur le projet du SCOT des Rives du Rhône.

En effet, nous avons estimé que ce dernier est souvent dans la simple recommandation et la reconduction des systèmes antérieurs. Cela ne garantit pas une application cohérente sur l'ensemble d'un périmètre aussi large. Le risque est de poursuivre les concurrences internes ou avec les territoires voisins.

Nous avons ainsi proposé que le projet soit de nouveau appréhendé pour :

- **Réinterroger l'adéquation entre les capacités foncières projetées pour l'économie et la stratégie du territoire en la matière et la structuration de l'offre économique, les surfaces envisagées semblant très importantes ;**

- **Réinterroger la nécessité de la création de nouvelles zones commerciales périphériques** dont certaines, isolées et sans continuité avec un agglomérat urbain important, ne semblent pas renforcer les objectifs fondamentaux développés par le SCOT ;

- **Justifier les ambitions démographiques**, traduite dans le projet, au vu des enjeux soulevés dans le diagnostic **qui devraient être en adéquation avec un développement mesuré du territoire pour limiter les effets de périurbanisation ;**

- **Réinterroger les mesures permettant de limiter la consommation des espaces en ce qui concerne les ambitions de renouvellement urbain et de la densité ;**

- **Renforcer les prescriptions pour les usages de déplacements alternatifs à la voiture ;**

- **Permettre la mise en œuvre réelle du SCOT à compter de son approbation** sur l'ensemble du territoire, pour garantir une évolution cohérente de la démarche de développement durable dans le temps.

- **Mettre en cohérence le projet entre le besoin d'atténuer la croissance de trafic entre le plateau du Pilat Rhodanien et la vallée du Rhône**, la volonté de limiter les extensions urbaines et le développement du plateau de La Jacquetière et Pommerieux.

J'ai pu constater en prenant connaissance de l'avis émis par les services de l'Etat, que nous partageons plusieurs points d'analyse de ce projet de SCOT, bien qu'il soit favorable avec réserves.

Néanmoins, cet avis ne fait nulle part mention de la DTA (Directive Territoriale d'Aménagement) de l'agglomération lyonnaise, qui est pourtant le document cadre de l'Etat s'appliquant sur la partie Nord du périmètre du SCOT des Rives du Rhône. Il semblerait que la compatibilité de ce projet de SCOT au regard de la DTA n'ait pas été analysée, contrairement au SCOT Sud-Loire (partiellement couvert également par la DTA) approuvé en décembre 2013, pour lequel l'avis de l'Etat s'appuie sur beaucoup de points au regard de la compatibilité avec les dispositions de la DTA.

Cela nous questionne à nouveau sur la différence de traitement des services de l'Etat, au travers des avis émis, envers les territoires, ce qui ne permet pas d'assurer une cohérence dans l'aménagement du territoire couvert par la DTA de l'agglomération lyonnaise.

Nous avons déjà interpellé l'un de vos prédécesseurs, M. Michel DELPUECH, en octobre 2016, au sujet du projet de SCOT de la Jeune Loire. Une rencontre avait également eu lieu le 14 février 2017 entre les SCOT de l'Interscot de l'Aire Métropolitaine Lyon St-Etienne et lui, à la Préfecture de Région.

Lors de ces différents échanges, j'avais fait part de la nécessité que l'Etat assure un rôle de coordination afin de s'affranchir des limites départementales de la Région Auvergne-Rhône Alpes, de manière à assurer une cohérence entre les différents SCOT, dans la mise en œuvre de leurs orientations (au-delà de la seule compatibilité avec la DTA).

Au regard des remarques que nous avons été amenés à formuler sur les différents projets de SCOT qui nous entourent (SCOT de la Jeune Loire, SCOT des Monts du Lyonnais, SCOT Loire-Centre, SCOT Livradois-Forez et SCOT des Rives du Rhône), avec comme préoccupation majeure d'assurer une cohérence vis-à-vis des orientations de notre propre SCOT en lien avec les secteurs limitrophes, nous nous interrogeons sur la cohérence d'ensemble des avis émis par l'Etat sur ces différents projets, selon les Départements où les projets se situent.

Il s'avère en effet que les territoires ne sont pas tous considérés de la même manière, et notamment que les ambitions de l'Etat ne sont pas les mêmes pour tous au regard des enjeux nationaux qui doivent amener les SCOT à porter les aspirations de limitation de gaz à effet de serre pour lutter contre le réchauffement climatique, et de limitation de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, ainsi que vis-à-vis des orientations de la DTA de l'agglomération lyonnais, avec lesquels les SCOT concernés doivent être compatibles.

Je souhaite connaître votre avis sur le constat que les membres du Bureau du SCOT Sud-Loire font, ainsi que la position que vous envisagez d'avoir à l'avenir, concernant notre demande de coordination des services de l'Etat en vue de garantir la cohérence de traitement vis-à-vis des projets de SCOT des différents départements de la Région Auvergne Rhône-Alpes.

En attendant, nous notons que les territoires qui nous sont limitrophes prévoient des développements importants, et, bien que nous partagions les enjeux nationaux, nous estimons pouvoir disposer des mêmes droits que nos voisins, qui sont loin de tendre vers le « zéro consommation d'espace » qui nous est demandé dans le cadre de la note d'enjeux qui nous a été transmise par le Préfet de la Loire dans le cadre de la révision actuelle du SCOT Sud-Loire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma haute considération.

*Le Président du Syndicat Mixte  
du SCOT Sud-Loire*  
  
Gaël PERDRIAU

**Copie** : M. Le Président du SCOT des Rives du Rhône  
M. Le Maire de Vienne  
M. Le Préfet de la Loire

## 5 Glossaire des sigles et acronymes

<b>AURA</b>	Région Auvergne-Rhône-Alpes
<b>AE</b>	Autorité environnementale
<b>AMO</b>	Assistance à maîtrise d'ouvrage
<b>ANAH</b>	Agence nationale de l'habitat
<b>ANCT</b>	Agence nationale de cohésion des territoires
<b>CGEDD</b>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<b>CGPC</b>	Conseil général des ponts et chaussées
<b>CPER</b>	Contrat de plan Etat-Région
<b>DC2I</b>	Dispositif coordonné d'intervention immobilière
<b>DDT</b>	Direction départementale des territoires
<b>DOO</b>	Document d'orientation et d'objectifs
<b>DTA</b>	Directive territoriale d'aménagement
<b>DTADD</b>	Directive territoriale d'aménagement et de développement durables
<b>ELAN</b>	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
<b>EPA</b>	Etablissement public d'aménagement
<b>EPANI</b>	Etablissement public d'aménagement nord-Isère
<b>EPARECA</b>	Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
<b>EPASE</b>	Etablissement public d'aménagement de Saint-Etienne
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>EPF</b>	Etablissement public foncier
<b>EPORA</b>	Etablissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes
<b>EPURES</b>	Agence d'urbanisme de la région stéphanoise
<b>IGH</b>	Immeuble de grande hauteur
<b>OIN</b>	Opération d'intérêt national
<b>OLS</b>	Organisme de logement social
<b>OPAH</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
<b>OPAH-RU</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat renouvellement urbain
<b>ORI</b>	Opération de restauration immobilière
<b>OSE</b>	Orientations stratégiques de l'Etat
<b>PADD</b>	Projet d'aménagement et de développement durable
<b>PLHi</b>	Programme local de l'habitat intercommunal
<b>PLUi</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PNRU</b>	Programme national de rénovation urbaine
<b>PSO</b>	Projet stratégique opérationnel
<b>PUP</b>	Projet urbain partenarial
<b>RER</b>	Réseau express régional (Ile-de-France)
<b>SCI</b>	Société civile immobilière
<b>SCoT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SEM</b>	Société d'économie mixte
<b>SPL</b>	Société publique locale

<b>SPLA</b>	Société publique locale d'aménagement
<b>SPLAIN</b>	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national
<b>SPR</b>	Secteur de patrimoine remarquable
<b>SRADDET</b>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<b>TER</b>	Transport express régional
<b>VEFA</b>	Vente en état futur d'achèvement
<b>VIR</b>	Vente d'immeuble à rénover



[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)