FICHE TERRITOIRE

Outils de planification urbaine et politiques alimentaires

SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE

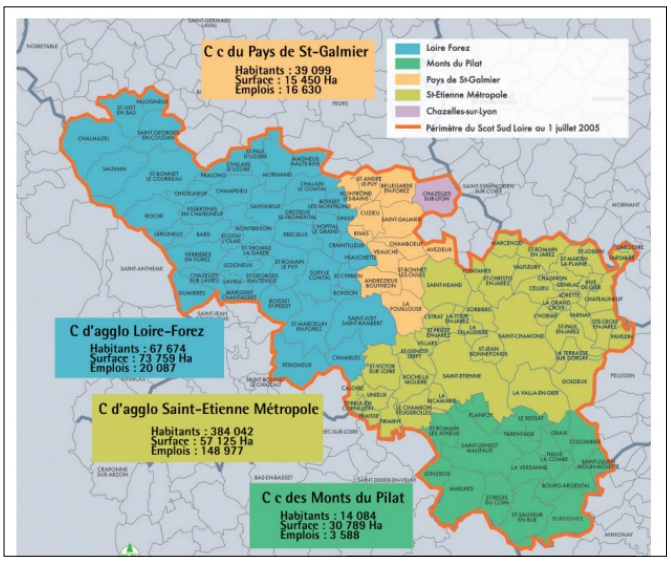
CARTE D'IDENTITÉ

Saint-Étienne métropole est une métropole créée en 2017, elle englobe 53 communes et plus de 400 000 habitants. L'agriculture, qui occupe 46% de sa superficie, est un marqueur fort du territoire. Elle est majoritairement tournée vers l'élevage bovin, avec une large gamme de produits locaux due à une transformation fermière relativement importante et variée. Sur les 1000 exploitations agricoles que compte la métropole, 38% vendent leurs produits en circuits courts. Cette présence de produits locaux et diversifiés a permis à la métropole de s'engager dès 2011 dans une politique volontariste d'appui aux communes pour l'intégration de produits locaux dans la restauration collective. Le mandat 2020-2026 verra se construire le Projet alimentaire territorial de Saint-Étienne Métropole.

SCOT SUD LOIRE

Historique // Le premier SCoT Sud Loire date de 2013 et portait sur 117 communes. En janvier 2018, le territoire de SCoT s'élargit à 199 communes réparties sur 4 intercommunalités dont Saint-Étienne Métropole. La phase de révision du SCoT est lancée en 2018. Depuis, la phase de diagnostic est terminée et la consolidation des enjeux croisés (identification, spatialisation ...) est en cours de finalisation.

Gouvernance // Le syndicat Mixte Scot Sud Loire est créé en 2014. La maîtrise d'œuvre des études d'élaboration du SCOT a est confiée à L'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise Epures, en s'appuyant si nécessaire sur des experts extérieurs pour certains sujets.



PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

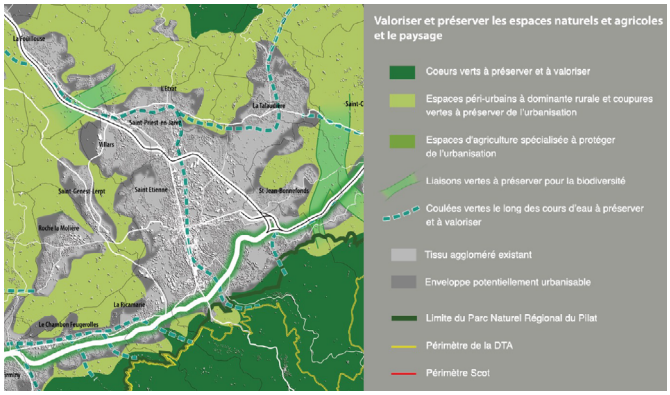
Le PLUi de Saint-Étienne Métropole a été lancé fin 2018 et finalise aujourd'hui la phase diagnostic. Il porte sur les 53 communes qui composent la Métropole, et sa gouvernance, au-delà des instances règlementaires (conférence des maires...), est assurée par un comité de suivi opérationnel, composé d'élus représentants tous les types de communes et tous les secteurs du territoire.

QUELLE INTÉGRATION DE L'ALIMENTATION DANS LE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE ?

La préservation des espaces agricoles

La question agricole a tout de suite été au cœur des préoccupations du SCoT Sud Loire, dès le début de son diagnostic, se traduisant par des objectifs de préservation de foncier agricole à l'échelle du sud Loire de -30% de consommation foncière d'ici 2030. Le SCoT devait aussi se conformer à la DTA (Directive Territoriale d'Aménagement) de l'aire urbaine lyonnaise, qui fixe des objectifs avec des enjeux très larges à couvrir. Dans sa version approuvée de 2013, le SCoT identifie, qualifie et localise les espaces naturels, agricoles et forestiers du Sud Loire en vue de leur préservation. Originalité du document, la localisation de ces espaces permet d'identifier «en creux» les espaces potentiellement disponibles pour une urbanisation future, les espaces identifiés dans les zones agricoles n'ayant pas vocation à être urbanisés.

L'agriculture et l'alimentation dans les objectifs du SCoT et du PLUi de Saint-Étienne Métropole ne sont pas intégrés de manière transversale mais plutôt spécifique à des thèmes particuliers : économique et environnemental. La question alimentaire a fait son apparition dans les discours depuis la mise en révision du SCoT et le lancement du PLUi de la Métropole en 2018. En effet, la révision du SCoT a permis de discuter d'un nouveau schéma agricole dans lequel l'agriculture est conçue



⟶ Carte issue du DOO du SCoT Sud Loire

comme multifonctionnelle (interactions fortes sur les paysages, l'aménagement, l'eau et les milieux naturels ...), et dont la finalité reste la production alimentaire.

La mise en place d'outils de protection du foncier agricole
Preuve d'un territoire politiquement engagé dans la protection des terres agricoles, la métropole compte sur son territoire deux ZAP, recouvrant 488 ha et 2 PAEN, recouvrant 6 510 ha. Les ZAP ont été créées sur des communes plutôt rurales, afin de protéger un potentiel agronomique et de limiter la spéculation. La Métropole n'assure qu'un suivi technique, l'outil étant d'initiative communale.

Le PAEN Gier Pilatois
Dès 2008, le Département de la Loire décide d'expérimenter l'outil PAEN. Il lance un dispositif d'appel à candidature auquel le Parc naturel régional du Pilat répond. En 2011, le PAEN du Gier est mis en œuvre. Le Département (maitre d'ouvrage) s'est alors appuyé sur le PNR Pilat pour sa création (maitre d'œuvre), avec le soutien technique et financier de la Métropole. Aujourd'hui, c'est un conseiller territorial de la Chambre d'Agriculture qui est chargé de l'animation du programme d'actions du PAEN, qui suit 4 axes structurants :
• améliorer la situation foncière des exploitations
• améliorer les conditions techniques et matérielles des exploitations
• développer et améliorer les liens agriculteurs et habitants urbains/peri urbains
• mobiliser les acteurs du territoire pour favoriser l'émergence d'un dynamique locale autour de ces enjeux.

En 2016, la création d'un second PAEN est lancé sur l'ouest stéphanois. Le Département (maitre d'ouvrage) s'est appuyé sur la Métropole pour sa mise en œuvre (maitre d'œuvre) et son animation. Il vient d'être validé en janvier 2020. L'animation du projet est assurée par le chargé de mission agriculture de Saint-Étienne métropole.

COMPRÉHENSION DU TERRITOIRE : DIAGNOSTIC ET CONCERTATION

Le diagnostic agricole du SCoT a permis d'identifier les communes ou sont situés les enjeux agricoles les plus forts, en mettant en place et en croisant des indicateurs selon le type d'enjeux (économiques, spatiaux, écologiques, paysagers). 5 zones ont retenu l'attention et ont été repérées comme sensibles avec des enjeux agricoles et urbains croisés.
En termes de concertation, la Chambre d'Agriculture a été active tout au long de la procédure d'élaboration et de révision du SCoT. Les organismes du monde agricole, associatif et de la société civile n'ont été que peu intégrés, sauf pour des études ciblées. Ça n'est pas le cas pour les deux PAEN, pour lesquels les associations environnementales ont été fortement impliquées dans l'élaboration et le suivi du programme d'actions. La SAFER a été associée dès le début de la création des PAEN et pour certaines actions foncières, mais très peu pour le SCoT et le PLUi. Les agriculteurs ont été très actifs pour l'élaboration des PAEN et la mise en œuvre des actions, notamment via leurs associations locales que sont les comités de développement agricole, mais pas ou peu consultés pour le SCoT et le PLUi à ce stade, sauf via représentants désignés par la Chambre d'Agriculture.

DES CONVERGENCES ENTRE POLITIQUE ALIMENTAIRE ET PLANIFICATION ?

Sur le territoire stephanois, l'intégration de l'agriculture aux politiques territoriales n'est pas récente. Issue des dynamiques engagées par l'élaboration du SCoT, une stratégie foncière périurbaine et agricole a été formalisée à travers la rédaction d'une « Charte du foncier agricole de Saint-Étienne Métropole », qui encadre la politique agricole et la stratégie foncière de Saint-Étienne Métropole. Cette charte a vocation à être intégrée dans le PLUi formalisé durant le mandant 2020-2026 ainsi que dans le Projet alimentaire territorial Saint-Étienne Métropole devant être lancé en début de mandat. Le document n'a pas de portée juridique mais se veut être un outil d'orientation à la décision pour une meilleure prise en compte de l'agriculture dans les décisions d'aménagement du territoire. Elle invite à la mise en place d'une stratégie foncière à long terme et identifie des solutions pour une meilleure prise en compte des impacts sur l'agriculture de l'urbanisme prévisionnel (SCoT, PLU, projet d'infrastructure, et l'urbanisme opérationnel (permis de construire, d'aménager...).

Ce sont aussi les dynamiques de coopération à une échelle plus large qui favorisent l'intégration du fait agricole et alimentaire dans les politiques d'aménagement. La création du Pôle Métropolitain en 2012, qui regroupe la Métropole de Lyon, de Saint-Étienne, les communautés d'agglomérations de Vienne-Condrieu, Porte de l'Isère et depuis 2016 la communauté de communes de l'Est lyonnais et la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône stimule la mise en place d'un dynamique de coopération métropolitaine dans 4 domaines dont l'aménagement et la planification. En ce sens, en 2012, les quatre présidents des EPCI du Pôle Métropolitain signent la charte pour l'agriculture péri urbaine qui vise à mettre en cohérence les politiques périurbaines sur le territoire élargi.

L'intégration de l'agriculture et de l'alimentation dans le SCoT Sud Loire (PADD et DOO), version approuvée de 2013 selon les 6 champs de l'alimentation tels que définis par le Réseau National des PAT : Urbanisme et aménagement, économie alimentaire, environnement, patrimoine et gastronomie, santé et nutrition, accessibilité sociale

Urbanisme et amménagement

Préservation espaces agricoles

• Objectif de conserver des couronnes agricoles épaisses et structurées qui participent à l'attractivité du territoire.
• Le DOO identifie, qualifie et localise les espaces naturels, agricoles, forestiers du Sud Loire en vue de leur préservation. La localisation de ces espaces a permis d'identifier «en creux» les espaces potentiellement disponibles pour une urbanisation future. Ces espaces potentiellement urbanisables sont déterminés par la différence entre les terroirs agricoles spécifiques, les cœurs verts, les espaces périurbains à dominante rurale et les coupures vertes, qui sont à préserver d'une part, et le tissu aggloméré existant (déjà urbanisé), d'autre part. Ils constituent une « enveloppe » théorique maximale éventuellement disponible pour une urbanisation future.
• En accord avec la charte du PNR du Pilat 2013-2025, le Scot Sud Loire soutient l'objectif sur le territoire du parc d'un maintien de 100 % de la surface agricole utile sur le territoire du Parc.
• Encourage la poursuite de dynamiques PAEN et ZAP

Prise en compte des activités agricoles

• Le développement urbain devra prendre en compte les contraintes de fonctionnement des exploitations agricoles, le maintien des capacités locales de production agricole (terres agricoles) et la préservation des aménités paysagères de ces couronnes vertes.
• Les documents locaux d'urbanisme doivent faire un diagnostic agricole qui doit :
– identifier et délimiter les espaces agricoles devant être préservés. Des limites agricoles de long terme sur les espaces identifiés comme stratégiques devront figurer dans les PLU. Les terrains identifiés dans le cadre de démarches ZAP ou PAEN devront être classés en zonage A ou N.
– définir les enjeux et les orientations pour maintenir, diversifier voire développer les activités agricoles (notamment par le biais des transmissions et des nouvelles installations)
– prendre en compte la problématique de circulation des engins agricoles et forestiers

Économie Alimentaire

Agroalimentaire

• « Les liens avec l'industrie agroalimentaire, très présente dans le Sud Loire, doivent être renforcés et pérennisés. »

Circuits-courts

• Le projet de Scot soutient également le développement des circuits courts de commercialisation des produits agricoles en direction des centralités, afin que tous les habitants du territoire aient un accès facile aux produits locaux.
• « maintenir les emplois et les développer au regard de leurs fonction de productions de biens de consommation, gestion de l'espace et valorisation paysagère ». Objectifs :
• identifier les secteurs à potentialité agronomique pour les préserver
• développer une « politique de labels »
• favoriser la diversification des circuits de distribution (circuits courts) et de valorisation

Exploitations agricoles

• Le Scot Sud Loire veillera à organiser le développement du territoire pour maintenir et protéger : des structures agricoles de taille suffisante afin d'assurer leur pérennité économique ; un parcellaire groupé afin d'en faciliter l'exploitation
• Sur l'ensemble du territoire du Scot Sud Loire, les actions menées par les collectivités locales et leurs groupements en matière d'appui et de valorisation de l'agriculture doivent :
– favoriser la promotion d'un usage raisonné de la ressource en eau
– favoriser le maintien d'une agriculture diversifiée
– porter attention à la promotion de filières courtes et de l'agriculture biologique
– permettre la reconquête des espaces en cours d'enfrichement

Environnement

Pratiques agricoles

• Démarches favorisant une agriculture et une sylviculture durables seront privilégiées, notamment dans les « coeurs verts » et plus particulièrement à proximité des zones d'adduction en eau potable.

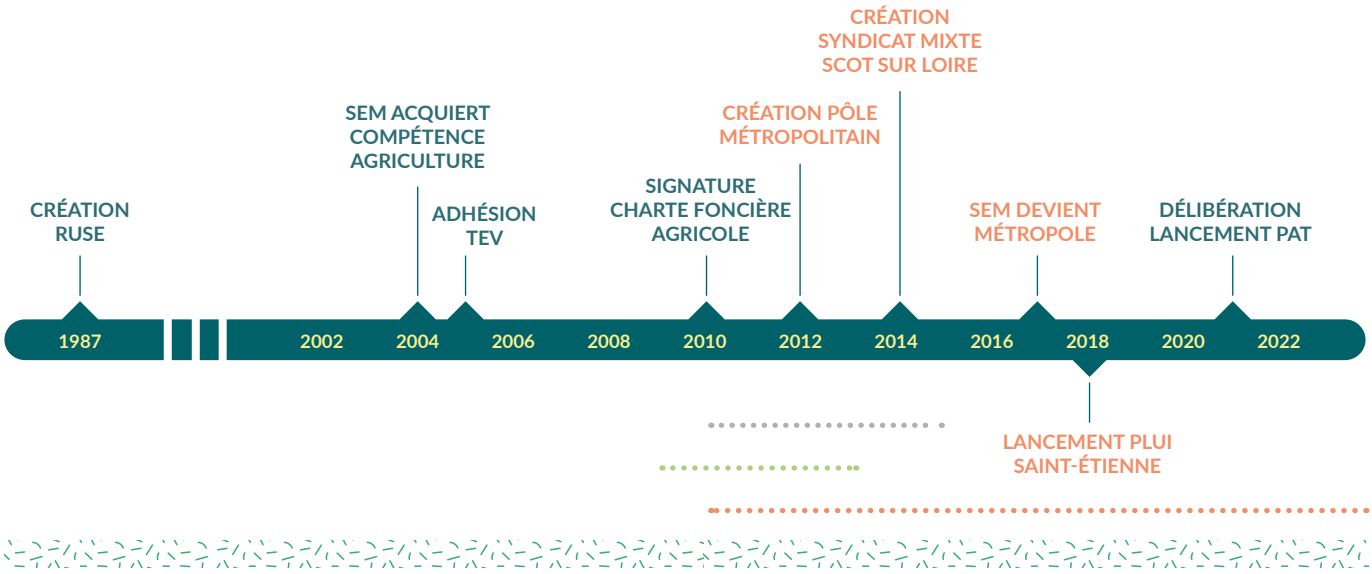
Patrimoine

Produits de terroir et SIQO

• À la conception de produits de niche et de qualité notamment autour du thermalisme, de la gastronomie et des produits du terroir
• Privilégier une agriculture raisonnée et ciblée sur des produits labélisés de qualité est un objectif fort
• Valoriser une identité montagnarde rurale.
• Trois espaces agricoles d'agriculture spécialisée strictement protégés de l'urbanisation par des mesures fortes afin de : favoriser l'installation de jeunes agriculteurs et l'emploi ; permettre un possible renouveau de filières laissées en désuétude ; encourager une agriculture respectueuse de l'environnement et ouverte sur le territoire et ses habitants.
• Dans chapitre sur les territoires ruraux du Sud Loire : « le rapport traditionnel à la terre se dilue par l'affaiblissement progressif de l'activité agricole et un paysage peri urbain peu identitaire qui se développe ». « Parmi les atouts du milieu rural, figurent sa capacité de production alimentaire, de production d'une nourriture de qualité souvent marquée par les terroirs et sa capacité à contribuer à la production d'une quantité croissante d'énergies renouvelables. »

La création du réseau « A2 », un réseau d'ingénierie associant l'agence d'urbanisme de Saint-Étienne (Epures) et l'agence d'urbanisme de Lyon (UrbaLyon) permet la production de données autour du système agricole et alimentaire et le renforcement de la coopération métropolitaine. En 2013, les deux agences présentent les résultats d'un diagnostic sur l'agriculture périurbaine dans l'aire métropolitaine au conseil métropolitain du Pôle, qui se saisi de ces éléments pour diriger son travail sur la construction d'actions partagées. En 2016, les deux agences conduisent une étude sur le « système alimentaire de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne » qui donne un état des lieux des habitudes de consommation alimentaire des habitants à l'échelle de l'aire métropolitaine, des indicateurs de précarité alimentaire, et des résultats, théoriques, sur la Surface Agricole Utile nécessaire (en hectares) pour répondre aux besoins alimentaires des bassins de consommation. Les résultats de cette étude sont présentés en commission agricole de Saint-Étienne Métropole.

La révision du SCoT, qui se fait en parallèle du PLUi de la Métropole, intègre les enjeux alimentaires, fonciers et agroenvironnementaux du fait des tendances nationales mais aussi parce que les territoires se sont saisis d'outils opérationnels pour répondre à ces enjeux : la mise en œuvre d'actions foncières agricoles, d'un projet agro-environnemental et climatique (PAEC), et la réflexion sur les suites à donner pour le développement des circuits courts influencent la révision du SCoT et le PLUi en cours d'élaboration. De plus, la construction durant le même mandat du PAT Saint-Étienne Métropole et du PLUi est une opportunité pour des convergences entre les deux dispositifs.



◆ **Dispositifs liés à l'alimentation et l'agriculture**
◆ **Planification urbaine**

- **PSADER :** janvier 2010 à janvier 2015
- **Élaboration du SCoT :** janvier 2009 à janvier 2013
- **PCAET :** janvier 2010 à janvier 2025

Cette fiche territoire est issue d'une étude développée par le réseau Terres en villes (Lisa Gerbal assistée de Marc Nielsen) sur les documents d'urbanisme et les politiques alimentaires, en particulier sur la prise en compte de l'agriculture et de l'alimentation dans les SCoT et PLUi.
Il s'agit d'une étude exploratoire qui vise à construire des ponts entre planification urbaine et politiques alimentaire de territoire.
Ce travail se base sur des entretiens menés en juillet 2020, auprès des acteurs concernés, ainsi que sur la lecture de documents :
• SCoT Sud Loire : http://www.scot-sudloire.fr/
• Agence d'urbanisme de la région stéphanoise : https://www.epures.com
Pour en savoir plus, veuillez contacter : lisa.gerbal@terresenvilles.org

Carasso Daniel & Nina — Fondation sous l'égide de la Fondation de France
Réseau Rural Français 2014 - 2020
l'Europe s'engage en France — Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
Liberté • Égalité • Fraternité — République Française
l'Europe s'engage en France avec le FEADER