

COMMISSION 3

« Une agglomération durable et solidaire »

Agenda 21 local de Saint-Etienne Métropole

Avis sur la méthodologie et la stratégie

Par lettre en date du 18 mars 2005, M. Pascal Garrido, vice-président de Saint-Etienne Métropole chargé de l'environnement et du cadre de vie, et M. Yves Morand, vice-président de Saint-Etienne Métropole chargé du développement durable et de l'insertion des équipements dans l'environnement, ont saisi le conseil de développement de Saint-Etienne Métropole sur l'**Agenda 21 local**, afin qu'il puisse être force de proposition sur les axes stratégiques de l'Agenda 21, le plan d'actions et la charte de la concertation.

La saisine du conseil de développement s'inscrit dans ce volet de la « gouvernance partagée », qui est un des piliers de la démarche volontariste de « l'Agenda 21 local » porté par Saint-Etienne Métropole.

La commission 3 (« une agglomération durable et solidaire ») a été désignée par le bureau du conseil de développement pour travailler sur ce dossier.

A la suite de cette saisine, un groupe de travail Agenda 21 a été constitué. Ce groupe de travail est commun aux 3 commissions du conseil de développement, compte tenu du caractère transversal des problématiques abordées dans le cadre de l'Agenda 21 local.

Il est envisagé que sa constitution soit pérenne, afin qu'il puisse conseiller régulièrement les 3 commissions du conseil de développement en regard des problématiques du développement durable, dans le cadre de leurs saisines et de leurs auto-saisines.

Le groupe de travail est constitué de :

- François Duval (Directeur de l'Ecole d'Architecture – animateur de la commission 3)
- Jean-Paul Daniel (CCI de Saint-Etienne/Montbrison - commission 3)
- Dominique Joubert (Ligue Pour les Oiseaux - commission 3)
- Jean-Pierre Berger (CIRIDD - commission 1)
- Gilles Cusset (EDF/GDF - commission 2)
- Lionel Lacroix (CNAM - commission 2)

Ce groupe de travail s'est réuni le vendredi 15 avril 2005 et le mercredi 27 avril 2005, en présence du cabinet RCT, conseil de Saint-Etienne Métropole sur le dossier Agenda 21, et des services compétents de Saint-Etienne Métropole. Les « 21 priorités stratégiques pour engager Saint-Etienne Métropole dans une démarche de développement durable » ont été présentées aux membres du groupe de travail.

Le premier avis du conseil de développement, émis dans le cadre de la procédure de concertation indispensable dans la mise en place d'un programme «Agenda 21 local », porte sur **la méthodologie et la stratégie de l'Agenda 21 de Saint-Etienne Métropole**.

Cet avis a été élaboré dans un délai rapide, en réponse au souhait de Saint-Etienne Métropole de disposer de la réflexion du conseil de développement en amont des réunions de concertation qui vont être organisées par la communauté d'agglomération en octobre 2005.

La commission 3 du conseil de développement, réunie le mardi 10 mai 2005 et le mercredi 29 juin 2005, a examiné les réflexions du groupe de travail Agenda 21.

Le conseil de développement, réuni en assemblée plénière le 5 juillet 2005, fait part des propositions suivantes à Saint-Etienne Métropole :

La méthodologie de l'Agenda 21 local

- **Le conseil de développement souligne tout d'abord l'intérêt et la pertinence des éléments de diagnostic établis par le bureau d'études RCT. Il s'agit d'une base de travail solide, précise et riche pour l'élaboration d'un Agenda 21 local. Un effort de synthèse est réalisé pour structurer ce diagnostic autour des trois volets du développement durable : développement économique, respect de l'environnement, cohésion sociale.**
Mais il est regrettable que la phase de diagnostic n'ait pas associé l'ensemble des acteurs socio-économiques et les représentants de la société civile de l'agglomération, alors que la concertation est l'un des principes fondateurs de l'Agenda 21. Dans ces circonstances, la saisine du conseil de développement est d'autant plus appréciable.
Le conseil de développement note aussi qu'un bilan énergétique global de l'agglomération stéphanoise (type de production, consommation) aurait pu être réalisé dans le cadre de ce diagnostic. C'est un travail complexe, mais qui a une grande valeur pédagogique et se révèle un excellent instrument de mesure, dans le cadre d'un travail comparatif plus large sur « l'empreinte écologique » de l'agglomération.
- **La démarche Agenda 21 local a été engagée depuis trois ans par Saint-Etienne Métropole. La communauté d'agglomération est désormais passée au stade des opérations concrètes. Les services de Saint-Etienne Métropole réfléchissent actuellement à une « grille d'analyse » des outils et des projets de l'agglomération au regard du développement durable. Le conseil de développement souligne que la mise en application et la valorisation des exemples concrets du développement durable méritent d'être rapidement confirmées, pour la bonne lisibilité de l'Agenda 21 par les habitants de Saint-Etienne Métropole.**
- **Au sujet des « axes et priorités stratégiques » proposés par le cabinet RCT, le conseil de développement formule les remarques suivantes :**
 - Malgré ses qualités, le document « axes et priorités stratégiques » est jugé trop général.
 - Il manque de structuration et de concision (ainsi, les 21 priorités stratégiques, qui rappellent très certainement l'Agenda 21, sont parfois redondantes et mériteraient d'être synthétisées).
 - Il est fait mention de nombreuses orientations qui relèvent d'autres démarches engagées par Saint-Etienne Métropole, d'autres documents de programmation ou de planification en cours (Contrat de Développement Rhône-Alpes, Schéma de Cohérence Territoriale Loire-Sud, Plan de Déplacements Urbains, Programme Local de l'Habitat...). La bonne lisibilité de la stratégie de l'Agenda 21 local peut en être affectée.
- **En conséquence, le conseil de développement propose de « recentrer » les champs d'intervention de l'Agenda 21 local, sur la base :**
 - d'interventions stratégiques ne pouvant être prises en charge que par l'Agenda 21 (bonne application du principe de subsidiarité).

- d'actions opératoires susceptibles d'apporter une véritable plus-value environnementale, économique et sociale et se concrétisant dans des « projets-pilotes» (exemples : Molina-la-Chazotte, Châteaureux...).
 - d'actions intégrant les trois volets fondamentaux du développement durable (environnemental / économique / social).
 - d'actions accompagnées d'opérations de communication et de sensibilisation permettant au grand public de se les approprier.
 - d'actions partagées et construites avec l'ensemble des acteurs socio-économiques de l'agglomération.
- **Le conseil de développement suggère également qu'une véritable « culture du développement durable » soit développée au sein des services de Saint-Etienne Métropole (sensibilisation, intégration des critères du développement durable dans les politiques, les grands projets et les pratiques quotidiennes de l'agglomération...).**
- **Enfin, le conseil de développement recommande qu'une bonne articulation soit établie entre l'Agenda 21 local de Saint-Etienne Métropole et l'Agenda 21 local de la Ville de Saint-Etienne, grâce à un travail commun des services, une mise en cohérence des actions et un partage des informations recueillies lors des réunions de concertation auprès des citoyens.**

La stratégie de l'Agenda 21 local

- **Sur ces bases, le conseil de développement propose le « recentrage » du champ stratégique de l'agenda 21 sur 3 thèmes qui lui paraissent prioritaires :**
- **Thème 1 : Développement durable et renouvellement urbain**

La région stéphanoise s'est engagée depuis plusieurs années dans un programme intensif de renouvellement urbain, plus particulièrement ciblé sur les centres de Saint-Etienne et des villes secondaires, qui a déjà donné des résultats significatifs. Ce processus est tout à fait stratégique. En effet, la requalification urbaine et résidentielle de ces pôles urbains est une condition essentielle pour leur permettre d'inverser le phénomène d'évasion de population et d'emploi qui les affecte, au bénéfice de la périphérie.

Cette politique de renouvellement urbain est très largement portée par les pouvoirs publics, même si elle ne peut aboutir sans une participation active des acteurs privés. Elle mobilise tout à la fois des fonds européens, nationaux et locaux et fait largement appel au concours des structures opérationnelles publiques. Le caractère public de ce dispositif d'aménagement est particulièrement marqué à Saint-Etienne, où est prévue la mise en place d'un Etablissement Public d'Aménagement de l'Etat, dont la vocation est d'accélérer le projet de revitalisation urbaine décidé par la collectivité locale.

Un tel processus est assez atypique dans une période où la croissance de la pression foncière qui s'exerce sur les centres des grandes villes conduit les collectivités territoriales à se tenir en retrait des opérations d'aménagement qui sont largement portées par l'initiative privée.

Il a l'avantage de donner aux collectivités territoriales une véritable capacité de maîtrise. Celle-ci doit être mise au service d'une politique de renouvellement urbain volontaire prenant en compte quatre objectifs majeurs, qui correspondent aux grands enjeux du développement durable :

- La haute qualité urbaine et architecturale

Le processus urbain engagé va se traduire par un renouvellement très important du parc de logements dû en grande partie à la vétusté et à l'inadaptabilité de ce parc. Ainsi à Saint Etienne, les études menées dans le cadre de la réflexion préalable à la création de l'Etablissement Public d'Aménagement « Saint Etienne 2015 » font état de la démolition de 4 à 5 000 logements et de la reconstruction de 3 000 logements sur le centre ville.

Ces chiffres donnent un aperçu de l'ampleur du programme de rénovation à conduire sur les pôles urbains de l'agglomération, qui doit permettre un rééquilibrage social des centres de plus en plus délaissés par les classes sociales moyennes et supérieures.

La conservation et la réhabilitation du bâti existant ne pourront pas, la plupart du temps, être envisagées. Mais il est essentiel que la production de logements "en masse" qui va être entreprise soit respectueuse du caractère des centres urbains et contribue à rehausser leur qualité urbaine et architecturale. Ainsi, au centre de Saint-Etienne, de nombreux quartiers vont être profondément remaniés. Si leur état bâti est souvent préoccupant, leur qualité patrimoniale est réelle. Elle tient à une morphologie urbaine qui a joué avec intelligence de la topographie, de l'imbrication végétal - minéral et du rapport espace public - espace privatif, qui a su créer des unités de voisinages à échelle humaine. Les opérations de rénovation devront respecter l'esprit de ces lieux. Cela suppose à la fois une définition pour chaque opération d'un cahier des charges de rénovation très précis, s'appuyant sur des inventaires typo-morphologiques rigoureux, et un processus faisant systématiquement appel, sur la base de ces cahiers des charges, au concours d'architecture permettant de stimuler la création architecturale. Enfin, la désignation des opérateurs devra prendre en compte en premier critère leur aptitude à mener des programmes de qualité.

Cette exigence architecturale est incontournable pour que la politique de rénovation urbaine, qu'il convient d'entreprendre, soit comprise par le milieu associatif qui milite pour la conservation du patrimoine bâti. Des démolitions conséquentes peuvent être admises si elles laissent place à des constructions de qualité en harmonie avec la ville constituée et respectant l'élément paysager (relations entre le paysage domestique et le paysage lointain), qui constitue une spécificité forte de l'agglomération stéphanoise.

La qualité urbaine passe évidemment aussi par un traitement réussi de l'espace public, par une attention particulière portée aux espaces verts dans la ville. A cet égard, les ateliers de l'espace public mis en place par la ville de Saint-Etienne, qui font appel à de jeunes créateurs locaux, pourraient être élargis à l'agglomération.

Enfin, l'importance des opérations de rénovation urbaine engagées sur l'agglomération stéphanoise impose des procédures strictes sur les « chantiers propres », respectant les exigences du développement durable (limitation des nuisances, recyclage des déchets...).

- La haute qualité environnementale des programmes de logements et des équipements publics

La croissance des exigences de performance environnementale des logements et des équipements publics a permis de réelles avancées et l'émergence d'une nouvelle génération de bâtiments plus économes et confortables.

Mais ce niveau d'exigence tarde à se généraliser, alors même que le réchauffement climatique et les tensions sur les ressources énergétiques nous l'imposent.

Les processus de renouvellement urbains qui s'engagent dans l'agglomération sous le pilotage des collectivités publiques constituent une opportunité exceptionnelle pour promouvoir la haute qualité environnementale des bâtiments projetés.

Ainsi, dans le cadre de la politique de renouvellement urbain entreprise par Saint-Etienne Métropole, une charte particulière de haute qualité environnementale spécifique aux opérations de rénovation pourrait être établie.

Le développement des activités commerciales en centre ville

Le commerce de centre-ville, dans sa diversité et son équilibre géographique, est un exemple très concret du développement durable dans la cité : il associe en effet fortement le développement économique et le lien social, en étant étroitement lié aux problématiques de l'habitat, de l'activité culturelle, de l'environnement et de la sécurité.

Or, il existe un réel déclin de l'activité commerciale de centre-ville dans l'agglomération stéphanoise, dû à deux facteurs principaux : la perte démographique et la pression foncière et immobilière.

Pour enrayer ce phénomène, dont les conséquences peuvent être graves pour l'équilibre des villes (paupérisation, sentiment d'insécurité...), des actions fortes doivent être engagées pour améliorer l'accessibilité des commerces de centre-ville, la signalétique, les livraisons de marchandises, les plans de déplacement domicile/travail, l'animation commerciale... Ces actions sont d'autant plus importantes dans un contexte de profonde rénovation urbaine qui constitue un fort potentiel pour la création d'entreprises commerciales.

Des démarches innovantes pour le commerce de centre-ville pourraient être portées par une structure de « management de centre-ville », réunissant dans un fonctionnement partenarial les collectivités locales (Ville de Saint-Etienne, Saint-Etienne Métropole, Conseil Général de la Loire), la CCI, la STAS, les associations de commerçants et de consommateurs.

Enfin, il conviendra de porter attention à la maîtrise des implantations commerciales périphériques dont le développement, s'il était continu, porterait atteinte au commerce de centre ville.

La mixité sociale et l'offre de logements au bénéfice des ménages les plus démunis

Le retour des classes moyennes et supérieures au centre ville constitue un objectif premier de la politique de renouvellement urbain engagée. Il permettra de conforter le nécessaire renforcement de l'appareil commercial de centre ville.

Mais ce processus ne doit pas être exclusif d'une politique d'offre de logements sociaux en centre ville qui reste un lieu particulièrement adapté pour accueillir des populations peu solvables. Dans les centres, s'est en effet constituée une offre importante d'équipements publics, qu'il s'agisse des services socio-éducatifs, scolaires ou encore des transports collectifs urbains. Les jeunes ménages, les personnes âgées aux revenus modestes, les populations démunies, faiblement motorisées doivent trouver au centre ville une réponse de proximité à leurs besoins.

Dans ces conditions, il convient d'être particulièrement attentif à la constitution d'une offre de logements spécifiques en réponse aux attentes de ces populations. Il s'agit là d'une condition essentielle pour maintenir la mixité sociale et la solidarité générationnelle qui constituent des valeurs urbaines fondatrices de la région stéphanoise.

• Thème 2 : Développement durable et espaces agricoles et naturels péri-urbains

- La promotion de l'agriculture périurbaine

° La préservation des espaces classés agricoles :

C'est un élément essentiel de l'équilibre péri-urbain de l'agglomération stéphanoise. Les incertitudes pesant sur le foncier agricole péri-urbain (liées notamment à l'attractivité croissante de ces espaces et aux risques de spéculations dus à la hausse des prix) nécessite la mise en place d'outils de protection des parcelles agricoles à fort potentiel de production (réflexion sur les échanges fonciers entre exploitations agricoles restructurées et cohérentes, espaces agricoles et espaces naturels / incitations fiscales pour la location aux jeunes agriculteurs et le développement des baux à moyen et long terme).

° La valorisation des produits de qualité :

Dans un territoire où l'agriculture extensive est déjà une réalité forte, les opérations de diversification (lait de montagne, veaux des monts du Velay – Forez, poulets label Vert Forez, filière caprine, arboriculture...), le développement de l'agriculture raisonnée, de la transformation fermière (vente directe) et de l'agriculture biologique, la proximité des exploitations agricoles sont des atouts supplémentaires pour l'agriculture péri-urbaine. Il faut conforter cette politique de qualité (grâce à une meilleure rémunération des produits, au développement des aides à la commercialisation) et développer une politique de communication adaptée auprès des consommateurs et de la grande distribution.

° Améliorer la communication sur l'agriculture péri-urbaine :

Il faut que le grand public prenne conscience des efforts importants accomplis pour le respect de l'environnement (signature des Contrats d'Agriculture Durable, mise aux normes des bâtiments d'élevage, protection de l'eau...). Il est également nécessaire qu'une information efficace soit

transmise sur le maintien du niveau stable d'installations, qui est un encouragement concret sur la pérennité de l'agriculture péri-urbaine et sa participation au dynamisme économique et social de l'agglomération stéphanoise.

- La préservation d'espaces naturels remarquables à haute valeur patrimoniale

° La connaissance pour une préservation des espaces naturels remarquables :

Les espaces naturels à préserver constituent également un élément essentiel et incontournable de l'agglomération stéphanoise. La consommation accélérée d'espace, entre autre pour l'habitat, entraîne une forte pression sur ces espaces naturels. Pour construire une action durable et efficace, il est nécessaire dans un premier temps de développer une base de connaissance exhaustive (cartographique, éléments remarquables ...) de l'environnement naturel de la métropole, incluant les divers classements existants (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique/Zone d'Intérêt pour le Conservation des Oiseaux/Espace Naturel Sensible/Natura 2000/Réserve Naturelle Volontaire/arrêté de biotope/zone de captage des eaux, réserve de chasse du domaine public fluvial...), mais aussi les savoirs des divers « utilisateurs » des espaces naturels (naturalistes, randonneurs, chasseurs et pêcheurs...). Cette base servira à déterminer les espaces prioritaires d'action de la communauté d'agglomération. Une attention particulière sera apportée aux espaces pourvoyeurs de ressources en eau potable et donc aux forêts, étroitement liées à ces ressources.

° La mise en réseau de ces espaces naturels :

Du fait de la forte pression démographique et du développement des voies de communication sur le territoire de Saint-Etienne Métropole, ces espaces naturels sont également de plus en plus isolés, hypothèse vérifiée par la diminution alarmante de la biodiversité qui les compose. La mise en place de corridors biologiques, concept déjà développé avec succès dans notre région (Isère), sera un élément fort du maintien des diversités faunistique et floristique. Ces corridors peuvent être de simples passages pour la faune, sous ou sur les voies de communication infranchissables (autoroutes, voies ferrées...). Ils peuvent également prendre la forme de véritables « coulées vertes », composées d'espaces naturels et parfois agricoles, rejoignant, par exemple une vallée à une autre. D'autres formes adaptables aux enjeux locaux existent. Une cartographie de ces corridors serait probablement la première action à mettre en œuvre, suivie de premières propositions d'actions, par exemple sur les routes à construire ou les espaces déjà repérés. Cette mise en réseau des espaces naturels doit faire l'objet d'un partenariat étroit avec le Parc Naturel Régional du Pilat et les intercommunalités limitrophes (plaine du Forez, proche Haute-Loire...).

° La mise en valeur des espaces naturels :

L'information du grand public et l'éducation à l'environnement constituent le dernier volet à mettre en œuvre pour améliorer la compréhension, par les habitants de l'agglomération, des enjeux liés à la protection de notre environnement naturel. Sous forme écrite (plaquettes, panneaux explicatifs, expositions...) et orale (conférences, sorties accompagnées...), par l'intermédiaire de l'environnement scolaire et des groupes déjà constitués (centres sociaux, associations diverses, comités d'entreprise, publics spécifiques...). Il apparaît indispensable, pour une prise de conscience sur le long terme, de sensibiliser les habitants sur leur environnement naturel immédiat, dans lequel, rappelons le, ils vivent.

- La préservation des « jardins familiaux », exemple précurseur du développement durable (lien entre la cohésion sociale et l'environnement).

• Thème 3 : Développement durable et activité économique

Une action exemplaire est menée dans la Loire pour que le développement durable soit intégré par les acteurs économiques (un des taux de certification ISO 14001 les plus élevés de France, opération « 21 pour durer », création du Centre de Ressources et d'Innovation pour le Développement Durable...).

Dans ce contexte favorable, le conseil de développement propose une démarche globale en 5 étapes :

1. La **sensibilisation** des entreprises : présentation concrète de la notion de développement durable, formations, accompagnement au management, définition d'indicateurs de suivi.

Le tissu industriel de Saint-Etienne Métropole est composé en majeure partie de PME et de TPE qui ne sont pas encore sensibilisées au thème du développement durable.

Pour ces entreprises, un travail considérable reste tout d'abord à accomplir sur le volet environnemental (protection des ressources naturelles, gestion des déchets, maîtrise de l'énergie), puis sur une démarche globale de développement durable (imbrication développement économique/environnement/cohésion sociale).

Ce travail de sensibilisation fait déjà l'objet d'une synergie des structures intervenant auprès des entreprises (Ecole des Mines, CIRIDD, CCI, Expansion 42, ARACQ...).

2. Sensibilisée en interne au développement durable, l'entreprise doit s'ouvrir sur son territoire et être un acteur actif d'un processus de **concertation**

Ces espaces de concertation, ces plate-formes d'échanges doivent réunir entreprises, riverains, organismes consulaires, collectivités, organisations professionnelles, syndicats de salariés, associations de protection de l'environnement, afin de bâtir des projets partagés de développement durable.

3. Ce partage des projets passe par **des démarches collectives des entreprises** réunies dans les zones industrielles et les zones d'activité

Ces démarches collectives peuvent concerner :

- la gestion des déchets industriels
- les transports : transports de marchandises, transports collectifs (voir l'action du Conseil en Mobilité de Saint-Etienne Métropole)
- les autres services collectifs : restauration, crèches inter-entreprises...
- l'approvisionnement et la consommation en énergie (maîtrise de l'énergie, utilisation des énergies renouvelables), la consommation de matières premières
- la gestion de la ressource en eau
- le management, la mobilisation des salariés dans l'entreprise
- la communication auprès du grand public

Pour être concrètement perçues, ces démarches doivent être portées par des « sites-pilotes » bien identifiés, à l'exemple du travail accompli sur la Zone Industrielle de Molina-la-Chazotte. Sans doute faudrait-il engager une réflexion similaire sur une zone d'activités de l'Ondaine et du Gier, afin que l'ensemble des territoires industriels de Saint-Etienne Métropole soient concernés.

Il faut également s'appuyer sur les réseaux d'entreprises existants (Systèmes Productifs Locaux, pôles d'excellence...) et les plate-formes technologiques (via le réseau INGRID) pour diffuser les bonnes pratiques du développement durable.

Ces démarches collectives peuvent à terme concrétiser la notion « d'écologie industrielle » sur certaines zones d'activités (concevoir les systèmes industriels comme des formes spécifiques d'éco-systèmes : objectif du « déchet zéro », du recyclage complet des produits).

4. A l'intérieur des entreprises (sensibilisées, ouvertes sur leur territoire, unies dans des démarches collectives), **développer l'éco-conception des produits** (volonté de minimiser l'impact sur l'environnement à toutes les étapes du cycle de vie du produit, du choix des matières premières à la fin de vie, en passant par la conception).

L'association de l'éco-conception et du design (« l'éco-design ») peut être une déclinaison forte sur le territoire de Saint-Etienne Métropole (en lien avec le projet de Cité du Design).

5. Bâtir **des formations innovantes pour de nouveaux métiers centrés sur le développement durable**, grâce à un partenariat étroit entre le monde industriel, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche.

- **Le conseil de développement propose que les actions liées à ces 3 axes stratégiques soient guidées par 3 thèmes transversaux :**
1. L'information, la sensibilisation, la pédagogie vis-à-vis du grand public
 2. La commande publique, comme levier du développement durable
 3. La maîtrise de l'énergie, comme outil de mesure de la faculté de l'agglomération stéphanoise à développer des projets durables.

Le conseil de développement propose à Saint-Etienne Métropole, conformément à sa saisine du 18 mars 2005, d'être consulté sur :

- **L'élaboration du programme d'actions de l'Agenda 21 local.**
- **La rédaction de la charte de la concertation.**
- **L'évaluation du plan d'actions Agenda 21 de Saint-Etienne Métropole, dans le cadre d'une procédure de révision qui pourrait être mise en place tous les 18 ou 24 mois.**