

DÉCRYPTAGE

LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL À L'ŒUVRE — # 4 — FÉVRIER 2021



ANALYSE JURIDIQUE

ORDONNANCES LOI ELAN, QUELLES INCIDENCES POUR LE SCOT DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE ?

→ Le présent document décrypte les deux ordonnances du 17 juin 2020 issues de la loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) portant, d'une part sur la **modernisation des Scot** et d'autre part sur la **rationalisation de la hiérarchie des normes**. Il n'a pas vocation à être exhaustif, mais se concentre sur les principales évolutions qui pourraient concerner demain le Sepal et le Scot de l'agglomération lyonnaise.

P. 2

ORDONNANCES LOI ELAN :
DE QUOI PARLE-T-ON ?

P. 3

LE BASSIN D'EMPLOI,
UNE NOUVELLE RÉFÉRENCE
POUR LE PÉRIMÈTRE DES SCOT

P. 4

UN CONTENU MODERNISÉ POUR
UN SCOT À LA FOIS PLUS STRATÉGIQUE
ET PLUS OPÉRATIONNEL

P. 6

UN RÔLE "PIVOT"
RÉAFFIRMÉ

ORDONNANCES LOI ELAN : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le cadre législatif des Scot n'a pas profondément évolué depuis leur création en 2000 (loi SRU). Or, l'avènement des plans locaux d'urbanisme (PLUI) à l'échelle intercommunale et la création des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) par la loi NOTRe posait la question de l'articulation, de la complémentarité des différents documents d'urbanisme, et donc celle du rôle du Scot et de son contenu.



Pour y répondre, les deux ordonnances de modernisation des Scot et de rationalisation de la hiérarchie des normes visent respectivement à :

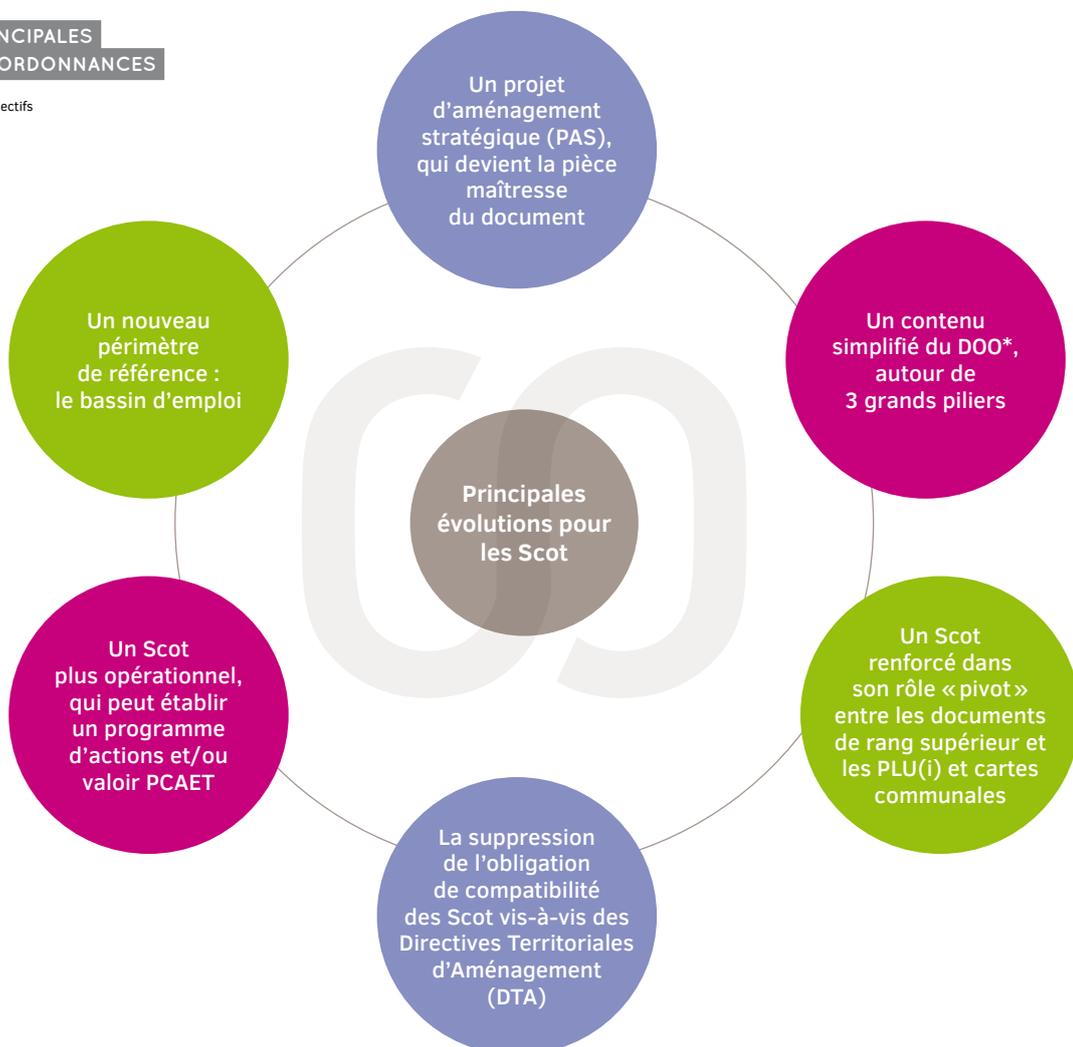
▷ **renforcer le caractère stratégique des Scot**, tout en facilitant leur mise en œuvre et le passage à l'action : le rôle du Scot est reconnu et conforté dans sa capacité à définir une stratégie globale de territoire à l'échelle d'un bassin de vie cohérent. L'ordonnance de modernisation des Scot est également un signal adressé aux élus pour qu'ils élaborent des **projets de territoires plus ambitieux en matière de transitions** ;

▷ **renforcer la dimension « intégratrice » et le rôle pivot des Scot**, en limitant et simplifiant les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme.

▷ Les deux ordonnances **entreront en vigueur le 1^{er} avril 2021** et concerneront les nouvelles procédures de révision engagées à partir de cette date.

→ RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES ORDONNANCES

* Document d'orientations et d'objectifs



LE BASSIN D'EMPLOI, UNE NOUVELLE RÉFÉRENCE POUR LE PÉRIMÈTRE DES SCOT

- Avec le renforcement des intercommunalités issu de la loi Notre, l'État encourage désormais les collectivités locales à **adapter leur périmètre de Scot à une échelle pertinente**, située entre celle de la Région (disposant d'un SRADDET) et celle des EPCI (pouvant disposer d'un PLU intercommunal).
- Jusque-là, le périmètre du Scot devait « *permettre de prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles, et les besoins et usages des habitants en matière de logements, d'équipements, d'espaces verts, de services et d'emplois* ». Désormais, **le périmètre du Scot doit également considérer les bassins de mobilité et « les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi »** (article L.143-3 du code de l'urbanisme).

- Le « bassin d'emploi » dont il est question ici correspond à la « **zone d'emploi** » délimitée à des fins statistiques par l'INSEE. Celle-ci correspond à « *l'espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts* ».

Il s'agit d'un périmètre pertinent pour étudier le fonctionnement du marché de l'emploi et pour envisager des politiques publiques à la bonne échelle en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de mobilité, de logement,...

- **Le bassin d'emploi est donc un des critères parmi les autres – toujours valables – mais il n'emporte pas de modification automatique ou obligatoire du périmètre des Scot existants.**

ET POUR LE SEPAL ?

Actuellement le territoire du Sepal rassemble 1,64 million d'habitants sur 74 communes de La Métropole de Lyon et des Communautés de communes de l'Est Lyonnais et du Pays de l'Ozon. La zone d'emploi de Lyon, beaucoup plus vaste, rassemble quant à elle 236 communes et plus d'1,8 million d'habitants (voir carte ci-contre).

Le périmètre du Sepal apparaît restreint au regard des usages et pratiques réels des acteurs du territoire et des enjeux territoriaux : mobilités, choix de localisation résidentielle et économique, pratiques d'achat, marchés immobiliers, pollution de l'air, approvisionnement, système alimentaire,...

L'aire métropolitaine Lyon Saint-Étienne dispose donc d'une démarche informelle, l'inter-Scot, qui ne se substitue pas aux établissements publics de Scot dans la définition des choix d'aménagement, mais permet d'appréhender à large échelle les enjeux territoriaux qui dépassent les limites actuelles du Sepal.

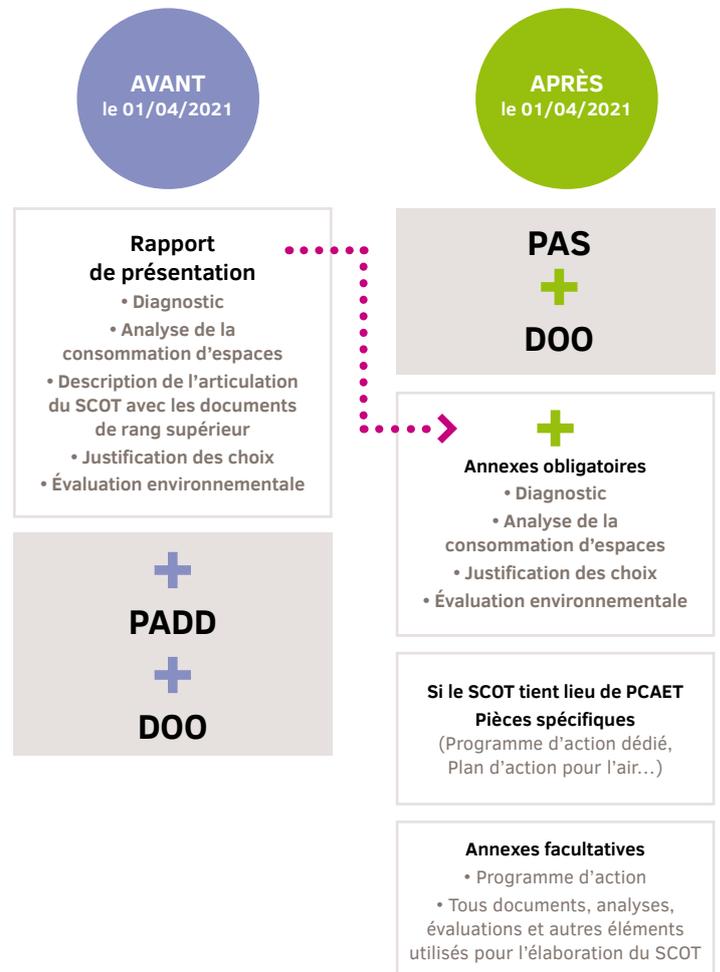


UN CONTENU MODERNISÉ POUR UN SCOT À LA FOIS PLUS STRATÉGIQUE ET PLUS OPÉRATIONNEL

AVEC LA LOI ELAN, LE PROJET D'AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUE DEVIENT LA PIÈCE MAÎTRESSE DU SCOT

- ▶ Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) devient **projet d'aménagement stratégique (PAS)**. Au-delà du changement de nom, il s'agit d'affirmer encore davantage le rôle «stratégique» du Scot, qui dépasse de loin celui d'un document d'urbanisme produisant des effets réglementaires. **Son horizon à 20 ans** est désormais inscrit dans la loi.
- ▶ Le Document d'orientations et d'objectifs est désormais réorganisé autour de **trois grands «piliers»** (activités économiques, logements/services/mobilité, transitions écologique et climatique), qui assurent une plus **forte transversalité** des politiques publiques.
- ▶ **L'enjeu d'une gestion économe du foncier et de la lutte contre l'artificialisation des sols est largement conforté** en lien notamment avec la trajectoire «zéro artificialisation nette» (ZAN). Il est inscrit en préambule de chacun des 3 piliers.
- ▶ **La transition énergétique et climatique, l'évolution vers une agriculture plus respectueuse des sols et de l'environnement,...** deviennent des sujets majeurs des Scot, au même titre que l'habitat, les mobilités, la protection des espaces ou le développement économique, dont le volet se trouve lui aussi renforcé (apparition de la notion d'économie circulaire, prise en compte des besoins alimentaires, maintien de l'obligation d'élaborer un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial - DAAC).
- ▶ Enfin, fait nouveau, l'ordonnance de modernisation du Scot donne **une certaine liberté et capacité d'innovation** aux territoires pour définir d'autres orientations que celles énoncées dans le code de l'urbanisme selon les enjeux locaux.

→ LA STRUCTURE DU SCOT



→ NOUVEL ARTICLE L. 141-4 DU CODE DE L'URBANISME

Le DOO détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de transversalité des politiques publiques et de valorisation des territoires. L'ensemble de ces orientations s'inscrit dans un objectif de développement équilibré du territoire et des différents espaces, urbains et ruraux, qui le composent. Il repose sur la complémentarité entre :

- ▶ 1° / les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières ;
- ▶ 2° / une offre de logement et d'habitat renouvelée, l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci ;
- ▶ 3° / les transitions écologique et énergétique, qui impliquent une lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'ORDONNANCE SUR LA MODERNISATION DES SCOT TEND ÉGALEMENT À FAIRE DU SCOT UN OUTIL PLUS OPÉRATIONNEL

Il sera désormais possible d'annexer au Scot un « **programme d'actions** », favorisant la mise en œuvre effective du Scot.

En outre, les Scot pourront tenir lieu de plan climat-air-énergie territorial (PCAET), afin de faciliter le portage par les établissements publics de Scot des enjeux de la transition énergétique et climatique. Ce rapprochement Scot-PCAET suppose que l'ensemble des collectivités et établissements de coopération intercommunale (EPCI) concernés délibèrent pour transférer l'élaboration du PCAET à l'établissement porteur de Scot.



ET POUR LE SEPAL ?

Le contenu du Scot, élaboré au milieu des années 2000, devra évoluer pour s'adapter aux nouvelles attentes du législateur, prendre en compte l'évolution des modes de vie et anticiper les transitions et ruptures à venir : énergétiques, climatiques, socio-économiques.

Des sujets majeurs ont émergé au cours des dernières années et n'ont pas été abordés - ou de manière très partielle - dans le Scot 2030 : besoins et système alimentaires, approche intégrée de la transition écologique et climatique, sobriété foncière, économie circulaire,...

Ces sujets font déjà l'objet d'engagements de la part des collectivités et EPCI du territoire (projets alimentaires territoriaux, PCAET...) mais nécessitent d'être articulés et coordonnés autour d'un véritable projet stratégique adapté et ambitieux à l'échelle du Sepal et de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne. Pour répondre aux prérogatives instaurées par la loi Elan, le Sepal devra également élaborer un **Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)**, obligatoire, pour définir sa stratégie et les conditions d'implantation de nouvelles surfaces à l'échelle du Sepal.

→ ZOOM SUR L'OUTIL PCAET

Le Plan Climat Air-Énergie Territorial (PCAET) est un outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et maîtriser la consommation d'énergie. Les PCAET sont aujourd'hui obligatoires pour tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. En dessous de 20 000 habitants, des PCAET volontaires peuvent être élaborés.

État des lieux des PCAET sur le territoire de l'agglomération lyonnaise

Métropole de Lyon : PCAET adopté le 16 décembre 2019 (plan 2020-2030)

CCEL : PCAET en cours d'élaboration

CCPO : réflexion amorcée en vue d'élaborer un PCAET

→ AU FAIT, C'EST QUOI UN DAAC ?

Le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable. Il prévoit notamment les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.

UN RÔLE "PIVOT" RÉAFFIRMÉ

Les ordonnances réaffirment le rôle pivot et « intégrateur » du **Scot** : il est le seul document à intégrer les politiques publiques et schémas régionaux et nationaux et il devient l'unique référence pour les documents d'urbanisme locaux : PLU(i), PLH, plans de mobilité, PCAET...

À noter que les Scot approuvés après le 1^{er} avril 2021 devront procéder tous les 3 ans à une **analyse de leur compatibilité** avec les documents de rang supérieur, et faire évoluer leur projet si nécessaire.

À cette fin, les Scot - tout comme les PLU(i) - pourront désormais évoluer par voie de modification simplifiée et ce quelle que soit l'ampleur et la portée des évolutions. La procédure de **modification simplifiée** peut ainsi toucher aux orientations du PAS ou permettre de faire évoluer des dispositions majeures du DOO, bien que cette procédure ne soit pas soumise à enquête publique.

COMPATIBILITÉ ET PRISE EN COMPTE, QUELLE DIFFÉRENCE ?

Sur le plan juridique, le lien de prise en compte a largement été remplacé par le lien de compatibilité. La nuance entre les deux est subtile : dans les deux cas il s'agit d'une obligation de non-contrariété des options fondamentales d'un document de rang supérieur, mais cette obligation peut être levée, exceptionnellement, dans le cadre de la prise en compte.

Hierarchies des normes

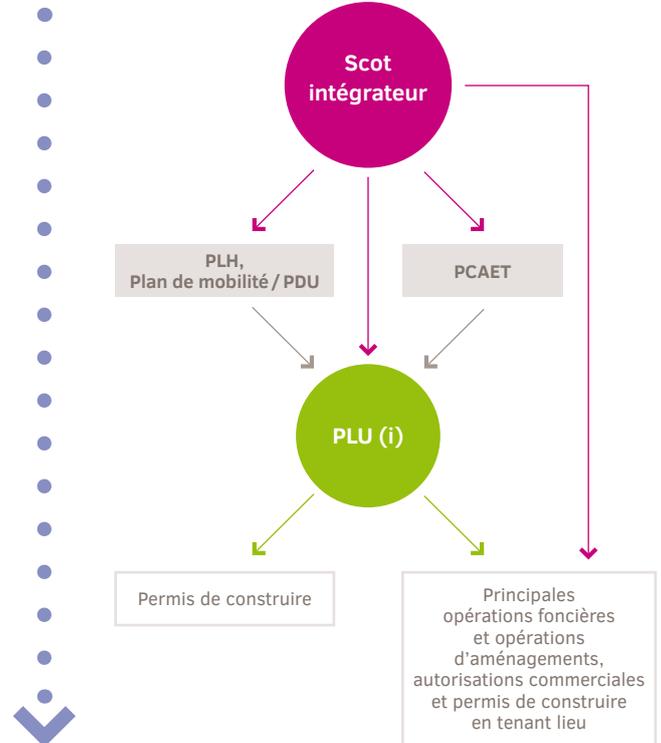


Schéma non exhaustif

ET POUR LE SEPAL ?

Indépendamment des ordonnances loi Elan, le Sepal devra adapter le contenu du Scot à plusieurs schémas en cours de révision, dans un délai de 3 ans suivant leur entrée en vigueur : le futur SAGE révisé de l'Est Lyonnais (fin 2021), le SDAGE Rhône Méditerranée Corse (2022) et le Schéma Régional des Carrières (fin 2021). Lors de la prochaine révision du Scot, il lui faudra également prendre en compte les dispositions du SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes adopté en décembre 2019. Ce dernier pourrait d'ailleurs très prochainement évoluer dans son contenu, en lien avec le projet de loi « Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) », pour inclure de nouvelles dispositions, en particulier en matière de sobriété foncière.

Rappelons également, et c'est un point important pour le Sepal, que le caractère opposable de la Directive Territoriale d'Aménagement a été supprimé par les ordonnances loi Elan (cf. encadré). Cette DTA a été et reste une référence en ce qu'elle a guidé certains choix d'aménagement des Scot de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Étienne (Amelyse).

Une fois le Scot révisé, il entrera dans le nouveau régime décrit dans les ordonnances, à savoir que le Sepal devra analyser tous les 3 ans la compatibilité de son Scot avec les documents de rang supérieur nationaux et régionaux et procéder, le cas échéant, à une modification simplifiée.

QUELLES INCIDENCES POUR LES PLU DES COLLECTIVITÉS DU SEPAL ?

Selon les ordonnances, dans l'année suivant l'entrée en vigueur du futur Scot révisé de l'agglomération lyonnaise, la Métropole de Lyon et les communes de la CCEL et de la CCPO, devront procéder à une analyse de la compatibilité de leur PLU (ou PLU-H) avec le Scot et délibérer sur leur maintien en vigueur ou leur modification simplifiée.

QUE DEVIENT LA DTA DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE LYONNAISE ?

La directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'AML approuvée en 2007, modifiée en 2015 et intégrée dans le Scot de l'agglomération lyonnaise continuera d'exister, mais elle n'aura plus de caractère opposable vis-à-vis du futur Scot révisé, tout comme les six DTA mises en place en France par l'État. Il s'agit de l'une des rares obligations de compatibilité qui a été supprimée dans l'ordonnance de rationalisation de la hiérarchie des normes. Rappelons que l'opposabilité des DTA n'avait été maintenue qu'à titre « transitoire » dans la loi Grenelle II de 2010.



À RETENIR

UN NOUVEAU PÉRIMÈTRE DE RÉFÉRENCE POUR LES SCOT :

LA ZONE D'EMPLOI

UN DOCUMENT PLUS STRATÉGIQUE, MAIS AUSSI PLUS OPÉRATIONNEL :

**LE SCOT POURRA DÉSORMAIS COMPORTER
UN PROGRAMME D'ACTIONS OU TENIR LIEU DE PCAET**

UN RENFORCEMENT DU CONTENU DU SCOT AUTOUR DES QUESTIONS
DE **TRANSITIONS** (ÉNERGIE-CLIMAT, ÉCONOMIE CIRCULAIRE, BESOINS ALIMENTAIRES,...),
ET DE LUTTE CONTRE **L'ARTIFICIALISATION DES SOLS**

LA SUPPRESSION D'OBLIGATION DE COMPATIBILITÉ
DU SCOT VIS-À-VIS DE LA DTA DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE LYONNAISE

UNE ANALYSE OBLIGATOIRE,
TOUS LES 3 ANS, DE LA COMPATIBILITÉ DU SCOT AVEC LES DOCUMENTS ET NORMES DE RANG SUPÉRIEUR,
AVEC MODIFICATION SIMPLIFIÉE DU SCOT SI NÉCESSAIRE

UNE MISE EN COMPATIBILITÉ DES PLU(i)
DANS L'ANNÉE SUIVANT L'APPROBATION DU SCOT RÉVISÉ (AU LIEU DE 3 ANS)

sepal
syndicat mixte d'études
et de programmation de l'agglomération lyonnaise

Immeuble Porte Sud • 4 rue des Cuirassiers - 69003 Lyon • Tél. 04 26 99 34 02

→ **SCOT-AGGLOLYON.FR**