

DÉCRYPTAGE

LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL À L'ŒUVRE — #5 — OCTOBRE 2021



LA “LUTTE CONTRE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS”
DANS LA LOI CLIMAT & RÉSILIENCE

QUELLES INCIDENCES POUR LE SCOT DE L’AGGLOMÉRATION LYONNAISE ?

—> Le présent document décrypte le chapitre III intitulé «Lutter contre l’artificialisation des sols en adaptant les règles d’urbanisme» (articles 191 à 226) de la loi du 22 août 2021 portant **lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**. Il n’a pas vocation à être exhaustif, mais se concentre sur les principales évolutions qui concerneront demain le Sepal et le Scot de l’agglomération lyonnaise.

P. 2

- DES POLITIQUES
DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE
QUI SE RENFORCENT

P. 3

- LE ZAN : UN OBJECTIF
NATIONAL À HORIZON 2050
- ARTIFICIALISATION,
CONSOMMATION D’ESPACES,
DE QUOI PARLE-T-ON ?

P. 4

- UNE INTÉGRATION
PROGRESSIVE DU “ZAN”
DANS LES DOCUMENTS
DE PLANIFICATION

P. 6

- L’OBSERVATION FONCIÈRE POUR
UN MEILLEUR SUIVI DE L’OBJECTIF
- DES LEVIERS FISCAUX INDISPENSABLES

P. 7

- DES DISPOSITIONS
RENFORCÉES EN MATIÈRE
D’URBANISME COMMERCIAL

DES POLITIQUES DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE QUI SE RENFORCENT D'ANNÉE EN ANNÉE

› L'enjeu de la sobriété foncière est depuis au moins deux décennies au cœur des politiques d'aménagement et des préoccupations du législateur, lois Solidarité et Renouvellement Urbain (2000), Grenelle II (2010), Accès au logement et à un urbanisme renouvelé (ALUR, 2014), loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN, 2018), ...

Il a pris néanmoins une place de plus en plus importante dans le débat public avec les travaux parlementaires récents sur la Loi Climat et Résilience, qui inscrit un objectif national de « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) à l'horizon 2050.

› En 2011 déjà, la Commission européenne recommandait aux États membres, dans sa feuille de route relative à l'efficacité des ressources, de fixer un objectif d'arrêt de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée par l'urbanisation » à horizon 2050. Cet objectif avait été repris dans le Plan Biodiversité français de 2018 sans en fixer toutefois l'horizon temporel.

Parallèlement, en 2019, une instruction gouvernementale demandait aux Préfets de région de définir une stratégie régionale articulée avec le SRADDET, se concrétisant en Auvergne-Rhône-Alpes par la stratégie « Eau-Air-Sol » (cf. encadré ci-contre).

Ce n'est qu'à l'issue de la Convention Citoyenne pour le Climat, qui a publié 149 propositions en juin 2020, dont 13 pour « lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain », et après de nombreux débats parlementaires, que la loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », dite « Climat et Résilience », a été promulguée et publiée au Journal officiel, le 24 août 2021.

→ STRATÉGIE EAU-AIR-SOL DU PRÉFET DE RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

L'État en Auvergne-Rhône-Alpes s'est doté en mai 2021 d'une stratégie avec des objectifs à long terme, et 32 actions opérationnelles, qui concernent notamment la gestion quantitative et qualitative de l'eau, l'engagement d'une trajectoire vers le « zéro artificialisation nette », la rénovation énergétique et le déploiement des zones à faibles émissions – mobilités (ZFE-m). Concernant le volet « Sol », cette stratégie se donne comme objectif d'atteindre le ZAN à l'échelle de la région à horizon 2040, et de réduire à l'échelle régionale la consommation foncière réelle d'au moins 50 % en 2027 par rapport à la moyenne de consommation foncière réelle annuelle entre 2013 et 2017.

Les échéances (2027 et 2040) et la période de référence (2013-2017) de cette stratégie régionale devraient dorénavant s'aligner sur celles fixées par la loi « Climat et Résilience ».

Pour aller plus loin

[Stratégie Eau-Air-Sol de l'État en Région](#)

[Feuille de route « Eau-Air-Sol » de la DDT du Rhône](#)



La Duchère - Lyon 9^e

LE ZAN : UN OBJECTIF NATIONAL À HORIZON 2050, À APPLIQUER DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE ET TERRITORIALISÉE

› La loi Climat et Résilience fixe l'objectif de « zéro artificialisation nette », en 2050 à l'échelle nationale et dès 2031 un principe de division par 2 du rythme d'artificialisation observé ces 10 dernières années. Cet objectif doit résulter d'un équilibre entre la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbain, l'optimisation des espaces urbanisés, la qualité urbaine, la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville, la protection des sols, des espaces naturels agricoles et forestiers, la renaturation des sols artificialisés...

Cet objectif sera appliqué de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi et ses décrets d'application qui interviendront dans les 6 mois suivant sa promulgation.



Place Ronshausen à Genas



Confluence - Place François Mitterrand

ARTIFICIALISATION (NETTE), CONSOMMATION D'ESPACES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

› D'ici 2031 (première tranche de 10 années suivant la promulgation de la loi), faute de données disponibles pour mesurer l'artificialisation dans les territoires, les autorités locales compétentes en matière de SradDET, Scot, PLU(i) pourront traduire leur rythme d'artificialisation par un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles. Celle-ci est entendue comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés. »

› Mais à partir de 2031, c'est bien l'artificialisation des sols qui sera comptabilisée. L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol (biologiques, hydriques, climatiques, agronomiques) par son occupation ou son usage, et l'artificialisation nette comme « le solde de l'artificialisation et de la renaturation constatées sur un périmètre et sur une période donnée »
Aussi, le mot « nette » signifie que l'artificialisation des sols sera possible, mais qu'elle devra être compensée par des actions de renaturation/désartificialisation (restauration ou amélioration de la fonctionnalité d'un sol...).

→ AU SEIN DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME TELS QUE LES SCOT ET LES PLU, EST CONSIDÉRÉ :

a) Artificialisée

une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

b) Non artificialisée

une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Un décret en Conseil d'État établira notamment « une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme. »



QU'EN EST-IL POUR LE SEPAL ?

La consommation d'espaces naturels et agricoles sur l'agglomération lyonnaise entre 2010 et 2020 est évaluée à environ 1 140 ha. (Données MOS 2020, UrbaLyon)

UNE INTÉGRATION PROGRESSIVE DU “ZAN” DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Les SRADDET, Scot et PLU(i) doivent fixer un **objectif de réduction du rythme d'artificialisation décliné par tranche de 10 années permettant d'aboutir au «ZAN»**.

L'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation du SRADDET doit être **«décliné entre les différentes parties du territoire régional»**. Ce point fera l'objet de débats entre élus locaux et élus régionaux dans les mois qui viennent, puisque la loi demande aux établissements publics porteurs de Scot de se réunir en **«conférence des Scot»** dans les 6 mois, pour faire des propositions à la Région (cf. encadré ci-dessous).

L'objectif de division par 2 de la consommation d'espace d'ici 2031 ne concerne dans un 1^{er} temps que le SRADDET. En revanche, si celui-ci n'a pas intégré cet objectif dans les 2 ans suivant la promulgation de la Loi, il s'appliquera à tous les Scot de la Région individuellement.

LA “CONFÉRENCE DES SCOT” : UN NOUVEAU “DROIT” À SAISIR

À l'échelle de chaque Région, les établissements publics porteurs de Scot doivent se réunir en « conférence des Scot » dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi (soit au plus tard le 22 février 2022). Dans les 2 mois suivant cette réunion, cette nouvelle instance pourra faire des propositions à la Région sur l'objectif régional de réduction de l'artificialisation et, le cas échéant, sur sa déclinaison en objectifs infrarégionaux. La Région ne pourra pas arrêter son projet de SRADDET avant la transmission de cette proposition ou, à défaut de transmission d'une proposition, avant 8 mois après la date de promulgation de la loi.

La conférence des Scot devra se réunir ensuite tous les 3 ans afin d'établir un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation et devra faire de nouvelles propositions sur la base de ce bilan pour la tranche suivante de 10 ans.

QUE DIT AUJOURD'HUI LE SRADDET AUVERGNE-RHÔNE-ALPES EN MATIÈRE DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ?

La règle 4 du fascicule des règles du SRADDET sur la « Gestion économe et approche intégrée de la ressource foncière » indique que « Pour participer à la réduction de la consommation foncière à l'échelle régionale, en conformité avec une trajectoire devant conduire au «zéro artificialisation nette» à l'horizon 2050 comme annoncé par la Commission européenne, les documents de planification et d'urbanisme, dans le respect de leurs champs d'intervention, doivent donner la priorité à la limitation de la consommation d'espace quel que soit l'usage (économique, logistique, habitat, services, commerces, etc.) »



Avenue Garibaldi - Lyon 3^e

Le Scot pourra également **décliner son «objectif ZAN» par secteur géographique** en tenant compte de plusieurs critères, notamment des besoins en matière de logements et d'implantation d'activités économiques, des efforts de réduction déjà réalisés ces 20 dernières années par les communes, ou encore de la possibilité de décompter les projets d'envergure nationale ou régionale de son objectif de réduction (article 194). Il pourra également identifier des **zones préférentielles pour la renaturation**, dans lesquelles seront mises en œuvre en priorité les mesures de compensation.

De son côté, un PLU(i) ne pourra prévoir l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que si cette ouverture est justifiée, au moyen d'une **étude de densification des zones déjà urbanisées**, que la capacité d'aménager et de construire est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés. Pour ce faire, il devra notamment tenir compte de la capacité à mobiliser les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés.



Chaponnay

QU'EN EST-IL POUR LE SEPAL ?

— Le « Scot 2030 » ne dispose pas à ce jour d'objectif précis de réduction de sa consommation d'espace au regard des années passées. Il fixe un nombre maximum d'hectares « urbanisables » à ne pas dépasser (4 000 ha environ).

— Le Sepal devra donc inscrire dans son futur Scot révisé un objectif ZAN à horizon 2050 et une trajectoire de baisse de son rythme d'artificialisation déclinée par tranches de dix années pour atteindre cet objectif.

— Le Scot révisé inscrivant ces objectifs devra être approuvé avant août 2026 pour tenir compte des délais inscrits dans la loi « Climat et Résilience », sans quoi l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser sera suspendue.

— La Métropole de Lyon et les communes de la CCEL et de la CCPO devront modifier ou réviser leur PLU(i) avant août 2027 afin d'intégrer une trajectoire ZAN compatible avec celle du futur Scot révisé, sous peine de ne plus pouvoir délivrer d'autorisation dans les zones à urbaniser.



Fontaines-sur-Saône



Forêt urbaine à Sathonay-Camp

OBJECTIFS ET DÉLAIS POUR L'INTÉGRATION DE L'OBJECTIF ZAN DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

	Objectifs	Délais maximum	Conséquences (si hors délais)	
SRADDET	Trajectoire ZAN + Objectifs de réduction du rythme d'artificialisation par tranches de dix années	• Division par deux de la consommation d'espaces d'ici 2031... • ...déclinée entre les différentes parties du territoire régional • Une « conférence des Scot » force de propositions	Août 2023	Application « automatique » dans les Scot d'une division par 2 de la consommation d'espace*
SCOT			Août 2026	Suspension des ouvertures à l'urbanisation
PLU(i)			Août 2027	Aucune autorisation d'urbanisme délivrée dans une zone à urbaniser

* Sauf si le Scot prévoit déjà une baisse d'un tiers de sa consommation d'espace observée au cours des 10 années précédant l'arrêt de son projet.

L'OBSERVATION FONCIÈRE POUR UN MEILLEUR SUIVI DE L'OBJECTIF

- Des **observatoires de l'habitat et du foncier** doivent être mis en place par les EPCI compétents au plus tard trois ans après qu'un PLH a été rendu exécutoire. Ils devront analyser les marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible en s'appuyant sur un recensement des friches constructibles, des locaux vacants, des secteurs en sous-densité, des surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables et, dans les zones urbaines, des espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques. Ces observatoires devront rendre compte annuellement du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation.
- De même, un **inventaire des zones d'activités**, qui intègre notamment le taux de vacance, doit être engagé par les autorités compétentes dans un délai d'un an et finalisé dans les 2 ans suivant la promulgation de la loi. Cet inventaire devra notamment être transmis à l'établissement public chargé du Scot et être actualisé tous les 6 ans (article 220).
- Enfin, les communes et intercommunalités devront produire tous les 3 ans un **rapport sur l'artificialisation** de leur territoire, le transmettre au représentant de l'État, à la Région et à l'établissement public en charge du Scot (article 206).



Un nouvel espace vert - Quartier Lyon - Part-Dieu

DES LEVIERS FISCAUX INDISPENSABLES

- Au-delà des leviers réglementaires qui passent par une évolution rapide des documents d'urbanisme, l'atteinte de l'objectif ZAN est conditionnée à la mise en œuvre d'une fiscalité incitative, plus favorable aux opérations de rénovation, de requalification de friches ou de renouvellement urbain. Aussi, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, **le Gouvernement s'engage à remettre au Parlement un rapport** proposant des modifications sur la fiscalité du logement et de la construction, sur le régime juridique de la fiscalité de l'urbanisme, ou encore des outils de maîtrise foncière et d'aménagement.



Saint-Genis-Laval

DES DISPOSITIONS RENFORCÉES EN MATIÈRE D'URBANISME COMMERCIAL

- Afin de mieux prendre en compte le développement du e-commerce et ses impacts, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du Scot intègre désormais la logistique commerciale et devient le **DAACL**.
- Il détermine les conditions d'implantation des constructions logistiques commerciales et localise leurs secteurs d'implantation privilégiés.
- Les DAACL peuvent également définir les conditions permettant le maintien/développement du commerce de proximité (limitation du développement commercial dans les zones périphériques) et de la logistique urbaine, pour limiter les flux de marchandises.
- Par ailleurs, les **projets commerciaux qui artificialisent des sols** ne pourront plus bénéficier d'autorisation d'exploitation commerciale, sauf dérogation sous certaines conditions pour les projets de création ou d'extension de commerces d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² (avec accord du préfet pour les projets de 3 000 à 10 000 m² de surface de vente) ou pour des extensions très limitées d'ensembles commerciaux de plus de 10 000 m².

- Enfin, la loi étend à toutes les communes (et plus seulement aux communes de moins de 20 000 habitants) la possibilité pour le maire ou le président de l'intercommunalité de saisir de manière volontaire la CDAC pour toute demande de permis de construire concernant un projet commercial compris entre 300 et 1 000 m² de surface de vente, dès lors que celui-ci artificialise des sols. À noter également que pour ces projets compris entre 300 et 1 000 m² de surface de vente, il revient à la commune ou à l'EPCI compétent en matière d'urbanisme de systématiquement notifier la demande de permis de construire au président du Syndicat Mixte du Scot afin que celui-ci puisse proposer à l'organe délibérant de saisir la CDAC.



QU'EN EST-IL POUR LE SEPAL ?

- Le « Scot 2030 » comprend un volet « urbanisme commercial », qui devra évoluer sous la forme d'un Document d'aménagement artisanal commercial et logistique dans le cadre de la prochaine révision de son Scot.
- Dorénavant, les autorités compétentes en matière d'autorisation du droit des sols seront invitées à communiquer au Sepal les demandes de permis de construire concernant les projets commerciaux compris entre 300 et 1 000 m² de surface de vente.



Zone commerciale Porte de Lyon à Dardilly



Jardin des Belvédères - Lyon 9^e

À RETENIR

AVANT AOÛT 2026, LE **SCOT** DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE DOIT INTÉGRER L'OBJECTIF "ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE" À HORIZON 2050 ET DES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION ; À DÉFAUT, AUCUNE OUVERTURE À L'URBANISATION DE ZONES À URBANISER NE SERA POSSIBLE.

LES **PLU(I)** DEVRONT À LEUR TOUR INTÉGRER CES OBJECTIFS **AVANT AOÛT 2027**, FAUTE DE QUOI LES COLLECTIVITÉS NE POURRONT PLUS DÉLIVRER D'AUTORISATIONS D'URBANISME ARTIFICIALISANT LES SOLS.

FAUTE DE DONNÉES NATIONALES DISPONIBLES SUR LE SUIVI DE L'ARTIFICIALISATION, **L'OBJECTIF D'ICI 2031** PORTERA SUR UNE RÉDUCTION DE LA CONSOMMATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS.

L'OBJECTIF DE **DIVISION PAR 2 DE LA CONSOMMATION D'ESPACE D'ICI 2031** CONCERNE LE **SRADDET** ET, SI CE DERNIER N'INTÈGRE PAS CET OBJECTIF DANS LES 2 ANS, LES SCOT.

LA LOI CRÉE UNE "**CONFÉRENCE DES SCOT**" QUI DOIT SE RÉUNIR AVANT FÉVRIER 2022 ET QUI PEUT FAIRE DES PROPOSITIONS À LA RÉGION SUR SON OBJECTIF ZAN ET SA DÉCLINAISON TERRITORIALE ; ELLE SE RÉUNIRA TOUS LES 3 ANS POUR UN BILAN.

LE DOCUMENT D'AMÉNAGEMENT ARTISANAL COMMERCIAL (DAAC) OBLIGATOIRE DANS LE FUTUR SCOT RÉVISÉ INTÉGRERA DÉSORMAIS LA LOGISTIQUE COMMERCIALE ET **DEVIENT LE DAACL**.