

Pièce n°7



PRÉFET DU RHÔNE

Direction Départementale
des
Territoires du Rhône

Lyon, le 30 MAI 2016

Affaire suivie par : Stéphanie DELFAU
Service Planification Aménagement
Risques
Unité de Planification Ouest
Tél. : 04 78 62 53 17
Télécopie : 04 78 62 54 94
Courriel : ddt-planification@rhone.gouv.fr

Le Préfet

à

Monsieur le Président du SCOT de l'Ouest
Lyonnais

OBJET : *Note d' Enjeux de l'Etat dans le cadre de la révision du SCOT de l'Ouest
Lyonnais*

REFER : *L-14963S/EL/SD*

Par délibération du 19 novembre 2014, le Syndicat de l'ouest Lyonnais (SOL) a prescrit la révision du schéma de cohérence territorial approuvé le 11 février 2011. Cette délibération rappelle le cadre dans lequel cette révision s'inscrit avec notamment la nécessité d'intégrer les principes du Grenelle de l'environnement avant le 1^{er} janvier 2017 et la volonté de poursuivre la mise en œuvre du projet de territoire au-delà de l'échéance actuelle du SCOT, fixée à 2020. Enfin, l'objectif est aussi de pallier certaines difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du SCOT.

Au regard de ces éléments et de mon souhait de participer activement, à vos côtés, au processus de révision qui va démarrer, j'ai tenu à vous faire part dès à présent des enjeux identifiés comme prioritaires pour l'État sur votre territoire.

La présente note constitue ainsi une référence pour les échanges à venir entre les services de l'État associés et le syndicat de l'ouest lyonnais. Elle pourra être enrichie en tant que de besoin, à mesure de l'avancement de la procédure de révision du SCOT.

Complémentaire du porter-à-connaissance que je vous adresse également, cette note ne prétend pas à l'exhaustivité et n'a pas vocation à aborder de façon détaillée l'ensemble des problématiques susceptibles d'être traitées par le SCOT. L'Etat sera particulièrement attentif à la prise en compte des enjeux qui y sont identifiés.

En préambule, il convient d'intégrer dans la révision du SCOT les éléments du corpus législatif qui ont évolué depuis l'adoption du précédent schéma. En effet, si le SCOT actuel contient déjà des éléments relevant de la loi portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle 2), des compléments restent nécessaires. Le contenu du futur SCOT devra aussi répondre aux exigences de lois plus récentes, en particulier les lois ALUR et LAAAF, dont plusieurs dispositions s'inscrivent dans la continuité du Grenelle.

Ainsi, il conviendra d'apporter des compléments ou de conduire une réflexion approfondie sur les points suivants :

- consommation d'espaces : en dehors des chiffres proposés pour les zones d'activités économiques, le SCOT actuel ne fixe pas d'objectifs de consommation d'espaces de manière globale et explicite, ce que le futur document s'attachera à faire conformément aux exigences de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme. Il devra également conduire une analyse de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers sur les dix dernières années. En outre, conformément à la disposition 5A-04 du SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021, le SCOT devra viser à compenser la création de nouvelles surfaces imperméabilisées par la désimperméabilisation de surfaces déjà aménagées à hauteur de 150 % des nouvelles surfaces imperméabilisées ;
- déplacements : l'augmentation des flux des déplacements, en particulier entre le territoire et l'agglomération lyonnaise, la mise en service de l'autoroute A 89 et le renforcement de l'offre de transports collectifs depuis l'approbation du SCOT sont des éléments majeurs pour conduire la réflexion sur ce thème, en lien avec la polarisation du territoire. Le SCOT devra tenir compte de ces éléments nouveaux, en particulier pour renforcer la synergie entre les secteurs urbanisés et les transports collectifs. L'approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement devra également être intégrée pour définir des objectifs ;
- biodiversité : la question de la préservation des espaces naturels et agricoles du territoire est intégrée dans le SCOT actuel par le biais de prescriptions cartographiées (trame verte et bleu et coupures d'urbanisation) visant à protéger ces espaces. Pour l'essentiel, ces éléments figurent dans des dispositifs réglementaires (APPB) ou des inventaires (ZNIEFF) existants. Dans la continuité des principes posés par le schéma régional de cohérence écologique, la révision doit être l'occasion d'enrichir la connaissance sur les milieux et les espèces. L'approfondissement des connaissances devra s'accompagner d'une réflexion sur les

modalités de préservation et de remise en état des continuités écologiques, peu présentes dans le SCOT actuel. Le travail d'approfondissement devra aussi porter sur les fonctionnalités des continuités écologiques. Enfin, le territoire est riche de zones humides pour lesquelles un travail spécifique pourra utilement être conduit ;

- en matière d'énergie et de climat : le contenu du futur SCOT doit évoluer en cohérence avec la politique volontariste menée sur ce thème et devra soutenir de manière ambitieuse, voire novatrice, les actions conduites dans le cadre du projet de territoire à énergie positive.
- en matière d'économie d'eau et de planification des besoins liés aux projets d'aménagement : en lien avec le classement de la nappe alluviale du Garon en Zone de Répartition des Eaux (ZRE), les besoins en eau des projets d'aménagements du territoire nécessitant la réalisation d'un forage devront être mis en cohérence avec les volumes maximums prélevables fixés dans le Plan de Gestion de la Ressource en Eau (PGRE). Conformément à la disposition 7-04 du SDAGE, le futur SCOT devra rappeler la nécessité de mettre en œuvre une séquence éviter-réduire-compenser poussée sous l'angle consommation d'eau vis-à-vis de l'ensemble des projets envisageant un prélèvement dans cette nappe alluviale.

Enfin, les atouts paysagers du territoire devront faire l'objet d'une attention particulière afin d'aboutir à la fixation d'objectifs de qualité paysagère. Ces orientations renforcées pourront aller jusqu'à la définition de conditions de valorisation des paysages ou la formulation de propositions concrètes en matière de préservation des paysages.

Par ailleurs, la loi ALUR confère au SCOT un rôle intégrateur. A ce titre, il se doit de reprendre les documents et dispositions de rang supérieur et de traduire en prescriptions les orientations qui en découlent. Ces éléments trouveront à leur tour leur traduction dans les documents de planification d'échelle locale. Plusieurs documents doivent ainsi être intégrés dans la révision: le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le plan de gestion des risques d'inondation adoptés fin 2015, le schéma régional des carrières...

Au-delà des contenus à intégrer ou à renforcer et dans le prolongement du travail déjà engagé sur la base du premier SCOT, le futur document devra répondre aux quatre enjeux prioritaires suivants :

- assurer la mise en place d'une polarisation du territoire cohérente et durable ;
- poursuivre le développement d'une offre résidentielle diversifiée ;
- conforter le concept de « village densifié », concept phare du SCOT actuel ;
- renforcer les liens entre acteurs, au sein du territoire Ouest lyonnais comme avec les territoires en interface.

1. Assurer la mise en place d'une polarisation du territoire cohérente et durable

Le SCOT en vigueur a fait le choix d'affirmer le rôle structurant des polarités de niveau 1 dans l'armature territoriale. Ainsi, les polarités de Brignais/Chaponost et de l'Arbresle représentent le lieu privilégié pour l'accueil de population et la production de logements.

Pour atteindre cet objectif, le SCOT a prescrit des objectifs de production de logements différents suivant le niveau de polarité des communes, minimaux pour les polarités de niveau 1 et maximaux

pour les 3 autres niveaux de polarités. Le niveau de polarité de chaque commune a été établi au regard de quatre critères principaux : poids de population, desserte en transports en commun, niveau de service et présence d'espaces à vocation économique. S'il ne semble pas nécessaire de remettre fondamentalement en question les orientations actuelles, la réflexion à venir pourrait être l'occasion de réinterroger le niveau de polarité de certaines communes, en complétant par exemple les critères actuels.

Par ailleurs, les tendances observées en termes de dynamiques d'évolution du territoire montrent que **la polarisation prescrite par le SCOT reste à mettre en œuvre.**

En effet, les données disponibles sur la période 2006-2012 mettent en évidence une croissance démographique inférieure aux objectifs du SCOT sur les polarités 1, Brignais et Chaponost perdant même de la population. Les communes de polarité 2 comme Mornant, Vourles et autour de l'Arbresle connaissent les mêmes difficultés. En revanche, les polarités 3 et dans une moindre mesure les polarités 4, ont des taux supérieurs aux objectifs du SCOT, avec respectivement 1,33 % (contre 0,87 % comme objectif pour le SCOT) et 0,97 % (contre 0,89 %).

Cette évolution a pour corollaire une production de logements suivant les mêmes tendances, avec un écart important entre les objectifs fixés par le SCOT et les chiffres de production relevés sur les polarités 2 et 3. A l'inverse, les polarités 1 décrochent par rapport aux objectifs de production définis dans le SCOT (0,52 % contre 1,79% prévu par le SCOT).

Ainsi, le développement des niveaux de polarités de rang inférieur est source de déséquilibre et se fait au détriment de l'armature territoriale souhaitée et validée.

La poursuite de la structuration du territoire représente donc toujours un enjeu prégnant du projet, qui permet de donner la priorité au développement des communes les mieux desservies en transports collectifs, les mieux équipées et les mieux à même d'accueillir de nouvelles populations. Elle permet également de réguler la pression foncière et de préserver l'environnement et le cadre de vie.

La révision du SCOT doit ainsi être l'occasion de réaffirmer le rôle structurant des polarités de niveau 1. Les orientations et outils proposés devront être renforcés pour garantir d'atteindre des objectifs qui devront rester ambitieux.

Enfin, pour inverser la tendance actuelle, le futur SCOT devra se doter d'outils efficaces pour pallier d'éventuelles dérives sur les polarités de rang inférieur.

2. Poursuivre le développement d'une offre résidentielle diversifiée

Conscient des risques de déséquilibres sociaux, économiques et environnementaux qui pèsent sur le territoire en raison de son attractivité, le SCOT actuel a défini des orientations et prescriptions pour répondre aux enjeux de diversification de l'offre de logements et de mixité sociale. Par les objectifs qu'il s'est fixés, le SCOT s'attache à favoriser le parcours résidentiel des habitants. Si le caractère trop récent du SCOT ne permet pas de mesurer les effets attendus, une analyse des chiffres sur la période 2006-2014 permet toutefois de dégager des tendances utiles à la réflexion sur le sujet.

Dans ce cadre, on peut noter une progression de la diversification des formes urbaines, avec en particulier une production de logements individuels qui, bien qu'encore élevée, ne prédomine plus. Cependant, la production de logements locatifs et en particulier de logements locatifs sociaux, reste bien en deçà des besoins et des objectifs fixés.

Or, l'attractivité du territoire ne doit pas engendrer d'exclusion sociale. Il est nécessaire de permettre l'accès et le maintien de l'accès au logement pour l'ensemble des ménages, y compris les ménages les plus modestes, les populations jeunes ou vieillissantes. C'est ainsi que la diversification de l'offre de logements et le renforcement de la mixité sociale supposent **le développement du parc locatif et prioritairement du parc locatif social.**

S'agissant de ce parc, le SCOT en vigueur fixe un objectif de 3 000 logements d'ici 2020 répartis sur l'ensemble des communes en fonction de leur niveau de polarité. Or, les chiffres disponibles sur la période 2006-2014 témoignent d'un retard important en la matière (production 2 fois inférieure aux objectifs du SCOT).

Cette situation est particulièrement problématique pour les huit communes concernées par l'application de l'article 55 de la loi SRU, certaines ne pouvant à la fois respecter les prescriptions du SCOT d'ici 2020 d'une part, notamment au regard du nombre global de logements que le SCOT les autorise à produire à cette échéance, et répondre aux obligations légales renforcées par la loi ALUR en 2014, d'autre part.

Il s'agit donc d'un enjeu majeur et prioritaire pour le territoire.

Le SCOT devra prendre en considération la situation particulière de ces communes SRU, anticiper l'entrée d'autres communes dans le dispositif (cas de Messimy) et définir des orientations et dispositions spécifiques pour garantir le renforcement de la production de logements locatifs sociaux en vue de respecter les exigences légales. Outre la construction de logements, le conventionnement du parc privé existant devra également être encouragé, en lien avec les programmes locaux de l'habitat.

Enfin, la question de l'amélioration de l'habitat privé se pose de manière singulière pour des territoires comme la CCPA et la COPAMO. Des projets d'intérêt général – amélioration de l'habitat privé visant l'amélioration énergétique des logements (en lien avec le projet de plate-forme de rénovation) et favorisant le maintien à domicile des personnes âgées sont en cours et mériteront d'être poursuivis.

Par ailleurs, le SCOT a déjà défini des orientations et prescriptions en faveur de formes d'habitat plus diversifiées et moins consommatrices d'espaces. Ainsi, en fonction du niveau de polarité, il fixe des limites relatives à la production de logements individuels et détermine des seuils pour favoriser la production de logements groupés et collectifs.

Si, comme déjà évoqué, la part du logement individuel ne prédomine plus depuis le début de la période d'application du SCOT, elle reste encore supérieure aux objectifs du SCOT pour les polarités 2, 3 et 4. Pour les polarités 4, elle atteint encore 60 % de la construction neuve entre 2006 et 2014. En revanche, la part d'individuel est en dessous des objectifs du SCOT pour les polarités de niveau 1, qui, à l'inverse, enregistrent une part de collectif bien supérieure aux attentes du SCOT.

Bien que les effets du SCOT soient encore faiblement perceptibles compte tenu de son approbation récente, il semble que **la production de logements groupés reste en retrait**. Si le niveau des charges foncières sur le territoire du SOL peut expliquer en partie la difficulté de produire ce type d'habitat, il paraît utile d'analyser plus finement cette problématique pour tenter d'y remédier.

De manière plus générale, la production d'un habitat qualitatif sur le plan architectural et plus faiblement consommateur d'espace reste à encourager dans le futur SCOT pour offrir des alternatives aux modes d'habitat déjà présents sur le territoire. Des opérations denses mais de qualité permettraient d'apporter des réponses aux attentes des habitants, dans le respect de la morphologie des tissus urbains existants et de l'identité villageoise de la plupart des communes.

3. Conforter le concept de « village densifié », concept phare du SCOT actuel

Dans une logique de limitation de la consommation d'espaces et de préservation des atouts environnementaux, agricoles et paysagers du territoire, le SCOT actuel a défini le « concept de village densifié », qui encadre et organise le développement futur des communes. Reposant sur les orientations de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, ce concept constitue désormais la « marque identitaire » du SCOT de l'ouest lyonnais.

Pour les communes, la mise en œuvre de ce concept oblige à privilégier le développement dans l'enveloppe urbaine existante et suivant une logique de renforcement de la centralité. Les espaces libres, les dents creuses ainsi que le potentiel en réhabilitation et en renouvellement urbain au sein de cette enveloppe doivent être identifiés et mobilisés en priorité, avant toute possibilité d'extension.

En complément, les communes doivent respecter les objectifs de production de logements fixés par le SCOT, ainsi que les formes urbaines et les densités définies pour chaque niveau de polarité.

La volonté de mise en œuvre du concept de village densifié devra être réaffirmée dans le futur SCOT et faire l'objet de nouvelles propositions de déclinaisons à l'échelle des PLU.

Les PLU approuvés depuis le SCOT ont intégré ce concept dans une logique de renforcement de la centralité mais l'approche souvent retenue consiste à mobiliser les espaces libres ou à combler les dents creuses. Si cette approche reste nécessaire, elle doit être désormais complétée par une réflexion approfondie sur le potentiel de renouvellement urbain et sur la mobilisation des espaces bâtis existants offrant des possibilités d'évolutions.

A ce titre, la place de la reconstruction de la ville sur la ville doit faire l'objet d'orientations renforcées dans le futur SCOT.

De la même manière, le concept de village densifié doit intégrer une dimension paysagère suffisamment fine. Les atouts du territoire en termes de paysages doivent se traduire par une meilleure prise en compte de cette dimension dans le SCOT, que ce soit dans une logique de protection et de préservation des paysages naturels et urbains ou de valorisation du cadre de vie. La prise en compte de cette dimension doit aussi être l'occasion de renforcer les principes de mise en valeur des entrées de ville. L'étude paysagère menée par le SOL en 2015, ainsi que le contenu de la charte paysagère du SCOT actuel, viendront nourrir cette réflexion.

Enfin, comme précisé dans votre délibération, je vous encourage, à l'instar du travail mené sur le commerce, à conduire une réflexion sur la place des activités artisanales au cœur des bourgs et villages.

4. Renforcer les liens entre acteurs, au sein du territoire Ouest lyonnais comme avec les territoires en interface

Le SCOT est un document à la fois stratégique et réglementaire, qui expose un projet d'aménagement, lui-même issu d'un projet global de territoire. Aussi, le projet à venir doit-il être construit sur la base d'une vision commune et partagée entre les acteurs et collectivités territoriales qui participent au développement et au fonctionnement du territoire.

A cet égard, la démarche de révision doit permettre aux quatre communautés de communes qui composent le territoire de conduire une réflexion à l'échelle du SCOT, voire ponctuellement, en dépassant son périmètre.

Si plusieurs démarches contractuelles ont été engagées et portées de manière collective comme le plan climat-énergie territorial ou le Territoire à Energie Positive, le contrat de développement durable Rhône-Alpes ou la protection des espaces naturels et agricoles périurbains, le SCOT doit aussi être l'occasion d'enrichir et de développer les liens internes, en renforçant l'unité territoriale autour d'autres projets ou thèmes fédérateurs.

A cet égard, la révision doit être l'occasion pour le territoire de **s'interroger sur la stratégie économique qu'il souhaite engager à tous les échelons territoriaux**. Ainsi, les actions menées en matière de développement économique et de stratégie d'accueil des entreprises par les acteurs locaux (au premier rang desquels figurent les communautés de communes), doivent pouvoir trouver une logique d'ensemble et s'inscrire dans une politique définie de manière plus large. L'objectif est ici de s'appuyer sur le caractère attractif du territoire en termes d'emplois, sur le dynamisme et les atouts économiques de chaque territoire, dans une logique de complémentarité et non de concurrence.

Sur ce point, le SCOT constitue une réelle opportunité pour renforcer la coordination des politiques économiques aux échelles communales et intercommunales et pour les mettre en cohérence avec d'autres politiques sectorielles.

Une réflexion doit également être menée sur les enjeux de la filière agricole sur ce territoire. Une attention devra être portée sur le devenir du réseau d'irrigation, qui constitue un atout, mais dont la pérennité n'est aujourd'hui pas assurée.

Par ailleurs, l'ensemble du territoire est pourvu de qualités paysagères, naturelles et architecturales qui méritent d'être davantage valorisées. A ce titre, il pourrait être tiré profit de l'atout que représente le paysage comme levier de développement économique, à travers une offre touristique globale, ponctuellement en lien avec l'activité agricole (agrotourisme), dont les conditions de mise en œuvre restent à définir.

La richesse paysagère pourrait aussi être une clé d'entrée pour une approche croisée avec certaines thématiques, comme celle des continuités écologiques. Elle permettrait de s'affranchir des limites

administratives lors du traitement et de la prise en compte de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme locaux.

Enfin si le développement durable et solidaire de l'ouest lyonnais passe par le renforcement des liens internes, le territoire ne peut s'organiser et se structurer sans enrichir ses relations avec les territoires limitrophes. Le SCOT doit particulièrement s'interroger sur la gestion des interfaces avec les territoires voisins.

De par sa position géographique, le territoire est influencé par la Métropole lyonnaise. Cette position ne doit pas être subie mais doit permettre de renforcer le dialogue et les liens avec ce territoire. L'objectif est de connaître et de partager les enjeux communs liés à l'attractivité respective de ces deux territoires.

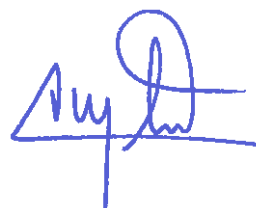
De même, le secteur de l'Arbresle partage des enjeux notamment économiques, avec le territoire du Beaujolais (SMADEOR), ainsi que des marques identitaires communes (paysages, architecture) qui devront être pris en compte dans le processus de révision du SCOT.

Compte tenu de l'interdépendance des territoires, les réflexions engagées, en particulier en matière de développement économique et de déplacements, doivent être l'occasion de mettre en œuvre des processus de travail collaboratifs et constructifs, pour une meilleure appropriation des enjeux et une recherche de solutions partagées.

En conclusion, je vous encourage à conduire le processus de révision du SCOT en intégrant les éléments présentés dans cette note. Je rappelle qu'elle pourra être complétée en fonction des besoins et études qui pourraient être menées sur votre territoire par mes services tout au long de la procédure.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous apporter toutes informations complémentaires que vous jugerez utiles.

Le Préfet

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'M' followed by a large 'P' and a horizontal line extending to the right.