

Préambule

Définition d'un SCoT

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique à grande échelle. Si le PLU (Plan Local d'Urbanisme) s'applique directement aux autorisations d'urbanisme, le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement (dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat)...

Historique du SCoT Loire en Layon

Le SCoT Loire en Layon a été approuvé le 29 juin 2015. Lors de la mise en œuvre de la Loi NOTRe au 1^{er} janvier 2017 et notamment du fort processus de fusion des intercommunalités qui a marqué le Maine-et-Loire, le périmètre du SCoT a été réduit. L'ancienne Communauté de communes du Vihiersois Haut Layon et de la commune d'Ingrandes ont rejoint respectivement la Communauté d'Agglomération du Choletais et la Communauté de communes du Pays d'Ancenis. Le SCoT ne couvre plus que les anciennes Communautés de communes des Coteaux du Layon et Loire Layon. Ces deux anciens EPCI ont fusionné l'ancienne communauté de communes Loire Aubance pour former la Communauté de communes Loire Layon Aubance, membre du Pôle métropolitain Loire Angers.

Le périmètre du SCoT Loire en Layon ayant intégré en totalité le Pôle métropolitain Loire Angers, le Pôle doit à présent assurer sa mise en œuvre et son suivi jusqu'à l'approbation du futur SCoT unique couvrant l'intégralité du territoire du Pôle métropolitain Loire Angers. L'élaboration de ce futur SCoT est en cours.

Bilan d'un SCoT

L'article L.143-28 du code de l'urbanisme impose que 6 ans au plus après la délibération portant approbation du SCoT, l'établissement public en charge du document d'urbanisme procède à une analyse des résultats de l'application du schéma. A défaut d'une telle délibération, le SCoT est caduc.

L'objectif est de porter un regard rétrospectif et prospectif sur la mise en œuvre du SCoT :

- en application des dispositions de l'article L.143-28 du code de l'urbanisme imposant la réalisation d'une analyse des résultats de l'application du SCoT à l'échéance du 29/06/2021,
- pour éclairer l'efficacité et l'efficience du SCoT : dans ses objectifs poursuivis au regard de la situation du territoire et de l'évolution de son contexte, dans son écriture réglementaire et son applicabilité aux documents inférieurs.

Une méthode objective :

- des indicateurs d'effet qui évaluent l'assimilation du SCOT,
- des indicateurs d'état qui évaluent la situation globale du territoire.

Analyse juridique

Contexte

L'élaboration du SCoT Loire en Layon est intervenue pendant ou avant plusieurs évolutions législatives et réglementaires importantes liées notamment à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi « ALUR », à la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN ».

Le SCoT Loire en Layon est un SCoT dit « Grenelle ». Les SCoT ainsi nommés n'ont pas à proprement parler de délai pour être « alurisés » ni même « elanisés ». Les principales évolutions apportées au contenu des SCoT par la loi ALUR et par la loi ELAN doivent être prises en compte au moment de la révision des SCoT.

Au plan régional, il est à noter que le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été voté par la Région à la fin de l'année 2020 et qu'il sera adopté dans l'année par arrêté préfectoral.

Il est à noter que, par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020, le contenu des SCoT a été modernisé. Le contenu matériel du SCoT est modifié :

- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se change en un projet d'aménagement stratégique (PAS),
- l'essentiel des éléments du rapport de présentation est transféré en annexes qui peuvent également comprendre un programme d'actions (PA) pour accompagner la mise en œuvre du SCoT.

Sur le fond, le nouveau PAS définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à 20 ans, établis « sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent ». La réforme appréhende le contenu du document d'orientation et d'objectifs (DOO) en distinguant, dans la loi, 3 grands sujets :

- les activités économiques, agricoles et commerciales,
- l'offre de logements, de mobilité, d'équipements, de services et densification,
- la transition écologique et énergétique, valorisation des paysages, objectifs chiffrés de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Une des nouveautés est que la loi fait obligation au DOO de fixer les objectifs chiffrés de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs. Cette réforme du SCoT entrera en vigueur le 1er avril 2021. Elle ne s'applique pas aux procédures d'élaboration ou de révision des schémas de cohérence territoriale en cours à cette date. Un mécanisme « d'option » est toutefois offert aux SCoT en cours de révision, leur permettant sous certaines conditions d'opter pour les nouvelles dispositions. C'est le choix opéré par le Pôle métropolitain Loire Angers pour son futur SCoT « unique » en cours d'élaboration.

Les derniers textes législatifs visent à redonner aux SCoT un rôle stratégique en définissant de grandes orientations cadres et éviter ainsi des SCoT trop précis ou prescriptifs souvent appelés « super PLU ». La généralisation en cours des PLU intercommunaux milite effectivement en ce sens.

Par ailleurs, la Loi Climat, en cours de discussion parlementaire au moment de la rédaction de ce rapport, doit inscrire le principe de Zéro Artificialisation Nette à 2050 avec une 1ère étape de réduction de moitié de la consommation d'espace dans les 10 années à venir.

Le SCoT approuvé en 2015 se compose d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO) et de divers documents composant le rapport de présentation : diagnostic stratégique, état initial de l'environnement, justification des choix, évaluation environnementale.

Légalité, lisibilité, pertinence et cohérence

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO)

Observation générale : même s'il est plus prescriptif qu'un SCoT de première génération, dits SCoT « loi SRU », le DOO du SCoT Loire en Layon présente, pour certaines thématiques, un contenu relativement général, au caractère opérationnel peu marqué. C'est notamment le cas pour les sujets qualitatifs (intégration paysagère...) pour lesquels l'échelle du SCoT est peu adaptée à une prescriptivité homogène sur l'ensemble du territoire (qualité architecturale...), ou encore sur des sujets soumis à des règles supérieures de type servitudes (patrimoine...). Les constats suivants permettent d'illustrer cette observation :

Certaines orientations relèvent de la banalité :

Exemple, page 8 : « Afin de lutter contre la consommation foncière d'espace agricole et naturel, le SCoT entend privilégier l'urbanisation des bourgs existants. »

Exemple, page 26 : « Le SCoT propose de localiser les équipements et les services en tenant compte de leur accessibilité. »

Certaines orientations ne sont que la reprise de dispositions législatives, réglementaires ou de d'autres documents de planification :

Exemple, page 21 : « En s'appuyant sur les orientations du schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2011-2016, les pôles d'équipements et de services examineront les conditions favorisant la réalisation de terrains familiaux et la création de logements adaptés. »

Exemple, page 23 : « Le SCoT demande au PLU d'examiner les conditions permettant de produire une part des nouveaux logements à l'intérieur de l'espace bâti. »

Exemple, page 28 : « Lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, les communes ou communautés de communes devront prendre en compte le plan routier 2012, programme du Schéma Routier Départemental 2006-2020. »

Certaines orientations sont d'une généralité telle qu'elles ne permettent pas de savoir à qui elles s'adressent et quelle traduction concrète elles doivent recevoir :

Exemple, page 8 : « Les paysages viticoles du territoire, et principalement la vallée du Layon, devront faire l'objet d'une attention particulière. »

Exemple, page 29 : « Le SCoT encourage l'inter modalité des transports. »

Certaines thématiques semblent très peu traitées par le DOO en vigueur, ce qui pose la question de savoir si le SCoT répond à ses obligations à ce sujet : énergie, climat, santé...

La distinction « recommandations / prescriptions » n'est pas toujours très « opérationnelle » dans le DOO.

Certaines recommandations relèvent plutôt de prescriptions :

Exemple, page 5 : « Pour les activités nécessitant des besoins spécifiques de manoeuvre, la configuration des lots et l'emprise au sol seront adaptées à ces besoins de manoeuvre dans les espaces communs desservant les lots, de circulation interne répondant à l'ensemble des impératifs en matière de sécurité. »

Certaines prescriptions relèvent plutôt de recommandations :

Exemple, page 25 : « Le SCOT encourage les communes à prévoir des niveaux de densité plus élevés dans les secteurs géographiques situés à proximité d'un accès aux transports collectifs et/ou aux équipements collectifs (centre-bourg). »

Ces exemples ne remettent pas en cause le respect juridique du DOO du SCoT et ne doivent pas éclipser les orientations fondées et pertinentes qui représentent la majorité du contenu du document. Des points intéressants sont par ailleurs à mettre en évidence : une bonne territorialisation des objectifs et le traitement spécifique de certains thèmes souvent « oubliés » par les SCoT comme par exemple les logements vacants.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD)

Observations générales :

Mis à part le sujet des temps de parcours (partie sur déplacements), le PADD semble traiter l'ensemble des thématiques que la loi en vigueur au moment de son approbation lui imposait de traiter. Le rappel des éléments de constat dans chaque axe du PADD est très approprié. La formulation synthétique des objectifs du PADD à chaque fin de partie rend fonctionnel et accessible le document.

Compte tenu des objectifs affichés par le PADD, la question peut se poser de savoir si le DOO décline de façon suffisante l'ensemble des objectifs formulés. Le doute est permis pour certaines thématiques au sujet desquelles il nous semble que le DOG est en retrait ou tout du moins ne donne pas de traduction réglementaire très précise permettant d'atteindre les objectifs fixés. Pour ces quelques sujets, Le PADD semble plus ambitieux que le DOO. Cette situation peut poser difficulté car le DOG doit mettre en œuvre le PADD. Quelques exemples :

- « Favoriser l'accessibilité des zones d'activités »
- « Favoriser l'adéquation des exploitations agricoles avec la valorisation des paysages »
- « Encourager les initiatives territoriales visant à développer des ressources renouvelables locales »

Le rapport de présentation

Observations générales :

Le rapport de présentation est composé de données relativement générales, ce qui lui permet d'être en adéquation avec le DOO.

Analyse du SCoT au regard des exigences légales (post Loi ALUR)

Consommation d'espace naturel, agricole et forestier

L'article L. 146-1 du code de l'urbanisme dispose aujourd'hui que le SCoT : « arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres ».

En pratique, l'obligation de décrire les enjeux qui sont propres à chaque secteur n'est pas d'une grande portée car des enjeux n'ont jamais constitué des obligations.

N'est cependant pas sans incidence le contexte dans lequel ces articles de loi mais aussi les articles réglementaires ont évolué au fil des années.

Dévoilé le 4 juillet 2018, le Plan biodiversité vise à renforcer l'action de la France pour la préservation de la biodiversité et à mobiliser des leviers pour la restaurer lorsqu'elle est dégradée. Ce plan contient un « Objectif 1.3 - Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette ».

Par ailleurs, dans une instruction du 29 juillet 2019, le Gouvernement a mobilisé tous ses services pour accompagner la baisse du rythme de consommation de l'espace avant la mise en œuvre du principe « zéro artificialisation nette du territoire à court terme », annoncé par le Président de la République.

Selon cette instruction : « Si, en dépit de votre accompagnement et du dialogue en amont et tout au long de la procédure, le document approuvé (SCoT ou PLU, PLUi) devait aller à l'encontre d'une gestion économe de l'espace ou prévoir une densification insuffisante à proximité des secteurs desservis par les transports ou équipements collectifs, vous mobiliserez tout l'éventail de leviers réglementaires à votre disposition (de l'avis défavorable jusqu'à la suspension du caractère exécutoire du document) pour demander à la collectivité d'apporter les modifications jugées nécessaires ».

Enfin, la loi ALUR a apporté une modification au contenu du rapport de présentation en prévoyant désormais que ce document « identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 151-4 ». Une telle démarche vise à limiter les besoins de consommation d'espace fixés en extension de l'urbanisation par le DOO.

Depuis l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020, le DOO doit fixer les objectifs chiffrés de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs.

Ecart entre le SCoT en vigueur et un SCoT à jour des obligations légales :

Le SCoT en vigueur contient une analyse de la consommation d'espace et d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui sont ventilés par secteur géographique. Il fixe des objectifs chiffrés de densification. Même si certains de ces éléments ne sont que partiels (tous les types de consommation d'espace ne sont pas compris dans le DOO), le SCoT actuel répond aux objectifs fixés par la Loi ALUR. En revanche, il ne semble pas pouvoir répondre à ceux des dernières ordonnances quant à l'ambition (ZAN) et à la prise en compte des transports collectifs.

➔ **Ces points sont des éléments majeurs à compléter et actualiser dans le cadre d'une révision du SCoT.**

Préservation de l'environnement

Au stade des objectifs généraux, en sus des objectifs initiaux, la loi « Grenelle II » a fait obligation aux SCoT de concourir à « la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

En ce qui concerne le respect du principe d'équilibre entre les différents enjeux existants, la loi « Grenelle II » a imposé aux SCoT de prendre en compte « La sauvegarde des ensembles urbains et du

patrimoine bâti remarquables » ainsi que « La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ».

La loi a créé par ailleurs un mécanisme de prise en compte du SCoT à l'égard du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) dont l'objet est de mettre en œuvre la trame verte et la trame bleue.

La loi « ALUR » a précisé que le diagnostic du rapport de présentation doit établir les besoins en matière de biodiversité et que le PADD doit définir les objectifs des politiques publiques en matière de « qualité paysagère ».

La protection des espaces naturels par le DOO est aujourd'hui prévue par l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme.

En pratique, la mise en œuvre de ces obligations a évolué depuis l'adoption de la loi ALUR vers un encadrement juridique plus contraint et ce, pour deux raisons au moins.

D'une part, la loi ALUR a considérablement encadré les possibilités de construire en zone agricole et naturelle :

- en rendant exceptionnelle la possibilité de créer des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL),
- en réduisant les droits à construire en zone A et N aux évolutions des habitations existantes et aux changements de destination.

D'autre part, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire a été adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015.

Ecart entre le SCoT en vigueur et un SCoT à jour des obligations légales :

Les objectifs législatifs sont majoritairement pris en compte. Une meilleure cohérence avec les trames vertes et bleues voisines sera toutefois nécessaire pour une meilleure homogénéisation. Une actualisation au regard de la Loi ALUR sera nécessaire.

➔ Ce point est un élément à actualiser dans le cadre de la révision du SCoT.

Le SCoT révisé devra à minima localiser les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger et définir les orientations en assurant la protection. Il devra aussi définir les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Activité commerciale

C'est sur cette thématique que la législation a le plus évolué. En effet, sous l'empire de la loi « Grenelle », étaient assignées au DOO deux obligations en cette matière (article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme) :

- il doit préciser « les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages, de l'architecture et du patrimoine bâti »,
- il doit comprendre un document d'aménagement commercial (...), « qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du

fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire ».

La loi ALUR a modifié substantiellement les dispositions de l'article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme avant que ces dispositions soient à nouveau modifiées par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises puis par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Désormais, le contenu du volet commercial du DOO est fixé par l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme comme suit :

« Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.

Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture. »

Le contenu du document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) est pour sa part fixé par l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme comme suit : « Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant 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.

Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux.

Le document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. Il prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés.

Il peut également :

1° Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques ;

2° Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines ;

3° Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ;

4° Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale en fonction de l'existence d'une desserte par les transports collectifs, de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes ;

5° Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises.

L'annulation du document d'aménagement artisanal et commercial est sans incidence sur les autres documents du schéma de cohérence territoriale.

Les autorisations d'aménagement commercial doivent respecter le SCoT dans un rapport de compatibilité. Les règles définies par le SCoT à ce sujet ont donc une importance primordiale.

Contrairement au régime du volet commercial du SCoT issu de la loi « Grenelle », désormais :

- l'objet du DOO est maintenu en ce qu'il doit préciser les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal ; toutefois, d'une part, son champ n'est plus limité à l'équipement commercial et s'étend désormais à l'équipement artisanal, d'autre part, les objectifs poursuivis mettent l'accent désormais sur le « maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre »
- le contenu du DAAC a considérablement évolué puisqu'il n'est plus question de délimiter des zones d'aménagement commercial (ZACOM) « à la parcelle » mais de localiser « les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs » d'aménagement du territoire, enfin, le contenu du DAAC est renforcé par rapport à celui du DAC car désormais la loi fait obligation au DAAC de réglementer « les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés » ; le DAAC dispose également de nouvelles possibilités de régulation (par exemple déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface).

Ecart entre le SCoT en vigueur et un SCoT à jour des obligations légales :

Le SCoT en vigueur contient un DAC « ancienne génération ».

- ➔ **L'élaboration d'un nouveau DAAC est un élément majeur à intégrer dans le cadre d'une révision du SCoT.**

Habitat

En matière d'habitat, la législation n'a que très peu évolué entre la loi « Grenelle » et la loi « ALUR ».

Selon l'ancien article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme : « Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise :

1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ;

2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé ».

Les dispositions figurant à l'article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme sont reprises aujourd'hui, sans changement, à l'article L. 141-12 du code de l'urbanisme.

Ecart entre le SCoT en vigueur et un SCoT à jour des obligations légales :

Si le SCoT répond aux items prévus par le Code de l'urbanisme, une mise à jour des objectifs et de la ventilation sera très probablement rendue nécessaire en raison des modifications de certains axes

majeurs lors d'une révision du SCoT qui auront des effets « en cascade » sur une grande partie des objectifs du SCoT (organisation territoriale, zéro artificialisation nette...).

➔ **Ces éléments méritent en conséquence d'être adaptés aux autres items modifiés à la lumière de la législation actuelle lors d'une révision du SCoT.**

Réseaux (énergie et communication)

Au stade des objectifs, la loi « Grenelle II » a imposé aux SCoT de concourir à « La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ».

La loi a également fixé aux SCoT le soin de prévoir « des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes » en tenant compte des objectifs « d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques ».

Afin de donner les possibilités aux territoires d'atteindre les objectifs poursuivis, en fonction des enjeux de chacun d'entre eux, le code de l'urbanisme offrait aux SCoT la possibilité de mettre en œuvre des outils complémentaires plus précis et contraignants :

« Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :

1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ;

2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques » (article L. 122-1-5 « V » du code de l'urbanisme).

Les dispositions précitées existent toujours, dans des termes comparables, sous les articles L. 101-2 du code de l'urbanisme (a été ajoutée « l'économie des ressources fossiles »), L. 141-21 et L. 141-22 du code de l'urbanisme.

Ecart entre le SCoT en vigueur et un SCoT à jour des obligations légales :

Le DOO du SCoT en vigueur ne paraît comporter que quelques dispositions assez générales, relatives aux thématiques énergie et communications électroniques.

Par ailleurs, un PCAET est désormais en vigueur sur le territoire.

➔ **Ces éléments sont un axe d'amélioration du document et méritent en conséquence d'être renforcés et adaptés à la lumière de la législation actuelle lors d'une révision du SCoT.**

Mobilités

La législation n'a pas sensiblement évolué entre la loi « Grenelle » et la loi « ALUR ». L'article L. 129 « V » de la loi ALUR modifie l'article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme relatif au PADD des SCoT et impose que les objectifs du PADD, en matière de déplacements intègrent « une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement ».

Les dispositions précitées existent toujours, dans des termes comparables, principalement sous les articles L. 141-13 et L. 141-14 du code de l'urbanisme en ce qui concerne le DOO.

Ecart entre le SCoT en vigueur et un SCoT à jour des obligations légales :

Le DOO du SCoT en vigueur comporte des éléments sur le sujet des déplacements. L'entrée du territoire dans le Pôle métropolitain Loire Angers devrait être de nature à améliorer la partie sur les liens entre le territoire et le pôle centre angevin, notamment sur l'aspect des déplacements pendulaires et des transports en commun.

- ➔ Ces éléments méritent en conséquence d'être renforcés et adaptés à la lumière de la législation actuelle.

Conclusion synthétique de l'analyse juridique

Le SCoT de 2015 est un SCoT dit de 2^{ème} génération et « grenellisé ». Après 6 ans de mise en œuvre, il peut être considéré comme récent.

Toutefois, le contexte réglementaire étant extrêmement mouvant, il peut déjà être considéré comme obsolète puisqu'il n'intègre pas différentes évolutions législatives survenues depuis son élaboration, notamment :

- Loi ALUR (2014)

- Loi ELAN (2018)

- ...

En conséquence, quelques thématiques sont insuffisamment développées et doivent être remaniées et/ou renforcées à la lumière du nouveau contexte réglementaire.

Par ailleurs, la distinction recommandations / prescriptions n'est pas toujours très opérationnelle dans le DOO. Certaines préconisations relèvent plutôt de prescriptions, et inversement.

Bilan de l'intégration du SCoT

Mise en œuvre dans les documents d'urbanisme

Le SCoT approuvé en 2015 s'est progressivement imposé aux documents d'urbanisme communaux au fur et à mesure des procédures d'élaboration ou de révision. Les 14 communes composant le SCoT sont couvertes par un PLU. 2 ont été révisés depuis l'approbation du SCoT, 5 ont été modifiés et 1 est en cours de révision.

Mise en œuvre dans d'autres plans et programmes

Plusieurs politiques majeures sont portées par des documents dits sectoriels. Ces documents thématiques se sont mis en compatibilité avec le SCoT sur les sujets qui les concernent.

Le **Plan Climat Air Énergie Territorial** est un projet de développement durable qui a pour objectif principal la lutte contre le réchauffement climatique. Le Pôle métropolitain Loire Angers a validé le PCAET le 9 décembre 2019. Ce document définit le programme cadre de la politique énergétique du territoire pour les années à venir.

Peuvent également être cités le Projet de territoire de la CCLLA approuvé fin 2019, l'OPAH Loire Layon Aubance depuis le 1/01/2020, 4 Maisons France Services, le Schéma de développement touristique...

Bilan des objectifs du DOO

Pour assurer le suivi de sa mise en œuvre, le SCoT Loire en Layon a défini des indicateurs de suivi dans le cadre de l'évaluation environnementale et des indicateurs au regard des objectifs globaux du SCoT.

Les indicateurs précisés dans l'évaluation environnementale du SCoT n'ont pu être utilisés que partiellement dans le cadre de ce bilan. En effet, dans quelques cas, l'exploitation des indicateurs s'est heurtée à :

- l'absence initiale de renseignements : « l'état 0 » 2015 est donc inconnu
- l'absence d'objectif attendu pour l'indicateur : ce qui ne permet pas de mesurer le niveau d'avancement du SCoT
- l'indisponibilité de la donnée.

Affirmer le développement économique du territoire

Développer les fonctions et équipements des pôles principaux

Affirmer les stratégies des pôles économiques

Le principe de hiérarchie des Zones d'activités a été repris et affiné par la communauté de communes qui a la compétence développement économique sans le traduire aujourd'hui dans un schéma.

Favoriser l'accessibilité aux zones d'activités

Recommandation partiellement mise en œuvre.

Dynamiser les implantations des activités industrielles et logistiques

Optimiser le foncier

Orientations et objectifs respectés.

Hiérarchiser les activités économiques pour favoriser leur répartition

Orientations respectées.

Favoriser le développement des activités artisanales et des activités de proximité

Maintenir une offre foncière communale de proximité pour les projets artisanaux

Orientations respectées.

Soutenir le développement durable des activités agricoles et viticoles

Limiter la réduction des espaces agricoles, et notamment des zones AOC, grâce aux mesures prises pour contenir l'étalement urbain

Orientation respectée.

Prévenir d'éventuels conflits d'usage grâce aux mesures visant à optimiser le tissu existant et à limiter le mitage

Orientations respectées.

Favoriser l'adéquation des exploitations agricoles avec la valorisation des paysages

Orientation respectée.

Poursuivre le développement d'un tourisme de qualité

Renforcer l'attractivité touristique du territoire en s'appuyant notamment sur le Val de Loire, la Vallée du Layon et à la présence du vignoble

Orientation partiellement mise en œuvre.

Favoriser la connexion entre les différents itinéraires de randonnées (Loire à vélo, boucle du Layon...)

Orientation respectée.

Veiller à la prise en compte des paysages, support au développement du tourisme, au niveau des documents d'urbanisme et des opérations d'aménagement

Orientations respectées.

Organiser le développement de l'offre commerciale

Réserver l'implantation en ZACOM aux formats de points de vente incompatibles avec les centralités (DAC)

Orientations respectées.

Privilégier les implantations sur les ZACOM (DAC)

Orientations respectées.

Privilégier des implantations commerciales en ZACOM (DAC)

Orientations respectées.

Respecter des formats de locaux commerciaux adaptés aux caractéristiques du territoire (DAC)

Orientations respectées.

Améliorer l'attractivité urbaine, paysagère et architecturale des ZACOM (DAC)

Orientations respectées.

Renforcer les centralités et maîtriser la périphérisation

Orientations respectées.

Maîtriser le commerce hors centralité et hors ZACOM

Orientations respectées.

Améliorer l'organisation territoriale
Orientations respectées.

Garantir le développement du territoire en organisant la croissance et en préservant les équilibres

Affirmer l'armature urbaine du territoire par la définition de pôles d'équipements et de services structurants

Orientations respectées. Le SCoT du PMLA en cours de révision confirme les 3 polarités de niveau SCoT (Chalonnnes sur Loire, Saint Georges sur Loire et Thouarcé).

Produire de nouveaux logements afin de satisfaire les besoins de la population mais en organisant leur répartition spatiale

Poursuivre la politique de l'offre de logements comme réponse au phénomène de desserrement des ménages

Nouveau PDH approuvé en 2020. Lancement d'un PLH fin 2021.

Maîtriser le développement de logements et organiser sa répartition comme moyen pour lutter contre l'étalement urbain tout en maintenant la vitalité des communes

Orientations et objectifs respectées.

Améliorer la mixité

Favoriser la mixité sociale et intergénérationnelle

Orientations et objectifs respectées.

Contenir l'étalement urbain

Définir des objectifs maximums de consommation d'espace liée à l'habitat

Orientations et objectifs respectées.

Optimiser le tissu existant

Orientations et objectifs respectées.

Repenser qualitativement l'urbanisation, dans toutes ses composantes, pour les futures opérations

Orientations partiellement respectées.

Limiter le mitage du territoire

Orientations respectées

Développer des formes d'habitat plus dense

Orientations respectées

Développer une maillage cohérent d'équipements et de services

Accompagner les dynamiques intercommunales

Orientations respectées

Poursuivre les mises en réseau afin de soutenir le développement culturel

Recommandations respectées

Favoriser l'implantation d'équipements structurants de rayonnement supracommunautaire

Orientations non mises en œuvre.

Accompagner l'évolution des usages et des besoins en débit

Recommandations respectées

Les infrastructures routières et ferroviaires : intégrer les projets et les nouveaux besoins

Renforcer et améliorer les liaisons entre les pôles du territoire et hors territoire

Orientations partiellement respectées.

Optimiser les infrastructures routières et autoroutières existantes grâce au développement des pôles économiques principaux

Orientations non mises en œuvre.

Conforter le rôle des haltes ferroviaires et de la gare de Chalonnes-sur-Loire

Orientations réalisées (parking gare de Chalonnes ; cheminement doux gare de la Possonnière et parking vélo sur les 3 gares)

Soutenir les modes alternatifs à la voiture individuelle

Favoriser l'inter modalité des solutions de transport comme réponse aux problématiques de déplacement

Orientations réalisées

Optimiser les infrastructures routières et autoroutières existantes grâce au développement des pôles économiques principaux

Orientations partiellement respectées

Créer des liaisons spécifiques pour les piétons et les cyclistes

Orientations réalisées

Aménager en préservant les ressources naturelles

Qualifier les espaces urbanisés

Préserver et valoriser les espaces remarquables

Orientations respectées

Veiller à l'intégration des opérations d'aménagement dans le paysage

Orientations respectées

Favoriser l'adéquation des exploitations agricoles avec la valorisation des paysages

Orientations partiellement réalisées

Œuvrer au maintien de la biodiversité et préserver la trame verte et bleue

Améliorer les liaisons écologiques pour favoriser la biodiversité

Orientations partiellement réalisées

Améliorer la qualité de l'eau dans le respect de la loi Grenelle II, dans le cadre de la Charte départementale de l'eau et du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire – Bretagne

Orientations partiellement réalisées

Economiser l'énergie et valoriser les ressources renouvelables locales

Encourager les initiatives territoriales visant à développer des mesures d'économie d'énergie dans le secteur résidentiel et celui des transports

Orientations respectées

Encourager les initiatives territoriales visant à développer les ressources renouvelables locales

Recommandations partiellement respectées

Poursuivre la réduction des déchets à la source et continuer à mieux valoriser

Réduire les déchets à la source

Orientations respectées

Optimiser la valorisation des déchets

Orientations partiellement réalisées

Maîtriser les risques

Déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques naturels

Orientations partiellement respectées

Déterminer les conditions permettant d'assurer la prévention des risques technologiques

Orientations respectées

Conclusion synthétique du bilan des objectifs du DOO

L'objectif est d'essayer de mesurer l'impact du SCoT sur la(les) politique(s) d'urbanisme ou autres du territoire.

Conclusion synthétique : le SCoT appliqué et progressivement intégré dans les politiques sectorielles du territoire mais son approbation est encore trop récente pour juger catégoriquement son efficacité. Le « temps » de l'urbanisme fait que les projets opérationnels récemment réalisés ou actuels sont pour la plupart issus de réflexions antérieures à l'approbation du SCoT, durant son élaboration, et sur la base de PLU qui n'avaient pas encore été mis en compatibilité.

Les orientations montrent toutefois leur bonne appropriation et les effets quantitatifs et qualitatifs devraient être davantage visibles dans les années à venir.

Indicateurs de l'évaluation environnementale

Tableau excel (envoyé par mail)

Etat des lieux (document annexé)

Le « Portait de territoire » annexé à ce bilan est un état des lieux synthétique du territoire. Il couvre un périmètre plus large que le territoire du SCoT Loire en Layon puisqu'il concerne la Communauté de communes Loire Layon Aubance issue en 2017 de la fusion des EPCI du SCoT Loire en Layon et de l'ex Communauté de communes Loire Aubance (autour de Brissac) qui dépend du SCoT Loire Angers.

Cet état des lieux permet toutefois de montrer les dynamiques en cours et de mesurer si elles vont dans le sens des objectifs fixés par le SCoT.

<https://www.aurangevine.org/production/publications/vue-detaillee/news/portrait-de-territoire-de-loire-layon-aubance/>

Conclusion

Les dynamiques territoriales observées depuis l'approbation du SCoT en 2015 vont globalement dans le sens des grandes orientations du SCoT. De manière objective, les temps de l'urbanisme de planification (mise en compatibilité des PLU) et de l'urbanisme opérationnel (montage de projets sur la base des PLU compatibles avec le SCoT) font que la majeure partie des réalisations ne peuvent être directement imputables au SCoT approuvé. En revanche, la durée d'élaboration d'un SCoT étant relativement longue (9 ans en moyenne selon une étude de la Fédération Nationales des SCoT), il est plus que probable que ces réalisations aient été influencées par les réflexions ayant mené à l'approbation de ce SCoT. Pour cette raison, on peut supposer que les effets de la pleine assimilation du SCoT seront davantage visibles sur une deuxième période de 6 ans.

Le constat des dynamiques observées ne pourrait donc justifier la nécessité de modifier ou réviser le SCoT Loire en Layon.

Le contexte législatif étant extrêmement mouvant, le SCoT opposable apparaît de facto obsolète. Bien que « grenellisé », le SCoT n'intègre que partiellement les dispositions de la Loi ALUR (2014) et n'intègre pas celles de la Loi ELAN (2018). Pour autant, le législateur n'a pas rendu obligatoire la modification ou la révision des documents d'urbanisme pour se mettre en conformité avec ces textes de lois, ce processus étant imposé à la prochaine révision des documents.

D'autres Lois transversales ont amené des évolutions mais plus sur le registre des ambitions (neutralité carbone en 2050...) rendant également obsolète, sur des points particuliers, le SCoT opposable. Pour autant, l'intégration de ces éléments peuvent aussi attendre la prochaine révision « naturelle » du SCoT.

L'évolution du cadre législatif et réglementaire, bien que profonde, n'oblige pas, réglementairement, à la modification ou la révision du SCoT. Néanmoins, les répercussions sur les orientations du SCoT de la mise à jour réglementaire du document seraient très probablement de nature à remettre en cause l'économie générale du projet et donc de mener à une révision générale du document.

Un aspect, encore non validé, peut être de nature à provoquer de manière obligatoire une modification ou une révision du SCoT opposable. Il s'agit du principe de zéro artificialisation nette des sols figurant dans le projet de Loi Climat et Résilience (en débat au moment de la rédaction de ce bilan) dont le projet de calendrier de mise en œuvre fixe clairement des dates butoir d'intégration dans les différents documents de planification que sont les SRADDET, puis les SCoT et enfin les PLU. Ce calendrier étant très ambitieux, le projet de Loi précise que cette mise en conformité pourra se faire par voie de modification de droit commun des documents d'urbanisme. Il est toutefois difficile d'imaginer qu'une réduction de 50% de la consommation d'espace dans les 10 prochaines années puis une zéro artificialisation nette en 2050 ne remettent pas en cause de manière profonde les orientations des PADD et DOO des SCoT actuellement opposables, ce qui signifierait une révision du document et non une modification.

L'évolution du contexte institutionnel a elle aussi été marquante. La mise en œuvre du Schéma Départemental et Coopération Intercommunale en 2017 et la vague de créations de communes nouvelles a profondément modifié le paysage institutionnel du Maine-et-Loire en passant notamment le nombre d'EPCI de 31 à 9 et en diminuant de manière notable le nombre de communes. Les fusions d'EPCI ont eu un impact direct sur les périmètres de SCoT. Via ces fusions, 4 anciennes communautés de communes ont intégré le Pôle métropolitain Loire Angers, ainsi que 2 anciennes communes faisant aujourd'hui partie d'une commune nouvelle. Il résulte que les communes du Pôle métropolitain Loire Angers d'aujourd'hui étaient couvertes par 4 SCoT jusqu'à 2017 :

- SCoT Loire Angers « historique » qui demeure opposable (ancien périmètre du Pôle métropolitain Loire Angers)
- SCoT Loire en Layon qui demeure opposable sur les territoires ayant intégré le Pôle métropolitain Loire Angers
- SCoT des Vallées d'Anjou qui demeure opposable sur les territoires n'ayant pas intégré le Pôle métropolitain Loire Angers (Beaufortais, Baugeois, Noyantais)
- SCoT du Grand Saumurois qui demeure opposable sur les territoires n'ayant pas intégré le Pôle métropolitain (Saumurois, Douessin, Longuéen)

En résumé, sur le territoire du Pôle métropolitain Loire Angers, les situations réglementaires suivantes cohabitent depuis 2017 :

- 2 SCoT opposables : Loire Angers et Loire en Layon
- 2 zones blanches : au nord et au sud-est du territoire

Par ailleurs, bien que tous récents (2015 et 2016), les 4 SCoT ont des orientations qui diffèrent ou qui sont peu cohérentes. Cette situation ne pouvait perdurer trop longtemps. Ainsi, les élus du Pôle métropolitain Loire Angers ont décidé en 2018 l'élaboration d'un SCoT « unique » valant révision des

SCoT Loire Angers et Loire en Layon. Les objectifs sont notamment de définir un projet commun à l'échelle du nouveau territoire, de supprimer les zones blanches, de prendre en compte les nouvelles préoccupations et ambitions et de s'adapter au nouveau cadre réglementaire.

Le SCoT Loire en Layon cessera donc d'exister lorsque le futur SCoT Loire Angers sera approuvé. Ce bilan acte donc la révision du ce SCoT lancée en 2018 et ne conclue pas sur le besoin de le modifier pour le moment.

Indicateurs de l'évaluation environnementale
V2

	Inventaires communaux ZH		Diagnostics paysager communaux		Capacité STEP (equiv. Hab)		Nbre de lgt (PC)		dont Nbre de lgts publics		Consommation foncière Habitat		Conso fon. act. Éco. Surf Totale brute ha		Déchets ménagers collectés		Conso. de la ressource en eau potable (m3)		Prise en compte même partielle TVB		Tâche bâtie Totale hors village		
Commune déléguée	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020	2014	2020	
Aubigné sur Layon		1		1		220	4	3	Indicateur finalement non représentatif		cf tâche bâtie		0	0	non mobilisable compte tenu des évolutions de périmètres		non mobilisable pour cette phase d'études			1	16,44		
Beaulieu sur Layon					1 083	1083	13	8					75,45	74,97							72,52		
Champ-sur-Layon					1 800	1800	9	51					4	0							32,37		
Faveraye-Machelles					330	530	7						4,23	4,25							32,49		
Faye d'Anjou					1 100	1070	21						2	0,8							56,25		
Rablay sur Layon		1		1	616	650	9						3,92	1,75						1	36,37		
Thouarcé					1 350	2190	29						9,08	9,85							79,94		
Chalonnes-sur-Loire	1	1	1	1	7 450	8000	60	72					27,8	35,92					1	1	234,48	241,98	dont éco
Champtocé-sur-Loire		1		1	1 350	1372	29	16					68,6	63,79						1	73,37	78,08	dont actiparc
Chaufefonds-sur-Layon					733	733	14	6					0	0							20,70	20,84	
Denée					900	1200	19	9					6,45	7,67							43,20		
Mozé-sur-Louet		1		1	1 200	1945	15	15					26	23,6						1	68,09	68,3	
La Possonnière		1		1	2 166	2500	23	10					1,05	1,05						1	112,87	114,42	
Rochefort-sur-Loire		1		1	2 466	2617	52	21					5,8	5,82						1	71,68		
Saint-Georges-sur-Loire		1		1	4 000	4000	38	37					44,05	48,04						1	122,46	128,63	dont éco
Saint-Germain-des-Prés		1		1	1 000	1300	15	19					20,2	11						1	34,62	35,27	dont éco
Chavagnes-les-Eaux					700	800	19	20					7,36	7,47							43,98		
Martigné-Briand		1		1	2 540	2620	20						6,35	12,14						1	68,37		
Notre Dame d'Allençon					250	450	14						6,41	8,35							21,16		
Saint Aubin de Luigné		1		1	650	650	29	31					0	0						1	36,94	37,34	
Saint Lambert du Lattay					2 200	2200	31						5,34	4,77							74,94	77,24	
TOTAL	1	11	1	11	33 884	37930	470	318	0	0	0	0	324,09	321,24	0	0	0	0	1	11	1 353,24	802,1	
					Source : ,		Source: ADS						Sources : RP ScoT, CCLLA				source : commune				source : rapport de présentation si		

	21 communes SCoT	
(surface ha)	2012	2020
Arrêté de protection	4	4
Sites classés	3 078	3 078
Sites inscrits	145	145
SIC	4 849	4 849
ZPS	4 739	4 739
ZNIEFF 1	3 884	3 884
ZNIEFF 2	10 549	10 549
ZICO	13 945	13 945
Espace Natura 2000	32 236	32 236

	2020	802,1	3,04%	Sur la base de 9 communes représentatives sur 21, estimation d'un accroissement de la consommation foncière totale de 3 % en 8 ans, soit de 40 ha au total
	2012	778,47		