

SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE **SCoT 2013-2024** DE LA GRANDE RÉGION DE GRENOBLE

DELIBERATION DU COMITE SYNDICAL DU 10 JUILLET 2024

N°24-IX

Le 10 juillet à 2024 à 17h40, le Comité Syndical de l'Etablissement Public du SCoT, s'est réuni sur la convocation adressée en date du 3 juillet 2024 par Madame Laurence THERY, Présidente, à la Communauté de Communes le Grésivaudan à Crolles.

Nombre de membres en exercice : 30
Nombre de membres présents : 24
Nombre de pouvoirs : 2
Nombre d'entités territoriales présentes : 7
Nombre de voix : 8 394,50
Secrétaire de séance : Florent CHOLAT

PRESENTS

Coralie BOURDELAIN, Albert BUISSON, Philippe CARDIN, Bruno CATTIN, Gilbert CHAMPON, Florent CHOLAT, Jean-François CLAPPAZ, Jean-Luc CORBET, Claude DIDIER, Dominique ESCARON, Jérôme FAUCONNIER, Vincent FRISTOT, Anne GERIN, Joël GULLON, Julien LORENTZ, Dominique PALLIER, Jean-Pierre PERROUD, Dominique PRIMAT, Nadine REUX, Martial SIMONDANT, Laurence THERY, Laurent THOVISTE, Roger VALTAT, Béatrice VIAL

ABSENTS AYANT DONNE POUVOIR

Franck FLEURY donne pouvoir à Jean-Luc CORBET
Jean-Claude DARLET donne pouvoir à Albert BUISSON

OBJET : Analyse des résultats d'application du SCoT de la Grande région de Grenoble – 2024

Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu le code de l'urbanisme et notamment son article L.143-28 précisant les modalités de bilan ;
Vu la délibération du 21 décembre 2012 du Comité syndical portant approbation du Schéma de cohérence de la Région urbaine de Grenoble ;
Vu la délibération du 23 octobre 2018 du Comité syndical portant approbation de la modification n°1 du SCoT de la Grande région de Grenoble ;
Vu la délibération du 13 décembre 2018 du Comité syndical faisant le bilan à 6 ans du SCoT et concluant à son maintien en vigueur ;

La présidente expose :

Depuis près de 12 ans, la grande région de Grenoble (Greg) met en œuvre le Schéma de cohérence territoriale, approuvé le 21 décembre 2012 et exécutoire depuis le 20 mars 2013. Conformément à l'article L.143-28 du code de l'urbanisme, il doit être procédé à une analyse des résultats de cette application dans les 6 ans qui suivent la délibération ayant décidé de son maintien en vigueur, à la suite de son premier bilan (le 13 décembre 2018). Sur la base de cette analyse, le Comité syndical doit

délibérer sur le maintien en vigueur ou sur la révision du SCoT. Il devra en outre communiquer son analyse au public, à l'Etat et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement.

En engageant ce travail réglementaire, le Bureau et le Comité syndical de l'EP SCoT ont souhaité disposer d'un constat partagé sur la situation de la Grande région de Grenoble, pour débattre des orientations et des outils nécessaires à la cohérence des politiques de leurs territoires.

1. Rappel de la démarche de bilan

L'article L.143-28 précise que l'analyse des résultats de l'application du SCoT doit se faire « *notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, d'implantations commerciales et, en zone de montagne, de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes* ».

L'analyse s'est appuyée sur l'examen de sept questions évaluatives, formulées lors de l'approbation du SCoT comme de grandes questions posées aux territoires de la Greg, interrogeant le niveau d'application du SCoT. Les réponses à ces questions permettent de mobiliser les six thématiques ciblées par le code de l'urbanisme ainsi que deux thématiques supplémentaires souhaitées par le Comité syndical (logement, emploi), pour considérer à la fois leurs interactions et leur contribution à la mise en œuvre du projet porté par le SCoT. Au regard de l'absence de nouveau projet d'UTN depuis le bilan réalisé en 2018, ce volet n'a pas fait l'objet d'un travail particulier.

La finalité de l'analyse n'est pas d'établir un bilan exhaustif de l'évolution de la Grande région de Grenoble mais de vérifier la convergence entre les grandes évolutions constatées et les intentions portées par les élus en 2012, à travers le SCoT. Les résultats du bilan effectué en 2018 ont, en outre, pu apporter un éclairage sur les trajectoires suivies.

Les élus de l'EP SCoT ont souhaité une organisation en deux phases de travail, avec le Bureau syndical au cœur des réflexions, portée à la connaissance des partenaires et différents acteurs du territoire, validée par le Comité syndical, et partagée auprès des présidents d'EPCI et de leurs instances. La première période, de novembre 2023 à mars 2024, a consisté à mettre à jour le *portrait de la Greg* sur les grandes thématiques d'aménagement couvertes par le SCoT, pour disposer d'une photographie des tendances qui impactent le territoire et vérifier l'atteinte des objectifs fixés par le document du SCoT. La seconde période, d'avril à juin 2024, a consisté, sur la base des constats, à amener des réponses aux sept questions évaluatives et à réaffirmer les enjeux de la planification territoriale.

Phase 1 : la mise à jour du portrait de la Greg

Chaque séance de travail s'est organisée autour d'une thématique, rappelant les principaux objectifs et outils du SCoT, les éléments saillants du bilan de 2018 et les tendances observées en 2023. Un débat, animé par deux élus référents de chaque thématique, a conduit à qualifier les observations pour en faire ressortir les principaux enjeux :

- 8 novembre 2023 : Bureau de lancement de la démarche ; débat sur l'habitat et le logement
- 29 novembre 2023 : Bureau sur la consommation d'espace
- 24 janvier 2024 : Bureau sur le tourisme et l'économie

- 14 février 2024 : Bureau sur la biodiversité, les ressources naturelles, l'air-énergie-climat
- 13 mars 2024 : Bureau sur le commerce et les mobilités

Le 20 mars, un atelier a réuni autour des élus du Bureau, les partenaires et représentants techniques des personnes publiques associées, des chambres consulaires, des parcs naturels régionaux, des conseils de développement et d'associations « têtes de réseau », couvrant l'ensemble des thématiques. Il a permis de compléter et de débattre plus largement de ces éléments de bilan de l'application du SCoT, qui leur avait été transmis en amont.

Enfin, le 27 mars, un séminaire politique réunissant les élus du Comité syndical et des EPCI a permis d'amender et de valider cette première phase d'actualisation du portrait de la Greg.

Phase 2 : l'évaluation du SCoT

Organisé sur le modèle de la phase 1 et la mobilisation d'élus référents membres du Bureau, le déroulement de l'évaluation a répondu à un double objectif :

- d'une part, répondre aux sept questions évaluatives du SCoT en s'appuyant sur les éléments de constat,
- d'autre part, débattre de l'opérationnalité et de l'actualité du projet politique de 2012, au regard des politiques et projets que les EPCI de la Greg sont amenés à porter pour l'avenir.

Pour chaque question évaluative, une séance de travail a été organisée avec les élus référents pour en permettre l'appropriation :

- Comment évolue l'attractivité de la région grenobloise ?
- S'oriente-t-on vers un rééquilibrage de la localisation de l'activité et de l'habitat entre les pôles et les secteurs de la région grenobloise ?
- L'offre de logements permet-elle de répondre aux besoins d'habitat et de contribuer à une plus grande mixité sociale ?
- Quel est le niveau d'intensification de l'aménagement de l'espace ?
- Comment évolue la qualité du cadre de vie ?
- Quel est le niveau de réduction de la consommation d'espace naturel et agricole ?
- Quel est le niveau de préservation et de valorisation des ressources naturelles et de leurs espaces ?

Quatre réunions des instances ont permis de construire les réponses à l'exercice d'évaluation et de projeter les besoins des territoires en matière de planification, avec l'aide d'un consultant extérieur :

- 10 avril : Bureau de lancement de la phase évaluative ; présentation des questions évaluatives et de leur portée,
- 22 mai : présentation de la synthèse des réponses aux questions évaluatives en Bureau ; réflexion sur le nouveau rôle et les nouvelles attentes de la planification dans la Greg,
- 12 juin : séminaire de travail et d'amendement des fiches de synthèse des questions évaluatives auprès des élus des EPCI ; réflexion sur le nouveau rôle et les nouvelles attentes de la planification dans la Greg,
- 26 juin : Bureau de validation des réponses aux questions évaluatives ; identification des principaux enjeux pour l'évolution de SCoT.

Parallèlement à ces travaux et afin de les enrichir d'une lecture intercommunale, certains EPCI ont proposé d'organiser un temps d'échange avec leurs instances, en présence ou non de l'EP SCoT, autour des éléments de constat et d'évaluation :

- en conférence des maires de la Communauté de communes Le Grésivaudan, le 11 mars 2024,
- en conférence des maires de la Communauté de communes Bièvre Est, le 18 mars 2024,
- en conférence des maires de Saint-Marcellin Vercors Isère Communauté, le 28 mars 2024,
- en conférence des maires de Grenoble Alpes Métropole, le 9 avril, puis en exécutif le 30 mai 2024,
- en exécutif de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 21 mai 2024,
- en commission urbanisme et aménagement de Bièvre Isère Communauté du 23 mai 2024, puis en conférence des maires du 24 juin 2024.

2. Synthèse du bilan de la mise en œuvre

Les éléments de bilan, de débat et de conclusion de l'évaluation formulés par les élus, sont réunis dans le rapport d'évaluation qui accompagne, en annexe, la présente délibération. Il est important de souligner à ce stade, que cette évaluation s'est faite dans un contexte où près de 65% des communes du territoire disposent d'un document d'urbanisme compatible avec le SCoT. C'est deux fois plus qu'en 2018, lors du premier bilan du SCoT, ce qui permet probablement de mieux en mesurer les effets réels. De ce travail riche et partagé ressortent trois constats clairs, qui s'inscrivent d'ailleurs dans le prolongement des conclusions du précédent bilan :

- à l'issue de 12 années de mise en œuvre, le SCoT a montré des effets reconnus collectivement mais dont la portée peut aujourd'hui être pondérée par les transformations rencontrées par les territoires ;
- sur un certain nombre de phénomènes structurants, il apporte par ailleurs moins d'appui aux politiques et documents de planification des territoires que lors de la première période de mise en œuvre ;
- depuis 2012, le contexte institutionnel et administratif de l'aménagement local a profondément évolué, émoussant l'utilité de certaines orientations et des outils apportés par le document.

2.1 Le SCoT a eu des effets reconnus mais dont la portée peut aujourd'hui être pondérée par les transformations rencontrées par les territoires

L'analyse des tendances, comme la représentation qu'en ont les acteurs, a en particulier montré l'impact positif des orientations et outils du SCoT sur deux phénomènes, liés à la périurbanisation et constituant certaines des priorités du document de 2012.

En premier lieu, la réduction continue du rythme de consommation d'espace, avec une division par deux depuis 20 ans, constitue le premier résultat observé dans chacun des secteurs de la Greg. Il s'est accompagné du développement progressif de formes d'aménagement globalement plus efficaces, mieux localisées et plus sobres en foncier, dont le corolaire est la protection et la valorisation des espaces et des milieux (agricoles, naturels et forestiers), moins impactés par l'urbanisation que dans le passé. La Trame verte et bleue (TVB) est globalement bien comprise, respectée, déclinée dans les

documents locaux d'urbanisme et ses différentes composantes (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques et trame bleue) sont peu impactées par la consommation d'espace.

Positives, ces évolutions sont toutefois relativisées par l'effondrement de la biodiversité, constaté de manière plus globale, et par la poursuite d'une réduction de la surface agricole utile. En 2018 déjà, le bilan du SCoT avait montré les limites des outils de préservation des ENAF présents dans les documents d'urbanisme. En outre, les objectifs de sobriété foncière apportés par la loi Climat et Résilience depuis 2021 entraînent de facto l'obsolescence des ambitions du SCoT et des outils qu'il apporte aux communes pour y répondre.

En second lieu, on observe en partie le rééquilibrage recherché dans la localisation du développement, qui confirme l'infléchissement de la dynamique de périurbanisation constatée en 2018. En matière d'accueil de logements, la production a profité d'abord aux pôles d'appui et pôles principaux du territoire, alors que durant la décennie précédente, elle concernait avant tout les plus petites communes. Parallèlement, le poids du Voironnais dans l'offre de logement, s'est sensiblement renforcé à l'échelle de la Greg, conformément au rôle de pôle d'équilibre qui lui était attribué. Mais en dehors de ce territoire, le nombre de logements attendus par le SCoT n'a jamais été atteint et le tassement de la croissance démographique met aujourd'hui les EPCI en peine d'appliquer cet objectif dans leur stratégie Habitat.

En matière d'offre commerciale, enfin, le rattrapage de l'équipement dans les territoires non métropolitains a favorisé les pratiques d'achat plus locales et réduit sensiblement l'évasion commerciale vers la Métropole, le Rovaltain, la Savoie et le Nord Isère. Simultanément et profitant de la réduction des formats des établissements commerciaux, les nouvelles implantations ont pu se rapprocher des zones de centralités, que le SCoT cherchait à favoriser. Le très fort développement du commerce digital, dont les parts de marché ont doublé en trois ans sur l'ensemble des secteurs de la Greg, vient toutefois bouleverser les logiques d'organisation du commerce connues sur le territoire. Il juxtapose également aux enjeux de vitalité commerciale des territoires une problématique importante de logistique des marchandises. Au-delà de la mise œuvre du Document d'aménagement commercial dans les documents d'urbanisme locaux, le développement des démarches transversales et partenariales portées localement pour revitaliser les centres-villes et centres-bourgs (type Cœur de ville, Petite Ville de Demain, Opération de revitalisation de territoire) contribue à rendre opérationnelle sa stratégie pour les centralités.

2.2 Sur un certain nombre de phénomènes pourtant structurants, le SCoT offre moins d'appui aux politiques et documents de planification des territoires que lors de la première période de mise en œuvre

Les travaux de mise à jour du portrait de la Greg ont montré qu'un certain nombre de tendances de long terme semblaient par ailleurs échapper aux capacités de mise en cohérence par le SCoT, soit parce qu'elles étaient absentes ou peu prises en compte par le document, soit parce qu'elles relèvent de mécanismes globaux sur lesquels il ne peut intervenir. L'effet structurant de ces tendances sur le fonctionnement du territoire vient interroger l'opérationnalité des objectifs portés par le SCoT.

Le tassement de la croissance démographique, partagé par l'ensemble des territoires, constitue la première donnée relevée par le bilan. Depuis l'approbation du SCoT dans un contexte deux à trois fois plus dynamique, cette évolution a conduit en premier lieu à la difficulté, pour les collectivités et les EPCI, de produire les logements dans les volumes attendus. A cette situation, qui rend obsolètes les objectifs quantitatifs du document et annonce le vieillissement global des habitants de la Greg,

s'ajoutent des évolutions d'ordre sociologique impactant directement les besoins en logement (réduction de la taille des ménages, choix de localisation par rapport au lieu de travail et aux services, etc). Il ressort des débats sur les territoires, que les politiques de l'habitat sont désormais moins une réponse à la croissance du nombre d'habitants qu'à l'évolution des ménages et des modes de vie ; cela appelle une approche moins univoque pour refléter la diversité des besoins et demande une action volontariste pour permettre le parcours résidentiel des ménages dans les territoires. Enfin, alors que la réponse apportée par le SCoT aux besoins d'habitat reposait avant tout sur la production de logements neufs, les politiques sont aujourd'hui appelées à développer une action sur le parc existant. L'enjeu est d'éviter d'y voir se réduire les capacités d'accueil, par la résorption de la vacance, la rénovation thermique, la restructuration de l'habitat ancien, etc.

L'intensification des effets du changement climatique et, plus globalement, la dégradation des conditions environnementales en lien avec la pression sur les milieux, constitue une seconde donne structurante de la grande région de Grenoble. La réduction des émissions de gaz à effet de serre du territoire, la réduction des consommations d'énergie, l'amélioration globale de la qualité de l'air sont aujourd'hui percutées par l'urgence climatique. D'une part, la réglementation nationale y répond par des objectifs désormais deux fois plus importants que ceux affichés dans le SCoT ; d'autre part, les EPCI ont en ce sens développé depuis 10 ans, de nombreuses démarches et outils. En la matière, les nouvelles ambitions appellent en outre une approche transversale – à l'urbanisme, à la gestion des risques, à la gestion des milieux et des ressources, aux mobilités, à l'agriculture, etc -, insuffisamment explorées dans le document actuel. Par ailleurs, la pression accrue exercée par les conditions climatiques sur les ressources naturelles, en premier lieu desquelles la ressource en eau, est insuffisamment intégrée au document actuel.

Enfin, la dynamique de l'emploi, au-delà des variations qu'elle a connues dans les différents secteurs économiques, répond à une constante inclination à se polariser, conduisant à l'échec du redéploiement souhaité en faveur des secteurs non métropolitains. A l'inverse des objectifs poursuivis par le SCoT, le déséquilibre emplois/actifs s'est accentué, accroissant la tendance à l'éloignement entre lieu d'habitat et d'emplois, et augmentant les échanges entre les EPCI et l'extérieur de l'aire grenobloise – même si le nombre moyen de déplacements quotidiens diminue légèrement. C'est de fait, une partie des moyens recherchés par le SCoT pour favoriser les fonctionnements de proximité qui se voit remise en cause ; de même, le modèle d'organisation du territoire initialement fondé sur la recherche d'autonomisation des secteurs, est profondément réinterrogé. Les projets de coopération développés entre les territoires semblent illustrer plutôt un besoin d'organiser les complémentarités.

2.3 Depuis 2012, le contexte institutionnel et administratif de l'aménagement local a profondément évolué

La montée en puissance de l'intercommunalité constitue le premier facteur de changement à relever. Passée de 13 intercommunalités, lors de l'approbation du SCoT, à 7 aujourd'hui, la Greg a connu une forte dynamique de planification, dont l'un des aboutissements est la couverture par 5 PLUI à très court terme (4 actuellement), soit 160 communes dont l'urbanisme est – ou sera demain - coordonné à l'échelle intercommunale.

Les EPCI de la Greg se sont progressivement dotées de projets de territoire propres, comme de politiques et d'outils en lien avec les orientations et objectifs du SCoT : 4 procédures de programme local de l'habitat sont actuellement appliquées ou en cours, 5 plans climat-air-énergie territoriaux, 2 démarches de PAEN pluri-communales, 7 protocoles de répartition du foncier économique concernent

le territoire du SCoT. Par ailleurs, plusieurs démarches interterritoriales ont été mises en place pour favoriser les coordinations, par exemple en matière de mobilité (avec le Syndicat des mobilités de l'aire Grenobloise et son Plan de mobilités en cours d'élaboration), de résilience économique et d'attractivité (avec le Pacte économique local), de stratégie alimentaire (avec le Projet agro-alimentaire interterritorial), de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (avec le Symbhi) ou de gestion forestière (avec Forêt Horizon 2030). Cette évolution majeure fait de l'EPCI un acteur incontournable de la mise en œuvre de la planification territoriale, au-delà des premiers dispositifs de subsidiarité que le SCoT organisait, en matière de répartition de logements et de foncier économique.

Le SCoT, en tant que document intégrateur, a la responsabilité de traduire et de contextualiser de manière cohérente les dispositions des documents de rang supérieur : le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, les deux nouvelles chartes des Parcs naturels régionaux – dont les dispositions pertinentes doivent être transposées par le SCoT pour les 5 EPCI concernés –, le Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau Rhône Méditerranée Corse ainsi que les 3 Sage locaux (Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau), le Plan de gestion des risques inondations, le Schéma régional des carrières, etc. En 2022, l'Agence d'urbanisme réalisait pour les élus de la Greg une analyse de la compatibilité du SCoT avec ces différents documents de rang supérieur. Cette étude concluait que le document actuel montre un certain nombre de décalages avec des problématiques ou des traductions réglementaires qui sont aujourd'hui au centre des politiques publiques.

Enfin, la montée du fait intercommunal s'est accompagnée d'une transformation du paysage de la planification, dont l'articulation de lois récentes ajuste les objectifs et l'ingénierie : loi d'orientation des mobilités en 2019, loi climat et résilience en 2021, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables en 2023. Dès 2020, les ordonnances de « modernisation » des SCoT ouvraient la possibilité de les adapter à ce nouveau cadre et de leur voir jouer un nouveau rôle.

3. Conclusion du bilan

Les intentions formulées en 2012 ont été reconnues et leur effet en partie mesuré ; leur mise à jour y est progressivement apparue comme incontournable. Ainsi, sur les sept cibles d'action que constituaient les questions évaluatives, toutes sont apparues à compléter ou à redéfinir pour y intégrer de nouveaux enjeux, dont la vocation commune est de contribuer au maintien, voire à l'amélioration du cadre de vie. La vulnérabilité des territoires et des habitants aux effets du changement climatique, des risques naturels, de la crise énergétique, de la hausse du coût de la vie, des difficultés d'accès aux services, à la santé et aux aménités, apportent à cette notion de qualité du cadre de vie, la dimension d'un cadre commun autant que d'un indicateur de réussite de la planification : autrement dit, un cap à tenir.

Les échanges politiques de la démarche de bilan ont vu converger les expressions autour du besoin de renouveler la manière d'assurer la cohérence territoriale. Ils ont relevé :

- le besoin de redéfinir l'articulation entre le SCoT et les politiques des EPCI ;
- l'insuffisance du document à répondre aux nouveaux enjeux, notamment dans l'accompagnement des transitions ;
- l'obsolescence du document pour poursuivre l'accompagnement des politiques des EPCI et, son corollaire, la perte de son rôle intégrateur des normes de rang supérieur.

Les élus ont également relevé le besoin d'un SCoT :

- qui précise les enjeux supra territoriaux,
- qui précise les cohérences et les complémentarités interterritoriales,
- qui reconnaît le renforcement du rôle des EPCI sur les compétences qu'elles exercent,
- qui se donne la capacité d'ajuster sa trajectoire à long terme, pour que les orientations restent adaptées aux circonstances et à la temporalité.

L'exposé de la Présidente ayant été entendu,

Considérant l'application du SCoT, les écarts constatés entre les objectifs poursuivis et le contexte actuel, les écarts constatés entre le SCoT et les normes de rang supérieur, l'émergence de problématiques nouvelles,

Les élus du Comité syndical décident :

- de valider l'analyse des résultats de l'application du SCoT,
- sur la base de cette analyse, de la nécessité de procéder à la révision du SCoT de la Greg.

Afin d'éviter la caducité du SCoT et ses conséquences pour le territoire, une délibération du Comité syndical devra, avant le 12 décembre 2024, prescrire sa révision et préciser les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, selon l'article L.143-30 du code de l'urbanisme.

Le Comité syndical devra également, en lien avec les EPCI membres, définir et acter de manière formelle les conditions de réalisation de cette révision :

- en établissant le calendrier prévisionnel des travaux, avec un premier jalon, fixé début 2026, pour esquisser le Projet d'aménagement stratégique (PAS),
- en précisant les efforts financiers des contributeurs et en s'assurant de la soutenabilité financière pour chacun d'eux.

Vote : à l'unanimité

Grenoble, le 10 juillet 2024

La Présidente



Laurence THERY