

INTRODUCTION GÉNÉRALE

LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) ET SES ACTEURS

Une nouvelle conception du développement urbain (1)

Une organisation des acteurs pour porter durablement le SCoT (2)

Une forte implication des élus à toutes les étapes d'élaboration (3)

>>>> Sommaire détaillé

1. UNE NOUVELLE CONCEPTION DU DEVELOPPEMENT URBAIN	7
1.1. Les évolutions du cadre législatif et la naissance du SCoT	7
1.2. Le SCoT : un document de planification stratégique fédérateur L'outil de cohérence des politiques publiques pour coordonner et aménager	10
1.3. La composition du dossier de SCoT de la région grenobloise	11
2. UNE ORGANISATION DES ACTEURS DE LA REGION GRENOBLOISE POUR PORTER DURABLEMENT LE SCoT	16
2.1. Le rôle de l'établissement public du SCoT (EP SCoT) : maître d'ouvrage de la démarche pour le compte des EPCI et communes membres	16
2.2. L'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, maître d'œuvre et co-animatrice du SCoT	18
2.3. Une démarche de co-élaboration conduite avec les personnes publiques associées et consultées	18
2.4. Un large dispositif de concertation et d'information en direction des habitants et de la société civile	19
2.6. Un important travail conduit avec les territoires limitrophes (inter-SCoT et PNR)	22
3. UNE FORTE IMPLICATION DES ELUS DE LA REGION GRENOBLOISE A TOUTES LES ETAPES	23
3.1. Du bilan du Schéma Directeur de 2000 à l'élaboration du PADD, que d'évolutions... ..	23
3.2. L'élaboration du DOO : un processus de travail itératif avec les élus	25
3.4. Le SCoT RUG au rang des 11 SCoT exemplaires en France dits « SCoT Grenelle de l'Environnement » : une exigence forte	26

1. UNE NOUVELLE CONCEPTION DU DEVELOPPEMENT URBAIN

À l'aube du nouveau siècle, le législateur renouvelle sa pensée du développement urbain et de l'aménagement du territoire.

Après avoir fait le constat que l'explosion urbaine d'après-guerre a été celle de l'automobile, de l'extension continue, du gaspillage de l'espace et des inégalités sociales, la nécessité est apparue de refonder le développement des agglomérations.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 était née et, avec elle, l'idée que les politiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique et de déplacements, ne pouvaient plus s'ignorer mutuellement et être traitées séparément, comme si elles n'interagissaient pas les unes avec les autres. Au contraire...

1.1. Les évolutions du cadre législatif et la naissance du SCoT

1.1.1. La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) : Une nouvelle conception du redéploiement de la ville sur elle-même

→ Un coup d'arrêt aux logiques d'extensions urbaines en vigueur

Les leçons de plus de 40 ans d'aménagement du territoire et de leurs effets néfastes étant tirées, la loi SRU sonne comme une prise de conscience des effets qu'entraînerait la poursuite des logiques d'extensions urbaines à l'œuvre jusque-là.

Par opposition à celles-ci, elle impose l'idée que seule une profonde refonte des documents d'urbanisme permettra de répondre à l'ampleur des problèmes que connaît l'ensemble des territoires : concentration, désertification, bruit, pollution, déséquilibre, dépendance, mitage et allongement des déplacements.

→ Le développement des politiques intercommunales

Ces problèmes partagés à toutes les échelles ne peuvent être traités que dans un cadre de cohérence territoriale renforcée. C'est pourquoi, si la loi SRU est à considérer comme l'un des textes les plus importants depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, elle doit être rapprochée de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, visant au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale.

Logiquement, avec le développement de l'intercommunalité, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) ont défini leurs propres politiques publiques (Plans de Déplacements Urbains et d'habitat et Programmes Locaux de l'Habitat notamment). Chaque EPCI en est venu à jouer sa propre partition.

→ Un fort besoin de cohérence territoriale autour d'enjeux partagés

La question de la mise en cohérence de ces multiples partitions entre territoires voisins et interdépendants s'est rapidement posée : la simple juxtaposition de l'ensemble des documents sectoriels ne pouvait évidemment pas conduire à la définition d'un projet commun à l'échelle d'un bassin de vie.

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

Une première nécessité s'est imposée : mieux harmoniser l'ensemble des politiques publiques élaborées sur un même territoire. Immédiatement doublée d'une seconde : mettre en cohérence les contenus des documents de planification avec les nouveaux défis du développement durable, à l'échelle des grands bassins d'habitat et d'emplois (les grandes régions urbaines).

→ Naissance du SCoT

C'est cette double nécessité qui a conduit à substituer au Schéma directeur un nouveau document de planification intercommunal, plus en adéquation avec les nouveaux défis, moins normatif et plus stratégique : le Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

1.1.2. Les lois Grenelle et les implications pour le SCoT : l'environnement au cœur des politiques d'aménagement et de développement**→ Préserver l'environnement pour préserver l'avenir : pas si naturel ?**

La loi SRU a été l'occasion de rappeler une « évidence » : le foncier est une ressource « finie », et donc un bien rare qu'il convient de préserver, justifiant ainsi la nécessité d'optimiser l'utilisation du sol. Elle a donc fait entrer le développement durable dans le Code de l'urbanisme, et plus particulièrement dans les SCoT et les PLU, en exigeant l'élaboration préalable d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), qui définit, à l'échelle intercommunale ou communale, les objectifs stratégiques de l'aménagement, du développement et de la protection du territoire concerné.

Mais si le développement durable occupait bien une place prépondérante dans les démarches de planification, la protection de l'environnement n'apparaissait en soi que comme la conséquence des choix d'un développement urbain maîtrisé : renouvellement urbain, densification et requalification de la ville, encourageaient la lutte contre l'étalement urbain et les phénomènes de périurbanisation ; de fait les espaces agricoles et naturels devaient s'en trouver mieux préservés, selon l'idée qu'une urbanisation durable protège l'environnement.

→ Articuler les politiques autour de la préservation de l'environnement : Grenelle 1, une vision neuve et consensuelle

Avec la loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009, relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, le législateur a fait consensus autour de l'idée de placer l'environnement au cœur des politiques d'aménagement et de développement. Le texte fixe les grands objectifs environnementaux de la France en matière de transports, d'énergie et d'habitat pour préserver l'environnement et lutter contre le changement climatique.

Il vient compléter les dispositions des principes généraux du droit de l'urbanisme à travers l'article L. 110 du Code de l'urbanisme et place les collectivités au cœur de la lutte contre le changement climatique en les mettant en situation de s'adapter à ce changement.

Extrait de l'article L. 110 du Code de l'urbanisme

« réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer (...) la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques. (...) la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement ».

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

→ **La loi ENE dite Grenelle II : aller plus loin avec un SCoT nouvelle génération**

Déclinaison du Grenelle I, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) modifie les dispositions du Code de l'urbanisme et en particulier celles relatives aux SCoT, en renforçant leurs capacités d'encadrement et en élargissant leur contenu.

L'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme affermit le rôle d'encadrement des SCoT en leur demandant d'assurer une répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. Il renforce les exigences environnementales associées aux documents de planification et d'urbanisme.

Exigences de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme

« Les Schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° 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 préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

Au-delà des questions environnementales, la loi élargit le contenu des SCoT en leur demandant d'agir également pour le développement des communications numériques, le développement touristique et culturel.

Enfin, l'innovation la plus importante réside sans doute dans la mise à disposition d'outils favorisant la densification et la lutte contre l'étalement urbain : arrêt d'objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace, possibilité d'imposer une densité minimale à proximité des transports collectifs existants ou programmés, possibilité pour le SCoT d'inscrire une valeur en dessous de laquelle les plans locaux d'urbanisme ne peuvent fixer une densité maximale de construction dont le non-respect peut entraîner l'inopposabilité des PLU...

→ **Un lien urbanisme-déplacements confirmé**

Le SCoT doit : préciser les conditions permettant de favoriser le développement urbain dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Il peut également déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones est subordonnée à leur desserte par des transports collectifs ; imposer préalablement à l'ouverture d'un secteur nouveau l'utilisation des terrains urbanisés existants.

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

1.2. Le SCoT : un document de planification stratégique fédérateur L'outil de cohérence des politiques publiques pour coordonner et aménager

→ Une double vocation : un projet commun et un document de référence

Le SCoT se veut d'abord un projet commun, l'expression d'une vision partagée de ce que sera le territoire de demain. Cette vision s'exprime plus particulièrement à travers le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui définit la politique de développement et de protection du grand bassin de vie et fixe la stratégie générale visant à établir de meilleurs équilibres territoriaux.

La structure juridique chargée de l'élaboration du SCoT (l'Etablissement public du SCoT) constitue d'abord **un espace de dialogue entre les collectivités** qui le composent, soit, pour la région grenobloise, les deux communautés d'agglomération, les 16 communautés de communes et les deux communes isolées.

Approuvé, le SCoT devient LE document de référence à l'échelle intercommunale. Il s'impose à l'ensemble des politiques sectorielles des structures intercommunales de son périmètre :

- les Schémas de secteur,
- les Programmes locaux de l'habitat (PLH),
- les Plans de déplacements urbains (PDU),
- les Plans locaux d'urbanisme (PLU),
- les Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV),
- les Cartes communales,
- les Schémas de développement commercial (SDC) lorsqu'ils existent.

Les autorisations d'exploitation commerciale et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains doivent être compatibles avec le SCoT et plus précisément avec sa partie prescriptive (le Document d'Orientations et d'Objectifs, DOO) et les documents graphiques qui lui sont liés.

Cette exigence de compatibilité s'impose également à certaines opérations foncières et d'aménagement¹, mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 122-1-15, à savoir :

1. Les zones d'aménagement différé et les périmètres provisoires de zones d'aménagement différé ;
2. Les zones d'aménagement concerté ;
3. Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface hors œuvre nette de plus de 5 000 mètres carrés ;
4. La constitution, par des collectivités et établissements publics, de réserves foncières de plus de cinq hectares d'un seul tenant.

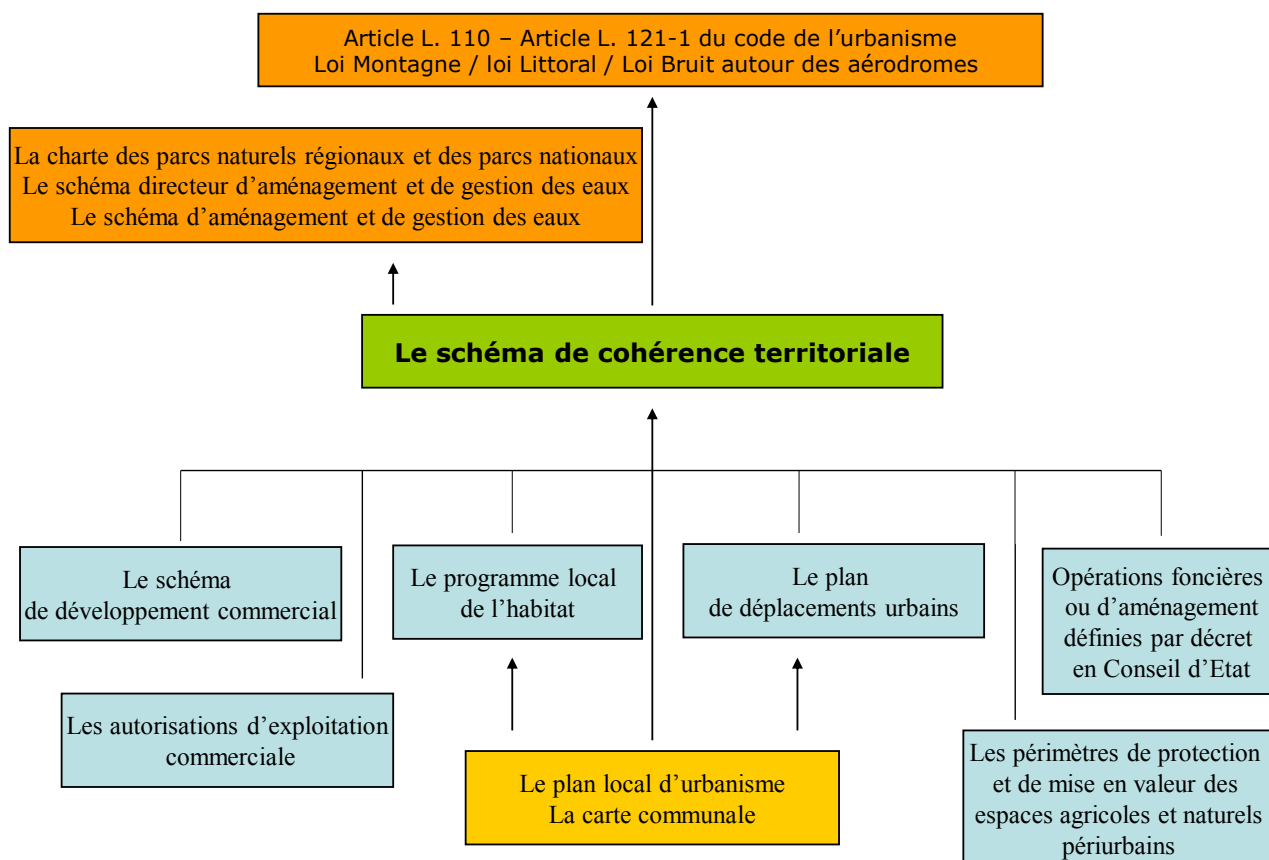
→ Les normes : une structure hiérarchique fondée sur le principe de compatibilité avec la norme supérieure

Pour rappel, le principe de compatibilité ne doit pas être confondu avec le principe de conformité. Alors que la conformité implique une stricte identité entre deux documents, la compatibilité s'apparente à la non-contrariété. Autrement dit, la norme inférieure ne doit pas remettre en cause les orientations générales définies par la norme qui lui est immédiatement supérieure.

¹ Selon l'article R. 122-5 du Code de l'urbanisme

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

La hiérarchie des normes : le principe de compatibilité avec la norme supérieure



1.3. La composition du dossier de SCoT de la RUG

Comme pour le SCoT SRU, le SCoT « Grenelle » de la Région urbaine grenobloise (**RUG ou région grenobloise, formule utilisée au sein de ce rapport de présentation**) est composé de trois pièces distinctes qui ont peu évolué dans leurs vocations respectives :

- **Le rapport de présentation**, qui doit répondre aux questions : qui sommes-nous ? D’où venons-nous ? Vers où allons-nous ? De quoi avons-nous besoin ? Il a également un rôle explicatif majeur : des choix effectués, des incidences du projet sur l’environnement.
- **Le projet d’aménagement et de développement durables (PADD)**, expression du projet politique que va-t-on faire ?
- **Le document d’orientation et d’objectifs (DOO)**, déclinaison normative du PADD: comment faire ?

1.3.1. Le rapport de présentation : une lecture partagée de la situation de départ, la transparence sur les choix effectués et sur l’analyse des incidences environnementales du projet

→ Un rôle multiple

Le rôle du rapport de présentation est multiple. Il intervient **à la fois comme outil de connaissance du territoire et de ses enjeux, comme exposé des motifs et enfin, comme outil de prospective.**

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

Comme pour le SCoT « SRU », le rapport de présentation du SCoT « Grenelle II » **fait le point sur l'articulation du SCoT avec les documents auxquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, dont les documents environnementaux [Partie B].**

Le rapport de présentation s'appuie sur un diagnostic territorial [Partie C] établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. La transversalité, qui est attachée à cette partie, permet de définir les enjeux stratégiques relatifs à l'évolution du territoire concerné. **Le travail réalisé sur la région grenobloise a permis d'articuler étroitement diagnostic territorial et état initial de l'environnement, rassemblés au sein de cette même partie [C].** Cette partie est introduite par un chapitre commun portant sur le positionnement, l'organisation territoriale et les dynamiques de développement de la région grenobloise [**Chapitre I. Le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement de la région grenobloise**]. Lui succède **l'état initial de l'environnement [Chapitre II]**, puis **le diagnostic du fonctionnement du territoire** portant spécifiquement sur les grandes thématiques liées au SCoT : démographie, habitat, déplacements, économie, commerces... [**Chapitre III**]. Le déroulement général amène à une conclusion qui veille à bien remettre en perspective les enjeux identifiés au regard du « futur engagé » : grands projets déjà programmés ou à l'étude, grandes tendances pouvant impacter l'évolution du territoire [**Chapitre IV**].

Autre élément du rapport de présentation : **l'explication des choix** retenus pour établir le Projet d'aménagement et de développement durable et le Document d'Orientations et d'Objectifs, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement [**Partie D**]. **Cette partie a une forte dimension pédagogique.** Elle doit permettre à chacun de comprendre la démarche montée et les choix effectués pour concevoir le projet de SCoT. Elle intègre notamment la justification des choix du point de vue des objectifs de protection de l'environnement.

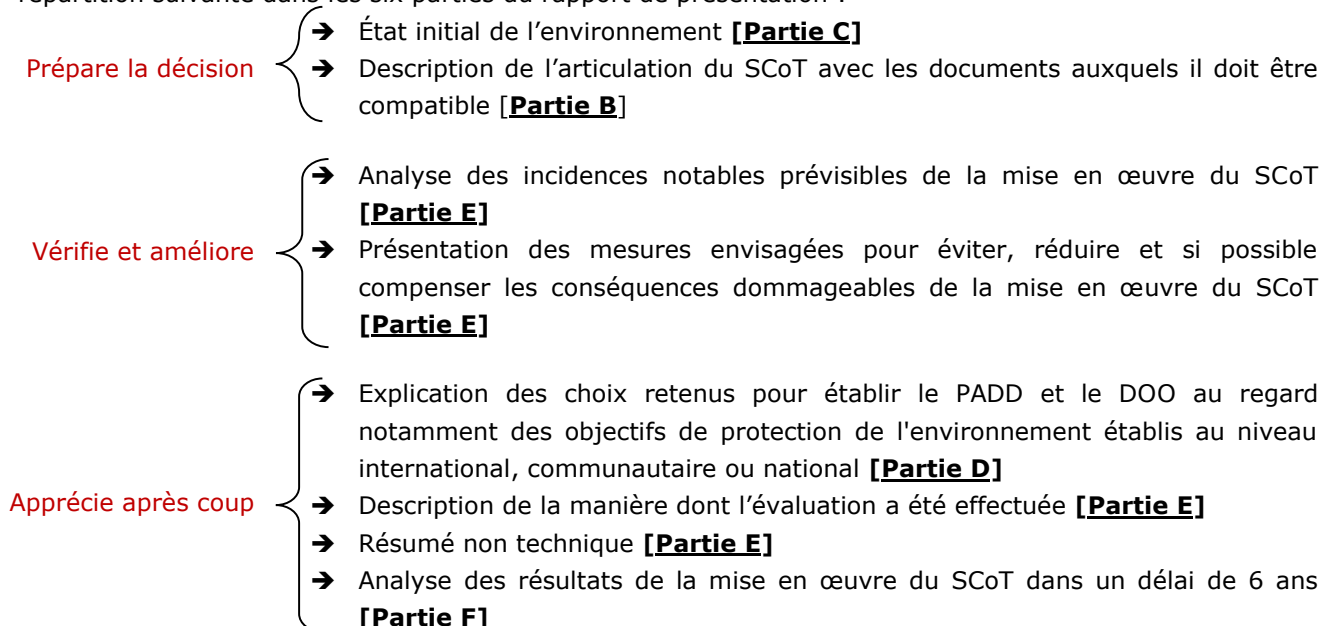
→ **L'évaluation environnementale du SCoT de la région grenobloise pour donner une place centrale aux questions environnementales et éclairer l'articulation des enjeux**

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 qui transpose dans notre législation française la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement renforce la préoccupation environnementale dans les documents d'urbanisme en rendant obligatoire **l'évaluation environnementale** des SCoT. L'intégration d'une évaluation environnementale dans le rapport de présentation d'un SCoT provient de l'application du Décret n°2005-608 du 27 Mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le Code de l'Urbanisme, précisée par la circulaire 2006-16 UHC/PA2 du 6 mars 2006 sur l'évaluation des incidences environnementales des documents d'urbanisme.

La notion « d'évaluation environnementale » est un terme générique, qui, de fait, n'intègre pas toute la richesse des objectifs sous-tendus : elle ne relève pas uniquement de l'analyse technique des incidences environnementales d'un projet. Même si ses huit pièces (décrites ci-dessous) sont **intégrées au rapport de présentation, elle part d'un état initial de l'environnement identifiant l'ensemble des enjeux environnementaux pour alimenter le PADD et le DOO** (dont la composition est décrite dans les sous-sections suivantes). L'analyse des incidences notables prévisibles sur l'environnement du projet de SCoT permet d'enrichir ce dernier et de proposer des mesures à même d'éviter, de limiter, voire de compenser les incidences négatives. En outre, l'évaluation environnementale comporte des documents explicatifs de la démarche. C'est pourquoi il est préférable de parler de démarche d'évaluation environnementale.

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

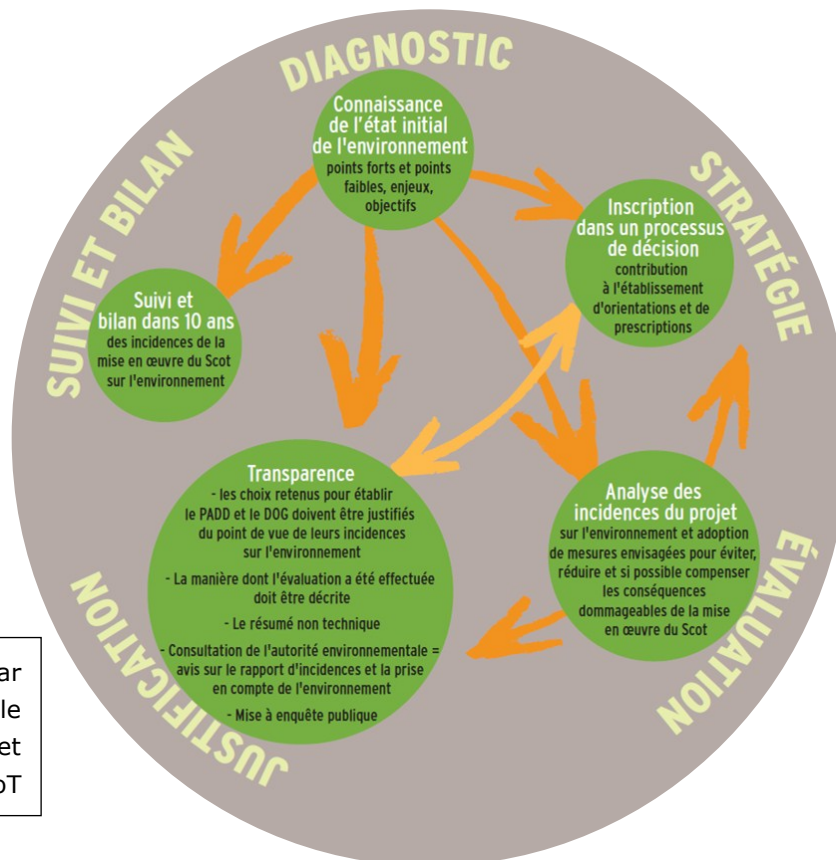
Les pièces suivantes de l'évaluation environnementale, qui correspondent également à des étapes de travail, sont toutes portées au rapport de présentation. Elles ont été intégrées selon la répartition suivante dans les six parties du rapport de présentation :



La démarche d'évaluation environnementale a eu une triple vocation :

- > limiter au maximum les atteintes à l'environnement,
- > valoriser les atouts et ressources du territoire
- > rendre compte des effets potentiels ou avérés des projets de planification sur l'environnement.

Elle a **aidé à la décision** pour définir un meilleur projet du point de vue des enjeux environnementaux et, dans une logique de transparence, elle informe au mieux la population sur les choix du projet en matière de préservation de l'environnement et de limitation des incidences environnementales.



Les points développés par l'évaluation environnementale et le croisement avec le projet de SCoT

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

Preuve supplémentaire de l'importance-clé de l'évaluation environnementale dans le SCoT, **son arrêt est soumis à l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement** (art R.121-15 du Code de l'urbanisme), qui rend un avis spécifique, distinct de l'avis de synthèse des services de l'Etat. Cet avis doit être annexé au dossier d'enquête publique et comporte deux parties : le niveau de prise en compte de l'environnement dans le projet et celui de l'évaluation environnementale.

→ **En application de la loi ENE, des évolutions substantielles pour le rapport de présentation**

Le rapport de présentation doit notamment :

- **procéder à une analyse de la consommation d'espaces au cours des dix dernières années**, à partir de laquelle il doit fixer des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation et de lutte contre l'étalement urbain dans le DOO. Cette analyse fait partie du Chapitre relatif à l'état initial de l'environnement **[Chapitre II de la Partie C]**.
- **approfondir particulièrement le diagnostic en matière d'habitat** qui doit définir des objectifs d'offre de nouveaux logements : intégré dans le **[Chapitre III de la Partie C]**.
- préparer le bilan du suivi de la mise en œuvre du SCoT à 6 ans a minima sur les thèmes de environnement, des transports et déplacements, de la maîtrise de la consommation de l'espace et des implantations commerciales.

1.3.2. Le Projet d'aménagement et de développement durable (le PADD) ou la stratégie politique générale du SCoT

En définissant la stratégie de développement que l'établissement public entend mettre en œuvre, le PADD constitue le document politique du SCoT.

→ **De nouveaux objectifs**

La loi ENE renforce le contenu du PADD en élargissant ou en précisant certains objectifs. Ainsi, doit-il évoquer désormais l'implantation commerciale, les équipements structurants, le développement touristique et culturel, le développement des communications numériques, la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, la préservation des ressources naturelles, ainsi que la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Le PADD doit également fixer des objectifs de lutte contre l'étalement urbain et la périurbanisation.

→ **Un document sans portée réglementaire mais doté d'une valeur juridique**

Dénué de portée normative, il n'est pas sans valeur juridique puisque c'est en procédant à l'analyse du PADD que sera déterminé, le cas échéant, le recours à la procédure de révision ou de modification du SCoT (l'absence d'atteinte à l'économie générale du PADD permettra l'engagement de la procédure de modification).

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

1.3.3. Le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) : la « boîte à outils » normative du SCoT

Le DOO correspond à l'ancien Document d'orientations générales (DOG) des SCoT selon la loi SRU. **Il voit son caractère normatif nettement renforcé** par la loi ENE, dans le but d'assurer un meilleur encadrement des documents élaborés à l'échelon inférieur. Le DOO définit ainsi les règles normatives permettant d'atteindre les objectifs stratégiques du PADD : en cela, il constitue **la boîte à outils normative du SCoT**.

→ Quelles missions et objectifs ?

Le DOO a pour principales missions d'encadrer :

- > la consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ;
- > le développement équilibré, dans l'espace rural, entre habitat, activité économique et préservation des sites naturels, agricoles et forestiers ;
- > la protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;
- > l'articulation urbanisme et déplacements et l'aménagement commercial.

Le DOO doit principalement définir les objectifs, orientations et principes :

- > de la politique d'urbanisme et d'aménagement ;
- > de la politique d'habitat ;
- > de la politique des transports et des déplacements ;
- > des grands projets d'équipements et de services ;
- > prévalant à l'implantation d'Unités touristiques nouvelles (UTN) dans les zones de montagne.

2. UNE ORGANISATION DES ACTEURS DE LA REGION GRENOBLOISE POUR PORTER DURABLEMENT LE SCoT

2.1. Le rôle de l'établissement public du SCoT (EP SCoT) : maître d'ouvrage de la démarche pour le compte des EPCI et communes membres

Le renouveau de la planification territoriale ne s'est pas seulement exprimé à travers les contenus des documents, mais aussi par la pérennisation de la structure chargée de son élaboration et de son suivi.

La loi SRU a rendu indissociable le SCoT et la structure en charge de son élaboration, la dissolution de l'établissement public emportant l'abrogation dudit SCoT. La pérennité de cette structure est une réponse à l'obsolescence des anciens Schémas directeurs, incapables d'évoluer, faute de structure politique porteuse, et de s'adapter pour répondre aux évolutions permanentes de la société.

La loi ENE a ajouté la nécessité d'analyser à 6 ans (à compter de la délibération d'approbation) **les résultats de l'application du SCoT en matière d'environnement, de transports et déplacements, de maîtrise de la consommation d'espaces, d'implantation commerciale**. Cette analyse doit permettre aux élus de l'EP SCoT de délibérer sur le maintien ou la révision partielle ou complète du SCoT. C'est l'EP SCoT de la RUG qui a la responsabilité de l'élaboration, de l'approbation, du suivi, de la modification et de la révision du SCoT.

Le Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur (SMSD) de la région grenobloise a joué ce rôle avant de se transformer en **Etablissement public du Schéma de cohérence territoriale de la région grenobloise (EP SCoT)**.

L'EP-SCoT est un syndicat mixte qui fédère plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) autour de la compétence en matière d'élaboration et de révision des documents de planification (soit 2 Communautés d'Agglomération et 15 Communautés de Communes en 2011).

Il comprend deux structures politiques au sein desquelles les élus de ces intercommunalités représentants leurs territoires respectifs siègent :

- le Bureau syndical : 21 membres élus, représentent chacun un secteur de la région grenobloise parmi lesquels un Président et 6 vice-présidents représentant chacun un secteur de la région grenobloise. Ensemble, ils assurent le pilotage politique des études et travaux en cours.
- le Comité syndical : 29 membres titulaires représentent les structures adhérentes des secteurs de la région grenobloise. Ce comité, au pouvoir délibératif, se réunit régulièrement dans le cadre de l'élaboration du futur SCoT de la région grenobloise. C'est à lui qu'appartient d'approuver le SCoT. Il se réunit également pour régler les affaires courantes de la vie de l'établissement public.

→ Le périmètre du SCoT de la région grenobloise

Le périmètre du SCoT de la région grenobloise couvre 273 communes qui rassemblent 738 700 habitants et 322 700 emplois (2008) sur un territoire de 3 720 km².

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

2.2. L'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, maître d'œuvre et co-animatrice du SCoT

L'Etablissement Public du SCoT a confié à l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG) la mission de maître d'œuvre du SCoT, soit :

- La réalisation des documents du SCoT portés à l'arrêt (rapport de présentation, PADD et DOO) ;
- La production des documents de synthèse, largement diffusés, présentant les résultats des différentes étapes : bilan du Schéma directeur, 2 documents de mise en débat.
- L'assistance à la coordination générale de la démarche d'élaboration du SCoT : calendrier, méthodologie d'animation, etc. ;
- La co-animation, avec l'EP SCoT, du processus de travail, pour accompagner les membres de l'EP SCOT tout au long des travaux relatifs à l'élaboration du SCoT. Pour ce faire, l'AURG a produit les documents permettant d'animer le travail :
 - des élus du bureau syndical, du Comité syndical de l'EP SCoT,
 - du Comité de pilotage de l'évaluation environnementale,
 - des techniciens des EPCI lors d'ateliers techniques,
 - des réunions avec les personnes publiques associées,
 - de séances de concertation ;

2.3. Une démarche de co-élaboration conduite avec les personnes publiques associées et consultées

La loi définit les personnes publiques associées à l'élaboration du SCoT, ainsi que les personnes publiques consultées. Elles sont consultées sur la base du dossier de SCoT arrêté. Leurs avis sont portés à l'enquête publique. Pour le territoire de région grenobloise, il s'agit de :

- **Personnes publiques associées :**
 - les services de l'Etat (Préfet de l'Isère et autorité environnementale compétente en matière d'environnement),
 - le Conseil régional Rhône-Alpes,
 - le Conseil général de l'Isère,
 - les Chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie et de métiers,
 - les Parcs Naturels Régionaux de Chartreuse et du Vercors,
 - les EPCI compétentes en matière d'habitat et les autorités organisatrices de transport urbain.
- **Personnes publiques consultées :** l'INAO et le CNPF.

2.3.1. Une forte implication des personnes publiques associées

Au-delà de l'envoi formel du document de SCoT arrêté aux personnes publiques associées (Cf. sous-partie ci-avant décrivant la composition de ces PPA), les élus de l'EP SCoT ont fait le choix :

- D'inviter les représentants de ces personnes publiques associées à l'ensemble des Comités syndicaux et séminaires organisés dans le cadre de l'élaboration du SCoT ;
- D'organiser des séances spécifiques d'audition de ces personnes publiques.

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

Le 9 septembre 2010, l'EP SCoT a invité officiellement ces partenaires à s'exprimer une première fois sur le projet de Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Cette première audition a été l'occasion pour les structures invitées (voir encadré) de s'exprimer et de soumettre des contributions écrites.

Une deuxième audition a eu lieu le 13 septembre 2011 sur le projet de DOO

Structures partenaires de la réflexion :

Direction Départementale des Territoires - Isère, Région Rhône-Alpes, Conseil Général de l'Isère, Chambre d'Agriculture de l'Isère, Chambre de Commerce et d'Industrie du Nord-Isère, Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble, Chambre des Métiers et de l'Artisanat de l'Isère

2.3.2. Un travail particulier avec la Direction Départementale des Territoires de l'Isère (représentant de l'Etat)

L'EP SCoT, les services de la Direction départementale des territoires et l'AURG ont tenu un cycle d'ateliers de travail dans le cadre de l'élaboration du Document d'Orientations et d'Objectifs pour échanger au sujet de points durs du SCoT nécessitant de concilier les exigences législatives et les éléments de contexte locaux.

Par ailleurs, la Direction Départementale des Territoires de l'Isère a régulièrement fait part aux élus du Comité syndical de l'EP SCoT d'enjeux complémentaires au travers de six lettres entre le lancement de la procédure et son arrêt.

2.4. Un large dispositif de concertation et d'information en direction des habitants et de la société civile

La Loi SRU a renforcé la concertation dans la procédure d'élaboration du SCoT. Elle doit désormais se dérouler dès le début de l'élaboration du SCoT et jusqu'à l'arrêt du projet de SCoT.

Lors du lancement de la procédure de révision du schéma directeur, l'Etablissement Public du SCoT a décidé des modalités de concertation (délibération du Comité syndical du 7 octobre 2008) au travers de :

- la mise en place de documents largement diffusables d'information et de mise en débat sur la démarche SCoT,
- l'organisation de réunions publiques,
- la diffusion d'informations et de documents de mise au débat par voies de presse et médias, mais également par les supports (papier, internet ...) propres au Syndicat mixte, aux collectivités et acteurs de la région grenobloise.

Les objets annoncés de cette concertation ont été :

- de permettre une large information, sensibilisation et appropriation du projet par les acteurs de la région grenobloise,
- de permettre la mobilisation, la participation et le recueil d'avis pour aider à la prise de décisions,
- d'engager le débat avec les territoires voisins et les Parcs naturels régionaux,
- de mesurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens donnés par les élus au SCoT et les aspirations des habitants.

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

2.4.1. L'appui à la mobilisation associative

Afin d'associer sur le long terme les réseaux d'habitants, l'EP SCoT s'est appuyé sur l'implication d'une association regroupant des associations de quartier, appelée Les Associations des Habitants du Grand Grenoble : Liens et Ouvertures (LAHGGLO).

En lui apportant les moyens nécessaires, il lui a permis de mettre en réseau les Conseils de Développement de la région urbaine de Grenoble pour qu'ils contribuent à l'élaboration du SCoT et de mobiliser les associations locales autour des problématiques du SCoT.

De très nombreux rendez-vous d'information et de travail ont été menés sur l'ensemble du territoire du SCoT ; ils ont abouti :

- aux deux contributions (avril et octobre 2010) écrites portées par LAHGGLO et les Conseils de développement au PADD ;
- aux présentations lors des auditions menées en Comité syndical (Cf. ci-après) ;
- à la réflexion sur les conditions d'acceptabilité de l'intensité urbaine.

2.4.2. Les acteurs publics auditionnés par les élus du SCoT

Le 23 juin 2010, l'EP SCoT a organisé une première audition des acteurs para-publics, associatifs, fédérations du territoire intéressés par les questions liées à l'aménagement du territoire, le logement, les déplacements, l'agriculture, l'environnement..., afin qu'ils fassent part de leur avis sur les débats en cours et contribuent à l'élaboration du PADD. Nombre d'entre eux ont répondu à l'appel : Absise, Adabel, Adayg, ADTC, Avenir de l'Agriculture en Chartreuse, Chambre d'agriculture de l'Isère, Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble, Conseils de Développement, Frapna, LAHGGLO, Paysages de France, PNR de Chartreuse, Un Toit Pour Tous.

Ces acteurs ont défendu, devant les élus du Comité syndical, leur vision de l'avenir de la RUG.

Au-delà des contributions écrites de chacun de ces acteurs (dont également celles du Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs et de l'Union Nationale des Industries de Carrières et Matériaux de construction), une synthèse a été réalisée et diffusée largement par l'EP SCoT

Le 6 juin 2011, les élus du bureau syndical ont pu entendre l'avis de 8 associations (Absise, Un Toit Pour Tous, Réseau des Conseils de développement, LAHGGLO, ADTC, Adayg, Brin d'Grelinette, Paysages de France) sur les premiers éléments du Document d'Orientations et d'Objectifs.

2.4.3. Un cycle de réunions publiques sur les sept secteurs du territoire du SCoT

Alors que les élus du SCoT travaillaient sur les outils et règles de mise en œuvre, ce cycle de sept réunions au cours du printemps 2011 a permis de présenter aux habitants les principaux éléments de débat afin de les informer des problèmes et des atouts du territoire, de discuter des choix possibles, et susciter des avis et des propositions.

2.4.4. Les « controverses du SCoT » ou le SCoT en questions

L'EP SCoT a organisé **un cycle de 8 ateliers/débats** permettant d'approcher et de débattre avec des intervenants élus, universitaires, habitants et associatifs sur des sujets faisant l'actualité dans le SCoT : formes urbaines, villes lentes, centralité, périurbanisation, économie...

Les questions suivantes ont été débattues :

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

- Peut-on faire un SCoT inefficace ?
- Inorganisation du territoire économique
- Les énigmes intercommunales de la RUG
- Informes urbaines
- La règle suffit-elle à faire le territoire ?
- Le périurbain face au chrono aménagement
- Economie résidentielle versus économie productive : inverser le regard
- Intensités métropolitaines : entre densité et polycentrisme

2.4.5. Une large concertation, orchestrée à partir de nombreux supports

1. Les lettres d'informations « coté SCoT », publiées par l'EP SCoT.

2. Le « Dossier » consacré au bilan du Schéma directeur (publié en avril 2008) synthétise le résultat des séances de travail menées en Comité syndical, les contributions des personnes publiques associées ; des communautés d'agglomération, des Pays et des communautés de communes de la région grenobloise, et les expertises techniques de l'AURG en repérant les enjeux et pistes de travail pour le SCoT.

3. Le film : *vers quel SCoT ?* Qui s'articule autour de 3 temps : des éléments de diagnostic sur le territoire ; la parole des élus à travers leur retour sur les communautés d'acteurs ; les conditions nécessaires pour réussir le SCoT.

4. Les deux documents de mise en débat diffusés à l'ensemble des 6 000 élus de la région grenobloise et à l'ensemble des acteurs et partenaires de l'EP SCoT (élaborés par le maître d'œuvre du SCoT, l'AURG) pour que chacun puisse s'approprier la stratégie globale du SCoT et pour aider à préparer le PADD :

- **Novembre 2009 : « document de travail à débattre et amender pour construire progressivement les contenus du futur SCoT ».**

Ce document a fait le point sur l'analyse du contexte général de la région grenobloise, et l'identification des principales difficultés et leviers pour agir dans le cadre du SCoT. Il a proposé une définition de la stratégie de développement durable du territoire, identifié les conditions et moyens nécessaires pour agir, et proposé des pistes pour traduire cette stratégie sous la forme de prescriptions.

- **Mai 2010 : « 100 mesures pour un développement durable ».**

Ce document avait pour but d'alimenter la réflexion et le débat sur les orientations et les prescriptions du point de vue de l'environnement et des enjeux socio-économiques. Il s'est appuyé sur les travaux menés en Comité syndical de l'EP SCoT, sur les apports du Comité de pilotage de l'évaluation environnementale et des Ateliers environnement du SCoT.

Il a présenté les éléments saillants du diagnostic environnemental et fait ressortir l'analyse des blocages, des principaux problèmes et enjeux de planification associés. En lien avec ces enjeux, 100 mesures ont été proposées pour améliorer la prise en compte de l'environnement, engager une démarche environnementale offensive et réduire les incidences environnementales négatives.

5. Les suppléments du Dauphiné Libéré portant sur les enjeux du SCoT.

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

6. Le site internet de l'EP SCoT, construit autour de 6 rubriques : le territoire, le SCoT de la Région Grenobloise, le SCoT en chantier, le schéma Directeur 2000-2010, l'EP SCoT, la communauté de l'Eau. Le site présente aussi les actualités et donne la possibilité de participer au débat public et de télécharger les documents et publications produits tout au long de la démarche. **A partir d'octobre 2009, l'EP SCoT a en effet répondu, sur son forum, à toutes les questions relatives au SCoT.**

2.6. Un important travail conduit avec les territoires limitrophes (inter-SCoT et PNR)

Plusieurs territoires limitrophes de la région grenobloise sont couverts par des Schémas de cohérence territoriale approuvés ou en cours d'élaboration (SCoT Métropole-Savoie approuvé en 2005, SCoT Rovaltain-Drôme-Ardèche récemment lancé, inter-SCoT / PNR). Les acteurs de ces démarches ont été impliqués dans la réflexion.

3. UNE FORTE IMPLICATION DES ELUS DE LA REGION GRENOBLOISE A TOUTES LES ETAPES

Fin 2008 et 2009 ont été consacrées au partage du diagnostic et à la recherche des moyens de mise en œuvre afin de préparer la phase de travail sur le DOO en amont.

2010 a vu les élus du Comité syndical de l'EP SCoT se concentrer sur les orientations générales à donner au territoire à travers leur Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) porté au débat en juillet puis en décembre.

2011 a été consacrée à l'élaboration du DOO.

3.1. Du bilan du Schéma Directeur de 2000 à l'élaboration du PADD, que d'évolutions...

→ Une démarche riche de l'expérience passée mais aussi contrainte par un contexte en forte évolution

Avant de se consacrer à l'élaboration du futur Schéma de cohérence territoriale, les élus ont d'abord pointé les difficultés auxquelles le précédent outil de planification élaboré à l'échelle de la région grenobloise (Schéma directeur de 2000) les avait confrontés.

Ce bilan a principalement permis aux élus de se prononcer sur les grands principes d'aménagement du territoire qu'ils partageaient et de souligner le manque de moyens et d'outils pour la mise en œuvre concrète des projets d'aménagement.

Ces questions relatives à la mise en œuvre, pointées en amont de la démarche, se posaient avec d'autant plus d'acuité que **le contexte ne cessait d'évoluer depuis 2000, présentant autant de défis à relever pour les décideurs de la région grenobloise :**

- **L'extension substantielle du périmètre du SCoT** (passant de 157 à 273 communes) sur des secteurs à dominante rurale et montagnarde, mais aussi sur des territoires tournés vers les villes limitrophes, l'a enrichi d'une grande diversité d'identités et de dynamiques de développement mais aussi de nouveaux questionnements et enjeux.
- **Les évolutions législatives ont donné aux SCoT de nouveaux outils mais aussi de nouvelles responsabilités** en lien avec la loi de 2010 « engagement national pour l'environnement ».

→ Une démarche rassembleuse autour des enjeux environnementaux

Les apports du bilan du Schéma directeur et le contexte législatif ont amené les élus de l'EP SCoT à se prononcer en faveur :

- **D'une démarche mettant en avant, dès le lancement, la tenue de débats et de concertation sur les objectifs, la stratégie du SCoT et les moyens de mise en œuvre**

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

• D'une démarche intégrée d'évaluation environnementale afin :

- de prendre en compte les questions environnementales le plus en amont possible du projet,
- d'enrichir le projet et notamment le PADD et le DOO des enjeux environnementaux,
- de se donner les moyens d'évaluer les incidences notables prévisibles du projet sur l'environnement,
- de se projeter dans le suivi des résultats de l'application du SCoT en matière d'environnement.

L'enjeu était de dépasser la stricte « prise en compte de l'environnement » en positionnant le SCoT de manière offensive sur l'environnement en conciliant enjeux environnementaux et développement du territoire. Il était aussi et surtout d'éclairer les autorités publiques tout au long du processus de décision et d'informer la population.

→ Une démarche de concertation large et structurée

Les travaux des élus de l'EP SCoT et du Comité de pilotage de l'évaluation environnementale (Comité décrit dans l'introduction de l'état initial de l'environnement) **sur le diagnostic et le PADD** se sont appuyés sur :

1. De nombreuses réunions du Comité syndical, le plus souvent sous la forme de séminaires de travail ouverts avec l'invitation des personnes publiques associées (comme le Conseil général, le Conseil régional...). D'abord mensuelles et consacrées à faire partager aux élus les grands éléments de constats, de diagnostic (grands phénomènes de la région grenobloise : étalement urbain, périurbanisation, ségrégation socio-spatiale...) puis de stratégie générale, ces séances se sont multipliées et se sont spécialisées autour des thématiques (environnement, économie, déplacement, gaz à effet de serre...).

2. Six communautés d'acteurs portées par des élus et réunissant un public très diversifié, ont porté sur les sujets suivants :

- Economie, solidarité, concurrence
- Habitat, densité, polarité
- Périurbanisation, périphéries
- Déplacement, vitesse
- Commerce urbain, proximité
- Espaces naturels et agricoles, paysages ;

3. Dix ateliers environnement et un atelier agricole animés par l'AURG (en lien avec la Chambre d'agriculture et l'ADAYG pour l'agriculture) ont réuni 200 acteurs : experts et professionnels publics et privés, associatifs, services de l'Etat, chercheurs... (Cf. détails sur ces ateliers au sein de l'introduction de la partie consacrée à l'état initial de l'environnement).

4. Le groupe projet SCoT réunissant, à l'initiative de l'EP SCoT et avec une animation assurée par l'AURG, les correspondants techniques des intercommunalités membres de l'EP SCoT, les correspondants techniques de la DDT de l'Isère, du Conseil général et du Conseil régional ont permis de préparer les séances du Comité syndical de l'EP SCoT et de faire avancer la réflexion ;

5. Deux documents (« support au débat des territoires afin de poursuivre les réflexions, dégager des accords et élaborer les projets » et « 100 mesures pour un développement durable ») **ont été diffusés aux élus des 273 communes par l'EP SCoT.**

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

3.2. L'élaboration du DOO : un processus de travail itératif avec les élus

L'établissement des « règles communes » qui figurent dans le DOO a mobilisé toutes les attentions à partir du second semestre 2010.

Pour appuyer les élus du Comité syndical dans leurs décisions, l'AURG a co-animé avec l'EP SCoT **un processus de travail progressif**. Chaque grand domaine d'actions du SCoT (habitat, déplacement, économie, commerce, biodiversité...) a été examiné en Comité syndical sur la base de travaux préparatoires menés avec les intercommunalités ; ils ont été enrichis par les remontées de la tournée des territoires et par les ateliers de travail conduits avec la Direction départementale des territoires de l'Isère et avec de multiples acteurs.

L'EP SCoT et l'AURG ont notamment organisé une vaste tournée des territoires pour aller à la rencontre de chaque commune et de chaque intercommunalité, entre novembre 2010 et juin 2011. Cette tournée leur a permis de rencontrer l'ensemble des maires et équipes municipales des 273 communes. A partir des orientations du PADD du SCoT et des pistes de DOO (en cours de construction), ce travail collaboratif avait pour but de traduire concrètement à l'échelle locale les notions de polarisation, de réduction de la consommation de l'espace, de protection de la trame verte et bleue, d'intensification urbaine, d'articulation urbanisme – transport, etc.

Cette tournée a permis à la fois de faire remonter les questions, éléments de contradictions et difficultés, mais aussi de faciliter l'appropriation des enjeux du SCoT par les élus en leur donnant des pistes de mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme. La confrontation à la réalité des territoires et projets locaux a permis à l'AURG de vérifier la faisabilité de l'application des « règles » du SCoT et de préciser les cartes prescriptives, et plus particulièrement les cartes : trame verte et bleue, préservation des espaces (intégrant l'identification des espaces potentiellement urbanisables), hiérarchie espaces urbains centraux, principaux espaces économiques.

Dans le détail, les échanges ont porté sur les enjeux :

- De préservation de la biodiversité, de protection des milieux naturels et des zones humides pour préfigurer la carte de la trame verte et bleue.
- De valorisation des atouts paysagers avec la vérification des cartes de paysage.
- De réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels pour préfigurer la carte de préservation des espaces naturels et agricoles.

Un travail considérable a notamment été mené par les élus afin de redéfinir les « enveloppes urbaines » du Schéma directeur dans une logique d'économie d'espace pour aboutir à une délimitation d'espaces potentiellement urbanisables et des limites stratégiques devant faciliter la mise en œuvre des dispositions du SCoT en termes de limitation de l'étalement urbain et de périurbanisation.

Les élus ont travaillé à cette réduction des espaces potentiellement urbanisables en retirant de manière prioritaire les zones humides, les espaces à enjeu de biodiversité, agricoles, forestiers, et/ou paysagers.

- D'optimisation des espaces urbains : la logique des objectifs de production de logement et de leur répartition ont été débattus, ainsi que les principes de localisation prioritaire de la croissance urbaine et de l'habitat.
- De localisation des espaces du développement économique et d'implantations commerciales.
- De déplacements : les questions relatives aux infrastructures routières et celles relatives aux modalités de renforcement des modes doux ont été abordées, ainsi que les transports collectifs (gares et lignes structurantes).

INTRODUCTION GÉNÉRALE - LE SCoT ET SES ACTEURS

- D'activités touristiques structurantes, à la fois les activités de loisirs et les potentiels projets d'Unités Touristiques Nouvelles.

3.4. Le SCoT RUG au rang des 11 SCoT exemplaires en France dits « SCoT Grenelle de l'Environnement » : une exigence forte

Le SCoT de la région grenobloise fait partie des 11 SCoT exemplaires (sur 380, en cours ou approuvés), désignés « SCoT du Grenelle de l'Environnement » par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM).

La désignation des SCoT du « Grenelle de l'Environnement » est une initiative du MEEDDM. Son objectif est de constituer un réseau d'expérience entre des SCoT faisant écho aux orientations que doivent porter les politiques d'aménagement du territoire.

Dans le cas de la Région Grenobloise, il s'agit de contenir l'étalement urbain et de favoriser la proximité par la définition de limites entre les espaces urbains et naturels, par la reconquête d'un bâti de qualité dans les espaces urbains, par la régulation des flux routiers et par la fiabilisation des temps de transport.

Le qualificatif de « SCoT Grenelle » requiert une exigence de qualité : l'objectif d'une part de définir des orientations et prescriptions innovantes, et d'autre part de travailler sur leur mise en œuvre effective par les territoires. De ce fait, **une douzaine de communes pilotes** ont été retenues dans le périmètre du SCoT pour participer à cette expérimentation.

Les recommandations issues de ces travaux permettront ensuite d'accompagner d'autres SCoT dans leur appropriation des thèmes et des objectifs du Grenelle de l'Environnement.