

COMITE SYNDICAL DU 16 JUIN 2016

NOTE DE TRAVAIL

SUITES DU SEMINAIRE SCOT ET METROPOLISATION DU 31 MARS 2016

Le séminaire «SCoT et métropolisation» du 31 mars a fait l'objet d'un relevé des débats diffusé lors du dernier bureau et ensuite sur le site internet de l'EP-SCoT.

L'écho que cette initiative a reçu peut s'entendre compte tenu du contexte des travaux avec en particulier :

- suite des décisions de la CDCI de l'Isère
- interrogations sur les missions de l'EP-SCoT, ses orientations, son périmètre dans la foulée des comités syndicaux de 2014 et 2015
- questionnement sur les coopérations entre territoires de la région grenobloise (pôle métropolitain, syndicat mixte SRU)

Ces travaux, avec un accent mis sur le périmètre d'action et les modalités de coopération entre territoires, doivent s'entendre en complément des réflexions menées par notre comité syndical lors de ses séminaires sur la mise en œuvre du SCoT.

Quelle analyse du point de vue du SCoT peut en être faite ?

- Le SCoT n'est pas l'affaire du seul EP-SCoT et met en mouvement l'ensemble des collectivités et leurs outils.

Le SCoT n'est pas la «propriété» ou l'enjeu d'une seule institution et de ses élus mais bien l'engagement des acteurs d'un territoire dans des dispositifs politiques et techniques débattus et validés.

A ce titre il n'est pas illégitime que l'EP-SCoT contribue aux côtés des territoires à la conduite de ce débat et repère les initiatives qu'il peut prendre pour inciter à des avancées dont la mise en œuvre du SCoT a besoin.

- L'approbation du SCoT de la région de Grenoble est l'aboutissement de plusieurs années de travaux.

En ce sens la région grenobloise peut se prévaloir d'acquis indéniables sur ces questions après avoir traversé, avec des résultats tangibles, des débats multiples sur des sujets sensibles : périmètre, adhésions de nouvelles intercommunalités, maîtrise de l'étalement urbain, de l'urbanisme commercial, des objectifs de production de logements etc...

Ces débats n'ont pas pris fin parce que le SCoT a été approuvé : l'évaluation de la mise en œuvre du SCoT ne manque pas de souligner la distance entre les orientations parfois exigeantes du SCoT et le constat des difficultés à décliner ses orientations : équilibre urbain-

périurbain-rural, objectifs de production de logements, équilibre emplois-logements, dimensionnement des espaces urbanisables, règles de densité, amélioration de l'occupation des espaces économiques, cohérence des types d'offres et des choix d'implantation commerciale, périmètre du SCoT...

Ces difficultés (prévisibles) ne doivent pas nous faire conclure hâtivement soit à l'intérêt de faire sortir son territoire du SCoT pour le préserver, soit de réviser le SCoT pour remettre en cause ses fondements au profit d'une approche moins volontaire et donc clairement condamnée à l'impuissance.

Les suites à donner à nos travaux doivent nous aider à construire des réponses crédibles à cette question :

Rappelons que le SCoT a fixé des enjeux prioritaires :

Équilibrer les territoires : agir pour que les **secteurs de proximité** d'un grand bassin d'habitat et d'emplois (ici la RUG) disposent des équipements, commerces, services et activités leur permettant de répondre localement à la majeure partie des **besoins quotidiens** de leurs populations (réduire les longueurs des déplacements et leurs conséquences).

Économiser l'espace : construire en priorité dans les espaces déjà urbanisés et en particulier dans les espaces centraux des communes les mieux équipés et desservis.

Les élus ont défini dans le SCoT les priorités de l'action publique (des objectifs, parfois chiffrés) pour y répondre :

Pour équilibrer les territoires :

Habitat : Accroître la construction de l'**habitat** dans la Métro et les pôles principaux (bien pourvus en emplois et services) et la moduler en proportion dans les autres territoires sans nuire à leur capacité de développement

Économie : Accroître (en l'orientant) l'implantation des **activités économiques** dans les territoires périphériques (généralement très déficitaires).

Déplacements : **améliorer l'offre alternative à la voiture y compris le co-voiturage** et, pour inciter à la proximité et au rééquilibrage (réduire les dépendances et lutter contre les embouteillages), rendre fiable les temps de déplacements en voiture par une action de régulation par les vitesses et l'aménagement des voies.

Pour économiser l'espace :

Densifier / Qualifier les **centres urbains** : y implanter en priorité les nouveaux logements, commerces, services

Les principales difficultés pour aboutir :

La plupart des projets d'habitat, commerces, services... sont aujourd'hui réalisés **à l'initiative d'acteurs** qui connaissent peu le cadre d'intervention posé par les élus et déploient des projets répondant parfois mal aux orientations posées par les territoires.

Des exemples significatifs sont trouvés :

en matière d'implantation commerciale à moindre coût en espaces économiques moins

chers et accessibles

avec des concepts de centres commerciaux répondant à des objectifs d'investissement incompatibles avec le choix des élus pour des commerces ouverts sur la ville et les quartiers

en matière d'urbanisation sous la forme de lotissements en excroissance des bourgs peu reliés au centre de vie ...

Dans ces cas les élus ne peuvent guère proposer une alternative crédible surtout quand leurs aménageurs font valoir la force de frappe financière que représentent ces investisseurs.

Dans ce contexte la collectivité ne peut qu'accompagner le projet pensant le corriger à la marge et sollicitant (lorsque le cas d'incompatibilité avec le SCoT est manifeste) une révision du SCoT.

Tous ces acteurs **ne disposent pas des outils** et des moyens qui leur permettraient de répondre aux objectifs du SCoT (souvent à rebours de leurs pratiques habituelles, de leurs intérêts immédiats et qui dépassent aussi leurs capacités à dégager le foncier qui serait nécessaire, à un prix adapté, dans les centres urbains).

Ø Il faut donc que **la collectivité publique puisse s'impliquer plus fortement** et utiliser l'ensemble de ses outils, pour initier les projets nécessaires (en priorité dans les centres urbains).

Ø Mais, malgré l'adoption des objectifs ambitieux d'un SCoT, chaque collectivité cherche (si elle le peut) à **préserver la plus grande autonomie possible** dans ses choix les plus stratégiques pour elle-même (contenus des PLU et autorisations de construire) et à pouvoir ainsi donner au maximum la priorité aux demandes émanant de, ou concernant, son propre territoire.

Ø Aussi, la plupart des projets autorisés **ne sont pas connus** à l'avance par les autres territoires.

Ceci constitue une source potentielle de **défiance** qui freine certainement les choix les plus vertueux ou volontaristes (personne ne voudrait être le seul à faire des efforts et à se «limiter», alors que d'autres pourraient éventuellement ne pas le faire).

Ø Cette difficulté d'implication des collectivités locales s'explique également par une **insuffisance assez générale de moyens d'ingénierie adaptés** (permettant à chacun d'y voir clair, de s'engager en toute connaissance de cause, de disposer d'une capacité de maîtrise des projets et de leurs conséquences, notamment financières, d'assurer une concertation avec les riverains qui améliore leur intégration urbaine et leur acceptabilité...).

On est donc, à priori, face à deux problèmes, en grande partie liés :

Ø **Un problème politique :** Pouvoir **sortir de l'isolement**, échanger, **élaborer et décider ensemble** de la majeure partie des politiques d'urbanisme et des projets qui, de fait, impactent tous les territoires.

Ø **Un problème technique :** Pouvoir **disposer des moyens** nécessaires à ces débats et à **cette élaboration plus collective** des politiques et des projets de chacun.

PROPOSITIONS

Pour créer les conditions d'une plus grande cohérence et capacité d'implication des collectivités, et les aider, si nécessaire, à initier les projets répondant aux objectifs qu'elles ont arrêtés dans le SCoT, il faudrait **conjointement** :

1) Un SCoT qui contribue à animer le débat politique de travail en commun

Ø **Cet objectif concerne l'ensemble des acteurs du SCoT** (EP-SCoT - Intercommunalités - Etat / Région / Département – et les chambres consulaires, les territoires voisins, les associations représentant la société civile, les représentants des principaux acteurs économiques et de l'aménagement ...).

Ø **Il concerne également tous les thèmes de l'aménagement** (et tout particulièrement : l'habitat, l'économie, le commerce et les déplacements).

Ø **L'objectif est que chaque territoire donne à voir et accepte de débattre avec les autres, de ses politiques publiques parce que ses choix ont des impacts sur les territoires voisins.**

En particulier l'articulation avec la Métropole Lyonnaise et le Sillon alpin appelle des initiatives.

Ø **Modalités :**

Un séminaire tirant les conclusions des travaux du 31 mars ? :

Les travaux portant sur l'avenir des SCoT menés pour le compte de la fédération nationale des SCoT évoqués lors du séminaire de Brézins pourraient faire l'objet d'une reprise pour la RUG à la suite de leur restitution lors des journées nationales des SCoT.

Ils sont en effet un appel à réfléchir sur le statut des SCoT, leur impact sur l'organisation et le fonctionnement des territoires, les conditions de réussite.

*De plus un journal du type «34 questions» pourrait apporter des éléments de débat à partir des **travaux des commissions**, des rendus du **séminaire du 31 mars**, des **travaux d'évaluation**.*

Des commissions aux conférences métropolitaines ? :

- *Dans cet esprit, le Comité Syndical a déjà engagé la mise en place de commissions (avec tous les territoires de la RUG et les acteurs concernés) ce qui correspond très précisément à cet objectif général de cohérence et de plus grande maîtrise et implication des collectivités.*
- *Cependant ces commissions souffrent :*
 - *d'une insuffisante implication des élus*
 - *d'une imbrication de questions « techniques » (peu attractives et pourtant à traiter pour réussir la mise en oeuvre du SCoT) et de questionnement «politiques»*
 - *d'une absence d'autres acteurs du territoire (organisations professionnelles, associations, collectifs, etc ...)*

Il faudra donc s'interroger sur les modalités de poursuite des travaux des commissions.

- le comité syndical pourrait décider, avec les mêmes ambitions, (à côté des commissions à géométrie réduite centrées sur les questions techniques de mise en oeuvre des orientations du SCoT ?) de mettre en place des **conférences « métropolitaines »** pilotées par chaque élu référent des commissions suivant des « formats » et des modalités adaptés à chacune de ces approches impliquant de multiples acteurs (EPCI, Région, Département et leurs outils – AEPI, CAUE, réseaux consulaires, associatifs, etc...) périodicité moins fréquente, participants plus nombreux et divers, sujets plus centrés sur les choix de politique publique à l'échelle de la région grenobloise, avec des intervenants extérieurs...

Dans «conférence métropolitaine» il faut entendre la prise en compte du phénomène de métropolisation qui est à l'oeuvre bien au delà du périmètre de Grenoble Alpes Métropole.

Le terme «conférence métropolitaine » serait à revisiter s'il est compris comme une initiative émanant et ne traitant que de la Métropole actuelle (Grenoble Alpes Métropole) voire pour anticiper les évolutions de son périmètre...

Exemple de thèmes à traiter en conférence métropolitaine :

Economie : les atouts et faiblesses, poursuite des analyses de Magalie Talandier, coopération – concurrence entre territoires ?, sur quels projets ?, les liens avec Lyon et le sillon alpin,

Habitat-urbanisme : la production de logements, la densité: le SCoT est il dogmatique ?

Déplacements : schéma logistique, réseau co-voiturage et aménagement des infras, fiabilité des déplacements VP et gestion par les vitesses et l'aménagement des voies,

Environnement : risques et choix d'aménagement, agriculture urbaine et péri urbaine...

Evaluation : la mesure des écarts entre les orientations SCOT et la réalité, les mesures correctives ...

Commerces : projet d'investisseur et vision d'élus : des points de vue conciliables ?

Ø Conditions de réussite :

- **Participation effective de toutes les collectivités** (élus et techniciens concernés), volonté de **transparence, respect des objectifs du SCoT, partage des responsabilités** ...
- Acceptation par les Intercommunalités et les communes de **concevoir la RUG comme un périmètre essentiel** pour élaborer leurs propres politiques et gérer les projets qui concernent leurs territoires.
- **L'EP-SCoT** doit donc **mobiliser des moyens**, au-delà de ceux nécessaires à ses fonctionnements institutionnels (vie de ses instances, modalités de production et de suivi du SCoT, avis sur la compatibilité des CDAC, PLU...) pour **permettre les débats politiques nécessaires à ce décloisonnement territorial et à sa mise en actes**.
La perspective régionale de mise en place des SRADDET pourrait être l'opportunité d'une meilleure articulation avec la région Auvergne Rhône Alpes autour de ces questions.

2) Contribuer à créer un outil politique portant des projets communs à l'échelle de la RUG

Les pistes ouvertes par les commissions du SCoT et les conférences métropolitaines appelleront au cas par cas des réponses opérationnelles se traduisant par la mise en place de projets.

Encore faut il que les territoires soient en capacité de mobiliser des outils leur permettant de mener ces projets.

Après l'expérience de l'association « sillon alpin » et du syndicat mixte VEGA Metro-CAPV les élus se sont interrogés sur la nature des outils porteurs de projets d'intérêt « métropolitain ».

Le consensus acquis autour d'un syndicat mixte SRU en matière de transports a pu être trouvé et il se cherche pour traiter d'autres thèmes (économie, agriculture péri urbaine, risques etc...)

La capacité du territoire à se doter d'un outil souple est cependant une donnée important.

L'EP-SCoT ne peut rester à l'écart de ces réflexions ne serait ce qu'à cause de l'importance de cet outil pour la réussite de ses orientations et par sa capacité à offrir ponctuellement une réponse en terme d'organisation en tant que syndicat mixte à la carte évitant de créer un nouvel outil.

3) Compléter à l'échelle de la RUG l'offre d'ingénierie

En ce domaine la convention portant sur la plateforme d'ingénierie mutualisée sous l'égide du département de l'Isère et des EPCI a marqué un premier pas.

Il conviendra d'en évaluer la pertinence au regard des objectifs posés par le SCoT et des besoins repérés plus haut.

L'objectif est d'aboutir à une offre d'ingénierie structurée et organisée en un ensemble cohérent, voire par mutualisation des EPCI, à disposition des territoires et des acteurs, qui soit à la fois mandatée par l'ensemble des collectivités publiques, pour lui demander d'aider chaque territoire et chaque acteur à répondre aux objectifs du SCoT.

Ses principales missions :

- **Observation et évaluation des évolutions / prospective / communication des analyses**
- **Elaboration des documents d'urbanisme et de planification (PLU, S de S, PLH, PDU...)**
- **Assistance de proximité auprès des collectivités, pour les aider à initier les projets nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elles ont définis dans le SCoT.**

Dans ce dispositif l'AURG a une place spécifique liée à son histoire et à ses statuts qui en font plus qu'un simple outil de prestations de services pour répondre aux nombreux et légitimes besoins des collectivités locales mais l'opérateur de la mise en œuvre du SCoT : en ce sens le lien périmètre du SCoT et périmètre d'action de l'AURG pourrait être revisité dans le contexte actuel.