

SYNTHESE DE L'AVIS DE L'EPSCOT SUR LE PROJET DE PLUI ARRETE DE GRENOBLE-ALPES METROPOLE

PREAMBULE

Le projet de PLUi de Grenoble-Alpes Métropole a été arrêté par délibération du Conseil Métropolitain le 28 septembre 2018.

Il a été envoyé pour avis au Président du SCoT, le 23 octobre 2018.

Conformément à l'article R153-4 du Code de l'Urbanisme, le Président du SCoT disposait d'un délai de 3 mois pour rendre son avis et formuler des remarques sur le projet de PLUi.

Le projet du PLUi a été présenté par Bruno Magnier, Directeur du service Urbanisme et Planification au Bureau Syndical du 15 janvier 2019.

→ L'avis de l'EP SCOT validé par le Bureau Syndical a été remis à Grenoble-Alpes Métropole le 22 février 2018.

RAPPEL DES ENJEUX PRIORITAIRES DU SCOT POUR LE PLUI DE GAM

Le PLUi métropolitain doit participer pleinement à la mise en œuvre des objectifs et orientations du SCoT à travers son PADD et sa traduction réglementaire.

Il doit être compatible avec l'ensemble des orientations et objectifs du DOO du SCoT dont notamment :

- La préservation et la valorisation des ressources naturelles et paysagère, de la trame verte et bleue et des conditions du développement de l'activité agricole et sylvicole
- L'amélioration des qualités du cadre de vie en intégrant les exigences environnementales paysagères, de sécurité et de santé dans l'aménagement du territoire
- Le confortement de l'attractivité métropolitaine dans le respect des enjeux du développement durable
- Le rééquilibrage des territoires pour lutter contre la périurbanisation et l'éloignement des fonctions
- L'intensification de l'aménagement des espaces et le renforcement de la mixité urbaine

Pour rappel, la Métropole de Grenoble-Alpes Métropole est née de plusieurs territoires qui ont fait l'objet d'approches différentes dans le SCoT :

- des dispositions ont été inscrites dans le document de 2012 pour les territoires des anciennes Communauté d'Agglomération de Grenoble-Alpes Métropole et la Communauté de Communes du Sud Grenoblois et une commune du Balcon Sud de la Chartreuse. Le SCoT identifiait deux secteurs de proximité différents avec leurs particularités et leurs propres objectifs : les secteurs « Agglomération » et « Sud grenoblois »,

- en 2018, le SCoT a été modifié et a intégré les quatre dernières communes de l'ancienne Communauté de Communes des balcons de Chartreuse.

Le PLUi devait donc relever le défi du respect d'orientations fines et différenciées prévues dans le SCoT et la construction d'un projet communautaire cohérent et équilibré. L'analyse montre que cet exercice a été maîtrisé, le document propose bien une vision répondant aux deux contraintes. Il respecte la cohérence territoriale préconisée par le SCoT.

Conformément au principe de la hiérarchie des normes juridiques, les choix opérés par le projet de PLUi doivent être compatibles avec les orientations du SCoT : ils ne doivent pas leur être contradictoires.

A ce sujet, il convient de rappeler le Conseil d'Etat et son arrêt du 18 décembre 2017, n° 395216, dans lequel il fixe la méthode pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un SCoT et précise qu' « *il appartient au juge administratif de **rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.*** »

LA COMPATIBILITE DU PROJET DE PLUI AVEC LES ORIENTATIONS DU SCOT

Dans ses grandes orientations, les projets portés par la métropole dans son PLUi participent pleinement à la mise en œuvre des objectifs d'aménagement et de développement durables du territoire engagés sur l'ensemble de la grande région grenobloise et convergent avec les orientations données par le SCoT.

Au vu des éléments analysés, l'EP SCoT a apporté un avis favorable sans réserve au projet de PLUi.

Il souligne :

- l'ambition du document permettant d'offrir une vision cohérente du développement à l'échelle de la Métropole,
- l'importance du travail effectué dans le PLUi pour accélérer la mise en œuvre des objectifs du SCoT et plus particulièrement sur des thématiques insuffisamment traitées habituellement dans les documents d'urbanisme tels que le paysage dans toutes ses composantes, la protection de la population aux nuisances, la gestion des risques et le développement de la résilience et enfin l'amélioration de l'offre commerciale.

Si un travail d'expert et des échanges pour explication avec les services de la Métropole a permis de vérifier point par point la compatibilité du PLUi, plusieurs compléments dans les justifications du rapport de présentation ont été souhaités pour mieux relier les choix et options prises aux règles normatives du SCoT. Ces compléments, repris en annexe, portent sur :

- La maîtrise et la modération de la consommation foncière
- La protection des espaces agricoles et naturels
- La préservation des ressources naturelles et paysagères
- La maîtrise de l'étalement urbain
- L'intensification des espaces urbains mixtes

ANNEXE

La maîtrise et la modération de la consommation foncière

a. La consommation d'espaces urbains mixtes

En tenant compte des différents objectifs chiffrés de diversification des formes d'habitat, de réduction de consommation de foncier par type d'habitat, le SCoT prévoit que la surface maximale de foncier libre et densifiable à inscrire dans le PLUi métropolitain en zones urbaines mixtes « U » et en zones à urbaniser « AU » ne dépasse pas 1 750 ha pour 12 prochaines années.

Le projet de PLUi fait état d'un potentiel de foncier libre et densifiable identifié dans les zones urbaines mixtes et dans les zones à urbaniser du PLUi de seulement 670 ha.

Ce qui est compatible avec le SCoT.

L'analyse du gisement foncier proposé par le PLUi s'effectue selon l'armature urbaine définie dans le PLUi. Elle propose des niveaux de polarités qui ne reprennent pas exactement les différentes catégories de pôles du SCoT mais cette classification décline les principes de l'armature urbaine proposée par le SCoT.

En étudiant le gisement foncier du PLUi selon les polarités définies dans le SCoT, l'EP SCOT constate que les objectifs de modération de la consommation d'espace proposés par le SCoT sont respectés :

- Pour les communes avec des objectifs de production de logements maximum : les communes du secteur « Sud grenoblois » à l'exception du pôle principal Vizille
- Au niveau de l'ensemble des pôles secondaires et locaux des secteurs « Agglomération grenobloise » et « Sud Grenoblois » dont le développement doit être limité.

→ Afin de faciliter l'analyse de la consommation d'espace, des justifications complémentaires pourraient être apportées dans le rapport de présentation du PLUi permettant de mettre en avant les gisements fonciers par niveaux de pôles du SCoT.

b. La consommation et l'intensification d'espaces économiques

Pour contribuer au rééquilibrage des territoires, une répartition de la surface maximale d'espaces économiques prévue à l'horizon 2030 est définie par secteur dans le SCoT.

Pour le territoire métropolitain, cette surface s'élève à 200 ha avec 150 ha pour le territoire « Agglomération Grenobloise » et 50 ha pour celui du « Sud Grenoblois ». Cette offre foncière est globale et concerne à la fois les espaces d'enjeu stratégique et les espaces d'enjeu local.

Le SCoT précise également qu'il appartient à chaque secteur de répartir cette offre maximale par commune, à travers un document approprié (comme par exemple : un schéma de développement économique spécifique ou un Schéma de Secteur...).

Le diagnostic territorial met en évidence 139 ha de foncier libre et mobilisable dans les zones économiques existantes dont 51 ha sous fortes contraintes de constructibilité.

Dans le tome 4 expliquant les choix retenus dans le PLUi, il est annoncé une ambition d'urbaniser seulement 72 ha pour les 12 prochaines années.

Au regard de leur répartition sur le territoire métropolitain, les sites de projet d'espaces économiques conduisent à assurer une gestion coordonnée et mutualisée des espaces économiques.

L'enveloppe de foncier libre et mobilisable affichée dans le PLUi étant inférieure à celle du SCoT, le dimensionnement des zones économiques du PLUi est compatible avec les objectifs et orientations du SCoT.

→ Une présentation plus détaillée de l'offre maximale par commune du foncier libre et mobilisable (foncier existant et programmé) en matière de développement économique est souhaitée. Elle permettra de préciser la répartition effectuée par le PLUi.

La protection des espaces agricoles et naturels

Au regard de leur rôle structurant en matière économique, sociale, paysagère, patrimoniale et écologique, il est proposé une protection des espaces agro-naturels dans le SCoT. Ainsi, en lien avec leur protection, il a été défini un véritable projet pour ces espaces qui vise notamment à :

- préserver et favoriser le développement de l'agriculture et de la sylviculture ;
- préserver et restaurer les fonctionnalités écologiques des trames vertes et bleues afin de faciliter la circulation des espèces animales et végétales (réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, cours d'eau et leurs abords, zones humides).

Pour cela, le SCoT de la Grande Région de Grenoble délimite les espaces naturels et agricoles à protéger dans une perspective de long terme (cf. la carte pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers). Cette carte fait également apparaître l'enveloppe des « espaces potentiels de développement » et elle définit également des limites stratégiques que les documents d'urbanisme locaux doivent préciser et matérialiser. Ces limites stratégiques, qui une fois délimitées par les documents d'urbanisme locaux, deviennent pérennes (seule une révision du SCoT peut les faire évoluer). Enfin, Il est attendu un traitement des franges urbaines (espaces de contact entre les secteurs urbanisés et leur environnement rural et naturel) au regard du contexte géographique, des structures paysagères et du fonctionnement de l'activité agricole, et un travail sur la matérialisation des limites, sur la base d'éléments paysagers existants ou à créer.

Les objectifs de protection des espaces agricoles, naturels et forestiers inscrits dans le SCoT sont respectés.

Si l'on regarde les zones de développement de l'urbanisation du PLUi délimitées par le règlement graphique (zones « U » et « AU »), elles sont situées à l'intérieur des espaces potentiels de développement pour le long terme inscrits dans le SCoT.

→ Le repérage des limites stratégiques doit être précisé dans le rapport de présentation du PLUi afin de garantir leur pérennité dans le cadre d'évolutions futures du document.

La préservation des ressources naturelles et paysagères

Le SCoT identifie et caractérise également les espaces concernés par les enjeux relatifs à la préservation des paysages liés ; à la protection de la biodiversité (trame verte et bleue, continuités écologiques).

Ces espaces ne se sont pas tous forcément situés à l'intérieur des espaces naturels et agricoles identifiés par le SCoT et peuvent aussi concerner des espaces urbains. Le SCoT demande donc aux documents d'urbanisme locaux de préciser ces enjeux, de délimiter les espaces concernés et de les protéger par des zonages spécifiques.

Le projet de PLUi métropolitain affiche dans son PADD des objectifs de protection de la biodiversité à l'échelle du territoire métropolitain par la préservation de la biodiversité « ordinaire », la protection des espaces naturels remarquables et le renforcement de la place de la nature en milieu urbain.

Si les différents chapitres du rapport de présentation du PLUi mettent en avant la prise en compte de l'ensemble des réservoirs de biodiversité et corridors du SCoT, leur traduction réglementaire n'est pas claire et ne permet pas de vérifier les principes d'inconstructibilité et de perméabilité souhaitées par le SCoT sur certains espaces de biodiversité et corridors écologiques.

→ Un chapitre pourrait être introduit dans le rapport de présentation du PLUI pour préciser les choix.

La lutte contre l'étalement urbain et l'intensification des espaces urbains mixtes

a. La définition des espaces préférentiels de développement

Situés à l'intérieur des espaces potentiels de développement, les espaces préférentiels du développement doivent accueillir la plus grande partie du développement futur de l'habitat, ainsi que des commerces, services, équipements et activités économiques compatibles avec la proximité de l'habitat.

Le SCoT a délimité les espaces préférentiels du développement pour les « villes centres », « pôles principaux » et « pôles d'appui » et demande aux documents d'urbanisme locaux de définir ces derniers pour les communes « pôles secondaires » et « pôles locaux ».

Pour garantir une intensification urbaine dans les espaces préférentiels de développement, le SCoT précise en outre qu'une part significative de la production de logements soit réalisée dans ces secteurs avec :

- au moins aux deux tiers de l'offre globale pour la ville-centre, les communes du cœur d'agglomération les pôles principaux ;
- au moins à la moitié pour les pôles d'appui, secondaires et locaux.

Si le travail de définition des espaces préférentiels du développement a bien été réalisé dans le PLUI pour les pôles secondaires et locaux, des oublis pour les communes de Chartreuse sont à signaler.

Pour l'ensemble de ces communes, l'échelle retenue pour la cartographie de ces espaces ne permet pas une identification suffisamment précise des espaces potentiels de développement retenus par le PLUi. Les objectifs de production de logements attendus sur ces espaces prioritaires pour le développement sont également difficiles à vérifier.

→ Des justifications complémentaires pourraient être introduites dans le rapport de présentation du PLUI pour étoffer les choix du PLUi.

b. L'intensification des espaces urbains mixtes

Au sein des espaces préférentiels du développement et autour des arrêts de transport en commun les plus performants, des densités minimales à respecter par les documents d'urbanisme sont imposées par le SCoT pour les nouvelles opérations comportant une dominante d'habitat.

Le SCoT précise que les documents de planification peuvent adapter les périmètres définis afin de prendre notamment en compte les conditions locales d'accessibilité piétonne aux gares et aux arrêts de transports collectifs, les servitudes et enjeux relatifs à la prévention des risques naturels et

technologiques, les enjeux relatifs à la prévention de l'exposition des populations aux risques et nuisances, les enjeux relatifs à la préservation de la biodiversité, et les enjeux relatifs à la préservation des paysages.

Le travail sur l'intensification des espaces préférentiels de développement a bien été réalisé dans le PLUi selon les orientations du SCoT mais les justifications sont présentées de manière souvent trop générale et ne permettent pas de justifier suffisamment les choix locaux ayant conduit à adapter ces périmètres sur certains secteurs.

→ L'argumentaire de la Métropole pourrait être précisé dans le rapport de présentation du PLUI et notamment dans les livrets communaux.