

Syndicat mixte de la Boucle du Rhône

Evaluation du SCoT de la Boucle du Rhône en Dauphiné par rapport à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (GRENELLE II)

NOTE DE SYNTHÈSE

Mai 2012



Europole de l'Arbois
13857 Aix en Provence cedex 3
Tél : 04 42 12 53 31 – Fax : 04 42 12 53 25
ecovia@ecovia.fr



17 rue des Prés Bas
63000 - CLERMONT-FD
Tél 04 73 35 33 48
gilles.herbach@opera-consultants.org

PREAMBULE – RAPPEL DES CONDITIONS DE L’EVALUATION « GRENELLE » DU SCoT - METHODOLOGIE

L’évaluation de la nécessité et des conditions de l’actualisation et de l’évolution du SCoT du territoire de la Boucle du Rhône en Dauphiné est rendue nécessaire par l’évolution réglementaire, et notamment :

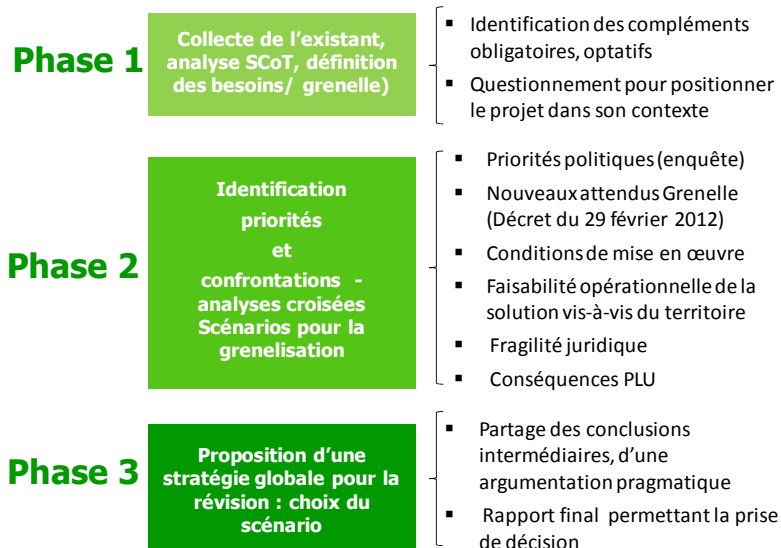
- ✓ Les lois Grenelle I et II, dite loi ENE dont le récent décret du 29 février 2012 précise les conditions de l’application,
- ✓ La loi pour la « Modernisation de l’économie » dite Loi LME,
- ✓ La loi d’Orientations agricoles, dite LOA.

L’approche de cette modification ou révision du SCoT de la Boucle du Rhône en Dauphiné – soit la définition du mode et de l’importance de l’actualisation ou évolution du SCoT – s’inscrit dans un double contexte chronologique précis :

- ✓ La date d’applicabilité de la Loi ENE au 1^{er} juillet 2013 (date limitée d’approbation des SCoT « en mode SRU ») ; les SCoT approuvés après cette date devront respecter les attendus du Grenelle.
- ✓ La tenue des futures élections municipales, probablement en mars 2014 si elles ne font pas l’objet d’un décalage.

Dans ce cadre, la méthodologie d’évaluation du SCoT de la Boucle du Rhône en Dauphiné a eu pour objectif de compléter et d’enrichir l’évaluation technique (partie 1 de la présente note de Synthèse) par l’identification des visions et priorités des élus (partie 2), et de déduire du rapprochement de ces 2 approches complémentaires la trame, les termes et conditions de l’évaluation à mener pour l’actualisation du SCoT.

La présente note a pour objet de proposer une synthèse des réflexions selon le plan de la démarche



I – ANALYSE TECHNIQUE : LES BESOINS DE LA GRENELLISATION

I.1. Rappel des attendus des Lois Grenelle, LME et/ou LOA

L'analyse des attendus des lois Grenelle, LME et LOA montre que 4 thèmes principaux devront faire l'objet de renforcements importants :

- ✓ L'Aménagement commercial, et la délimitation des espaces à vocation commerciale
- ✓ L'Occupation de l'espace, tant du point de vue de l'analyse des consommations des 10 dernières années (espaces naturels ou agricoles consommés pour l'habitat, les infrastructures, les zones d'activités ou commerciales, les grands équipements), que de l'engagement chiffré pour les 10 prochaines années en marquant une nette diminution par rapport à la tendance,
- ✓ Les mobilités et transports, et notamment la cohérence des extensions urbaines avec les conditions de leur desserte par les transports collectifs
- ✓ La biodiversité avec l'identification de la Trame Verte et bleue (obligatoirement intégrée aux SCoT depuis le décret d'application du Grenelle du 29 février 2012.)

Deux autres thématiques (tourisme et culture) ont été introduites par le Grenelle II mais ne devraient pas, a priori, faire l'objet d'engagements chiffrés de la part du SCoT ce qui diminue la difficulté de leur prise en compte.

Nota Bene : le détail des attendus Grenelle, LME et LOA est détaillé en Annexe 1

I.2. Synthèse de l'analyse du SCoT BDR / Evolutions réglementaires

Par rapport aux nouveaux attendus des lois Grenelle, LME et LOA, le 1^{er} travail a consisté à analyser les écarts du SCoT actuel (approuvé en 2005) par rapport à ces nouvelles exigences. Le tableau ci-dessous résume ces écarts qui constituent autant de besoins dont la nature et l'importance doivent être mesurées avec assez d'exactitude pour donner une vision claire de l'importance du travail à effectuer.

THEMES	SYNTHESE ANALYSE
Aménagement commercial	Le SCoT ne comprend pas de Document d'Aménagement Commercial. Ce DAC est obligatoire pour répondre à la fois aux attendus de la Loi LME et à ceux de la Loi Grenelle, en tant que chapitre individualisé, intégré au Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO, remplaçant le DOG actuel).
Transports-Mobilité	Le principe d'une densification urbaine est bien proposé par le SCoT actuel mais les secteurs de cette densification à favoriser ne sont identifiés avec assez de précision.
Tourisme – Culture	Absent aujourd'hui du SCoT mais l'on pourra se contenter d'un engagement stratégique dans le PADD.
Communication numérique	Comme pour les thèmes tourisme – culture, il manque aujourd'hui un chapitre d'engagement stratégique (de principe). Il n'y aura pas de nécessité d'une déclinaison précise dans le DOO ; seulement un rappel de certains principes de conditionnalités pour certaines grandes infrastructures (ZAE notamment) ou les plus grandes extensions urbaines.
Occupation de l'espace	Les PADD et DOO doivent comprendre des objectifs chiffrés d'économie de l'occupation d'espace et le Rapport de Présentation devra comprendre l'analyse de l'occupation réalisée dans les 10 dernières années Les centralités et les différentes polarités du territoire devront être mieux identifiées et hiérarchisées

Biodiversité	<p>La mise à jour de l'Etat Initial de l'Environnement (EIE) est nécessaire et même si le territoire est déjà largement couvert par les périmètres de protection (NATURA 2000 notamment), l'actualisation du SCoT méritera une étude à part entière doit être pour la Trame Verte et Bleue (TVB).</p> <p>Le DOO devra mieux préciser les conditions de retranscription de cette TVB vers les PLU et notamment le besoin de précision cartographique (DOO)</p> <p>Les prescriptions concernant les zones bâties et les projets d'aménagements mériteront d'être renforcées.</p>
Eau	<p>Le SCoT n'est pas le meilleur outil pour le thème de l'Eau car sur ce domaine, le SCoT se contente bien souvent de s'inscrire dans la logique des documents qui lui sont supérieurs (SAGE et SDAGE notamment).</p> <p>Pourtant, l'EIE devra mieux chiffrer cet aspect et le PADD devra préciser les moyens de la sécurisation et optimisation de la ressource.</p> <p>Enfin le DOO devra mieux faire ressortir les compatibilités AEP / Assainissement Sous la forme d'objectifs chiffrés (DOO).</p>
Air, Gaz à Effet de Serre (GES) et nuisances sonores	<p>Le SCoT devra caractériser et quantifier les émissions du territoire (EIE) à partir de l'analyse des différentes parts modales actuelles dans l'analyse.</p> <p>Le PADD devra préciser les objectifs de réduction des GES et ceux de consommations énergétiques, les objectifs de développement des TC, et rappeler les objectifs de facteur 4¹.</p> <p>Le DOO devra comprendre des prescriptions ou des orientations particulières pour l'économie d'énergie, et les conditions de retranscription vers PLU pour la diminution des GES et la préservation de la qualité de l'air.</p> <p>La corrélation entre développement des Transports en Communs et densités – centralités doit être plus mise en avant, avec par exemple une hiérarchisation des niveaux de voies et l'identification dynamique des pôles relais multimodaux.</p>

On peut considérer que ce qui précède, même si le volume exact des renforcements spécifiques à chacun des thèmes reste à moduler, constitue le cadre technique et réglementaire de l'actualisation du SCoT pour passer d'un « SCOT SRU » à un « SCOT GRENELLE ».

Mais bien sûr, le SCOT n'est surtout pas uniquement un document réglementaire. C'est avant tout un document politique, un projet de territoire, un document par lequel les élus d'un territoire définissent le cadre des politiques publiques de développement et d'aménagement en fonction du projet politique collectif qu'ils souhaitent porter pour le territoire dont ils ont la responsabilité.

Dans cet esprit, la deuxième partie du travail engagé a consisté à permettre l'expression des priorités politiques.

II – LES VISIONS DES ELUS, LEURS PRIORITES

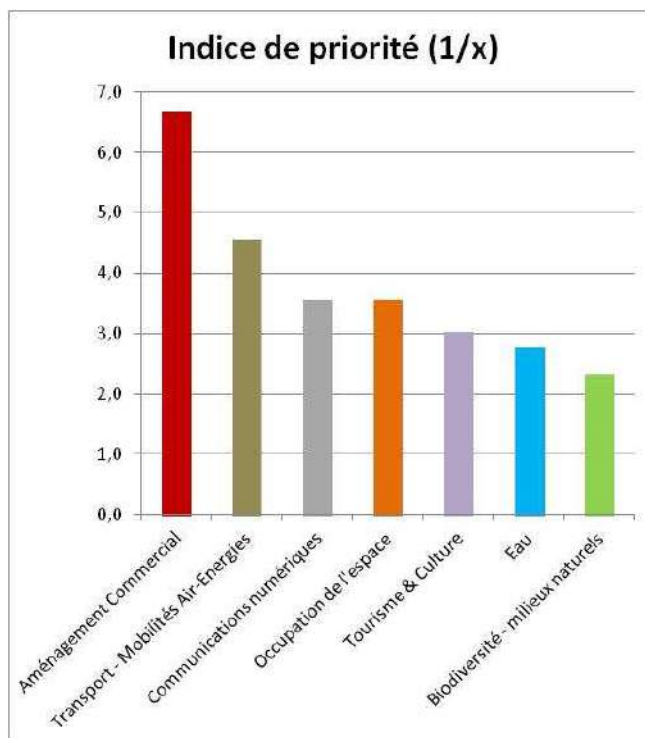
L'expression des priorités politiques a été réalisée en deux temps :

- Au moyen d'une enquête, réalisée au début de l'année 2012 ;
- Par un débat entre les élus présents à la réunion du 20 avril 2012, sur la base du résultat de la précédente enquête.

¹ L'expression **Facteur 4** désigne un objectif ou engagement écologique qui consiste à diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'un pays ou d'un continent donné, à l'échelle de temps de 40 ans (2050).

Le questionnement de base était relativement simple puisqu'il s'agissait de classer – sous la forme de priorité – les 7 thématiques faisant l'objet de besoins de renforcement réglementaire. La forme du questionnaire permettait à chaque élu ayant répondu de commenter et de justifier sa « note » en l'explicitant.

Les résultats du classement politique (de 7 à 1) des priorités ont été les suivants :



Le débat du 20 avril a permis les ajustements ou explications suivantes :

- **L'Aménagement Commercial** constitue bien la priorité politique n° 1, notamment en raison de la proximité du développement commercial de grands pôles voisins.
- Le thème des **Transport et des Mobilités** constitue la seconde priorité, et son traitement dans le SCoT devra être renforcé grâce à l'actualisation du SCoT, notamment parce que le territoire a réalisé un important travail sur le sujet (Etude ALTERMODAL) et que les élus souhaitent intégrer les résultats de cette démarche dans le futur SCoT.
- A l'inverse, les deux thèmes de l'**Eau** et de la **Préservation de la Biodiversité** semblent peu prioritaires mais les résultats réels sont à relativiser. En effet, le territoire étant largement couvert par des périmètres de protections (NATURA 2000) et des documents de niveaux supérieurs (SAGE), ces thèmes s'imposent d'eux-mêmes et ne nécessitent pas une surenchère au niveau du territoire.
- Le thème de **l'Occupation de l'espace** est perçu plutôt comme une résultante, voire comme une contrainte dont il faudra s'accommoder, même si ses enjeux collectifs sont bien compris.
- Enfin, les deux autres thèmes **Tourisme et Culture**, puis **Aménagement numérique** sont peu ressentis comme prioritaires, soit pour le 1^{er} parce que de peu d'enjeux, soit pour le second parce qu'il est traité par des collectivités de rang supérieur (CG38 notamment) et que le territoire a peu la main le concernant.

III – LA CONFRONTATION DES DEUX ANALYSES ET DES SCENARIOS QUI EN DECOULENT

La troisième partie, conclusive, de la mission d'évaluation, a consisté en la confrontation des attendus réglementaires et des priorités politiques, puis à l'intégration du résultats de cette confrontation au sein de 5 différents scénarios chronologiques susceptibles d'être mis en œuvre pour tenir compte à la fois des dates d'applicabilité des différents textes réglementaires et des prochaines échéances d'élections municipales.

III.1. Confrontation des attendus réglementaires et des priorités politiques identifiés

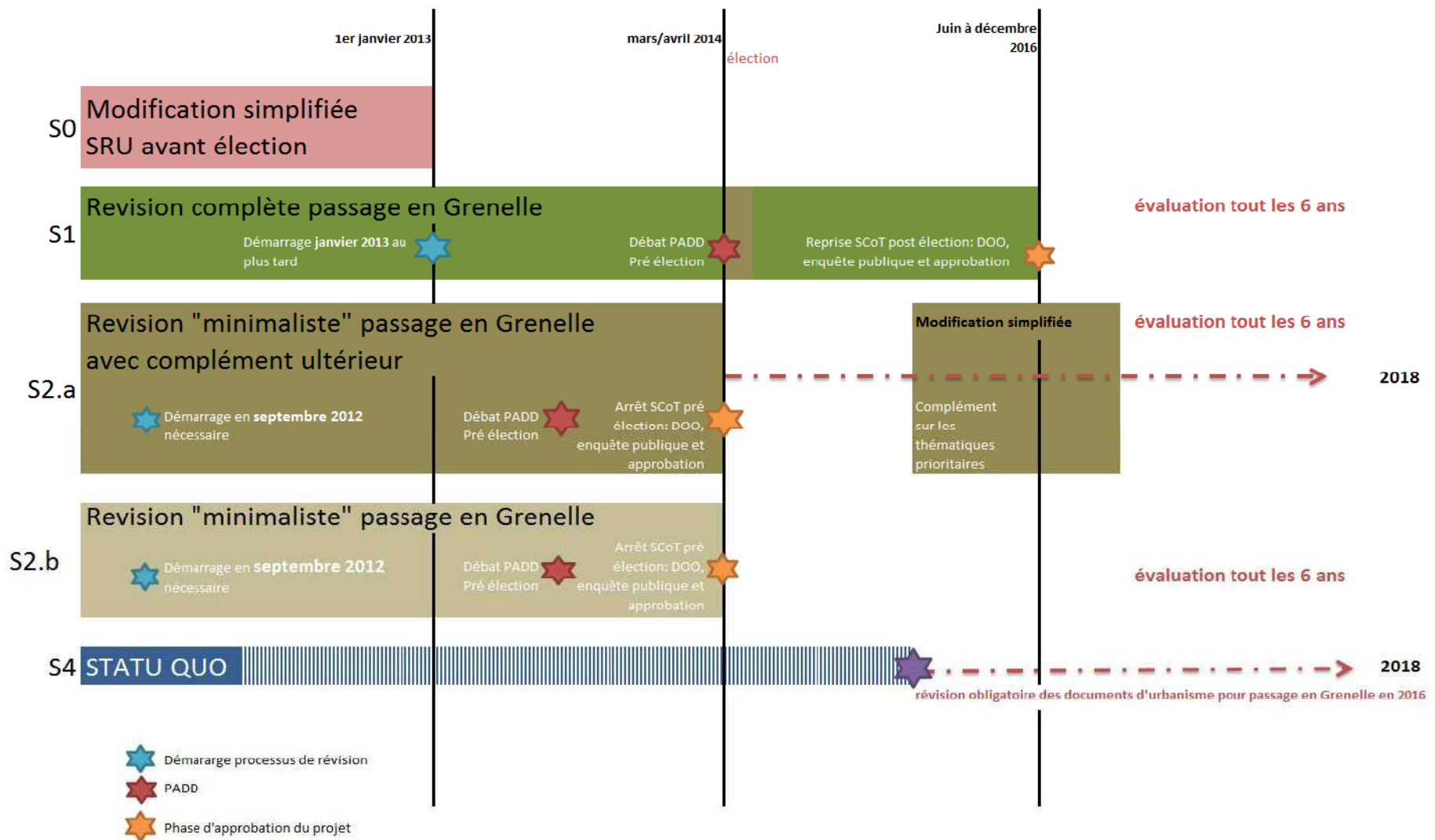
La confrontation des besoins Grenelle, analysés sous le double regard des attendus « bruts » des textes réglementaires et des écarts constatés avec les documents du SCoT actuel, et les priorités politiques telles qu'elles ont été identifiées lors de l'enquête et « pondérées » à l'issue du débat du 20 avril 2012 fait apparaître des correspondances fortes :

	Attente Grenelle	Ecart / SCoT actuel	Priorités politiques
THEMES	Niveau de priorité réglementaire	Synthèse de l'analyse	
Aménagement commercial	Moyen/Fort	Besoin Fort ← →	Fort
Transports et Mobilité	Fort	Besoin Fort ← →	Moyen-fort
Tourisme-culture	Faible	Besoin Faible	Faible
Communication numérique	Moyen	Besoin Moyen	Moyen
Occupation de l'espace	Fort	Besoin Fort ← →	Moyen
Biodiversité	Fort	Besoin Fort ← →	Moyen
Eau	Fort	Besoin Moyen	Faible

- ✓ Les deux thèmes de l'**Aménagement Commercial** et des **Transports-Mobilités** ressortent comme des besoins premiers de l'actualisation du SCoT de la Boucle du Rhône en Dauphiné ;
- ✓ L'**Occupation de l'Espace** se positionne juste derrière, et en constituera un thème central ;
- ✓ L'enjeu de **préservation de la Biodiversité** est reconnu mais est déjà largement pris en compte
- ✓ Les **Communications numériques** représentent un enjeu de développement reconnu mais semble devoir être traité à une échelle supérieure au SCoT ;
- ✓ L'**Eau** est relativement mal classée, mais plus parce qu'elle ne représente pas un enjeu du SCoT tout en représentant un fort enjeu territorial ;
- ✓ Les thèmes **Tourisme et Culture** paraissent doublement peu concernés.

III. 2 Les 5 scénarios susceptibles d'être mis en œuvre

5 scénarios ont été envisagés au départ :



S0 – MODIFICATION SIMPLE (SRU)

Il s'agirait d'une modification a minima, ne s'inscrivant pas dans le respect des textes Grenelle, LME, LOA,... Ce nouveau SCoT devrait alors être approuvé au plus tard le 1^{er} juillet 2013, soit arrêté avant le 1^{er} juillet 2012.

S1 – GRENELLISATION COMPLETE

La révision Grenelle du SCoT est lancée d'une façon globale. Il devra s'agir d'une révision et non d'une modification, vu l'importance du travail. Une partie devra être réalisée avant les élections : par exemple le diagnostic et le PADD : l'objectif serait de « valider techniquement » et transmettre un document-projet à la nouvelle mandature.

S2a – GRENELLISATION MINIMALISTE AVANT LES ELECTIONS PUIS COMPLEMENTS

Ce 3^{ème} scénario prévoit la réalisation d'une 1^{ère} actualisation du SCoT avec approbation d'une nouvelle version du SCoT avant les élections de 2014, puis relance d'une modification à l'issue des élections afin de terminer l'actualisation.

S2b – GRENELLISATION MINIMALISTE AVANT LES ELECTIONS SANS COMPLEMENTS

Réalisation d'une actualisation avant les élections. Cette actualisation sera minimum, mais suffisamment conséquente pour ne pas justifier une modification de complément à l'issue de la période électorale.

S4 – STATU QUO

On conserve le SCoT en l'état actuel jusqu'aux prochaines élections municipales et la Grenellisation n'interviendra qu'ultérieurement.

III. 3 Déclinaison des scénarios et grille de comparaison

Tout d'abord, 2 scénarios peuvent être éliminés :

✓ **Le Scénario S0 pour la raison du manque de temps.**

En effet, pour pouvoir approuver un SCoT actualisé avant le 1^{er} juillet 2013, les documents du SCoT devraient être arrêtés au plus tard le 1^{er} juillet 2012. Cette actualisation ne pourrait se dérouler qu'entre mai et juin 2012 ce qui paraît donc totalement impossible.

✓ **Le Scénario S4 parce que le SCoT actuel ne répond pas à certains enjeux du territoire et qu'il devra être mis en compatibilité avant le 1^{er} janvier 2016.**

Repousser le lancement de la révision paraît incompatible avec la prise en compte de certains enjeux actuels du territoire comme par exemple les enjeux de l'Aménagement commercial

Cette solution présente surtout un problème de calendrier. En effet, repousser l'actualisation-révision du SCoT pour après les élections municipales, va induire un démarrage de la révision Grenelle du SCoT vers septembre 2014, ce qui compte tenu du délai d'élaboration concertée des documents (une trentaine de mois) permet d'envisager l'approbation du nouveau document vers juin 2017, soit bien après la date d'applicabilité de la Loi Grenelle (les collectivités ont jusqu'au 2016 pour rendre leur document SCoT Compatible « Grenelle »).

Mais cette solution présente un risque supplémentaire : dans le cas où les élections municipales seraient retardées en mars-avril 2015, une révision du SCoT ne pourrait pas débuter avant septembre 2015, ce qui, compte tenu du temps nécessaire pour l'élaboration du nouveau document, ne permettrait au Syndicat Boucle du Rhône en Dauphiné de disposer de son nouveau document qu'en juin 2018, soit dans 6 ans !

Cette solution ne sera pas acceptée par les services de l'Etat, car non conforme.

- ✓ **Restent donc les 3 scénarios S1, S2a et S2b à départager en les confrontant aux priorités définies auparavant**

La dernière partie du travail technique a consisté à inscrire le niveau des enjeux / priorités pour chacun des 6 thèmes « Grenelle » dans les scénarios et à examiner les conséquences induites :

THEMES	IMPORTANCE DE L'ACTUALISATION-REVISION GRENELLE	Mise en œuvre		
		SCENARIO 1 Révision complète avec point d'étape avant les élections municipales	SCENARIO 2a Révision partielle avant les élections municipales et modification ultérieure	SCENARIO 2b Révision partielle avant les élections municipales sans modification ultérieure
Aménagement commercial	+++	Optimum	Risque de dépassement	Risque de dépassement
Transports et Mobilité	+++	Réaliste	Risque de dépassement	Risque de dépassement
Tourisme-culture	-	Optimum	Optimum	Optimum
Communication numérique	+	Optimum	Optimum	Optimum
Occupation de l'espace	+++	Réaliste	Risque de dépassement	Risque de dépassement
Biodiversité	+++	Réaliste	Optimum	Risque de dépassement
Eau	++	Réaliste	Réaliste	Réaliste

- ✓ **Le scénario 2a présente des risques forts de dépassement, ou autrement dit des risques forts de ne pas être en mesure de tenir les délais :**

Le travail sur la définition d'une stratégie d'Aménagement commercial présente un risque important de débordement des délais. En effet, pour pouvoir être approuvé en février 2014 (dernier délai avant les élections municipales de Mars 2014, le SCoT révisé « de façon minimum » devra être arrêté au plus tard en février 2013 (10 mois minimum de concertation). Or, il devra comprendre un chapitre intégré au Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) soit un DAC complet.

L'occupation de l'espace et les engagements chiffrés du SCoT en matière de diminution de la consommation de l'espace vont également demander une importante négociation avec les Communes (pour faciliter la transcription future du SCoT dans les PLU).

Or un lancement raisonnable de la révision, en tenant compte de l'élaboration du cahier des charges, du choix avant l'été 2012 de l'équipe de maîtrise d'œuvre retenue, peut être envisagé en septembre 2012.

Le Syndicat du SCoT n'aura donc que 6 mois, la période de Septembre 2012 à février 2013, pour réaliser ces travaux, concerter, finaliser un document SCoT Complet. Le risque de dépassement n'est alors pas un risque ; c'est une certitude. Le scénario 2a n'est pas crédible.

Qui dit dépassement dit débordement au déjà des élections c'est-à-dire que l'on se retrouve dans le cas du scénario 1, mais sans l'avoir voulu donc prévu dès le départ.

La seule éventualité pour que ce scénario fonctionne serait de compter sur un éventuel décalage d'1 année des élections.

- ✓ **Le scénario 2B est encore plus risqué** puisque ne pouvant compter sur une modification complémentaire, le travail antérieur aux élections municipales devra être plus important puisqu'il devra suffire jusqu'à l'évaluation devant intervenir en 2020.

CONCLUSION

Le scénario S1 d'une Grenellisation complète, malgré la difficulté d'un point d'étape « transmissible » à la nouvelle mandature, permet de répondre dans de bonnes conditions aux attendus du Grenelle et de prendre en compte les nouveaux enjeux du territoire et priorités politiques.

Les scénarios S2a et S2b d'une « révision minimaliste » qu'elle soit suivie ou non d'une modification de complément à l'issue de la période électorale, laissent planer un risque important d'un temps d'élaboration beaucoup trop court pour garantir une qualité du travail nécessaire et une concertation suffisante avec les Communes en matière notamment d'urbanisme. Ils ne sont pas crédibles.

La confrontation chronologique des 3 scénarios, avant toute validation politique, oblige la recommandation technique du scénario 1, en insistant sur la nécessité de la réalisation d'un point d'étape pré-élections :

« Une actualisation-révision en 2 étapes plutôt que 2 actualisations « révision + modification « successives ».

ANNEXE 1 – BESOINS REGLEMENTAIRES VIS-A-VIS DES LOIS GRENELLE, LME, ...

Thèmes	Besoins réglementaires – compléments obligatoires	Travail optionnel
Aménagement commercial	<p>Le PADD fixe objectifs politiques publiques implantations commerciales</p> <p>Le DOO précise localisations préférentielles en fonction besoins aménagement du territoire (revitalisation centres, cohérence TC...); il comprend un Document d'Aménagement Commercial qui délimite secteurs d'accueil des activités commerciales.</p>	<p>Subordination des implantations aux respects de conditions (TC, stationnement, livraisons...)</p> <p>Le DAC doit être produit sur base diagnostic qui peut être de précision variable.</p> <p>Certains SCOT (Brest, ...) prescrivent en différenciant les types d'activités</p>
Transports- Mobilité	<p>Le PADD fixe objectifs des transports et des déplacements (avec limite de la distribution des compétences)</p> <p>Le PADD précise conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans secteurs desservis par TC ainsi que celles permettant le désenclavement</p> <p>Le DOO définit grandes orientations de la politique des transports et précise les conditions : obligations minimales/ maximales réalisation d'aires de stationnement (→ PLU)</p>	
Tourisme – Culture	<p>PADD) doit prévoir capacités de construction et/ou réhabilitation suffisantes pour satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'activités touristiques, culturelles,...</p> <p>→ Le SCoT doit évoquer tourisme et culture mais ne peut ne pas dire beaucoup de choses précises...</p>	
Communication numérique	<p>Développement des communications numériques doit être objectif déclaré d'un PADD Grenelle</p> <p>DOO Grenelle reste largement « optatif » sur thématique communications numériques</p> <p>Rajouter un chapitre de principe dans le PADD</p>	<p>« Obligation » de prise en compte pour grands sites d'activités, grands sites résidentiels, ...</p>
Occupation de l'espace	<p>Rapport de Présentation (partie Etat Initial et diagnostic) établit le Bilan des surfaces occupées depuis 10 années en identifiant vocation d'origine (naturelle ou agricole) et justifie objectifs du DOO</p> <p>DOO arrête objectifs chiffrés de consommation de l'espace qui « peuvent » être ventilés par secteur géographique</p>	<p>Centralités et différentes polarités du territoire peuvent être mieux identifiées et hiérarchisées</p> <p>Identification seuil de densité minimum : par typologie de communes, par commune, par territoire...</p> <p>Ventilation des objectifs par secteur géographique (échelle de précision)</p>
Biodiversité	<p>complément de l'EIE: approche usages et milieux. Identification des types de milieux et développement de l'approche type « patrimoniale ».</p> <p>Instauration d'une trame verte et bleue</p>	<p>Déclinaison des trames par espèces en vu de cadrer le travail de chaque commune</p> <p>Zoom par territoire de projet ou par commune (ex: « fiche »)</p> <p>Prescription sur les types de zonage à</p>

	<p>compatible avec le SRCE</p> <p>identification des réservoirs biologiques et des corridors écologiques</p> <p>analyse éco paysagère avec identification des continuités à restaurer ou maintenir</p> <p>Déclinaison dans le DOO : orientation d'intégration dans les PLU de la TVB</p>	<p>positionner dans le SCoT par type de corridor</p> <p>Identification des activités compatibles pour chaque type de continuité</p>
Eau	Conformité aux SDAGE et SAGE	
Air, GES et nuisances sonores		