



Périmètres et politiques locales

Les collectivités de la région urbaine grenobloise ont été incitées à se lancer dans une entreprise de planification à grande échelle en raison d'une réalité spatiale nouvelle. L'extension des bassins de vie a façonné une géographie plus complexe. Dans ce cadre contraint, les problématiques de l'étalement urbain et de la pollution atmosphérique sont devenues plus prégnantes.

Au sein du même périmètre de planification coexistent des collectivités territoriales variées : urbaines, périurbaines ou

rurales, de vallée ou d'altitude. Cette diversité géographique induit des différences d'intérêts et de points de vue. Autour de la planification stratégique se cristallisent des questionnements sur l'identité du territoire local et la relation qu'il devrait entretenir avec la ville centre. Une meilleure intégration des massifs alpins alentour, qui demeurent essentiellement en dehors du périmètre du SCoT, supposera une évolution des mentalités. Avec l'affirmation de cette planification à vaste échelle, l'ingénierie territoriale devra s'adapter, étoffer ses connaissances afin d'œuvrer dans des contextes géographiques, notamment périurbains ou montagnards, jusqu'alors moins connus voire moins compris.

“ Lors de la première visite qu'on a faite sur le plateau du Vercors, d'élus à élus, on a été reçus comme les Chinois arrivant sur le Plateau tibétain : « Vous venez coloniser, etc... » Alors que, pour nous, le problème réside surtout dans ces 9.000 voitures qui descendent du plateau sur l'agglomération !
Yannik Ollivier, Maire de Saint-Martin-le-Vinoux et 7e vice-président à l'Aménagement du territoire, aux Risques majeurs et au Projet métropolitain, 2013

Intégrer l'environnement

“ Dans une zone très rurale, est-ce que la priorité, c'est d'aller définir des corridors écologiques là où il n'y a pratiquement que des corridors biologiques ?
Samuel Martin, Maire de Monestier du Percy, Président de la Communauté de Communes du Trièves et Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble

Le SCoT fait la part belle aux questions d'environnement et de biodiversité. Néanmoins, il n'est pas dit que les corridors écologiques introduits dans les documents de planification aient une réelle pertinence écologique.

Des divergences d'intérêts apparaissent, les agriculteurs et propriétaires fonciers pouvant se montrer réticents aux préconisations. Les réactions varient selon les territoires. La TVB façonnée dans la ville-centre se conçoit davantage comme un aménagement structurant. Dans le périurbain, où la pression foncière s'avère forte, la tentation existe de modérer les traductions spatiales de la TVB. Dans les espaces plus ruraux, pouvant eux-mêmes être définis comme de vastes réserves de nature, certains se questionnent sur la pertinence de l'objet. Se pose la question du droit au développement pour ces espaces plus excentrés.

Perspectives

Le SCoT pose la question de la relation entre échelle de planification et échelle politico-administrative. Les visions et projets qui se dessinent sur l'espace peuvent révéler la pertinence de nouvelles institutions intercommunales. Autrement dit, l'action planificatrice induit quelquefois de nouvelles étapes dans la construction territoriale. À l'inverse, certains élus peuvent également vouloir prendre de la distance vis-à-vis de collectivités voisines, notamment lorsque sont abordées des thématiques sensibles. Aussi, certains maires commencent à s'interroger sur leur fonction dans un contexte qui promeut la planification à un niveau métropolitain. Quel projet le maire peut-il porter face à ses élus et quelle vision d'avenir peut-il offrir à ses administrés si l'essentiel du projet de territoire se définit à l'échelon supérieur ? À l'heure où s'envisage un PLU intercommunal, la question s'avère d'autant plus actuelle.

Si vaste et volumineux soit-il, le SCoT de la région urbaine grenobloise n'incorpore que modérément les espaces alpins limitrophes. Ces derniers, généralement intégrés à des parcs naturels régionaux, montrent pourtant une relation fonctionnelle évidente à la vallée et à son agglomération. Nombre de problématiques actuelles ou émergentes réclameraient un dialogue plus approfondi entre ces territoires d'altitudes diverses, mais dont la distance se voit amplifiée par des visions caricaturales, des incompréhensions mutuelles ou des sentiments d'inégalité.



“ Quand ils ont fait la carte des aléas sur Saint-Martin-le-Vinoux, on ne pouvait plus rien faire. Je suis allé voir le préfet et lui ai dit : « Monsieur le préfet, il y a des élus qui ont été élus pour ne rien faire et qui repassent, comme ça, de mandat en mandat... Moi, je n'ai pas été élu pour ne rien faire. J'ai un programme et je ne m'imagine pas inaugurer les chrysanthèmes sur Saint-Martin-le-Vinoux.
Yannik Ollivier, Maire de Saint-Martin-le-Vinoux et 7e vice-président à l'Aménagement du territoire, aux Risques majeurs et au Projet métropolitain, 2013

Ville de Grenoble
Population : 157 424 hab. (2011)
Densité : 8 683 hab./km²
Grenoble-Alpes-Métropole
Communes : 49 (2014)
Population : 437 236 hab. (2011)
Densité : 808 hab./km²
Document de planification
ScoT de la Région urbaine grenobloise
Communes : 273 (2012)
Intercommunalités : 13 (2012)
Population : 738 700 hab. (2012)
Densité : 198 hab./km²
Date d'approbation : 2012
Horizon : 2030

Pour en savoir plus
www.cipra.org/fr/respons/france
Contact
france@cipra.org
dominik.cremer-schulte@udo.edu

© Photographies: Olivier Duquesne
Clément Belleudy - Dominik Cremer-Schulte



France

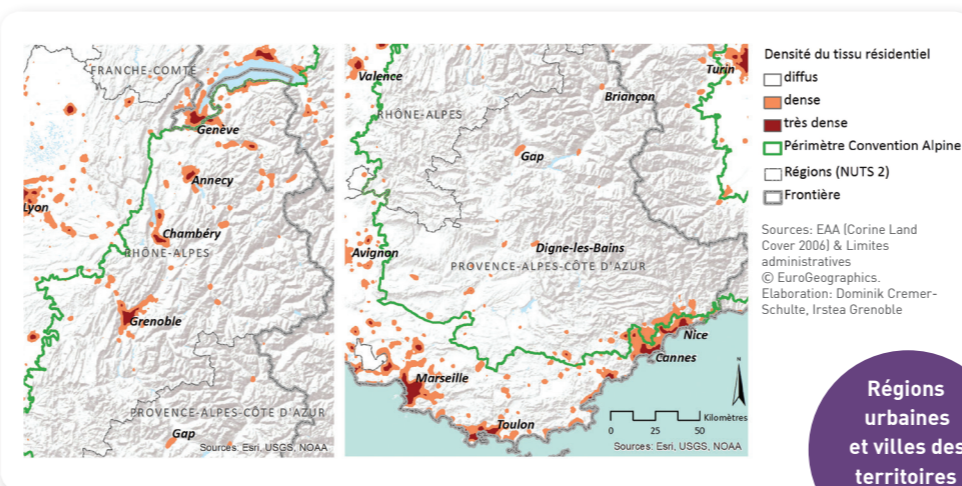
intercommunalité, territoires de projet et intégration de l'environnement

- Historiquement très centralisé, l'État français a cédé petit à petit des compétences-clés aux collectivités territoriales. Dès 1982, les lois de décentralisation marquent un tournant majeur vers l'attribution de compétences locales fortes pour l'aménagement et la planification aux régions, intercommunalités et communes.
- Au début des années 2000, le renforcement de l'intercommunalité relance la planification basée sur une mise en cohérence des politiques publiques autour des projets d'aménagement. La montée en puissance de la notion de durabilité dans l'aménagement et la prise en compte accentuée de l'environnement accompagne cette évolution.
- La profusion législative ainsi que la multitude d'acteurs et d'échelles font de la planification territoriale un exercice complexe, exigeant une maîtrise de normes et d'outils en constante évolution et rendant par conséquent nécessaire le recours à une ingénierie territoriale hautement qualifiée.

Cadre législatif

- Les **Loi Cornudet (1919)** et **Loi d'urbanisme (1943)** encadrent la planification urbaine, renforcent la réglementation nationale en matière d'urbanisme et de construction.
- La **Loi d'orientation foncière (LOF 1967)** accompagne l'expansion urbaine rapide et la croissance économique de l'époque, introduisant à l'échelle intercommunale les premiers plans stratégiques, les *schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU).
- Les **Lois Defferre (1982-1983)** donnent le cadre d'une décentralisation à la française, renforçant les pouvoirs des communes, qui se voient transférer la compétence urbanisme.
- La **Loi montagne (1985)** et la **Loi littoral (1986)** participent à la protection du patrimoine naturel et culturel de ces milieux..
- La **Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT 1999)** promeut l'élaboration de projets de développement par agglomération ou pays, selon des démarches de démocratie participative. Elle instaure la notion de développement durable dans l'aménagement du territoire et dans la planification locale.
- La **Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale** (Loi Chevènement 1999) accorde de l'importance aux *établissements publics de coopération*

- *intercommunale* (EPCI) de projet, par la généralisation de trois profils de structures administratives (communautés urbaines (CU), d'agglomération (CA) et de communes (CC)), par le biais d'incitations financières étatiques.
- La **Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains** (Loi SRU 2000), amendée et assouplie par la **Loi urbanisme et habitat** (loi Robien 2003), réforme l'aménagement du territoire et la planification. Elle met en avant la notion de projet à l'échelle intercommunale, notamment avec le *schéma de cohérence intercommunale* (SCoT, ex-SDAU et ex-Schéma Directeur), et à l'échelle communale, avec le *plan local d'urbanisme* (PLU, ex-POS).
- Les **Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** (Loi Grenelle I) et Loi portant engagement national pour l'environnement (Loi Grenelle II) adoptées en 2009 et 2010 viennent modifier les codes de l'environnement et de l'urbanisme. L'État a concrétisé son engagement en faveur de la biodiversité par l'instauration d'un nouvel outil de maintien et de restauration des continuités écologiques au sein des régions urbaines, à savoir la trame verte et bleue (TVB).
- La **Loi sur la réforme des collectivités territoriales** de 2010 a eu pour but de simplifier l'organisation territoriale autour des deux pôles régions/départements et communes/intercommunalités.



Régions urbaines et villes des territoires alpins

GRENOBLE et sa région urbaine

Se projeter à l'échelle de la région urbaine: préserver la qualité environnementale par un nécessaire et difficile dialogue



L'agglomération grenobloise s'est développée à l'intersection de trois vallées, façonnées par les rivières du Drac et de l'Isère, sur le sillon alpin de Valence à Genève. La cité offre un accès relativement aisé aux territoires suisse, italien et lyonnais. La ville est entourée de trois massifs culminant entre 2000 et 3000 mètres. Grenoble est la Préfecture de l'Isère et la deuxième agglomération de Rhône-Alpes.

Aujourd'hui, la région urbaine grenobloise montre un dynamisme démographique déséquilibré. Entre 1999 et 2008, les 121 communes se situant à plus de 20 km à vol d'oiseau des pôles urbains ont connu un gain moyen de 1 700 nouveaux habitants par an, soit plus du tiers (34,6 %) de la croissance démographique de la région grenobloise. Pour autant, le diagnostic territorial du SCoT expose une concentration des emplois dans les pôles, laissant apparaître un déséquilibre spatial.

Dynamiques

Le cadre grenoblois se montre aujourd'hui plutôt réceptif à l'idée d'une planification stratégique à large échelle. Le SCoT de la Région urbaine de Grenoble comptait au 21 décembre 2012, date de son approbation, 273 communes. Pour comparaison, en 2010, la moyenne française était de 45 municipalités par SCoT, avec une forte variabilité selon les contextes.

L'idée de s'investir dans un projet territorial à si large échelle n'a pas toujours séduit les esprits locaux, notamment en périphérie d'agglomération. Historiquement, par crainte de devoir se soumettre à l'influence grenobloise ou à l'effet de vastes schémas directeurs, les municipalités ont entrepris de s'associer et d'élaborer leur document à un niveau intercommunal restreint. Avec l'introduction du SCoT, s'est affirmée une logique de projet politique construit sur un ample territoire autour de l'agglomération grenobloise. Cette évolution dans la démarche planificatrice fut perçue de manière nuancée en fonction des interlocuteurs. Le SCoT tend à être vu par les techniciens davantage comme un document de planification stratégique, visant à modéliser collectivement un projet de territoire, et par les élus plutôt comme un document cadré par les normes autour desquelles il est ensuite possible de discuter.

« On a une chance dans la région grenobloise d'avoir des élus qui s'impliquent fortement dans les problématiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Alors, il y a une Agence d'urbanisme, il y a des moyens donnés à l'ingénierie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, au sens large, qui sont importants. Quand vous dites à une commune : « Votre PLU peut coûter 50.000 euros, 70.000 euros, ou plus encore selon les cas », en général, ils estiment cela hors de prix, mais ils le font car ils perçoivent bien la complexité et l'intérêt de l'outil, au-delà d'une carte de zonage. Il y a des territoires qui ne mettent pas plus de 20.000 euros pour faire un PLU [...] Ici, la plupart des élus ont bien intégré la nécessité de passer du temps pour essayer d'aménager le territoire. Donc, on a un territoire qui, au moins sur les parties historiques – l'ancien SCoT – est plutôt réceptif... »

Benoît Parent, Directeur de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, 2013

Acteurs

L'ÉTAT

Il est responsable des législations environnementales et d'urbanisme ainsi que des opérations d'aménagement d'intérêt national. Les lois Grenelle peuvent s'interpréter comme un retour de l'État sur les pratiques planificatrices. Malgré la décentralisation, l'État dispose d'instruments incitatifs ou prescriptifs. La *directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD)*, constitue un outil de planification stratégique définissant des orientations valant pour un territoire spécifique. L'État peut contraindre les collectivités à modifier ou réviser leur document d'urbanisme via un *projet d'intérêt général (PIG)* afin de garantir la réalisation d'un projet présentant un caractère d'utilité publique.

LA REGION (NUTS II, 22 + 5 d'outre-mer)

Le *Schéma de cohérence territoriale* est l'outil d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, s'appuyant sur un *projet d'aménagement et de développement durables (PADD)*.

Le *schéma régional de cohérence écologique (SRCE)* impulse une politique de protection de la biodiversité.

Le *schéma régional climat-air-énergie (SRCAE)* propose de lutter contre le changement climatique et de s'adapter à ses conséquences. La région dispose d'autres instruments de planification sectorielle (transport, gestion de l'eau, agriculture, etc.).

Les *contrats de projet État-région (CPER)* assurent la programmation et le financement des projets de grande importance.

