



**HAL**  
open science

**Comment les documents incitatifs participent-ils à la  
création de normes dans la production de la ville ?  
L'exemple du référentiel d'aménagement durable de la  
Ville d'Échirolles**

Célia Rodmacq

► **To cite this version:**

Célia Rodmacq. Comment les documents incitatifs participent-ils à la création de normes dans la production de la ville? L'exemple du référentiel d'aménagement durable de la Ville d'Échirolles . Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01419535

**HAL Id: dumas-01419535**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01419535v1>**

Submitted on 19 Dec 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Comment les documents incitatifs participent-ils à la création de normes dans la production de la ville ?

L'exemple du référentiel d'aménagement durable de la Ville d'Échirolles

---

Mémoire de Master 2 – Urbanisme et Projet Urbain

Projet de fin d'études

Célia Rodmacq

---



## Notice analytique

Auteur	RODMACQ Célia		
Titre du projet de fin d'études	<p><b>Comment les documents incitatifs participent-ils à la création de normes dans la production de la ville ?</b></p> <p>L'exemple du référentiel d'aménagement durable de la Ville d'Échirolles</p>		
Organisme d'affiliation	Institut d'Urbanisme de Grenoble – Université Pierre Mendès France		
Organisme d'alternance	Ville d'Échirolles		
Directeur du projet de fin d'études	M. Charles Ambrosino		
Collation	94 pages	2 annexes	41 références bibliographiques
Mots-clés analytiques	Documents incitatifs, charte, développement durable, urbanisme négocié, normes, règlement, collectivité, aménagement territorial		
Mots-clés géographiques	Échirolles, Grenoble-Alpes Métropole		
Résumé	<p>Dans un contexte d'intégration du développement durable de plus en plus systématique, de nombreuses collectivités territoriales se dotent d'outils pédagogiques ayant pour ambition d'accompagner les partenaires dans une démarche de négociation. On observe cependant que ce panel de documents incitatifs (chartes, référentiels, guides), conduisent à la production d'un nouveau système de normes. L'exemple du référentiel d'aménagement durable de la Ville d'Échirolles illustre bien le paradoxe qui apparaît alors : la norme, par essence non-négociable, se substitue à la règle par des documents annexes qui recréent un cadre, dont l'application nécessite une négociation.</p>		
<i>Abstract</i>	<p>In a context of increasing integration of sustainability in urban planning, many local authorities equip themselves with instructive tools in order to guide their professional partners in a negotiation process. Nonetheless, these sets of documents (guides, reference documents, etc) lead to the creation of new systems of standards. The example of the "Référentiel d'aménagement durable" conceived by the local authority of Échirolles highlights the paradox that emerges then: standards, which are inherently non-negotiable, substitute themselves to rules through additional documents which create a new frame, and their application requires negotiation.</p>		



---

## Table des matières

---

<b>I – Préface</b> .....	<b>3</b>
1. La Ville d'Échirolles.....	3
2. L'apprentissage dans une collectivité territoriale.....	4
<b>II – Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>III – Les apports du développement durable dans la production de la ville</b> .....	<b>7</b>
1. L'établissement d'une culture commune.....	7
a. Une définition du développement durable, plusieurs significations.....	7
b. Émergence du développement durable, constitution d'un nouveau paradigme et intégration systématique.....	9
c. Un concept citoyen.....	11
2. La territorialisation et la production de la ville.....	13
a. Du local au global.....	13
b. Dans la production de la ville.....	15
c. Limites et refus.....	19
3. La recherche de transversalité et l'essor de la négociation.....	22
a. Faire ensemble pour mieux faire.....	22
b. Les concepts vertueux : un prétexte au dialogue ?.....	24
c. Inciter pour négocier.....	26
<b>IV – L'émergence d'un urbanisme négocié français</b> .....	<b>27</b>
1. L'exemple du modèle anglo-saxon.....	27
a. Émergence.....	27
b. Caractéristiques.....	28
c. L' <i>Urban design</i> .....	30
2. Évolution du modèle français régulateur.....	31
a. Modèle classique français.....	31
b. Vers un urbanisme négocié en France.....	33
c. Urbanisme des dérogations : avantages et dangers.....	35
d. Chartes, guides, référentiels... des outils pour négocier en sécurité ?... 38	38

3. Un urbanisme négocié à Échirolles.....	40
a. Le Plan Local d'Urbanisme et le règlement « léger ».....	40
b. La négociation au fil du projet.....	48
c. Les documents incitatifs à Échirolles.....	50
<b>V – Le référentiel d'aménagement durable à Échirolles.....</b>	<b>53</b>
1. Échirolles, territoire « durable ».....	53
a. Un engagement de longue date.....	53
b. Une culture de la concertation.....	56
2. Le référentiel d'aménagement durable.....	58
a. Acteurs.....	59
b. Historique.....	59
c. Méthodologie.....	60
d. Périmètre d'action.....	60
e. Principe.....	60
f. Composants.....	62
g. Démarche et objectifs.....	64
h. Discussion.....	65
3. La production de normes.....	67
a. La recherche de transversalité.....	67
b. L'instauration du dialogue.....	68
c. La production de normes.....	69
d. Vers un urbanisme de guide plutôt que de règles ?.....	70
<b>VI – Conclusion.....</b>	<b>73</b>
<b>VII – Bibliographie / sitographie.....</b>	<b>75</b>
<b>VIII – Remerciements.....</b>	<b>79</b>
<b>IX – Annexes.....</b>	<b>81</b>

---

# I – Préface

---

## 1. La Ville d'Échirolles

Échirolles est une commune située dans le département de l'Isère, en région Rhône-Alpes. Elle compte 36 007 habitants en 2013, se positionnant avec Saint Martin-d'Hères comme l'une des deux principales villes de la banlieue de Grenoble. C'est une ville à fort caractère urbain, dont le centre-ville n'a été développé que vers la fin du XXème siècle.

La commune est composée d'un bourg principal et de plusieurs lieux-dits. Parmi les principaux on peut citer Comboire, Denis-Papin, la Ville Neuve (Granges, Surieux, Essarts), Le Haut-Bourg, La Luire, Bayard, Le Rondeau, Le Village II et La Viscose.

C'est dans les années 1920 que la cité ouvrière de la Viscose a été construite pour permettre aux ouvriers d'avoir un accès rapide et direct à leur logement. Cette cité est à l'origine d'une véritable augmentation de la population sur le territoire. C'est le début des logements sociaux échirollois. Avant cette date, les Échirollois étaient concentrés dans le vieux village. Dans les années 1960, c'est au tour du quartier voisin de La Luire de voir le jour. Après les Jeux Olympiques de 1968, Échirolles a vu la naissance de nouveaux quartiers : Village II, Village I, la ZUP... cette dernière intègre aujourd'hui une très grande partie de la population échirolloise.

Les quartiers composant aujourd'hui la Ville d'Échirolles sont très différents et assez peu liés actuellement, bien que la commune travaille à augmenter la cohésion urbaine de l'ensemble de la ville.

Le centre-ville est le premier quartier de ce projet de cohésion. Bâti sur des réserves foncières acquises dans les années 50, les travaux ont débuté seulement lorsque la commune s'est sentie financièrement capable de les mener, soit à partir de 1992. L'objectif de ce projet était de réunir des activités diverses, permettant la rencontre et la centralité. On y trouve l'un des plus grands cinémas multiplex de l'agglomération, un bowling, de nombreux fast-food et une série de restaurations rapides, un lycée, une antenne de l'université Grenoble-Alpes et enfin le siège de la Fédération Compagnonnique des Métiers du Bâtiment et autres services publics. Le centre-ville a été construit en deux tranches. La première dédiée à l'installation des grands équipements (multiplex Pathé, lycée Marie Curie, Institut de la Communication et des Médias).

La seconde tranche s'est concentrée sur des objectifs de développement durable, en intégrant la notion de performances énergétiques au bâti grâce aux chartes appliquées aux logements de la ZAC Centre II. Dans cette deuxième tranche, la ville a également réalisé un square, le Champ de la Rousse, plusieurs fois récompensé pour son intérêt environnemental.



[www.lametro.fr](http://www.lametro.fr)

Enfin, dans les années 2000, le quartier centre-ville a connu une importante croissance économique mais également démographique. Elle abrite deux sociétés de logements sociaux, la SDH et l'OPAC de l'Isère.

## 2. L'apprentissage dans une collectivité territoriale

Avant d'effectuer mon apprentissage à la Ville d'Échirolles, j'y ai effectué un stage de deux mois dans le cadre de mes études d'architecture, à la fin du Master 2. Il s'agissait avant tout d'un stage d'observation, mais j'ai pu participer à divers projets, notamment des études de faisabilité urbaine et architecturale.

Si j'ai souhaité effectuer mon stage à la Direction du Développement Urbain et de l'Architecture, c'est parce que la relation entre architecture et urbanisme a été un point d'intérêt et d'exploration central au cours de mon cursus. C'est à l'occasion du rapport d'études en Licence 3 (un mémoire visant à amener une réflexion personnelle sur le premier cycle d'études en architecture) que j'ai pu cerner et poursuivre cet intérêt particulier ; dès lors, je me suis efforcée dans les projets réalisés de placer l'architecture en lien étroit avec son contexte et d'utiliser les outils enseignés dans les cours d'analyse urbaine. J'ai par exemple mené mon travail de Projet de Fin d'Études sur la requalification du secteur Est du port de Nice, après un premier semestre d'analyse des formes urbaines et des spécificités du centre-ville historique de cette ville.

Motivée par cette double orientation, j'ai décidé au terme de mon cursus en architecture de compléter ma formation avec un Master 2 Urbanisme et Projet Urbain dispensé à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Afin de me préparer à cette transition, et parce que l'école d'architecture ne peut pas fournir tous les enseignements nécessaires pour équivaloir à une formation complète en urbanisme, j'ai souhaité effectuer un stage dans ce domaine.

L'apport de ce stage a été double : une première expérience de terrain en matière de pratique de l'urbanisme, mais aussi une première expérience de travail dans une collectivité territoriale, très éloigné de la pratique de l'architecture en agence comme j'avais pu l'appréhender lors d'un précédent stage d'un mois et demi dans la structure TOTEM basée à Tullins. Il était question ici d'un travail d'équipe perpétuel, de collaboration avec les élus, d'une prise de conscience du pouvoir politique, mais aussi d'un service constant à la population.

Ce stage m'a ainsi permis d'approfondir les champs étudiés lors de mon cursus, de découvrir une multitude d'aspects insoupçonnés et de mettre mes compétences architecturales au service de l'urbanisme, comme un avant-goût de la pratique professionnelle que je souhaite développer par la suite. C'est donc tout naturellement que j'ai souhaité poursuivre mon stage par un apprentissage de dix mois dans cette même structure, au sein d'une équipe que j'ai appris à connaître et dans laquelle j'ai su me faire une place, afin de poursuivre les projets débutés en stage et de recevoir de nouvelles responsabilités au cœur d'une collectivité active, dynamique et engagée.

---

## II – Introduction

---

Le début de mon apprentissage a coïncidé avec le départ d'une chargée de projet. Ce changement a été l'occasion d'une remise au point dans les missions qu'elle assumait. La plupart de ses dossiers a été transmise à son remplaçant, mais ce transfert a permis de mettre en lumière certains projets laissés à l'abandon depuis quelques temps, faute de temps à leur consacrer. L'arrivée d'une apprentie et de nouveaux moyens a ainsi permis de les ramener au devant.

Mes missions principales devaient être :

- ◆ la mise en place d'un référentiel d'aménagement durable pour la Ville
- ◆ le lancement d'études pour une charte paysage à articuler avec le futur PLUi
- ◆ la gestion du dossier de projet débuté lors de mon stage
- ◆ le lancement d'une consultation pour le marché public géomètre
- ◆ la préparation et la mise en place d'ateliers urbains publics courant 2016
- ◆ des missions diverses en appui aux chargés de projet

Le champ était donc large pour le choix d'un sujet de mémoire. Les deux missions les plus importantes et les plus immédiates étant les deux premières, c'est sur celles-là qu'il me semblait le plus intéressant de travailler. Pour plusieurs raisons, j'ai finalement écarté l'idée de travailler sur la charte paysage : tout d'abord, ce projet n'en étant qu'à son lancement, ma participation en support aux architecte et paysagiste conseils de la Ville ne pouvait être que réduite à ce stade de la démarche. De plus, il me semblait plus cohérent de chercher à creuser des questions plus centrées sur l'urbanisme : ne possédant déjà qu'une formation partielle dans le domaine, le risque était de passer à côté de réflexions et de déductions formatrices en choisissant un sujet potentiellement transversal.

J'ai donc décidé de produire un mémoire autour du référentiel d'aménagement durable. À mon arrivée, la partie de constitution de l'outil lui-même était terminée, après deux ans de diagnostics, de réunions de travail et une tombée progressive dans l'oubli. Il s'agissait donc de reprendre le projet, de l'observer et de l'analyser avec un œil neuf, puis de le remettre sur les rails pour lui donner un second souffle.

À cette étape, quelques questions techniques restaient encore à traiter, mais il s'agissait surtout de porter le projet sur le dernier temps de mise en place, d'appropriation, de communication, puis de livraison. Mon mémoire ne pouvait donc pas porter sur l'aspect études ou diagnostic du référentiel, mais sur son accueil par les acteurs concernés, son utilisation par les services de la Ville, sa présentation aux partenaires et ses effets réels sur l'aménagement et la construction à Échirolles.

Force a été de constater, ne serait-ce qu'à travers les missions qui m'étaient proposées, que les documents de type charte et référentiel (aménagement durable, paysage, mais aussi un cahier des espaces publics réalisé par une précédente apprentie à la DDUVA, Elsa Quintavalle) avaient tendance à se multiplier, non seulement à Échirolles, mais également dans les autres

collectivités. Ces documents à caractère incitatif viennent de plus en plus souvent compléter les documents réglementaires, eux-mêmes très nombreux, dans une optique généralement présentée comme avant tout pédagogique.

Rapidement, au fil des discussions de préparation à la mise en place du référentiel d'aménagement durable, une question centrale est devenue récurrente : comment les appliquer ? Quelle valeur leur donner, comment procéder aux vérifications, comment imposer leur utilisation sans moyens légaux et dans l'optique d'instaurer un dialogue plutôt que des réglementations strictes ?

Participent-ils réellement à une forme de pédagogie étendue ? Quels sont leurs limites et leurs effets concrets sur la fabrication de la ville ? Au-delà de leur caractère incitatif, comment ces documents participent-ils à la production d'une nouvelle forme de règles dans la fabrication de la ville ?

---

## III – Les apports du développement durable dans la production de la ville

---

### 1. L'établissement d'une culture commune

#### a. Une définition du développement durable, plusieurs significations

Selon Denis Goulet<sup>1</sup> le développement est avant tout une question de valeurs : des attitudes, des modes de vie, des cadres normatifs, des éléments symboliques, des systèmes de croyance, etc. Knapp fait le lien entre ces valeurs et le caractère durable de l'évolution de la société en citant Shane (1981) pour qui « les valeurs [...] sont centrales à l'évolution d'une société durable, pas seulement parce qu'elles influencent le comportement mais aussi parce qu'elles déterminent les priorités de la société et donc son habileté à survivre. »

En ce qui concerne le processus de développement lui-même, le terme a différentes significations. Pour certains, il a tout d'abord une connotation avec la croissance (PIB) et pour d'autres une connotation avec le changement (complexification). Ces variations de sens représentent une première et principale difficulté dans la définition du développement durable et dans l'établissement d'une culture commune autour de ce concept.

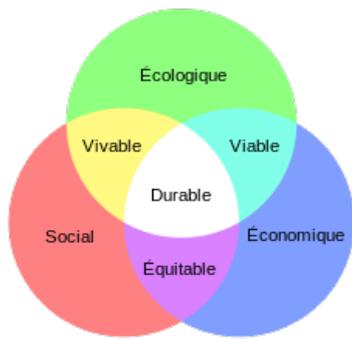
Le rapport Brundtland propose toutefois une définition synthétique et « officielle » du développement durable en 1987, sous les termes de *sustainable development*. La traduction française de cet adjectif varie entre le néologisme « soutenable » – qui n'est pas parvenu à s'inscrire à l'époque mais qui s'impose de plus en plus dans les discours actuels – et l'adjectif « viable ». C'est finalement la formule de « développement durable » qui s'impose dans la terminologie française. La définition apportée par le rapport Brundtland est la suivante :

« Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient de donner la priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. [...] Au sens le plus large, le développement durable vise à favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature. »

Rapport Brundtland, chapitre II

---

1 Denis Goulet, *Development Ethics*



Le développement durable peut être alors envisagé comme une version contemporaine et planétaire de l'intérêt général. Mais que mettons-nous dans ce concept ? Tout le monde utilise et s'approprie cette formulation, mais tout le monde n'y accorde pas forcément la même signification selon son corps de métier, sa formation, sa conviction politique, voire sa sensibilité personnelle.

Le développement durable s'articulant autour de trois thématiques majeures (le social, l'économie et l'environnement, au croisement desquelles on atteint un développement « durable » (vivable, viable et équitable)), on peut être amenés à mettre l'une ou l'autre de ces thématiques en avant en fonction de divers critères, contraintes ou situations. Les acteurs du développement durable ayant des préoccupations très différentes, quel contenu mettent-ils exactement dans cette définition ?

Bien qu'elle suscite une certaine unanimité par son aspect universel et universaliste, humanitaire et respectueux de la planète, la notion du développement durable subit des interprétations et des déformations selon les groupes qui disent la défendre. À travers l'Histoire, on a ainsi vu différents acteurs mettre l'accent tantôt sur l'aspect environnemental (fondation de Greenpeace ou de la WWF en 1971), social (« D'abord le social, ensuite l'environnement, et enfin seulement la recherche de la viabilité économique, sans laquelle rien n'est possible. La croissance ne doit pas devenir un but premier mais rester un instrument au service de la solidarité entre les générations, présentes et celles à venir. »<sup>2</sup>) ou économique (message de Stockholm de 1972 centré sur les préoccupations de conservation de l'emploi et de la croissance en Occident, qui représentaient les priorités des gouvernements des pays développés).

Les objectifs et les intentions des uns et des autres acteurs influent également sur le contenu de la définition. En effet, brandir le développement durable comme un emblème est aussi un moyen d'obtenir l'approbation de ses interlocuteurs, de ses partenaires, des cibles, qu'il s'agisse d'électeurs ou de consommateurs. Concept ou programme d'action, le développement durable est donc devenu un argument publicitaire dont chacun s'empare pour le décliner de la façon qui semble la plus profitable. Il en résulte un brouillage de la notion, duquel Sylvie Brunel dans *Le développement durable* tire le principe des « 3M » :

- ◆ les menaces qui pèsent sur la planète : la désertification, les atteintes à la biodiversité, la pollution des eaux et de l'air, le réchauffement climatique ;

Il s'agit du volet environnemental. S'il n'est pas le principal pour tout le monde, c'est le plus transversalement reconnu : la priorité est de préserver la planète grâce à des modes de production respectueux de l'environnement ; conséquence de cette idée, le mode de consommation de l'Occident ne peut pas être étendu au reste du monde sans menacer la terre.

<sup>2</sup> Ignacy Sachs, *Courrier de la Planète*, n° 68, juin 2002

- ◆ les misères de l'humanité : pauvreté, inégalités croissantes, sous-alimentation, manque d'eau potable, endémie ;

Il s'agit là du volet social.

- ◆ les manques de la gouvernance mondiale : dysfonctionnement et injustice des relations internationales, difficultés d'adopter des réglementations permettant d'instaurer le développement durable, de faire respecter les conventions.

Et enfin le volet économique et politique.

Compte-tenu de la complexité de chacune des thématiques structurantes de la notion, l'idée d'un développement durable qui serait orienté à parts égales sur ces trois points paraît difficilement atteignable : une action, pour être efficace, ne saurait sans doute les approfondir de manière équilibrée, chacun de ces domaines exigeant un haut niveau d'expertise et d'engagement pour être abordé et traité. Dans ce contexte, une action qui chercherait à répondre de manière égale aux trois thèmes du développement durable risquerait de tous les survoler sans parvenir à répondre réellement aux enjeux soulevés.

Le développement durable nécessite donc la collaboration d'actions plus ciblées, tantôt sur l'environnement, tantôt sur le social, tantôt sur l'économie et la politique, pour construire ensemble des réponses complémentaires fautes d'être totalement transversales.

#### b. Émergence du développement durable, constitution d'un nouveau paradigme et intégration systématique

Bien que la notion de développement durable puisse paraître large et floue, dans son application du moins, sa philosophie s'est progressivement répandue à tous les champs d'action de la société.

Le terme de développement durable a émergé dans les discours internationaux relativement récemment, au tournant des années 1990, tandis que le concept de développement prédominant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale faiblissait peu à peu. Le concept commençait en effet à être perçu comme une norme, imposée jusque-là aux pays du Sud par les pays du Nord avides d'appliquer leurs modèles de croissance économique à d'autres sociétés, et assez peu soucieux du gaspillage de ressources non renouvelables. La société occidentale industrialisée croyait alors en une disponibilité infinie des ressources et une capacité à la science et à la technologie de résoudre tous les problèmes. Le concept de développement durable émerge pour mettre fin à cette fuite en avant.

Alors que le concept de développement devient « impérialiste », celui de développement durable semble posséder beaucoup de vertus puisqu'il se dit respectueux des hommes et de l'environnement. Le développement durable inclut d'autres visions que la simple vision économique : il y associe la vision écologiste et environnementaliste en insistant sur la nécessité pour chacun de se soucier des effets à long terme des actions humaines. Pour la première fois, on évoque la responsabilité de tous dans l'avenir de l'humanité et le sort de notre planète, qui est unique et irremplaçable.

L'essor du concept de développement durable correspond aussi à la montée en puissance d'acteurs non gouvernementaux : au tournant des années 1990, les ONG s'imposent internationalement et diffusent la notion de développement durable qui va connaître un succès croissant, même si le développement durable n'est pas vraiment une idée neuve.

Elle a en effet été formulée dès les années 1970 suite à l'explosion démographique, la crise de l'énergie et la remise en question de la société de consommation. Cependant, étouffée par les impératifs de la guerre froide puis par le contexte de crise de la dette, elle sera oubliée jusqu'aux années 90, la décennie des « bons sentiments » (Sylvie Brunel), au cours de laquelle les déclarations fermes et volontaristes se multiplient. À partir du Sommet de la Terre de Rio, les grandes conférences mondiales se succèdent presque chaque année et produisent des catalogues de recommandations durables. Le paradigme du développement durable est amorcé.

Selon Khun (1962), le terme de paradigme fait référence à deux caractéristiques essentielles des réalisations scientifiques : « (1) celles qui sont suffisamment novatrices pour séduire un groupe stable d'adhérents appartenant à des champs d'activité compétiteurs et (2) suffisamment ouvertes aux discussions pour laisser au groupe de praticiens ainsi redéfini, la possibilité de résoudre toute sorte de problèmes. » Selon Ferguson, (1980), un paradigme est « un cadre de pensée, une façon de comprendre et d'expliquer certains aspects de la réalité ». Jacobs, et Munro (1987) identifient par ailleurs à l'instar de Khun qu'un changement de paradigme survient lorsque les outils développés sous l'ancien paradigme s'avèrent inefficaces pour résoudre les problèmes. Robertson (1979) poursuit en rappelant que l'importance d'un paradigme réside « dans le fait qu'il n'oriente pas seulement la science mais le processus de perception lui-même, à partir de sa fonction de définition des événements et de l'information qui sont jugés en accord ou non avec notre vision du monde. »

C'est précisément ce qui se produit entre le développement et le développement durable, et pas seulement dans les champs qui sont directement inclus dans le développement durable par sa triple définition (l'analyse écologique, l'action sociale, la puissance économique). Par des relations d'enchaînement et de causalité, le concept du développement durable se ramifie à toutes les interventions impactant le cadre de vie, dans une dimension aussi bien concrète que de représentation et de diffusion du concept.

Si nous prenons l'exemple de l'aménagement urbain ou de l'architecture, qui nous intéressent plus particulièrement dans ce mémoire, nous constatons que ces deux domaines peuvent, à différents niveaux, répondre aux trois enjeux principaux du développement durable. En effet, en privilégiant par exemple l'usage des matériaux locaux, l'économie s'opère financièrement et écologiquement (réduction de l'énergie grise) tout en permettant l'emploi local.

Dans ces domaines, l'acceptation commune du paradigme du développement durable se mesure non seulement à l'usage de plus en plus répété de l'expression dans tous les milieux, mais aussi à la multiplication des chartes, normes et codes de plus en plus exigeants.



RT 2005, 2012, étiquettes BBC, HQE puis THQE, ... les prouesses techniques d'hier deviennent les bases d'aujourd'hui pour des projets toujours plus ambitieux. Il ne suffit plus désormais qu'un bâtiment limite ses consommations : l'heure est aux constructions à énergie passive, voire positive : une production en surplus d'énergie solaire, par exemple, qui pourra être redistribuée et profiter à d'autres usagers que les habitants.

En l'espace de dix ans, les exigences techniques n'ont pas cessé d'augmenter pour les professionnels dont l'exercice répond à de forts enjeux de développement durable.

### c. Un concept citoyen

Le développement durable n'est cependant pas limité aux professionnels. L'impact de l'homme sur son environnement ne se limite effectivement pas aux actions et aux décisions des « experts », qu'il s'agisse d'élus ou de techniciens, sur les différents volets du concept. Depuis les années 90, la notion de partage entier de la responsabilité humaine vis-à-vis du cadre de vie actuel et futur est ainsi appuyée par de multiples formes de sensibilisation et d'éducation en particulier sur les questions environnementales.

L'un des exemples le plus frappant est sans doute la sensibilisation au tri des déchets. En 1960 chaque habitant en France produit 220 kg de déchets par an. Durant les 25 années qui suivent, ce volume de déchets augmente régulièrement avec les modes de vie liés à la société de consommation. Dès 1975, les collectivités sont responsables de l'élimination des déchets ménagers de leurs habitants (collecte et tri). En 1992, une loi est votée en vue de valoriser les déchets ménagers, par recyclage, compostage ou tout autre moyen permettant de procurer de l'énergie. Eco-Emballages est créé pour recycler les emballages ménagers avec le concours des producteurs d'emballages en verre, en acier, en aluminium et en plastique. C'est le début des filières de recyclage.

Le tri demande un apprentissage de la part des habitants pour ne pas se tromper. Si le tri est mal fait, le centre de tri doit lui-même procéder à un nouveau tri qui représente non seulement une perte de temps, mais aussi un risque de souiller les déchets recyclables. Souvent, les poubelles mal triées ne sont pas acceptées au centre de tri et repartent avec les déchets non recyclables. La meilleure politique est la mise en place d'« ambassadeurs du tri », une politique de pédagogie active à long terme. De même, les mouvements de jeunesse, à l'occasion de camps de vacances, initient les jeunes sous forme ludique de « jeux de collecte sélective », souvent associés à des activités de nettoyage de forêts, de lacs et rivières et de plages.

Le tri des déchets implique chaque personne individuellement et repose sur l'engagement personnel et citoyen. En effet, sans la participation active de celui qui consomme et qui jette, les metteurs sur le marché (entreprises) et les acteurs de la collecte (collectivités locales) ne seraient pas en mesure de récupérer les déchets.

De la même façon, l'éducation aux gestes économes permet de sensibiliser les populations aux problèmes de gaspillage des ressources limitées : éteindre systématiquement les lumières en quittant une pièce, éteindre les appareils plutôt que les mettre en veille, ne pas laisser couler l'eau lorsqu'on fait la vaisselle ou qu'on se brosse les dents... Ces gestes parfois difficiles à adopter au moment de la démocratisation et de l'élargissement progressif du concept de développement durable deviennent peu à peu des réflexes pour chacun. De plus en plus, le citoyen devient un écocitoyen.

La citoyenneté est le lien social qui réunit une personne et l'État, et qui permet à cette personne de bénéficier de ses droits et d'accomplir ses devoirs civiques et politiques. Adopter un comportement citoyen, c'est aller au-delà de ses droits et devoirs civiques : c'est être responsable et autonome, individuellement et collectivement. Le citoyen contribue à donner un sens à la société dans laquelle il vit.

L'éco-citoyenneté fait référence à l'écologie : la citoyenneté s'exerce aussi vis-à-vis de l'environnement et de la nature. Le citoyen a des devoirs envers la planète sur laquelle il vit, et l'environnement dans lequel il évolue. Ces devoirs sont indispensables, car ils sont le garant du maintien des ressources vitales de la Terre. Il s'agit donc pour chaque citoyen de se comporter quotidiennement en acteur de la préservation de l'environnement, en accomplissant des éco-gestes dans la vie de tous les jours.

L'éco-citoyen trie ses déchets, économise l'énergie, protège la nature, consomme de façon responsable. Il s'informe sur les bonnes pratiques à accomplir, sensibilise son entourage aux éco-gestes et essaie de faire évoluer les mentalités et de faire changer les comportements. La démarche éco-citoyenne ne concerne pas seulement les particuliers : toutes les organisations, entreprises, collectivités, institutions doivent mettre en oeuvre des actions éco-citoyennes. Elles s'inscrivent ainsi dans une démarche globale de développement durable.<sup>3</sup>

Au cours des dernières années, de plus en plus de citoyens s'impliquent même davantage dans ces démarches avec des interventions comme « Familles à énergie positive » :

Le défi, ce sont des volontaires réunis en équipes accompagnées par leur capitaine, qui font le pari de réduire d'au moins 8% leurs consommations d'énergie et d'eau, particulièrement durant l'hiver, en appliquant simplement des éco-gestes.<sup>4</sup>

---

3 <http://www.vedura.fr/social/education/eco-citoyennete>

4 <http://www.familles-a-energie-positive.fr/fr/le-defi-en-quelques-mots-8000.html>

Cependant, si les questions environnementales sont abordées de plus en plus fréquemment et de plus en plus sérieusement, les aspects économiques et sociaux semblent peiner davantage à se faire une place dans le quotidien des citoyens. Dans un contexte politique, économique et social souvent tendu, aucune véritable alternative au modèle de consommation n'émerge et les actions visant à limiter les inégalités ne semblent pas à la hauteur des défis rencontrés au sein même du monde occidental ou dans ses relations avec les pays en développement.

Si les questions de développement durable touchent tous les citoyens, la réponse à ses enjeux par les professionnels et les particuliers concerne logiquement un large panel de métiers et de profil. Que ce soit dans le domaine de l'économie, du social, de l'environnement, à la jonction de ces domaines ou dans les domaines qui en découlent, la recherche du développement durable, de par son caractère complexe et englobant, amène et incite à la transversalité.

## 2. La territorialisation et la production de la ville

### a. Du local au global

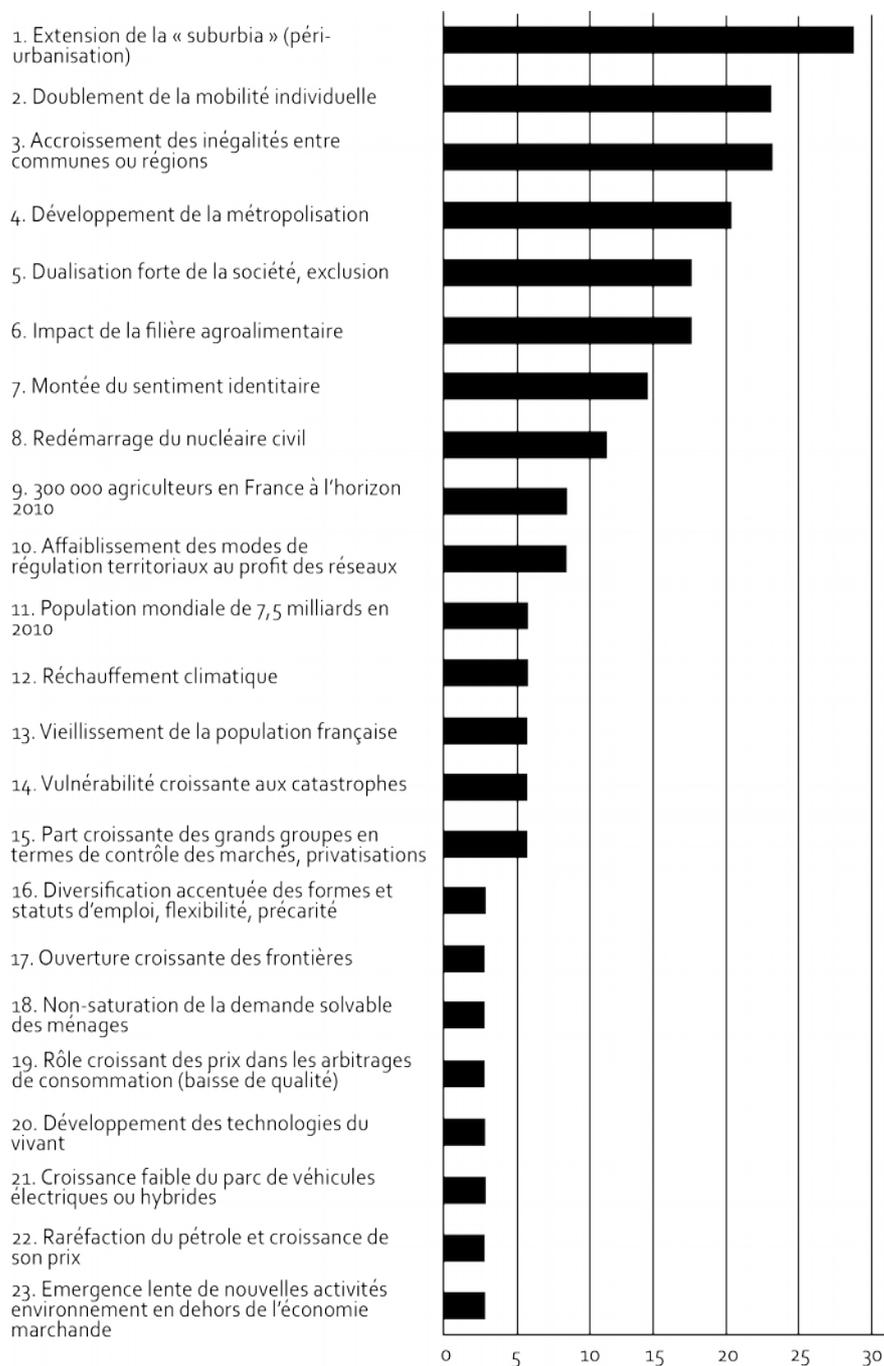
Plusieurs facteurs donnent peu à peu une place privilégiée à l'échelle du territoire dans les stratégies de développement durable. Cette idée peut d'abord paraître contradictoire, le concept du développement durable ayant émergé dans un contexte très global, très éloigné des préoccupations locales, comme nous l'avons vu dans la première partie – enjeux mondiaux de préservation des ressources, abandon de l'idée d'imposer le modèle de croissance occidental aux pays en voie de développement, etc.

L'idée peut également sembler décalée par rapport aux tendances actuelles (« déterritorialisation » de l'économie, extrême mobilité des personnes, des informations et des capitaux, brouillage des frontières). Elle correspond pourtant à une réalité concrète : aujourd'hui, c'est principalement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus par la population autant que par les acteurs professionnels (les élus locaux ont peu de pouvoir sur les stratégies globales et les citoyens n'ont souvent l'impression de contrôler qu'une petite portion de leur environnement immédiat). Chacun apporte sa pierre à l'édifice, c'est l'idée du petit vers le grand, du local au global.

Ainsi c'est sans doute à l'échelle des territoires que les problèmes liés au développement durable peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques.

[...]La dimension géographique et territoriale est centrale dans la caractérisation des problèmes en jeu. Une enquête faite il y a quelques années a tenté de hiérarchiser les tendances les plus préoccupantes pour le

développement durable en France. Pour les experts interrogés, ce sont clairement les enjeux liés à l'aménagement du territoire – à la périurbanisation, à l'explosion de la mobilité, à la ségrégation urbaine, aux inégalités entre communes – qui apparaissent comme décisifs bien avant l'industrie ou même l'énergie (voir le tableau suivant). Le message est sans ambiguïté et il rejoint très largement l'opinion du public.<sup>5</sup>



Hiérarchisation par les experts des enjeux du développement durable en France. La place centrale des thèmes liés à l'aménagement du territoire.

5 Jacques THEYS, *L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale*, 2002.

On peut supposer que les priorités des « non-experts » vont dans le même sens : celui du local. Sans être des professionnels des questions économiques, sociales ou environnementales, les citoyens sont acteurs de leur territoire, usagers, habitués ; ils en possèdent une lecture fine, sensible et durable, sinon « experte » au sens académique du terme – c'est la notion de maîtrise d'usage qui se développe récemment<sup>6</sup>. À leur échelle, ces citoyens ne s'estiment sans doute pas en mesure de faire pencher la balance globale dans le sens du développement durable ; leurs actions, même lorsqu'ils sont réunis en associations, n'ont généralement pas une portée aussi large. Toute leur connaissance, leur intelligence et leur influence se révèle et s'avère efficace à un niveau plus étroit : celui du quartier, de la ville ou de la métropole.

Par ailleurs, il semble logique que les collectivités locales décentralisées soient mieux placées pour gérer les risques et les actions à leur niveau. De plus, même lorsqu'il s'agit de gérer des problèmes globaux, un certain pragmatisme peut conduire à s'appuyer en priorité sur les acteurs locaux : c'est le « théorème de la localité »<sup>7</sup>. L'argument des chercheurs qui développent ce théorème est double. D'une part, il se trouve que beaucoup de problèmes sont à la fois globaux et locaux, et qu'ils peuvent et doivent donc être traités dès le plus petit échelon. D'autre part, une intervention à l'échelle territoriale a probablement plus de chance d'être efficace qu'au niveau global puisque les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions à contrôler et les interdépendances entre acteurs à prendre en compte.

Plus généralement, le niveau local apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de transversalité, qui est comme nous l'avons vu au cœur de la notion de développement durable. La nécessité de trouver des solutions à des problèmes concrets peut être une bonne incitation au décloisonnement ; l'échelle territoriale est sans doute plus favorable lorsqu'il s'agit de chercher des compromis et des méthodes d'intégration. S'il y a une articulation à trouver entre les trois dimensions constitutives du développement durable, c'est probablement au niveau local qu'elle pourra le plus facilement être construite, dans la mesure où c'est aussi à cette échelle que leur contradiction apparaît avec le plus de force et d'évidence.

## b. Dans la production de la ville

C'est au cours de la décennie 1990 que la notion de développement durable se territorialise véritablement. Elle est cependant appropriée par les acteurs d'une manière assez inégale selon les villes et les régions, en fonction des initiatives locales mais aussi des façons dont les associations ou les institutions parviennent à traduire ses concepts. Dans le domaine de l'aménagement territorial, et plus précisément dans celui de l'aménagement des villes, la question du développement durable s'est d'abord posée par l'entrée de l'efficacité énergétique. C'est seulement plus tard que la question du « durable » s'est élargie aux aspects sociaux. Aujourd'hui, c'est l'objectif de « ville durable » que les collectivités se fixent de manière quasi-systématique.

---

6 <http://www.maitrisedusage.eu/>

7 Roberto Camagni, Roberto Capello et Peter Nijkamp

Le terme de ville durable – *sustainable city* – désigne un horizon politique de portée lointaine, sert de référentiel prospectif, tandis que le développement urbain durable renvoie au processus d’internalisation du développement durable dans l’urbanisme, selon des modalités plus professionnelles que politiques. En l’espace de quinze ans, le développement durable a redéfini les politiques urbaines en Europe. D’abord marginale ou marginalisée, portée par un cercle d’acteurs plutôt restreint, la notion est devenue le principal référentiel des politiques publiques d’aménagement et d’urbanisme (Wachter, 2003).

Cyria EMELIANOFF, *La ville durable : l’hypothèse d’un tournant urbanistique en Europe*, L’Information géographique, 2007

Les premières approches « durables » s’inscrivent dans la philosophie de l’écologie urbaine, née au milieu des années 1960 (mouvements pour la décentralisation, contre-culture américaine, idéal d’autosuffisance, etc). Ces premières définitions établissent un socle de revendications assez stables pour la ville durable. Aujourd’hui, le mouvement de métropolisation et de globalisation remettent au centre de l’actualité les enjeux d’autonomie pour les villes ou les régions urbaines.

L’écologie urbaine n’est pas la seule racine de la ville durable. Des travaux plus anciens, en particulier ceux de l’urbaniste Patrick Geddes au début du XX<sup>ème</sup> siècle (1915), en partie poursuivis par Lewis Mumford, avaient déjà introduit cette nouvelle conception de la ville.

Une ville durable est une ville dans laquelle les habitants et les activités économiques s’efforcent continuellement d’améliorer leur environnement naturel, bâti et culturel au niveau du voisinage et au niveau régional, tout en travaillant de manière à défendre toujours l’objectif d’un développement durable global.<sup>8</sup>

De la même manière que le développement durable est apparu comme une tentative de réconciliation entre environnement et développement, la ville durable semble progressivement donner les contours d’une alternative entre la ville écologique et la ville moderne.

L’enjeu commun de préservation de la planète ne fournit pas pour autant de modèle d’action prédéfini. La problématique de la ville durable reste relative au contexte (géographique, historique, économique, social, culturel, etc) qui rend la comparaison entre les politiques conduites en la matière assez difficile. Il convient en effet de les adapter à chaque situation. Comme le souligne la Charte d’Aalborg « Chaque ville étant différente, c’est à chacune qu’il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité ». Dans les faits, la diversité des pratiques liées à la durabilité est autant due à la prise en compte du contexte et des rapports de force qu’aux flottements relatifs aux contenus de l’ambition de durabilité : aux moyens à mettre en œuvre concrètement.

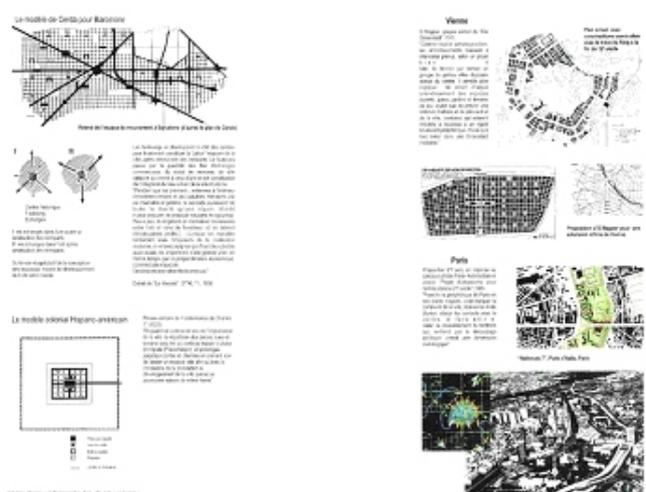
---

8 G. Haughton, C. Hunter, *Sustainable Cities*, London and Bristol, Pennsylvania, Jessica Kingsley Publishers, 1994.

L'appropriation du développement durable semble plus évidente par les démarches normatives, qui possèdent un fort pouvoir d'intégration en cela qu'elles permettent de « rigidifier » un concept souvent considéré comme « mou » ou flottant. L'application de norme permet ainsi à chaque groupe d'acteurs, qui mettent parfois des définitions très différentes derrière le concept de développement durable, de « verrouiller » leur interprétation de ce concept et d'en défendre leur vision propre.

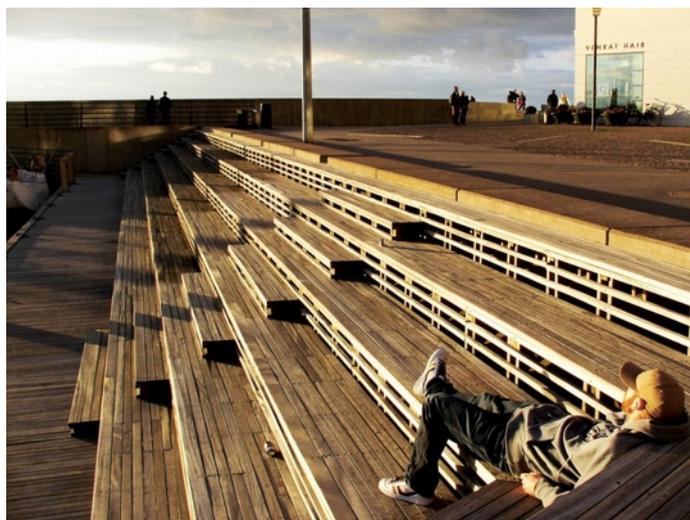
Au final, cette intégration du développement durable à la production de la ville traduit la volonté d'instaurer une certaine position vis-à-vis du monde et une prise de conscience généralisée des enjeux de préservation de l'environnement au sens large. Cette volonté se traduit avant tout par la production de normes, plus que par l'adoption commune de nouveaux modes de vie ou de nouvelles philosophie. Norme d'aménagement, réglementations, vocabulaire spécifique. Le développement durable s'incarne dans la production de la ville par un cadre réglementé visant des objectifs d'économie et d'efficacité, par des processus « mécanisé » et par la production d'objets ponctuels (éco-quartiers, systèmes de rétention des eaux de pluie).

Le développement durable, dans son intégration à l'urbanisme, revêt ainsi de nombreuses formes, souvent très arrêtées, qu'il s'agisse de règles ou d'objets. Processus, normes, référentiels et systèmes de références tendent à fixer les invariants d'un urbanisme « durable » qui évolue pourtant à une vitesse vertigineuse : dans les années 80, la référence en matière d'aménagement se situait dans des projets comme celui de Barcelone. Aujourd'hui, on se tourne plutôt vers des expériences comme Malmö en Suède.



L'EXTENSION LINEAIRE POLYCENTRIQUE DE L'ENSANCHE COMME A ALTERNATIVE L'EXTENSION RADIO-CENTRIQUE PLANCHE IV

<http://www.fabula.org/colloques/document640.php>



urbangreenbluegrids.com

Échirolles se veut aujourd'hui être une ville durable. Ses ambitions en matière de développement durable sont profondément intégrées dans les actions et les politiques de la collectivité. C'est dans les années 70 que la question environnementale apparaît, avec la création de la FRAPNA (Fédération Rhône-Alpes des associations de Protection de la Nature) par Robert Buisson pour la défense de la Frange Verte contre les intentions de déboisement.



Cet événement est aussi l'occasion d'une forte mobilisation citoyenne, qui possède également un ancrage ancien à Échirolles et de fait un lien fort avec les enjeux écologiques. Ces actions de la FRAPNA introduisent la question de l'environnement dans la vie politique, qui se trouve dès lors très soutenue par les élus.

Dans les années 90, un mouvement d'éducation à l'environnement et à l'écologie urbaine naît sur Échirolles et bénéficie à son tour d'un fort portage politique. Grâce à ce mouvement, une charte d'écologie urbaine est signée en 1995, axée sur la question écologique et la sensibilisation à la biodiversité.

Au sein de la collectivité, c'est à ce moment-là qu'a lieu le recrutement d'un agent (création d'un poste unique) pour mettre en œuvre la Charte d'écologie urbaine. Cette charte a été

très activement soutenue par la 1ère adjointe Michelle Prince-Clavel, qui a ensuite œuvré pour la mise en place d'un Agenda 21 à la fin des années 90. La volonté de la ville était d'aller plus loin maintenant que la démarche de développement durable était enclenchée. L'élaboration de cet Agenda 21 s'est effectuée entre 2000 et 2004 ; un processus long dû au fait qu'il s'agissait d'un développement et d'une rédaction interne, liée à une forte démarche de concertation habitante.

L'articulation de l'urbanisme et du développement durable a donc été très forte à Échirolles, d'abord à travers la charte d'écologie urbaine et ensuite avec l'Agenda 21. En 2000/2001, c'est également le début du travail sur le nouvel Hôtel de Ville pour la construction d'un bâtiment HQE emblématique.



[www.archicontemporaine.org](http://www.archicontemporaine.org)

En 2002/2003, le travail sur le Projet de Ville et le PLU est engagé avec la mise en place d'ateliers Agenda 21/PLU pour intégrer le développement durable au règlement local et au règlement de la ZAC Centre 2, avec la création des chartes environnementales applicables aux projets. C'est véritablement dans les années 2000 que le développement durable connaît un fort essor à la ville d'Échirolles : il ne s'agit pas d'une simple logique de pilotage mais aussi d'être impliqué dans des projets en direct. À ce moment-là, le service développement durable de la ville s'étoffe progressivement avec un chef de service, puis un chargé de communication qui s'ajoute, puis l'arrivée d'un animateur, puis d'une assistance, complété par le rattachement de la question de l'animal en ville avec l'arrivée d'un agent dédié.

Les projets s'étendent ensuite à l'énergie (OPATB, MurMur). Deux volets sont mis en avant : d'une part l'accompagnement et le pilotage globaux et d'autre part le pilotage de projet fort en direct ou en accompagnement avec d'autres services, par exemple avec le service du patrimoine bâti sur les constructions HQE. Parfois, un agent ponctuel vient consolider l'équipe pour des projets spéciaux type CASH, etc. À cette période, le développement durable profite de beaucoup de financements ; aujourd'hui les appels à projet sont plus rares et les financements moins nombreux. La collectivité ne peut donc plus s'impliquer de la même façon et il devient nécessaire de trouver de nouveaux leviers et des pistes d'innovation.

### c. Limites et refus

Mais qu'en est-il du véritable partage des valeurs évoquées, au-delà de l'incitation ou de l'obligation de « bien faire » qu'on peut éprouver face à un concept qu'on nous impose comme incontestablement positif ?

Le développement durable n'est en effet pas forcément considéré comme un but à atteindre par tout le monde. L'intérêt soudain pour cette notion n'est pas (en France) le résultat d'une mobilisation spontanée de la société, ni même de la majorité des élus ou des acteurs locaux.

Le concept a d'abord été construit par des scientifiques et des responsables institutionnels qui ont réussi à mettre en place les relais nécessaires pour parvenir à le diffuser largement.

On pourrait alors se demander si, sous couvert d'intentions humanitaires respectables, une certaine « élite » d'experts n'aurait pas imposé sa nouvelle vision du monde aux populations. En évoquant les générations futures et en « moralisant » ou en « culpabilisant » les gens au sujet de l'état de la planète et des responsabilités que chacun a dans cette catastrophe, cette élite aurait créé un code vertueux auquel personne n'aurait directement adhéré. Beaucoup de mesures proposées pour modifier les comportements quotidiens (types de consommation, modes de déplacement) s'appuient en effet sur des principes ou des normes dont la légitimité n'est pas acquise et parfois sur des valeurs faussement partagées en dehors d'un cercle d'experts.

Au cours de mes études, en architecture comme en urbanisme, le développement durable, comme d'autres concepts actuels (mixité sociale, participation citoyenne, etc), sont enseignés comme fondamentalement « bons » sans jamais que le débat soit ouvert entre professeurs et étudiants. Au-delà de la réelle valeur de notions telles que le développement durable, un apprentissage du « pourquoi » de leur vertu pourrait être un moyen de solidifier la culture commune que l'on souhaite instaurer.

Les étudiants formés – certains pourraient dire « formatés » – aux principes de ce nouveau paradigme les intègrent et les répètent parfois sans vraiment les comprendre, saisir leurs enjeux ou appréhender leurs dimensions. Parce qu'il est généralement admis que le développement durable est un but à atteindre, on risque d'oublier le contexte, les étapes qui y ont conduit et les implications pour l'avenir : œuvrer dans le sens du développement durable est un impératif et une nécessité auxquels chacun répond, parfois sans réfléchir aux motivations de ces actions.

Un enseignement fin, partagé par les différentes formations, pourrait permettre une véritable sensibilité et un partage plus évident. Cet enseignement serait également un moyen de creuser sous la surface et peut-être d'éveiller certains sceptiques aux concepts fondamentaux et effectifs, sous ce qu'on peut par ailleurs voir parfois comme de simples initiatives de façade et des interventions « publicitaires » envers les consommateurs, les électeurs ou tout autre profil de clients.

Cette constatation m'a particulièrement frappée lors d'un conseil municipal de la Ville d'Échirolles (25.04.16) où trois délibérations ayant pour sujet le développement durable devaient être étudiées :



- ◆ une délibération cadre fixant les objectifs de la Ville à l'horizon 2020,
- ◆ une délibération sur le renouvellement du label Cit'ergie
- ◆ une délibération sur la mise en application du référentiel d'aménagement durable.

Les trois délibérations ont été adoptées, cependant, parmi l'opposition, plusieurs remarques ont été formulées. Concernant la délibération cadre, A. Jolly (*Front National*) a en effet souligné que les effets du changement climatique ne se résoudraient pas au niveau local mais national et rappelé que la France n'était pas un pays particulièrement pollueur par rapport à d'autres (États-Unis, Allemagne, etc). D'autre part, il a estimé que cette délibération était davantage une liste de souhaits que de véritables objectifs et illustré son propos en reprenant l'exemple de la micro-centrale électrique du Rondeau qui ne fournit « que » 6000 logements sur le territoire. Il a également déploré le « bétonnage de la ville » en contradiction avec le discours et s'est abstenu de vote sur cette délibération comme sur les deux suivantes.

Au sujet du référentiel, Mme Vicente (*Échirolles pour la Vie*) a salué le travail fourni par Terre.Eco autant que par les services de la Ville, mais son désaccord sur les critères de mixité sociale utilisés dans le référentiel a empêché son groupe de voter en faveur ; le groupe s'est donc aussi abstenu de vote sur les trois délibérations concernant le développement durable.

À ces interventions, M. Besson (adjoint à l'environnement, aux déplacements et au développement durable) a répondu aux accusations de « caricatures » écologistes en rappelant qu'il ne s'agissait pas seulement d'éléments de communication ou de valorisation politique mais que l'action et le travail engagés par la Ville depuis plus de 15 ans étaient bien réels, avec la reconnaissance locale, régionale, nationale et même internationale de la Ville dans le domaine du développement durable (participation d'Échirolles à la Cop21 en 2015).

La reconnaissance nationale ou internationale ne répond cependant pas au problème de fond, puisqu'il est admis nationalement et internationalement dans les pays occidentaux que le développement durable est un concept vertueux vers lequel il faut tendre. Dans ce contexte, une ville comme Échirolles, dynamique et engagée dans le domaine du développement durable, peut effectivement être reconnue unanimement sans que le désaccord profond soit adressé : pour ceux qui ne considèrent pas le développement durable comme un objectif bon à poursuivre absolument, ces accomplissements peuvent sembler vides de sens.

Ce débat prouve bien que certains objectifs, enjeux et convictions qu'on peut penser acquis et partagés par tous dépendent toujours du courant politique ou idéologique dans lequel chacun s'inscrit. Étant très impliquée dans la mise en pratique du référentiel, dans sa dimension technique et concrète, je n'avais moi-même jamais mis les choses en perspective de cette façon. N'ayant pas non plus suivi l'élaboration complète du référentiel, je n'avais pas pris le recul nécessaire à envisager la manière dont les indicateurs avaient pu être choisis et validés, ni la façon dont la position politique des élus en charge de ces choix les avait influencés. Sous une autre municipalité, la volonté même de créer un référentiel pour un aménagement durable à Échirolles n'aurait peut-être jamais été exprimée.

Issue d'une culture personnelle et professionnelle où le développement durable est prôné et défendu à tous les niveaux et dans toutes les « quantités », je n'envisageais pas qu'on puisse reprocher à la micro-centrale électrique du Rondeau de produire de l'électricité pour 6000 logements « seulement » : on nous apprend que tout progrès est un progrès, même s'il peut sembler dérisoire selon d'autres critères. De la même façon, à l'heure où la mixité sociale est

admise comme un critère de progrès de la société et un axe structurant de toute politique urbaine, j'ai été surprise que les indicateurs du référentiel renvoyant à cette thématique puissent être source de conflit, jusqu'à justifier une abstention de vote lors de la délibération.

Si l'échelle territoriale apparaît bien a priori comme un point d'appui privilégié des démarches de « développement durable », on observe dans la réalité une certaine contradiction : d'un côté on constate la multiplication des initiatives – dans un cadre souvent contractuel – et l'émergence progressive d'une « culture partagée » à l'échelle locale autour de thèmes communs comme la ville compacte, la mobilité maîtrisée, le renouvellement urbain, la mixité sociale, ... De l'autre, on reproche à beaucoup d'expériences ou d'actions engagées de ne pas montrer de résultats convaincants ou d'en rester à l'état de la réflexion, d'effet d'annonce ou d'affichage : sauf exception, le développement durable local demeure plus un slogan que l'expression d'une véritable volonté politique.<sup>9</sup>

Cependant, outre les arguments publicitaires et politiques qu'ils peuvent représenter, les progrès permis par certaines démarches efficaces sont réels et ne devraient pas être diminués sous prétexte qu'ils sont souvent instrumentalisés. Le refus de la validation de délibérations engagées telles que celles-ci pose alors la question de la responsabilité de chacun et de la nécessité d'un engagement le plus large possible : dans ce contexte, une seule voix peut faire pencher la balance entre une politique volontariste et une position plus fuyante qui consisterait à dire que le développement durable ne peut pas s'appliquer efficacement à l'échelle locale et donc que toutes les tentatives en ce sens sont perdues d'avance.

### 3. L'essor de la négociation

Le développement durable apparaît comme la tentative de formulation, au plus haut niveau international, d'une « valeur nouvelle » dont le but serait de réconcilier les exigences de protection de l'environnement et de développement socio-économique (ce que les théoriciens de la négociation appellent une approche gagnant-gagnant, ou un jeu à somme positive, entre environnement et développement). Ainsi, comme nous l'avons vu précédemment, le concept de développement durable a été construit dans une logique coopérative.

#### a. Faire ensemble pour mieux faire

Il est admis dans les sphères institutionnelles et expertes que le développement durable est un concept vertueux vers lequel tout le monde veut tendre, du moins un concept considéré généralement comme un but louable à atteindre. Nous avons vu que de par ses champs larges et croisés, il met en collaboration des professionnels de tous les horizons pour sa transmission autant que sa mise en pratique.

---

9 Ariel Alexandre. Synthèse de l'atelier "Villes durables" du colloque de La Rochelle sur "les villes du XXI<sup>e</sup> siècle" (ouvrage publié par le CERTU sous la direction de Thérèse Spector et Jacques Theys – mai 1999).

En effet, bien que le développement durable soit un concept sans cesse plus large et plus partagé, il paraît impossible pour un seul corps de métier ou un seul individu de posséder toutes les compétences permettant sa bonne application. Pour obéir à un concept aussi vaste, il est nécessaire de croiser les activités, qu'elles s'inscrivent dans l'une des trois thématiques-pilier du développement durable ou qu'elles découlent dans un spectre plus étendu.

Dans le champ de l'aménagement urbain, cette collaboration devient de plus en plus forte, mais aussi potentiellement de plus en plus problématique du fait de la spécialisation et de la complexification des métiers. Il est en effet attendu des professionnels de plus en plus d'expertise dans leur domaine de formation avec l'essor des technologies, mais aussi de plus en plus de connaissance et de compétences dans des domaines voisins. Le travail dans une optique de développement durable accentue ces attentes avec, nous l'avons vu, des réglementations toujours plus précises dans tous les champs de l'aménagement (réglementation thermique, acoustique, accessibilité, etc).

Mais il ne s'agit pas uniquement de verser des connaissances séparées dans le même récipient qui serait le « faire du développement durable ». La véritable transversalité ne peut être atteinte que si le regard et la culture sont transmis et partagés en même temps que la compétence : la matière et le savoir-faire sont d'égale importance dans le processus de mise en commun. En effet, à l'échelle citoyenne, le développement durable est avant tout une question d'attitude, d'attention et de réflexes, plus qu'une question d'expertise technique. Cette attitude, cette vision commune du monde, est la première chose à partager entre les acteurs du développement durable : partager un objectif, des méthodes pour l'atteindre, des valeurs.

Cette idée s'illustre assez bien dans la recherche de transversalité perceptible au sein des services de la Ville d'Échirolles où j'ai été amenée à travailler. À mon arrivée à l'hôtel de Ville pour mon stage, j'ai intégré la Direction du Développement Urbain et de l'Architecture ; par la suite, mon apprentissage m'a conduite à travailler en étroite collaboration avec le Service Environnement et Développement Durable sur la mise en place du référentiel d'aménagement durable. Si le projet a été mené par ces deux services, l'objet lui-même touche un nombre encore plus importants de services municipaux, puisqu'il s'agit de sensibiliser les agents des Services Techniques, du Patrimoine bâti, des Espaces extérieurs et de toute autre équipe susceptible de promouvoir la démarche à la bonne utilisation du référentiel.

Cette collaboration a mis en exergue d'une part la réelle volonté de trouver des passerelles entre des services souvent cloisonnés pour proposer un outil le plus large et partagé possible ; et d'autre part les difficultés persistantes qu'ont ces services à collaborer. Certaines de ces difficultés découlent simplement d'anciennes querelles que les roulements importants de postes des derniers mois pourraient gommer avec des agents nouveaux prêts à partir sur de nouvelles bases. D'autres sont plus inhérentes aux métiers qu'aux personnes : les différences de cultures professionnelles et parfois simplement de vocabulaire entraînent des incompréhensions entre les services. Ces réalités ont été constatées quotidiennement lors de la dernière phase de mise en place du référentiel.

Le processus, engagé depuis 2013 par le bureau d'études HOE Terre.Eco et les services SEDD et DDUA, a connu un temps de pause au départ des deux chargées d'opération Ville pilotant le travail. C'est avec mon arrivée en apprentissage et le recrutement d'un remplaçant pour l'agente SEDD que le projet a pu repartir pour une phase de finalisation, de formation et de mise en application du référentiel. Ce « nouveau » a mis en lumière des différences fondamentales de culture : l'agent remplaçant et moi-même étant tous les deux fraîchement débarqués et n'ayant aucun a priori ni sur l'objet de travail ni sur les collègues, nous n'étions pas biaisés par des conflits internes qui auraient compliqué la transversalité.

La transversalité n'a pas été automatique et pour autant : par nos différentes formations, il est arrivé que nous connaissions des difficultés malgré une très bonne entente. Chacun avait en effet une tendance inconsciente à vouloir mettre en avant sa spécialité (pour lui le développement durable, pour moi l'urbanisme et, plus difficile encore pour lui à comprendre, l'architecture). Ce travail en commun nous a cependant permis de nous enrichir l'un l'autre, justement en explicitant les vocabulaires différents, en expliquant les processus, en se sensibilisant mutuellement à certains aspects de l'aménagement que l'autre avait moins en vue.

Cette volonté de transversalité n'est pas née du travail sur le référentiel : depuis de nombreuses années déjà, ces deux services ont été amenés à collaborer régulièrement sur les questions de chartes de la ZAC Centre 2. La Ville d'Échirolles a cependant appuyé cette volonté plus fermement au début de l'année 2016 avec le regroupement des SEDD, DDUA et pôles économie et SIG sous la même direction : la Direction de la Ville Durable. Si ce rapprochement dans l'organigramme n'a pas produit automatiquement la transversalité espérée, le rapprochement physique des services après un déménagement de l'étage a rapidement modifié la dynamique du groupe. Le simple fait de croiser les collègues des autres services plusieurs fois par jour permet plus de partage et de discussions, formelles ou informelles, que la configuration précédente rendaient sinon impossibles, du moins nettement plus rares.

En plus de ses actions diverses sur le plan de l'énergie ou les déplacements, ses nombreuses distinctions pour des réalisations d'aménagement et de ses labels (Cit'ergie, rubans du développement durable, etc) la Ville d'Échirolles met son administration à l'action avec l'initiative Eco Buro visant à sensibiliser les agents aux gestes élémentaires (tri, économie d'énergie, etc) et à partager les valeurs du développement durable auprès de ses services autant que de la population.

#### b. Les concepts vertueux : un prétexte au dialogue ?

Au cours de ce même conseil municipal, le Maire par ailleurs rappelé que le travail sur le référentiel avait été l'occasion d'une transversalité exemplaire, à la fois entre les services et entre les élus. C'est en partie vrai, beaucoup d'efforts sont en tout cas déployés à Échirolles pour assurer la transversalité (instances internes rassemblant les élus concernés par les questions de territoire, groupes de travail, collaboration d'agents de services différents).

En réalité, cette transversalité aboutit rarement. Si le référentiel d'aménagement durable fait partie des exceptions évoquées plus haut, puisque la démarche va mener à un outil concret et

un réel accompagnement des opérateurs, ce document censé produire de la transversalité dans sa conception autant que dans sa mise en œuvre a finalement été construit par un groupe restreint de personnes, les autres acteurs se bornant généralement à une prise en compte a posteriori de l'information et à une validation parfois expéditive, donnant par exemple lieu à des questionnements en aval des décisions, des remises en cause d'indicateurs approuvés et des modifications lourdes qui auraient pu être évitées.

La véritable co-construction et le véritable portage politique partagé manquent encore dans ce genre de processus : ils ne sont pas réfléchis en amont. La transversalité est exigée des acteurs parce que, à l'image du concept de développement durable, il s'agit d'une notion vertueuse et de plus en plus présente. Cependant, à l'image d'autres concepts « à la mode » (par exemple la concertation citoyenne) les moyens sont rarement donnés en phase de préparation des projets pour permettre des démarches efficaces et fructueuses.

Ainsi, on peut parfois avoir l'impression que la transversalité, comme la concertation ou le développement durable, sont de petites cases à cocher pour mettre en place un projet vertueux et qu'on tente en fin de course de rentrer dans les critères qui permettront d'obtenir ces bons points, sans jamais anticiper la démarche et l'inclure directement dans le procédé. Davantage qu'un objectif à poursuivre réellement, le développement durable apparaît souvent comme un outil de conciliation, pour les acteurs publics, entre des intérêts parfois divergents.

Car si la logique coopérative est évidente dans la création du concept de développement durable, force est de constater que, tant au niveau local que global, l'appropriation du développement durable par les différents acteurs revêt toutes les formes d'une appropriation compétitive : États, entreprises, ONG, collectivités locales, économistes ou écologistes se réclament aujourd'hui du développement durable sans pour autant en donner une définition et un contenu identiques.

Malgré son intégration encore compliquée, ce thème de la transversalité nous conduit au principal argument qui milite pour une approche territoriale du développement durable : celui de la démocratie. En effet, dans ce contexte de méthodes encore souvent tâtonnantes, les tentatives d'ouverture démocratique mises en œuvre essentiellement à l'échelle des territoires se justifient naturellement. Une des particularités majeures des stratégies locales de développement durable – notamment les Agendas 21 – est en effet de vouloir s'appuyer sur des procédures variées de concertation, avec les groupes d'intérêt, les associations, les entreprises ou même l'ensemble de la population.

Ces grandes ouvertures permettent non seulement de partager la culture commune à un autre niveau (au-delà des réflexes quotidiens, ces instances permettent de sensibiliser la population aux champs larges du développement durable, par exemple). Par leur caractère universalisant, les concepts qui font globalement l'unanimité fournissent de bonnes portes d'entrée au dialogue quand ils ne permettent pas toujours la réalisation de projets concrets. Parce qu'ils font désormais partie intégrante du quotidien des experts comme de celui des usagers, les concepts vertueux instaurent une base commune pour ouvrir les discussions.

On peut évidemment s'interroger sur la portée réelle de ces expériences. Elles donnent en tout cas aux politiques locales de développement durable une légitimation démocratique que n'ont pas nécessairement les approches nationales ou internationales. Aujourd'hui, on sait qu'aucune action concrète ne se fera plus sans une implication et un appui clairs du public.

### c. Inciter pour négocier

La multiplication des acteurs et la complexification des métiers est une réalité de plus en plus palpable dans le travail quotidien, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Dans ces circonstances, il devient nécessaire de trouver de nouveaux outils pour leur permettre de travailler ensemble. Tandis que la multiplication des instances de concertation marque la volonté de faciliter la communication et l'enrichissement mutuel entre experts et usagers, la prolifération des documents incitatifs va dans le sens de la recherche d'un langage et d'un socle commun à tous les professionnels pour mener à bien les projets.

Les documents à valeur d'incitation n'ont en effet pas pour ambition d'appliquer systématiquement des règles fixes et établies, au contraire d'une charte signée ou d'un document réglementaire de type PLU. Plus que d'imposer des exigences supérieures aux règlements en vigueur, ces documents ont pour but de rassembler différents acteurs de profils souvent variés autour de la table et d'instaurer un débat. La démarche a deux avantages :

- ◆ une première valeur pédagogique qui manque souvent aux documents réglementaires (il s'agit de suivre les codes à la lettre, on cherche rarement à comprendre pourquoi et comment le code a été établi et les rédacteurs du code sont très distancés des gens qui sont amenés à le suivre) ; ici, les critères ne découlant pas de lois ou de règles descendantes mais d'études et de choix politiques locaux, il est plus facile de discuter des éléments retenus, de leur valeur vis-à-vis du projet, etc.
- ◆ une valeur de levier de négociations avec les différents acteurs amenés à contribuer au projet. Les critères n'étant pas tous à remplir systématiquement, mais des principes de compensations ou d'équivalence pouvant être trouvés, la conformité à un document incitatif permet souvent d'instaurer un dialogue et de trouver ensemble les meilleures solutions pour chaque projet.

Cette approche permet donc de partager des connaissances et de parvenir à des compromis : d'une part, les acteurs amenés à répondre aux exigences du document peuvent profiter de l'expertise des gens chargés de faire appliquer le document pour mieux en percevoir les enjeux et les fonctionnements ; d'autre part la discussion autour du document amène à une application plus juste et plus cohérente des critères qui le composent grâce aux informations apportées par les responsables et les connaisseurs du projet. Plutôt que d'appliquer littéralement les règles, on cherche la meilleure manière de les appliquer à un objet donné, pour une intégration plus souple et plus contextualisée.

Ce genre de démarche s'inscrit dans un contexte où l'urbanisme au sens large fait l'objet de plus en plus de négociations.

---

## IV – L'émergence d'un urbanisme négocié français

---

### 1. L'exemple du modèle anglo-saxon

Le droit de l'urbanisme anglais est relativement plus récent que le notre. Sans être complètement différent, il possède une configuration assez éloignée du droit français.

#### a. Émergence

Dans la première partie du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'Angleterre a été très fortement marquée par l'industrialisation et les problèmes socio-économiques qui en ont découlé. La rapidité de la révolution industrielle a rendu la gestion équilibrée des villes difficiles, voire impossible. Cette transformation radicale a eu pour effet une urbanisation chaotique. Après la seconde guerre mondiale, la préoccupation du gouvernement a été de reconstruire le pays qui avait été très endommagé par les bombardements. Il s'agissait de reloger les populations des zones détruites et de créer les conditions favorables dans lesquelles le développement économique allait pouvoir s'enclencher.

La législation d'urbanisme anglaise date de 1947 avec le texte fondateur « Town and Country Planning Act », dont le principal effet a été la nationalisation des droits d'aménager et de bâtir. Il fixe des limitations plus spécifiques que les simples interdictions de nuisances appliquées jusque-là. Avant le « Town and Country Planning Act », la construction n'était pas soumise à autorisation officielle, sous réserve de respecter les droits de propriété d'autrui.



Cette loi de 1947 a ensuite été consolidée et révisée en 1962, 1971 et 1990, puis modifiée et complétée par une loi de 1991, le « Planning and Compensation Act ». Cette législation offre un « cadre », même si elle ne fournit pas de définitions des normes d'urbanisme. Elle donne en revanche aux autorités en charge de l'urbanisme le devoir d'établir des normes et de les faire respecter. Par conséquent, la réglementation d'urbanisme anglaise n'est pas composée d'un code unique, mais d'une multitude de règlements, de directives, de circulaires, de notes et de divers plans d'aménagement.

## b. Caractéristiques

En Angleterre, l'urbanisme est beaucoup moins décentralisé qu'en France. Le Secrétaire d'État à l'Environnement, ministre chargé des collectivités locales et de l'urbanisme, y possède des pouvoirs importants : dans certains cas, il a directement le pouvoir de décision (en matière de plans d'urbanisme ou de permis de construire). Les autorités locales n'ont en contrepartie que peu de pouvoir.

Une autre caractéristique importante du droit anglais et son aspect beaucoup plus flexible et négocié que le droit français. La loi y a moins de place ; en revanche la « soft law » – directives, circulaires, etc – y joue un grand rôle. Les prescriptions des plans d'urbanisme ne sont qu'un élément de la décision dans la délivrance des autorisation de construire : l'administration peut prendre en compte toutes sortes d'autres éléments qu'elle juge pertinent – « any other material consideration ». Par ailleurs, une autre spécificité est celle des « planning agreements » par lesquels l'autorisation de réaliser un projet immobilier est « échangée » contre des engagements (financiers ou non).

La législation anglaise est formulée en termes très généraux et elle peut être complétée par des modifications qui imposent des contrôles plus rigoureux quand il le faut (dans le cas de la préservation d'une ceinture verte ou de bâtiments classés, par exemple). À l'inverse, des contrôles plus souples peuvent être prévus quand on souhaite favoriser l'aménagement de certaines zones (zones d'activités, zones franches urbaines).

Ainsi, pour faire respecter la loi ou les décisions d'urbanisme, les autorités locales d'urbanisme disposent d'un pouvoir discrétionnaire très important.

Le pouvoir discrétionnaire, en droit administratif français, qui s'oppose à la compétence liée, désigne le pouvoir de l'administration d'agir, de s'abstenir ou de décider avec une marge plus ou moins grande de liberté, en fonction d'une appréciation d'opportunité. Ce pouvoir discrétionnaire n'est pas un pouvoir arbitraire dans la mesure où l'administration, même dans son exercice, demeure soumise au principe de légalité, sa marge de manœuvre ne permettant qu'un nombre plus ou moins large de choix entre des mesures et comportements légaux.

Lorsque des aménagements sont réalisés sans autorisation ou sans respecter les conditions établies par l'administration, ce sont les LPA (« local planning authorities ») qui décident s'il convient ou non de rappeler l'aménageur à l'ordre ou d'exiger des interruptions de travaux. Seuls les destinataires de ces décisions peuvent y faire appel. Cependant, n'importe qui pouvant faire valoir un intérêt suffisant pour agir contre la décisions peut contester le pouvoir discrétionnaire des LPA.

## Le concept d'aménagement englobe :

[...] tout changement significatif d'affectation des bâtiments ou des sols, et toutes opérations de caractère physique qui prennent place dans, sur, au-dessus ou en-dessous du sol.<sup>10</sup>

La loi exige qu'une LPA qui instruit une demande de permis « tienne compte du plan d'aménagement (« development plan ») [...] et de **toute autre considération pertinente**. » Ces considérations comprennent une large gamme de facteurs. Ils donnent aux plans d'aménagement un caractère fondamentalement incitatif.

Le contrôle de l'urbanisme n'étant pas défini par des lois, c'est la jurisprudence qui précise en quoi peuvent consister les « considérations pertinentes » que les autorités sont susceptibles prendre en compte en plus des plans d'aménagement. Récemment, des considérations d'ordre social, économique et environnemental sont de plus en plus considérées comme pertinentes (au-delà des simples critères physiques, architecturaux et urbanistiques). Cette évolution doit beaucoup aux directives officielles et aux politiques publiques qui tendent à accorder plus d'attention aux notions de développement durable dans l'élaboration des plans et des mécanismes de contrôle de l'aménagement.

On voit bien avec cet exemple comment le développement durable influence directement ou indirectement les règles d'aménagement : par un accord tacite sur la vertu du concept et la nécessité de poursuivre les objectifs afférents, le développement durable, même lorsqu'il n'est pas réglementaire, s'inscrit dans un système de valeurs que le décideur peut faire valoir pour valider ou refuser la délivrance d'une autorisation.

Sous l'influence de l'Union européenne, il s'agit plus précisément de répondre à des besoins tels que le logement, l'emploi et la protection de l'environnement. L'approche judiciaire permet une plus grande souplesse, de sorte que l'équilibre des diverses considérations pertinentes puisse changer en fonction de la situation et du projet : parfois, l'accès au logement peut apparaître comme secondaire, parfois il peut être considéré comme hautement pertinent et de ce fait influencer énormément sur le traitement de la demande.

La catégorie des considérations pertinentes n'est pas limitée aux adaptations mineures qui, en France, sont les seules pour lesquelles les maires sont autorisés s'écarter des dispositions du POS et du PLU (article L. 123.-1-9 du code de l'urbanisme, voir partie 2). Cependant, il doit s'agir de considérations d'urbanisme en rapport direct avec la demande d'autorisation.

Malgré toutes ces marges de manœuvre, du point de vue des constructeurs, le droit anglais de l'urbanisme demeure assez verrouillé. Les « planning permissions » confèrent un droit de l'urbanisme qui n'est pas naturellement attaché à la propriété. Par ailleurs, la possibilité pour les autorités chargées des autorisations de prendre en compte toutes les « considérations

---

<sup>10</sup> Patrick BIRKINSHAW, Nicolas PARRY, *Angleterre et Pays de Galles, flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement*, Études foncières, 2004 (n°111)

pertinentes » possibles rend les décisions imprévisibles. Bien que ces conditions doivent être en rapport avec la demande et rester raisonnables (comprendre : ne pas représenter un trop grand fardeau pour les promoteurs) l'élargissement de la notion de pertinence multiplie les incertitudes.

Le droit anglais de l'urbanisme n'en est pas moins un droit très concerté, et la concertation est en soi une méthode de négociation. Elle se traduit ici par le mécanisme des « planning agreements » et par celui des enquêtes. Dans le droit anglais, l'enquête publique est beaucoup plus formalisée et contradictoire que la notre. C'est une procédure quasi-judiciaire dans laquelle l'administration est à égalité avec ceux qui en discutent les projets.

Selon le modèle anglais, le permis de construire (« planning permission ») n'est pas seulement une autorisation. C'est également un instrument de mise en œuvre des politiques publiques. La recherche d'un intérêt matériel dans la procédure de contrôle transforme l'autorité : de juge décisionnaire, elle devient partenaire du demandeur. Dans ces conditions, les permis de construire ont tout lieu d'être négociés par la collectivité, qui peut modifier sensiblement le projet proposé, et par le promoteur, qui peut obtenir des dérogations aux règlements d'urbanisme.

### c. L'Urban design

Malgré l'émergence récente de la législation contemporaine, l'idée selon laquelle la composition architecturale et/ou urbaine doit être encadrée n'est pas nouvelle en Angleterre. Suite à l'incendie de Londres en 1666, une loi paraît en effet pour définir le gabarit des nouvelles voiries, la hauteur des fronts bâtis et les matériaux de construction.

Dans l'aménagement britannique actuel, le « spatial masterplan » propose avant tout une représentation d'une vision collective. Cherchant à rompre avec les plans de zonage, il intègre les principes de l'urban design<sup>11</sup>: respect du site, du contexte et des échelles, lisibilité et hiérarchisation des espaces publics ; accessibilité et perméabilité, optimisation de l'occupation des sols et des densités ; mixité sociale et fonctionnelle ; construction durable ; respect et valorisation de la nature. Il établit l'implantation et l'échelle du bâti sans détailler l'architecture. L'élaboration de cet outil est coordonnée par l'autorité locale. Il crée donc un cadre qui peut accueillir d'autres cadres plus réduits ou ciblés comme les « design guides » ou les « design codes ».



Le « design code » est un accompagnement plutôt qu'une prescription. Il complète le panel de documents de planification produit par une autorité locale et accompagne le « masterplan » en identifiant certaines zones précises. Il fixe également des orientations pour la préservation des fronts bâtis, indique les modes prioritaires des voies (voitures, piétons, cycles), les rues historiques, etc.

[www.udg.org.uk](http://www.udg.org.uk)

---

11 D'après l'Urban Task Force

Le « design code » est pour sa part plus restrictif que le guide. Pour P. Murrain et B. Bolgar, il offre « une vision, un langage et un ensemble d'instructions » pour la fabrication d'une ville, d'un village ou d'un quartier. Il représente « un contrat entre un promoteur et la municipalité », qui accorde « certains droits » au promoteur tout en attendant de lui qu'il se conforme « à certaines normes »<sup>12</sup>. Le code couvre plusieurs échelles : à celles traitées par un guide (ville, quartier) s'ajoutent notamment celles de la parcelle et du bâtiment. Les niveaux de prescription varient d'un code à un autre. Cependant, il cherche une certaine unité et, à travers un niveau de détail plus grand, il cherche surtout la production de règles claires pour les promoteurs.

L'un des principaux arguments en faveur des codes est qu'ils offrent des règles du jeu identique pour tous les promoteurs. Doit-on voir en cela un reflet d'une mauvaise utilisation de la marge de manœuvre conférée aux municipalités en matière d'urbanisme réglementaire à travers le principe « discrétionnaire » ?

*Non. Le fait de placer les promoteurs sur un pied d'égalité implique qu'ils entrent en concurrence sur les mêmes bases de qualité et de prix : un promoteur n'obtient donc pas du foncier simplement parce qu'il est prêt à sacrifier la qualité pour pouvoir revoir son enchère à la hausse.*

Matthew Carmona<sup>13</sup>

Ces principes de l'urban design montrent bien la volonté paradoxale d'instaurer des règles claires pour les partenaires tout en assurant une liberté suffisante pour permettre la négociation. De plus en plus, cette difficile articulation émerge dans le modèle d'urbanisme français.

## 2. Évolution du modèle français régulateur

### a. Modèle classique français

L'urbanisme contemporain naît avec les lois Cornudet du 19 mars 1919 et du 12 juillet 1924, avec l'impératif, comme en Angleterre, de faire face à la reconstruction des villes détruites par la guerre (ici la Première Guerre mondiale dans le Nord et l'Est de la France). C'est cependant la loi d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 qui pose véritablement les bases de l'urbanisme actuel.

Le développement démographique du baby boom oblige à trouver des solutions pour créer rapidement de nouveaux quartiers capables d'accueillir cette population grandissante (souvent à la périphérie des villes). En parallèle, il s'agit également d'accélérer la rénovation des

---

12 P. Murrain et B. Bolgar, *Design Codes. A Suggested Definition and Description*. The Prince's Foundation for the Built Environment, Londres, 2004

13 Professeur d'*urban design* à la Bartlett School of Planning, University College London. Il a dirigé plusieurs projets de recherche pour le compte de la Commission for Architecture and the Built Environment autour des « design codes » et est l'auteur de nombreux ouvrages sur l'*urban design*.

centres villes insalubres et de développer un aménagement territorial cohérent dans le cadre de la planification nationale.

La loi LOF distingue les schémas directeurs qui s'appliquent à une agglomération des plans d'urbanisme (POS) ; ces deux niveaux de planification n'ont pas la même force juridique ni la même échéance de temps.

À partir du 13 décembre 2000, la nouvelle réglementation issue de la loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) tente de répondre aux enjeux urbains du XXIème siècle. Elle comprend trois volets : urbanisme, habitat et déplacements. Il s'agit essentiellement des notions de gouvernance, de précarité environnementale, économique et sociale et de précaution qui ont été introduites et partagées sous le concept du développement durable. Ces nouveaux enjeux ont produit une nouvelle forme de documents d'urbanisme et donc une nouvelle planification urbaine :

- ◆ les schémas de cohérence territoriale (SCOT) remplacent ainsi les schémas directeurs ; ce sont les principaux outils de planification stratégique ou prospective, à l'échelle du bassin de vie.

Ils fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace. Ils déterminent par exemple les équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils définissent les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques, les espaces et sites naturels, agricoles ou urbains à protéger.

D'autres réglementations s'appliquent dans des zones géographiques particulières (Loi montagne ou Loi littoral, etc). Ces règles s'imposent aux SCOT. À l'inverse, les documents de planification sectoriels d'échelle plus réduite doivent être compatibles avec les SCOT (PLH, PDU).

- ◆ les plans locaux d'urbanisme remplacent les POS. Les PLU déterminent les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune (PADD, plan d'aménagement et de développement durable). Ils fixent également les règles générales d'occupation des sols (découpage des zones (à urbaniser, naturelles, agricoles, à protéger), emplacements réservés, etc) et les règles concernant l'implantation des constructions.

D'autres documents d'urbanisme peuvent répondre à des problématiques spécifiques (plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), etc).

En France, le droit de l'urbanisme est ainsi régulé par un « mille-feuille » de plans et de schémas qui doivent être compatibles aux documents supérieurs. Si la compétence du PLU a récemment été transférée aux Métropoles au 1er janvier 2015, il incombe toujours au maire des

communes de délivrer les autorisations d'urbanisme, selon les règles fixes du PLU. Les documents évolue, mais on cherche toujours à hiérarchiser, à organiser, et à planifier.

Les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalables) sont ainsi conçues comme un instrument de police administrative : il s'agit d'une autorisation qui a pour seule finalité d'assurer la conformité de la construction envisagée aux documents d'urbanisme. Suivant que le projet soit conforme ou non à ces documents, le permis est octroyé ou refusé ; il n'a donc pas lieu d'être négocié.

## b. Vers un urbanisme négocié en France

En Angleterre comme en France, on recherche désormais une meilleure articulation entre les différents documents de planification. La volonté commune de travailler à leur simplification se traduit aussi de plus en plus régulièrement, de même que celle de consolider la concertation qui doit accompagner leur élaboration.

L'idée qu'on puisse de négociation en urbanisme et dans la production de la ville n'est pas neuve, même en France. Le débat règle/négociation est en effet un débat ancien, et la première a longtemps primé sur la deuxième. Le changement de tendance s'est opéré dans les années 90 avec l'apparition d'un urbanisme de projet dans lequel la règle n'était pas l'élément structurant et subissait de nombreuses modifications (avec des procédures lourdes) pour s'adapter systématiquement au projet.

Cependant, depuis plusieurs années, le développement du partenariat dans les opérations d'aménagement (partenariats public-privé, projet urbain partenarial, etc) et l'évolution des métiers de la maîtrise d'ouvrage questionnent les modalités de négociation qui les relient.

Ces transformations peuvent être porteuses d'amélioration de la qualité de l'habitat et des espaces publics, dans les territoires périurbains ou ruraux notamment, tant que le coût induit de cette amélioration n'obère pas le prix de sortie de l'opération : une dimension d'autant plus incontournable que le contexte foncier et économique est tendu. Mais ce nouvel « urbanisme négocié » soulève aussi de nombreuses questions. Il s'agit tout à la fois de prendre acte des mutations intervenues, mais aussi de changer les regards – et sans doute les pratiques – sur des programmes désormais qualifiés de « nouvelles urbanité » et où s'invente les projets d'aujourd'hui et de demain. La notion d'urbanisme de projet prend ici tout son sens.<sup>14</sup>

Le terme de négociation (du bas latin *negotium*) est lié à la notion de commerce. Dans son sens actuel, il définit à la fois un espace et une période où l'on négocie, mais aussi une méthode. Négocier revient à chercher un accord entre plusieurs interlocuteurs sur des intérêts quantifiables. Il s'agit de trouver un compromis entre différents intérêts incompatibles, grâce à des concessions. Au terme de ce processus, un accord est conclu pour fixer les engagements des parties.

---

14 (Sous la direction de) Guillaume FAUVET, *Urbanisme négocié, urbanisme partagé*, Certu, 2012.

Le thème de la négociation entre le pouvoir public et les porteurs de projet est une idée assez neuve en France. Le permis de construire constitue désormais la base des échanges entre collectivités et promoteurs, mais les discussions qui amènent à un projet viable pour le promoteur et acceptable par la collectivité prennent de nouvelles formes. En effet, les projets se complexifient (mixité fonctionnelle, diversité des produits de logement, orientations urbaines, enjeux de développement durable), de même que leur financement et que la réglementation. Pour ne rien simplifier, de plus en plus d'acteurs prennent part à ces projets, parfois en contraignant les uns et les autres à obtenir davantage de compétences dans des domaines variés.

Ces mutations ne sont pas seulement techniques ou juridiques, elles touchent aussi à la qualité urbaine et aux principes même du développement durable.

En France, traditionnellement, l'urbanisme dans sa dimension de planification ou de contrôle relève du pouvoir public. On voit cependant apparaître de plus en plus de structures parapubliques (SEM, Opac) qui externalisent le montage d'opérations complexes. Souvent, la complexification de ces opérations entraîne aussi un besoin de recours aux AMO. Il ne s'agit pourtant pas d'un transfert de compétences complet : au contraire, les acteurs de chaque sphère sont plutôt amenés à acquérir de nouveaux savoirs et savoir-faire et d'associer de nouveaux acteurs au processus.

La définition du projet en amont du permis de construire est ainsi devenu un processus interactif et multiforme que les collectivités parviennent plus ou moins aisément à s'approprier. De fait, autour de la prise en compte de ces enjeux se cristallise une nouvelle posture collective : la capacité de négociation.

Comme nous l'avons vu dans la partie 1, cette approche n'est pas la même partout en Europe. La notion de contrat est différente dans les pays anglo-saxons plus pragmatiques. En France, c'est souvent la notion d'intérêt public qui est mise en avant.

L'urbanisme négocié ne naît pas du néant. Les participants [à la rencontre « Urbanisme négocié, urbanisme partagé »] ont ainsi affirmé quelques invariants que l'on peut résumer sous la forme de cinq grandes vertus et de cinq conditions de réussite. Les vertus tout d'abord : l'intercommunalité, qui donne du recul et facilite les arbitrages ; la maîtrise foncière, qui permet d'accroître la sécurité des projets ; la gestion des temporalités, du « temps court » des professionnels et des habitants (et du privé) au « temps long » des collectivités territoriales et de l'État ; l'utopie, qui permet de transformer les difficultés en atouts ; et enfin le partenariat public-privé (mais aussi public-public).

Pour mettre en œuvre – et cultiver – ces vertus, cinq conditions de réussite ont paru s'imposer : assurer une sécurité juridique aujourd'hui réclamée par tous ; disposer d'acteurs politiques résolus (« droits dans leurs bottes ») ; renforcer l'ingénierie notamment au niveau intercommunal ; définir une ambition cohérente et partagée pour et avec le territoire ; et enfin mettre en place une gouvernance ferme qui soit garante de la pérennité mais aussi de la liberté des choix.

L'urbanisme négocié en France n'aura probablement jamais la même dimension que l'urbanisme anglais, par exemple. La tradition des documents régulateurs impose un cadre de réglementation incontournable, mais qui devient au fil des ans de plus en plus flexible ou de plus en plus flou, permettant une souplesse implicite qui pourrait sembler trompeuse, voire hypocrite.

### c. Urbanisme des dérogations : avantages et dangers

#### – Adaptation mineure :

Normalement, les règles du PLU ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation. Un projet de construction ne peut donc être autorisé que s'il en respecte toutes les règles. Toutefois, le code de l'urbanisme prévoit et ce, depuis longtemps, certaines possibilités d'adaptations mineures qui peuvent être appliquées à la règle locale. Avec la loi « Notre », le législateur a été plus loin en permettant clairement aujourd'hui de déroger au règlement du PLU pour divers motifs.

Les règles et servitudes définies par un plan local d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, à l'exception des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.

Autrement dit, un projet de construction ne respectant pas une ou plusieurs règles du PLU peut tout de même être autorisé si deux conditions cumulatives sont réunies :

- ◆ L'adaptation est « mineure », c'est-à-dire qu'il n'existe qu'une faible différence entre le projet et la règle du PLU,
- ◆ L'adaptation est « rendue nécessaire » par une des trois circonstances limitativement visées par l'article L. 123-1-9 soit : la nature du sol ; la configuration des parcelles ; le caractère des constructions avoisinantes.

Le Conseil d'État juge que l'administration qui relève une ou plusieurs non-conformités du projet aux règles du PLU doit vérifier d'elle-même si le projet peut ou non bénéficier d'une adaptation mineure aux règles de ce PLU, y compris si aucune demande en ce sens n'a été formulée par le pétitionnaire. L'adaptation mineure n'est légale que si elle apparaît indispensable à la réalisation du projet et si elle se justifie par l'une des trois circonstances citées plus haut.

La notion d'adaptation mineure répond à une préoccupation précise : procéder à une application souple de la règle posée par le PLU. Mais l'adaptation ne doit pas conduire à la

méconnaître radicalement, car il s'agirait alors d'une dérogation. L'adaptation ne sera admissible que si l'écart entre le projet et la règle demeure limité ; bien souvent, la frontière entre l'adaptation mineure et la dérogation est ténue...

En cas de délivrance de permis, la question est moins problématique dès lors que, par principe, une décision qui comporte une adaptation mineure aux règles d'urbanisme doit être motivée en application de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme.

– Dérogations :

En plus des adaptations mineures, il faut en effet composer avec les possibilités d'autoriser des dérogations au PLU. Initialement prévues pour répondre à des hypothèses particulières (art. L.123-5 du code de l'urbanisme), les possibilités de dérogation ont été sensiblement étoffées depuis 2013 pour stimuler la construction de logements (art. L.123-5-1 et L.123-5-2 du code de l'urbanisme).

Ces dérogations peuvent être accordées en raison de contraintes techniques (pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes, pour permettre la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés ou pour permettre des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant).

D'autres dérogations peuvent être autorisées pour la recherche de mixité sociale. L'article 123-5-1 du code de l'urbanisme prévoit en effet que dans les « zones tendues »<sup>15</sup>, si le projet objet du permis de construire sollicite répond à ce critère, l'autorité compétente peut délivrer, sur décision motivée, des permis de construire dérogeant à certaines règles du PLU allant plus loin que les trois circonstances évoquées ci-dessus : gabarit, densité, création d'aires de stationnement et règles de retrait par rapport aux limites séparatives.

Par ailleurs, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 prévoit de nouvelles possibilités de dérogation des règles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions afin de permettre l'isolation par l'extérieur ou la mise en œuvre de protections solaires.

L'article R.431-31-2 du code de l'urbanisme précise les modalités de demande de dérogation : le pétitionnaire doit joindre à la demande de permis de construire une demande de dérogation accompagnée d'une note qui précise la nature de la ou des dérogations demandées et qui justifie, pour chacune des dérogations demandées, du respect des objectifs et des conditions fixées à l'article 123-5-1 du code de l'urbanisme (telle que l'intégration harmonieuse du projet dans le milieu urbain environnant).

Ces divers assouplissements posent la question de la limite : jusqu'où peut-on ou doit-on permettre l'adaptation aux règles ? À partir de quand le règlement devient-il obsolète ?

---

<sup>15</sup> Une zone tendue est une zone géographique dans laquelle la demande en logement est importante au regard de l'offre. La liste des villes en zone tendue figure en annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013.

« Le problème c'est la réglementation. Pour libérer l'offre il faut déréglementer, élever les coefficients d'occupation des sols et rétablir la continuité du bâti dans les zones denses (...) J'ai demandé que soit conduite une réflexion approfondie sur ce changement de philosophie de notre droit de l'urbanisme. »

**Nicolas Sarkozy**, avril 2009

La proposition était celle d'une « simplification » administrative, devant s'opérer dans les domaines de l'urbanisme et de l'architecture, par l'« adaptation » des « exigences réglementaires », afin de construire moins cher et plus vite. Le président Hollande a repris l'argumentaire de son prédécesseur pour l'assouplissement des règles de construction qui devront permettre une hausse de la densité urbaine. Les dérogations aux règles d'urbanisme avaient pour but de « créer les conditions pour optimiser l'utilisation des ressources foncières disponibles pour la construction de logements, quitte à autoriser des dérogations aux règles du PLU » :

- ◆ Raccourcir les délais de procédure des grosses opérations avec la mise en place d'une procédure administrative unique et simplifiée pour affirmer l'intérêt général d'une opération devant les citoyens, et de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (PLU, SCOT)
- ◆ Lutter contre les recours malveillants et diviser par deux le délai de traitement des contentieux en matière d'urbanisme (possibilité d'augmenter le seuil maximal de l'amende pour recours abusif)
- ◆ Favoriser la densité en zone tendue (cf projet de loi « logement et urbanisme » de 2013 évoqué ci-dessus).

Adaptation veut ici dire « dérogation » : aux lois nationales, aux règlements et aux PLU. Pour certains critiques, il s'agit de :

la retranscription spatiale d'un des principes fondamentaux des théories libérales : l'intervention des pouvoirs publics doit être minimale, voire « modeste », et s'« adapter », sinon aux exigences mais aux « demandes » d'une planification conduite par les privés.

Il s'agit d'offrir au secteur privé des dispositions légales pour contourner les règles d'urbanisme (bâtir là où le PLU l'interdit, en zone protégée ou agricole, ou augmenter la hauteur d'une construction).

En réalité, cette pratique s'applique depuis longtemps, par exemple à travers les ZAC. En effet, le Conseil d'État a réglé le 4 juillet 2012 la controverse sur les rapports entre l'acte de création d'une ZAC et le PLU : l'acte de création d'une ZAC mais également la délibération approuvant le dossier de réalisation ainsi que celle approuvant le programme des équipements publics ne sont pas tenus de respecter les dispositions du PLU à la date de leur adoption, dès lors que ces actes n'ont pour objet que de fixer la nature et la consistances des aménagements à réaliser.

Ce sont seulement les autorisations d'urbanisme individuelles, lors de l'aménagement et de l'équipement de la ZAC (permis de construire ou d'aménager) qui devront être conformes aux dispositions du règlement du PLU. À ce moment-là, le PLU devra éventuellement évoluer pour en permettre la délivrance : ce n'est donc pas la ZAC qui s'adapte au PLU mais, à terme, le PLU qui peut devoir s'adapter au programme de la ZAC.

L'assouplissement des règles de construction a ainsi instauré un type d'urbanisation très permissif, désormais étendu aux agglomérations et aux villes entières. Cette souplesse permet effectivement de négocier davantage de projets dans des zones spécifiques et sous réserve de justification. Elle risque en revanche de créer des difficultés pour les autorités décisionnaires, qui « perdent » de plus en plus de cadres et donc de moyens de refuser légalement un projet qui ne correspondrait pas à leurs attentes et qui respecterait en revanche tous les critères de dérogation.

#### d. Chartes, guides, référentiels... des outils pour négocier en sécurité ?

Les risques de dérives causés par l'urbanisme des dérogations questionnent la manière dont les documents d'urbanisme sont produits en France. Plutôt que de multiplier les règles d'une part, avec un mille-feuille toujours plus épais de schémas, de codes et de plans, pour ensuite les modifier un par un afin de assouplir pour s'adapter à certaines situations ou à certains profits, peut-être faudrait-il les amalgamer – règles et assouplissements – dans de nouveaux documents par nature plus permissifs. Ce parti-pris permettrait au moins de ne pas jouer sur tous les tableaux et d'être d'emblée plus transparent, en assumant les latitudes laissées au constructeur et en évitant de fonctionner par exception quand une situation l'exige ou quand c'est profitable.

Les documents de type chartes et référentiels pourraient être un bon compromis. Leur multiplication au cours des dernières années semble d'ailleurs traduire un manque à combler pour les collectivités qui s'en dote dans des domaines divers, et très souvent dans le champ de l'urbanisme dit « durable ».

Charte : dans le droit contemporain, une charte est l'ensemble de règles et principes fondamentaux d'une institution. Voir notamment la Charte des Nations unies. En France, une charte peut être un document officiel (parfois à valeur constitutionnelle comme la Charte de l'environnement) ou un simple engagement volontaire du ou des signataire(s), qui affirme des valeurs, des principes ou des règles.

Guide : Un **guide** est généralement un élément qui sert de repère. Il peut, entre autres, être un document écrit (livre, brochure, ou document informatique) qui regroupe un ensemble d'informations concernant un thème particulier (guide touristique, guide d'achats, guide télé, etc.).

Référentiel : Système de références. Le référentiel est un « processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel »<sup>16</sup>. C'est un cadre analytique qui permet la mise en œuvre d'actions d'une part et le contrôle

---

<sup>16</sup> Muller, 2006, p 25; Jobert 2008

de cette mise en œuvre d'autre part. Dans le domaine de l'aménagement, et plus particulièrement de l'aménagement durable, il s'agit généralement d'un panel de critères allant des petites facilitations techniques (accès à la VMC, minuterie d'éclairage, etc) aux larges mesures urbaines (aéroulque, réduction des îlots de chaleur, surface de pleine-terre, etc).

Ainsi, depuis ces dernières années, de plus en plus de documents incitatifs ont vu le jour, portés par des collectivités locales (communes ou métropoles). À l'heure où beaucoup de Plans Locaux d'Urbanisme prennent une échelle plus large, puisque métropolisés, comme c'est le cas avec Grenoble-Alpes Métropole, l'institution de guides est un moyen de ramener de nouveau la focale sur le territoire des collectivités qui en impulsent la création. Les outils sont en effet construits à partir d'un diagnostic et d'une étude fine du territoire, des ambitions politiques et des capacités de la commune ; ils apparaissent ainsi comme un excellent moyen de faire valoir les spécificité d'un territoire et les engagements d'une municipalités.

Ces documents permettent d'autre part d'aller plus loin que les exigences réglementaires : bien souvent, en matière d'aménagement durable, les critères fixés peuvent s'avérer très ambitieux. Pour autant, la pression est limitée sur les promoteurs, puisque les documents ne sont qu'incitatifs.

Pour Jean-Paul Bret, président de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise :

La planification territoriale doit être comprise « comme un outil et non comme un carcan ». Elle doit ouvrir sur un dialogue entre les acteurs au profit d'une vision large et renouvelée de l'urbanisme, et ne pas se contenter de modifier le cadre juridique ou technique. Il n'est pas forcément nécessaire de créer de nouveaux outils ou de modifier la réglementation. Il faut plutôt changer les façons de faire, réorganiser les modalités de travail en laissant place à la créativité et à la discussion.

Certaines conditions semblent nécessaire à la création de partenariats efficaces et intelligents : au-delà de la compétence des équipes techniques capables de structurer la maîtrise d'ouvrage, la continuité politique semble être un élément essentiel afin de ne pas rompre les chaîne de projet et d'arbitrer quand il le faut.

Il ne s'agit pas d'un urbanisme négocié au sens strict, a nuancé Michel Idé. La règle de droit n'est pas suffisante s'il n'y a pas de réelle concertation entre les parties prenantes. Le projet en amont n'est pas une fin en soi, il faut pouvoir passer en toute confiance au stade opérationnel. Et dans ce cadre, le dialogue est bien plus productif que la contrainte, à condition de réunir à la fois des intentions fortes et une certaine pérennité des choix. Tous les outils sont là, pas la peine d'en rajouter. Il convient simplement d'utiliser le bon au bon moment.

Il s'agit alors de savoir jouer avec la souplesse de la négociation et la fermeté de la règle, entre le dialogue et parfois le rapport de forces.

### 3. Un urbanisme négocié à Échirolles

#### a. Le Plan Local d'Urbanisme et le règlement faible

Le PLU de la Ville d'Échirolles a été définitivement adopté par le conseil municipal en novembre 2006 à l'issue d'une phase de concertation menée de septembre 2004 à novembre 2005. Cette concertation s'est organisée autour d'ateliers avec les habitants, de séances sur le terrain et de réunions plénières. Au total, près de 25 séances ont été menées pour mieux comprendre les enjeux de l'urbanisme, donner son avis sur le futur PLU et l'inscrire au sein du PADD. Une enquête publique a ensuite été menée en avril 2006 au cours de laquelle les Échirollois ont été écoutés par le commissaire enquêteur. Leurs avis ont été consignés dans un registre d'enquête disponible en mairie.

Depuis, sept modifications qui ont été apportées au PLU :

La modification n°1 a été approuvée par le conseil municipal le 28 février 2008. Elle portait entre autre sur :

- ◆ l'augmentation de 5 % des droits à construire existants sur le secteur Polotti, la prise en compte dans le règlement et le rapport de présentation des nouvelles dispositions concernant les pipelines dangereux.

La modification n°2 a été approuvée par le conseil municipal le 30 juin 2009. Elle comprenait exclusivement :

- ◆ la suppression d'une partie du périmètre d'étude de projet Rocade appelé « secteur Nord Centre 2 » auquel se substituait une orientation d'aménagement.

La modification n°3 a été approuvée par le conseil municipal le 29 juin 2010. Elle comprenait exclusivement :

- ◆ des adaptations pour faciliter le renouvellement urbain du Village II : déplacement de l'emplacement réservé voirie, création d'un emplacement réservé pour le terrain de sports et modification du règlement (zone UA), notamment pour permettre le développement d'un secteur à vocation économique.

La modification n°4 a été approuvée par le conseil municipal le 21 septembre 2010. Elle comprenait notamment :

- ◆ des modifications des règlements, notamment au sujet des hauteurs et du stationnement,
- ◆ l'adaptation de l'orientation particulière d'aménagement n°1 concernant les voies et secteurs structurants pouvant faire l'objet d'un traitement architectural et urbain spécifique,
- ◆ la création d'un emplacement réservé etc.

La modification n°5 a été approuvée par le conseil municipal, le 25 octobre 2011.

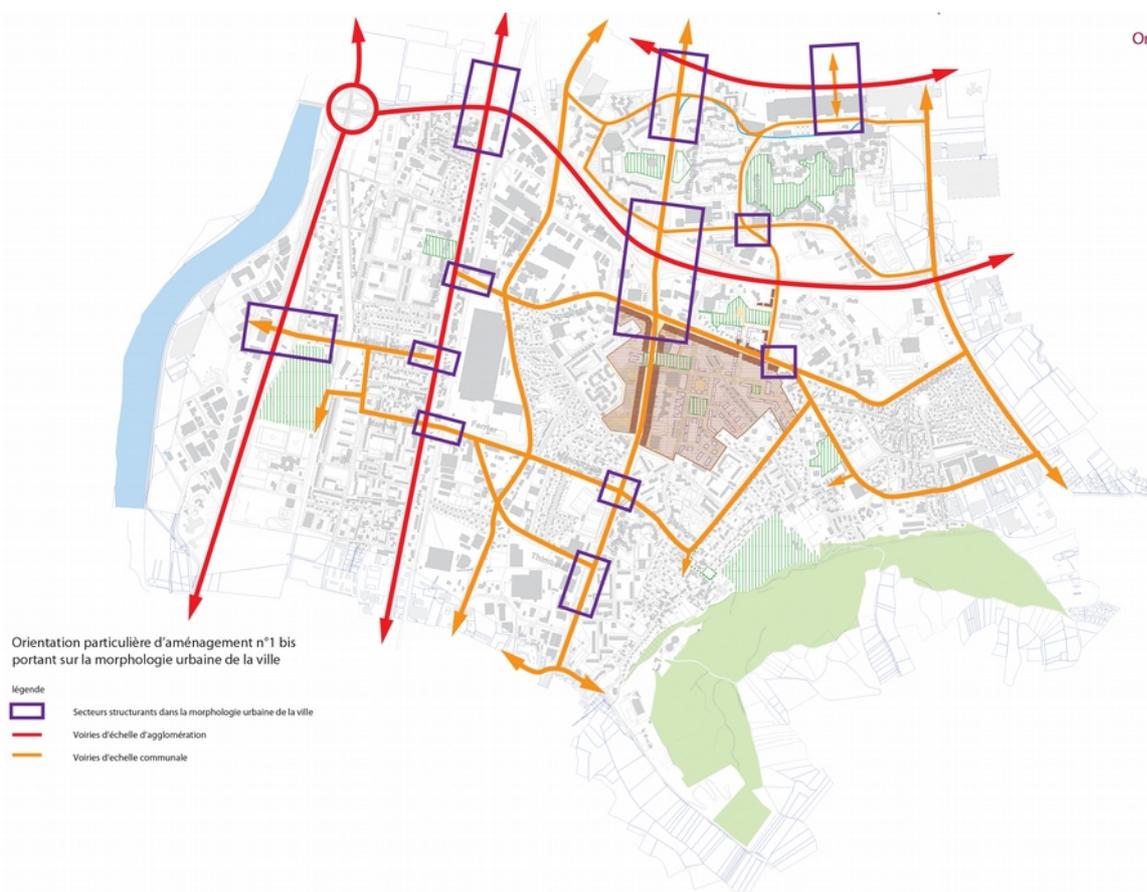
La modification n°6 a été approuvée par le conseil municipal le 29 novembre 2011. Elle comportait principalement :

- ◆ la suppression des derniers périmètres d'attente de projet :
  - périmètre secteur Carrefour/Grand'Place,
  - périmètre secteur du Rondeau avec : le classement en zone UAcs de la Frange Tremblay et du retour sur Jean Jaurès, permettant des nouvelles formes urbaines et le classement en zone UAca, zone mixte imposant une part d'activités sur la majorité du périmètre de la ZA du Rondeau,
  - périmètre secteur Rocade (sous périmètre Est),
  - périmètre secteur République Frange Verte avec instauration d'un sous secteur UAr<sub>u1</sub> imposant une densité minimum de logements dont 35 % en logements sociaux.

La modification n°7 a fait l'objet d'une enquête publique en juin 2015. Une nouvelle modification est envisagée avant le passage au PLUi, concernant principalement certains emplacements réservés que la Ville ne souhaite pas conserver, des règles de hauteur jugées trop permissives dans les quartiers proches de la Frange Verte, etc. Ces modifications régulières montrent l'évolution des enjeux sur la ville et des postures adoptées, particulièrement dans le cas de modification de zonage pour permettre la mixité fonctionnelle sur certains secteurs.

Par ailleurs, nous voyons bien avec ces modifications régulières que le PLU, même lorsqu'il est longuement étudié et concerté, se révèle parfois être un obstacle à certains nouveaux projets qui voudraient s'implanter sur le territoire communal. D'autres mesures prises dans ces modifications soulignent la volonté de la Ville d'offrir une marge de manœuvre plus large aux divers opérateurs ; c'est particulièrement le cas d'un point de la modification n°4 avec l'adaptation de l'orientation particulière d'aménagement n°1 concernant les voies et secteurs structurants pouvant faire l'objet d'un traitement architectural et urbain spécifique.

L'orientation n°1 concerne les conditions particulières d'aménagement relatives à la morphologie urbaine de la Ville. Son objectif est de constituer une morphologie urbaine composée et ordonnancée autour d'un espace public qualitatif. Entre autre, elle repère les principales voiries de la commune et les secteurs urbains structurants à l'échelle de la Ville nécessitant un traitement urbain et architectural spécifique.



Il s'agit de poursuivre le processus engagé de régénération urbaine, avec la constitution d'une morphologie urbaine plus lisible en créant des rues véritables s'appuyant sur les qualités de l'espace public et de l'architecture du bâti qu'elles longent. L'enjeu de cette orientation particulière d'aménagement consiste aussi à améliorer les relations physiques et visuelles entre les espaces publics et les façades urbaines, tout en organisant des transparences visuelles pour le maintien des perspectives paysagères (notamment les vues sur les massifs du Vercors et de Chartreuse).

Cet enjeu est corrélé, d'une part, avec une ambition qualitative forte pour le traitement de l'espace public et, d'autre part, avec la volonté de maîtriser les usages en rez-de-chaussée des constructions nouvelles.

Cependant, rien n'est précisé dans cette orientation particulière sur le contenu ou la forme du traitement urbain et architectural spécifique. Dans le PLU, seules les hauteurs des constructions sont adressées comme pouvant représenter un traitement urbain et architectural spécifique :

#### 1) Dispositions générales

La hauteur des constructions est mesurée en tout point du bâtiment à partir du sol naturel avant travaux jusqu'au sommet du bâtiment. Les ouvrages techniques

tel que souches de cheminées, ouvrages de ventilation, machineries d'ascenseur, ne sont pas compris dans le calcul de la hauteur, ainsi que pour les constructions existantes, les éléments nécessaires aux économies d'énergie. La hauteur maximale sera la moyenne augmentée de 1 niveau (ou 3 m maximum) des constructions existantes constituant l'environnement bâti sur les terrains limitrophes (les constructions annexes n'étant pas prises en compte) sans pouvoir cependant excéder 7 niveaux (R+6), ni dépasser 22 m. A cette fin, le pétitionnaire devra joindre à la demande d'autorisation de construire les pièces justificatives (hauteur du projet dans son environnement bâti existant).

Ces règles de hauteur ne sont pas applicables aux équipements publics et installations d'intérêt général.

*Toutefois pour des raisons d'architecture ou d'urbanisme, des hauteurs différentes de celles imposées au paragraphe 1 et 2 du présent article (R+6 / 22 m ou hauteur résultant de l'application de la règle de hauteurs spécifiques) pourront être autorisées ou prescrites pour créer des effets de composition à l'échelle de la ville ou des quartiers. Cette exception pourra s'appliquer notamment sur les voiries d'échelle d'agglomération, aux intersections de deux voiries d'échelle communale et sur les secteurs structurants identifiés dans l'orientation d'aménagement 1b portant sur la morphologie urbaine. La hauteur maximum pour la clause d'exception est fixée à 37 m et à R+11, soit 12 niveaux.*

Cette formulation est récurrente dans le PLU de la Ville d'Échirolles. Dans le règlement de la zone UA, les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, d'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, de hauteurs maximales des constructions sont toutes soumises au « toutefois ». Les « raisons d'architecture ou d'urbanisme » ne sont pas davantage explicitées dans le PLU que le traitement architectural et urbain n'est explicité dans l'orientation particulière. Ce flou volontaire permet fondamentalement aux décisionnaires d'adapter les règles à chaque projet qui leur est soumis.

Pour Philippe Vic, responsable de la Direction de la Ville Durable à Échirolles, « les règles empêchent le pire, mais trop de règles empêchent parfois le meilleur ». C'est l'idée que si un projet nécessite deux niveaux supplémentaires pour répondre au contexte ou apporter une forte plus-value en terme de qualité, de confort, d'architecture, d'espace végétal, etc, le règlement ne devrait pas l'interdire systématiquement.

À l'époque de la rédaction du PLU d'Échirolles, la DDT a demandé à la ville de préciser les « toutefois ». Par la suite, d'autres orientations du même ordre, en particulier la dérogation des hauteurs, ont dû être précisées car jugées trop vagues (ce qui a donné la modification n°4 évoquée ci-dessus pour la précision des axes concernés par la dérogation).

Cela pose en parallèle des problèmes pour refuser certains permis. Concernant la préservation du patrimoine bâti ou végétal, les dispositions générales du PLU, citant les règles générales de l'urbanisme, précise bien :

Le respect du patrimoine urbain, naturel et historique (Art. R.11121) : « Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

Tandis que le PLU indique :

Catégorie A : bâtiments à conserver ou à restaurer

le principe général est l'interdiction de leur démolition. Toutefois, à titre exceptionnel, la démolition pourra être autorisée si l'état de l'immeuble et la qualité du projet le justifient

ou encore :

c2.1 / les parcs et espaces verts repérés au document graphique n° 2 sont protégés au titre de l'article L 123.1-7 du Code de l'Urbanisme pour leur qualité paysagère ou écologique. Sur ces espaces, les coupes et abattages d'arbres et la suppression de surfaces vertes sont interdits sauf dans les cas suivants : - pour assurer la sécurité des biens et des personnes, - pour la réalisation d'un projet reconstituant un espace avec qualité paysagère et écologique équivalente. La localisation pourra être réétudiée en fonction des contraintes environnementales et du projet.

Malgré le repérage d'éléments bâtis et naturels sur des cartes annexées au PLU et l'interdiction générale de leur démolition ou de leur suppression, des moyens de contournement sont systématiquement ajoutés à la règle. Ces dispositions rendent plus difficile la défense des éléments pourtant repérés et reconnus, puisqu'elles ouvrent le débat à tous les projets et ne protègent finalement rien de manière systématique. La subjectivité concernant la « qualité du projet » ou la « reconstitution de la qualité paysagère et écologique équivalente » permet, comme les « raisons d'architecture ou d'urbanisme » de faire jouer la négociation, mais pas de préserver coûte que coûte les éléments identifiés.

Selon d'autres critères, les règles de hauteur trop vagues amènent parfois les promoteurs à densifier au maximum sans tenir compte de l'intention, de la philosophie de la règle souple. Par exemple, à proximité du Vieux Village d'Échirolles, un promoteur avait profité de la règle qui établissait une hauteur maximale de la moyenne des hauteurs voisines + deux niveaux pour produire du R+3/4 en incohérence complète avec le contexte immédiat. Il est cependant difficile pour la Ville de refuser le projet alors, puisque la règle le permet. Finalement, la règle a été précisée pour prendre en compte la surface des parcelles dans l'établissement des hauteurs maximales.

Ce flou donne un pouvoir important aux élus et aux techniciens dans l'autorisation des projets. Le PLU est censé être un objet de jugement impartial et équitable des projets, mais la prise en compte de raisons d'architecture et d'urbanisme décidées par la collectivité implique nécessairement un parti-pris. L'ensemble du processus est donc empreint d'une grande subjectivité, entre celui qui applique la règle d'abord et celui qui juge l'application ensuite.

Les raisons d'architecture et d'urbanisme ont d'ailleurs déjà été contestées à Échirolles, mais pas nécessairement sur les points où on l'attendrait. En effet, les grandes hauteurs autorisées pour des projets comme le 119 Cours Jean Jaurès (R+10) ou le Bellagio n'ont jamais été contestées, grâce à une argumentation solide portant sur le contexte immédiat (autres bâtiments à R+10) et sur les perspectives d'évolution du cours Jean Jaurès. La contestation d'une exception pour des raisons d'architecture ou d'urbanisme a en revanche eu lieu dans le cas du projet Viscose Sud qui devait porter sur les parcelles de quatre maisons de la cité Viscose, à l'extrême sud du quartier, afin de marquer l'entrée de ville face au Musée Géo Charles.

Le permis de construire a été attaqué pour le non respect de la règle d'implantation qui stipulait des constructions implantées à l'alignement ou à retrait de 5m. Le projet proposait des bâtiments implantés à 3,5m.



Projet Icade, 2012

AUTORISATION ARCHITECTURALE ET D'URBANISME SUR L'IMPLANTATION  
DES CONSTRUCTIONS PAR RAPPORT AUX VOIES ET EMPRISES PUBLIQUES  
AVEC LA RUE DE L'ATLAS ET LA RUE ANDRE DONINI

Art. UA 6 du PLU

Le PLU autorise dans la zone Uaz2 du projet les implantations suivantes (rappel de la règle) :

- Les constructions peuvent, d'une manière générale, s'implanter à l'alignement.

- Le document graphique n°1 précise les alignements sur lesquels les constructions devront obligatoirement s'implanter et ceux où cette implantation est interdite.

- Lorsque les constructions ne sont pas implantées sur l'alignement, elles devront se situer à une distance de l'alignement au moins égale à 5 m comptée horizontalement.

- Toutefois pour des raisons de sécurité, d'architecture ou d'urbanisme, des implantations différentes pourront être autorisées ou prescrites.

Dans le cadre des permis de construire de l'opération d'immeubles de logements faisant parti du Renouveau urbain du quartier Viscose, la ville a autorisé des implantations différentes des six bâtiments sur la rue de l'Atlas et la rue André Donini qui ne sont, ni sur l'alignement de fait (domaine public / terrain privé), ni en retrait de 5,00 m comme l'indique la règle générale.

Les implantations différentes sont le résultat des études urbaines préalable au concours organisé pour la réalisation de ce projet comprenant au total 93 logements et occupant le sud de la cité Viscose, le long de la rue Géo Charles. En effet, les implantations des bâtiments respectent le plan rayonnant de la cité jardin en structurant l'entrée de la cité depuis la rue Géo Charles. Le rayonnement existant de la cité jardin impose donc des implantations différentes de 5,00 m par rapport à la rue André Donini qui devient un axe structurant de cet ensemble d'immeuble.

De la même manière, l'implantation inférieure à 5,00 m par rapport à la limite Nord (la rue de l'Atlas) est le résultat de la configuration sinueuse de la rue Géo Charles et du rayonnement de la cité jardin respecté et repris par les six bâtiments.

En conséquence, l'implantation des futures constructions est autorisée par la ville comme sur les plans de masse des demandes de permis de construire de l'OPAC 38, DAUPHILOGIS et ICADE, de la manière décrite ci-dessus.

A Échirolles, le

Le Maire

Dans ce cas, ça n'était pas le choix effectué en soi qui a motivé la contestation : le PC a été attaqué par deux habitants, dont l'un qui ne résidait pas à proximité ou même en vue du futur projet, la différence d'alignement ne pouvait donc pas être une gêne. Ici, il s'agissait davantage de trouver une « faille » au dossier pour justifier un contentieux sur un projet que certains refusaient dans sa globalité.

Parfois, les contestations sont également d'ordre politiques plutôt que personnelles. Ça a été le cas au moment de la construction du centre-ville d'Échirolles : certains opposants au projet sont même allés jusqu'à créer une association de défense de l'environnement pour avoir le droit de contester les permis de construire (n'ayant par ailleurs pas voix au chapitre puisque pas d'intérêt à agir à la base).

Dépendant de décideurs susceptibles de changer, l'évaluation de la qualité pourrait varier radicalement et permettre des projets sur des bâtiments ou des terrains à préserver sans que les tiers puissent s'y opposer.

Au cours du débat mené par le Certu sur l'urbanisme négocié, plusieurs participants se sont interrogés sur la forme que peut prendre cette négociation ou ont apporté des éclairages sous plusieurs angles pertinents : les relations avec les grands opérateurs privés de services urbains, dont certains sont aussi des investisseurs immobiliers, la prise en compte des stratégies des principaux opérateurs logistiques, la gamme de produits du marché du logement, la place de la concertation ou le rôle effectif des établissements publics fonciers, etc.

Philippe Vic, à l'époque directeur du Développement Urbain et de l'Architecture et maintenant Directeur de la Ville Durable à Échirolles, a évoqué pour sa part l'objectif de « règlements légers » poursuivi par une municipalité volontariste qui met l'accent sur une politique d'habitat et d'équipements publics diversifiée.

Le principe du règlement faible a été développé à Échirolles à travers le PLU et le règlement de la ZAC Centre 2 (1<sup>ère</sup> phase en 2003, 19,2 ha soit 43% du centre-ville).

Les Plans d'Aménagement de Zone (PAZ) et les Règlements d'Aménagement de Zone (RAZ) sont spécifiques à la ZAC et différents du PLU. Parmi le panel de documents soumis aux partenaires, ce sont les seuls documents opposables aux tiers. Dans le cas de la ZAC Centre 2, la Ville étant propriétaire du foncier, elle était en mesure de décider à qui elle voulait ou non vendre les terrains disponibles. Le RAZ de la ZAC Centre 2 était « léger » dans le sens où il fixait seulement de grandes directions et les grands objectifs pour le site, par exemple en terme d'alignement sur rue. Il ne se prononçait pas en revanche sur la forme urbaine ou le parti architectural.

En complément du règlement de zone étaient prescrits des cahiers des charges de cession de terrain, qui étaient généralement très techniques. Dans le cas de cette ZAC, des CCAUC (cahier des charges architecturales et urbanistiques complémentaires) étaient ajoutés aux cahiers des charges de cession de terrain afin de préciser les attentes en matière de forme bâtie, de recommandations architecturales, etc. Ces CCAUC fixaient un « minimum syndical » d'exigences à respecter, mais la mise en œuvre était ensuite complètement négociable : si la maîtrise d'œuvre

amenait des idées plus intéressantes que la base exigée, elles étaient acceptées par la maîtrise d'ouvrage. Les CCAUC fixaient ainsi un socle sur lequel ouvrir ensuite les discussions.

Par exemple, sur la ZAC Centre 2, la largeur des îlots était fixée à 80m (sauf îlot de l'Hôtel de Ville) avec une césure centrale. Certains maîtres d'œuvre ont appliqué cette orientation de césure centrale littéralement tandis que d'autres ont joué avec la règle pour créer des formes architecturales plus originales. Lors de la signature du cahier des charges de cession de terrain, les constructeurs acceptaient de se conformer aux CCAUC et aux chartes de qualité environnementale ; ces documents n'étaient pas opposables aux tiers, la ville s'engageait donc davantage dans une démarche d'animation que de coercition.

Concernant les règlements légers dans le PLU, l'idée était d'abord de ne délimiter que deux zones : une zone d'habitat et une zone économique, afin d'obtenir un zonage très simple qui pourrait ensuite s'ouvrir aux négociations. Finalement, le PLU d'aujourd'hui compte beaucoup plus de zones et de déclinaisons de zones. Le PLU a « dérivé » petit à petit car la ville ne possédait pas les mêmes outils de négociation : dans le cas de la ZAC avec la maîtrise foncière, l'application des règles était évidente ; le PLU s'appliquant également aux terrains privés, la ville n'a pas le même pouvoir d'interdiction.

## b. La négociation au fil du projet

Cependant, il est important de ne pas se focaliser seulement sur le PLU. Le projet partagé doit être au centre du dispositif, et pas seulement le principe de négociation.

Les enquêtes publiques interviennent trop en fin de parcours ; elles ne sont pas assez imprégnées des intentions de l'action publique et cristallisent souvent les réactions défensives.<sup>17</sup>

C'est par exemple le cas du projet des Écureuils à Échirolles : pour diverses raisons, et principalement à cause des montages complexes établis pour financer des équipements publics (le centre social des Écureuils, démoli et reconstruit sur la parcelle dédiée à l'opération), la concertation est arrivée très tard dans le processus. La réunion d'information mise en place peu de temps avant le dépôt de permis de construire a soulevé une telle opposition des riverains au projet que la Ville a été contrainte de proposer deux ateliers de travail avec eux pour tenter de désamorcer la situation. Si les premiers groupes de travail ont amené à un début de compromis, il s'est avéré que la majorité des riverains mobilisés resteraient contre le projet par principe, peu importe les concessions admises par le promoteur. Le projet risque donc d'être attaqué malgré les nombreuses instances mises en place pour entendre les avis de la population.

En revanche, on peut tout à fait intéresser les citoyens au projet d'urbanisme à travers les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) ou lors du lancement d'un projet urbain, c'est une question de volonté.

---

<sup>17</sup> (Sous la direction de) Guillaume FAUVET, *Urbanisme négocié, urbanisme partagé*, Certu, 2012.

Sur ces sujets, la ville d'Échirolles possède un bagage important de concertation et de participation active. Avec le projet de centre-ville, elle a mis en place des Ateliers Publics Urbains et Sociaux afin de construire le projet avec les usagers. Cette année, en vue de contribuer au PLUi, la Ville relance le principe avec des Ateliers Urbains Publics visant à actualiser le Projet de Ville, à débattre d'un certain nombre d'enjeux identifiés par les techniciens et les élus et de verser ce nouveau Projet de Ville au PADD. Ces ateliers réunissent des habitants de quartiers divers et de profils variés : étudiants, retraités, anciens résidents d'Échirolles ou nouveaux arrivés, qui ont tous exprimé le désir de contribuer à construire et porter la vision de la Ville d'Échirolles dans le contexte de la métropolisation.

À Échirolles, le suivi des projets est une volonté affirmée depuis le projet de centre-ville. Tous les mardi après-midi, lors d'une instance nommée ATPV (Atelier technique Projet de Ville), les techniciens du Service Aménagement Urbain et du Service Foncier/Droit des sols, accompagnés par l'adjoint à l'aménagement urbain, reçoivent les partenaires pour discuter du lancement ou de l'avancée des projets. À toutes les phases du projet, promoteurs, architectes, paysagistes, partenaires de l'EPFL, avocat, notaire ou bureaux d'études sont ainsi invités à amener leur éclairage sur une opération qui sera suivie de manière régulière jusqu'à la phase opérationnelle.

Il s'agit parfois de négocier le nombre et la granulométrie des logements, les orientations urbaines et paysagères, etc. D'autres instances plus techniques (ATEP : Atelier technique espaces publics) sont organisées avec la Métro et les Services Techniques de la Ville.

Généralement, la ville procède selon une méthode progressive dans l'accompagnement du projet :

- ◆ En premier lieu, l'établissement des idées générales du projet, des partis pris et des grandes idées urbaines, avec ou sans plan, schémas, etc. Il s'agit de partager des éléments en amont, des objectifs, la vision du projet : la façon dont il s'inscrit dans un projet urbain plus large, dont il nourrit des ambitions, etc.
- ◆ Ensuite, après production de plans d'ensemble sur la base de ces idées et d'un équilibre d'opération envisagé par le promoteur, le service Droit des sols procède à une première vérification de la conformité réglementaire (PLU, mais aussi orientations particulières, emplacements réservés, bâtis ou espaces naturels à préserver, etc). Dans cette première phase, les exceptions induites par les « toutefois » sont rarement évoquées : il s'agit d'abord de placer un cadre fixe et clair pour le projet avant de chercher déjà à contourner ou détourner les règles pour faciliter le projet.
- ◆ Le projet est ensuite élaboré sur la base des idées validées et du cadre fixé. Plusieurs réunions avec le Service Aménagement Urbain ont généralement lieu durant ce laps de temps pour suivre l'évolution du projet au cours de réunions régulières (Atelier Technique Projet de Ville (ATPV)). Ces réunions permettent de revenir sur les éléments fournis en amont du processus : il ne s'agit pas seulement de fournir des données mais de travailler sur le relationnel et l'échange plutôt que la simple transmission de documents et d'attentes.

- ◆ Une seconde vérification a lieu lorsque le projet est presque abouti : il s'agit d'une pré-instruction poussée qui permet d'ores et déjà de cibler les erreurs ou les lacunes réglementaires et de consolider le projet en vue du dépôt de permis de construire.

### c. Les documents incitatifs à Échirolles

La Ville d'Échirolles a une culture ancienne des documents incitatifs dans des domaines variés : concertation, environnement, aménagement urbain, etc. Souvent, il s'agit avant tout de formaliser une vision partagée afin de pouvoir la porter et la communiquer.

Dans le domaine de l'aménagement urbain, il s'agit souvent d'orientations spatialisées qui servent tout autant à clarifier la position de la Ville dans des thématiques spécifiques qu'à traduire et transmettre cette position à d'autres acteurs. C'est par exemple le cas du plan-guide de la polarité Sud de Grenoble, finalisé en février 2014 par les ateliers Lion associés, Yves Sauvage, Arche 5 et Ingérop. L'enjeu de ce plan-guide était de constituer la ville du sud, en consolidant le projet originel (réussir l'intégration de la population des quartiers d'habitat social au sein d'un pôle urbain dense, actif et attractif) tout en rompant avec la plupart de ses dispositifs fonctionnalistes.

Le plan-guide avait pour vocation de fixer les invariants sur les bases desquelles devaient se reconstruire, dans la durée, le territoire du sud grenoblois et d'Échirolles. Ce document, construit en partenariat avec les territoires du sud grenoblois, portait ainsi une vision partagée à l'échelle de l'agglomération entière.

Dans le même esprit, le projet de charte paysage lancé en 2015 vise dans un premier temps à faire un bilan des nombreuses études déjà menées sur le sujet au fil des ans, afin de fixer une base commune solide et d'en user pour formaliser et clarifier les enjeux et les orientations que la Ville souhaite prendre en matière de paysage. L'objectif, à terme, est de porter ces orientations dans le PADD et le PLUi afin de réaffirmer la position de la Ville et les enjeux structurants, permanents ou nouveaux, dans un contexte de globalisation progressive. On constate en effet que la majorité des enjeux liés au paysage repérés dans le Projet de Ville ou le PADD actuels ont aujourd'hui encore des difficultés à se mettre en place (idée d'un Parkway, liaison est/ouest des grands parcs avec la Frange Verte) etc. Le passage au PLUi est ainsi l'occasion de faire le point sur les réussites et les pistes d'amélioration sur la question du paysage afin de porter un message et des actions claires à la Métropole.

À d'autres échelles, des chartes comme les cahiers des espaces publics permettent de fixer une unité de traitement et de mobilier sur la Ville.

Les premières chartes orientées sur des objectifs de qualité environnementale furent initiées lors du projet de centre-ville avec la charte d'aménagement de la ZAC Centre 2. Dans ce cas, l'application des critères fixés par la ville était rendue possible par la maîtrise foncière au travers de l'outil de la ZAC.

La Ville a ensuite appliqué des chartes de qualité environnementale aux bâtiments communaux, comme le nouvel Hôtel de Ville ou l'école Françoise Dolto. En parallèle, des chartes de qualité environnementale ont été testées sur des opérations de renouvellement urbain,

particulièrement dans le quartier du Village II. Dès 2008, la question de la généralisation de ce type d'outil s'est ainsi posée à l'échelle de la ville, dans un contexte où la commune maîtrisait de moins de moins le foncier. Il fallait alors imaginer de nouvelles formes de mise en application de ces chartes pour œuvrer plus large échelle.

C'est ainsi en 2009 avec la nouvelle équipe municipale que le projet de référentiel d'aménagement durable voit le jour.



---

## V – Le référentiel d'aménagement durable à Échirolles

---

### 1. Échirolles, territoire « durable »

#### a. Un engagement de longue date

La prise en compte du développement durable dans l'aménagement urbain est une préoccupation de longue date pour la Ville d'Échirolles, qui est engagée depuis les années 2000 dans un Agenda 21. Le Projet de Ville tend également vers une ville post-carbone, économe en espace et en énergie, soucieuse de préserver les ressources et d'offrir un cadre de vie de qualité.

#### L'Agenda 21 :

La France s'est engagée à Rio, lors de la conférence sur l'environnement et le développement à mettre en œuvre l'Agenda 21 de Rio, programme d'actions pour le 21<sup>e</sup> siècle orienté vers le développement durable. La Déclaration de Rio mettait en avant, dans son article 28, le rôle essentiel qui revient aux territoires et aux collectivités locales en matière de développement durable. C'est ainsi qu'à chaque niveau de collectivité, revient la responsabilité d'élaborer, pour son territoire, et de mettre en œuvre, un programme d'action répondant aux principes de l'Agenda 21. Il rappelle que le développement durable poursuit cinq finalités essentielles :

- lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère
- préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- épanouissement de tous les êtres humains
- cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables,

Et identifie cinq éléments déterminants pour assurer le succès d'une démarche de développement durable :

- une stratégie d'amélioration continue
- la participation des acteurs
- l'organisation du pilotage
- la transversalité des approches
- l'évaluation partagée

Ces dix points-clefs peuvent être déclinés par tout type de territoire. S'il est important que soient partagés un langage, une méthode et des objectifs communs, il appartient bien sûr à chaque territoire, en partant de ses spécificités

culturelles, géographiques, économiques, sociales et sociétales, de trouver son propre chemin pour progresser vers un développement plus soutenable, dans l'objectif de construire, pour tous, un avenir solidaire.

L'Agenda 21 local est devenu, depuis plus de 20 ans après avoir été adopté au sommet de Rio, un véritable outil de gestion durable au service des territoires et au bénéfice des populations. Ainsi, depuis la mise en place du dispositif en 2006, ce sont désormais 470 collectivités et territoires qui sont reconnues « agenda 21 local France ». Management renouvelé, développement de réseaux de chaleur bois, programmes d'actions partagés et évolutifs, écologie industrielle, intégration du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques, portage participatif... sont autant d'actions de collectivités dans le cadre de leur Agenda 21 local qui témoignent de leur engagement dans la transition écologique.

Site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Extrait de Agenda 21 l'évaluation en actions juin 2007

Le Projet de Ville :

L'ambition du Projet de Ville d'Échirolles est de répondre aux besoins des habitants en construisant des logements, des équipements sociaux et culturels, et en améliorant les déplacements tout en respectant l'environnement.

Ce dossier s'est élaboré dans la continuité des principes urbanistiques qui ont mené à la définition du projet urbain du centre-ville : permanence de l'espace public, cohérences typomorphologiques. Il s'est également élaboré à un moment où les problématiques de renouvellement urbain prenaient le pas sur celles de croissance urbaine à Échirolles.

La réflexion sur le centre-ville, cherchant à optimiser les fonctions complémentaires à celles des quartiers et à renforcer l'identité communale, a abouti, dans le cadre d'une démarche globale à l'élaboration d'un projet portant sur l'ensemble du territoire communal : le Projet de Ville. Celui-ci doit être compris comme une tentative d'articulation des enjeux sociaux, économiques, culturels et environnementaux de l'aménagement, dans l'objectif prioritaire de lutter contre toutes les formes de ségrégation et d'inégalité. C'est un processus continu et partagé.

Ce Projet de Ville doit servir de cadre à un projet urbain global visant à définir, pour le long terme, les principales orientations d'une organisation spatiale qui permette :

- ◆ de promouvoir un urbanisme de continuités en cherchant une mixité d'affectations et des structures de renouvellement urbain ;
- ◆ de mailler le territoire en créant des rues qui s'appuient sur les qualités de l'espace et de l'architecture du bâti, sachant que ces formes urbaines doivent être capables de répondre à la nécessité d'englober une mixité de programmes où se mêlent habitat, activités, services et équipements ;

- ◆ de stimuler le développement de la ville en définissant un tissu urbain attractif tant pour l'habitat que pour l'activité économique. Il s'agit là d'un double enjeu d'urbanisme et de développement si l'on conçoit l'espace comme un bien collectif profitable à l'ensemble de la société ;
- ◆ de définir les grandes lignes d'un espace adapté à la vie concrète des habitants. Quand l'espace est mal adapté aux usages et ne joue plus son rôle social, il est dégradé et fui par ceux qui le peuvent. À l'inverse, si l'espace est adéquat, il cesse de poser problème ;
- ◆ de définir une densité adéquate aux objectifs décrits ci-dessus, et en particulier en densifiant le long des axes structurants de transports en commun. La densité n'est pas une réalité facile à appréhender et il y a lieu de séparer taille du bâti et densité pour discerner la densité perçue et la densité réelle ;
- ◆ de préserver des espaces libres et des espaces naturels de qualité en veillant à leur gestion différenciée permettant la biodiversité et le maintien, sous toutes ses formes, de la présence de l'eau dans la ville ;
- ◆ de mieux intégrer le paysage dans la conception générale. Le paysage est constitué d'éléments très divers : largeur des rues, hauteur des constructions, traitement des espaces... En créant des formes, la composition concerne tout ce qui s'offre à la perception, tout ce qui conduit à cette impression générale qui s'appelle paysage urbain. À Échirolles, comme dans tout le bassin de l'agglomération grenobloise, le paysage lointain a un rôle majeur à jouer.

Avec l'achèvement du centre-ville, Échirolles tourne une page importante de son aménagement. Mais terminer le centre-ville ne signifie pas terminer la ville. Au travers de nombreux projets, la ville de demain continue de se dessiner autour de plusieurs orientations fortes : davantage de liens, une mixité urbaine favorisant l'équilibre entre les quartiers et les populations, une ville durable adaptée à l'ère post-carbone, mobilisant des modes d'aménagement et de construction innovants, une ville pensée en concertation avec tous. Échirolles a su créer les conditions d'une réelle centralité en se dotant d'un centre-ville de qualité et en accueillant de grands équipements structurants (pôles commerciaux, de formation, de santé, de culture et de loisirs), dont l'attractivité s'étend bien au-delà des frontières communales : les projets urbains s'intègrent dans la Polarité Sud.

Le projet urbain Échirolles 2011 > 2020

Avec de nombreuses réalisations saluées (Trophées de l'aménagement urbain en 2005 pour l'aménagement de la place des cinq Fontaines, Label Cit'Ergie renouvelé en 2016, Prix « Énergies d'aujourd'hui Rhône-Alpes » pour la campagne de sensibilisation à la maîtrise de l'énergie à destination des scolaires, Prix de l'animal en ville en 2007, Label « pôle d'excellence cœur de Ville 2008 » pour l'aménagement du nouveau centre ville, Trophée d'or aux Victoires du paysage pour l'aménagement du Square Champ de la Rousse en 2008, Rubans du Développement durable renouvelé en 2008, Prix de l'habitat durable en 2010) et la participation à des sommets

exemplaires tels que la Cop21 à Paris en 2015, la Ville d'Échirolles tire une grande fierté de son travail dans le domaine du développement durable. Ses nombreux accomplissements sont reconnus tant au niveau local que régional, national et international.

Des dizaines d'actions ont été engagées avec des résultats concrets à la clé dans des domaines très variés dont l'objectif est l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Parmi elles figurent :

- ◆ La performance énergétique
- ◆ La préservation de l'environnement au service du cadre de vie
- ◆ La place et l'implication de toutes et tous dans la cité
- ◆ L'aménagement urbain et les déplacements
- ◆ L'engagement de l'administration municipale

En 2016, la Ville a exprimé la volonté de poursuivre et d'amplifier son action en matière de développement durable afin qu'elle irrigue l'ensemble du projet municipal. Pour ce faire, la municipalité a formulé et validé un cap clair pour la politique de développement durable en mettant l'innovation au cœur de sa stratégie et avec une finalité : le mieux-vivre ensemble des habitants pour tous les quartiers de la ville.

Ce plan d'action pour l'horizon 2016 – 2020 fédère des objectifs mesurables, des actions, des initiatives hiérarchisés et rassemblés dans un même cadre de référence. Le cadre proposé se décline en 4 axes forts, dont la mise en œuvre sera évaluée dans le temps. Ils seront développés plus précisément au fil des mois :

- ◆ Construire l'indépendance énergétique du territoire
- ◆ Aménager la ville compacte
- ◆ Favoriser une démarche participative
- ◆ Proposer une administration exemplaire

#### b. Une culture de la concertation

La France a longtemps réfractaire à la participation citoyenne. Il est intéressant de constater que la législation française concernant la participation citoyenne commence à évoluer par l'entrée de l'environnement avec de fortes contestations contre la construction de centrales nucléaires, etc Dans les années 2000 avec ratification de la convention d'Aarhus qui fait évoluer le cadre réglementaire.

À Échirolles, c'est avec le projet de centre-ville que la question de la concertation prend son essor dans la collectivité. Mobilisées en masse sur des questions d'aménagement qui allaient complètement modifier le visage et les usages de leur ville, les populations d'Échirolles ont été étroitement incluses dans le projet, via des questionnaires distribués, des réunions publiques et des ateliers afin de co-construire le centre-ville en lien avec les techniciens et les élus.

La démocratie locale est devenue depuis une caractéristique motrice de la politique échirolloise. Des instances d'information ou de négociation couvrent ainsi tous les sujets de la vie

quotidienne des habitants : l'aménagement urbain, la culture, l'éducation, etc. Ces instances sont ouvertes à tous les échirollois, habitants ou associations, et sont animées par des techniciens de la Ville, en lien ou en support aux élus présents, avec la participation de partenaires.

Les objectifs de la participation citoyenne sont de :

- ◆ Permettre à chacun de faire part de ses préoccupations sur la gestion communale au quotidien et de faire remonter ses propositions sur les projets de la Ville.
- ◆ Échanger sur les projets en ayant connaissance des budgets, des contraintes réglementaires, des études préalables etc.
- ◆ Rendre plus efficace l'action municipale et construire ensemble la ville qui ressemble à ses citoyens.

Plusieurs instances globales structurent de la démocratie locale à Échirolles sont les suivantes ( les Assises citoyennes qui réunissent les habitant-es pour faire le point sur les grands projets de la Ville et partager la réflexion sur les priorités de l'action municipale ; les Comités de quartier dont l'objectif est de dialoguer en direct avec les élus et les techniciens sur les grands projets du secteur ainsi que sur les questions quotidiennes de circulation, de services, de sécurité, de propreté etc)

Sur les questions d'aménagement urbain, la concertation est organisée autour de la maison du projet, les visites de quartiers, les réunions publiques ciblant des projets urbains particuliers et ouvrant des débats avec les élus, mais surtout les Ateliers Public Urbains et Social. Cette concertation, née en 2001 dans le cadre du PIC Urban, un programme européen qui a soutenu le réaménagement du Quartier Ouest d'Échirolles), a aujourd'hui donné naissance à l'Atelier Urbain Public visant à actualiser le Projet de Ville pour verser les orientations de la ville dans le PADD et le PLUi à venir.

D'autres instances traitent des questions de culture, des sports, de l'enfance, des jeunes, du vivre-ensemble, de l'éducation, des seniors, du handicap, de la vie associative et bien sûr du développement durable, avec les forums 21.

L'objectif des forums 21 est de mettre en œuvre des actions de développement durable en matière d'énergie, de déplacements, d'aménagement du territoire, de gestion des déchets, et de concrétiser ainsi les objectifs consignés dans l'Agenda 21 de la Ville. Par exemple, les habitants ont repéré à vélo les points noirs de la circulation cycliste sur la Ville, en vue de les cartographier et de proposer des solutions. Les séances plénières ont lieu deux fois par an et réunissent une centaine de personnes. Les ateliers se déclinent quant à eux sur 3 à 4 soirées thématiques pour des groupes de 8 à 20 personnes.<sup>18</sup>

Cette culture de la concertation a donné lieu à la production de deux chartes. La première charte de la participation citoyenne a été approuvée par un vote lors des 3èmes Assises

---

<sup>18</sup> <http://www.ville-echirolles.fr/charte/index.html>

citoyennes, puis adoptée au conseil municipal du 16 décembre 2004. Sa version finale, coproduite par les Échirollois au sein de différentes instances participatives, a été publiée en janvier 2005 et diffusée avec Cité Échirolles à l'ensemble de la population.

Ce document, considéré comme fondateur, a plusieurs fonctions :

- ◆ Poser les règles qui organisent le rôle et les principes de coopération entre les habitant(e)s, les élu(e)s et les professionnel(le)s
- ◆ Préciser les engagements de chacun(e) en matière de concertation
- ◆ Décrire les instances et l'organisation de la concertation sur le territoire communal.

Forte de cet engagement municipal, la démarche participative s'est déployée sur l'ensemble des champs du vivre ensemble : culture, sport, éducation, vie associative, jeunesse, développement durable, enfance et petite enfance, handicap, etc. De la concertation sont nés plusieurs documents d'orientation : le schéma de développement culturel, la démarche « Objectif Sport », les rencontres du développement éducatif, l'Agenda 21, etc.

En 2009, un prix national de l'observatoire Territoria est venu consacrer l'ensemble de cette démarche participative, distinguant la Ville pour son dossier intitulé « La concertation, un service public à part entière ». La nouvelle charte de la participation citoyenne à Échirolles, adoptée par les participants des Assises en 2010, appuie la volonté des élus et des techniciens d'en faire un document évolutif, adaptable, qui reste en cohérence et en adéquation avec l'évolution de la collectivité, des contraintes et des publics.

On remarque ici aussi l'importance des documents incitatifs et pédagogiques : de par leur origine locale et leur caractère non-contractuel, ils permettent une flexibilité supérieure et une adaptabilité constante aux réalités de la collectivité. Le grand nombre de documents de type « charte » déployé sur tous les aspects de la vie communale d'Échirolles montre non seulement un souhait de la part de la Ville de s'impliquer dans tous les volets du quotidien des habitant-es, mais aussi une attitude extrêmement volontariste : celle de façonner progressivement un cadre propre à la Ville d'Échirolles, en cohérence avec les réalités de son territoire et de ses habitant-es, qui garde cependant une souplesse nécessaire aux évolutions à venir.

## 2. Le référentiel d'aménagement durable

Les réalisations de la Ville dans le domaine du développement durable ont dans un premier temps porté sur la construction de bâtiments communaux HQE (école Françoise Dolto et Hôtel de Ville). S'en sont suivies des démarches de qualité environnementale à l'échelle plus large et plus complexe comme l'aménagement de quartier neuf (ZAC Centre 2) et la réhabilitation de quartier ancien (opération de renouvellement urbain du Village II). Ces opérations ayant eu lieu sur du foncier public, des chartes de qualité environnementale ont pu être imposées aux constructeurs et suivies aux différentes phases d'avancement des projets.

La mise en place d'un référentiel d'aménagement durable s'inscrit comme nous l'avons vu dans un contexte économique difficile où de nombreux projets se déroulent sur des terrains privés, dont l'objectif est d'affirmer l'engagement en matière de développement durable et d'étendre les exigences de la collectivité en la matière à des opérations qu'elle ne maîtrise pas directement.

#### a. Acteurs

Le référentiel d'aménagement durable est un outil élaboré par le bureau d'études Terre.Eco (HOE, Aménagement durable et Énergie) pour le compte de la Ville d'Échirolles.

Cet outil a été validé M. Daniel Bessiron, cinquième adjoint au développement durable, aux déplacements, à l'environnement, à la transition énergétique, à l'eau et aux énergies, M. Emmanuel Chumiatcher, deuxième adjoint à l'aménagement et au renouvellement urbain et Mme. Laetitia Rabih, neuvième adjointe à la qualité du patrimoine et des espaces publics. Ils ont ensemble assuré un portage politique du projet.

Au sein de la Ville d'Échirolles, le travail a été mené conjointement par le Service Environnement Développement Durable (SEDD), sous la responsabilité d'Émilie Rousset (remplacée durant le temps de l'apprentissage par Édouard Monnet) et la Direction du Développement Urbain et de l'Architecture (DDUA), sous la responsabilité de Nathalie René, mutée en juillet 2015. La responsabilité de la mission m'a été transmise à son départ. En mars 2016 les services DDUA et SEDD ont fusionné sous une direction unique, la Direction de la Ville Durable (DVD).

#### b. Historique

Le projet de référentiel d'aménagement durable est porté depuis plusieurs années par les élus et les techniciens de la Ville d'Échirolles. La prestation de Terre.Eco pour l'élaboration de cet outil date de 2013. Ce travail de mémoire s'inscrit donc en fin de cours, dans un processus long qui a connu quelques périodes de creux et un net redémarrage au début de mon apprentissage avec la volonté de clore la mission.

Ma prise de responsabilités dans cette démarche s'inscrit donc dans des relations inter-services et de maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre engagées de longue date, en particulier avec le prestataire Terre.Eco. À l'intérieur même de la collectivité, la situation connaissait un certain flou après le départ des deux précédentes responsables qui avaient pu établir des relations de confiance et de proximité plus difficiles à saisir pour Édouard Monnet et moi-même.

Ce « nouveau départ » a en revanche permis d'insuffler une seconde dynamique à un projet stagnant, d'apporter un éclairage neuf sur certains critères techniques et de repartir sur des bases solides avec un échéancier tenu sur l'année 2015/2016.

### c. Méthodologie

Pour élaborer cet outil, Terre.Eco s'est basé sur l'expérience d'autres villes s'étant munies d'un référentiel d'aménagement durable. Leur prestation a donc débuté par un travail de benchmarking et d'études bibliographiques. Cette démarche a permis de situer Échirolles dans ses niveaux d'exigence, mais aussi de continuer à faire valoir une culture de « guide » déjà bien établie sur la commune (cf partie III).

Dans un second temps d'élaboration du référentiel, le bureau d'études Terre.Eco a mené un travail de repérage de terrain, d'études cartographiques et d'entretiens. Les renseignements et les observations mutualisées au cours de ces premières étapes ont servi de base de réflexion lors d'ateliers de travail interne, puis partagé avec la Ville lors de réunion de travail et de Comités de pilotage (Copil) et de Comités techniques (Cotech) pour débats et validations des orientations par les techniciens et les élus.

### d. Périmètre d'action

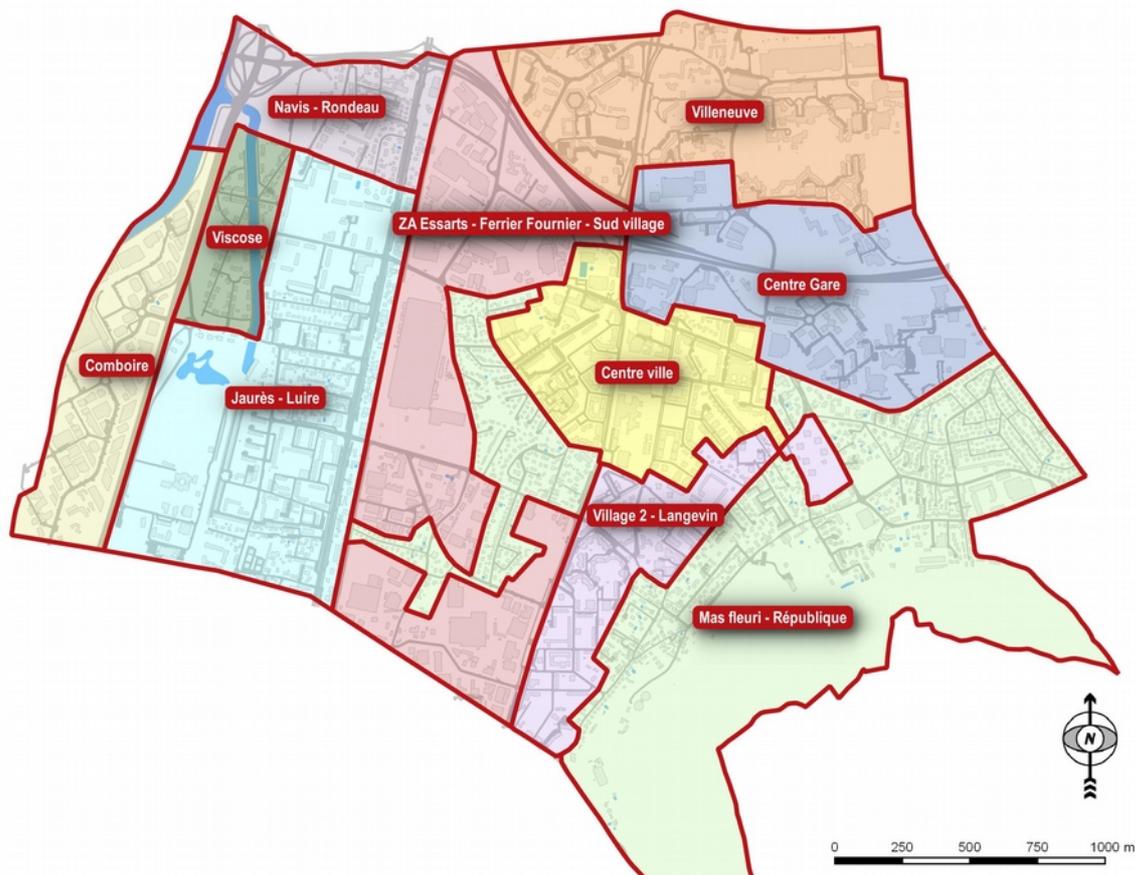
Le référentiel s'adresse aux opérations de construction et d'extension ainsi qu'aux opérations de réhabilitation et de rénovation. Il ne se substitue pas aux documents réglementaires d'urbanisme ni aux documents d'orientations applicables sur le territoire échirollois mais il les complète par des prescriptions permettant d'atteindre un niveau d'ambition potentiellement supérieur selon les thématiques adressées. Il s'agit donc d'un outil incitatif.

Cet outil s'adresse à tous les maîtres d'ouvrages et est applicable à tout projet, à l'exception de certaines opérations comme par exemple les opérations de surface bâtie inférieure à 400 m<sup>2</sup>, les opérations de moins de 4 logements par Permis de Construire (PC), les établissements sportifs ou de loisir, les parkings silo/garages, le logement individuel, etc.

### e. Principe

Pour assurer une approche fine et territorialisée, la Ville a été découpée en 10 secteurs selon des familles de profils urbains. Ce découpage permet de décliner les enjeux d'aménagement à différentes échelles et d'atteindre des objectifs communs « Ville » ainsi que des objectifs « par secteur » en fonction des spécificités du terrain aménagé.

Les critères techniques qui ont contribué à la définition de chaque secteur sont issus d'une étude de type diagnostic préalable à l'élaboration du référentiel. La typologie de ces différents secteurs (qui ne sont pas à proprement parler des entités géographiques et qui divergent d'ailleurs des quatre quartiers généralement découpés sur Échirolles), spécifique par les problématiques qui les caractérisent, a permis de définir pour chacun d'eux des niveaux de priorité en regard des enjeux environnementaux. Ainsi, par cette caractérisation en fonction de sa localisation dans un secteur donné, il a été possible de définir simplement les niveaux de performance contextualisés et ciblés à appliquer à une opération.



Sources : © Ville d'Echillolles - Cadastre © Droits de l'Etat réservés (2014)  
Référentiels : RGF93 cc-45 - IGN 69 normal

En s'appuyant sur les retours d'expériences déjà conduites sur la Ville, six grandes thématiques-clés du développement durable ont été retenues : cadre de vie, mobilité, nuisances santé, énergie, eau et biodiversité. Ces thématiques sont déclinées selon différents types d'aménagement : la construction neuve et la réhabilitation, ainsi que les espaces extérieurs traités dans le cadre de ces opérations.

Chaque thématique est ensuite déclinée selon plusieurs enjeux structurants :

Ex. La thématique « Cadre de vie » est déclinée en enjeux : *mixité lien social, confort d'usage du bâti, qualité des espaces extérieurs et gestion des déchets.*

Chaque enjeu se voit affecter un niveau de priorité (Standard, Prioritaire ou Très Prioritaire) selon le secteur de la Ville dans laquelle l'opération testée est située. Chaque enjeu est ensuite évalué selon un certain nombre d'indicateurs :

Ex : L'enjeu « mixité et lien social » (thématique « Cadre de vie ») est évalué selon 5 indicateurs : *évolution des charges fixes, pourcentage de logements évolutifs ou intergénérationnels, pourcentage de logements étudiants ou seniors, pourcentage de logements intermédiaires T3 et diversité des types, nombre d'équipements communs créés.*

Les indicateurs sont des critères techniques qui permettent d'estimer la performance de l'opération testée selon trois niveaux : Base, Performant ou Très Performant. Il existe en tout 69

indicateurs, dont 66 applicables aux opérations de construction neuve et aux opérations de réhabilitation.

## f. Composants du référentiel

- ◆ Carte des secteurs et fiches secteurs : la carte des dix secteurs de la Ville permet de repérer géographiquement l'emplacement d'une opération. Chaque secteur dispose d'une fiche de présentation. Cette fiche fournit des renseignements généraux sur un secteur donné, indique le classement Standard/Prioritaire/Très Prioritaire de chaque enjeu dans ce secteur et présente des tableaux détaillant l'état des lieux et les objectifs à atteindre.



- ◆ Fiches indicateurs

Il en existe une pour chacun des 69 indicateurs. Les fiches rappellent quel enjeu chaque indicateur évalue et dans quelle thématique il s'inscrit. Elles définissent l'indicateur, justifient son choix dans l'évaluation d'un enjeu donné, expliquent comment établir l'indicateur, définissent ses niveaux de performance et renseignent l'opérateur sur les documents à fournir et l'étape du projet à laquelle les fournir pour justifier l'atteinte des cibles.

→ THÉMATIQUE : Cadre de vie  
 → ENJEU : Mixité et lien social  
 → OBJECTIF : Favoriser la mixité intergénérationnelle et sociale

### Pourquoi cet indicateur ?

Le but est de favoriser une offre en logements adaptables aux nouveaux modes de vie (famille recomposée, colocation, hébergement de séniors ou de jeunes dans une entité familiale...). Cet indicateur traduit la part de logements capables de permettre la cohabitation de différentes personnes au-delà des schémas habituels ou de suivre les parcours de vie changeants pour favoriser le vivre ensemble en toute indépendance.

Le logement évolutif permet d'assurer une configuration interne facilement modifiable par le déplacement de cloison ou le changement de destination d'une pièce : agrandissement du salon, création d'une chambre, transformation du cellier en salle de bain (arrivées et évacuations sont préinstallées) favorables aux familles recomposées, colocation.  
 Le logement intergénérationnel permet de réunir dans un même logement différentes générations en permettant à chacun d'avoir une certaine indépendance et une flexibilité d'occupation : le logement, équipé de deux entrées distinctes, se compose d'un appartement principal avec des espaces de vie communs auquel est ajouté un espace indépendant accessible par la seconde entrée.

### Comment l'établir ?

Il s'agit d'établir le pourcentage de logements créés de type évolutif ou intergénérationnel par rapport au nombre total de logements produits sur la même opération (un seul et même Permis de Construire).

Nombre de logements évolutifs ou intergénérationnels  
 Nombre total de logements

### Niveaux de l'indicateur

Indicateur	Neuf	Réhabilitation
Pourcentage de logements évolutifs ou intergénérationnels	TP : supérieur à 10%	TP : supérieur à 10%
	P : compris entre 1 et 10%	P : compris entre 1 et 10%
	B : inférieur à 1%	B : inférieur à 1%



### Quel document justifie l'atteinte de la cible ?

- Description permettant d'attester de la bonne mise en œuvre dans la notice établie en phase APS / APD / PC
- Plans et éléments graphiques traduisant l'adaptabilité des logements concernés

#### ◆ Application informatique et guide du référentiel

L'application informatique est le cœur du référentiel et un outil véritablement novateur, puisqu'il permettait d'aller plus loin via des fonctionnalités que des référentiels de type « catalogue » ne pouvaient pas proposer.

À l'origine, le référentiel lui-même a été proposé à la Ville par Terre.Eco sous forme d'un tableur Excel appelé « tableau des indicateurs » (TDI) : l'interface permettait à un opérateur d'entrer le nom de l'opération à tester, son secteur d'implantation et sa nature (construction neuve ou réhabilitation), puis de saisir les données pour chaque indicateur grâce à un menu déroulant où il pouvait sélectionner les mentions « Base », « Performant », « Très Performant » ou « Non applicable ».

À l'issue de la saisie, l'opérateur pouvait générer une feuille de synthèse indiquant les enjeux validés ou non validés en regard des niveaux de chaque indicateur, et ainsi l'orienter sur les forces et les faiblesses de l'opération. Renseigné en début de projet, le TDI lui permettait également de fixer des objectifs de performance et de les valider ou non au fil des étapes, jusqu'au chantier et à la livraison.

La version Excel posait cependant des problèmes de compatibilité et de mise à niveau en raison de l'utilisation de macros dans le fonctionnement du tableur. Il a alors été envisagé de migrer le TDI d'Excel à une version web, conçue par un prestataire extérieur, qui serait accessible via le site de la Ville pour tous les opérateurs. Il s'agissait donc d'un outil en ligne, géré par la Ville.

Cette option présentait nombre d'avantages, le principal étant la création d'un compte administrateur, géré par un technicien de la Ville, qui pourrait ainsi répondre directement aux utilisateurs via un formulaire de contact, valider la création des comptes utilisateurs et surtout vérifier les critères entrés pour chaque opération « en temps réel », ce qui permettait une validation immédiate et systématique des profils environnementaux d'opérations dressés grâce à l'application.

Malheureusement, cette option avait l'inconvénient d'être coûteuse puisqu'elle nécessitait le recrutement d'un prestataire spécial, en plus de Terre.Eco, dont le budget n'avait pas été prévu, ni sur l'année 2015, ni sur l'année 2016. La Ville a donc opté pour une solution intermédiaire : le développement en interne d'une application informatique développée sous Access (hors-web). Dans cette optique-là, l'application est distribuée sous forme d'un programme léger sur une clef USB pour une installation rapide sur tout ordinateur fonctionnant sous Windows.

Cette application constitue une première version, qui servira à communiquer et diffuser le référentiel dans un premier temps aux partenaires réguliers de la Ville et à tous nouveaux opérateurs. La possibilité d'une migration vers le web serait toujours envisageable si la version d'essai montre des résultats concluants.

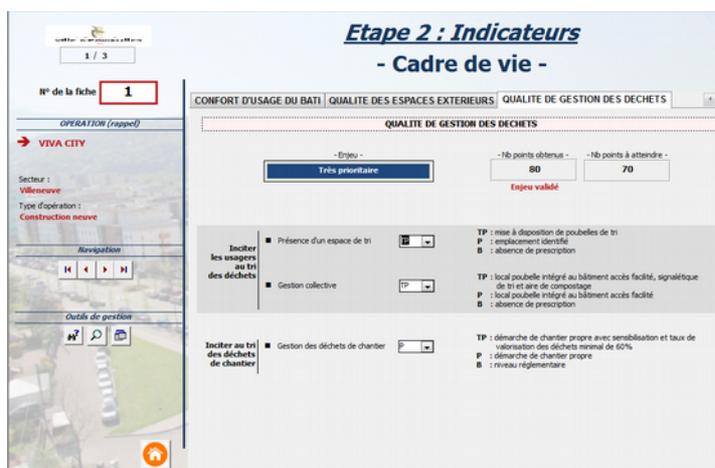
L'application fonctionne sur le même principe que le TDI sous Excel : l'opérateur inscrit le nom de l'opération, sélectionne son secteur et sa nature (construction neuve ou réhabilitation) et attribue ensuite un niveau de performance à chacun des indicateurs. Chaque niveau est pondéré

par un certain nombre de points. Le total de ces points par enjeu permet de déterminer si l'enjeu est validé (les indicateurs d'un même enjeu se compensent, il n'est donc pas nécessaire d'être Très Performant sur tous les indicateurs pour valider un enjeu).

À la fin de la saisie, une fiche de synthèse permet de constater les enjeux validés et non validés. Une fiche détaillée complète la synthèse pour récapituler le niveau de chaque indicateur et rappeler quels documents permettent de justifier leur niveau de performance et à quelle étape du projet ils peuvent être validés.

L'application est ergonomique et facile d'utilisation. Elle est directement transmise aux opérateurs par clef USB et comprend tous les documents nécessaires à la bonne saisie des données (carte des secteurs, fiches secteurs et fiches indicateurs).

Elle sera accompagnée d'une notice d'utilisation détaillée (type tutoriel avec captures d'écran), ainsi que du guide du référentiel qui récapitule la démarche du référentiel, ses objectifs, son périmètre d'application et la méthodologie mise en œuvre dans sa création.



### g. Démarche et objectifs

Avec ce référentiel d'aménagement durable, la Ville d'Échirolles a souhaité se doter d'un cadre incitatif pour réaffirmer son positionnement en matière de développement durable et favoriser la prise en compte en amont de ces enjeux dans tous les projets d'aménagement.

Ce référentiel d'aménagement, élaboré à l'échelle communale, est coordonné avec les différents documents cadres existants ou en cours – SCOT, PDU, PPA, PLH, PLU, Projet de Ville, Agenda 21, Plan Énergie Climat,... – et contribuera à l'atteinte des différents engagements déjà pris par la Ville. Il complète les exigences réglementaires avec des critères de performance supérieure.

Ce référentiel à caractère pédagogique permettra d'instaurer le dialogue avec tous les opérateurs. La collectivité se dote ainsi d'outils capables d'inciter, d'encadrer et d'accompagner les constructeurs vers des démarches ambitieuses. Remis aux opérateurs en amont des réflexions sur les projets, le référentiel permettra d'assurer une approche intégrée des enjeux de développement durable dès la phase de conception urbaine et architecturale. Il permettra également de questionner les constructeurs aux différentes étapes d'avancement des projets sur les réponses apportées aux enjeux retenus par la Ville.

Afin de prendre en compte l'actualisation future des textes de loi et le développement des enjeux territoriaux, ce référentiel sera amené à évoluer dans le temps.

## h. Discussion

Les chartes environnementales se sont montrées efficaces au démarrage des grands projets d'aménagement, comme le centre-ville d'Échirolles dans les années 90, parce qu'il s'agissait d'éléments nouveaux. Elles permettaient d'amener une plus-value sur un projet quand le développement durable a émergé et qu'il n'était pas intégré aussi systématiquement qu'aujourd'hui, voire très rarement abordé spontanément.

Aujourd'hui le principe de charte en matière de développement durable peut sembler un peu passéiste. Les chartes sont généralement développées pour un projet donné, quelle que soit son échelle, ce qui implique qu'à chaque nouveau projet, il faille redévelopper de nouveaux moyens adaptés. L'autre inconvénient des chartes est qu'on ne peut les imposer que tardivement, quand le projet que tardivement, souvent en études complémentaires pour finitions. Des outils comme le référentiel permettent en revanche d'amener le sujet du développement durable dès l'amont des discussions pour donner une base commune aux acteurs.

À Grenoble par exemple, la charte environnementale est assez peu efficace puisqu'il s'agit d'un catalogue de prescriptions. D'autres outils, comme les fiches utilisées pour l'instruction des permis de construire listant des préconisations de développement durable à remplir, pourraient être intéressants s'ils n'arrivaient pas eux aussi en aval des projets.

Les chartes sont efficaces quand on peut les imposer, comme sur la rénovation du Village 2 ou l'opération ZAC Centre 2 avec un foncier maîtrisé par la ville. Le référentiel est un outil générique, applicable à toute la ville, mais fixant des enjeux et des objectifs spécifiques aux quartiers. Cette première approche permet dans un urbanisme négocié d'arriver directement avec des éléments tangibles pour ouvrir le dialogue avec les partenaires.

D'autres préconisations formulées par la LPO sur des secteurs ciblés de la ville complètent les exigences du référentiel. Il s'agit de préconisations génériques, qui permettent pourtant elles aussi de donner une base au débat.<sup>19</sup>

En effet, si d'autres collectivités possèdent des chartes ou des référentiels du même type, un outil manipulable par l'utilisateur, modifiable et adaptable comme celui-ci est extrêmement rare, pour ne pas dire unique. Sa qualité de prise en main et d'appropriation par les opérateurs concernés en fait un outil novateur, plus à même d'être utilisé régulièrement : il ne s'agit pas simplement d'un guide à lire ou auquel se référer, mais d'un outil évolutif que l'opérateur s'approprié et utilise à la manière de n'importe quel logiciel courant.

En ce sens, on peut regretter que des moyens conséquents n'aient pas été mis en place pour assurer le développement de l'application sur le web qui aurait poussé encore plus loin l'ergonomie et l'innovation de l'outil référentiel d'Échirolles : il aurait alors bénéficié d'une communication plus large et d'une praticité supérieure pour les techniciens autant que pour les

---

<sup>19</sup> Propos de Stéphane Durand.

opérateurs (si la version sous Access résout les potentiels problèmes de compatibilité des macros et des mises à jour posés par Excel, elle soulève cependant d'autres problèmes possibles, ne serait-ce que dans le type d'ordinateur utilisé (pas de version Mac)).

Cependant, il est important de se souvenir que le référentiel est amené à évoluer dans le temps. Il n'est pas figé et sera nourri par les retours qu'en feront les élus et surtout les premiers utilisateurs. En effet, on évoque déjà la possibilité de rajouter un critère sur les matériaux, actuellement manquant, sur la base de la proposition de l'adjoint à l'urbanisme. On évoque aussi la possibilité d'étendre le périmètre d'action du référentiel à un quartier plutôt qu'à une opération : certaines questions méritent en effet d'être traitées à plus vaste échelle pour être impactantes, c'est par exemple le cas des diagnostics aérauliques ou des corridors biologiques.

Le bureau d'études n'a jamais présenté cet outil comme un produit fini et il est important de rester ouvert aux modifications et aux améliorations que pourront être apportées par la suite, ne serait-ce qu'avec le perfectionnement technique qui apportera certainement de nouveaux critères d'évaluation.

Du point de vue du contenu du référentiel, on peut déplorer le faible accent mis sur les questions économiques et sociales qui font pourtant partie intégrante du développement durable, délaissées au profit d'une majorité de critères environnementaux. Ce biais est sans doute dû à l'orientation très environnementale du bureau d'études à qui son élaboration a été confiée.

Cependant, en interne, ce déséquilibre n'a pas été questionné au cours des différents Copils organisés avec les élus. En effet, le SEDD, service pilote à la Ville du référentiel, est un service très orienté environnement, biodiversité et déplacements. La question de l'économie et du social dans leur dimension « durable » est exclue de leurs prérogatives et ne se retrouve que ponctuellement défendue par d'autres services participants, comme sur le point du logement social pour le service urbanisme.

L'absence à ces Copils des autres élus concernés par le développement et l'aménagement durables au sens large se fait ressentir assez fortement dans cette constatation : les questions d'habitat sont vite évacuées et la réhabilitation n'est abordée que par un système de ratio par rapport aux niveaux d'exigence fixés sur les constructions neuves. La participation des techniciens des services afférant aurait pu constituer une plus-value importante et permettre d'ajuster ou de mettre en perspective certains critères déséquilibrés ou manquants.

L'aspect très technique du référentiel est peut-être la cause de certains liens inexistantes entre des services qui auraient pu et dû être consultés à la fois dans son élaboration et dans ses étapes de validation. Les services du patrimoine bâti ont été associés principalement grâce à la participation de Clémence Vigier aux Copils et aux premiers tests du TDI sous Excel, mais peu voire pas sur des questions de fond.

On peut également déplorer que le pôle axé « renouvellement urbain » du service urbanisme ait été évincé du procédé. Les opérations de PNRU sur la Ville d'Échirolles ne sont bien sûr pas concernées directement par l'application du référentiel, mais une campagne d'information et de sensibilisation en amont aurait pu permettre non seulement de nourrir l'approche des nouvelles opérations en site PNRU mais aussi de nourrir la conception du référentiel.

### 3. La production de normes

#### a. La recherche de transversalité

En principe, le référentiel devait être un motif de transversalité et de partage entre les services. Le panorama des acteurs officiellement engagés dans le processus montrait en effet un éventail de participants très large, de statut différent (élus, techniciens), de position différente (privée ou publique) et de compétences variées, recoupant aussi bien des chargés d'opération de développement durable que des urbanistes, des architectes et des ingénieurs. Lors du conseil municipal du 25 avril, le Maire a d'ailleurs de nouveau souligné et félicité le travail conjoint des services et la transversalité efficace mise en place à toutes les étapes du référentiel.

Au sein des services de la ville, le travail a toujours été mené conjointement entre un agent du SEDD et un agent de la DDUA, d'abord Émilie Rousset et Nathalie René, puis Edouard Monnet et moi-même. Ce travail s'inscrit dans une dynamique de rapprochement de ces deux services, en lien également avec les services économie et SIG dans la nouvelle Direction de la Ville Durable.

Cette nouvelle direction a pour ambition de mutualiser et de partager des cultures et des connaissances complémentaires et indissociables à l'heure où urbanisme et développement durable s'articulent dans une même dynamique. Il s'agit de lier en profondeur les questions d'aménagement et de préservation des ressources, de déplacements, d'économie, pour des projets urbains plus durables et des projets durables plus urbains.

En plus du travail effectué sur le référentiel par les agents de la DVD, un travail en collaboration avec le service Communication de la Ville a été entamé dès novembre 2015 afin de préparer la diffusion de l'outil aux partenaires de la Ville. Le référentiel avait déjà été annoncé dans plusieurs communiqués de la Ville vers l'extérieur, par exemple à l'occasion de la présentation de l'étude biodiversité de la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) en 2013.

Le premier travail mené avec le service Communication a essentiellement porté sur l'adaptation du « guide » du référentiel rédigé par Terre.Eco : une première phase de simplification a été nécessaire, puis des modifications dues au passage de l'outil Excel à Access, puis enfin une réflexion autour d'un format « fascicule » distribuable aux partenaires réguliers et ensuite à tout nouvel opérateur intéressé par la construction sur le territoire d'Échirolles. Désormais, le service Communication a pour ambition de faire du guide du référentiel un véritable outil de diffusion.

On constate qu'en pratique, si un travail collaboratif a été mené, la transversalité est loin d'avoir été aussi exemplaire que les élus le présentent. Hormis les deux adjoints directement concernés (aménagement urbain et développement durable) les élus associés se sont très peu impliqués dans le processus (absence aux Copils, pas de validation, peu de portage politique car méconnaissance du sujet, etc).

La validation n'a d'ailleurs pas toujours été évidente : même s'il a été offert aux autres élus concernés de donner leur avis tout au long de l'élaboration, via des invitations aux réunions, des documents transmis en version informatique, etc, certains points validés par les élus présents et considérés comme réglés par les techniciens se sont vus re-débattus parfois des mois plus tard lorsqu'ils étaient « découverts » par d'autres (c'est le cas de certains indicateurs, validés puis questionnés par des élus absents longtemps après que le contenu du référentiel ait été acté).

Il ne s'agit finalement pas d'un processus transversal. Plutôt qu'un outil réellement co-construit, il s'agit davantage d'un outil construit par un groupe restreint et seulement validé a posteriori par un panel d'acteurs plus large, qui auraient dû être activement inclus dans cette production. Une grande partie du caractère pédagogique du référentiel est ainsi perdue : parmi ses concepteurs et ses défenseurs mêmes, beaucoup n'ont pas l'occasion de comprendre comment il s'élabore.

#### b. L'instauration du dialogue

Ce référentiel d'aménagement durable marque non seulement la volonté de la Ville d'Échirolles d'affirmer sa position en matière de développement durable mais aussi et surtout d'instaurer un dialogue avec les partenaires : ces deux points d'égale importance sont bien soulignés dans la démarche et les objectifs du référentiel. On retrouve là l'une des plus-values du développement durable évoquées dans la partie III : non seulement l'ambition des objectifs fixés eux-mêmes, mais le prétexte au dialogue et à la négociation qu'ils créent entre en mettant des acteurs variés autour de la table.

Puisque l'application est distribuée aux partenaires sur clef USB, la collectivité ne possède aucun moyen réel de faire appliquer ce référentiel : si les premiers aménageurs seront accompagnés par des agents de la Ville pour apprendre à l'utiliser, l'outil sera à terme totalement indépendant de la collectivité. L'aménageur possédera cet outil sur son ordinateur et s'en servira seul ou avec l'appui de la maîtrise d'œuvre. Les seuls éléments fournis à la Ville se limiteront aux fiches de synthèse produites par l'outil, que l'aménageur devra présenter lors de réunions (a priori en ATPV) et qui seront certes évaluées, mais en aucun cas opposables.

Ponctuellement, un agent pourra vérifier la véracité des informations entrées dans l'application, si la fiche paraît incohérente ou remplie avec mauvaise volonté. Mais il s'agira d'un processus long et fastidieux, puisqu'il faudra que l'agent rassemble à son tour toutes les informations relatives à l'opération et teste à plusieurs reprises au cours du projet le remplissage correct du tableau des indicateurs.

Si ce principe de vérification pourra et sera probablement utilisé dans certains cas (opérations exemplaires, contentieux, cas exceptionnels), il ne sera pas appliqué systématiquement à tous les projets d'aménagement réalisés sur la ville : la charge de travail pour chaque chargé de projet serait bien trop importante. L'application du référentiel repose donc essentiellement sur l'honnêteté des aménageurs qui se voient confier l'outil. Il est admis dans cette démarche que le référentiel n'est pas obligatoire et que rien ne « force » les aménageurs, ni à tester leurs opérations, ni à viser les exigences supérieures fixées par les différents indicateurs.

Comme pour la plupart des chartes, l'important réside autant dans le résultat final (la qualité de durabilité des opérations produites) que dans le processus (la sensibilisation aux critères techniques, la connaissance du territoire découpé et priorisé, etc). En effet, même si d'emblée les techniciens n'auront aucun réel moyen de le faire appliquer, les séances de présentation et d'accompagnement assureront la diffusion du caractère pédagogique du référentiel.

### c. La production de normes

Par ailleurs, la Ville n'est pas entièrement démunie pour faire appliquer ce référentiel en-dehors de la bonne volonté de ses partenaires : il est prévu au lancement du référentiel de former tout d'abord les partenaires récurrents de la Ville afin de les sensibiliser au désir affirmé d'appliquer réellement ce référentiel. Pour les nouveaux partenaires, les élus pourraient envisager d'aller jusqu'à leur refuser l'opportunité de réaliser leur projet s'ils ne s'engagent pas à appliquer le référentiel. Rien ne prouve que ces moyens de pression seront bel et bien mis en œuvre, ni s'ils auront une véritable influence sur l'utilisation du référentiel ; la volonté de la Ville étant surtout de travailler dans l'accompagnement et dans la communication pour toucher un large panel de partenaires.

Mais en créant un outil d'évaluation tel que le référentiel, la collectivité instaure automatiquement un nouveau système de normes dans son approche de la production de la ville. Comme nous l'avons vu dans la partie III, les normes, ici dans le cas du développement durable, cherchent à définir un concept jugé « flou » pour le rendre clair et concret. La normalisation est une première voie envisageable de verrouillage, encore assez peu exploitée jusqu'ici – pas de codes officiels à l'échelle plus resserrée des communes, par exemple, ou d'équivalent du PLU en matière de règles de développement durable. La principale voie de verrouillage reste bien pour le moment l'évaluation du développement durable.

Par la mise en place d'outils tels que le référentiel d'aménagement d'Échirolles, les acteurs, parfois très différents, cherchent à déterminer si un projet est ou non conforme à une certaine vision du développement durable : celle de la collectivité mettant l'outil en œuvre. Les indicateurs de développement durable mis en avant dans les outils sont ceux choisis par des acteurs bien spécifiques ; leur sélection même dépend d'une grande subjectivité, puisque les invariants du développement durable sont admis par consensus, ou par tendance. Chaque type d'acteurs tend à développer des outils d'évaluation qui reflètent sa propre vision du développement durable.

Une norme, du latin *norma* « équerre, règle », désigne un état habituellement répandu, moyen, considéré le plus souvent comme une règle à suivre. Ce terme générique désigne un ensemble de caractéristiques décrivant un objet, un être, qui peut être virtuel ou non. Tout ce qui entre dans une norme est considéré comme « normal », alors que ce qui en sort est « anormal ». Ces termes peuvent sous-entendre ou non des jugements de valeur.

Les normes techniques évitent de se confronter aux habitants, puisqu'elles établissent, par exemple dans le cadre d'une opération, des invariants soutenus par la loi (ex : programme, surfaces attribuées, etc). Plutôt que de remettre en question les normes, il faudrait remettre en question la fabrication de ces normes et leur rôle.

Les normes sont édictées par le pouvoir économique et politique mais aussi par ceux qui y ont un intérêt : dans le cas d'une opération toujours, les promoteurs font partie des acteurs qui profitent de ces normes : elles permettent d'aller plus vite en se posant moins de question, de réduire les coûts, et donc d'assurer la rentabilité et l'efficacité. La norme découle du droit, elle est légale, donc personne ne risque rien en l'appliquant.

Mais ce qui est légal est-il légitime ? Les normes ne prennent pas en considération le terrain, la réalité, les usages. Elles mettent à distance la figure de l'utilisateur qui devient anonyme derrière la norme.

La démarche du référentiel se veut être dans le dialogue et la pédagogie. Hors nous venons de voir que le fonctionnement même d'un outil semblable instaure des normes. D'autre part, la ville a assez rapidement exprimé la volonté de verrouiller certains critères et donc certaines exigences exprimées dans le référentiel en les incluant au futur PLUi prévu pour 2019. Ce document incitatif prend donc rapidement une autre valeur, avant même d'être complètement mis en place à l'échelle pédagogique.

Certains points mineurs du référentiel pourraient être inclus dans règlements tout en restant négociables. D'autres exigences correspondent directement aux projets de loi sur l'environnement et la biodiversité ou l'énergie. Dans la démarche d'inclusion au PLUi, il s'agira avant tout de porter l'outil à connaissance de la Métro qui décidera ensuite si l'intégration d'une partie du référentiel pourrait être intéressante dans le cadre du PLUi.

Le référentiel d'aménagement durable est un outil très territorialisé, puisqu'il repose sur un découpage de la ville d'Échirolles ; cependant le découpage a été réalisé à partir d'une étude typo-morphologique qui pourrait s'appliquer à d'autres communes. Le niveau de priorité des enjeux pourrait ensuite être décliné suivant ces quartiers et l'outil fonctionner tout aussi efficacement sur d'autres communes de l'agglomération.

Si la Métro ne souhaite pas s'en emparer et l'élargir à d'autres communes, ce document restera un document incitatif et négocié, avec moins de force qu'actuellement puisque la Ville d'Échirolles ne sera plus maîtresse de la règle non plus. Sans maîtrise foncière et réglementaire, il deviendra très difficile d'imposer l'usage du référentiel.<sup>20</sup>

#### d. Vers un urbanisme de guide plutôt que de règles ?

L'objectif de la Métropole avec le PLUi est d'être irréprochable juridiquement parlant pour éviter au maximum les contestations, il risque donc de faire disparaître les « toutefois »

---

<sup>20</sup> Propos de Philippe Vic.

caractéristiques du PLU d'Échirolles afin d'éviter les zones de flou susceptibles de créer des indécisions ou des conflits. La Métro espère faire approuver le PLUi à l'unanimité et ce genre de formulations pourraient ne pas être acceptées par les autres communes. Le PLUi aura donc sans doute une souplesse moindre que le PLU d'Échirolles, mais ne sera a priori composé que de grandes orientations dans un premier temps, précisées par la suite en fonction des territoires.

À Échirolles, on évoque la possibilité que certains secteurs à enjeux puissent en revanche bénéficier d'OAP plus vagues pour ne pas brider les projets avec le règlement, dans le cas de zone dont la programmation n'a pas encore été précisément arrêtée, comme le Pôle Gare ou le cours Jean Jaurès. Des OAP sans règlement pourraient alors être utilisées pour fixer la qualité des espaces publics plutôt qu'un zonage détaillé, par exemple.

Ces OAP sans règlement sont définies par un décret récent, visant la modification du PLU pour, entre autres :

[...]Permettre la création de secteurs en zone U ou 1AU non réglementés à la condition de les doter d'OAP en précisant les conditions d'aménagement, pour permettre l'émergence de projets urbains et réduire le recours aux procédures de modifications nécessitées par l'obligation d'ajuster le dispositif réglementaire au projet.<sup>21</sup>

À l'usage, les OAP issues de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et complétées par la loi Grenelle 2 se sont révélées être des dispositifs de planification stratégique efficaces et largement plébiscités. Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs sont le principal outil de projet d'aménagement du Plan local d'urbanisme (PLU), permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document. Pour accompagner cette utilisation, les OAP doivent rester un outil souple, adapté aux temporalités des projets urbains et capable d'intégrer toutes les modifications auxquelles ils sont soumis, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation.

Les modalités de recours aux OAP des secteurs d'aménagement définies à l'article R.151-8 ouvrent la possibilité, en zones U et AU, de concevoir des OAP qui s'appliquent seules, en l'absence de dispositions réglementaires dans le secteur. Cette possibilité est confortée par le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement, mais elle s'accompagne de conditions :

- ◆ les dispositions édictées doivent répondre aux objectifs du PADD ;
- ◆ elles doivent porter au minimum sur les objectifs listés à l'article R.151-8 ;
- ◆ elles doivent comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Ce projet de modernisation du PLU propose une véritable révolution des méthodes permettant de recentrer les enjeux de modernisation du PLU autour du projet, en permettant de

---

<sup>21</sup> Mesures du projet de décret de modernisation du PLU, 28 décembre 2015

limiter le recours au règlement par ailleurs allégé. Associées à un PLUi qui fournirait uniquement des règles de bases invariables, ces OAP sous forme de guide pourraient ouvrir la voie à un urbanisme plus négocié tel que la ville d'Échirolles le défend déjà.

Par ailleurs, le recours de plus en plus systématique à des outils tels que les référentiels, susceptibles d'ouvrir la discussion en amont des projets au contraire des chartes, pourrait être une manière d'accompagner la négociation. Il s'agit là d'instaurer un véritable dialogue, plus qu'une simple vérification en aval des opérations de projet urbain.

Les guides permettent non seulement de fixer les ambitions d'un projet de ville ambitieux et clair, mais aussi d'en discuter les termes à chaque projet. À l'instar des OAP, ils permettent de donner des pistes de réflexions et de projet ancrées dans un contexte, aussi bien territorial qu'urbanistique ou politique. Au contraire des OAP, ils permettent cependant d'appuyer et d'élaborer une vision à l'échelle de la commune. Ils sont par ailleurs assez communicants et, dans le cas du référentiel d'aménagement durable d'Échirolles, faciles à prendre en main et à utiliser.

---

## VI – Conclusion

---

Pour assurer un urbanisme négocié fonctionnel, il faut avoir des choses à négocier, ainsi que des techniciens capables de comprendre les projets et leurs enjeux, des élus capables de porter ces opérations, et des professionnels partenaires capables d'accompagner les projets aussi bien que de contester les orientations des maîtres d'œuvre. L'urbanisme négocié nécessite que la collectivité ait un projet urbain clair, avec des objectifs énoncés (comme c'est le cas avec le Projet de Ville d'Échirolles) pour une ligne de conduite évidente. Il nécessite également de se reposer la question à chaque projet, même particulier, qui doit être contextualisé. Il s'agit d'une méthode de travail, et non seulement d'un acte limité à la validation ou non d'un permis de construire.

Le développement durable et les ambitions de la ville durable s'organisent selon de plus en plus de normes ; pour autant, le projet urbain qui s'inscrit dans cette dynamique de développement durable tend à devenir de plus en plus négocié. C'est dans ce contexte que des outils novateurs comme le référentiel d'aménagement durable voient le jour : des outils à la fois porteurs de l'ambition de la ville et générateur de négociation.

C'est là qu'apparaît tout le paradoxe : le développement durable est créateur de normes, mais aussi de négociations. Or, par essence, les normes ne se négocient pas. Ici, la norme se substitue à la règle par des documents annexes de type référentiel, guide, etc, qui recréent un cadre par la production de nouvelles normes. Leur application nécessite ensuite de négocier.

Ces configurations nouvelles appelleraient à un nouvel urbanisme : de guide plutôt que de règle, où les objectifs et la philosophie d'un projet urbain seraient fixés plutôt que ses invariants réglementaire. La mise en œuvre du projet serait ensuite accompagnée et négociée, à la fois par la rencontre et la compétence des acteurs rassemblés, et par l'utilisation de nouveaux outils tels que le référentiel d'aménagement durable de la ville d'Échirolles, aussi porteur d'ambitions affirmées qu'ouvert aux initiatives partenariales.



---

## VII – Bibliographie / Sitographie

---

### Chartes et référentiels :

- ◆ Nora HACHACHE, *Grenoble. Une charte verte pour un nouveau quartier*, Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 5218, pp 60 et 61, Groupe Moniteur, 2003, article.
- ◆ Dany LAPOSTOLLE, *Ingénierie territoriale et référentiels du développement territorial*, 2014
- ◆ Amandine LEROUX, *Le guide de la qualité environnementale dans l'architecture et l'urbanisme*, septembre 2006, mémoire.
- ◆ Fabien VACHE, *Le dispositif de suivi du contrat d'axe : une démarche pérenne en corrélation avec l'aménagement d'une ville durable ? Le cas de la ligne E de l'agglomération grenobloise*, 2012, mémoire.
- ◆ Yvette VEYRET, Bruno LE GOIX, *Atlas des villes durables : écologie, urbanisme, société : l'Europe est-elle un modèle ?*, Editions Autrement, 2011, atlas.
- ◆ *Villes durables européennes : vers un référentiel*, Techni.cités, 217, pp 31 à 36, 2011, article.
- ◆ *Charte municipale d'écologie urbaine et de développement durable de la ville de Bordeaux*, Municipalité des Bordeaux, 2006.

### Coopération, transversalité :

- ◆ Yves DELAIRE, Benjama ACHARD, *Intercommunalité : Le schéma de mutualisation des services*, La Gazette des communes, des départements et des régions, 1 – 2251, pp 50 et 51, Groupe Moniteur, 215.
- ◆ Emmanuelle HELLIER, *Entre vision stratégique et tensions territoriales internes : l'intercommunalité paradoxale des services d'eau d'agglomération*, L'Harmattan, 2013, article.
- ◆ Faire ensemble, périodique Intercommunalités, 163, pp 9 à 20, ADCF : ASSOCIATION DES COMMUNAUTES URBAINES DE FRANCE , 2012, article.
- ◆ Philippe PETIT, Guillaume DUMAS, *Mutualisation : organisation et missions des services communs*, La Gazette des communes, des départements, des régions, n° 22, pp 60 à 63, 2011, article.
- ◆ Laurène SOLAL, *Coopération et mutualisation. L'inventivité au service des territoires*, la Gazette des communes, des départements et des régions, n° 17, pp 22 à 27, Groupe Moniteur, 2011, article.

## Développement durable :

- ◆ *Notre avenir à tous (Our Common Future)*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Organisation des Nations unies, 1987.
- ◆ Donato BERGANDI, Fabienne GALANGAU-QUÉRAT, *Le développement durable : les racines environnementalistes d'un paradigme*, Institut national de recherche pédagogique, Paris (FRA), 2008
- ◆ Aurélien BOUTAUD, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? : bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au de d'un changement dans les modes de penser*, 2004
- ◆ Sylvie BRUNEL, *Le développement durable, Que sais-je ?*
- ◆ Thomas CHAMBERLIN, *L'urbanisme durable comme nouveau modèle urbanistique : le cas du territoire stéphanois*, mémoire de séminaire, 2010.
- ◆ Cyria EMELIANOFF, *La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe*, L'Information géographique , 2007
- ◆ Corinne GENDRON, Jean-Pierre REVERET, *Le développement durable*, Économies et sociétés, 2000
- ◆ Jacques LAURIOL, *Le développement durable à la recherche d'un corps de doctrine*, Revue française de gestion, Lavoisier, 2004/5 (n° 152)
- ◆ Ignacy SACHS, *Courrier de la Planète*, n° 68, juin 2002
- ◆ Jacques THEYS, *L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale*, 2002.
- ◆ Jean-Philippe WAAUB, *Croissance économique et développement durable : vers un nouveau paradigme du développement*, Environnement et développement: questions éthiques et problèmes socio-politiques

## Nouveaux métiers de l'urbanisme :

- ◆ Véronique BIAU et Guy TAPIE, *La fabrication de la ville. Métiers et organisations* (2009).
- ◆ Véronique BIAU et Guy TAPIE, *Activités d'experts et coopérations interprofessionnelles*, Rapport PUCA / Ramau, Paris, juillet 2005
- ◆ Maurice BLANC, *Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres*, Espaces et sociétés 2010/2 (n° 142), Erès, article.
- ◆ Élisabeth DORIER-APPRILL et Sylvie JAGLIN, *Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux*, Autrepart 2002/1 (n° 21), Presses de Sciences Po, article.
- ◆ Patrice GODIER et Guy TAPIE, *Les projets urbains, générateurs de savoirs inédits*, Annales des Mines - Réalités industrielles 2008/1 (Février 2008), ESKA, article.

- ◆ Éric HENRY et Marie PUYBARAUD, *Expertises, compétences et gestion de projets en construction durable*, chap. 3, p. 43.
- ◆ Gilles JEANNOT, *Les métiers flous. Travail et action publique* (2005).
- ◆ Gilles PINSON, *Le projet urbain comme instrument d'action publique*, Gouverner par les instruments 2005, Presses de Sciences Po, ouvrage collectif.
- ◆ Gilles VERPRAET, *Les professionnels de l'urbanisme. Socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Paris, Economica/Anthropos, 2005.

## Urbanisme négocié :

- ◆ Manuel APPERT et Martine DROZDZ, *Conflits d'aménagement aux marges nord-est de la City de Londres*, Hérodote, La Découverte, 2010/2 (n° 137)
- ◆ Jean-Bernard AUBY, *Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne*.
- ◆ Patrick BIRKINSHAW, Nicolas PARRY, *Angleterre et Pays de Galles, flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement*, Études foncières, 2004 (n°111)
- ◆ (Sous la direction de) Guillaume FAUVET, *Urbanisme négocié, urbanisme partagé*, Certu, 2012.
- ◆ Julien HACQUARD, *Le système de planification urbaine et territoriale en Angleterre*, Note de synthèse, 2004.
- ◆ Eléonore HAUPTMANN et Nick WATES, *Concertation citoyenne en urbanisme, La méthode du Community planning*, Editions Yves Michel.
- ◆ Philippe PEYNET, *Accorder une dérogation ou une adaptation mineure aux POS et PLU*, La Gazette des communes, des départements et des régions, 2015, n° 45-2295
- ◆ Raphaëlle POUPET, *La négociation du permis de construire en Angleterre*, Études foncières, 2000 (n°87)
- ◆ Stéphane SADOUX, *Grande-Bretagne : design guide et design code*, revue Urbanisme, juin 2010 ( n° 372)
- ◆ Laboratoire urbanisme insurrectionnel, *Urbanisme des dérogations* (<http://laboratoireurbanismeinsurrectionnel.blogspot.fr/2013/03/urbanisme-des-derogations.html>)
- ◆ Ordre des architectes, *Nouvelles dérogations au PLU et allègement des obligations de réalisation d'aires de stationnement* (<http://www.architectes.org/actualites/nouvelles-derogations-au-plu-et-allegement-des-obligations-de-realisation-d-aires-de>)



---

## VII – Remerciements

---

Je tiens tout d'abord à adresser mes remerciements à Irinel Quantin, directrice de stage puis d'apprentissage, pour m'avoir encadrée et aidée tout au long de cette année. Je remercie également Philippe Vic, directeur, et Stéphane Durand, directeur adjoint, pour m'avoir accueillie dans la direction, aiguillée et formée à travers les différentes missions qui m'ont été confiées. J'adresse un remerciement particulier à Lilian Bouvier, premier colocataire de bureau, et Édouard Monnet, coéquipier de référentiel, qui ont tous les deux été de véritables appuis dans mon travail.

Pour finir, je souhaite remercier Alain Berger, Rose-Marie Bettassa et Martine Polano, du Service Aménagement Urbain, ainsi que l'ensemble de la Direction de la Ville Durable à Échirolles pour leur accueil, leur bonne humeur, leur écoute et leurs conseils. La diversité des profils ainsi que le climat de confiance qui règne dans cette direction m'aura énormément appris, tant sur le plan professionnelle qu'humain.

Je remercie ensuite Charles Ambrosino pour son écoute, sa compréhension, sa disponibilité et sa patience dans l'encadrement de ce PFE. Je remercie également toute l'équipe professorale et les intervenants du Master Urbanisme et Projet Urbain de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble pour cette année extrêmement riche en enseignements aussi bien théoriques que pratiques.

Merci enfin aux étudiants qui auront partagé cette année avec moi, à ma famille et à mes amis pour leur soutien.



---

## VIII – Annexes

---

Séance du Conseil Municipal du LUNDI 25 AVRIL 2016

Projet de délibération n°..... WD 2602

**OBJET : Référentiel Aménagement Durable**

Service émetteur : ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE Rapporteur : M. BESSIRON

La démarche développement durable est un levier essentiel et intégré de longue date dans les projets d'aménagement urbain de la ville.

Les réalisations de la Ville ont d'abord porté sur la construction de bâtiments communaux HOE (école Françoise Dolto et Hôtel de Ville), puis à plus grande échelle, sur l'aménagement d'un quartier neuf (ZAC Centre 2) et la réhabilitation d'un quartier ancien (opération de renouvellement urbain du Village II). Grâce à une politique foncière volontariste, ces opérations ont pu bénéficier de chartes de qualité environnementale ambitieuses en partenariat avec les promoteurs et les bailleurs sociaux.

Forte de ces expériences, la ville, dotée d'une direction de la ville durable, généralise aujourd'hui cette démarche à l'ensemble du territoire échirollois. Pour ce faire, la ville s'est investie dans l'élaboration d'un référentiel d'aménagement durable, véritable outil innovant pédagogique, d'encadrement et d'accompagnement opérationnel des constructeurs. Remis aux opérateurs en amont des réflexions sur les projets, le référentiel permettra d'assurer un dialogue et une approche intégrée des enjeux de développement durable dès la phase de conception urbaine et architecturale.

Cet outil incitatif, élaboré à l'échelle communale, est coordonné avec les différents documents cadres existants ou en cours – SCOT, PPA, PLH, PLU, Projet de Ville, Agenda 21, Plan Air Énergie Climat,... – et contribuera à l'atteinte des différents engagements déjà pris par la Ville, conformément à la délibération cadre développement durable présentée à ce conseil municipal. Il complétera les exigences réglementaires avec des critères de performance supérieure

Le référentiel est composé de plusieurs documents, à savoir :

- ◆ un guide d'explication de l'ensemble de la démarche et de sa mise en œuvre opérationnelle.
- ◆ Une carte divisant le territoire échirollois en 10 secteurs et permettant ainsi de décliner les enjeux d'aménagement à différentes échelles ;
- ◆ Un document reprenant l'ensemble des enjeux à travers 6 thématiques clés : cadre de

vie, mobilité, énergie, eau, nuisances/santé, biodiversité ;

- ◆ Des fiches pratiques par secteur disposant d'informations générales, des enjeux prioritaires et des objectifs à atteindre selon le type de projets (constructions neuves ou réhabilitations) ;
- ◆ Des fiches pratiques pour chacun des indicateurs permettant de répondre aux objectifs fixés ;
- ◆ Un outil informatique simple et pédagogique pour la mise en œuvre du référentiel. Cette application, développée en interne par la Ville, est l'outil opérationnel qui constitue le cœur du référentiel.

Le lancement officiel du référentiel auprès de l'ensemble des acteurs et actrices du territoire sera organisé d'ici à l'été.

2016 est l'année de l'expérimentation suite à des tests déjà effectués par les services de la ville. Il s'agira d'évaluer l'application du référentiel sur des critères concrets. Une formation des services à l'outil est en outre prévue afin de s'assurer de son appropriation opérationnelle par toutes et tous.

Enfin, à partir du bilan de cette année d'expérimentation, le référentiel d'aménagement durable sera généralisé à l'échelle de la ville et permettra également de contribuer à fixer un niveau d'ambition concret en matière de développement durable pour le PLUI de la Métropole. Il est donc proposé au Conseil Municipal de valider la démarche de référentiel d'aménagement durable et sa mise en œuvre dès 2016.

Le conseil municipal, entendu cet exposé,

Après avoir délibéré,

- ◆ Approuve l'ensemble de la démarche et l'outil Référentiel Aménagement Durable.
- ◆ Autorise le lancement de sa mise en œuvre et son développement à l'échelle du territoire échirollois.
- ◆ Autorise le maire ou l'adjoint délégué à signer tous documents se rapportant à la mise en œuvre du référentiel d'aménagement durable.

**REALISATION DU CENTRE VILLE**

**Z.A.C. CENTRE 2**

**ÎLOT 27  
Lots 1, 2 et 3**

**Cahier des Charges Architecturales et Urbaines  
Complémentaires au Plan Local d'Urbanisme  
et annexées au C.C.C.T.**

# 1. PRESENTATION GENERALE

## - AVERTISSEMENT -

Le présent document, dit Cahier des Charges Architecturales Complémentaires (C.C.A.U.C.) s'impose à tous les constructeurs de la ZAC CENTRE 2 D'ECHIROLLES dans les conditions prévues dans la promesse Synallagmatique de vente.

Le Constructeur s'engage à respecter les dispositions du présent C.C.A.U.C. ou à obtenir l'accord de la Ville - Aménageur pour toute adaptation que son projet nécessiterait, sous réserve bien sûr de rester conforme au P.L.U.

Le constructeur s'engage à intégrer les objectifs de Haute Qualité Environnementales de la Ville d'Echirolles, en respectant les prescriptions et les cibles obligatoires et en contribuant à la réalisation des cibles incitatives contenues dans la charte de développement durable de l'opération (et aux nouvelles normes réglementaires apparues depuis).

En acceptant le présent C.C.A.U.C., le Constructeur s'engage :

A confier la conception des espaces libres non clos de l'îlot à une maîtrise d'œuvre unique en coordination avec les autres maîtres d'ouvrage et à en soumettre le projet à l'approbation de l'Aménageur. Il est rappelé que le périmètre de la ZAC CENTRE 2 est constitué, hormis les espaces publics, de 10 îlots constructibles. Ces derniers peuvent être redivisés en lots constructibles, indépendants les uns des autres du point de vue de leur constructibilité.

A présenter à l'Aménageur dans les deux mois suivant signature du compromis, pour avis et validation, le programme et l'esquisse du projet envisagé.

A présenter à l'Aménageur, dans les deux mois suivant l'approbation de l'esquisse et du programme, pour avis et validation, l'A.P.S. du projet envisagé.

A prendre en compte, en concertation avec l'Aménageur, les réserves formulées sur l'avis de Permis de Construire délivré par la Ville s'il est favorable.

A soumettre à l'Aménageur en début de chantier, pour avis et validation, les choix proposés en ce qui concerne tous matériaux, enduits et couleurs apparents en façade en référence à la charte chromatique du Centre Ville. La présentation des choix se fera obligatoirement sur échantillons, y compris les variantes envisageables et sur maquette des façades à une échelle au moins égale au 1/100.

A avertir l'Aménageur de toute modification intervenant en cours de définition du projet ou de sa réalisation et mettant en cause des éléments présentés et validés, et à attendre son avis favorable pour en notifier l'exécution à la maîtrise d'œuvre ou aux entreprises.

## 2. LE CONTEXTE

### 2.1 LES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ

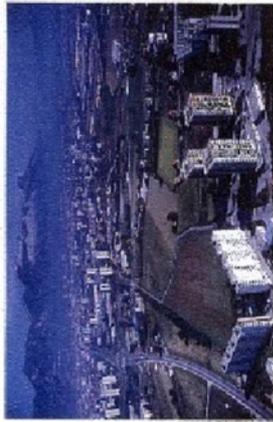
Opérationnel depuis 1993, le centre ville est édifié dans un secteur riche en équipements. Le projet urbain du centre a été mis en œuvre en plusieurs tranches.

**La ZAC Porte Sud** a été créée en avril 1993. Elle est à ce jour achevée.

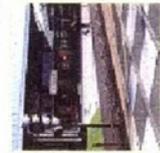
**La ZAC Centre** créée en mai 1995 est aujourd'hui réalisée à 80%.

**La ZAC d'Estienne d'Orves** lancée le 14 septembre 2000, est la seule ZAC conventionnée des quatre ZAC du centre ville. Elle est à ce jour achevée.

**La ZAC Centre 2** a été créée en mars 2000. Elle prévoit un programme mixte (environ 500 logements et 25 000 m<sup>2</sup> SHON d'activités). Elle est réalisée à ce jour à 90%.



Stade nautique



La Rampe

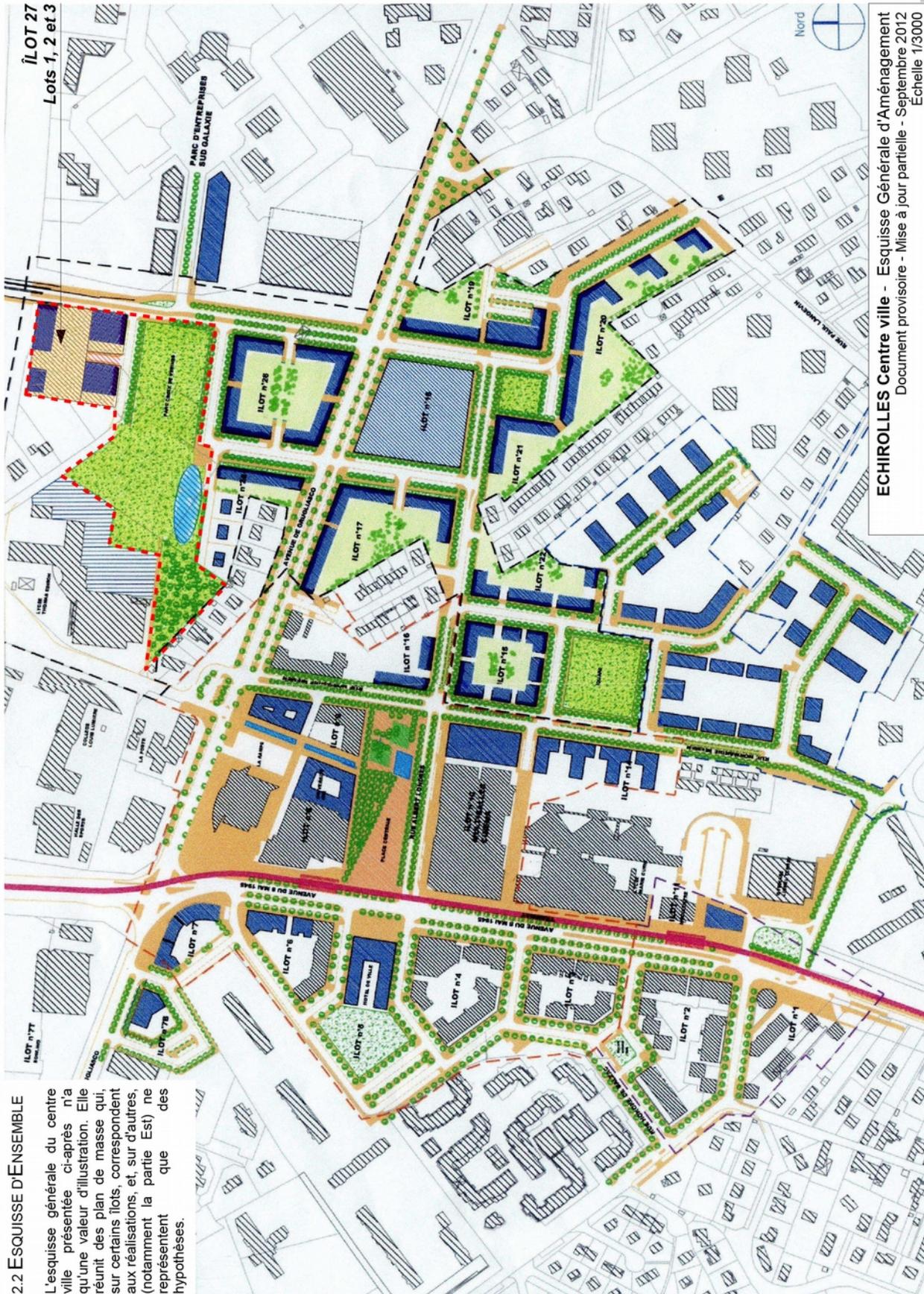


Lycée Marie Curie



Gymnase Lionel Terry

**2.2 ESQUISSE D'ENSEMBLE**  
 L'esquisse générale du centre ville présentée ci-après n'a qu'une valeur d'illustration. Elle réunit des plan de masse qui, sur certains îlots, correspondent aux réalisations, et, sur d'autres, (notamment la partie Est) ne représentent que des hypothèses.



**ECHIRROLLES Centre ville** - Esquisse Générale d'Aménagement  
 Document provisoire - Mise à jour partielle - Septembre 2012  
 Echelle 1/3000

### 3. LE DROIT DES SOLS

Les projets devront être conformes au P.L.U. de la ville d'Echirolles : les règles du secteur UAcz2, correspondant au développement du centre ville, s'appliquent à toutes les constructions de la ZAC centre 2. Les principales obligations sont rappelées ci-après :

#### ARTICLE UA 7 - IMPLANTATION DES CONSTRUCTIONS PAR RAPPORT AUX LIMITES SEPARATIVES

##### 1) Limites latérales

- Les constructions principales peuvent, sur une profondeur maximale à partir de l'alignement de 20 m en sous sol et en rez et de 15 m à partir du R+1, soit jouxter les deux limites séparatives ayant leur origine à l'alignement, soit une seule, soit aucune.
- Dans tous les cas où le bâtiment ne jouxte pas la limite parcellaire ou au-delà de la profondeur à partir de l'alignement de 20 m en sous-sol et en rez et de 15 m à partir du R+1, la distance comprise horizontalement de tout point de ce bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapprochée, doit être au moins égale à la moitié de la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à 4 m.

##### 2) Limites de fond de parcelle

La distance comprise horizontalement de tout point du bâtiment au point de la limite parcellaire qui en est le plus rapproché doit être au moins égale à la différence d'altitude entre ces deux points, sans pouvoir être inférieure à 4 m.

#### ARTICLE UA 9 - EMPRISE AU SOL DES CONSTRUCTIONS

Le C.E.S. est fixé à : 60 % maximum pour l'habitat collectif et autres constructions autorisées à l'article UA2.

87

#### ARTICLE UA 10 - HAUTEUR MAXIMALE DES CONSTRUCTIONS

Dans le secteur UA<sub>C</sub>, sans pouvoir excéder 7 niveaux (R+6) ni dépasser 22 m, une hauteur de 16,50m (R+4) sera autorisée quelles que soient les hauteurs des constructions existantes constituant l'environnement bâti sur les terrains limitrophes (les constructions annexes n'étant pas prises en compte).

#### ARTICLE UA 12 – STATIONNEMENT

##### Habitation :

- Au moins une place / 45 m<sup>2</sup> de SHON, sans être inférieur à 1 place par unité de logement.
- La moitié au moins de ces places doit être réalisée en garages couverts, de préférence intégrés sous le bâtiment ou, à défaut, intégrés au traitement paysager des espaces libres.

##### Logement locatif bénéficiant d'un prêt aidé par l'État et destinés aux personnes défavorisées

- Au moins une place par logement.

##### Logements destinés à une population ou à un usage spécifique (résidence hôtelière...) :

- Au moins une place pour 80 m<sup>2</sup> de SHON sans pouvoir être inférieur à une place pour trois logements.

##### Bureaux, activités :

- Minimum une place / 100 m<sup>2</sup> de SHON.
- Maximum une place / 50 m<sup>2</sup> de SHON.
- Toutefois, des ratios supérieurs aux maxima ci-avant pourront être autorisés, soit pour répondre aux spécificités de l'activité, soit parce que le dépassement est assuré par des stationnements couverts, sous emprise des bâtiments ou intégrés au traitement paysager des espaces libres.

##### Cycles :

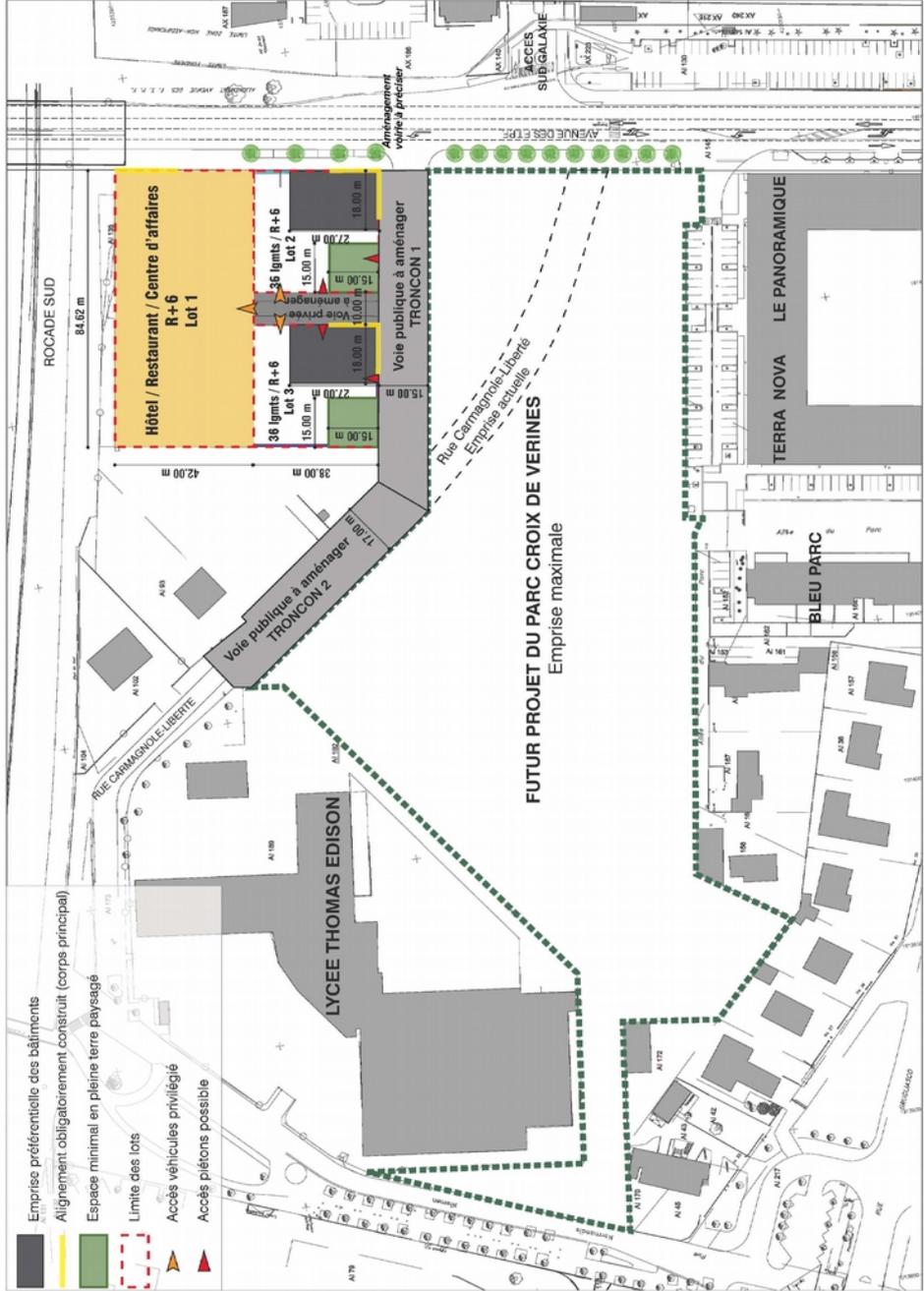
- Des obligations de stationnement cycles s'appliquent expressément aux différents types de programme.

## 4. FICHE ÎLOT 27

### CONTEXTE ET PERSPECTIVES URBAINES

Situé le long de la Rocade à l'angle avec le pont FTPF, l'îlot 27 représente le dernier tènement constructible de la ZAC Centre 2. Ce site a fait l'objet de nombreuses réflexions, notamment dans le cadre des études urbaines réalisées lors de la révision du PLU approuvée le 30 novembre 2006.

De fait, le devenir de ce morceau de territoire a été étudié dans l'étude urbaine « Secteur rocade sud, vers un centre ville 2 » réalisée par l'Agence d'Urbanisme de la région grenobloise portant sur l'extension du centre ville vers le Nord et la potentielle couverture de la rocade. Ces réflexions ont été reprises et enrichies lors des études urbaines conduites depuis trois ans pour le développement de la Polarité Sud (comportant les villes de Grenoble, Echirolles, Eybens, la Métro et le SMTIC). Ainsi, le pont FTPF a été identifié comme un passage stratégique pour optimiser les relations urbaines entre le quartier de Villeneuve au Nord et le centre ville et la clinique au Sud. L'étude d'évolution de la Rocade Sud fait apparaître la potentialité de réaliser une nouvelle voie de contre-allée notamment côté Sud de la Rocade.

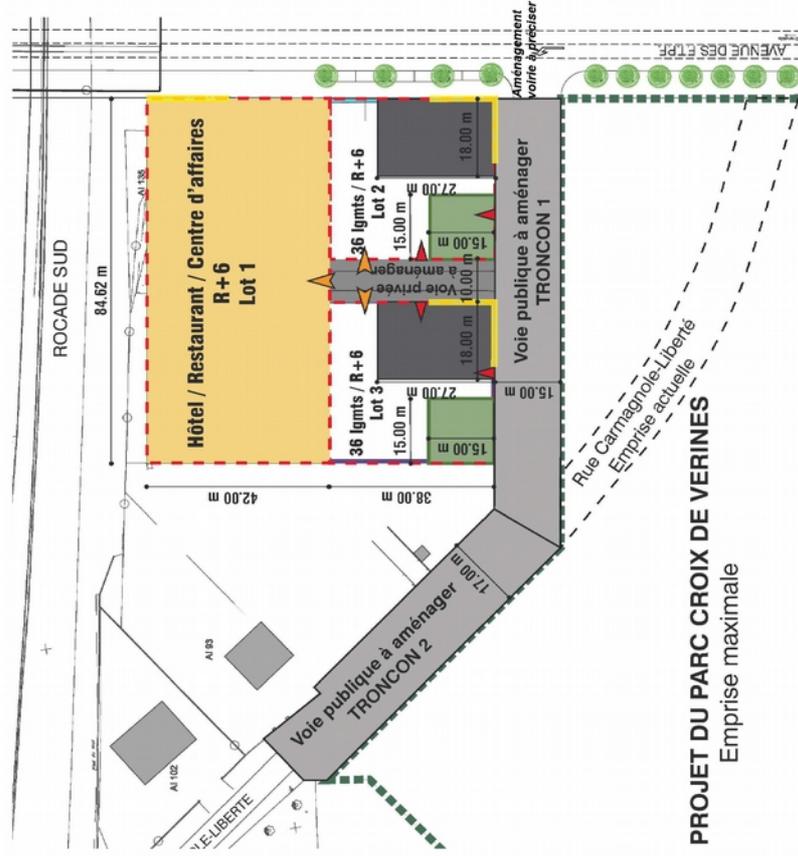


### ORIENTATIONS PARTICULIÈRES D'AMÉNAGEMENT

Il paraît important de traiter l'îlot 27 de manière emblématique tant au regard de sa visibilité depuis la Rocade marquant l'entrée du centre ville (grâce au projet d'hôtel / centre d'affaires), que par sa fonction de point de liaison urbaine entre le centre et les développements des projets urbains au Nord de la Rocade. De fait, l'alignement Est de l'îlot sur l'avenue des FTPF a vocation à structurer un axe fort de l'activité en reliant le centre ville au site Viasud, en permettant à terme une redynamisation du secteur des Granges Sud. Un rez-de-chaussée d'activités ou de services sera donc à privilégier sur le lot 2 de l'îlot 27. De la même manière, pour intimiser les logements du lot 3, un local d'activités pourrait être créé au Sud, le long de la voie publique.

Le programme de l'îlot 27 inclut la réalisation du parc Croix de Verines et des équipements sportifs intégrés dans cet espace public majeur, l'ensemble ayant une surface de plus de 2ha. Ce futur parc a le rôle de compléter le maillage d'espaces verts du territoire échirollois, reliant le parc Maurice Thorez (Villeneuve – les Granges) à la Frange Verte, en passant par les espaces verts du centre ville. Le calendrier ainsi que le programme du parc restent encore à définir d'une manière précise. Ainsi, la morphologie des deux futurs immeubles de logements collectifs (réalisés dans le cadre du programme de l'îlot 27) devra tenir compte de l'évolution potentielle de l'aménagement du parc.

**SCHEMA CONSTRUCTIBILITE - ZOOM SUR L'ÎLOT 27**



**PROJET DU PARC CROIX DE VERINES**  
Emprise maximale

Echelle 1/1000

**PROGRAMME**

**LOGEMENTS**

Lots 2 et 3 : 72 logements

**HÔTEL / RESTAURANT**

Lot 1 : Surface Plancher = 5000 m<sup>2</sup>

**BUREAUX**

Lot 1 : Surface Plancher = 500 m<sup>2</sup>

**PARC et EQUIPEMENTS SPORTIFS :**

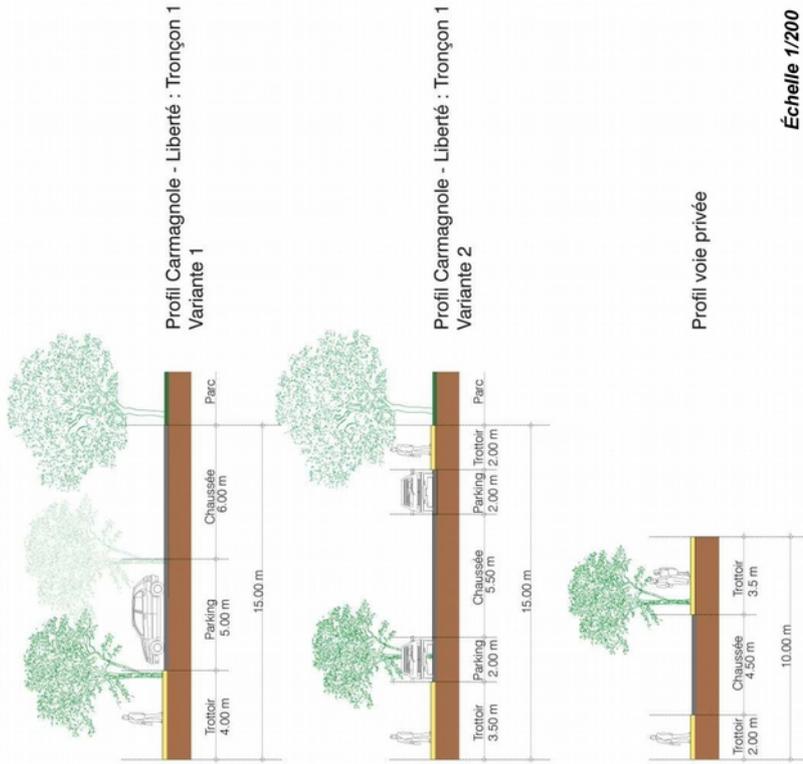
Surface = 21149 m<sup>2</sup>

Surface **VOIRIE PUBLIQUE** à aménager = env. 3440 m<sup>2</sup>

**SURFACE LOTS 1, 2, 3 et la voie privée = 6769,60m<sup>2</sup>**

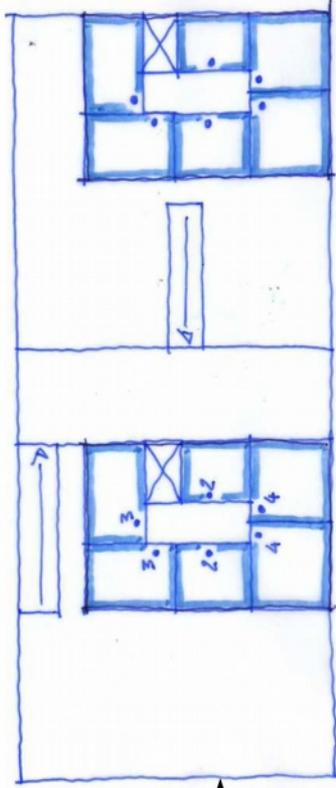
**SURFACE TOTALE ÎLOT 27 (y compris la voirie) = 33457 m<sup>2</sup>**

**PROFILS INDICATIFS DES VOIES**



Echelle 1/200 p.6

ECHIROLLES – ZAC CENTRE 2 – ILOT 27 – Définition des assiettes foncières – DDUJA / Yves Sauvage / 25 Mai 2013



PLAN étage courant : 6 logements par niveau, soit 36 logements par lot en R+6  
SP environ 36 x 70 = 2520 m<sup>2</sup>  
Obligation de stationnement: 220 / 45 = 56 places

PLAN Sous-sol (-1 et -2)

