



HAL
open science

La construction d'une métropole au travers de la concertation de ses acteurs : étude de cas le plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole
Amandine Pejoan

► **To cite this version:**

Amandine Pejoan. La construction d'une métropole au travers de la concertation de ses acteurs : étude de cas le plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole. Architecture, aménagement de l'espace. 2017. dumas-01556009

HAL Id: dumas-01556009

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01556009>

Submitted on 4 Jul 2017

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.

Amandine Pejoan

Master 2 Urbanisme et projet urbain

LA CONSTRUCTION D'UNE MÉTROPOLE AU TRAVERS DE LA CONCERTATION DE SES ACTEURS

Étude de cas : le plan local d'urbanisme intercommunal
de Grenoble-Alpes Métropole



REMERCIEMENTS

A WZ & Associés pour leur confiance, leurs blagues et leur proposition d'alternance aussi professionnalisante que rock and roll. Plus particulièrement, je tiens à remercier Magali, qui a m'a prise sous son aile et m'a toujours soutenu au cours de cette année riche en émotions. Merci aussi à Olivier, Loïc, Nils et Christoph pour leurs conseils avisés.

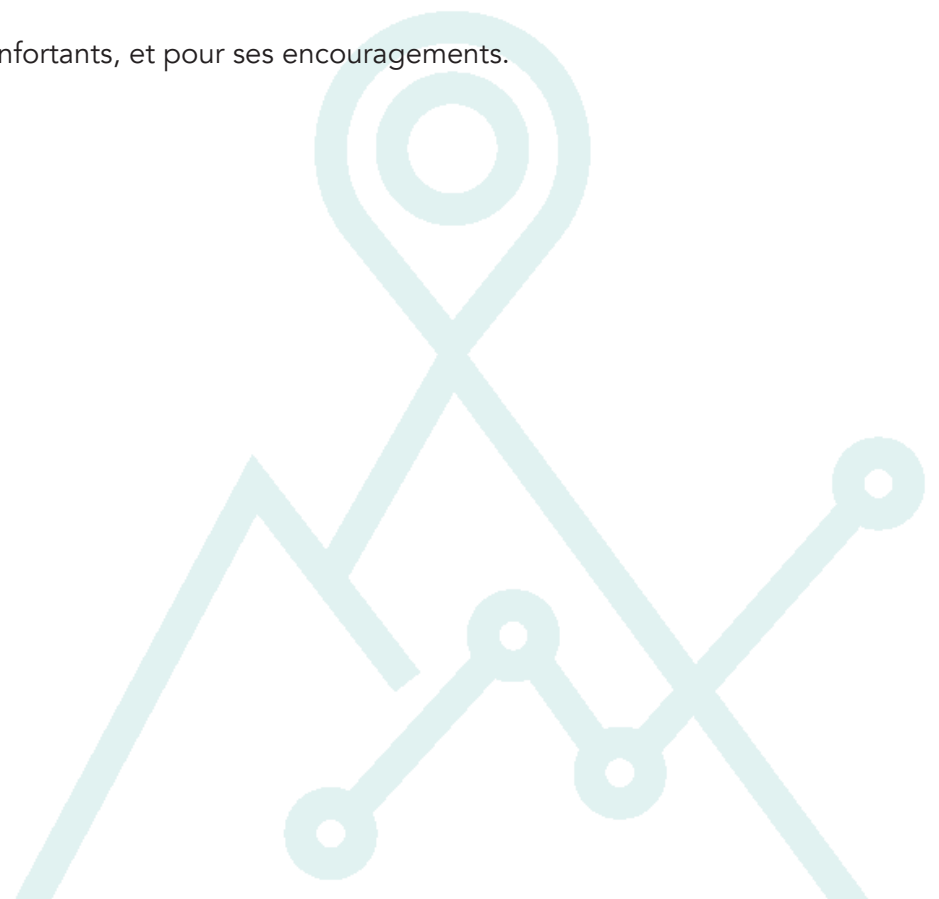
A Charles Ambrosino, pour m'avoir ouvert les portes du master urbanisme et projet urbain, qui accepte de me lire et de me faire avancer.

A Frederica Gatta pour avoir accepté d'être mon second jury.

A Matilde pour sa patience, sa relecture attentive et son aide pour la mise en page.

Aux rocket raclette de l'IUG pour ces semaines de cours inoubliables, ces fous rires interminables et pour leur soutien de tous les jours.

A Aly, pour ses petits plats réconfortants, et pour ses encouragements.



NOTICE ANALYTIQUE

Projet de fin d'études Master *Urbanisme et projet urbain*

Auteur : Amandine Pejoan

Titre du projet de fin d'études : La construction d'une métropole au travers de la concertation ses acteurs. Etude de cas : la concertation du Plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole.

Date de soutenance : 03/07/2017

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de l'Université Grenoble Alpes

Collation :
Nombre de pages : 90
Nombre d'annexes : 00
Nombre de références bibliographiques : 36

Mots clés analytiques : Planification, Concertation, Métropole, Acteurs, PLUI.

Mots clés géographiques : Grenoble, Région urbaine grenobloise, Isère.

RÉSUMÉ / ABSTRACT

La planification stratégique connaît avec l'émergence de nouvelles entités institutionnelles un regain d'intérêt. La planification opérationnelle, descendante, hiérarchisée, dont le but est l'organisation du droit des sols est peu à peu en train de céder sa place à une organisation territoriale plus globale.

La jeune Métropole grenobloise, née en 2015 avec la loi MAPTAM, doit aujourd'hui relever le défi de « faire territoire » avec ses 49 communes et l'ensemble de ses acteurs (société civile, citoyens, usagers, entreprises, etc.). La collectivité élabore son premier Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, outil au service de l'organisation de l'espace métropolitain. En suivant un idéal de planification partagée, Grenoble-Alpes Métropole a mis en place un dispositif de concertation innovant pour le PLUI. En s'appuyant sur une culture de la participation, la piste explorée dans ce mémoire est de « faire Métropole » par la concertation.

With the emergence of new institutional entities, strategic planning is experiencing a renewed interest. The operational planning, descending, hierarchical, in order to organize the zoning, is step by step leaving room for a broader territorial organization.

The young Grenoble metropolis, born in 2015 with the MAPTAM law, must now address the challenge of being a 49 communes' territory and including all its stakeholders (civil society, citizens, users, firms, etc.). The institution is developing its first Intercommunal Local Urbanism Plan (PLUI), a tool to organize the metropolitan area. Grenoble-Alpes Metropole has set up an innovative discussion system for the PLUI by following a shared planning ideal. Relying on a culture of democratic participation, this essay explores the attempt of « being a metropolis» by using citizen consultation.

SOMMAIRE

SIGLES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

01 Penser la ville et l'espace urbain à une échelle métropolitaine : une culture commune à construire

- I. Faire Métropole, ou la nécessité de repenser les stratégies de planification
- II. Le processus de métropolisation, un enjeu pour le rayonnement du territoire grenoblois
- III. Une construction métropolitaine par tous les acteurs : la planification territoriale à l'épreuve de la participation.

02

Le plan local de l'urbanisme en débat : Pierre angulaire d'une nouvelle dynamique métropolitaine

- I. La construction d'un dispositif réglementaire au service de la planification stratégique métropolitaine
- II. L'instauration d'une culture commune fondée sur l'urbanisme et le plan local de l'urbanisme intercommunal (PLUI)
- III. Le choix d'une concertation forte pour l'élaboration du PLUI : un dispositif sur mesure et innovant

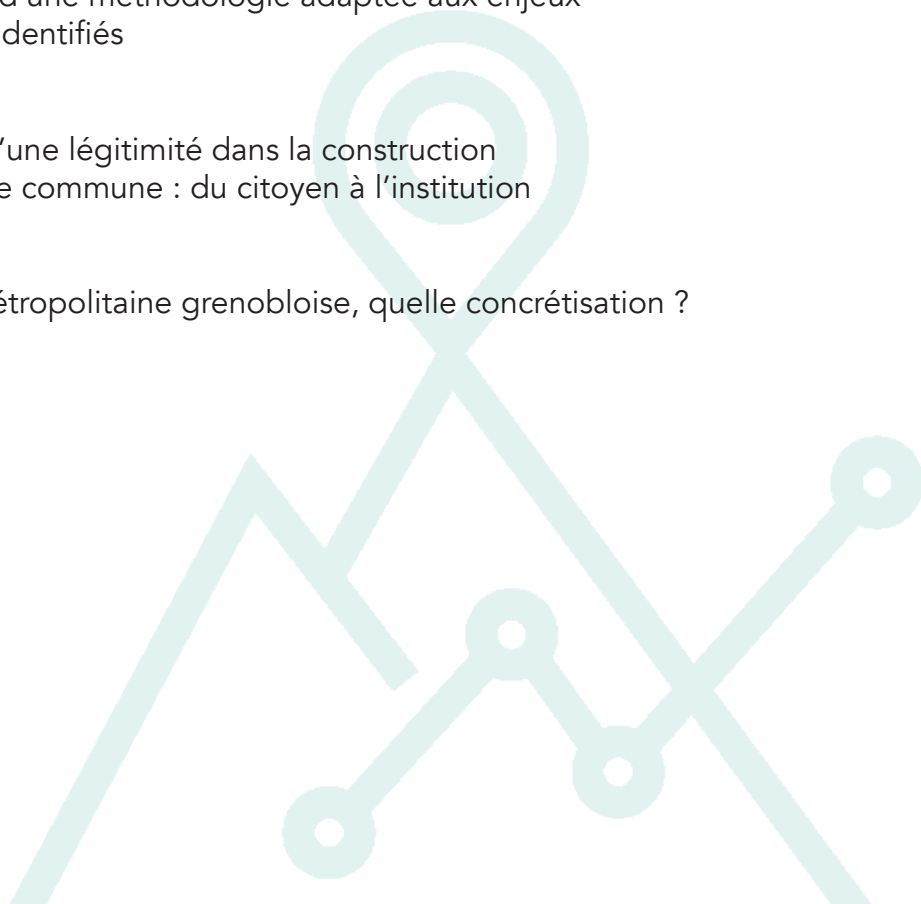
03

Faire Métropole par la concertation ? L'idéal de la planification partagée

- I. La conception d'une méthodologie adaptée aux enjeux et aux publics identifiés
- II. La recherche d'une légitimité dans la construction de cette culture commune : du citoyen à l'institution
- III. La stratégie métropolitaine grenobloise, quelle concrétisation ?

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE



SIGLES



AURG : Agence urbaine de la région grenobloise

C2D : Conseil de développement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

LAHGGLO : Les associations des habitants du grand Grenoble

MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles

NIMBY : Not in my backyard

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

PADD : Plan d'aménagement et de développement durable

PDU : Plan des déplacements urbains

PLH : Plan local de l'habitat

PLU : Plan local de l'urbanisme

PLUI: Plan local de l'urbanisme intercommunal

POS : Plan d'occupation des sols

RNU : règlement national de l'urbanisme

SCoT : Schéma de cohérence territorial

AVANT-PROPOS

Ce sujet de mémoire traite, en partie, de la posture d'urbaniste qui a été la mienne durant mon apprentissage entre septembre 2016 et juillet 2017, sur la concertation du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de la métropole de Grenoble.

En tant qu'apprentie urbaniste, j'ai eu l'occasion au sein de ma structure WZ & Associés, d'expérimenter et de pratiquer la concertation au sens large du terme et sur de nombreux projets et territoires différents, auprès de tous types de publics (initiés, profanes, professionnels, etc.).

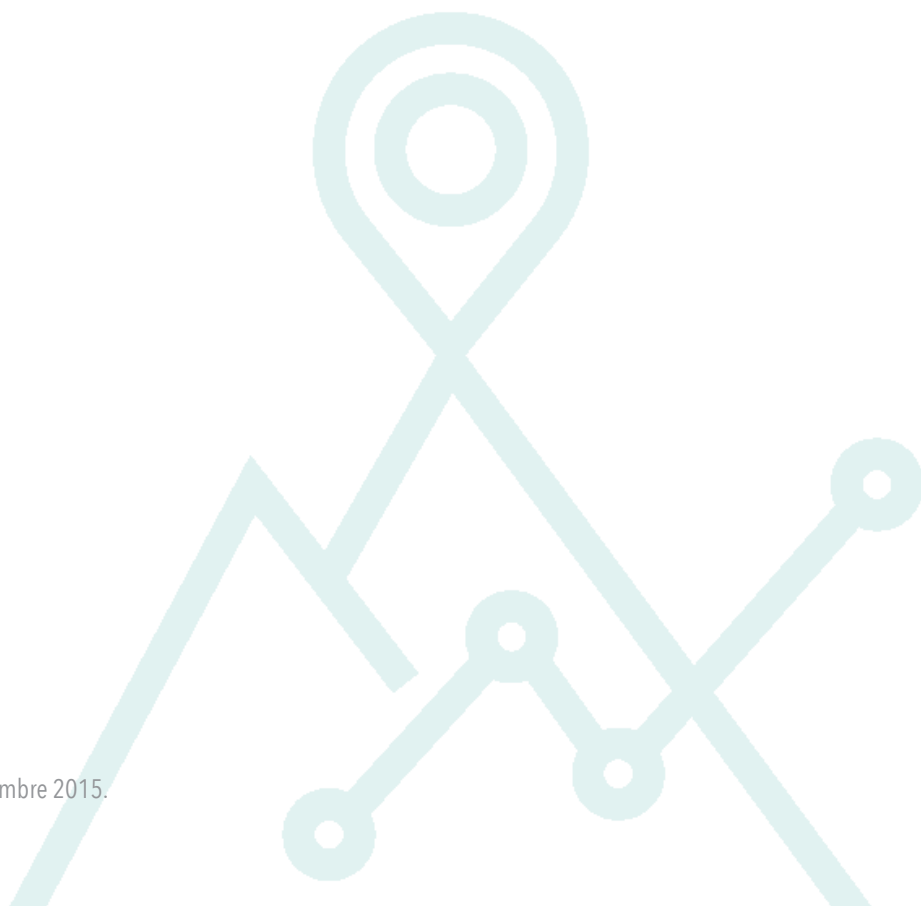
Notre mission de concertation du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal de Grenoble-Alpes-Métropole a suscité mon intérêt et constitue le point de départ du développement de ce mémoire. Ce travail de prise de recul, sur un sujet de terrain, s'inscrit également dans la continuité de précédentes expériences au sein de la ville et Grenoble et de la Métropole de Grenoble, notamment sur la rédaction du Plan d'aménagement et de développement durable (PADD).

Cette présence auprès de la direction du PLUI, de l'équipe participation citoyenne de la Métropole de Grenoble, en temps qu'assistance à maîtrise d'ouvrage n'a fait qu'alimenter ma conviction que la concertation de tous les acteurs du territoire constitue un pan indispensable de l'élaboration d'une stratégie de planification.



« Dans un contexte marqué par la fusion récente avec les communautés de communes du sud grenoblois et du Balcon Sud de Chartreuse et par le transfert en métropole au 1er janvier 2015, l'élaboration du PLUi est une chance unique de construire, en collaboration avec les communes et de manière concertée avec les habitants, un projet de territoire partagé »¹ .

1 Délibération de lancement du PLUi, 6 novembre 2015.



INTRODUCTION

Si près de 80% de la population française vit en 2015 en zone urbaine¹, contre 50% en 1936, il apparait clairement qu'il est impératif d'adapter notre organisation territoriale à ce mode de vie. Celle-ci se construit idéalement aujourd'hui avec tous ses acteurs : usagers du territoire, acteurs économiques, culturels, scientifiques, et citoyens. « Faire territoire » n'est plus juste une expression vide de sens et tente de s'incarner dans l'esprit de tout un chacun, habitant ou usager de ce dernier.

Si l'échelon communal reste celui de référence dans l'imaginaire commun, il n'en reste pas moins que ses frontières sont devenues poreuses. L'enjeu est aujourd'hui une appropriation de nouvelles échelles de réflexions, tant pour les experts de l'aménagement territorial que pour les profanes confrontés à ces nouveaux échelons. Dès lors, il s'agit d'élaborer une vision commune et partagée de ces « supers territoires ». Cette vision « supra communale » se traduit au travers de l'instauration de plus en plus poussée de l'intercommunalité, jusqu'à la création de structures ayant un rayonnement international : les métropoles.

« Désormais le territoire est partout, il est la réponse à tout, dans un singulier pluriel »². La région urbaine grenobloise n'échappe pas à cette affirmation et connaît depuis 2015 une nouvelle transformation territoriale, impliquant nécessairement de nouvelles formes de planification.

Le territoire grenoblois à l'heure de l'intercommunalité

Suite aux vagues successives de décentralisation, l'État français montre clairement sa volonté d'une structuration du territoire à l'échelle intercommunale. Dès 1964 la DATAR encourage la constitution de 8 grandes villes, dont Grenoble, en « métropoles d'équilibre », en leur donnant les moyens et les infrastructures pour qu'elles se développent sans appel à la capitale. La loi du 31 décembre 1966 crée les communautés urbaines (plus de 50 000 habitants), forme très intégrée de coopération (Grenoble n'étant pas mentionnée) ; suivie par la loi ATR en 1992 instituant les communautés de communes et communauté de ville. Depuis lors, l'échelon intercommunal n'a fait qu'être renforcé au regard notamment de la loi Chevènement (1999)

1 <http://donnees.banquemondiale.org/>

2 Vanier M., *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, p8, 2015.

et plus récemment de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités locales. Il s'agit désormais, d'une part, de couvrir le pays d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une taille suffisante, dotés de compétences dont l'élargissement justifie la suppression de nombreux syndicats intercommunaux devenus obsolètes. Il s'agit, d'autre part, de renforcer le couple communes-intercommunalités en favorisant les transferts de compétences mais également la mutualisation de services entre un EPCI et les communes qui le composent. Cette loi a donné aux préfets des prérogatives considérables pour conduire en 2013 l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité en France.

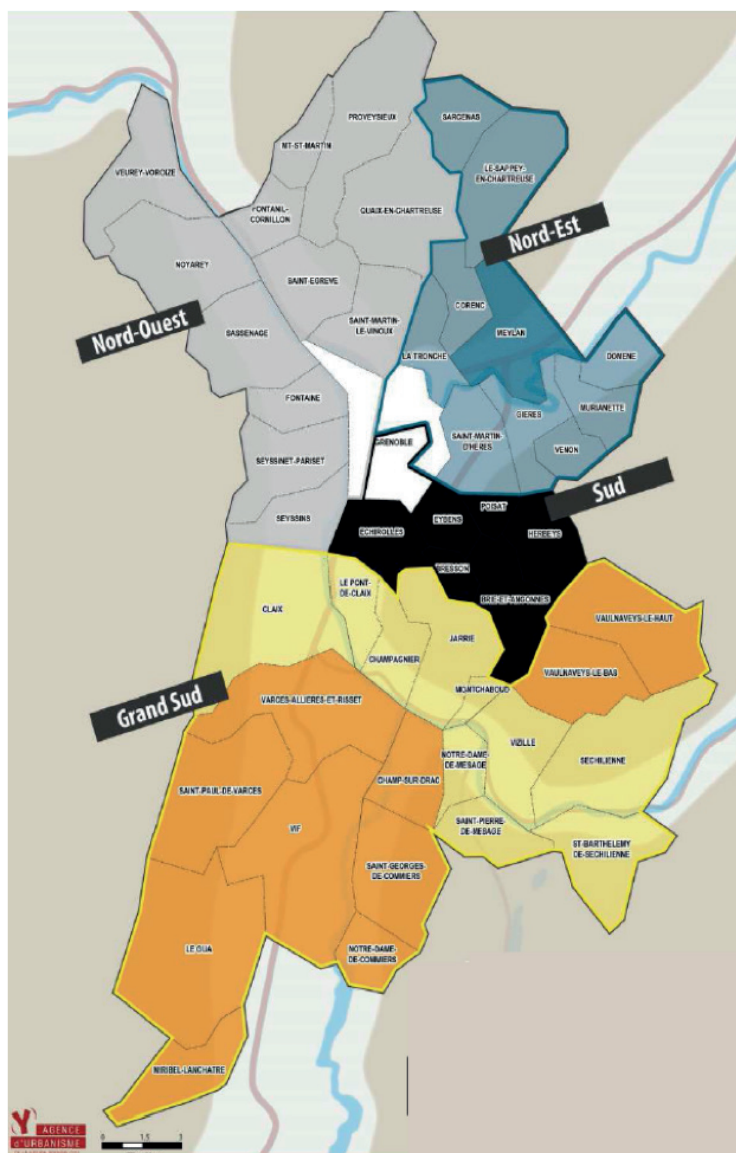
Enfin, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales en réorganisant le régime juridique des intercommunalités françaises les plus intégrées, les métropoles. La loi conditionne la création d'une métropole à l'existence d'un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'INSEE, de plus de 650 000 habitants. La création de la métropole est alors de droit, comme cela a été le cas pour Grenoble-Alpes Métropole.



D'un point de vue institutionnel, Grenoble-Alpes Métropole fait donc partie de ces onze métropoles et s'est vue transférer au 1er janvier 2015 les compétences suivantes :

COMPÉTENCES	DISPOSITIF	DÉCLINAISONS D' ACTIONS
Développement et aménagement d'espace économique, social et culturel	<ul style="list-style-type: none"> Création, aménagement et gestion des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanal, touristiques, portuaires ou aéroportuaire ; Actions de développement économique ainsi que participation au co-pilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ; 	<ul style="list-style-type: none"> Construction, aménagement entretien et fonctionnement d'équipement socio-éducatif et sportifs d'intérêt métropolitain ; Promotion du tourisme, dont la création d'Office du tourisme ; Programme de soutien et d'aide aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, soutiens aux programmes de recherches.
Aménagement de l'espace métropolitain	<ul style="list-style-type: none"> Urbanisme : SCOT et schéma de secteur ; PLU et documents d'urbanismes tenant lieu ; définition création et réalisation d'opération d'aménagement d'intérêt métropolitain (tel que mentionné à l'article L 300-1 du code de l'urbanisme) ; action de valorisation du patrimoine naturel et paysager, contribution au réserve foncière Déplacement : Organisation de la mobilité au sens du code des transports ; création aménagent et entretiens de la voirie ; signalisation ; abris de voyageur ; par et aire de stationnement, PDU. 	<ul style="list-style-type: none"> Création aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain. Participation à la gouvernance et à l'aménagement de gares situé sur el territoires métropolitain. établissement exploitation, acquisition et mis à disposition d'infrastructure et de réseaux de télécommunication au sens de l'article L 1425-1 CGCT
Politique de locale de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> Plan Local de l'Habitat (PLH) Politique du logement : aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social, actions en faveur du logement des personnes défavorisées 	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre Gens du voyages : aménagement entretien et gestion des aire d'accueil des gens du voyages.
Politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; 	<ul style="list-style-type: none"> Dispositif locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit
Gestion des services d'intérêt collectif	<ul style="list-style-type: none"> Assainissement de l'eau ; abattoir, abattoir marchés, et marchés d'intérêt national ; Service public de défense extérieur contre l'incendie ; 	<ul style="list-style-type: none"> Création extension et translation des cimetières et sites cinéraire d'intérêt métropolitain ainsi que création des crématoriums.
Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> Gestion des déchets et assimilés ; Lutte contre la pollution de l'air ; Lutte contre les nuisances sonores ; Contribution à la transition énergétique ; Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; Elaboration du Le Plan Climat Energie Territorial en cohérence avec les objectifs nationaux ; Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; 	<ul style="list-style-type: none"> Création aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbain ; Création et à entretien des infrastructures de charge pour l'usage des véhicule électrique ou hybride ; gestion des milieux aquatiques et préventions des inondations ; Autorité concessionnaire de l'état pour les plages

Anciennement Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples, puis communauté de communes et communauté d'agglomération, Grenoble-Alpes Métropole est aujourd'hui une métropole de 49 communes, découpée en 4 secteurs territoriaux.



Source : AURG.

Les périmètres de ces quatre territoires ont été définis en fonction de plusieurs préoccupations :

- Ne pas reconstituer le périmètre des intercommunalités fusionnées au 1er janvier 2014,
- Respecter le découpage communal, à l'exception de la ville de Grenoble où l'échelle des secteurs a été choisie,
- S'appuyer sur les découpages territoriaux déjà existants, au travers notamment des syndicats intercommunaux et des polarités, tout en les approfondissant en fonction des

enjeux propres à chaque territoire,

- Proposer un équilibre entre poids démographiques et nombre de communes de telle sorte qu'un territoire comportant un nombre de communes plus important que la moyenne pourra comporter une population moins importante et inversement,
- Garantir la diversité des communes composant chacun de ces territoires.

Métropole et planification

Très clairement, la gouvernance et le sentiment d'appartenance à une telle structure dépassant le simple cadre institutionnel s'avère complexe et implique nécessairement une vision de long terme pour cette jeune métropole. Dès lors, comment organiser, planifier ce nouveau territoire, avec toute la diversité (géographique, économique, sociale) qu'il comporte ?

La planification stratégique constitue sans doute une partie de la réponse. Celle-ci « ne donne pas à voir le territoire mais une mise en récit de celui-ci, elle n'est pas un moment d'élaboration d'une stratégie mais un exercice tactique d'articulation de stratégies diverses, elle « planifie » moins qu'elle tente d'orienter, de guider, d'inciter, voire de justifier les dynamiques territoriales »³.

Né dans les années 80, ce type de planification participe à la mise en cohérence des politiques publiques menées sur le territoire visé, remettant en question la planification traditionnelle selon laquelle les décisions d'aménagement du territoire se prennent au sein d'un cercle restreint de techniciens. Ce changement de référentiel urbanistique touche bon nombre de pays européens à l'image de l'Angleterre et du concept de « spacial planning »⁴. Ainsi, la volonté publique d'un aménagement d'aires plus vastes, notamment des aires métropolitaines, pousse à la recherche de méthodes non hiérarchiques de planification et pense l'espace au-delà de sa simple gestion de droits des sols. Dépossédée de règles de programmation pré-établies, le principe même de la planification stratégique est de s'adapter à son territoire. C'est avec le souhait d'un urbanisme plus fédérateur et intégrateur que les chercheurs, planners, sociologues et économistes s'expriment.

3 Demazières C., Desjardins X. « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n°2, 2016.

4 Sykes O. « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable ? », *L'Information géographique*, vol. 74, no. 4, 2010, pp. 91-115.

Multi-niveau, mais aussi multi-acteur la planification métropolitaine se veut empreinte de concertation, essayant de ne pas représenter une énième « boîte noire » de la République. Construire avec les usagers et les citoyens est un enjeu majeur pour une jeune métropole en quête de légitimité.

Concertation et participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?

La question de la participation et plus particulièrement de la participation citoyenne, souvent résumée par l'appellation « démocratie participative » est aujourd'hui très majoritairement conceptualisée par le prisme de sa consœur : la démocratie représentative. Il existe en effet, au-delà des querelles de doctrine, un consensus quasi univoque sur l'idée que la démocratie participative constitue un remède inespéré à la crise de nos modèles démocratiques (et à bien des égards, technocratiques) traditionnels.

Nos démocraties occidentales contemporaines sont confrontées à un curieux paradoxe : d'un côté, ce type de régime n'a jamais été aussi répandu et les événements récents attestent de son attractivité (printemps arabes, etc.) ; de l'autre, il paraît établi que nos gouvernements représentatifs sont confrontés à une crise de légitimité⁵. Cette crise de la représentativité n'est pas nouvelle, elle est presque aussi ancienne que le système représentatif lui-même, au point que l'on peut parler de crise permanente⁶. En réponse à cette crise, de nouvelles formes de démocratie se mettent en place. Une démocratie plus accessible, aux procédures de décision plus ouvertes en direction de ces citoyens qui n'ont plus confiance : la démocratie participative. On assisterait ainsi aujourd'hui à une renaissance du dialogue entre élus et électeurs, entre l'institutionnel et les citoyens, et à la floraison de nouveaux espaces d'échange et de dialogue. L'occasion est donc donnée, via une forme de démocratie participative, aux citoyens, usagers du territoire, d'apporter leur pierre à l'édifice métropolitain, ouvrant même la possibilité de dépasser les travers inhérents de la démocratie représentative.

Il n'est pas question de nier que les dispositifs et démarches de participation puissent effectivement apporter une forme de réponse, notamment par la création d'une culture commune entre élus, techniciens et citoyens. Il n'en reste pas moins que l'objectif premier de la démocratie participative ne doit pas être de combler les failles de la démocratie représentative. La participation citoyenne s'inscrit avant tout dans la lente reconnaissance par

5 Sintomer Y. (dir), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La découverte, 2011, p14.

6 Robbe F. (dir), *La démocratie participative*, L'Harmattan, 2007, p18.

nos systèmes institutionnels, d'une compétence du corps social et de la capacité de tous les citoyens à apporter une réelle plus-value dans le processus d'élaboration de la décision publique. La clef de cette compétence se trouve dans l'expertise, propre à chaque habitant, découlant de ses savoirs personnels et de la pratique de son territoire.

La concertation pour souder les liens métropolitains et le PLUi pour en planifier l'espace.

Au 1er janvier 2015, la métropole est donc devenue compétente en matière de documents d'urbanisme. Dès lors, par la délibération du 3 avril 2015, le Conseil métropolitain a approuvé le principe d'engagement d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. Le PLUi comporte les éléments suivant : Un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), des annexes.

Les plans d'occupation des sols et les PLU communaux continueront à s'appliquer jusqu'à l'approbation du PLUi, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2019 pour les POS. Grenoble-Alpes métropole franchit donc la double étape d'une prise de compétence PLU jusqu'ici détenue par les communes et de l'élaboration d'un PLUi.

Le projet de métropole est donc tantôt vécu comme un mariage forcé, tantôt comme une chance pour le rayonnement du territoire grenoblois. Il n'en reste pas moins que les 49 communes doivent depuis le 1er janvier 2015 œuvrer dans le même sens afin de s'approprier et de définir les grandes orientations de cette métropole, le nerf de la guerre étant l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Les acteurs de la technopole sont-ils les seuls à pouvoir poser le cadre de la construction de la métropole ? La notion même de métropole ne relève pas uniquement du champ technique, scientifique, mais aussi du registre du sensible.

Dès lors, dans quelle mesure une véritable vision métropolitaine peut-elle se construire au travers d'une planification territoriale concertée ?

Passant de 27 à 49 communes, l'agglomération grenobloise a dans le même temps changé d'échelle de réflexion. Il s'agit aujourd'hui de **repenser l'espace urbain pour construire une culture métropolitaine commune**. Le plan local d'urbanisme intercommunal est à la fois le symbole et la concrétisation de l'appropriation de cette nouvelle dynamique territoriale. **Son élaboration se veut partagée et concertée par tous**. La concertation au sens large du terme est une porte d'entrée pour « faire métropole » et rapprocher tout un chacun de ce nouvel échelon institutionnel. **La planification stratégique concertée restant malgré tout un idéal inatteignable sans vision pour la guider**.

01

Penser la ville et l'espace urbain
à une échelle métropolitaine :
une culture commune à construire

I. FAIRE MÉTROPOLE, OU LA NÉCESSITÉ DE REPENSER LES STRATÉGIES DE PLANIFICATION

Le changement d'échelle dans l'application des politiques publiques, notamment des politiques d'urbanisme, implique de questionner la manière de planifier l'espace urbain. Cette dynamique est globale en Europe, chacun s'inspirant de son voisin en matière de planning. Le processus d'élaboration de la planification stratégique est plus important que le plan en lui-même.

1.1. UNE RÉSURGENCE DE NOUVELLES FORMES DE PLANIFICATION AVEC L'ESSOR DES TERRITOIRES MÉTROPOLITAINS

Les théoriciens du planning Louis Albrechts, Patsy Healy et Klaus R. Kunzmann dans les années 2000 ont analysé les causes du changement d'échelle dans la planification. Ainsi, ils abordent notamment la façon dont l'Union Européenne appuie sa politique de fonds structurels sur la compétitivité des régions urbaines. D'autre part, la diminution des aides publiques nationales force les territoires à aller chercher d'autres ressources locales et de manière plus large, afin de mettre en commun leurs forces et de mutualiser les coûts d'aménagement du territoire. Enfin, l'approche globale environnementale nécessite des approches spatialisées plus larges⁷. Les problématiques institutionnelles sont aujourd'hui globales et doivent être traitées comme telles. Les liens sont en effet directs entre le renouveau de la planification territoriale et la volonté de construire une métropole durable.

La planification stratégique : définitions et concept.

Selon L. Albrechts et J. Van Den Broeck la planification stratégique et ses actions doivent être organisées autour de 4 axes : la construction d'une vision, le lancement d'actions immédiates, l'implication des *stakeholders*⁸, et l'obtention du soutien de l'opinion publique. Il s'agit d'un « processus socio-spatial dirigé par le secteur public, à travers lequel sont élaborés une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme, organiser un lieu et ce qu'il

⁷ Novarina G., Seigneuret N. (dir), *De la technopole à la métropole*, POPSU, Le Moniteur, 2015.

⁸ Ensemble des acteurs dans une organisation.

doit devenir. »⁹

Charles Lindblom invite à utiliser l'intelligence de la société et centre sa réflexion sur la construction de la planification par une multiplicité d'acteurs. En effet, « la planification stratégique implique la participation des planners (ou des collectivités publiques pour lesquelles ils travaillent) au processus d'interaction et doit se démarquer de toute volonté de se soustraire à un tel processus. »¹⁰

Patsy Healey, quant à elle, identifie la planification stratégique comme une aide pour l'institution publique à innover dans ses pratiques dans la perspective d'une modification de sa culture de gouvernance. En effet, la planification stratégique permettrait de résoudre des situations humaines conflictuelles et de construire un consensus. C'est « un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes : de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures, de principes de régulation de l'usage des sols. »¹¹

La planification stratégique est presque la déclinaison d'une identité de territoire.

1.2. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE OU L'IMPORTANCE D'UN PROCESSUS CONTINU

L'important dans la planification stratégique n'est pas de définir un plan, mais plutôt de donner un cadre précis à l'élaboration de ce dernier. Le processus même d'élaboration d'une stratégie territoriale paraît plus important que le plan en lui-même.

Le principe même de la planification stratégique est que le plan est adaptable et capable d'intégrer de nouveaux enjeux ou outils de déploiement. En effet, celui-ci doit être en capacité de se renouveler autour de l'agrégation de nouveaux acteurs notamment, la co-construction et la mise en dialogue de ces derniers étant primordiale.

Par ailleurs, la planification stratégique se heurte souvent aux logiques électorales et de

9 Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p71.

10 Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p.73.

11 Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p. 75.

mise à l'agenda politique. Voilà pourquoi il est important de pouvoir concrétiser à court et moyen terme certaines décisions opérationnelles. La mise en œuvre du plan stratégique devient essentielle dans cette perspective. Il s'agit donc d'articuler les temps longs et courts de la planification, afin d'installer une continuité. « La démarche de planification s'inscrit principalement dans le moyen terme ou le long terme prévisible. »¹² Dans cette optique, la stratégie d'aménagement territorial peut se décliner en trois points fondamentaux¹³.

En premier lieu, la dimension spatiale est focalisée sur le lieu des décisions : la région urbaine est, dans les écrits universitaires, souvent l'échelle privilégiée. Territoire d'action malléable et adaptable aux contextes, la région urbaine permet de traiter les enjeux économiques, fonciers, de transports et d'emplois à un niveau pertinent. Cette pertinence étant vraiment moins évidente du côté des élus locaux, encore souvent attachés à une vision plus restreinte de leur commune et des communes voisines de proximité.

Deuxièmement, la dimension stratégique est focalisée sur le « quoi » des décisions : le choix d'avoir une vision d'ensemble implique une certaine sélectivité dans les enjeux à traiter. Quels sont les enjeux primordiaux pour le territoire grenoblois ?

Enfin, la dimension de planification est focalisée sur le « comment » : il s'agit de définir les impacts potentiels sur le territoire futur, la planification impliquant d'établir un projet pérenne, concrétisable à moyen terme, mais développé pleinement sur un temps long.

La planification stratégique touche aujourd'hui tous les champs d'action des politiques publiques, permettant de les coordonner à de multiples échelles. Celle-ci implique un processus global et ici réside toute la difficulté de la mettre en place : il s'agit d'élaborer chacun des plans organisant le territoire (urbanisme, climat, tourisme, économie, etc.) de les coordonner entre eux, mais aussi d'assurer une certaine continuité et connexion avec les territoires voisins.

12 Op. Franck Scherrer In Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p. 51.

13 Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011.

II. LE PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION, UN ENJEU POUR LE RAYONNEMENT DU TERRITOIRE GRENOBLOIS.

Si la métropole grenobloise s'inspire des expériences des autres métropoles, françaises et étrangères, l'environnement dans lequel elle s'inscrit reste toutefois singulier. La métropole doit pouvoir profiter aux 49 communes la composant, ces dernières devant faire des consensus pour imaginer une planification commune.

2.1. UN TERRITOIRE D'ÉTUDE COMPLEXE ET SINGULIER.

Un environnement géographique propre.

La géographie est la caractéristique première de la métropole grenobloise. En effet, celle-ci se démarque par sa topographie singulière à la fois constitutive d'un marqueur fort pour le territoire mais aussi source de complexités pour la construction d'une métropole de 49 communes. En effet, Grenoble-Alpes métropole doit pouvoir composer avec des territoires de plaine, de coteaux, mais aussi de montagne. Depuis son cœur dense et urbain (Grenoble) jusqu'aux communes les plus éloignées et rurales (le Sappey-en-Chartreuse, Saint-Pierre-de-Mésage) la métropole en construction ne doit laisser en marge aucun territoire. La topographie oriente clairement la localisation et les fonctions urbaines aujourd'hui métropolitaines. Ainsi, trois types d'espaces géographiques constitutifs de l'aire urbaine grenobloise dans laquelle s'inscrit la métropole peuvent être délimités¹⁴.

Premièrement, les vallées de l'Isère et du Drac, ainsi que les pentes des coteaux. Ces zones sont marquées par une forte occupation humaine et accueillent non seulement une grande part de l'urbanisation (75% de la population de la métropole) mais aussi des activités économiques (84% des emplois), les infrastructures majeures de transport et des activités agricoles¹⁵.

Deuxièmement, les collines et plateaux connaissent un développement nettement plus rural, avec une préservation notable des terres agricoles et naturelles. Marquées par le développement de l'habitat individuel, ces zones sont aujourd'hui stratégiques en terme de planification, notamment sur le plateau de Champagnier au sud de Grenoble.

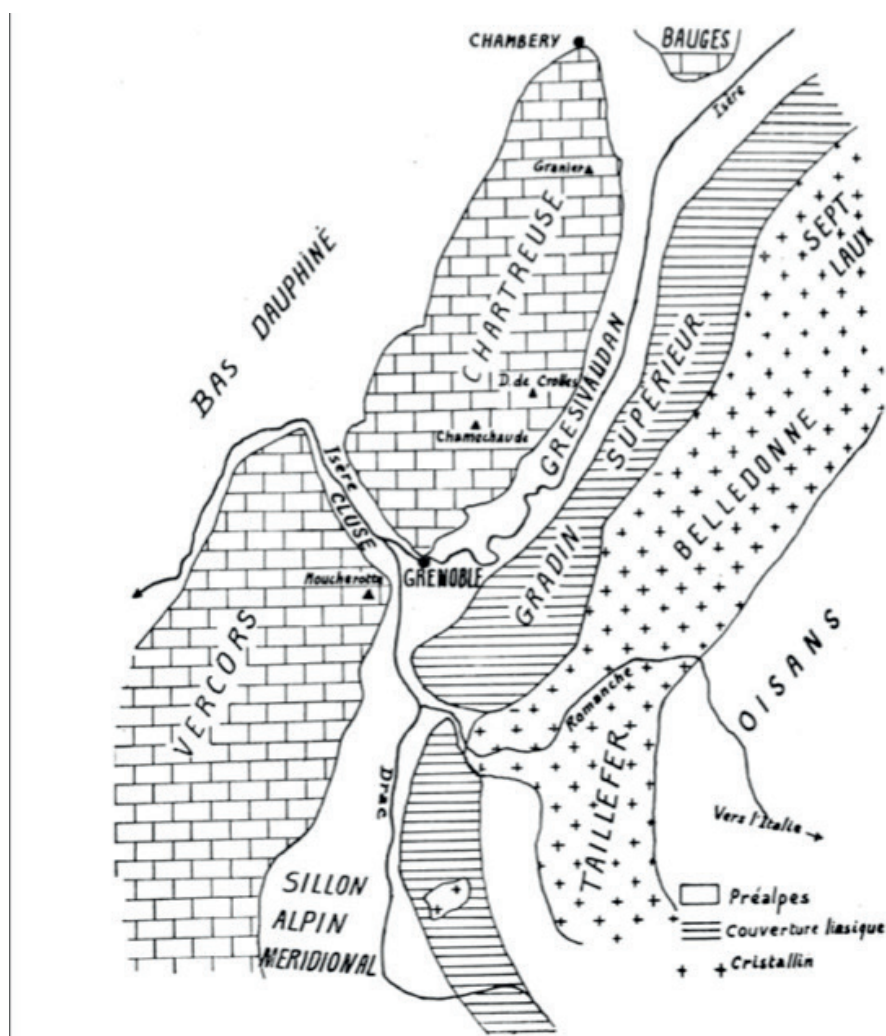
Enfin, les montagnes bordant la métropole (Vercors, Chartreuse, Belledonne, Oisans) sont

14 « La métropole grenobloise: vers une coopération ville / montagne ? » In *Rurbance*, <http://grenoble.rurbance.eu/>

15 *Ibid*

des espaces naturels proches constitutifs du rayonnement du territoire (tourisme, loisir de proximité, valorisation du paysage). Grenoble, « capitale des Alpes » et aujourd'hui de son agglomération, a dû apprendre à se construire avec ces massifs montagneux.

Le territoire de l'agglomération est donc fortement limité par sa géographie. Cette dernière impose des contraintes fortes notamment à propos de la réserve foncière du territoire, mais aussi en termes d'environnement et de qualité de vie des habitants, obligeant les acteurs de la métropole à imaginer stratégiquement un futur résilient.



Source : « Grenoble et son cadre », *Revue de géographie alpine*, 1958, Volume 46, p7.

Un profil technopolitain

La deuxième caractéristique majeure du territoire métropolitain est la spécialisation de son économie. En effet, le profil métropolitain grenoblois est singulier avec une économie essentiellement axée sur les fonctions de conception-recherche. On peut qualifier la métropolisation grenobloise de « scientifique ». Pour Alain Faure, la métropole est au cœur d'une « alchimie sciences et recherche »¹⁶, d'une « alchimie sport et montagne »¹⁷ et d'une « alchimie université et culture »¹⁸.

Malgré son enclavement naturel, Grenoble et sa région urbaine connaissent jusqu'au début du XXème siècle une croissance démographique et économique fulgurante, conséquence de l'industrialisation et de la multiplication des liens tissés entre l'industrie et la recherche. Des grappes d'entreprises forment des clusters (Porter, 1998) spécialisés en nanotechnologies, logiciels, fabrication de puces, etc. En 2005 la DATAR reconnaît un « pôle de compétitivité d'envergure mondiale » autour des nanotechnologies. Ce « modèle grenoblois »¹⁹ prend racine avec les liens puissants nés entre l'innovation, l'implantation d'entreprises de pointes et la constitution d'un pôle de recherche via la création du domaine universitaire en 1963. Le modèle technopolitain²⁰ grenoblois se développe et s'étend notamment sur la Presqu'île et à Meylan avec Innovallée et l'implantation de firmes internationales. Cette économie de la connaissance portée par des entreprises de renom (Hewlett-Packard, Merlin Gerin, STMicroelectronics, etc.) ou par des startups, confirme la singularité de ce territoire, véritable « laboratoire scientifique »²¹. Classée en 2013 en cinquième position des villes les plus innovantes par le journal Forbes, Grenoble est à l'échelle mondiale un centre majeur d'économie de la connaissance.

Si cette singularité grenobloise est un atout, il n'en reste pas moins que la présence d'activités fondées sur la connaissance, la recherche, l'innovation et la créativité ne suffit pas à faire

16 Faure A. « Grenoble métropole expérimentale ? ». In. Daniel Bloch. *Réinventer la ville. Regards croisés sur Grenoble*, Presses Universitaires de Grenoble, pp.151-160, 2013.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 Ambrosino C., Linossier R., Talandier M., « Grenoble : la technopole qui se rêvait métropole », *Géographie, économie, société*, 2016, Vol. 18, pp. 409-427

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

d'un agglomérat de communes une métropole. Aussi, plane le risque d'un divorce entre un système technopolitain alimenté par des cerveaux recrutés à l'international et une société urbaine. De plus, cette singularité scientifique est vraie pour Grenoble, mais ne constitue pas nécessairement une réalité pour les 49 communes. Il faut que la métropole soit en mesure de penser et de mettre en œuvre des modalités de gouvernance lui permettant de se positionner comme un acteur collectif.

Aujourd'hui l'agglomération grenobloise est largement reconnue en tant que technopole à la pointe de la recherche, de la technologie et ayant des filières très spécialisées. Or, il s'agit à présent de passer de la technopole à une véritable métropole²². Cela implique notamment la mise en place d'une économie métropolitaine fondée sur un meilleur équilibre entre activités technopolitaines et reste de l'économie. Passant au 1er janvier 2015 de 27 à 49 communes, le territoire a besoin de se restructurer à tous points de vue. Cette restructuration de l'agglomération passe notamment et en priorité par la mise en place d'une véritable planification stratégique, impliquant de nouvelles manières de faire, de penser l'espace urbain.

2.2. UNE NOUVELLE FORME DE PLANIFICATION À 49 COMMUNES

« La complexité actuelle du monde signe la fin des plans d'urbanisme »²³.

Une nécessaire planification stratégique au service des grands enjeux territoriaux

Penser et planifier la vie à l'échelle de l'espace urbain métropolitain est un fait nouveau pour l'agglomération grenobloise. Il s'agit aujourd'hui d'agréger ces singularités constitutives du modèle grenoblois au sein d'une véritable planification territoriale. Cette dernière étant le fruit de l'émergence d'une réelle vision métropolitaine et jouant le rôle d'ensemblier territorial. Penser la métropole au travers de la planification stratégique semble être incontournable. En France, la planification territoriale stratégique est encore un objet complexe, difficilement appréhendable et critiqué pour son manque de concrétisation dans ses préconisations. La

22 Novarina G., Seigneuret N. (dir), *De la technopole à la métropole*, POPSU, Le Moniteur, 2015.

23 Antoine Grumbach, architecte et grand prix de l'urbanisme.

planification en tant que telle a connu de nombreux changements dans ses objets et dans ses modalités. « L'urbanisme d'État a cédé le pas à un urbanisme décentralisé et l'ère de la croissance urbaine, durant les trente glorieuses, à celle d'une consommation de l'espace maîtrisée »²⁴. De nouvelles thématiques, telles que le développement durable, les *smart cities*, ou encore la mobilité à toutes les échelles, sont prises en compte et contribuent à l'élargissement de l'objet de la planification. Dès lors, il ne s'agit plus de planifier par zone mais d'adopter une vision partagée et un projet global pour le territoire. En effet, la métropole doit être capable de dépasser le modèle de planification traditionnel, chargé de réguler l'usage des sols par la production d'un urbanisme réglementaire, de la planification stratégique plus en lien avec une dynamique d'aménagement du territoire dans sa globalité.

« On peut qualifier la planification de « stratégique » dans la mesure où elle est capable de prendre en compte un contexte économique et urbain en transformation et des changements inattendus, issus de demandes sociales nouvelles. Mais en modifiant le processus de planification et ses livrables, parvient-on pour autant à accompagner les évolutions de la société ? L'intégration de l'incertitude ne pose-t-elle pas la question de la pertinence des données sur lesquelles on s'appuie ? Quelle est l'incidence réelle d'une planification « flexible » sur le système d'action en matière de production de logements ou de transports ? »²⁵

La planification stratégique est un objet tant convoité que critiqué et accompagne aujourd'hui les transitions institutionnelles des grandes villes vers leur métropolisation. En effet, comme c'est le cas pour la métropole de Grenoble, la planification stratégique permet l'agrégation de territoires se distinguant par leur démographie (Grenoble et les communes à la périphérie de la métropole), leur économie (tournée vers l'innovation et la recherche à Grenoble et très agricole pour certaines communes, à l'image d'Herbey) et leur environnement géographique.

Source de convoitises, la planification stratégique fait aussi l'objet de critiques. En effet, jugée trop rigide, trop complexe et en proie aux lourdeurs administratives et politiques que peut connaître le système français, cette manière de concevoir l'espace métropolitain apparaît

24 Planification territoriale : quel équilibre entre stratégie, normes et actions?, Synthèse du petit déjeuner des décideurs-chercheurs, Institut d'aménagement et d'urbanisme, 13 octobre 2016.

25 Demazières C., Desjardins X. « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n°2, 2016.

aussi comme un outil trop technique et peu opérationnel. Or, ici réside toute la difficulté pour les nouveaux documents d'urbanisme métropolitain de transformer cette vision stratégique en un véritable plan d'action réglementaire et concret. Tel est le rôle notamment du futur plan local de l'urbanisme intercommunal (PLUI), mais aussi du plan local de l'habitat (PLH), du schéma directeur multi-énergies, du schéma métropolitain de développement touristique, etc. L'enjeu pour la métropole de Grenoble réside dans la mise en place de documents exigeants mais en vue d'un aménagement soutenable pour toutes les communes.

« Au-delà de la « figure imposée », la planification est un formidable levier de réflexion et d'action qui démarre avec la démarche d'élaboration et qui perdure bien au-delà de la production du document. »²⁶

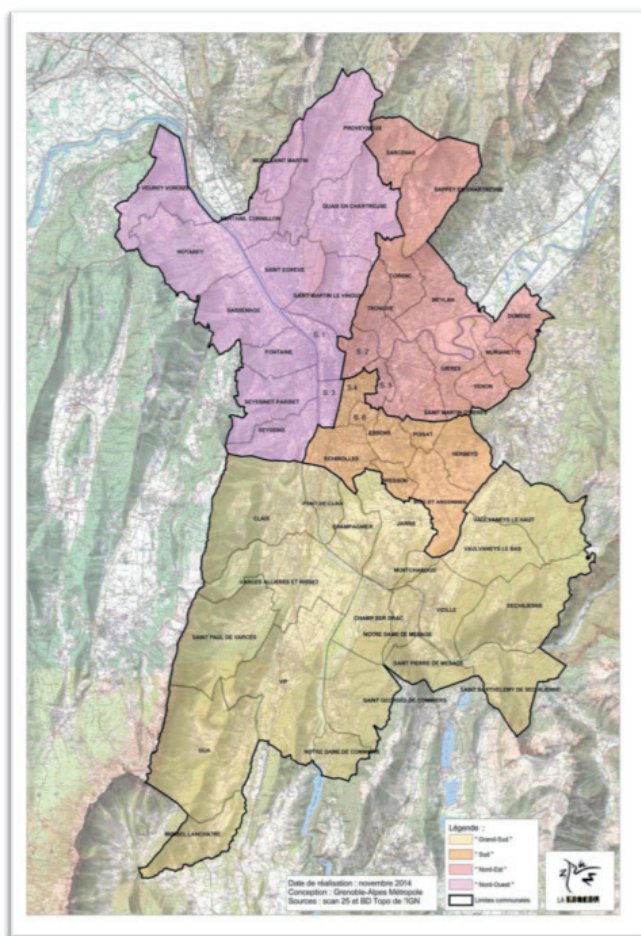
Il n'en reste pas moins que nombre de conflits, notamment politiques, sont irréductibles : non par manque de possibilité de confrontation, mais « parce qu'il est objectivement difficile de concilier des intérêts profondément divergents, les interactions se jouant dans le cadre de nombreuses arènes, avec une participation inconstante des acteurs. Le processus de planification tente alors, avec difficulté, de mettre en relation ces scènes de négociations, pour définir des perspectives d'actions »²⁷ à faire accepter au plus grand nombre possible d'acteurs.

La métropole grenobloise et la planification

Au-delà de la dénomination institutionnelle de métropole, celle-ci se réinvente depuis le 1er janvier 2015 et tente de recomposer son territoire de manière cohérente afin de mettre en place une planification stratégique efficiente. Ainsi, la métropole de Grenoble s'est territorialisée.

26 Planification territoriale : quel équilibre entre stratégie, normes et actions ?, Synthèse du petit déjeuner des décideurs-chercheurs, Institut d'aménagement et d'urbanisme, 13 octobre 2016.

27 Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p.41.



Source : Grenoble-Alpes Métropole

La transformation de la communauté d'agglomération grenobloise en métropole a suscité de nombreuses inquiétudes. La mutualisation des services communaux et métropolitains et le transfert de compétences ont fait craindre un éloignement de la prise de décision et une dilution du principe de représentation. En réponse à ses inquiétudes et afin de garantir une proximité dans ses politiques publiques, la métropole grenobloise, comme l'essentiel de ces consœurs a donc choisie de se subdiviser en un nouvel échelon et de découper son périmètre en quatre territoires. La délibération-cadre du 3 juillet 2015 institue quatre territoires politiques : Nord-Est, Nord-Ouest, Sud et Grand Sud ; Grenoble se retrouvant volontairement découpé en quatre secteurs (les services de la métropole s'organisant en fonction de ces quatre territoires).

La métropole grenobloise traduit bien ici les tensions sous-jacentes au processus de décentralisation français entre mouvement de concentration et de mutualisation et une dynamique de re-déconcentration.

Néanmoins, ce découpage territorial, servant de ligne directrice à l'élaboration du PLUI, notamment en matière de concertation, s'avère être plus fin que prévu initialement. En effet, les services de la métropole se sont aperçus que la réalité du territoire imposait davantage six territoires, à savoir : Nord-Ouest, Nord-Est, la plaine de Reymure, Sud, le plateau de Champagnier, et le Grand Sud (Grenoble, centre de la métropole, restant un cas particulier, mais étant traité au sein des territoires Nord-Ouest, Nord-Est et Sud).

« Le problème de la planification, c'est son interaction avec la réalité du terrain. Pour que la planification vive, il faut donner à voir sa réalisation. Il est aussi utile qu'elle donne lieu à une mise en œuvre à court et moyen termes, et ceci n'est pas incompatible avec le temps long de la planification. »²⁸

28 Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p56.

III. UNE CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE PAR TOUS LES ACTEURS : LA PLANIFICATION TERRITORIALE À L'ÉPREUVE DE LA PARTICIPATION.

La constitution d'un service dédié à la participation est le signe d'une prise en compte d'un changement d'échelle dans la concertation. Cette nouvelle politique de participation implique parallèlement un renouvellement de ses acteurs.

3.1. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE PARTICIPATION, APPROPRIÉE AU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN.

Le modèle grenoblois construit sur une démocratie locale forte.

Historiquement, le territoire grenoblois est un « laboratoire de la démocratie locale »²⁹. Grenoble est en effet le premier à mettre en place un groupe d'action municipale (GAM). À la veille des élections municipales, ce groupe informel animé par Hubert Dubedout, travaille sur des problématiques de services publics locales (culture, eau, équipements, etc). L'objectif était avant tout de proposer de « solides options sur des problèmes concrets »³⁰ en évitant de plaquer une idéologie socialiste sur le réel. Le groupe d'action municipale développe une participation citoyenne et tisse des liens étroits avec les unions de quartier. Bien que de courte durée, le rôle du GAM est source d'inspiration en termes de démocratie locale, signe d'une nouvelle forme de gestion locale. Aujourd'hui l'héritage d'Hubert Dubedout et de sa municipalité est encore très présent, en témoigne la vivacité du tissu associatif grenoblois qui structure la société civile et se veut porte-parole de la vox populi. Plus récemment, lors de la dernière élection municipale, Éric Piolle s'est présenté sous la bannière du Rassemblement citoyen de la gauche et d'Europe Écologie - les Verts. Cette nouvelle municipalité œuvre néanmoins dans un contexte économique et social nouveau : la restructuration territoriale au travers de la métropole, la réaffirmation de l'attractivité, la diversification des activités, etc.

Grenoble-Alpes Métropole s'inscrit donc dans une tradition participative, qui caractérise également son territoire. Le passage en métropole au 1er janvier 2015 et la prise de nouvelles compétences constitue cependant un important changement pour la collectivité, qui implique de réinterroger l'ensemble de ses démarches et dispositifs de participation, notamment au

29 Ambrosino C., Novarina G. « L'indépassable 'laboratoire grenoblois' », *Métropolitiques*, Mars 2015.

30 Bernard P., Blancherie J-M., Lecomte P., « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, 1972, Vol. 22, pp. 296-318.

regard de sa stratégie de planification.

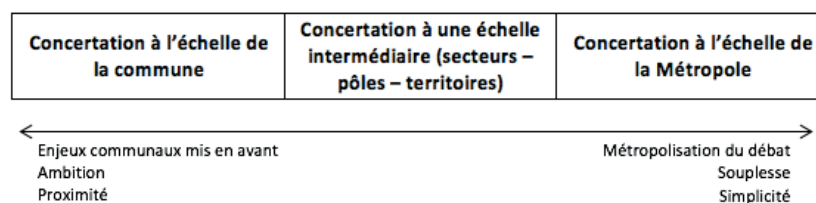
La création d'une vice-présidence à la participation citoyenne, suite à l'élection de Christophe Ferrari à la présidence du conseil métropolitain, est un signal fort de la collectivité. Il convient maintenant de doter la métropole d'un nouveau cadre d'action, assortit d'outils et de dispositifs renouvelés lui permettant d'assurer ses nouvelles compétences. Dans le souci d'éviter un « millefeuille participatif », soit la superposition de plusieurs instances de participation, il s'agit également de repenser l'articulation entre dispositifs communaux et dispositifs métropolitains.

Un nouveau découpage territorial pour une nouvelle forme de participation

La métropole grenobloise souhaite associer de manière forte les acteurs de son territoire, au sens large du terme (citoyens, société civile, usagers, entreprises etc.), dans la construction de cette vision commune. Aussi, le découpage territorial, tel qu'inscrit dans la délibération du 3 juillet 2015³¹, se positionne comme le nouvel échelon de référence pour la participation citoyenne et la concertation en général. Les frontières communales s'effacent ici au profit du territoire métropolitain, s'imposant désormais comme un échelon de réflexion prioritaire.

C'est également sur ces quatre territoires que sont menés aujourd'hui les concertations réglementaires liées à l'élaboration des grands documents de planification de la métropole : le PLUI, le PLH, le PDU notamment.

Échelle intermédiaire, les quatre territoires apparaissent comme les plus adéquats pour mener une concertation métropolitaine.



L'échelle communale peut constituer une approche précise et exhaustive, mais s'avère réellement complexe. Le choix de l'échelon communal pour rendre un avis métropolitain

31 Délibération cadre n°1DL15653 relative à la territorialisation de l'action publique métropolitaine.

constitue un réel défi technique. Par exemple, pour une concertation « classique », la tenue d'au minimum 49 réunions, dans les 49 communes implique une forte mobilisation pour l'organisation pratique (salle, date, etc.) la préparation (contenus, supports, etc.) et l'animation, de la part des services de la métropole mais également des élus devant réglementairement être présent. Ce choix implique également de prévoir une organisation spécifique à chaque commune pour assurer une réponse aux interrogations éventuelles des participants.

À l'inverse, une concertation globale, à l'échelle de la métropole, ne semble pas pertinente non plus, trop éloignée des enjeux communaux et très centralisée.

L'identification de l'échelon territorial pour mener les concertations de la métropole de Grenoble semble d'autant plus adapté à la concertation du plan local d'urbanisme intercommunal, document majeur de la planification métropolitaine. Au moment du lancement de la procédure PLUI, 26 des 49 communes de la métropole ont déjà débattu leur PADD. Bien que réalisée hors procédure, la métropole disposera d'ores et déjà d'une abondante matière capitalisant la vision « des communes, vers les communes ». Cependant, une vision « métropolitaine » fait aujourd'hui défaut. Un dispositif centré sur les communes aurait eu plus de difficulté à faire émerger une telle vision qu'un dispositif par territoire. Il semble nécessaire de se saisir de l'opportunité de l'élaboration du PLUI pour faire vivre ces territoires.

3.2. LE RENOUVELLEMENT DES PROCESSUS ET DES INSTANCES DE PARTICIPATION : PLANIFIER AVEC QUELS ACTEURS ?

Une concertation obligatoire et réglementaire

L'obligation réglementaire en terme de « concertation », est inscrite à l'article L-300-2 du code de l'urbanisme ainsi que dans l'article 7 de la charte de l'environnement, ce dernier précisant que toute personne a le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. L'article L300-2 du code de l'urbanisme stipule en effet que :

« Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées:

- 1- L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme
- 2- La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3- Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat.

4- Les projets de renouvellement urbain. »³²

Si cette étape de concertation est obligatoire, les modalités de son déroulement sont en revanche très floues :

« Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente »³³.

Cette obligation a une lourde influence sur la charge de travail de l'équipe participation de la métropole qui se retrouve directement en charge de la concertation de l'ensemble des projets urbain, projets de ZAC et documents d'urbanisme.

Le réseau de la participation métropolitaine.

En 2014, est lancé le réseau territorial de la participation. Cette instance s'adresse aux élus et aux techniciens des communes de la métropole comme un espace d'échange de bonnes pratiques et de partage d'expériences. Initialement, le réseau territorial de la participation regroupe 40 participants dont 18 élus, 19 techniciens, 2 membres du conseil de développement, et une représentante de l'association LAHGGLO. Cette instance se veut également être un lieu de formation, où tous les participants peuvent progresser ensemble sur les thèmes portés à la discussion. Outil de débat et de rencontre, le réseau territorial de la participation permet d'associer des acteurs différents dans une culture commune.

La construction d'une vision métropolitaine peut donc s'appuyer sur ce dispositif de participation. L'ambition de ce réseau est de bâtir une culture partagée à l'échelle du territoire,



32 Article L300-2 du code de l'urbanisme

33 Article L300-2 du code de l'urbanisme

associant directement les 49 communes de l'agglomération grenobloise. Il y a une vraie volonté métropolitaine de répondre au besoin d'un espace de discussion sur le champ de la participation entre les communes et la métropole. Il s'agit tant d'avancer sur des propositions pour une politique de participation citoyenne, impliquée et efficace, que de la croiser avec les démarches des communes et des partenaires.



02

Le Plan local d'urbanisme
intercommunal en débat :
pierre angulaire d'une nouvelle
dynamique métropolitaine

I. LA CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE AU SERVICE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE MÉTROPOLITAINE

« La planification est paradoxale car elle déçoit toujours, mais on recommence toujours. »³⁴

Adopter une nouvelle manière de planifier implique également une pratique de l'urbanisme différente pour les communes de la métropole. La mise à l'épreuve de la planification stratégique s'avère par ailleurs complexe au vu de la multiplication des acteurs du territoire. Planifier, oui, mais planifier avec qui ?

1.1. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE POUR UN PARTAGE DE L'URBANISME ?

Une nouvelle gouvernance, un changement de référentiel de l'action publique

Le passage en métropole ne signifie pas seulement un changement d'échelle institutionnelle. Il s'agit aujourd'hui de construire une métropole au sens plein du terme, c'est-à-dire ayant de véritables ambitions économiques, pour le logement, la mobilité, le paysage, l'agriculture, le tourisme, l'emploi, etc. « Ne se résumant pas à un processus de réorganisation institutionnelle, la gouvernance métropolitaine oblige à prendre en compte les transformations culturelles et sociales qui rendent possible l'émergence d'un nouveau rapport entre société locale et institutions politiques. »³⁵

Le passage à la métropole, induisant le transfert de la compétence urbanisme à celle-ci, implique un partage de vision en termes d'urbanisme. Ce partage de l'urbanisme se fait entre élus (124 conseillers métropolitains et plus de 1500 conseillers municipaux), mais aussi avec les autres acteurs du territoire. Nombreux sont les acteurs « non gouvernementaux » à prendre par directement à la construction métropolitaine, et sans qui celle-ci ne peut émerger. « Le terme de gouvernance urbaine suppose (...) une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, une prise en compte du citoyen (...). L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'Etat. »³⁶ Dès lors nous ne sommes plus dans un référentiel vertical d'élaboration des politiques publiques - l'acteur institutionnel (élus et techniciens) décide et est seul porteur d'une vision

34 Xavier Desjardins, Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris Sorbonne.

35 Ambrosino C., Novarina G. « L'indépassable 'laboratoire grenoblois' », *Métropolitiques*, Mars 2015.

36 Le Galès P. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, Vol. 45, p60.

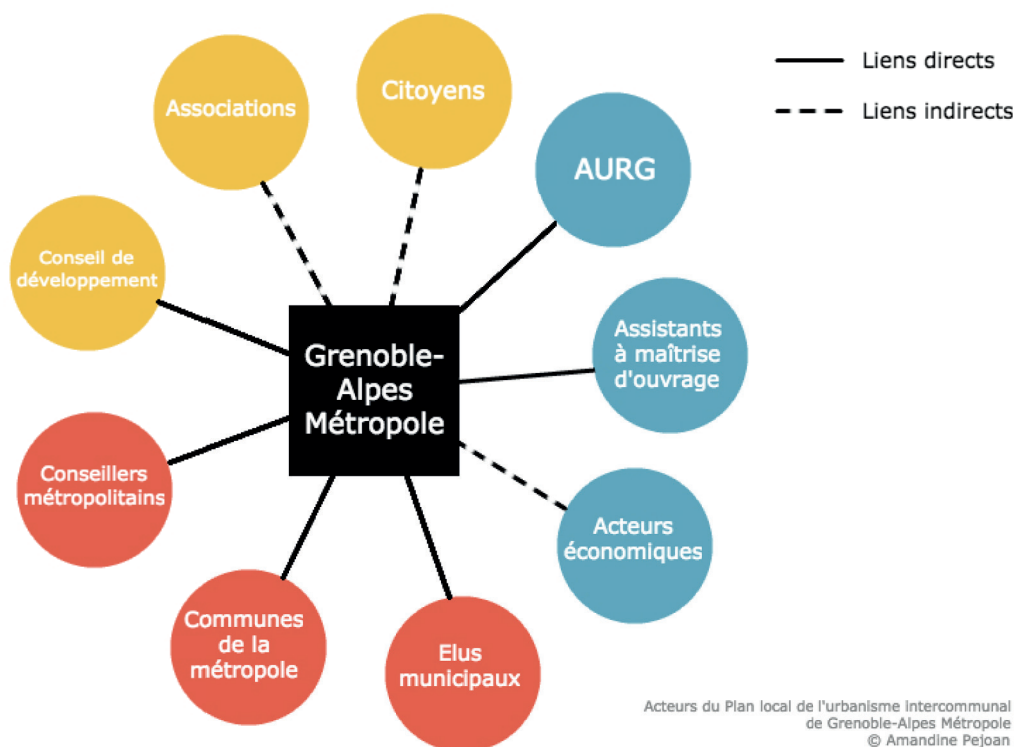
l'articulation entre les échelles et assure la cohérence des politiques intercommunales. »⁴⁰

1.2. UNE FRAGMENTATION DES ACTEURS DU TERRITOIRE.

La multiplication des parties prenantes du PLUI

La fragmentation des acteurs de l'urbanisme intervenants dans la fabrique de la métropole et la montée en puissance des nouveaux acteurs, souvent privés, engendre un risque d'« évasion institutionnelle »⁴¹. Une multiplication des acteurs, en l'occurrence du PLUI, peut créer de nouvelles synergies mais être aussi un obstacle à la lisibilité de l'action publique et politique, notamment pour les métropolitains.

En matière d'urbanisme et d'aménagement à la métropole de Grenoble, il faut composer avec une diversité d'acteurs intervenant à différentes échelles de projet. Dès lors, quels sont les acteurs participant à l'élaboration du PLUI ? Sont-ils légitimes? Comment les hiérarchiser ?



40 Etchegaray R-P., Président de l'agglomération Côte Basque-Adour.

41 Biarez S., « Le pouvoir local », *Revue française de science politique*, 1990, Vol. 40, pp. 632-634.

Se décompose ainsi :

- Les acteurs publics, la maîtrise d'ouvrage : Grenoble-Alpes Métropole, les communes,
- Les acteurs para publics, maîtrise d'œuvre : l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, le CAUE de l'Isère, ATMO Auvergne-Rhône-Alpes, l'établissement public du Scot de la région grenobloise, le SMTC, le C2D,
- Les agences territoriales, assistants à maîtrise d'ouvrage : WZ & Associés pour la concertation, les bureaux d'études,
- Les associations impliquées sur les questions de territoire : LAHGGLO, l'ADTC,
- Les chercheurs et universitaires,
- Les citoyens, via leur concertation.

Un appel à la co-construction de la planification territoriale.

Une véritable vision métropolitaine devrait s'incarner et être portée par un leadership politique⁴². Néanmoins cette acception politique de la métropole doit être doublée de « stratégies globales (attractivité, habitat, mobilité, environnement, etc.) et partagées, sinon par l'ensemble, du moins par une large partie des acteurs de la société civile »⁴³. La co-construction d'une vision pour la métropole de Grenoble par les associations, entreprises, organisations professionnelles et le pouvoir politique semble essentielle pour donner un sens aux projets métropolitains. Cela est d'autant plus évident alors que le PLUI entre dans sa phase d'écriture règlementaire et de positionnement stratégie des OAP (opérations d'aménagement et de programmation). Si des secteurs stratégiques sont ciblés par l'institution et les politiques référents en matière d'aménagement, chacun des autres acteurs consultés peut apporter des précisions, des points de vigilances, en explicitant leur point de vue d'usager métropolitain sur les secteurs déterminés. Il s'agit de « mieux articuler les trois facettes souvent dissociées du laboratoire grenoblois que sont l'innovation technologique, la démocratie participative et l'expérimentation urbanistique »⁴⁴. Il s'agit d'ouvrir l'arène de la décision publique à des acteurs ayant un champ de compétences pertinent pour intervenir et co-construire, afin de décroisonner la gouvernance de la planification territoriale et de l'incarner via des expériences locales.

42 Ambrosino C., Novarina G. « L'indépassable 'laboratoire grenoblois' », *Métropolitiques*, Mars 2015.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

II. L'INSTAURATION D'UNE CULTURE COMMUNE FONDÉE SUR L'URBANISME ET LE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL (PLUI).

Le PLUI est à la fois le recueil des orientations stratégiques de planification et le document réglementaire permettant de les appliquer. Contraints par le calendrier électoral, et par la nécessité de l'entrée en vigueur du PLUI avant la caducité des POS communaux, les services de la métropole se sont lancés dans une course contre la montre.

D'autre part, l'acceptation de la métropole en tant qu'entité territoriale de référence nécessite un temps long d'appropriation. Dès lors le PLUI actuel s'impose comme un PLUI de transition pour les 49 communes.

2.1. L'ÉLABORATION DU PLUI : 3 ANS POUR PLANIFIER LA FUTURE MÉTROPOLE

Un outil réglementaire au service de la construction de la métropole

Aujourd'hui il est encore très difficile pour les communes, les élus, les techniciens d'avoir une réelle vision métropolitaine. Le Plan local d'urbanisme intercommunal est une chance unique pour la métropole de construire avec les communes un projet partagé d'aménagement durable du territoire. Il s'agit avant tout lors de l'établissement du PLUI de s'inscrire dans une réflexion à l'échelle du bassin de vie, au-delà des strictes limites communales. Dès lors, le PLUI est un outil au service de la planification stratégique de la métropole grenobloise encore en structuration. Le PLU intercommunal a pour ambition de travailler la complémentarité entre communes et métropole, de prendre en considération les échelles intercommunales et communales. Ces deux échelles ne doivent pas se confronter dans un document d'urbanisme, mais plutôt s'harmoniser en prenant en compte les différents enjeux identifiés. Il s'agit de réaliser un projet commun à l'ensemble des communes, dans un objectif de développement durable, tout en identifiant les enjeux spécifiques relevant du domaine communal et ceux qui relèvent de l'intercommunalité.

Le PLUI est donc un outil dont la métropole a besoin pour définir et mettre en œuvre ses projets d'avenir, traduire sa volonté de s'engager dans la transition énergétique, favoriser la cohésion sociale, répondre à l'ambition d'être un terreau d'innovation scientifique, écologique, économique et sociale. Les élus métropolitains souhaitent le développement du territoire

métropolitain dans une perspective plus durable et plus économe en ressources. Aussi, le PLUI permettra d'identifier les besoins du territoire pour les 10 à 15 prochaines années et ainsi de veiller au maintien des équilibres entre zones bâties, naturelles et agricoles pour une consommation raisonnée de l'espace.

Le PLUI est aussi un moyen d'intégrer sur l'ensemble du territoire un cadre législatif ayant évolué (lois SRU, Duflot, Grenelles, ALUR, etc) notamment pour leurs objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de mixité sociale. Un des objectifs du PLUI est notamment la traduction des orientations supra communales de planification (Scot, PLH, PDU, etc) en les associant avec les travaux de planification métropolitaine, le schéma de secteur, le schéma d'orientations stratégiques du Sud grenoblois par exemple. Enfin, il s'agit d'apporter un outil efficace et partagé pour l'instruction des autorisations d'urbanisme des 49 communes (règles d'occupation et d'utilisation des sols à partir d'un projet de territoire cohérent).

Aujourd'hui, la vision portée par le PLUI voulu par les élus est celle d'un territoire équilibré, polycentrique et de proximité des fonctions (commerce, travail, santé, loisir, éducation, etc). Il s'agit avant tout de ne pas lisser les différences entre les communes mais bel et bien de tenir compte des identités urbaines, périurbaines, rurales et montagnardes de ces communes en mettant en valeur leurs particularités et leurs diversités.

Le budget total d'élaboration du PLUI est estimé à un peu plus de 7 millions d'euros d'investissement sur les 3 ans d'élaboration du document. L'élaboration d'un PLUI demande donc un effort financier important pour la collectivité. Une partie de ce budget sera financé par des transferts venant des communes suite au travail de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Cette instance a évalué à 2€/an/habitant le coût moyen de la gestion des documents d'urbanisme.

Des contraintes fortes de calendrier

« *On passe notre temps à dire qu'on n'a pas le temps.* » Voici les mots passablement agacés de Yannik Ollivier, vice-président délégué à l'aménagement du territoire, aux risques majeurs et au projet métropolitain.

Le conseil métropolitain du 6 novembre 2016 a adopté la délibération de lancement



L'élaboration d'un PLU se divise habituellement en six phases plus ou moins distinctes, mais pouvant chacune permettre de développer un dispositif de participation spécifique. Cependant, compte tenu des contraintes de calendrier politique de la métropole, il a été nécessaire de réduire le nombre de phases afin de pouvoir concentrer le dispositif. Le choix a été fait de regrouper la réalisation du diagnostic partagé et l'élaboration du PADD en une seule et même phase, de même pour celle d'arrêt et d'approbation. Le processus d'élaboration du PLUI de la métropole Grenobloise se décompose ainsi en quatre phases :

- Phase 1 : Lancement de la démarche d'élaboration,
- Phase 2 : Réalisation d'un diagnostic partagé et élaboration du PADD,
- Phase 3 : Transcription réglementaire (OAP et règlement),
- Phase 4 : Arrêt du PLUI, enquête publique et approbation.

D'autre part, le calendrier du PLUI doit s'accorder avec ceux du PDU et du PLH. Si en terme d'écriture pure, ceux-ci sont indépendants les uns des autres, il n'en reste pas moins qu'ils sont liés par un principe de compatibilité juridique. Ainsi, les trois documents réglementaires doivent être élaborés de concert afin de ne pas se concurrencer. Le prochain PLH sera effectif de 2017 à 2022. Or, un PLUI est pensé sur une vingtaine d'années. Ce dernier doit donc d'ores et déjà anticiper le PLH de 2022 et en imaginer les contours. Les mêmes problématiques se posent pour le PDU.

2.2. UN PLUI DE TRANSITION : ENTRE DÉSIRS DE MÉTROPOLE ET VOLONTÉS COMMUNALES

Un PLUI respectant une tradition communale

D'ores et déjà, ce PLUI sera un document de transition vers un prochain PLUI, voire PLUM (plan local d'urbanisme métropolitain) liant réellement les 49 communes en un seul territoire. D'ailleurs, les élus métropolitains n'ont pas souhaité cette fois-ci nommer le PLUI, PLUM, craignant la disparition symbolique de leurs communes au profit de l'unique métropole. Il

ne s'agit pas en 3 ans de faire adopter de force cette vision, cette culture métropolitaine à l'ensemble des communes, de leurs services, de leurs élus et de leurs habitants.

Aussi, la loi ALUR permet de fusionner PLUI, PLH et PDU dans un seul document : le PLUI-HD. Cette possibilité n'a pas été retenue par le conseil métropolitain. Il s'agit en effet du premier PLU intercommunal de l'agglomération, ce qui représente déjà un grand défi pour la jeune métropole grenobloise ! Au-delà de la complexité de la traduction règlementaire d'une réelle planification stratégique, ce sont véritablement des contraintes de calendriers liées à chacune des démarches PLUI, PLH et PDU, qui ont engendré la distinction des différents documents. Toutefois, les réflexions menées sur le PLUI, le PLH et le PDU sont étroitement articulées afin de garantir la cohérence et la compatibilité de ces trois documents stratégiques, à toutes les échelles.

Ce PLUI de transition participe donc de l'harmonisation de l'aménagement du territoire métropolitain. Pour cela, a été inscrit dans la délibération de lancement la nécessité d'un territoire de la polycentralité et de proximité. De plus, « l'omniprésence de la montagne, qui constitue une identité forte de la métropole grenobloise, ne doit cependant pas occulter la diversité et l'identité de ses paysages. Le PLUI a pour objectif de placer les paysages au cœur du projet de territoire de la métropole et des projets des communes. »⁴⁵ Aussi, la métropole doit composer avec un foncier rare. Le PLUI a pour objectif d'optimiser les ressources foncières existantes (politique forte de renouvellement urbain notamment dans les quartiers prioritaires définis dans le cadre du contrat de ville de Grenoble-Alpes Métropole, développement du principe de mixité sociale et fonctionnelle etc.).

Un document hautement politique et polémique

« Qu'on se le dise il s'agit d'une union forcée voulue par l'Etat depuis 2011. »⁴⁶ Depuis 2011, les services de l'Etat ont joué les entremetteurs en rapprochant notamment les communautés Grenoble Alpes Métropole, le Sud grenoblois et le balcon Sud-Chartreuse. A l'origine, 8 petites communes à l'instar de Champ-sur-Drac, ont refusé le processus de métropolisation. Dès lors, la métropole grenobloise a pris des allures de mariage forcé : ses 49 communes se

45 Délibération de lancement du PLUI, 6 novembre 2015.

46 Reportage diffusé par France 3 le 27 août 2013, sur la construction de la métropole.

sont retrouvées liées par le schéma de coopération intercommunal du préfet. Selon le journal local, le Postillon :

« Le promoteur de ce montage technocratique est l'État, et il en est le grand gagnant : les énormes intercommunalités que sont les métropoles lui permettront une meilleure gestion de la population. La « métropolisation » est un élément de la fameuse décentralisation, dont l'enjeu n'est pas d'affaiblir le rôle central de l'état tentaculaire mais au contraire de faire croître ses tentacules partout sur le territoire »⁴⁷ .

En effet, les petites communes, surtout rurales, du Sud grenoblois ont eu l'impression d'être rattachées au projet de métropole afin d'atteindre le seuil nécessaire de 400 000 habitants dans l'intercommunalité pour devenir une métropole de droit. Grenoble-Alpes Métropole est donc perçue à certains égards comme une métropole imposée par décret dans le cadre de la loi MAPTAM. Michel Destot, alors maire de Grenoble, a été accusé de ne voir dans cette fusion que l'intérêt de Grenoble.

Le projet de métropole est donc tantôt vécu comme un mariage forcé, tantôt comme une chance pour le rayonnement du territoire grenoblois. Il n'en reste pas moins que les 49 communes doivent depuis le 1er janvier 2015 œuvrer dans le même sens afin de s'approprier et de définir les grandes orientations de cette métropole, le nerf de la guerre étant l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

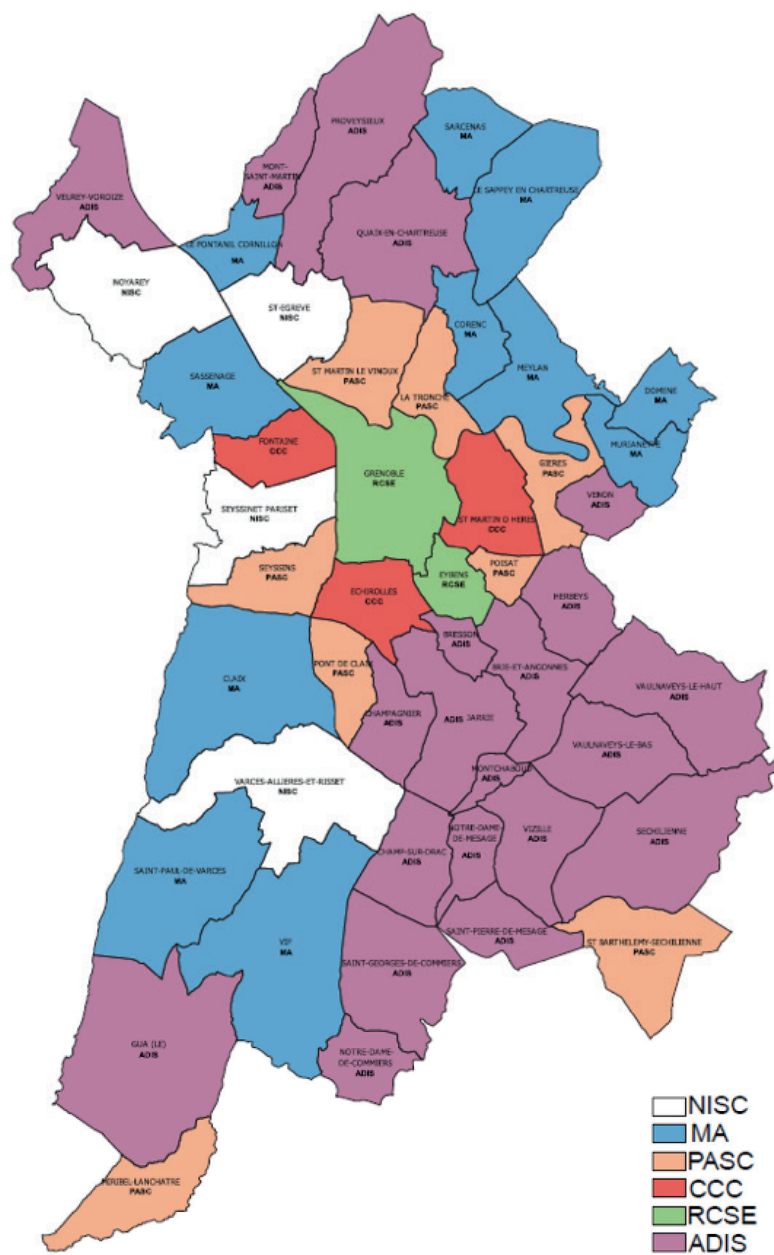
Dans le cadre de la planification stratégique, nous sommes dans un espace (ici la métropole) ayant franchi les frontières (les communes). Les élus sont donc à la fois destinataires et parties prenantes de cette planification. « D'un côté, il s'agit de partir des perceptions et points de vue territorialisés des élus, de l'autre, la mise en œuvre du plan stratégique se heurte inévitablement au respect de l'autonomie des municipalités dans moult champs d'action »⁴⁸. Les élus locaux voient tout l'intérêt de se prêter au jeu de la planification afin de promouvoir le développement de leur commune grâce au potentiel de rayonnement de la métropole.

« Un des enjeux de la réussite du PLUI réside dans la mise en place d'instances de travail permettant le partage, le dialogue et la confrontation des points de vue entre les communes et la métropole, dans une relation de confiance. »⁴⁹

47 « Pour la dissolution de la métropole », *Le Postillon*, n°22, Oct/Nov 2013.

48 Demazières C., Desjardins X. « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n°2, 2016.

49 Délibération de lancement du PLUI, 6 novembre 2015.



La Métropole politique © Amandine Pejoan



III. LE CHOIX D'UNE CONCERTATION FORTE POUR L'ÉLABORATION DU PLUI : UN DISPOSITIF SUR MESURE ET INNOVANT

L'article L. 103-2 du Code de l'urbanisme prévoit une concertation obligatoire pour quatre catégories de projet dont l'élaboration ou la révision d'un PLU .

À charge des communes ou de l'intercommunalité ensuite de définir le cadre et les modalités de concertation de leur PLU. Celles-ci sont inscrites dans la délibération du conseil municipal ou communautaire et lient juridiquement la collectivité. La concertation du PLUI se veut « tout terrain » et innovante.

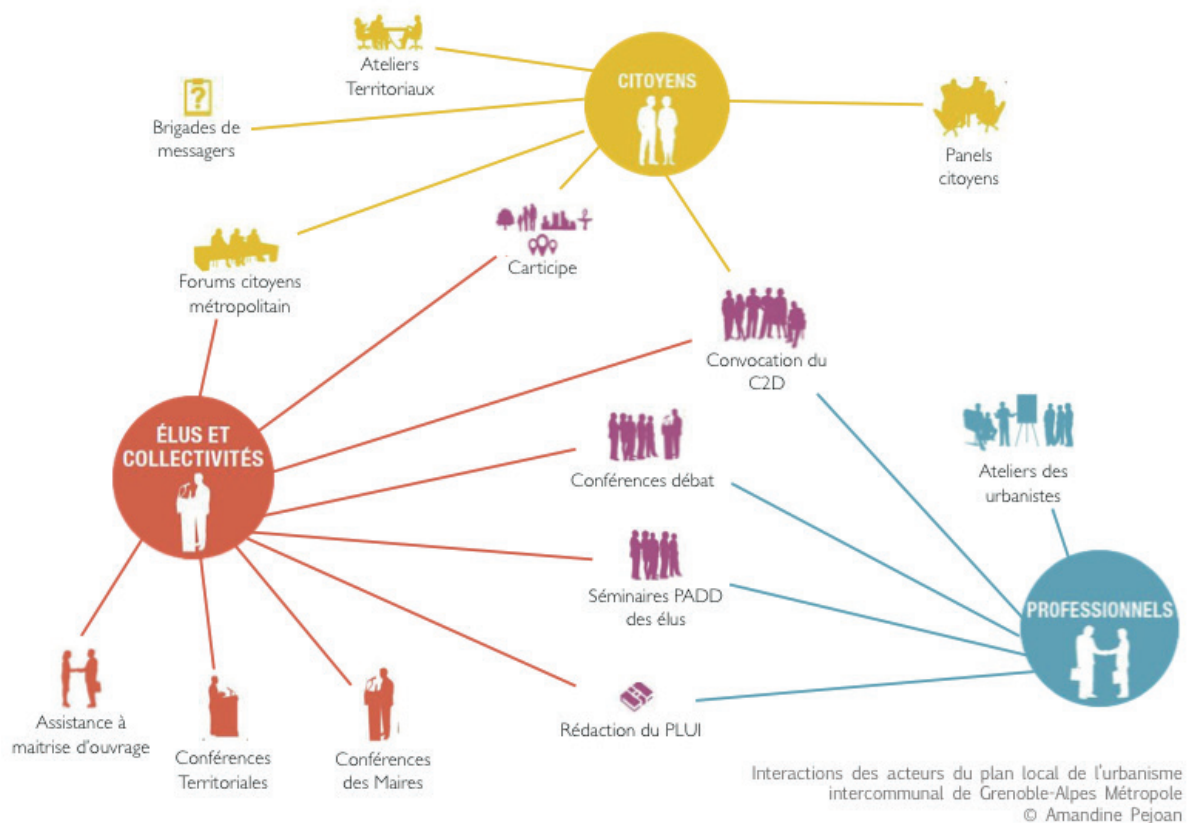
3.1. UNE CONCERTATION « TOUT TERRAIN », À SPECTRE LARGE.

La concertation du PLUI se déroule en deux étapes : la concertation du PADD (d'avril à juillet 2016) et la concertation du règlement et des OAP (d'avril à novembre 2017).

De manière détaillée, les objectifs de la concertation du PLUI sont les suivants :

- Rendre visible et lisible la démarche tout au long du processus d'élaboration du PLUI,
- Mobiliser un public large et diversifié,
- Permettre au public d'exprimer ses attentes, ses idées, de débattre et d'échanger des points de vue à une échelle territoriale qui n'est pas habituellement celle où se joue la mobilisation citoyenne dans des actions de concertation,
- Analyser ces attentes dans les différentes dimensions du projet (volet urbain, économique, environnemental, paysager, social, patrimonial, déplacement, etc.),
- Co-élaborer le PLUI avec les communes (conférence métropolitaine des maires, conférences territoriales, groupes techniques),
- Articuler et mettre en cohérence la démarche avec les autres démarches de concertation en cours ou à venir (Portes du Vercors, métrocâble, schéma directeur multi-énergies, PLH, PDU, cœur de ville, cœur de Métropole etc.).

Le schéma ci-dessous résume l'implication des citoyens et les interactions entre les différents acteurs du PLUI pour la rédaction de celui-ci.



La première phase de concertation apporte un éclairage sur les orientations et volontés politiques du PLUI, les thématiques mises au débat sont variées et offrent des espaces d'expression larges. La seconde phase est quant à elle plus cadrée.

Lors de concertation réglementaire, il ne s'agit plus de placer les citoyens, les usagers en posture de propositions et d'innovations, mais plutôt d'obtenir une réaction de leur part sur le règlement, les OAP proposées, les secteurs à enjeux définis.

Présentation de la première phase de concertation

En 2016, l'ensemble des métropolitains (habitants et usagers) sont invités à contribuer à l'élaboration des grandes orientations du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), concernant la mobilité, le cadre de vie, le développement économique, et l'environnement.

En parallèle de la concertation citoyenne, des séminaires élus sont organisés pour construire les orientations politiques du PLUI (habitat, économie, métropole polycentrique, déplacements, environnement). Le souhait de la métropole étant de concerter et de récolter un avis d'ensemble, le dispositif de participation mis en place est ambitieux.



Les ateliers territoriaux

Des ateliers de concertation sont organisés au sein des quatre territoires métropolitains (Nord-Ouest, Nord-Est, Sud et Grand-Sud), périmètres de référence pour la participation citoyenne. Règlementairement, doivent se tenir deux ateliers par territoire, ceux-ci permettant de couvrir géographiquement presque toute la métropole (avec par exemple un atelier organisé au Sappey-en-Chartreuse). Après la présentation d'un état des lieux chiffré de la métropole et du territoire, les participants sont invités à travailler en petits groupes à la production de contributions par thématique. Chaque contribution spatialisée étant déposée parallèlement sur Carticipe.

Les brigades de messagers

En amont de chaque atelier une « brigade de messagers » est déployée sur l'espace public. Composée de groupes d'étudiants équipés de tablettes connectées, la brigade intervient sur les marchés, brocantes, fêtes de quartiers, etc. avec pour mission de communiquer sur la démarche PLUI, d'annoncer les échéances à venir et de collecter, en direct, des contributions pour Carticipe. Afin de mobiliser les jeunes métropolitains et métropolitaines, les brigades de messagers dédiés auprès des lycées de l'agglomération : en lien avec les équipes pédagogiques, lycéens et lycéennes ont pu s'informer sur la démarche.

Le panel citoyen « habitat ».

En parallèle des formes plus traditionnelles de participation citoyenne, la métropole a l'ambition de permettre à chaque citoyen d'apporter sa contribution à la construction des politiques publiques. Le panel citoyen est encore peu utilisé dans le champ de l'urbanisme, mais permet d'avoir un véritable éclairage sur une question précise. Un panel consiste dans le tirage au sort d'un groupe de citoyens représentatifs de la diversité du territoire métropolitain selon plusieurs critères (âge, sexe, CSP, commune). Ce groupe est invité à travailler sur trois temps à la production d'une contribution. Le premier panel citoyen vient interroger la problématique de l'habitat sur la métropole et propose aux 25 panélistes de produire un avis répondant à la question suivante : « Comment permettre à chacun de trouver un logement adapté à ses besoins ? ». Cet avis permet d'alimenter le PLUI et le PLH.

La saisine du conseil de développement (C2D)

Le conseil de développement est une instance consultative mise en place en 2001 (loi LOADDT). Les lois MAPTAM et NOTRe confortent le C2D, en réactualisant sa composition autour de 120 membres répartis en 6 collèges. En avril 2016, le C2D est saisi par la métropole sur l'élaboration du PADD. Sa contribution répond ainsi à la question suivante : « *Afin de poursuivre l'histoire de notre métropole grenobloise, quelles seraient, selon vous, les actions à conduire en priorité au sein du PLU intercommunal pour permettre un développement de notre territoire, associant harmonieusement une vie urbaine attractive et des territoires rurbains et montagnards ?* »

Exposition et forum métropolitain

Servant à informer les métropolitains de la démarche PLUI, une exposition avec les axes majeurs du PADD est montée et destinée à être diffusée dans toutes les communes.

Présentation de la deuxième phase de concertation

En 2017, la concertation se poursuit sur un registre plus technique ayant attrait à l'urbanisme en lui-même, afin d'accompagner la transcription du PADD et de ses orientations politiques en règles d'urbanisme. Un travail de pédagogie auprès des métropolitains est d'autant plus important qu'il faut expliquer dans quelle mesure l'avis rendu en première phase a été intégré dans le PADD. Pour ce faire la métropole doit organiser au moins trois ateliers dans chacun de ses quatre territoires. Un des objectifs de la concertation de 2017 est de produire une approche territoriale et d'aller au-delà des 4 territoires identifiés dans la délibération. 6 territoires sont donc désormais fléchés :

- Le territoire Nord-Ouest
- Le territoire Nord-Est
- Le territoire Sud
- Le bassin Vizillois
- La plaine de Reymure
- Le plateau de Champagnier

Cette nouvelle échelle de réflexion et de concertation à 6 territoires n'entre pas en contradiction avec la délibération du PLUI, puisque se dérouleront bien 3 ateliers territoriaux dans chacun

des 4 territoires métropolitains initiaux. Il s'agit simplement d'un repositionnement vis-à-vis de la réalité du territoire de la métropole.

Quelles OAP pour le PLUI ?

Les habitants et usagers seront amenés à se positionner sur les OAP proposées par la métropole. Trois types d'OAP, ou plutôt de secteurs à enjeux sont d'ores et déjà identifiés.

- Des OAP « d'aménagement » d'intérêt communal : portant sur de petites opérations de réaménagement, d'installation d'équipement public, ou dont le projet est déjà bien engagé au niveau communal. Leur conception et les éventuelles démarches de concertation seront portées par les communes.
- Des OAP « d'aménagement » d'intérêt métropolitain, portant sur des opérations structurantes pour le territoire. Les démarches de concertation seront assurées par la métropole (délibération du 3 novembre 2016).
- Des OAP « thématiques », portant sur des thématiques transversales. Leur concertation sera assurée par la métropole.

Le terme de « plan stratégique » est préféré à ce jour à celui d'« OAP » par les services de la métropole, le second étant beaucoup plus contraignant juridiquement. Il s'agit aujourd'hui pour la métropole d'une identification d'objets structurants du territoire à traiter à l'échelle métropolitaine et à approfondir en termes de concertation.

Se profilent ainsi 3 OAP thématiques (Qualité de l'air / trame verte et bleue, Paysage, Risques et résilience) et 5 OAP territoriales (Centre-ville de Vizille, OAP spécifique ; Cour de la Libération, OAP spécifique ; Branche Nord-Ouest, plan stratégique ; Branche Nord-Est, plan stratégique ; Branche Sud, plan stratégique). Les OAP par branches seraient plutôt un chapeau global, un plan stratégique ayant une vocation d'ensemblier.

L'idée lors des ateliers territoriaux n'est pas de partir de l'outil OAP en tant que tel, mais d'aller concerter sur différents objets structurants qui seront ensuite associés soit au règlement, au rapport de présentation ou à une OAP.

Deux « collections » d'ateliers sont proposées, une première vague ayant lieu au printemps 2017 et une seconde à l'automne.

La 2ème saisine du C2D

Le C2D est de nouveau saisi sur la question suivante : « Comment améliorer les entrées de nos territoires ? » La requalification des entrées d'agglomération en termes de qualité

urbaine, architecturale et paysagère, est une ambition forte du PADD. Le PLUI ne s'adresse cependant qu'au périmètre institutionnel de la métropole et de ses 49 communes. Or, les entrées administratives de la métropole ne sont pas nécessairement les entrées vécues par les habitants. D'autre part, ces portes de la métropole sont également celles de nos territoires voisins. Compte-tenu de ces complexités il s'agit pour le C2D d'apporter un avis permettant de créer une véritable identité métropolitaine.

Les débats du PLUI

En complément des temps de concertations, la métropole organise un cycle de cinq conférences débats. Sont ainsi proposés, cinq espaces d'échanges avec des experts (universitaires, professionnels, associations, élus, etc.) des thématiques suivantes : habitat diversifié et solidaire ; paysages harmonieux et diversifiés ; mobilités douces et de proximité ; économie dynamique et innovante ; prévenir et anticiper les risques.

La méthodologie retenue est celle de la conférence inversée, plus interactive. Il est proposé aux participants dès le début de la conférence de se concerter par table et de poser leurs questions aux intervenants. Des supports, adaptés à chaque thématique, viennent stimuler les échanges. Les participants sont donc libres d'orienter la conférence sur les thématiques de leur choix, aux intervenants après de les traiter via le prisme du PLUI.

Le panel citoyen « revitalisation des centres bourg »

50 panélistes sont tirés au sort pour travailler sur la question suivante : « Comment améliorer la qualité et l'attractivité de nos centres-villages et centre-bourgs ? ». De la même manière que lors du premier panel, il s'agit de donner des pistes de réflexion pour le règlement du PLUI et faire métropole avec toutes les communes, en particulier les plus démunies d'emplois, de services et d'équipements.

3.2. UNE INNOVATION MAJEURE : LE DISPOSITIF CARTICIPE



Carticipe est une plate-forme cartographique participative conçue par des sociologues et géographes urbanistes pour favoriser les débats citoyens et la concertation sur une ville ou un territoire. Il s'agit ainsi d'un outil évolutif, adaptable, qui allie les sciences humaines aux attraits des réseaux sociaux et des cartes interactives. En effet, l'idée était de rompre avec la lourdeur d'une démarche de concertation qui ne réunit habituellement que peu d'adeptes, ou bien qui rassemble toujours le même profil de personnes (retraités, très engagés dans des associations etc). *Carticipe* est adaptable à de multiples démarches participatives (logos, couleurs, slogans, fenêtre d'introduction, thèmes de débats, pictogrammes, périmètres etc). Fréquemment utilisé pour la concertation de projets d'aménagement précis, l'expérience est menée pour la première fois à l'échelle métropolitaine. L'outil est basé sur la transparence, la simplicité d'accès (via ordinateur ou smartphone) et la lisibilité des contenus accessibles à tous. Inspiré des réseaux sociaux avec la possibilité de commenter et de voter pour une idée, *Carticipe* incite au débat collectif.

Phase 1 : la concertation du PADD

Carticipe sert de véritable fil rouge de la concertation menée sur la première phase du PLUI. Toutes les contributions (d'ateliers, de brigades de messagers, de séminaires élus, de séminaires professionnels) sont reportées sur la plateforme. Le concept est celui d'une carte interactive où l'on peut s'inscrire avec une adresse mail pour poster des idées. Ainsi, après avoir créé son profil, cinq thématiques sont à la disposition du « participant » pour déposer une idée, un mécontentement, promouvoir d'un projet etc :

- Développement économique (industrie, commerce, tourisme etc.)
- Mobilité et déplacements (vélos, stationnement, circulation etc.)

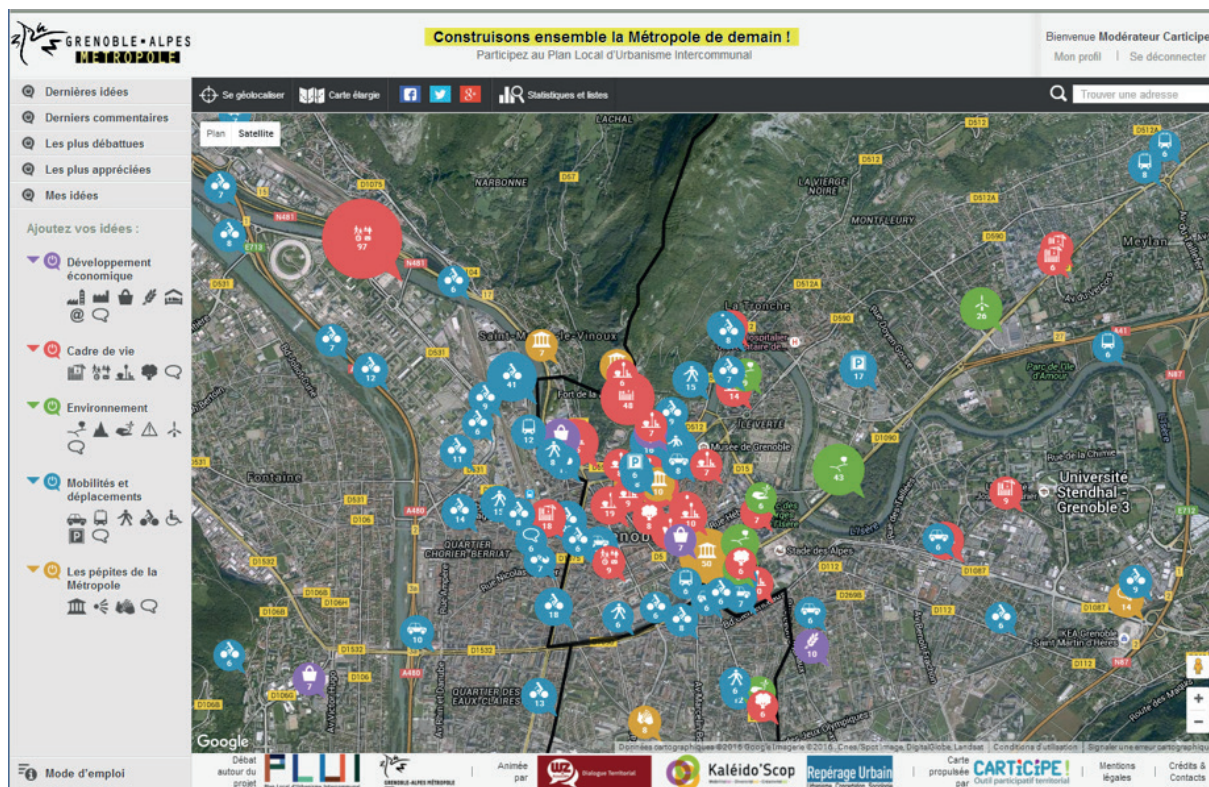
- Cadre de vie (nuisances, espace public etc.)
- Environnement (risques, biodiversité etc.)
- Pépites de la métropole (initiative notable, patrimoine, espace remarquable).

Chaque bulle est géolocalisée grâce à une adresse cherchée à partir du site ou bien avec la version smartphone de *Carticipe* où chacun peut se géolocaliser et poster une idée à partir de là où il se trouve. Après le titre et une courte description de l'idée, il est demandé au participant de joindre une photo pour incarner sa publication. Enfin, tous les participants peuvent mettre un commentaire aux idées postées et voter ou non pour elles. Plus un post requiert de votes, plus sa bulle grossit.

Le choix sur ce type de démarche est celui de la transparence. D'une part, le nombre de participant, d'idées postées, de votes, de commentaires est accessible par tous dans l'onglet statistiques. Ceux-ci se déclinent aussi par thématique, on peut ainsi voir que les déplacements ont suscité un fort engouement et beaucoup de propositions. D'autre part, un avis citoyen avec une analyse complète et par territoire des idées est écrit. Une synthèse par thématique et par territoire de l'avis citoyen est également en ligne.

Il est évident que *Carticipe* ne remplace pas les outils classiques de concertation, mais ce dispositif est un complément novateur et encourageant pour aller toucher un public inhabituel. La plateforme reste néanmoins un dispositif de concertation permettant une interactivité, non seulement entre citoyens et porteurs ou acteurs d'un projet, mais aussi entre citoyens eux-mêmes, à un niveau inédit dans le champ du débat public. Il en découle notamment une forme d'auto-modération des débats avec une évacuation facilitée de points de vue « non-représentatifs ». La visualisation de points de divergence ou de conflits potentiels, aussi bien que l'identification de points de convergence spontanée ou de sujets d'intérêt collectif sont facilités. De plus, la modération est faite au jour le jour, elle est adaptée et permet une grande réactivité, en cas de débordement de langage, d'abus individuels ou d'usages hors sujet.

Enfin, *Carticipe* offre la possibilité de « faire Métropole » par le numérique, et permet à la collectivité de soumettre ses projets, en l'occurrence pour le PLUI, aux commentaires et appréciations du public sur un même support, qui devient ainsi le point de convergence des débats sur le territoire. La cartographie des projets existants par thématique permet de donner à voir ce qu'il se passe sur l'ensemble du territoire et mailler les initiatives.



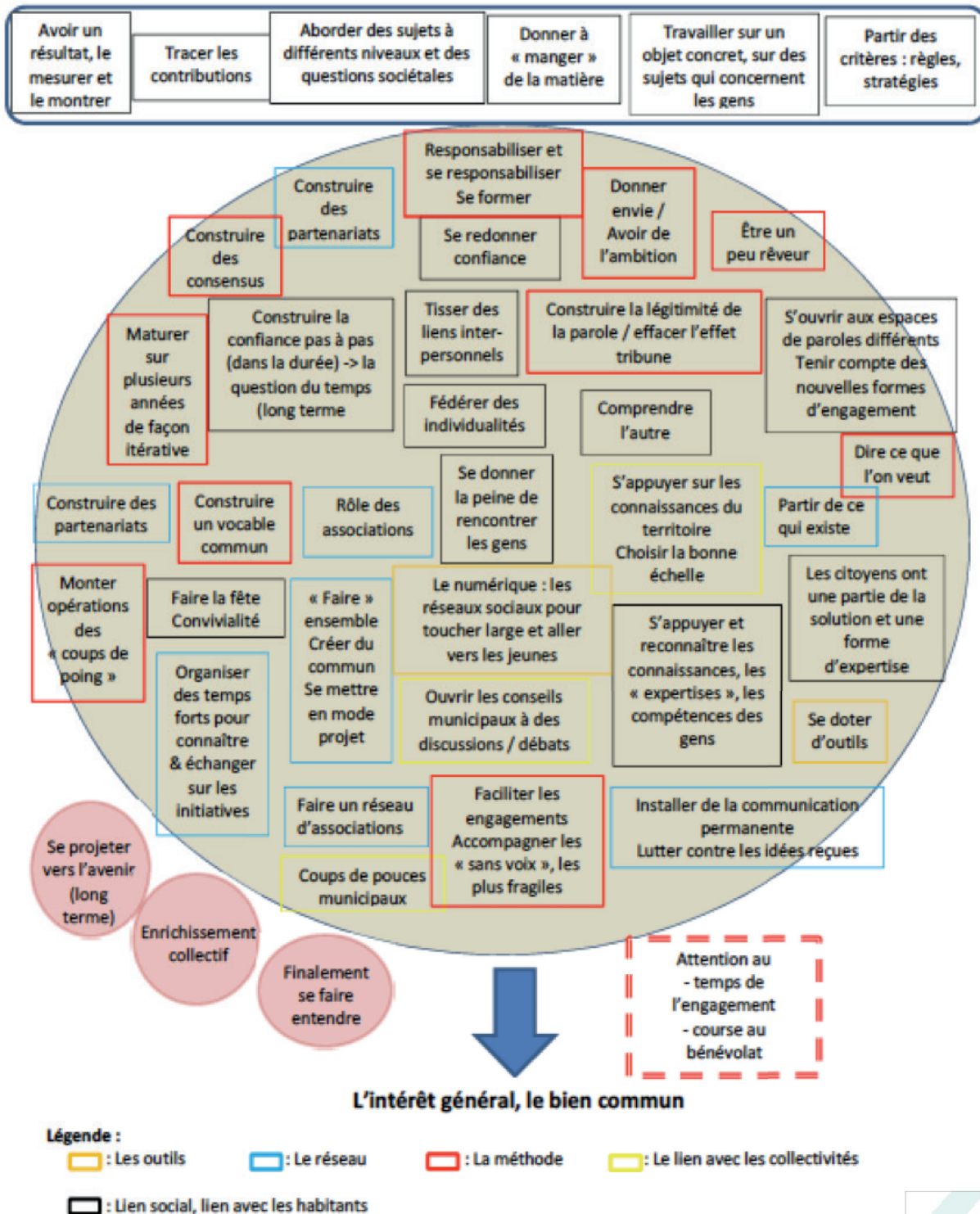
Phase 2, un dispositif moins adapté à la concertation règlementaire.

Pour la concertation règlementaire du PLUI, *Carticipe* ne semble toutefois plus aussi pertinent, ou tout du moins ne sera pas utilisé comme outil majeur. Il s’agit de prendre garde à ne pas donner l’impression aux métropolitains de les réinterroger sur les mêmes sujets qu’en 2016. Or, les thématiques étaient si larges et libres que certaines contributions relevaient déjà de la phase règlementaire. Aussi, afin d’être en capacité de proposer un réel débat, d’inciter les contributions sur des objets précis, des thématiques méritant un approfondissement, a été décidée une mise en sommeil de *Carticipe* faute de matière à proposer début 2017. Par ailleurs, il ne semble pas opportun d’adopter une approche par territoire, cela a déjà été fait lors de la phase 1. Les participants seront plutôt invités à réagir sur les propositions des services de la métropole sur les secteurs à enjeux. *Carticipe* ne se définit donc plus tant par ses thématiques, mais par la spatialisation des orientations proposées par la métropole.

03

Faire Métropole par la
concertation ?
L'idéal de la planification
partagée

Critères de réussite d'un dialogue et d'un travail collectif (comités, conseils, collectivités, associations...).



de prime abord. La démarche d'élaboration de la délibération cadre du PLUI a fait émerger le besoin de développer et d'approfondir des outils de participations citoyennes, « hors des sentiers battus ».

Un panel consiste dans le tirage au sort d'un groupe de citoyens représentatifs de la diversité du territoire métropolitain, qui travaille pendant une ou plusieurs journées à la production d'une contribution. Dans le cadre du PLUI, les panélistes ont travaillé pendant trois journées afin d'avoir le temps de se former, puis d'approfondir la thématique (de l'habitat ou des centres-bourg) et de rédiger la contribution. Pour le panel habitat, une présentation aux élus métropolitains en conférence des maires par trois panélistes a été faite.

Le panel a l'avantage de produire un avis « métropolitain » issu de publics qui n'auraient pas forcément participé aux dispositifs classiques de type réunions ou ateliers public.

Depuis plusieurs années, la métropole grenobloise expérimente l'outil du tirage au sort dans le cadre de panels citoyen et commence à développer une réelle expertise en la matière (ateliers de maîtrise d'usage de la polarité Nord-Ouest en 2013, panel du SMTIC en juin 2015, débat citoyen planétaire en juin 2015).

La démarche Carticipe s'inscrit aussi dans cette volonté d'attirer un public absent à l'accoutumé. Elle s'adapte bien à l'espace métropolitain, permettant d'atteindre par le numérique les communes les plus éloignées, peu habituées à être consultées sur des sujets si complexe que l'urbanisme d'une métropole.



II. LA RECHERCHE D'UNE LÉGITIMITÉ DANS LA CONSTRUCTION DE CETTE CULTURE COMMUNE : DU CITOYEN À L'INSTITUTION

Concertar ne signifie pas forcément interroger tout le monde, sur tous les sujets abordés par le PLUI. Il faut savoir accepter la frustration de certains acteurs du territoire, reconnaître que le temps et les moyens manquent et que la concertation idéale n'existe pas.

2.1. FAUT-IL CONCERTER SUR TOUS LES SUJETS ?

Une exhaustivité impossible.

La peur de ne pas être exhaustif est aussi un obstacle à l'expression et la concertation. En effet, depuis le lancement de la phase 1 de la concertation, la métropole essaie de balayer le plus largement possible les sujets proposés au débat. En résulte un panorama certes relativement complet des thématiques abordées dans le PLUI, mais dans le même temps une dispersion des avis donnés. Le profane des documents d'urbanisme peut ainsi se retrouver perdu dans toutes les thématiques mises en discussion.

De plus cette notion d'exhaustivité est impossible à réaliser dans le temps d'élaboration imparti pour le PLUI. Cette course contre la montre est valable aussi pour la concertation.

Lors de la phase de concertation du PADD, la multiplication des questionnements est compréhensible dans la mesure où les orientations politiques portent autant sur l'environnement que l'organisation du territoire, l'économie, l'agriculture, la montagne, les déplacements, etc. La matière récoltée, notamment sur Carticepe, est donc extrêmement riche, parfois hors sujet, et même si elle est traitée dans son intégralité il reste compliqué de retranscrire une vision quasi exhaustive, au plus près des contributions.

Là est sans doute le décalage entre l'attente des participants, qui ont pris le temps d'écrire des contributions fournies, argumentées, de commenter et de voter pour certaines idées, et l'avis métropolitain final.

Il faut ainsi prendre garde à ne pas susciter une attente trop élevée de la part des acteurs concertés (intégration de leurs idées au plan stratégique, retranscription exhaustive, etc). Cela pourrait créer une situation contre-productive et générer des frustrations du type « la

métropole nous interroge sur tout et rien à la fois pour se donner bonne conscience »⁵³. Or, l'ambition d'une concertation large est bel et bien d'emmener les acteurs concertés sur une multiplicité d'enjeux métropolitains afin de construire une vision de territoire.

La concertation de la deuxième phase du PLUI est quant à elle beaucoup plus technique. Dès lors, il s'agit de resserrer les thématiques mises au débat, surtout sur Carticipe pour éviter les redites et la dispersion. Ainsi, dans l'onglet 2 de Carticipe il a fallu choisir entre la mise en discussion des secteurs stratégiques et des OAP, et la demande de localisation du patrimoine métropolitain (touristique, industriel, paysager, etc). Le patrimoine fédère les métropolitains et permet de se retrouver autour de la valorisation d'objets communs. Toutefois il n'était pas judicieux de mélanger la localisation de secteurs d'une part et d'entités précises d'autre part.

Concier sur les usages de la métropole.

Les habitants ne peuvent pas être associés en termes de co-construction à la rédaction même des données techniques du PLUI (règlement, OAP). C'est en effet leur expertise d'usage du territoire qu'il est intéressant d'aller chercher.

L'habitant, l'utilisateur, le citoyen est riche en savoirs et en expertises. Le corps social constitue ainsi une formidable source de plus-values qu'il serait dommageable de ne pas mobiliser dans le cadre de la construction et de l'adhésion à une vision métropolitaine.

Il faut distinguer le savoir de l'expertise. L'expert n'est en effet pas simplement celui qui sait. Il dispose d'un savoir opérationnel et d'une expérience reconnue qui lui permettent d'apporter une réponse argumentée à une situation concrète. Là où le savant, le sachant ou le spécialiste formalise un constat, on demande à l'expert de formuler des préconisations.

Dans un article intitulé « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? »⁵⁴, repris par Héloïse Nez⁵⁵ Yves Sintomer propose une typologie de savoirs détenues par les citoyens. Parmi ceux-ci se trouvent des savoirs professionnels correspondant aux compétences techniques issues de la pratique professionnelle des individus, des savoirs militants relatifs aux connaissances et compétences acquises au sein d'un collectif (association, parti politique, groupe informel, etc.) et des savoirs d'usages.

53 Verbatim citoyen, Forum métropolitain du 26 avril 2016.

54 Sintomer Y. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? » *raison politique* n°38, Presse de Science Po, 2008.

55 Nez H. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif, Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie* n°4 volume2, 2011.

2.2. ...ET AVEC TOUS LES PUBLICS ?

La frustration possible de certains acteurs du territoire

Lors de l'élaboration d'un plan stratégique, concerter sur « tous » les sujets et à toutes les phases du projet ne semble pas opportun, voire contre-productif dans la vision que les métropolitains peuvent avoir de l'institution. Aussi, pouvons-nous réellement concerter avec tous les publics ? Dans quels cadres ? N'est-ce pas un idéal de principe irréalisable ?

A la suite des ateliers territoriaux, des conférences débats, des panels citoyens organisés dans le cadre de la concertation du PLUI, des profils de participants se distinguent. Ceux-ci illustrent seulement la diversité des profils des métropolitains et restent de grandes catégories perméables qui ne s'opposent pas.

Premièrement, le « participant expert » : impliqué et sachant, il se mobilise naturellement sur les questions d'urbanisme, ayant déjà traité du sujet lors de son parcours professionnel ou ayant une culture particulièrement développée en la matière. En l'occurrence, il cherche des réponses techniques et précises quant à l'éventuelle application de telle ou telle règle dans le PLUI.

Ensuite, le « participant militant ou citoyen pro actif » : curieux et investi localement sur divers sujets de société, il est tantôt en posture d'apprentissage, tantôt en posture revendicative. En l'occurrence, il cherche à savoir dans quelle mesure le PLUI peut servir sa cause citoyenne. Enfin, le « participant riverain » : mobilisé pour la défense et la valorisation de son environnement (proche, où il habite, mais aussi plus éloigné, qu'il parcourt pour ses loisirs, son emploi, etc). Il peut être dans une approche tout à fait constructive et positive ou bien adopter une attitude défensive caractéristique du NIMBY⁵⁸. Si son prisme d'usager est intéressant et que ce type de participant est plus difficile à faire venir aux instances « classiques » de concertation, il est souvent compliqué de répondre à ses interrogations et de lui faire adopter une vision métropolitaine. En effet, « faire Métropole » est valable pour ce participant s'il y voit un intérêt pour son environnement, celui de sa commune. Le « participant riverain » est difficile à capter mais peut très vite se désintéresser de la démarche s'il n'en est pas satisfait. Sa satisfaction se détermine en fonction des réponses que l'institution est capable d'apporter

58 *Not in my backyard.*

à ses interrogations (jugement sur la crédibilité du discours), mais aussi de la capacité des concertants à susciter son intérêt (capacités d'animation et de vulgarisation des sujets techniques) et de la démonstration de la part de la collectivité que « sa voix » peut être entendue et pèse concrètement dans les débats (capacité de retranscription de la parole de chacun).

L'attention de ces différents profils de participants est donc plus ou moins difficile à capter et est surtout précaire. En effet, les participants volontaires pour apporter leur pierre à l'édifice métropolitain peuvent rapidement faire marche arrière ou adopter une attitude critique envers l'institution. Voilà pourquoi il est nécessaire de faire avec eux, mais aussi de savoir ne pas interroger les métropolitains sur tout, à toutes les phases de la démarche et en ordre dispersé.

Les acteurs économiques, parents pauvres de la concertation.

Le traitement de l'économie dans le PLUI est essentiel et majeur. La thématique a d'ailleurs fait l'objet d'un séminaire élus PLUI.

Comment rendre la métropole grenobloise attractive ? Où implanter les zones d'activités ? Comment faire avec un foncier restreint ? Comment lutter contre la vacance commerciale ? Comment préserver le tissu industriel ? Quel avenir pour l'agriculture ? Quels secteurs porteurs valoriser au travers du PLUI ? Comment développer l'économie résidentielle ? Faut-il renforcer la mixité fonctionnelle ? Ce sont autant de questions qui doivent être abordées dans le PLUI.

Le PLUI est un outil de planification urbaine essentiel à la mise en œuvre des politiques publiques de développement économique local puisqu'il permet d'anticiper et de planifier les aménagements et infrastructures nécessaires au développement des activités sur le territoire métropolitain. Il paraît donc indispensable d'associer les acteurs du monde économique à l'élaboration de ce document socle et ce dès la phase de concertation autour du PADD (jusqu'à juin 2016).

Or, les acteurs économiques ont été très peu concertés. L'équipe de concertation a pu se greffer sur un moment d'échange le 6 avril 2016 lors d'une soirée débat organisée par MakeSens dans les locaux de Cowork à Grenoble. Cette soirée a été l'occasion de présenter le dispositif Carticipe et d'ajouter quelques contributions.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une concertation avec le monde économique, il aurait

été judicieux de distinguer plusieurs catégories d'acteurs qui doivent être appréhendés de manière différenciée.

Premièrement, les grandes entreprises locomotives du territoire, à rayonnement international, en lien étroit avec la collectivité et le monde politique. Les dirigeants comprennent les enjeux du dialogue. Rendre la métropole grenobloise attractive, c'est notamment pouvoir impliquer ces acteurs dans la construction d'une vision commune, mettant fin à la dichotomie classique public/privé.

Deuxièmement, les petites entreprises locales (TPE/PME), plus difficiles à saisir en raison de leur diversité et de leur éloignement des problématiques des collectivités. Ces acteurs sont, entre autres, particulièrement concernés par les évolutions immobilières et foncières de la métropole (infrastructures, zones d'activités, parcours d'entreprises, coworking, etc.) ainsi que par les questionnements autour de la mobilité (accessibilité, etc).

Si l'intérêt citoyen s'est révélé être au rendez-vous métropolitain, celui des acteurs économiques n'a peut-être pas été suffisamment incité pour leur permettre par la suite d'adhérer à la vision de la métropole grenobloise. Il est évidemment trop tôt pour tirer des conclusions de cette absence de concertation des entreprises et de l'impact qu'elle pourrait avoir sur l'attractivité de la métropole. Le constat est néanmoins celui d'un manque de dialogue qui perdure entre la collectivité et son tissu économique, cette dernière ayant du mal à sortir de son cadre technopolitain.



III. LA STRATÉGIE MÉTROPOLITAINE GRENOBLOISE, QUELLE CONCRÉTISATION ?

Concrètement, la concertation n'est-elle pas qu'un effet d'annonce sans conséquence sur la mise en place de la stratégie de planification de la métropole ? Quelle est la prise en considération de la concertation menée par les services de la métropole ? Quel est le rôle des élus locaux, représentants des métropolitains dans la fabrique de la métropole ?

3.1. QUEL IMPACT RÉEL DE LA CONCERTATION DANS LA RÉDACTION DU PLUI ?

Le PLUI est entré dans sa deuxième phase de rédaction, le PADD étant finalisé. Aussi, dans quelle mesure l'avis citoyen rendu lors de la première phase de concertation a-t-il été intégré au PADD ? Si la concertation est règlementaire, celle-ci ne reste bien souvent qu'uniquement consultative mais se retrouve rarement dans les orientations politiques d'un tel document de planification. Qu'en est-il pour le PLUI ?

Au total, plus de 2012 contributions, 1427 commentaires et 15 034 votes ont été déposés sur Carticipe. Dès lors, il a fallu synthétiser les très nombreuses contributions en un avis citoyen remis aux services de la métropole. Celui-ci fait office d'avis global pour Carticipe, les 8 ateliers territoriaux, les contributions auprès des brigades de messagers et le forum métropolitain. Il faut ajouter à cet avis citoyen la contribution du conseil de développement représentant la société civile et l'avis du premier panel citoyen sur l'habitat. Ces trois documents sont transmis aux 49 conseil municipaux de la métropole afin d'alimenter les 49 débats sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Les idées ayant récolté le plus grand nombre de votes sur Carticpe

	THÈME	SOUS-THÈME	IDÉE	LIEU	VOTES
1	Cadre de vie	Équipements et services	Valoriser les activités nautiques en créant une base nautique	Grenoble Pont d'Oxford	131
2	Les pépites de la Métropole	Patrimoine local	Enfin rénover la tour Perret	Grenoble Parc Paul Mistral	127
3	Cadre de vie	Espaces publics	Aménager les berges de l'Isère type Lyon / Bordeaux	Grenoble	110
4	Cadre de vie	Habitat / Urbanisme	Réhabiliter ou démolir les bâtiments de l'ancien Institut de Géologie	Grenoble	108
5	Environnement	Paysage	Valoriser la boucle des Sablons	Grenoble	99
6	Mobilités et déplacements	Déplacements vélos	Construire une passerelle piétons / cycles	Grenoble	84
7	Mobilité et déplacements	Transports collectifs	Étendre la ligne de TRAM E jusqu'à Claix et Pont-de-Claix	Pont-de-Claix	75
8	Mobilités et déplacements	Déplacements piétons	Étendre la piétonisation de l'hyper centre	Grenoble	74
9	Cadre de vie	Équipements et services	Restaurer et aménager l'Orangerie municipale	Grenoble	73
10	Mobilité et déplacements	Déplacements automobiles	Revoir le Rondeau	Grenoble	71

Source : Avis Citoyen Carticpe, 2016

COMMUNES des participants (renseignées)	NB	%	COMMUNES des participants (renseignées)	NB	%
Grenoble	268	34,1%	Saint-Georges-de-Commiers	4	
Meylan	75	9,6%	Saint-Martin-le-Vinoux	4	
Corenc	72	9,2%	Saint-Paul-de-Varces	4	
Saint-Egrève	52	6,6%	Champagnier	3	
Vaulnaveys-le-Haut	24	3,1%	Domène	3	
Sassenage	22	2,8%	Notre-Dame-de-Commiers	3	
Varces-Allières-et-Risset	21	2,7%	Poisat	3	
La Tronche	19	2,4%	Saint-Pierre-de-Chartreuse	3	
Noyarey	16	2,0%	Jarrie	2	
Echirolles	14	1,8%	Le Gua	2	
Eybans	14	1,8%	Moirans	2	
Saint-Martin-d'Hères	14	1,8%	Saint-Barthélemy-de-Séchillienne	2	
Vizille	14	1,8%	Saint-Ismier	2	
Fontaine	13	1,7%	Vaulnaveys-le-Bas	2	
Gières	10	1,3%	Amiens	1	
Brié-et-Angonnes	8	1,0%	Apprieu	1	
Le-Sappey-en-Chartreuse	8	1,0%	Lans-en-Vercors	1	
Seyssinet-Pariset	8	1,0%	Lavandou	1	
Claix	7		Metz	1	
Quaix-en-Chartreuse	7		Monestier-de-Clermont	1	
Venon	7		Murianette	1	
Vif	7		Provezieux	1	
Le Fontanil-Cornillon	7		Saint-Michel-les-Portes	1	
Notre-Dame-de-Mésage	6		Sarcenas	1	
Champ-sur-Drac	5		Seyssins	1	
Montbonnot-Saint-Martin	5		Valence	1	
Séchillienne	5		Veurey-Voroize	1	
Herbays	4		Voreppe	1	
			Total renseignés	785	

Communes ayant participé. Source : Avis Citoyen Carticpe, 2016

Les deux thématiques ayant le plus suscité de contributions sont la mobilité et le cadre de vie. Celles-ci renvoient directement à la notion d'expertise d'usage de la métropole par les participants. C'est donc sur ces deux thématiques, ainsi que sur la préservation du patrimoine métropolitain que les visions de la collectivité et des métropolitains se rejoignent.

Plus concrètement et à titre d'exemple, bon nombre de contributions sur les déplacements vont dans le sens de la valorisation des modes doux et de la marche sur le territoire. La demande des citoyens est celle d'une amélioration des continuités de parcours à vélo comme à pieds et d'une sécurisation de ces derniers. Cette orientation se retrouve dans le PADD sur la « création d'itinéraires piétons confortables et sécurisés »⁵⁹.

Une multiplication des équipements type arceaux pour le stationnement des cycles ressort aussi nettement dans l'avis citoyen. Cette proposition se retrouve dans le PADD et désormais « l'aménagement de la voirie et des espaces publics devra intégrer les besoins de stationnement pour les cycles »⁶⁰.

Enfin, les connexions entre les bassins de vie à la périphérie de la ville centre sont loin d'être optimales pour les participants, notamment dans le Grand Sud. Le PADD a intégré ce besoin en choisissant de « renforcer le maillage du réseau structurant »⁶¹ entre les centralités (amélioration de la desserte de transport en commun notamment).

Concernant le cadre de vie et l'habitat, une demande forte de l'avis citoyen, notamment pour le territoire Sud, est une meilleure répartition des logements sociaux sur toute la métropole. Cette acception est partagée par les élus et la collectivité qui l'a inscrite au chapitre « répondre aux besoins des habitants actuels et futurs et équilibrer le développement de l'habitat sur le territoire »⁶².

Les métropolitains appellent aussi à la préservation de l'identité de leur cadre de vie (zones de montagne, zones de coteaux) et souhaitent voir un encadrement strict en terme de densification. Nombreux sont ceux à se prononcer sur l'importance de la prise en compte de la dimension paysagère (préservation des cônes de vues en ville, de la qualité des paysages de campagne et de montagne en périphérie), qu'ils soient habitants de la ville centre ou de communes rurales.

59 Plan d'Aménagement et de Développement Durable, Métropole de Grenoble, p.53.

60 Plan d'Aménagement et de Développement Durable, Métropole de Grenoble, p.54.

61 Plan d'Aménagement et de Développement Durable, Métropole de Grenoble, p.56.

62 Plan d'Aménagement et de Développement Durable, Métropole de Grenoble, p.63.

« Le PLUI posera les conditions permettant l'évolution des quartiers pavillonnaires en tenant compte des spécificités des contextes urbains (intégration urbaine, desserte en transport en commun, parcellaire, proximité des services et commerces) pour que ces dynamiques s'inscrivent dans des principes d'aménagement maîtrisés et respectant une bonne qualité du « vivre-ensemble ». Le processus de densification des tissus pavillonnaires implantés sur les coteaux devra notamment intégrer les questions environnementales (limitation des ruissellements), constructives (insertion dans la pente), paysagères (lutte contre le mitage), les contraintes de voiries (étroitesse et fragilité) et les risques naturels (chutes de blocs et glissements de terrain). »⁶³

3.2. LE RÔLE CLÉ DE L'ÉLU LOCAL DANS LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE.

Dans le cadre de la planification stratégique, les espaces traités par le plan s'affranchissent des frontières historiques pour aller questionner au-delà des limites et créer d'autres synergies territoriales. Le PLUI franchit les frontières communales et oblige les élus des 49 communes à se questionner sur la bonne échelle de traitement des différents enjeux. Par exemple, pour les OAP il faut arbitrer entre celles qui relèvent uniquement des communes et celles dont l'influence est métropolitaine.

Si chacun est invité à participer, construire, débattre autour de cette fameuse « vision » métropolitaine afin que la métropole ne reste pas qu'une coquille institutionnelle creuse et vide de sens, où se situe le point de départ de la transmission de cette vision ? Le projet métropolitain émane-t-il des discussions entre tous les acteurs ? Ou bien est-il le fruit d'une vision de départ, diffusée et débattue auprès de tous ?

La clé de la construction d'une vision métropolitaine liant citoyens, société civile, entreprises, universitaires, chercheurs, habitants et l'institution en elle-même est sans doute le rôle de l' élu local, communal et intercommunal. A la fois porte-parole de sa population, des acteurs de son territoire et élu notamment pour un projet de territoire, l' élu local est le visage de la métropole.

63 Plan d'Aménagement et de Développement Durable, Métropole de Grenoble, p.23.

Selon Juliette Maulat, les élus locaux se prêtent au jeu de la planification, mais avec des objectifs bien précis. « Il s'agit d'assouplir les règles pouvant limiter le développement futur ou, dans d'autres cas, d'intégrer une commune éloignée à la catégorie de « ville intense » pour lui permettre un développement en rapport. »⁶⁴ Certes, pour des questions politiques et de défense de leurs intérêts communaux, les élus locaux essaient de tirer leur épingle du jeu métropolitain en maximisant les retombées positives pour leur commune et en minimisant les impacts trop contraignant. Les conseillers métropolitains savent cependant voir au-delà des limites communales. La volonté du vice-président à l'aménagement du territoire, Yannik Ollivier est de faire voter le PLUI à l'unanimité en 2019. En effet, selon lui, il ne s'agit pas d'un sujet politique comme les autres, mais d'un consensus de territoire qui a dû être trouvé au fil des débats (séminaires, conseils métropolitains, conférences territoriales, conférences des maires, bureaux métropolitains, commission urbanisme, etc). Le PLUI est débattu et doit être approuvé auprès des 49 conseils municipaux. En trois ans, les élus métropolitains ont de multiples instances de débat pour s'accorder sur un projet commun.

Les élus doivent donc assumer leur responsabilité vis-à-vis de la planification métropolitaine. Il ne s'agit dès lors pas d'abandonner des questions d'intérêt général à des groupes constitués (généralement la société civile, ou les « participants militants, pro-actifs ». Si le manque de concertation des acteurs du territoire pose un problème démocratique et technocratique, concerter, avoir la volonté de co-construire sur tous les sujets et compter sur les citoyens pour bâtir la vision de la métropole grenobloise, est tout autant destructeur. A vouloir combler les manques de la démocratie représentative, il faut veiller à ne pas y substituer un nouveau paradigme instable.

64 Demazières C., Desjardins X. « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n°2, 2016.

CONCLUSION



La métropole est un « espace urbain qui, tout en permettant la participation des acteurs aux processus d'échelle mondiale, reste une société locale »⁶⁵. Les mots de Michel Lussault et Jacques Lévy font échos aux ambitions de la jeune métropole grenobloise. Si l'institution souhaite rivaliser avec les autres métropoles françaises et renforcer son attractivité internationale en s'appuyant sur ses points fort (la recherche, la technologie) Grenoble-Alpes Métropole entend avant tout fédérer ses communes, ses acteurs et ses citoyens autour d'une vision commune et partagée du territoire.

« Les acteurs des territoires sont donc susceptibles de dépasser leurs intérêts divergents pour construire un projet collectif. »⁶⁶ Le renforcement de l'attractivité de l'agglomération (dont le solde migratoire est depuis quelques années négatif) implique une vision plus équilibrée d'un développement durable du territoire, fondée nécessairement sur une valorisation des ressources culturelles, sociales et économiques. La construction d'une telle vision oblige à dépasser la juxtaposition sur le territoire de projets particuliers pour aller vers une stratégie d'ensemble, partagée par les 49 communes de la métropole. Il s'agit aujourd'hui d'outrepasser les différences et les oppositions politiques pour traiter des questions de fond qui font débat (logements sociaux, aires de passage des gens du voyage, réserves foncières, zones dédiées aux activités économiques, préservation des espaces naturels et agricoles, etc).

Le plan local d'urbanisme intercommunal et le dispositif de concertation global métropolitain ne sont que des outils au service de la construction d'une métropole d'adhésion, et non pas d'une métropole subie. Si le PLUI est l'occasion de la construction et de la consolidation d'une véritable culture métropolitaine, il n'en reste pas moins qu'il est élaboré dans l'urgence constante. Si tout est mis en œuvre pour que la machine ne s'enraye pas (forte co-construction avec les communes, les élus, les citoyens et la société civile, articulation avec le nouveau PLH); il ne faudrait pas qu'un grain de sable vienne en gripper les rouages, sans quoi le calendrier sera intenable.

65 Dagorn R. « Métropole », in Lévy J. et Lussault M., 2003, p. 609

66 Novarina G., Seigneuret N. (dir), *De la technopole à la métropole*, POPSU, Le Moniteur, 2015, p211.

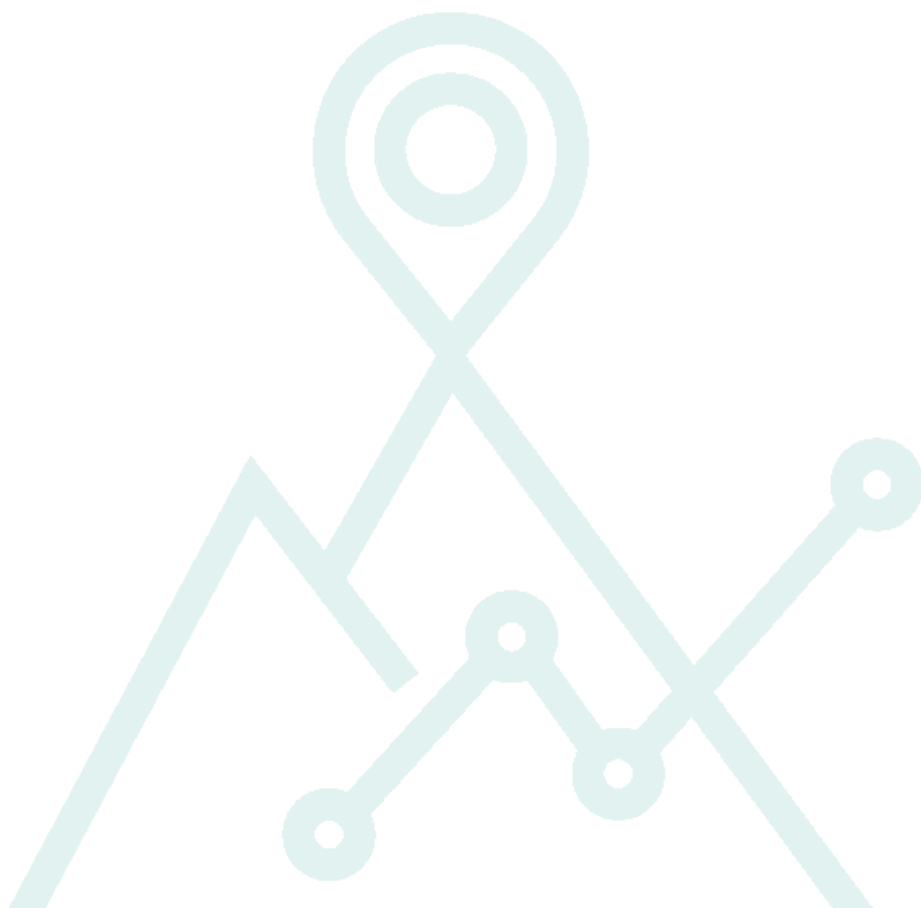
Nous l'avons vu, la construction d'une vision commune n'implique pas nécessairement la concertation de tous les acteurs et sur tous les sujets. Chacun, dans son champ de compétences doit en revanche pouvoir être entendu en tant qu'usager du territoire.

L'opportunité représentée par cette formidable source de plus-value qu'est l'expertise d'usage, commence à faire son chemin dans les pratiques de nos pouvoirs publics mais se heurte à l'immobilisme de nos systèmes administratifs. L'argument de l'ignorance du peuple invoqué jadis par les philosophes grecs pour justifier l'exclusion des citoyens de la prise de décision existe toujours. Le réflexe consiste encore à faire pour le citoyen et non pas avec lui. Il s'agit ici d'une incapacité à reconnaître la réalité du corps social et sa compétence, fortement dommageable à l'exercice démocratique. Les aspects techniques et politiques doivent par ailleurs être tranchés par la collectivité et ses élus.

Malgré un passé notable en matière de participation et une tradition grenobloise de concertation citoyenne forte, il est complexe pour les acteurs de la métropole de participer à une concertation qui n'est pas clairement formulée, définie. Si les métropolitains participent à la fabrication de la métropole, donnent leur avis et formulent des propositions concrètes, il n'en reste pas moins que celles-ci resteront lettres mortes sans vision globale. Cette vision doit être apportée, impulsée par les élus. Ils représentent aujourd'hui les métropolitains.

Enfin, ce mémoire est centré sur la concertation interne au périmètre métropolitain. Néanmoins, la métropole grenobloise n'est pas un territoire isolé et planifier de manière stratégique, c'est aussi se concerter avec ses territoires voisins. Il est évident que les discussions existent entre les EPCI limitrophes. Toutefois, les 3 parcs naturels (Vercors, Chartreuse et Belledonne), les EPCI influents sur la région urbaine grenobloise (communauté d'agglomération du Pays Voironnais, communauté de communes du Grésivaudan), et les collectivités limitrophes à cette dernière (Chambarand, communauté de communes Cœur de Chartreuse, Matheysine, Oisans et Trièves) auraient pu faire l'objet d'un dispositif de concertation spécifique. En effet, réfléchir à l'organisation de son territoire pour faire émerger une identité propre, c'est aussi penser les interactions à une plus grande échelle. Les métropolitains peuvent très bien être aussi usagers des territoires voisins.

Sortir du cadre de la planification règlementaire, sortir du cadre de la concertation classique, sortir du cadre des frontières communales, sortir du cadre institutionnel métropolitain, sortir du cadre d'un conflit systématique entre la sphère publique et la sphère privée, sont donc les conditions non-exhaustives de la réussite de la fabrique métropolitaine partagée.



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

Andres L., Zepf M. (dir), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011.

Faure A. « Grenoble métropole expérimentale ? ». In. Daniel Bloch. *Réinventer la ville. Regards croisés sur Grenoble*, Presses Universitaires de Grenoble, pp.151-160, 2013.

Le Galès P. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, Vol. 45.

Le Galès, P. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Novarina G., Seigneuret N. (dir), *De la technopole à la métropole*, POPSU, Le Moniteur, 2015.

Robbe F. (dir), *La démocratie participative*, L'Harmattan, 2007.

Sintomer Y. (dir), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La découverte, 2011, p14.

Talpin J., *Lutte urbaine. La démocratie participative à l'Alma-Gare*, Paris. Le Croquant, 2015.
Vanier M., *Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique*, p8, 2015.

SÉMINAIRES :

Séminaire PLUi organisé par l'agence d'urbanisme atlantique et pyrénées, acte 1 « Urbanisme et intercommunalité : changer d'échelle et partager l'urbanisme ? », 2014.

Planification territoriale : quel équilibre entre stratégie, normes et actions ?, Synthèse du petit déjeuner des décideurs-chercheurs, Institut d'aménagement et d'urbanisme, 13 octobre 2016.

PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES :

« La métropole grenobloise: vers une coopération ville / montagne ? » In *Rurbance*.

Ambrosino C., Linossier R., Talandier M., « Grenoble : la technopole qui se rêvait métropole », *Géographie, économie, société*, 2016, Vol. 18, pp. 409-427.

Ambrosino C., Novarina G. « L'indépassable 'laboratoire grenoblois' », *Métropolitiques*, Mars 2015.

Bernard P., Blancherie J-M., Lecomte P., « Les groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry », *Revue française de science politique*, 1972, Vol. 22, pp. 296-318.

Bernardy de Sigoyer M., Boisgontier P., « Grains de technopole. Micro-entreprises grenobloises et nouveaux espaces productifs », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1988, Vol. 38.

Biares S., « Le pouvoir local », *Revue française de science politique*, 1990, Vol. 40, pp. 632-634.

Bonnet M. « L'expertise d'usage des habitants, une impossible reconnaissance ? » *Revue économie et humaniste* n°376, 2006.

Demazières C., Desjardins X. « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *Revue internationale d'urbanisme*, n°2, 2016.

Nez H. « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif, Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie* n°4 volume2, 2011.

Sykes O. « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable ? », *L'Information géographique*, vol. 74, no. 4, 2010, pp. 91-115.

Veyret P., « Grenoble et son cadre », *Revue de Géographie Alpine*, 1958, Vol. 46.

Joly J., « Grenoble, un espace urbain en mutation », *Revue de Géographie Alpine*, 1984, Vol. 72.

MÉMOIRES, THÈSES :

Keller S. *La participation citoyenne à la « fabrique de la ville » dans un cadre institutionnalisé : des trajectoires individuelles et collectives inhibées. Le cas du conseil de développement du Grand Lyon.*, Master 2 Villes, Territoires et Solidarités, Sciences Po Grenoble, 2013.

Moreau M., *Le dialogue social territorial, outil de performance socio-économique. Comment améliorer ces instances de discussion et mobiliser les acteurs ?*, Mémoire de Master 2 Droit et développement de l'économie sociale et solidaire, Université de Poitiers, 2013.

Rande C. *La participation citoyenne au regard des nouveaux praticiens des territoires.*, Master 2 « Innovation et Territoire », Institut de Géographie Alpine, 2015.

DOCUMENTS RÈGLEMENTAIRES :

Délibération de lancement du PLUi, 6 novembre 2015.

Délibération cadre n°1DL15653 relative à la territorialisation de l'action publique métropolitaine.

Art. L.103-2 du Code de l'urbanisme.

Plan d'Aménagement et de Développement Durable, Métropole de Grenoble, 16 décembre 2016

Avis citoyen Carticipe, septembre 2016.

REPORTAGE :

Reportage diffusé par France 3 le 27 août 2013, sur la construction de la métropole.

ARTICLES DE PRESSE :

« Pour la dissolution de la métropole », *Le Postillon*, n°22, Oct/Nov 2013.

« Villes : le sujet sensible de l'urbanisme intercommunal », *Le Monde*, 27 mai 2016.

WEBOGRAPHIE :

<http://donnees.banquemondiale.org/>

<http://participation.lametro.fr/>

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES.....	10
AVANT-PROPOS.....	11
INTRODUCTION.....	14
01. Penser la ville et l'espace urbain à une échelle métropolitaine : une culture commune à construire.....	21
I. Faire Métropole, ou la nécessité de repenser les stratégies de planification.....	23
1.1. Une résurgence de nouvelles formes de planification avec l'essor des territoires métropolitains	23
1.2. La planification stratégique ou l'importance d'un processus continu	24
II. Le processus de métropolisation, un enjeu pour le rayonnement du territoire grenoblois	27
2.1. Un territoire d'étude complexe et singulier.....	27
2.2. Une nouvelle forme de planification à 49 communes.....	30
III. Une construction métropolitaine par tous les acteurs : la planification territoriale à l'épreuve de la participation.....	35
3.1. Une nouvelle politique de participation, appropriée au territoire métropolitain.....	35
3.2. Le renouvellement des processus et des instances de participation : planifier avec quels acteurs ?	47
02. Le plan local d'urbanisme en débat : pierre angulaire d'une nouvelle dynamique métropolitaine.....	41
I. La construction d'un dispositif réglementaire au service de la planification stratégique métropolitaine.....	43
1.1. Un changement d'échelle pour un partage de l'urbanisme ?.....	43
1.2. Une fragmentation des acteurs du territoire.....	44

II. L'instauration d'une culture commune fondée sur l'urbanisme et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).....	47
2.1. L'élaboration du PLUI : 3 ans pour planifier la future métropole.....	47
2.2. Un PLUI de transition : entre désirs de métropole et volontés communales.....	50
III. Le choix d'une concertation forte pour l'élaboration du PLUI : un dispositif sur mesure et innovant.....	54
3.1. Une concertation « tout terrain », à spectre large.....	54
3.2. Une innovation majeure : le projet Carticipe.....	61
03. Faire Métropole par la concertation ? L'idéal de la planification partagée.....	65
I. La conception d'une méthodologie adaptée aux enjeux et aux publics identifiés.....	67
1.1. Un sujet complexe, déconnecté de la vie quotidienne des métropolitains.....	67
1.2. Un risque de repli sur le registre technicien à contourner.....	70
II. La recherche d'une légitimité dans la construction de cette culture commune : du citoyen à l'institution.....	72
2.1. Faut-il concerter sur tous les sujets ?.....	72
2.2. ... et avec tous les publics ?	75
III. La stratégie métropolitaine grenobloise, quelle concrétisation ?	78
3.1. Quel impact réel de la concertation pour la rédaction du PLUI ?.....	78
3.2. Le rôle clé de l' élu local dans la construction métropolitaine.....	81
CONCLUSION.....	83
BIBLIOGRAPHIE	86

