



HAL
open science

Les enjeux du transfert de la compétence “ voirie ” à Grenoble-Alpes Métropole

Robin Coiffard

► **To cite this version:**

Robin Coiffard. Les enjeux du transfert de la compétence “ voirie ” à Grenoble-Alpes Métropole. Géographie. 2017. dumas-01858979

HAL Id: dumas-01858979

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01858979>

Submitted on 21 Aug 2018

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



Les enjeux du transfert de la compétence « voirie » à Grenoble-Alpes Métropole

Robin Coiffard

Master 2 Villes, Habitat et Transition Ecologique
Département Géographie, Aménagement, Environnement
Université Toulouse Jean Jaurès

Sous la direction de Mme Cécile Jebeili

Maître de conférence en Droit public au sein du
département Géographie, Aménagement,
Environnement

Maître de stage : M. François Boutard

Responsable du service Conservation du domaine
public au sein de Grenoble-Alpes Métropole

Année universitaire 2016-2017

Avant-propos

Le Département Géographie-Aménagement-Environnement de l'Université de Toulouse Jean Jaurès n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires des candidats au Master ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Le mémoire est un essai d'application des méthodes et outils acquis au cours de la formation. Il ne saurait donc être considéré comme un travail achevé auquel l'Université conférerait un label de qualité qui l'engagerait.

Remerciements

Je tiens à remercier ma directrice de mémoire, Mme Cécile Jebeili, d'avoir pris le temps d'encadrer mon travail et de m'avoir donné de précieux conseils tout au long de sa rédaction.

Merci également à mon tuteur de stage, M. François Boutard, de m'avoir accueilli au sein du service Conservation du domaine public de Grenoble-Alpes Métropole, fait confiance et confié des missions valorisantes. Je remercie aussi l'ensemble des agents du service pour le temps qu'ils m'ont accordé et pour leurs conseils avisés aussi bien pour la réalisation de mes missions que pour mon projet professionnel.

Enfin, merci à Laetitia pour ses nombreuses relectures et ses critiques toujours constructives.

Sommaire

Avant-propos	3
Remerciements.....	3
Sommaire	5
Liste des illustrations	6
Introduction.....	7
Partie 1. Le passage en métropole	11
I. La métropole grenobloise aujourd’hui.....	11
II. Une construction intercommunale difficile.....	25
III. Le règlement de voirie : un document fédérateur ?	32
Partie 2. Le transfert de la compétence « voirie ».....	39
I. Le transfert de compétences	40
II. L’objet de la compétence « voirie »	46
III. Les composantes de la compétence « voirie ».....	52
IV. Les pouvoirs de police sur les voies publiques.....	57
Partie 3. La voirie : enjeu stratégique source de conflits	63
I. Une compétence stratégique pour la métropole	64
II. Une compétence stratégique pour les communes et les usagers	74
III. Le cas du règlement métropolitain de voirie	83
Conclusion	109
Bibliographie	111
Annexe I. Les étapes de la construction institutionnelle	115
Annexe II. Les charges brutes transférées par les communes à la métropole	116
Annexe III. La répartition des pouvoirs de police sur les voies publiques	117
Table des matières	119
Résumé.....	124
Mots-clés.....	124

Liste des illustrations

Illustration 1. La métropole grenobloise aujourd’hui (Source : La Métro, 2016)	12
Illustration 2. Les 22 métropoles françaises (Source : Metz Métropole).....	13
Illustration 3. Les grandes dates de la construction métropolitaine grenobloise (Source : Suc, 2015)	14
Illustration 4. Logo de Grenoble-Alpes Métropole (Source : La Métro).....	17
Illustration 5. Les territoires de la métropole au 1 ^{er} janvier 2016 (Source : La Métro, 2016)	20
Illustration 6. Organigramme du service Conservation du domaine public (Source : auteur)	24
Illustration 7. Les nouvelles compétences issues des communes (Source : site internet La Métro)	43
Illustration 8. Les nouvelles compétences issues du département (Source : site internet Département Isère).....	45
Illustration 9. Le domaine public routier (Source : AdCF/GARDT, 2016).....	47
Illustration 10. Les éléments transférés en milieu urbain (Source : Ville de Meylan, 2015)	48
Illustration 11. Les places et voies piétonnes (Source : Ville de Meylan, 2015).....	48
Illustration 12. Les éléments transférés en zone non urbanisée (Source : Ville de Meylan, 2015).....	49
Illustration 13. Les éléments ornementaux non transférés (Source : Ville de Meylan, 2015).....	49
Illustration 14. La réglementation du stationnement non transférée dans certaines communes (Source : Ville de Meylan, 2015)	50
Illustration 15. Les communes ayant transféré le pouvoir de la circulation et du stationnement (Source : La Métro)	60
Illustration 16. Parts modales dans l’agglomération grenobloise (Source : SMTIC / GAM, 2010).....	66
Illustration 17. Photographie de l’entrée ouest de Grenoble (Source : twitter Eric Piolle, maire de Grenoble)	71
Illustration 18. Plan du centre-ville CVCM/Grenoble (Source : site internet La Métro)	80
Illustration 19. Les autorisations relatives à l’occupation du domaine public et les pouvoirs de police (Source : auteur).....	86
Illustration 20. L’implantation des réseaux sous le domaine public (Source : Eaux de Marseille).....	89
Illustration 21. Schéma type d’une tranchée (source : WikiTP).....	91
Illustration 22. Les règles relatives aux enseignes et pré-enseignes à Grenoble (Source : règlement de voirie, Ville de Grenoble)	93
Illustration 23. Les règles relatives aux terrasses sur trottoir à Grenoble (Source : référentiel des terrasses, Ville de Grenoble)	95
Illustration 24. La fête des tuiles du 10 juin 2017 (Source : site internet de la Ville de Grenoble)	96
Illustration 25. Les principes de construction de la grille tarifaire du règlement (Source : équipe projet) ...	100
Illustration 26. Services associés à l’élaboration du règlement de voirie (Source : équipe projet)	103
Illustration 27. Schéma de principe de l’occupation avec ancrage (Source : équipe projet)	106
Illustration 28. Schéma de principe de l’occupation sans ancrage (Source : équipe projet).....	106
Illustration 29. Calendrier du projet de règlement métropolitain de voirie (Source : équipe projet)	107

Introduction

Grenoble-Alpes Métropole, communément appelée La Métro, a pris le statut juridique de métropole au 1^{er} janvier 2015 en même temps que 14 autres grandes agglomérations françaises. Elle a obtenu ce statut au titre de la loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM)¹. Cette transformation était « automatique » pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 400.000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants, critères auxquels la Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole répondait.

J'ai réalisé mon stage de fin d'études dans le service Conservation du domaine public de Grenoble-Alpes Métropole.

Dans le cadre de ce stage, ma mission principale a été d'élaborer le règlement de voirie métropolitain de La Métro. Cette mission consistait d'abord à rédiger le règlement en question mais également à organiser les modalités de travail avec les services internes de la métropole, avec les communes membres et avec l'ensemble des intervenants concernés par ce document.

Ma seconde mission consistait à formaliser l'ensemble des procédures du service Conservation du domaine public. Ce service est en grande partie chargé d'instruire les demandes d'autorisation d'occupation privative du domaine public. Après avoir établi la liste de l'ensemble des procédures traitées par le service, j'ai pour chacune d'entre elles formalisé la totalité des étapes d'instruction des demandes, de la transmission des pièces requises à la délivrance des autorisations en passant par la consultation des autres services concernés par les requêtes. Ce travail s'inscrivait dans une démarche plus large au sein de la métropole qui consistait à clarifier les missions de chaque service. Ce besoin de clarification venait de la transformation récente de la Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes Métropole en métropole.

Le service dans lequel j'ai effectué mon stage était un nouveau service de la métropole puisqu'il n'avait alors que deux ans. Il a été créé en 2015, en même temps que Grenoble-Alpes Métropole est passée au statut juridique de métropole et a récupéré la compétence « voirie et espaces publics ». Cette compétence faisait partie de la liste des compétences obligatoires fixées par la loi MAPTAM pour les métropoles. Elle a été complétée par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)² qui a imposé le transfert et la gestion des routes départementales se situant sur le périmètre métropolitain.

¹ JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562

² JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705.

Le transfert de la compétence « voirie et espaces publics »³ représentait ainsi une opportunité d'observer l'organisation de la nouvelle métropole grenobloise. Le prisme d'étude est sans doute différent de ceux qui sont généralement adoptés, la voirie n'apparaissant pas, a priori, comme un sujet particulièrement stratégique. La voirie se révèle pourtant être liée à de nombreuses problématiques urbaines. Elle se situe au cœur d'un système d'acteur complexe.

La voirie est généralement perçue comme le support des déplacements. Elle est donc souvent perçue comme un enjeu pour l'efficacité des déplacements et pour la sécurité routière. Mais la voirie est loin de se limiter à la question des mobilités. Elle participe au cadre de vie des usagers et riverains. Elle comporte une dimension économique importante pour les commerçants. Elle représente aussi un enjeu culturel majeur étant donné que nombre d'animations se déroulent sur le domaine public. Elle représente également un enjeu pour l'environnement (biodiversité, climat, ressource en eau, etc.). La voirie se situe donc à la croisée des préoccupations de nombreux acteurs (usagers, commerçants, élus locaux et métropolitains, etc.). C'est pour cette raison que l'étude du transfert de la compétence « voirie » semble susceptible d'apporter des éléments de compréhension de la construction métropolitaine grenobloise.

En effet, de nombreux travaux mettent en évidence que tout ne se joue pas dans les évolutions juridiques et institutionnelles. A titre d'exemple, si Grenoble-Alpes Métropole a pris le statut juridique de métropole au 1^{er} janvier 2015, cette transformation en métropole n'avait pourtant rien d'évident. L'agglomération est d'ailleurs directement passée du statut de communauté d'agglomération à celui de métropole sans passer par le statut de communauté urbaine.

Ces travaux mettent généralement en évidence l'existence d'un contexte territorial et de systèmes d'acteurs qui pèsent dans la construction métropolitaine. Il convient notamment de citer les travaux de la Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU) sur Grenoble regroupés dans l'ouvrage intitulé *De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble* (Novarina et Seigneuret, 2015). Ces auteurs mettent notamment l'accent, comme le titre de l'ouvrage l'indique, sur la dimension technopolitaine de la métropole grenobloise. Ce mémoire, cherche ainsi à s'inscrire dans la même démarche en s'interrogeant en particulier sur la voirie et les espaces publics.

Le transfert de la compétence « voirie » constitue donc l'occasion de questionner l'organisation métropolitaine grenobloise. Mais, plus précisément, il s'agira d'apporter des éléments de réponse aux questionnements développés ci-dessous.

³ Pour simplifier, la compétence « voirie et espaces publics » sera appelée dans la suite du mémoire la compétence « voirie ».

Il est possible de penser qu'une fois la compétence transférée, les communes (techniciens et élus municipaux) ne se préoccupent plus de cette dernière. Mais, force est de constater que ce n'est pas vrai. Les communes gardent un intérêt pour la voirie et par conséquent cherchent aussi à garder un certain contrôle sur cette compétence. Ainsi, il apparaît intéressant d'étudier l'organisation métropolitaine autour de la compétence voirie pour comprendre quelle place et quel poids les communes ont gardé dans la mise en place de cette compétence.

Grenoble est une ville connue pour son important héritage participatif en matière d'urbanisme et d'aménagement. Le transfert de nombreuses compétences à la métropole soulève alors la question des modalités d'organisation de la participation au niveau métropolitain. Louargant et Gourges (2015) soulignaient déjà que cette transposition n'était pas évidente dans le cadre de l'élaboration du SCOT de la grande région grenobloise. Il est alors possible de se demander ce qu'il en est concernant la compétence « voirie ». Cette question semble d'autant plus importante en raison de l'actualité à Grenoble. En effet, la piétonnisation du centre-ville grenoblois a fait l'objet d'une importante levée de boucliers des commerçants de la commune reprochant à la métropole de ne pas les avoir suffisamment associés en amont.

La Métro semble porter une nouvelle conception de la voirie axée sur le développement durable. Ce caractère durable prend forme dans de grandes opérations visant l'exemplarité à l'instar d'autres projets grenoblois comme l'écoquartier de Bonne ou la Presqu'île scientifique. Il est alors possible de se demander si cette volonté de faire de la voirie un axe de visibilité pour la métropole n'est pas une transposition des relations avec les acteurs technopolitains de la métropole qui prévalaient dans les projets cités. Sauf que dans ce cas, les projets dépassent le cadre de la ville de Grenoble pour s'étendre à l'ensemble de la métropole. Il est ainsi possible de se demander si l'héritage technopolitain de Grenoble ne pèserait pas dans l'objectif de visibilité et d'exemplarité assigné à la voirie ?

Ma mission de stage consistait à élaborer le règlement de voirie de la métropole. Cette mission constitue donc une opportunité pour questionner les transformations à l'œuvre dans la métropole et illustrer le système d'acteurs qui existe autour de la voirie. Il s'agira donc également de questionner la démarche d'élaboration du règlement métropolitain de voirie pour en retirer des éléments de compréhension de la construction métropolitaine.

Pour synthétiser, la problématique à laquelle nous chercherons de répondre dans ce mémoire est la suivante : en quoi la prise de compétence « voirie et espaces publics » est-elle révélatrice de la capacité de l'agglomération grenobloise à « faire métropole » ?

Il semble que les relations avec les communes membres sont particulièrement sensibles et que de nombreuses adaptations et modalités d'exercice sont prévues pour l'exercice de la compétence « voirie ». Les autres acteurs sont moins directement associés, mais apparaissent tout de même présents. Les usagers quotidiens, habitants et commerçants, se sont ainsi manifestés à l'occasion du lancement du projet de piétonnisation du centre-ville grenoblois pour faire entendre leur mécontentement et leur opposition au projet. La voirie et les espaces publics représentent donc aussi un enjeu important pour cette catégorie d'acteurs. Ils reprochent à La Métro un manque de participation préalable, défaut qu'il est également possible d'observer concernant le règlement de voirie. Les acteurs technopolitains très présents dans d'autres travaux se révèlent, a priori, absents des débats et des projets concernant la voirie. Pourtant, il est possible de retrouver leur empreinte dans la mise en place de projets exemplaires assurant visibilité à l'agglomération grenobloise. S'ils ne sont pas physiquement présents, leur influence doit donc être considérée dans l'étude du transfert de la compétence « voirie ».

Partie 1. Le passage en métropole

Si Grenoble-Alpes Métropole fait aujourd'hui partie des nouvelles métropoles françaises, l'obtention de ce statut juridique n'avait pourtant rien d'évident au départ. Après avoir présenté la métropole grenobloise dans son fonctionnement actuel (I), il convient de revenir sur les étapes qui ont précédé cette transformation et qui révèlent les difficultés de l'agglomération grenobloise à « faire métropole » (II). Le projet de règlement de voirie métropolitain sur lequel a porté mon stage constitue une démarche intéressante à étudier dans le cadre de cette construction métropolitaine (III).

I. La métropole grenobloise aujourd'hui

La métropole grenobloise est récente puisqu'elle n'a pris le statut juridique de métropole que depuis le 1^{er} janvier 2015. Cependant, elle n'est pas partie de rien. Il convient donc d'abord de rappeler les principales étapes de la construction institutionnelle de la métropole qui a conduit à sa situation actuelle (A). Il sera alors possible de présenter les principales caractéristiques de cette nouvelle métropole, fortement liées à celle de sa ville-centre (B). Il s'agira enfin de présenter l'organisation politique (C) et administrative (D) qui conditionne son fonctionnement.

A. Les étapes de la construction institutionnelle

La Métropole de Grenoble, ou Grenoble-Alpes Métropole, rassemble aujourd'hui 49 communes et 450.000 habitants (illustration 1 ci-dessous). Elle fait partie des 22 agglomérations françaises dotées du statut de « métropole » (illustration 2 suivante). Cette évolution majeure fait suite à une longue construction de l'intercommunalité grenobloise initiée dans les années 1960⁴.

⁴ L'ensemble des dates importantes de la construction intercommunale est présenté en annexe I.
Les enjeux de la compétence « voirie » à Grenoble-Alpes Métropole

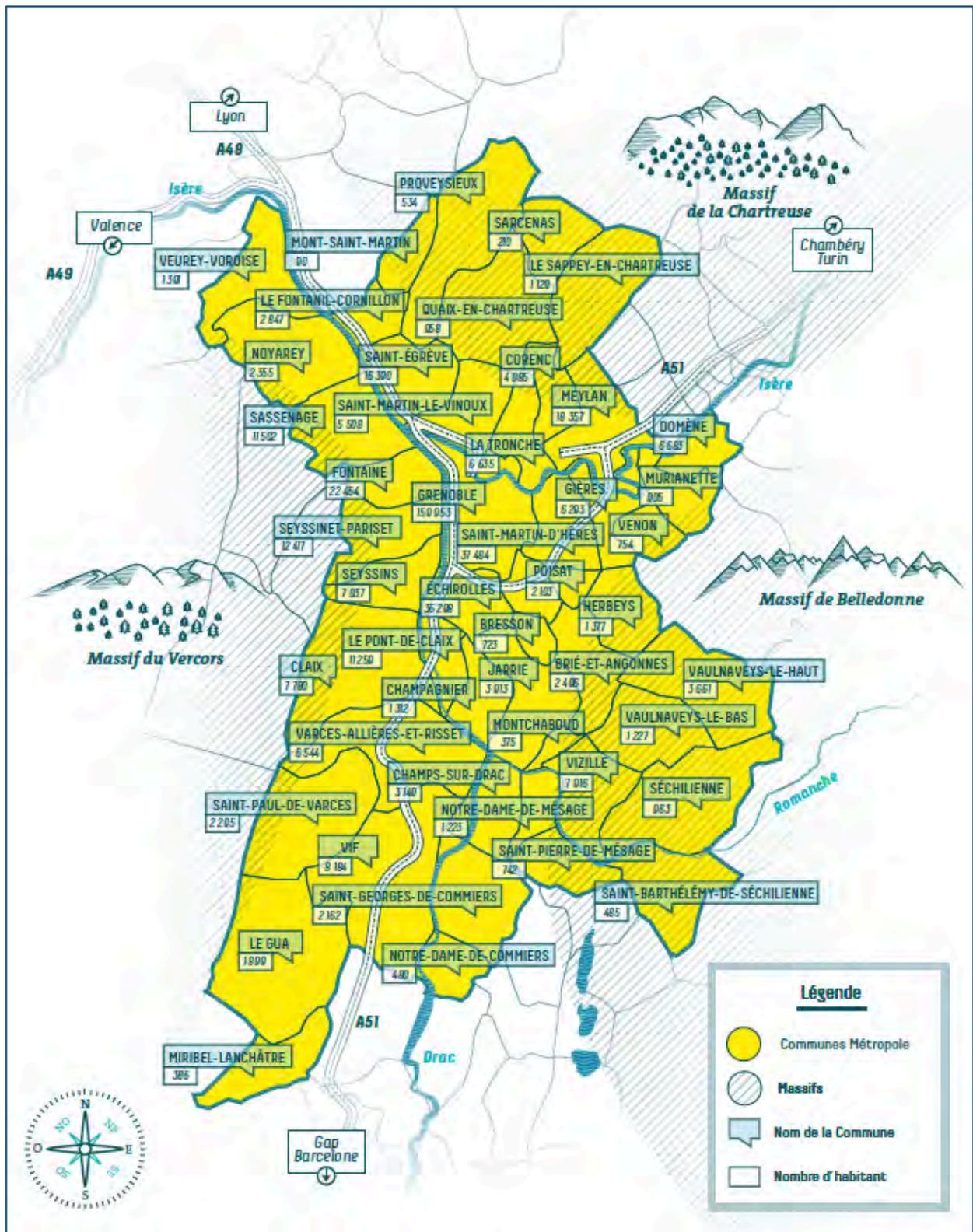


Illustration 1. La métropole grenobloise aujourd'hui (Source : La Métro, 2016)

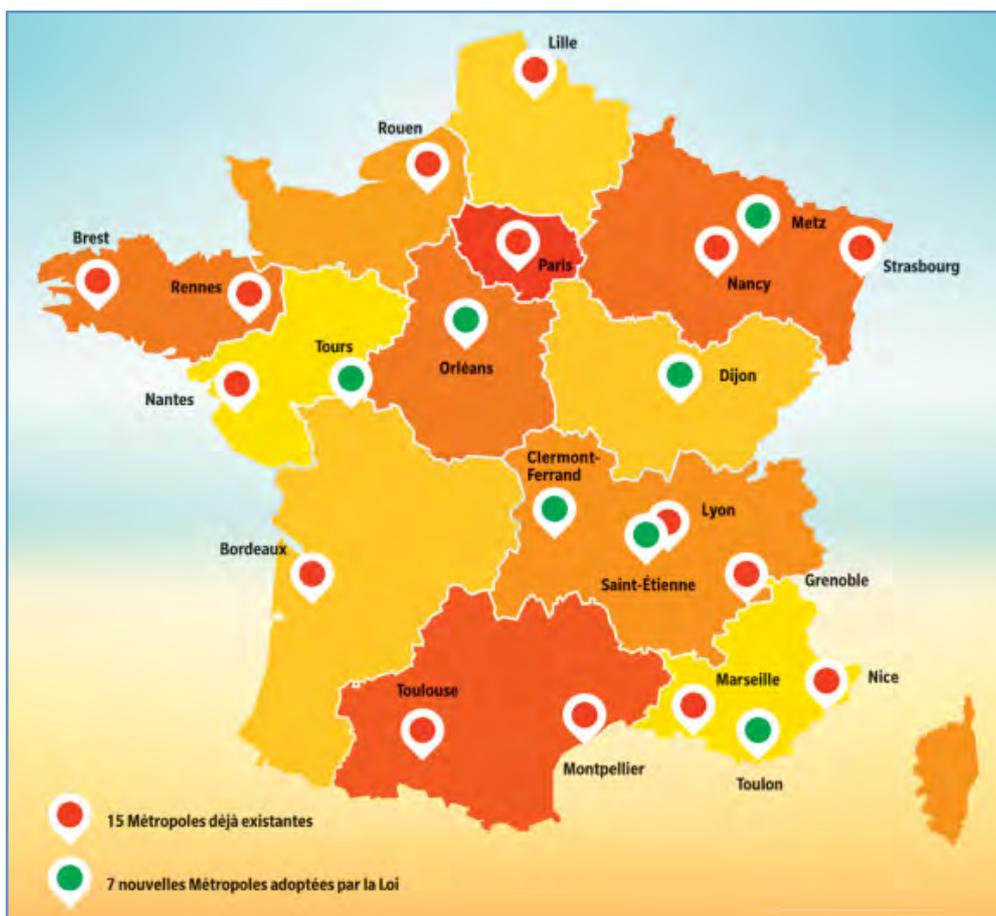


Illustration 2. Les 22 métropoles françaises (Source : Metz Métropole)

L'agglomération grenobloise s'organise d'abord en 1966 sous la forme d'un syndicat. Le Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise (SIEPURG) est créé autour de 23 communes. En 1994, le SIEPURG devient une communauté de communes. En 1996, la communauté de communes prend le nom de Grenoble-Alpes Métropole. Quatre ans plus tard, en 2000, Grenoble-Alpes Métropole adopte le statut de communauté d'agglomération. Elle regroupe toujours 23 communes. En 2004, quatre communes rejoignent la communauté d'agglomération portant le nombre total de communes à 27 et en 2012 une commune de plus s'ajoute à la communauté pour un nouveau total de 28 communes.

Plus récemment, Grenoble-Alpes Métropole est rentrée dans une nouvelle phase de transformation institutionnelle. En 2014, Grenoble-Alpes Métropole fusionne avec la communauté de communes du Balcon sud de Chartreuse et la communauté de communes du Sud Grenoblois. La nouvelle communauté d'agglomération issue de cette fusion conserve le nom de Grenoble-Alpes Métropole et comprend depuis 49 communes. Puis en 2015, Grenoble-Alpes Métropole prend le statut de métropole. Elle rassemble désormais 450.000 habitants. L'ensemble de cette chronologie est repris dans l'illustration ci-dessous.

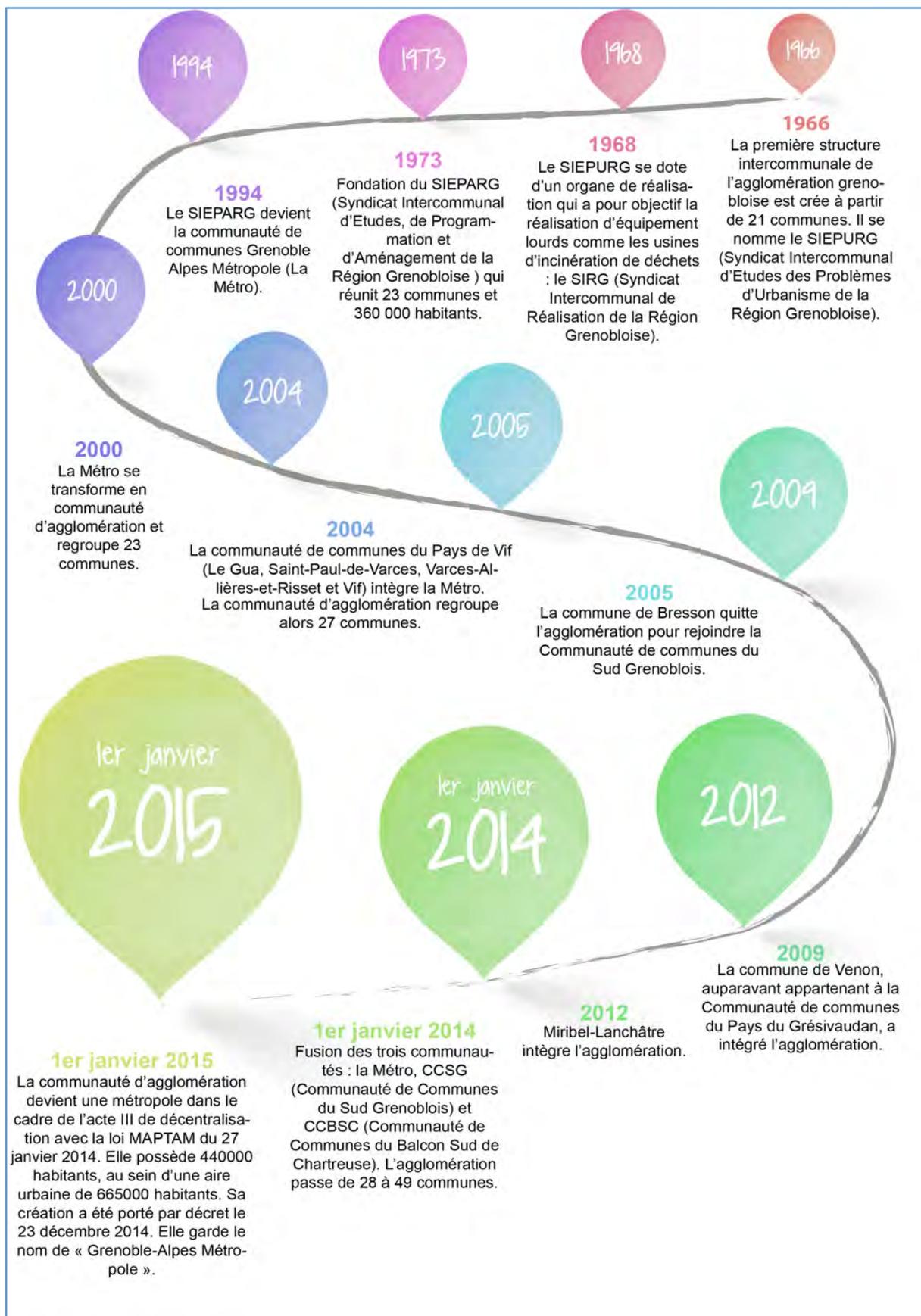


Illustration 3. Les grandes dates de la construction métropolitaine grenobloise (Source : Suc, 2015)

B. Le poids de la ville-centre

Comme beaucoup d'autres métropoles, Grenoble-Alpes Métropole s'organise autour d'une ville centre dont le poids dans l'agglomération est important. D'un point de vue démographique par exemple, la ville de Grenoble qui compte 163.625 habitants représente à peu près 36 % de la population totale de la métropole (451.752 habitants)⁵. Mais la marque de la ville-centre dans la métropole ne tient pas qu'à son poids démographique important. Les caractéristiques de la commune de Grenoble marquent profondément la métropole. Il convient donc de revenir sur ces caractéristiques. Trois caractéristiques primordiales sont à mettre en évidence concernant la ville de Grenoble : sa situation géographique particulière (1), sa dimension technopolitaine (2) et son héritage participatif (3). Ces caractéristiques se retrouvent au niveau métropolitain comme l'illustre le logo de la métropole (4).

1. Une situation géographique particulière

La présentation de Grenoble et par extension de la métropole grenobloise se doit, presque comme une évidence, de commencer par son site et sa situation. C'est d'ailleurs, un principe général de la géographie urbaine française comme le souligne Martin Vanier (2007) : « [...] n'est-ce pas à Grenoble, sans doute depuis les hauteurs de la Bastille qui la dominent, que le géographe vidalien Raoul Blanchard a forgé à partir de 1905 la méthode académique de la géographie urbaine française, qui se doit de commencer toujours l'explication d'une ville par son site et sa situation ? ».

Ainsi, Grenoble se situe entre les trois massifs montagneux que sont Belledonne, la Chartreuse et le Vercors. Cette situation particulière, aux pieds des montagnes a une incidence importante sur le développement urbain de la commune et de l'agglomération. Elle a également des conséquences importantes en matière de climat (effet cuvette) et de pollution (qualité de l'air). La commune se situe également à la confluence de deux rivières, le Drac et l'Isère rajoutant à Grenoble l'image d'une ville proche de la nature.

2. Un modèle économique technopolitain

Une deuxième caractéristique importante de la commune de Grenoble, et par extension au fil des années de la métropole, concerne les relations qui unissent le milieu scientifique et industriel. Ainsi, le modèle économique de Grenoble est basé sur le triptyque université-recherche-industrie depuis le début du 20^{ème} siècle (Novarina, 2010).

Ce « milieu scientifique local » naît dans les années 1940 quand le fameux physicien Louis Néel arrive à Grenoble. Il enseignait jusque-là la physique des solides et le magnétisme à l'Université de Strasbourg. Louis Néel cherche à l'époque à constituer un pôle scientifique à Grenoble. Pour cela, il commence par faire jouer ses relations auprès de son réseau au sein de l'Ecole Nationale Supérieure.

⁵ Site internet La Métro : <https://www.lametro.fr>

Au milieu des années 1950, il cherche à renforcer ce pôle scientifique naissant en obtenant l'autorisation du Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) d'installer des piles atomiques sur le site de la Presqu'île à Grenoble. Il parvient ainsi à créer en 1956 le Centre d'Etudes Nucléaires de Grenoble (CENG) qui prend place sur l'ancien polygone d'artillerie à proximité de l'Institut Polytechnique et de la Faculté des Sciences (site actuel de la Presqu'île).

Les recherches engagées sur ce site vont donner lieu à l'émergence de nouvelles filières dans les décennies qui suivent. Les activités scientifiques se diversifient donnant lieu à ce qu'il appelle des « bifurcations » (Novarina, 2010). Ainsi, dans les années 1960, se développe la recherche autour de la microélectronique. C'est ainsi que le Laboratoire d'Electronique et de Technologie de l'Information (LETI) est créé en 1967.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, le secteur des nanotechnologies se développe. Ce développement se traduit notamment par la création de MINATEC en 2006, présenté comme « le premier campus européen des micro et nanotechnologies » (Besson, 2011). Ce nouveau campus prend place sur le site de la Presqu'île. Le CENG entame parallèlement le démantèlement complet du site nucléaire afin de réorienter les activités vers les nanotechnologies, les énergies nouvelles et la santé.

Ce cours récite résume ce que Gilles Novarina (2010) désigne comme l'émergence d'un « milieu scientifique local ». Ce milieu est organisé autour de grandes institutions publiques de recherche, d'instituts de formation supérieure et de la participation de grandes entreprises. Les découvertes des chercheurs font régulièrement l'objet d'applications diverses qui permettent la création de filières industrielles. Louis Néel se présente comme un véritable homme d'affaire travaillant régulièrement avec les industriels. En revanche, il refuse toute forme d'engagement politique. Il se positionnait comme un « entrepreneur technicien nonengagé » (Novarina, 2010). Son rôle dans l'organisation de ce milieu scientifique est incontestable. Sa position s'est particulièrement affirmée en 1970, date à laquelle il obtient le prix Nobel de physique.

Le modèle économique de Grenoble et de la métropole s'est ainsi développé autour de ce milieu scientifique local porté par les directeurs de laboratoires et les dirigeants des grandes entreprises implantées localement. Ce modèle s'organise autour de lieux spécifiques au sein de la métropole. Il y a donc historiquement le site de la Presqu'île à Grenoble auquel se sont ajoutés par la suite la Zone pour l'Innovation et la Recherche Scientifique et Technique (ZIRST) à Meylan et le Campus de Saint-Martin-d'Hères.

3. Une tradition de participation citoyenne

Enfin, une dernière caractéristique importante à évoquer à propos de Grenoble concerne sa dimension participative. La ville de Grenoble a une très longue histoire en matière de participation citoyenne. Cette histoire prend naissance dans les années 1930 avec la création des 22 Unions de quartier, des associations nées de l'initiative citoyenne, toujours actives aujourd'hui dans l'animation et la vie sociale de proximité.

Grenoble est aussi, en 1963, le lieu de l'émergence du premier Groupe d'Action Municipale (GAM), qui affichait l'ambition d'associer les habitants à la gestion municipale, et d'en faire une réelle force de proposition.

La mandature d'Hubert Dubedout comme maire de Grenoble marque l'intensification de faire de la participation citoyenne une composante de l'action publique locale. Hubert Dubedout est en effet le premier à avoir créé un Groupe d'Action Municipale. Cette démarche vise à fonder l'aménagement de la ville sur les besoins quotidiens des ses habitants en termes de services d'équipements, de politiques, etc. Elle se base sur des dialogues avec les associations et le soutien aux initiatives citoyennes.

Cette tradition politique est encore très présente aujourd'hui. La ville de Grenoble continue de vouloir innover en matière de participation citoyenne. La dynamique est relancée en 2009 avec la signature de la Charte de la Démocratie locale. Cette charte a fait l'objet d'un long processus de concertation avec les élus, les services communaux, les associations et les habitants qui a duré près d'un an. Ce document encadre les engagements de la ville de Grenoble en matière de participation citoyenne.

4. Une métropole marquée par l'empreinte grenobloise

La construction de la métropole grenobloise est marquée par un poids important de la ville centre comme nous venons de le voir. L'observation du logo de la métropole permet d'illustrer cette tendance. En effet, le logo de la métropole (ci-dessous) représente, a priori, un oiseau. Ce dernier correspond en fait à la forme de la vallée grenobloise située entre les trois massifs montagneux et les deux rivières. Le logo rappelle ainsi la proximité de l'agglomération avec la nature. L'œil de l'oiseau, correspond au synchrotron implanté sur la presqu'île grenobloise et rappelle la prégnance du milieu scientifique local. Enfin, les initiales du nom de la métropole « G.A.M » (pour Grenoble-Alpes Métropole) ne sont pas sans rappeler les GAM ou Groupe d'Action Municipal, important héritage participatif de la ville de Grenoble.



Illustration 4. Logo de Grenoble-Alpes Métropole (Source : La Métro)

C. Organisation politique et participative

Maintenant que l'historique institutionnel de la métropole et ses principales caractéristiques ont été présentées, il convient de s'intéresser à son organisation politique (1) et démocratique (2).

1. Les organes politiques de la métropole

Il convient de distinguer, dans le fonctionnement politique de la métropole, les instances métropolitaines (a), des instances spécifiques pour les communes (b).

a. Les instances métropolitaines

Grenoble-Alpes Métropole est dotée d'un organe délibérant, le conseil métropolitain. Ce dernier est composé de 124 conseillers métropolitains issus des conseils municipaux des 49 communes membres. Le conseil se réunit environ une fois par mois en séance publique pour délibérer et adopter les décisions qui guident les actions de la métropole.

Les conseillers métropolitains sont également conseillers municipaux. Pour les communes de plus de 1.000 habitants (37 communes de la Métropole), ils sont élus au suffrage universel direct mais le mode de scrutin est fléché. Ceci signifie que les candidats au conseil métropolitain figurent sur le même bulletin de vote que les candidats au conseil municipal. Pour les communes de moins de 1.000 habitants (12 communes de la Métropole), les conseillers métropolitains sont désignés parmi les membres du conseil municipal dans l'ordre du tableau. Par conséquent, ils ne sont pas élus au suffrage universel direct. Le nombre de conseillers métropolitains par commune dépend du poids démographique des communes. Grenoble détient 31 sièges au conseil, Échirolles et Saint-Martin-d'Hères 7 sièges chacune. Fontaine dispose de 4 sièges. Enfin les 45 autres communes disposent selon leur taille de 1 à 3 sièges. Le conseil métropolitain est composé de 8 groupes politiques.

Le Président actuel de la métropole est Christophe Ferrari, maire de Pont-de-Claix. Il a été élu par les conseillers métropolitains et incarne l'exécutif de la métropole. Les conseillers métropolitains ont également élu les vice-présidents (18) et conseillers métropolitains délégués (5). Ceux-ci constituent avec les maires le bureau de la métropole. Les espaces publics et la voirie sont confiés à Ludovic Bustos, 11^{ème} vice-président et maire de Poisat (environ 2.200 habitants).

Les délibérations sont préparées au sein de six commissions thématiques, présentées et discutées au bureau, puis décidées et adoptées lors des conseils de la Métropole, à l'issue desquels des comptes-rendus sont publiés. Les six commissions sont : « Développement et attractivité », « Cohésion sociale », « Territoire durable », « Ressources », « Mobilités » et « Services Publics Environnementaux et Réseau ». Chaque commission thématique est composée de conseillers représentant tous les groupes politiques siégeant au Conseil et de conseillers municipaux. Les commissions examinent les dossiers et décisions relevant de leur domaine de compétence. Leur nombre et leurs attributions sont définis par le Conseil métropolitain.

b. Les instances spécifiques pour les communes

Afin de travailler plus étroitement avec les communes membres, la métropole dispose également d'autres instances impliquant à différents niveaux les élus et les techniciens municipaux.

Il y a tout d'abord la conférence des maires qui est une instance d'échanges et de consultation sur des champs communs à toutes les communes. Elle rassemble les maires des 49 communes.

Il y a ensuite les conférences territoriales qui sont des instances territorialisées d'échange et de consultation des communes et présidées par deux vice-présidents. Elles sont ouvertes aux conseillers métropolitains du territoire ainsi qu'à trois représentants au maximum par commune. Le territoire de la métropole est divisé en quatre : Nord-Est, Nord-Ouest, Sud et Grand Sud (Voir carte ci-dessous). Quatre réunions par territoire ont été organisées en 2016.

Il y a ensuite, la réunion des directeurs généraux des services (DGS). Elle a pour objet d'associer les DGS des communes à la construction et au fonctionnement de la Métropole. En 2016, 13 réunions des DGS ont été organisées par la Métropole.

Il y a enfin des groupes de travail plus spécifiques. Trois concernent les thématiques suivantes : niveau de services, équité et soutenabilité et mutualisation. Elles rassemblent les directeurs généraux des services ou techniciens municipaux concernés. Et il y a un groupe de travail « petites communes » qui rassemble les directeurs généraux des services des 29 communes de moins de 4.000 habitants. Il permet de restituer les travaux des différents groupes de travail organisés par la Métropole. Il permet également aux communes d'échanger sur des problématiques qu'elles partagent dans une logique d'entraide.

Le bureau de l'intercommunité est un service de la métropole mis en place pour faciliter le lien avec les communes. Deux agents spécialisés ont pour rôle d'apporter des réponses à toutes les questions des maires et des techniciens, quelle qu'en soit la nature. En 2016, 221 dossiers ont été traités.

LES TERRITOIRES DE LA MÉTROPOLE

au 1^{er} janvier 2016

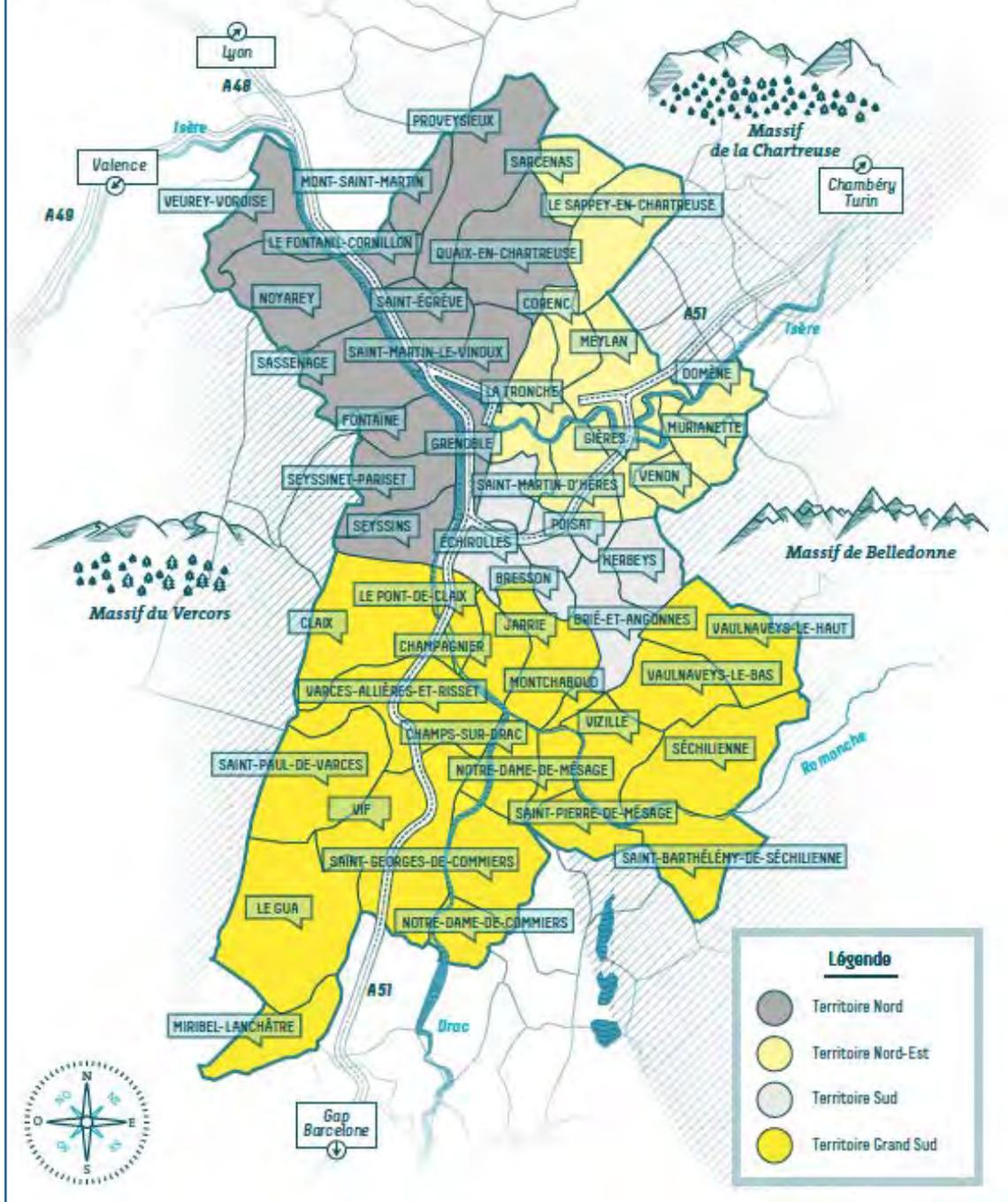


Illustration 5. Les territoires de la métropole au 1^{er} janvier 2016 (Source : La Métro, 2016)

2. Les organes de participation de la métropole

À côté des organes politiques de la métropole, il y a aussi des instances de participation citoyenne. La métropole cherche à développer une politique participative forte, accordant une place importante au dialogue citoyen qui accompagne l'ensemble de l'élaboration de ses grandes politiques et projets. Les conseillers métropolitains ont ainsi adopté en 2015 la délibération-cadre sur la participation citoyenne fixant les grands dispositifs de cette participation. Certains comme le conseil de développement (C2D) et la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) sont prévus par la loi mais d'autres comme les panels de citoyens ou la plateforme de participation de la métropole sont des dispositifs volontaires qui montrent la volonté de la métropole de s'inscrire dans l'héritage participatif grenoblois.

Le conseil de développement (C2D) est présenté par La Métro (2016) comme le lieu d'expression et de controverses pour les acteurs économiques, les associations, les acteurs publics et les habitants qui souhaitent porter des propositions aux élus métropolitains. Le C2D rassemble 120 membres bénévoles structurés en six collèges : monde économique, établissements et services publics, vie associative, jeunes, habitants et instances participatives communales, territoires voisins. En 2016, le C2D a été saisi sur trois sujets par les élus métropolitains : la définition de l'intérêt métropolitain en matière de sport et de culture ; le PADD du PLUi ; et le PLH 2017-2022 et la question de la mixité sociale.

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL) est l'interface entre les élus et les usagers. Elle joue un rôle d'éclairage pour améliorer la qualité des services publics métropolitains. Fin 2015, la CCSPL a été restructurée avec une nouveauté, la mise en place d'un collège d'habitants. LA CCSPL rassemble 16 associations représentées par des titulaires et des suppléants (soit 26 personnes), 22 habitants et 13 élus métropolitains. En 2016, la CCSPL s'est réunie dix fois, autour de 13 sujets différents, comme le chauffage urbain, les pompes funèbres, l'office du tourisme, etc.

Les comités d'usagers sont composés d'habitants, d'usagers et d'associations ainsi que d'experts qualifiés selon les thématiques abordées. Ils suivent le fonctionnement des services publics métropolitains et formulent des avis et propositions pour les améliorer. Un comité porte sur l'eau et l'assainissement, un autre sur l'énergie et un dernier sur les déchets et la mobilité.

Les panels citoyens sont constitués de citoyens métropolitains tirés au sort pour émettre des avis sur les thématiques proposées par les élus métropolitains. Les questions traitées par ces citoyens sont variées. Elles vont des questions énergétiques, au logement en passant par la mobilité et l'urbanisme.

La plateforme web de participation de La Métro est un outil permettant aux habitants de participer aux politiques métropolitaines en ligne. La plateforme présente les actualités des autres instances participatives.

Elle présente également les concertations en cours dans la métropole et leurs résultats (comptes-rendus...). Pour certaines concertations il est même possible de donner son avis directement depuis la plateforme.

Enfin, La Métro a mis en place le fonds de participation métropolitain. Ce fonds vise à soutenir les initiatives citoyennes en terme de projets. Les projets financés doivent avoir un caractère solidaire, démocratique et respectueux de l'environnement. Si ces critères sont remplis, les habitants ou associations peuvent bénéficier d'une aide de 300 à 3.000 euros.

D. Organisation administrative

À côté de l'organisation politique et démocratique de la nouvelle métropole grenobloise, l'organisation administrative s'est également transformée. Il convient donc de revenir sur l'organisation générale des services (1). Ceci permettra de situer plus précisément les services concernés par la compétence voirie (2) et le service Conservation du domaine public dans lequel j'effectue mon stage (3).

1. Organisation générale des services métropolitains

Grenoble-Alpes Métropole emploie plus de 1.700 agents répartis dans six Directions Générales Adjointes (DGA) sous l'autorité du Directeur Général des Services (DGS), Michel Papaud.

Les six DGA se répartissent comme suit :

- DGA Finances et Gestion
- DGA Ressources humaines et moyens
- DGA Services techniques métropolitains
- DGA Cohérence territoriale
- DGA Cohésion sociale et urbaine
- DGA Développement/Attractivité

Les services concernés par la compétence « voirie » se situent principalement dans la DGA Services techniques mais également en partie dans la DGA Cohérence territoriale.

2. Organisation de la compétence « voirie »

Le service Conservation du domaine public dans lequel j'effectue mon stage dépend de la DGA Services techniques métropolitains dont le directeur est Jean-François Curci. A l'intérieur de la DGA, le service de la Conservation dépend du département de la gestion des espaces publics et naturels dont le directeur est Joël Roy.

Le service de la Conservation du domaine public est en charge du volet « réglementaire » de la gestion du domaine public. Ce sont les instructeurs de ce service qui instruisent les autorisations d'occupations privatives du domaine public.

Les travaux de création, d'aménagement et d'entretien du domaine public sont gérés soit par les Directions territoriales pour les interventions de proximité, soit par le service Exploitation centralisée pour les gros entretiens et réparations (GER). Un service est plus particulièrement en charge de la gestion du patrimoine naturel et arboré et un autre des ouvrages d'art (ponts, escaliers...).

L'ensemble des services de cette DGA sont donc en charge des aspects techniques de mise en œuvre de la compétence « voirie ». Les aspects relatifs à la planification et à la conception des espaces publics dépendent en revanche d'une autre DGA, celle de la Cohérence territoriale dont le directeur est Emmanuel Rouede. Il s'agit en particulier du département Mobilités Transport Conception de l'espace public et au sein de ce département, de la Direction Déplacements, Accessibilité et Conception des Espaces Publics.

3. Organisation du service Conservation du domaine public

Le service Conservation du domaine public, sous la direction de François Boutard, est composé de deux unités.

La première, l'Unité Police de la Conservation et Circulation est composée de 13 agents qui sont principalement en charge d'instruire des autorisations d'occupation du domaine public par les réseaux (les instructeurs sous-sol), par les travaux et les déménagements (instructeurs sol) et par les animations et manifestations (instructeur animation). La seconde Unité, celle des occupations commerciales est composée de 5 agents qui instruisent, entre autres, des demandes relatives à l'occupation du sol ou du sur-sol par les commerces (demandes de terrasses et d'enseignes).

Les agents des deux unités sont organisés en fonction des secteurs de la métropole. Un agent rattaché directement au chef de service est en charge des demandes d'alignements et de donner des avis sur les autorisations d'urbanisme en ce qui concerne les accès. Enfin, le service dispose de son propre secrétariat qui fait aussi office d'accueil, car le service reçoit du public.

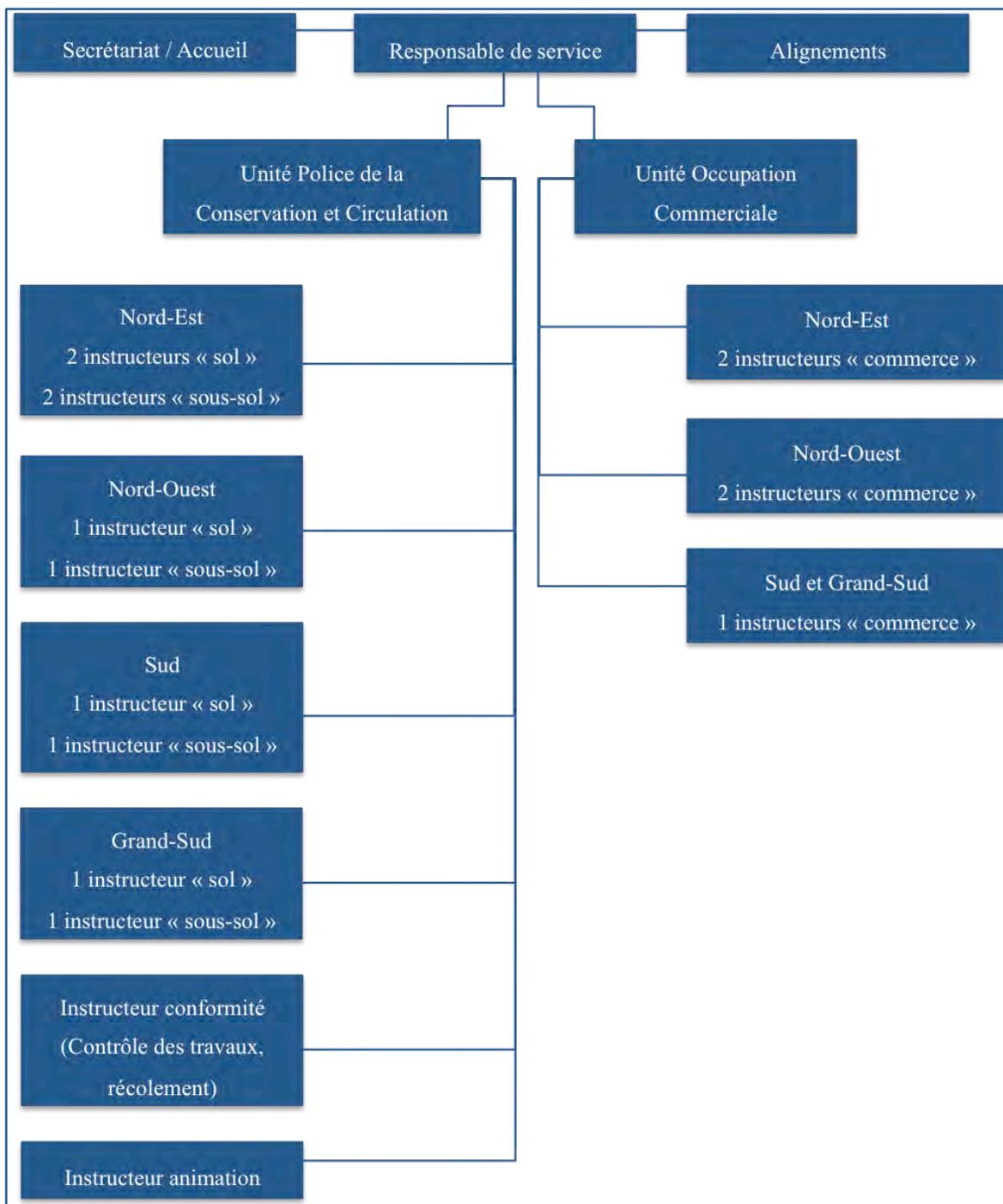


Illustration 6. Organigramme du service Conservation du domaine public (Source : auteur)

Maintenant que nous avons passé en revue les principales caractéristiques de la métropole grenobloise et détailler son organisation politique, démocratique et administrative, il convient de montrer que cette construction institutionnelle n'a rien eu d'évident.

II. Une construction intercommunale difficile

La construction de la métropole grenobloise ne s'est pas faite sans poser des difficultés importantes. Ces difficultés ont notamment trait au poids des acteurs économiques et technopolitains dans le modèle de développement économique de l'agglomération (A). Mais ces difficultés tiennent aussi aux relations politiques tendues au sein de l'agglomération et entre l'agglomération et ses territoires voisins qui ont conduit à l'abandon de plusieurs projets métropolitains (B). La dimension participative des politiques publiques locales a, elle aussi, eu du mal à s'appliquer au niveau métropolitain (C).

A. La prégnance des acteurs économiques et scientifiques

Une première difficulté pour l'agglomération grenobloise à « faire métropole » réside dans l'absence de projet intercommunal en matière de développement économique. En effet, au sens de la loi, « La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (art. L. 5217-1, Code Général des Collectivités Territoriales). « Faire métropole » au sens de la loi consiste donc à s'associer pour élaborer et conduire ensemble un projet de développement économique pour le territoire.

S'appuyant sur cette définition, il est possible de dire qu'à Grenoble, la prégnance des acteurs économiques et scientifiques (le milieu scientifique local) a constitué un frein important à la métropolisation. En effet, le modèle technopolitain de Grenoble a souvent contribué à reléguer les acteurs publics à un rôle d'accompagnement en matière de développement économique (1), ce qui a pu entraver la définition d'une stratégie économique au niveau métropolitain (2).

1. Le rôle des acteurs publics dans le modèle technopolitain

Louargant et Gourges (2015) ont mis en évidence le fait que pour s'affirmer en tant que métropole, l'agglomération grenobloise devait dépasser ses héritages technopolitains. Comme nous l'avons expliqué précédemment, la marque de fabrique de la métropolisation grenobloise a été qualifiée depuis les années 1970 par de nombreux chercheurs en sciences humaines et sociales de « technopolitaine ». Il a été démontré que le triangle « recherche-industrie-université » a eu des effets de leviers économiques, sociaux et urbains importants dans l'agglomération de Grenoble. Ce modèle est marqué par la prédominance des acteurs scientifiques et technopolitains et a eu pour corollaire de reléguer les acteurs publics à un rôle d'accompagnement.

D'après Ambrosino et al. (2013), il existe un ancien consensus sur le rôle des collectivités locales au sein du système d'acteurs du développement économique grenoblois. En effet, les collectivités locales et les élus ont pour rôle de suivre les initiatives de développement des acteurs économiques et technologiques. Ils leur apportent leur aide sous plusieurs formes. Cette aide peut être de nature financière ou opérationnelle. Ils peuvent également apporter un soutien politique à une opération. Très concrètement, les acteurs publics facilitent la réalisation des acquisitions foncières et la construction de bâtiments qui serviront de surface d'accueil des activités des acteurs scientifiques et technologiques. Cet accompagnement des collectivités a été observé à de multiples reprises au sein de l'agglomération (Ambrosino et al., 2013). Il s'agit par exemple de l'aménagement de la ZIRST de Meylan-Montbonnot dans les années 1970 et 1980. Il s'agit ensuite de l'opération Alliance Crolles dans la vallée du Grésivaudan. Il s'agit encore de MINATEC en 2006 à Grenoble. Il s'agit enfin de la mise en œuvre du Plan Campus Grenoble Université de l'Innovation (GUI) à l'échelle de l'agglomération.

Les acteurs économiques et technologiques exercent une pression importante sur les acteurs publics. Ils leur imposent une grande proximité et réactivité (Ambrosino et al., 2013). Les chefs d'entreprises attendent des réponses au cas par cas. Un exemple est celui de l'entreprise Hewlett-Packard qui souhaitait il y a quelques années construire un cinquième bâtiment sur son site. Le maire d'Eybens et Président de La Métro à l'époque a organisé le plus rapidement possible le déménagement d'une entreprise de BTP à un autre endroit de l'agglomération pour libérer cinq hectares de terrain.

2. Le faible niveau d'intégration intercommunale en matière de développement économique

Bien que globalement, le rôle de La Métro et des autres pouvoirs publics locaux consiste à suivre les initiatives des acteurs économiques et technologiques, ils ne sont pas complètement passifs dans la mise en œuvre des projets. Ils s'inscrivent plutôt dans une logique de co-construction des projets (Ambrosino et al., 2013). Le projet de la Presqu'île scientifique à Grenoble constitue une illustration de cette coproduction entre acteurs publics et acteurs technopolitains. Ce système de gouvernance du développement économique repose sur des relations interpersonnelles entre les acteurs locaux publics et privés. Gilles Pinson a parlé d'une gouvernance « en mode projet » pour qualifier la conduite de l'opération urbaine de la Presqu'île. Il constate que ce type de gouvernance est présent dans de nombreuses villes européennes (Pinson, 2009). Ce mode de gouvernance constitue une sorte de compromis entre le temps long du monde institutionnel et l'urgence du monde économique. La participation démocratique tend à se faire après coup par régularisation politique des actions développées dans le cadre des projets. Elle prend la forme de conventions ou de chartes d'objectifs qui visent à organiser le financement et les modalités de mise en œuvre des projets. Mais la participation ne porte donc pas pour ces projets sur la question de leur opportunité même.

Grenoble-Alpes Métropole apparaît ainsi comme relativement effacée par rapport à ses communes membres en matière de développement économique. La métropole ne viendrait en soutien aux communes que lorsque ces dernières ne pourraient pas faire autrement. Le niveau communal reste donc plus investi que le niveau intercommunal dans ce domaine où les projets font l'objet d'une conduite par des relations interpersonnelles entre les élus locaux et les acteurs du monde économique et scientifique. Cette absence de stratégie intercommunale en matière de développement économique marquée par le poids des acteurs technopolitains expliquerait ainsi, parmi d'autres facteurs, les difficultés de l'agglomération grenobloise à « faire métropole ». Mais ce n'est donc pas le seul facteur à prendre en compte pour expliquer les difficultés de la construction intercommunale grenobloise. Il convient donc maintenant de s'intéresser plus particulièrement aux relations politiques au sein de l'agglomération.

B. La réticence des élus municipaux

Un deuxième facteur important qui a constitué un frein important à l'affirmation de l'intercommunalité grenobloise concerne les relations politiques au sein de l'agglomération. Ainsi, alors que tous les acteurs politiques s'accordent sur la nécessité de définir une formule métropolitaine pour l'agglomération grenobloise, sa forme ne fait pas consensus. L'évidence métropolitaine est affirmée pour les territoires de la région urbaine grenobloise : « *On a tout pour être une métropole, il faut construire cet avenir* » (président de l'agglomération de Grenoble cité par Louargant et al., 2013, p.9). Pourtant l'horizon est brouillé, les possibilités sont multiples et les avis divergent.

Une première conception de la métropole est celle de la formule de la Communauté urbaine (1). Elle s'inscrit dans le schéma (SDCI) de fusion des intercommunalités de l'agglomération. Mais pour devenir une communauté urbaine l'agglomération nécessitait le rattachement de communes supplémentaires pour atteindre le seuil de 450.000 habitants. Or, les élus périurbains, vont s'opposer à cette conception de la métropole, jugée trop technocratique et pas assez politique. L'émergence de leaders périurbains va prendre naissance avec le SCOT. Ces méfiances vis-à-vis de la grande communauté urbaine vont alors faire émerger une autre conception de la métropole, celle du pôle métropolitain (2). Mais ce projet ne va pas non plus pouvoir aboutir en raison du double leadership entre la ville et l'agglomération de Grenoble. Cette situation est en fait une impasse et montre que les relations politiques au sein de l'agglomération (proximité avec les élus, poids de la ville centre) sont importantes pour comprendre la construction intercommunale de Grenoble.

1. Le choix de la communauté urbaine

Au cours des années 2010, une première conception de la métropole émerge, celle de la communauté urbaine. Ce choix semble pertinent vis-à-vis du schéma département de coopération intercommunale (SDCI) de l'Isère qui prévoit la fusion de plusieurs intercommunalités au sein de l'agglomération de Grenoble.

Les SDCI sont des schémas mis en place par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT)⁶. Cette loi visait à achever et à rationaliser la carte de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2013. En 2011, les élus locaux ont donc procédé à travers la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) à l'étude des propositions de recombinaison territoriale proposées par le préfet dans le SDCI.

Dans le département de l'Isère, le SDCI prévoyait la fusion de la communauté d'agglomération de Grenoble et les communautés de communes du Sud Grenoblois (30.000 habitants) et du Balcon sud de la Chartreuse (3.000 habitants) et le rattachement au nouvel établissement public de la commune de Miribel-Lanchâtre. Les élus du Balcon sud de la Chartreuse ont rapidement validé le projet de SDCI à la différence des élus des municipalités du Sud Grenoblois se sont opposés tout au long de l'année 2012 à l'idée d'un rapprochement avec la communauté d'agglomération de Grenoble (Louargant et al., 2013).

Un des objectifs importants de ce processus de groupement était la constitution d'une communauté urbaine. Le seuil légal de cette catégorie de d'EPCI est fixé à 450.000 habitants. Or, le périmètre proposé par le préfet dans le SDCI ne permettait pas d'atteindre cette taille démographique. Pour atteindre le seuil démographique requis, il a donc été proposé de rattacher au nouvel établissement des communes périurbaines. Mais les élus périurbains concernés se sont fermement opposés au projet de communauté urbaine (Louargant et al., 2013). La méfiance de ces élus va notamment prendre naissance dans le projet de SCOT qui est élaboré parallèlement. Ce projet est jugé trop technocratique et pas assez politique par ces élus méfiants vis-à-vis de l'agglomération grenobloise. Ceci est relativement paradoxal car le SCOT était au contraire censé favoriser la coopération interterritoriale. Ainsi ce n'est donc pas à cause des oppositions internes que l'agglomération ne prendra pas le statut de communauté urbaine avant celui de métropole mais en raison de l'opposition des élus des communes périurbaines dont la méfiance a été accrue à cause du projet de SCOT (Louargant et al., 2013).

Les méfiances à l'égard de l'agglomération grenobloise ont conduit les élus locaux à se tourner vers un autre modèle, celui du pôle métropolitain, censé garantir l'identité et l'autonomie de chaque intercommunalité membre.

⁶ JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 22146

2. Le choix du pôle métropolitain

Comme en 2010, la réflexion pour la création d'une communauté urbaine n'avait pas été retenue par l'ensemble des élus concernés, une alternative a été proposée pour le futur métropolitain de l'agglomération grenobloise par le Président de Grenoble-Alpes Métropole. Il s'agit du projet de pôle métropolitain. Cette proposition s'est affirmée lors de la 1^{ère} conférence des exécutifs du Sillon Alpin en 2011. Lors de cette conférence, la proposition d'articuler une communauté d'agglomération avec un pôle métropolitain a été retenue. Le pôle métropolitain apparaissait alors comme une option permettant de fédérer les intercommunalités membres tout en respectant l'identité et l'autonomie de chacune (Louargant et Gourges, 2015). Mais cette option stratégique n'a pas non plus été retenue en raison de relations politiques délicates au sein de l'agglomération grenobloise.

Le leadership du président de la communauté d'agglomération de Grenoble sur l'ensemble du pôle métropolitain est à ce moment fort car il est le seul à représenter un groupement de plus de 150.000 habitants. Le seuil démographique fixé par la loi de réforme des collectivités territoriales pour l'agglomération centre permet en effet seulement au président de Grenoble-Alpes Métropole de créer un pôle métropolitain. Mais, plus tard, la loi MAPTAM va ramener le seuil démographique de l'agglomération centre à 100.000 habitants et supprimer toute référence à la taille totale du syndicat mixte. Cette révision des seuils démographique a pu avoir des conséquences importantes sur la constitution du pôle métropolitain grenoblois (Louargant et Gourges, 2015). Elle a pu conduire à la fragmentation de ce projet métropolitain permettant à d'autres intercommunalités qui devaient être membre du Sillon Alpin de former leur propre pôle métropolitain.

« L'entreprise métropolitaine » poursuivie par Marc Baietto visait également à organiser sa « zone d'influence » face à son rival politique, Michel Destot, le maire de Grenoble. La constitution d'une intercommunalité plus intégrée et plus vaste aurait permis à Marc Baietto d'acquérir des ressources politiques et territoriales plus importantes (Louargant et Gourges, 2015). Mais Michel Destot ne souhaitait pas voir se créer une structure intercommunale plus vaste et puissante que la communauté d'agglomération de Grenoble au-dessus de la ville de Grenoble. Le maire de Grenoble va ainsi s'attacher à influencer la définition des domaines d'intervention du pôle métropolitain sur des compétences de promotion et de stratégies territoriales plutôt que sur des politiques opérationnelles. Michel Destot va également échanger avec les maires des communes de Chambéry, d'Aix-les-Bains et d'Annecy pour faire évoluer leurs avis sur le projet. Ces maires vont alors afficher tous ensemble leur volonté de préserver leur autonomie et leur identité « savoyarde » qui serait dilué dans le pôle métropolitain du Sillon Alpin. Ils affichent alors ensemble leur volonté de créer un pôle métropolitain peu contraignant non défini comme un lieu d'exercice de compétences mais plutôt comme une coopérative de projets (Louargant et Gourges, 2015).

Un an après, la première conférence des exécutifs du Sillon Alpin, une deuxième conférence est organisée. A la place de créer le pôle métropolitain, les membres de la conférence des exécutifs s'accordent pour créer « l'association de préfiguration du pôle métropolitain du Sillon Alpin ». Marc Baïetto est désigné président de cette association. Encore aujourd'hui, cette association est en charge de l'étude et de la réflexion sur les projets de promotion économique, de transports et de la coopération universitaire. Mais le pôle métropolitain n'a pas de véritable existence institutionnelle (Louargant et Gourgues, 2015).

« L'avenir métropolitain » de Grenoble s'est donc révélé plus compliqué à définir que prévu à cause des jeux de pouvoirs au sein de l'agglomération entre les élus de différents niveaux. De la même manière, la participation des citoyens qui semblait évidente pour la future métropole grenobloise en raison de l'héritage participatif important de la ville de Grenoble, s'est révélée être difficile à mettre en place.

C. L'impératif de participation

Il est possible de penser que l'héritage participatif de Grenoble devrait permettre une implication facilitée de la société civile dans le processus de métropolisation mais en réalité les choses n'ont pas été si simple.

La ville de Grenoble est caractérisée comme nous l'avons vu précédemment par un « mythe participatif ». La participation est donc une notion qui fait partie du fameux récit grenoblois et qui se doit, comme une évidence, d'être intégrée à la nouvelle réalité métropolitaine. Mais justement, le poids de cet héritage participatif a conduit de manière paradoxale à la fragilisation des acteurs associatifs qui ont cherché à s'inscrire dans le processus de métropolisation (Louargant et Gourgues, 2015). Autrement dit, la participation était tellement censée être évidente au niveau métropolitain qu'elle en a été souvent oubliée. Pour illustrer cette idée Louargant et Gourgues (2015) ont pris l'exemple de la démarche d'élaboration du SCOT.

Le SCOT grenoblois a affiché dès le début de son élaboration un volet « participatif ». Ce volet est repris dans les brochures de communication et au cours de chaque présentation du projet ainsi que dans sa version finale. Pourtant, ce volet participatif ne s'est pas mis en place de manière automatique et évidente. Ce volet participatif est au contraire le résultat de la pression exercée par des acteurs associatifs pour participer à l'élaboration du SCOT. En 2006, quand le projet de SCOT a été lancé, l'établissement public en charge de sa réalisation n'avait prévu aucune disposition spécifique concernant la participation de la société civile à l'exception des procédures réglementaires de consultation prévue par la loi mais qui restent finalement assez peu contraignantes. Face à ce manque, les réseaux de citoyens, historiquement présents sur la ville de Grenoble et depuis longtemps mobilisés autour des questions d'urbanisme et d'aménagement, vont se manifester et formuler une proposition à l'établissement public du SCOT. Le réseau s'organise sous la forme d'une association nommée Les Association des habitants du Grand Grenoble : lien et ouverture (Lahgglo) prenant notamment pour appui les Unions de quartiers.

L'établissement public du SCOT accepte la demande de l'association d'être associée à l'élaboration du SCOT. Mais l'établissement public ne souhaite pas encadrer ou financer l'association qui doit alors s'organiser par elle-même. Les membres de Lahgglo décident alors de s'appuyer sur les six C2D présents sur le territoire. Mais la trame associative globale est très inégale et la fragilité de ce montage associatif rend au final très difficile la mise en œuvre de la participation au niveau de la grande région urbaine couverte par le SCOT. La difficulté réside notamment dans la cadence de rédaction du SCOT. Le réseau n'arrivant pas suivre est invité à réagir aux productions successives de l'établissement public du SCOT mais n'est jamais associée en amont. Face à ces difficultés, l'association va même adresser en avril 2011 un avertissement à l'établissement public du SCOT.

C'est dans ce contexte de construction métropolitaine que j'ai effectué mon stage au service Conservation du domaine public. Ce nouveau service doit composer avec les difficultés économiques, politiques et participatives posées par cette transformation institutionnelle. A son niveau, il doit proposer des solutions pour créer une nouvelle culture métropolitaine, de nouveaux modes de faire à l'échelle d'un territoire plus vaste. Pour cela, le service s'est lancé dans l'élaboration d'un règlement de voirie métropolitain dont la mise en place a été décidée en conseil métropolitain. Il est ainsi apparu ainsi intéressant de questionner la construction métropolitaine au prisme de l'élaboration de ce nouveau document.

III. Le règlement de voirie : un document fédérateur ?

Ma principale mission de stage consistait à rédiger le règlement de voirie métropolitain et à accompagner la mise en œuvre de ce projet. Ma seconde mission, complémentaire de la première, consistait à formaliser les procédures internes du service. Il est ainsi apparu intéressant de questionner cette construction métropolitaine par le prisme du projet de règlement de voirie. Dans cette partie, nous reviendrons sur les attentes qui ont été placées par la Métropole dans ce nouveau document (A), ce qui permettra d'expliquer le choix de sa réalisation en interne (B).

A. Les attentes placées dans le règlement de voirie métropolitain

Quatre grands enjeux ont été identifiés par l'équipe projet pour l'élaboration du règlement de voirie métropolitain. L'équipe projet était initialement composée du chef de service Conservation du domaine public et de son supérieur hiérarchique, chef du département Espaces publics et naturels. Elle sera élargie progressivement au fur et à mesure du projet. Il est intéressant de noter que les attentes placées dans le règlement de voirie portent autant sur le document final que sur son processus d'élaboration. Nous présenterons successivement les enjeux qui ont été associés au règlement de voirie et qui sont de nature politique (1), économique (2), technique (3) et managérial (4).

1. Un enjeu politique

Le premier enjeu associé par l'équipe projet au règlement de voirie est de nature politique. En effet, le règlement de voirie doit établir une égalité de traitement en matière d'accès au domaine public entre les communes du territoire (a) tout en prenant en compte les spécificités locales de chacun (b) et en clarifiant ce qui est du ressort de la métropole et ce qui reste de la compétence des communes (c).

a. Uniformiser les pratiques

Le règlement de voirie métropolitain doit permettre de rendre les conditions de l'accès au domaine public identiques dans toutes les communes de la métropole. En effet, il existe des différences importantes de traitement des demandes d'occupation du domaine public qui dépendent notamment des moyens et de la taille des communes. Par exemple, le travail de récolement relatif à l'implantation de conduites et branchements sous les voies publiques est très inégal d'une commune à l'autre. De nombreuses communes ignorent ce qui se trouve sous leur patrimoine routier. Le règlement de voirie doit ainsi traduire l'équité de l'accès au domaine public dans toutes les communes, qu'il s'agisse de Grenoble ou des plus petites communes.

Cette mise à niveau des conditions de traitement permet donc d'apporter aux communes, les moins bien armées dans le contrôle des occupations du domaine public, de ressources égales aux autres communes de la métropole. Mais cette mise à niveau vise également à mettre fin à des accords « locaux », des droits acquis par certains occupants du domaine public par le temps et par des jeux politiques avec les élus communaux. Le règlement de voirie doit ainsi permettre d'annoncer le développement construit et uni de la métropole. C'est un outil de cohérence territoriale qui se situe au croisement de diverses politiques.

Enfin, en posant clairement les règles d'occupation du domaine public et les tarifs associés, le règlement de voirie constitue un outil qui fixe les objectifs des services et les attendus en terme de résultat. Il traduit donc les moyens mis en place par la Métropole pour répondre aux demandes des usagers.

b. Prendre en compte les spécificités locales

Le règlement de voirie comporte un enjeu politique important relatif à la prise en compte des spécificités locales. Chaque commune de la métropole a des besoins particuliers qui doivent être pris en compte dans ce nouveau document. Le règlement doit aussi bien permettre d'encadrer la Fête des tuiles de Grenoble (80.000 promeneurs⁷ en juin 2015, fermeture de deux lignes de tramway, enjeu de sécurité majeur, etc.) que le vide-grenier du quartier d'une petite commune rurale. Ces écarts importants doivent être pris en compte à travers la mise en place d'un dialogue entre les communes et la métropole pendant la phase d'élaboration du règlement. Ces spécificités locales renvoient aussi au tissu économique des communes. Une terrasse dans l'hyper-centre grenoblois ne rapportera pas le même avantage financier qu'une terrasse dans une commune plus éloignée.

c. Fixer les règles d'intervention de chacun

Un dernier enjeu politique souligné par l'équipe projet concerne la clarification des limites d'interventions des communes. En effet, il existe un besoin important de pouvoir distinguer clairement ce qui relève du pouvoir de police générale du Maire, de la police de la Conservation de la Métro et du pouvoir de circulation et du stationnement qui relève de La Métro pour les communes qui ne se sont pas opposées au transfert de ce pouvoir, des communes sinon. Le règlement doit ainsi permettre à tous les élus, mais aussi aux usagers, de savoir qui décide, qui porte l'acceptation ou le refus d'une demande. Il est également nécessaire de fixer l'ordre des autorisations. Il s'agit par exemple d'indiquer clairement que la Métro doit autoriser l'implantation d'un ouvrage sur le domaine public (au titre de son pouvoir de la conservation) avant que le Maire n'autorise la réalisation des travaux (au titre de son pouvoir de la circulation et du stationnement). Cette clarification vise à proposer une méthode de répartition actuelle et à anticiper sur les transferts futurs.

⁷ <http://www.placegrenet.fr/2015/06/08/fete-des-tuiles-grenoble-a-fait-sa-mini-revolution/58541>

2. Un enjeu économique

Le deuxième enjeu identifié par l'équipe projet pour l'élaboration du règlement de voirie est de nature économique. En effet, l'espace public a un rôle majeur dans l'activité économique du territoire, sans même parler de ce que représente le domaine public routier tant qu'infrastructures de transport pour l'ensemble des activités des acteurs locaux. Le règlement de voirie est donc censé constituer un outil d'accompagnement des activités économiques qui se tiennent sur l'espace public (a) et des autres activités qui permettent le fonctionnement du territoire (b). Il doit également permettre de sécuriser les ressources financières de la Métropole (c), chaque occupation du domaine public étant soumise à redevance, sauf cas particuliers.

a. Accompagner les activités économiques du territoire

Une grande diversité d'activités économiques se déroule sur le domaine public. Il s'agit par exemple des terrasses (de café, restaurants, bars, etc.). Il s'agit aussi des commerçants non-sédentaires (food trucks, commerce ambulants). Il y a aussi l'ensemble des manifestations sportives et culturelles (concerts, défilés, etc.). Il y a encore l'ensemble des activités liées aux travaux (embellissement des façades par pose d'échafaudages, entreprises de travaux publics, etc.). Les exemples d'activités se déroulant sur le domaine public peuvent être démultipliés. De plus, ces activités évoluent, se transforment et parfois de nouvelles activités voient le jour. Ainsi, il y a quelques années les food trucks se limitaient en grande partie aux camions pizza alors qu'aujourd'hui d'autres camions de restauration se mettent en place. De la même manière, les entreprises de travaux réalisent de plus en plus ces dernières années des travaux d'isolation par l'extérieur, ce qui n'était pas le cas avant. L'espace public accueille ainsi des activités nombreuses et qui évoluent dans le temps.

Dans ce cadre, le règlement de voirie doit se présenter comme un outil d'aide au développement économique. Il doit être un document d'accompagnement de certaines activités et de déclinaison opérationnelle de politiques économiques ou environnementales (évolution des normes d'isolation thermique, principes du développement durable, cadre de vie et fleurissement, etc.).

b. Faciliter les autres activités

Le règlement de voirie doit aussi faciliter des activités qui lui sont moins directement liées. C'est le cas sur plan de l'habitat. Les dispositifs prévus pour les déménagements peuvent être vus comme une aide favorisant les mutations et l'accès au logement.

c. Sécuriser les ressources financières de la Métropole

Enfin, dans un contexte économique contraint, les redevances d'occupation du domaine public constituent une ressource financière importante pour La Métro. Les autorisations d'occuper le domaine public constituent une forme de « location » de l'espace public. En 2015, 1,2 million d'euros ont été perçus par la Métro par les redevances d'occupation du domaine public.

Il est donc attendu que le règlement de voirie se présente à la fois comme un document facilitant et accompagnant les usages du domaine public pour favoriser les activités économiques du territoire et à la fois comme un document permettant de fixer pour chaque occupation une redevance permettant de sécuriser les ressources financières de la métropole.

3. Un enjeu technique

Un troisième enjeu identifié par l'équipe projet est de nature technique, c'est-à-dire que le règlement de voirie vise à fixer des règles pour encadrer les interventions sur le domaine public et ainsi préserver l'intégrité de ce domaine (a). Il doit également être un outil de clarification des procédures visant à faciliter l'instruction des demandes par les services métropolitains (b). Il doit enfin permettre d'articuler les règles concernant le domaine public avec les autres politiques métropolitaines (c).

a. Renforcer l'encadrement des interventions sur le domaine public

Un règlement de voirie a pour objectif de gérer le domaine public. Il doit permettre de sauvegarder l'intégrité matérielle du domaine public et préserver son environnement. Il a également pour objectif d'assurer la sécurité routière et la fluidité du trafic. Il a enfin pour objectif d'assurer la cohabitation des différents occupants du domaine public.

Le règlement de voirie est donc avant tout un outil technique qui doit permettre à la métropole d'établir des règles et de les faire respecter par les différents intervenants sur le domaine public. Ces règles doivent prendre en compte les nouveaux impératifs liés aux principes du développement durable et de l'accessibilité universelle. Elles doivent également tenir compte des spécificités de la métropole et des particularités locales.

b. Clarifier les procédures

Le règlement de voirie constitue donc un outil pratique pour les services de la Métropole qui doit permettre de répondre aux questions et demandes des usagers et de faire connaître les démarches que ces derniers doivent réaliser avant d'entreprendre une activité sur le domaine public. C'est un moyen de rappeler les droits et obligations de tous et les conséquences de l'occupation du domaine public. Par exemple, une terrasse ne doit pas entraver le nettoyage des caniveaux. L'occupation du domaine public a aussi pour corolaire le paiement d'une redevance proportionnelle à l'avantage retiré de l'utilisation. Le règlement de voirie rappelle les limites du domaine public et fixe les limites que la métropole souhaite pour son utilisation. L'ensemble des règles d'utilisation et d'accès à la voirie ou ses dépendances devra être envisagé sur le plan technique et financier.

c. Articuler les différentes politiques métropolitaines

Enfin, l'élaboration d'un règlement doit permettre de faciliter le lien avec les autres documents de la métropole comme le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi). A titre d'exemple, le règlement général de voirie de Grenoble s'articule à plusieurs niveaux avec son règlement local de publicité. Les deux documents règlementent l'installation d'enseignes, de pré-enseignes et de panneaux publicitaires et affichages sur le domaine public. Mais le règlement de voirie s'intéresse à cette occupation dans la mesure où elle crée une saillie sur le domaine public alors que le règlement de publicité s'intéresse davantage à l'aspect esthétique de ces ouvrages et à leur insertion dans l'environnement urbain et paysager en référence au code de l'environnement.

4. Enjeu managérial

Un dernier enjeu identifié par l'équipe projet pour l'élaboration du règlement de voirie métropolitain concerne la dimension managériale du projet et les liens entre les services et les agents. Dans un contexte de stabilisation des services techniques métropolitains, le règlement de voirie se présente comme un projet technique fédérateur au sein de la Direction générale adjointe aux services techniques (DGAST). Les enjeux sont de créer une culture métropolitaine autour de la voirie (a) et de faciliter le dialogue entre les services (b).

a. Créer une culture métropolitaine autour de la voirie

L'élaboration d'un règlement de voirie métropolitain va permettre de créer une culture métropolitaine autour de la voirie. Les références aux communes seront abandonnées au profit du développement d'une métropole plus grande avec toutes ses particularités locales. Les agents vont devoir s'approprier le document et abandonner leurs références aux anciens règlements.

Au début de l'année 2016, le service Conservation du domaine public a réalisé un travail de renseignement sur les documents de voirie qui existaient sur le territoire de la métropole. A Grenoble, le règlement général de voirie a été élaboré en 1972. Il a fait l'objet de modifications mineures au coup par coup, en fonction de l'actualité ou de modifications pratiques. A côté de la ville-centre, le service a pu récolter 4 autres documents de voirie pour les communes de Meylan, de Sassenage, de Seyssinet-Pariset et d'Echirolles. D'autres documents existent peut-être, mais toutes les communes n'ont pas répondu au sondage du service. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2017, les routes départementales ont été transférées à la métropole avec le règlement de voirie de l'Isère qui s'y applique. L'ensemble de ces documents traduisant des politiques communales ou départementales différentes, quelques différences sont notables, parfois même importantes pour les occupations commerciales.

Etant donné l'origine majoritairement grenobloise des agents de la métropole, cette démarche permettra de faciliter l'intégration des « non-grenoblois » et en quelque sorte de faire se projeter l'ensemble des agents sur une autre structure, avec d'autres objectifs et sur un territoire plus vaste.

b. Faciliter le dialogue entre les services

Le règlement de voirie sera également un document qui impactera une grande partie des services métropolitains. Son élaboration constituera donc un moyen d'échange interne qui permettra d'adapter l'organisation de la métropole. L'élaboration nécessitera une large concertation pour que tous les services concernés soient associés et qu'il en ressorte un large consensus. Il permettra de cette manière de fixer les objectifs et de décliner les procédures pour les atteindre. Il permettra de connaître les limites d'intervention de chaque service et agents. Il permettra ainsi de s'assurer qu'il n'y a pas de doublons ou à l'inverse de « vides ». C'est actuellement le cas des avis sur les accès véhicules sur la voie publique. Aucun service n'a été clairement désigné pour assurer cette mission qui pourrait donc évoluer avec la mise en place du règlement. Pour le moment, ces avis sont rendus par le service Conservation du domaine public sur les permis de construire importants en terme de logements ou de surface. Le règlement de voirie constitue donc aussi un outil de formalisation du dialogue entre les services qui permettra de clarifier les procédures internes.

Les attentes placées dans le règlement de voirie métropolitain montrent que ce document est perçu comme un document fédérateur pour la métropole. Elles expliquent en partie le choix d'une réalisation en interne.

B. Le choix d'une réalisation en interne

Plusieurs critères ont pesé dans le choix entre une réalisation en interne et une externalisation du règlement de voirie métropolitain.

Le premier critère portait sur la question de la neutralité du pilotage. Une externalisation de la rédaction permettait d'apporter un regard extérieur au document. La réalisation en interne du règlement permettait au contraire d'être au plus proche des besoins et attentes de Grenoble-Alpes Métropole et en particulier du service Conservation du domaine public.

Le deuxième critère portait sur la question de l'expertise. L'externalisation avait pour avantage majeur un niveau d'expertise supérieur à une réalisation en interne d'un point de vue technique (connaissance pointue des normes en vigueur), méthodologique (expérience en matière d'écriture de règlements de voirie) et juridique (le document étant susceptible de faire l'objet de recours au tribunal administratif, une externalisation aurait permis d'augmenter la sécurité juridique). En même temps, la réalisation en interne avait aussi pour avantage de faire appel à des agents qui avaient une très bonne connaissance des acteurs locaux et du terrain apportant une expertise plus locale.

Un troisième critère portait sur les délais. La réalisation du règlement par un bureau d'études aurait permis de finaliser le projet dans des délais fixés par un marché. Le risque d'entreprendre une réalisation en interne était au contraire de prendre du retard. Cette crainte s'est avérée justifiée étant donné qu'il était initialement prévu d'adopter le règlement en novembre 2017 et qu'aujourd'hui le projet devrait être adopté en mai 2018. Ce retard s'explique en partie par la possibilité laissée par une réalisation en interne de faire évoluer le projet au fur et à mesure de son avancement.

Un dernier critère portait donc sur le caractère évolutif du projet. L'externalisation avait pour défaut de rendre difficile le suivi du projet et la rédaction d'avenants. L'adaptabilité des services permettait au contraire de permettre au projet d'évoluer au fil des discussions.

Les deux méthodes avaient donc des avantages et des inconvénients. L'externalisation aurait permis d'avoir, dans des délais fixes, un règlement de voirie plus pointu d'un point de vue technique et sûr d'un point de vue juridique mais avec un risque important d'être trop similaire à celui d'autres collectivités, ne prenant pas assez en compte les besoins locaux. La réalisation en interne, plus longue et moins aboutie et sécurisée d'un point de vue technique et juridique, permettait d'avoir un document répondant aux besoins de Grenoble-Alpes Métropole et prenant en compte de manière précise les spécificités locales de son territoire. Sa réalisation en interne avait aussi un caractère fédérateur pour les agents et les services qui a pu peser de manière importante dans ce choix.

Les attentes placées dans le règlement de voirie par l'équipe projet montrent que ce document est susceptible de constituer un enjeu pour la construction métropolitaine grenobloise. Il est porteur d'un projet économique qui manque au niveau métropolitain. Il est vecteur d'une unité de traitement politique entre les communes permettant de mettre sur un même niveau la ville-centre de l'agglomération et les communes périphériques tout en prenant en compte sur certains aspects les spécificités locales de chacun. Il apparaît enfin comme un document fédérateur pour les services métropolitains en terme de méthodes et de références. En revanche, la participation n'a pas été retenue comme une priorité par l'équipe projet. Il faut peut-être y voir la confirmation que cet aspect de la construction métropolitaine est souvent laissé de côté.

Dans tous les cas, le règlement de voirie métropolitain apparaît donc comme un document stratégique pour l'agglomération. Il convient cependant de replacer ce document dans le cadre plus large de la prise de compétence « voirie » par Grenoble-Alpes Métropole pour ne pas sur-estimer le poids de ce nouveau référentiel dans la construction métropolitaine. En effet, d'autres projets ou dispositifs métropolitains liés à la voirie et aux espaces publics sont susceptibles également de forger l'unité métropolitaine tant recherchée, le règlement de voirie apparaissant alors comme un document anecdotique. C'est ce qu'il conviendra de déterminer dans la suite du mémoire.

Partie 2. Le transfert de la compétence « voirie »

Cette partie a pour but de présenter en détail les compétences qui ont été transférées à la métropole de Grenoble en matière de voirie. Cette partie est nécessaire, car les compétences associées à la voirie sont nombreuses, ne proviennent pas des mêmes sources et ne relèvent pas des mêmes modalités d'intervention. En effet, les mesures associées à la voirie peuvent être des mesures dites de gestion ou des mesures de police et elles peuvent provenir des communes membres ou du département.

Il convient donc de revenir sur les récents transferts de compétences qui ont donné plus de poids aux métropoles dans le paysage territorial (I). Il sera alors possible de se concentrer sur la compétence « voirie » en commençant par présenter le domaine public routier (II). Nous aborderons ensuite le contenu de la compétence « voirie » (III). Enfin, nous terminerons par nous intéresser aux pouvoirs de police qui s'exercent sur les voies publiques et qui sont indissociables de cette compétence (IV).

I. Le transfert de compétences

Ces dernières années, une importante série de réformes territoriales a modifié les statuts et la répartition des compétences entre les collectivités et intercommunalités. Ces réformes visaient notamment à renforcer le poids des métropoles dans le paysage de l'action publique locale. Il semble ainsi nécessaire de repositionner la prise de compétence « voirie » de Grenoble-Alpes Métropole dans ces changements récents. Ceci permettra notamment de comprendre quelle est l'origine de cette compétence et où elle se situe dans l'ensemble des compétences métropolitaines.

Pour cela, il convient de présenter successivement les nouvelles compétences transférées par les communes (A), celles transférées par le Département (B) et celles transférées par la Région et l'État (C) au cours des dernières années.

A. Les nouvelles compétences issues des communes

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) a modifié de manière importante le champ des compétences obligatoires des métropoles.

Elle distingue six blocs de compétences exercées de plein droit en lieu et place des communes membres. Ces compétences sont les suivantes :

1. Politique de la ville ;
2. Développement et aménagement économique, social et culturel
3. Aménagement de l'espace métropolitain
4. Politique locale de l'habitat
5. Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie
6. Gestion des services d'intérêt collectif.

Les tableaux et l'illustration qui suivent présentent, au sein de ces blocs, les compétences qui étaient déjà exercées par Grenoble-Alpes Métropole et les nouvelles compétences qui lui ont été attribuées à l'issue de la loi MAPTAM. La compétence « voirie » se retrouve ainsi dans le troisième bloc « aménagement de l'espace métropolitain ». Pour assurer cette compétence, c'est près de 1.810 km de voirie communale qui ont été transférées à la métropole.

Politique de la ville	
Compétence déjà exercées	Nouvelles compétences transférées
	<ul style="list-style-type: none"> • L'animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local, et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès aux droits.

Développement et aménagement économique, social et culturel	
Compétence déjà exercées	Nouvelles compétences transférées
<ul style="list-style-type: none"> • La création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire • La construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitains • Le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 	<ul style="list-style-type: none"> • Les actions de développement économique, ainsi que la participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie • La promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme

Aménagement de l'espace métropolitain	
Compétence déjà exercées	Nouvelles compétences transférées
<ul style="list-style-type: none"> • Le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur, la définition, la création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnés à l'article L300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières • L'organisation de la mobilité • L'établissement, l'exploitation, l'acquisition et la mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications 	<ul style="list-style-type: none"> • Le plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu • La création, aménagement et entretien de voirie ; la signalisation ; les abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et le plan de déplacements urbains • La création, l'aménagement et l'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires • La participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain

Politique locale de l'habitat	
Compétence déjà exercées	Nouvelles compétences transférées
<ul style="list-style-type: none"> • Le programme local de l'habitat • La politique du logement ; les aides financières au logement social ; les actions en faveur du logement des personnes défavorisées • L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage 	<ul style="list-style-type: none"> • L'amélioration du parc immobilier bâti, la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre

Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie	
Compétence déjà exercées	Nouvelles compétences transférées
<ul style="list-style-type: none"> • La gestion des déchets ménagers et assimilés • La lutte contre la pollution de l'air • Le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie • L'élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • La lutte contre les nuisances sonores • La contribution à la transition énergétique • La concession de la distribution publique d'électricité et de gaz • La création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains • La création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables • La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Gestion des services d'intérêt collectif	
Compétence déjà exercées	Nouvelles compétences transférées
<ul style="list-style-type: none"> • L'assainissement • La création, la gestion, l'extension et la translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain, ainsi que la création, la gestion et l'extension des crématoriums • Les services d'incendie et de secours 	<ul style="list-style-type: none"> • L'eau • L'abattoir, les marchés et les marchés d'intérêt national • Le service public de défense extérieure contre l'incendie

LA MÉTROPOLE À LA LOUPE

De la collecte des déchets à la distribution de l'eau en passant par les déplacements et l'habitat, la Métropole agit pour votre quotidien et pour un développement équilibré du territoire. Découvrez en un coup d'œil les champs d'action de la Métropole depuis le 1er janvier 2015.

- Les compétences déjà exercées par Grenoble-Alpes Métropole
- Les compétences transférées des communes vers la métropole au 1er janvier 2015



Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles



14 métropoles

Grenoble-Alpes Métropole
49 communes
440 000 habitants
550 kilomètres carrés



HABITAT

Définition des besoins en logement (programme local de l'habitat), attribution des financements de l'État pour la production de logements sociaux...

POLITIQUE DE LA VILLE

Promotion du développement social urbain, rénovation et revalorisation des quartiers en réduisant les inégalités. Dynamisation des solidarités territoriales et de l'insertion, prévention de la délinquance.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Création et gestion des zones d'activités économiques, pôles de compétitivité, soutien à l'innovation et à la création d'entreprises...

VOIRIE

Création, aménagement et entretien des voies, des espaces et ouvrages dédiés à tous les modes de déplacement.

PROMOTION TOURISTIQUE

Gestion, dynamisation et coordination des offices de tourisme.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Plan Air-Climat, espaces naturels, lutte contre la pollution atmosphérique, éducation à l'environnement...

ÉNERGIE

Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz. Gestion des réseaux de chaleur urbains.

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

DÉCHETS

Prévention, collecte,

URBANISME

Réalisation du Plan local

DÉPLACEMENTS

Organisation de la

EAU POTABLE

Gestion de la



B. Les nouvelles compétences issues du Département

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)⁸ vient également renforcer les métropoles en complétant le champ de leurs compétences de manière importante. Elle définit neuf groupes de compétences qui peuvent faire l'objet de transfert par le département :

1. Fonds de solidarité pour le logement (FSL)
2. Service public départemental d'action sociale (actions de proximité)
3. Programme départemental d'insertion
4. Aide aux jeunes en difficulté
5. Prévention spécialisée
6. Personnes âgées et action sociale
7. Tourisme, culture, équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport
8. Collèges
9. Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental

Le Département de l'Isère et la Métropole de Grenoble ont dû, comme les autres métropoles, convenir par convention du transfert des routes départementales et d'un minimum de trois autres groupes de compétences parmi les huit restantes. La loi NOTRe précise qu'à défaut d'une convention passée sur les huit groupes de compétences restantes la totalité des compétences sont transférées à la métropole.

Le transfert de la gestion des routes départementales a donc été obligatoire en application de la loi NOTRe. La métropole de Grenoble a ainsi récupéré un réseau de 442 km de routes départementales situées sur son périmètre, ce réseau assurant principalement les liaisons intercommunales. Après le transfert de la voirie communale en 2015, ce nouveau patrimoine renforce encore les compétences de la métropole en matière d'espaces publics et d'infrastructures de transport.

A côté de la voirie, le Département de l'Isère a transféré à la métropole plusieurs autres compétences notamment dans les champs de l'action sociale, de l'insertion et du tourisme⁹. L'ensemble des transferts réalisés sont illustrés par le schéma suivant.

⁸ JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705

⁹ Délibération du Conseil métropolitain du 16 décembre 2016

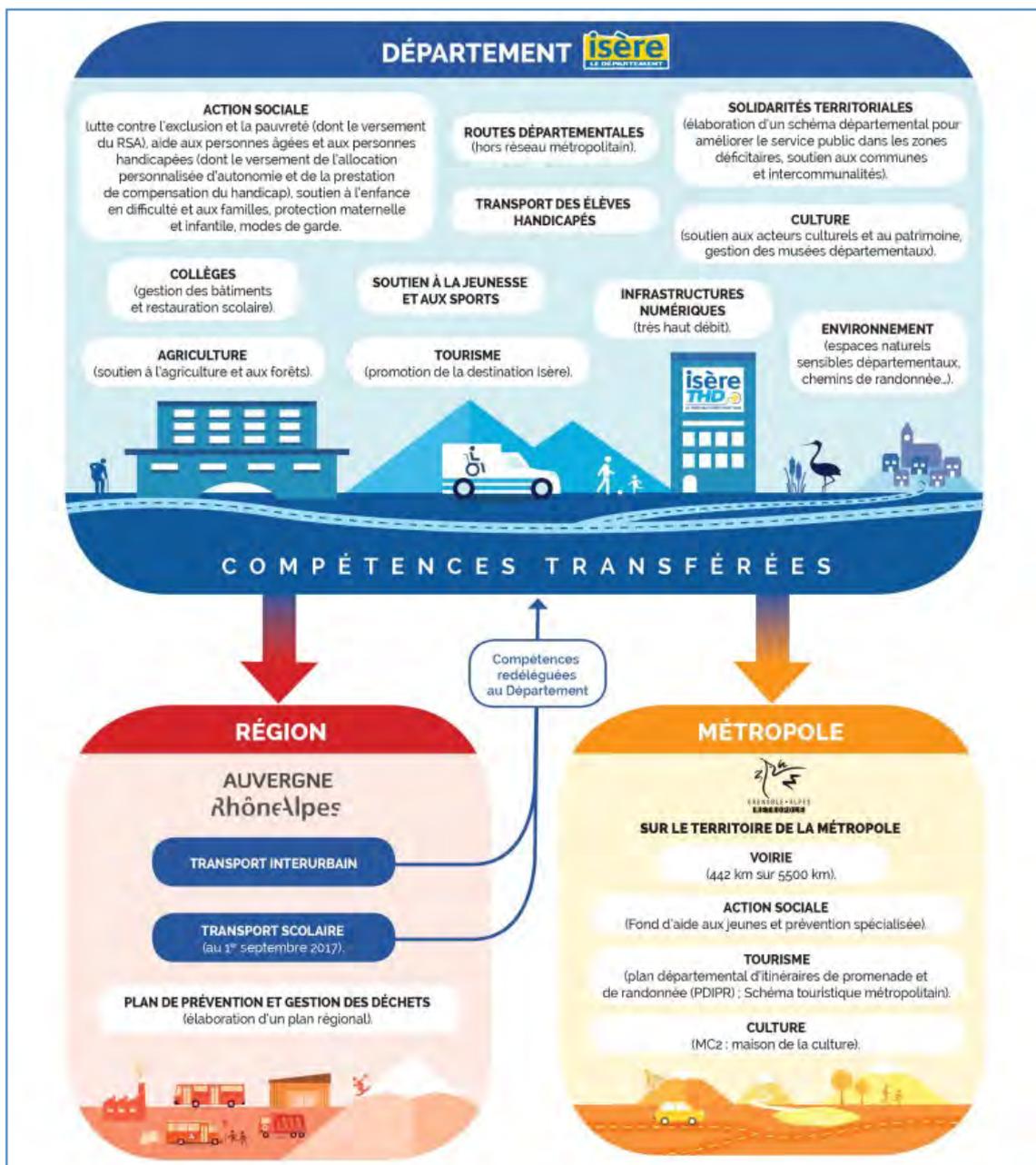


Illustration 8. Les nouvelles compétences issues du département (Source : site internet Département Isère¹⁰)

C. Les compétences transférées par la Région et l'Etat

Enfin, la loi NOTRe prévoit également que des compétences peuvent être transférées à la métropole par la Région et par l'État. Pour la région, le transfert de compétence concerne la gestion des lycées et le développement économique. Ainsi, avec la nouvelle Région Auvergne Rhône-Alpes, la métropole a par exemple pu réaliser une convention en matière de développement économique. Cela permet aujourd'hui à la métropole d'intervenir en finançant des aides directes aux entreprises ou sur les aides mises en place par la Région¹¹. Avec l'État, les transferts concernent surtout l'action en matière de logement, mais pour le moment, aucune délibération ne fait état d'un transfert de compétence de l'État avec la métropole.

¹⁰ <https://www.isere.fr/actualites/transfert-departement-metropole>

¹¹ Délibération du Conseil métropolitain du 30 septembre 2016

II. L'objet de la compétence « voirie »

La compétence « voirie » a pour objet le domaine public routier. Ce dernier est cependant composé d'éléments plus divers qu'il n'y paraît. Le domaine public ne se résume pas à la chaussée. Il s'agira donc dans cette section de donner une définition précise du domaine public routier (A) puis de présenter le patrimoine communal et départemental récupéré par la métropole de Grenoble (B). Enfin, nous aborderons les modalités et les montant des transferts de charges qui ont accompagné ces transferts (C).

A. Le domaine public routier

Pour comprendre quel est le contenu exact de la compétence « voirie », il semble nécessaire de commencer par présenter son objet, le domaine public routier. Selon l'article L. 2111-14 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CG3P), le domaine public routier comprend « l'ensemble des biens du domaine public [...] des communes affectées aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ». Il s'agit donc de la chaussée au sens strict.

Il faut ensuite ajouter à cette définition les notions de dépendances et d'accessoires du domaine public routier. Les dépendances désignent les biens qui concourant à l'utilisation de la voie en constituent un accessoire indissociable (art. L.2111-2, CG3P). Ainsi, dès lors que les biens implantés sur le domaine public présentent un lien de dépendance fonctionnel avec la voie (critère d'utilité) ou un lien d'ordre purement matériel ou physique (ils se situent au-dessus ou en dessous de la voie), ils sont considérés comme des dépendances ou accessoires de la voie.

Sont ainsi considérés comme des dépendances ou accessoires de la voie : le sous-sol ou les ouvrages souterrains nécessaires à la voie, les ouvrages d'art (ponts, tunnels, etc.), les fossés, les ouvrages d'assainissement, les accotements, les talus, les trottoirs, les murs de soutènement, les pistes cyclables, les parkings situés sur et sous la voie publique, la signalisation, les plantations d'alignement, les candélabres, les glissières de sécurité, etc. Le schéma ci-dessous résume cette liste non-exhaustive.

La compétence « voirie » s'exerce donc tant à l'égard de la chaussée au sens strict que de ces dépendances. Cependant, certains accessoires, qui ne sont pas nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la voie ou à la sécurité des usagers ne font pas partie de la compétence « voirie ». Il s'agit par exemple de l'éclairage public à visée purement ornementale. Ce type d'éléments est un accessoire du domaine public routier, mais n'est pas considéré comme une dépendance et ne fait donc pas partie des objets visés par la compétence « voirie ». Une dépendance est donc considérée comme un accessoire du domaine public routier, mais un accessoire peut être une dépendance ou non selon son utilité pour la voie.

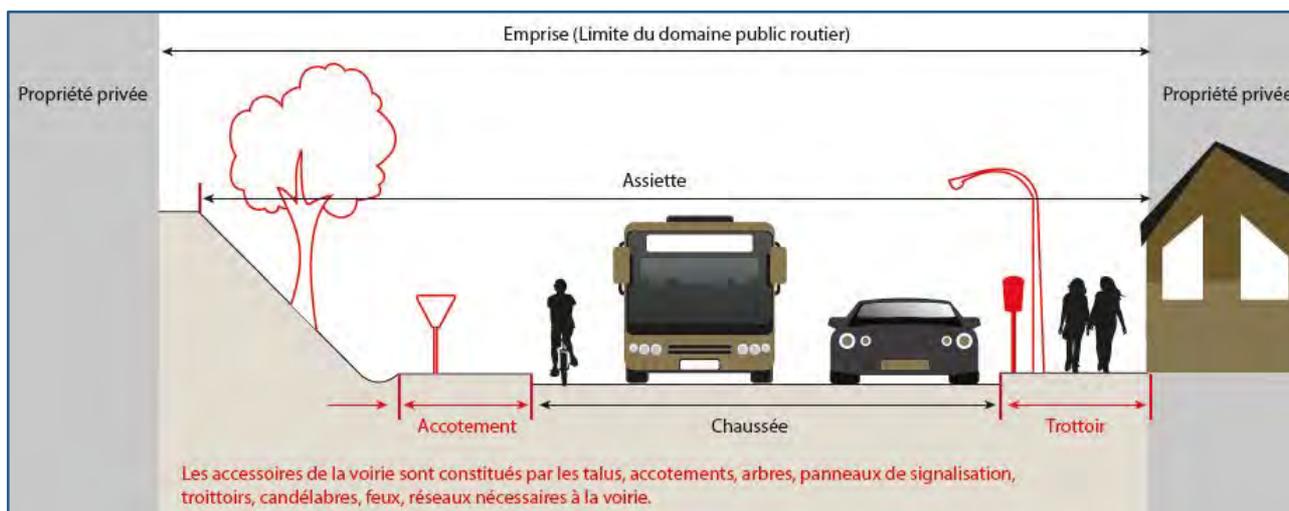


Illustration 9. Le domaine public routier (Source : AdCF/GARDT, 2016)

B. Le domaine public routier de la métropole grenobloise

Comme expliqué précédemment, le patrimoine routier de la métropole grenobloise provient à la fois de ses communes membres et du Département de l'Isère.

C'est au 1^{er} janvier 2015 que les voies communales, leurs dépendances et accessoires, ont été transférés à la métropole. Le transfert s'est effectué de façade à façade en milieu urbain et jusqu'aux accotements et fossés en zone non urbanisée. Ce patrimoine représente 1.810 km de voiries dont 510 km de chemins ruraux et urbains¹².

Le patrimoine routier départemental a, lui, été transféré en pleine propriété au 1er janvier 2017. La même distinction entre les deux grandes familles d'éléments transférés s'applique aussi à ce patrimoine. Il y a d'un côté les voies et ouvrages consacrés aux déplacements et les dépendances et accessoires qui concourent à leur conservation et exploitation des voies ainsi qu'à la sécurité des usagers. L'ensemble représente 442 km de voiries¹³. Il convient de rappeler que pour le département, le patrimoine transféré est seulement celui qui appartient au périmètre de la métropole. L'ensemble du patrimoine géré par le département avant le transfert représentait 5.500 km. Il reste donc aujourd'hui 5.058 km de voirie départementale, hors périmètre métropolitain, qui reste de la compétence du département.

L'ensemble des accessoires et espaces publics connexes représente 407 km de trottoir, 576 km de fossés, près de 29.200 arbres d'alignement ou présent sur l'espace public métropolitain et près de 1.000 ouvrages d'art (ouvrages de franchissement ou murs de soutènement)¹⁴.

¹² Délibération-cadre du Conseil métropolitain du 3 février 2017

¹³ Délibération-cadre du Conseil métropolitain du 3 février 2017

¹⁴ Délibération-cadre du Conseil métropolitain du 3 février 2017

Pour illustrer les éléments concernés par le transfert, la ville de Meylan avait réalisé une présentation qui est en partie représentée dans ce qui suit.

1. Les éléments transférés en milieu urbain

En milieu urbain, les voies de circulation (chaussée, trottoirs, pistes cyclables) ont été transférées, de même que la signalisation verticale et horizontale, les potelets, les arbres et les places de stationnement (illustration ci-dessous). De la même manière, les places et voies piétonnes ont aussi été transférées (illustration suivante).



Illustration 10. Les éléments transférés en milieu urbain (Source : Ville de Meylan, 2015)



Illustration 11. Les places et voies piétonnes (Source : Ville de Meylan, 2015)

2. Les éléments transférés en zone non urbanisée

En zone non urbanisée, le patrimoine transféré comprend en plus de la chaussée, les accotements, fossés, talus, arbres d'alignements signalisation verticale et horizontale (illustration ci-dessous).

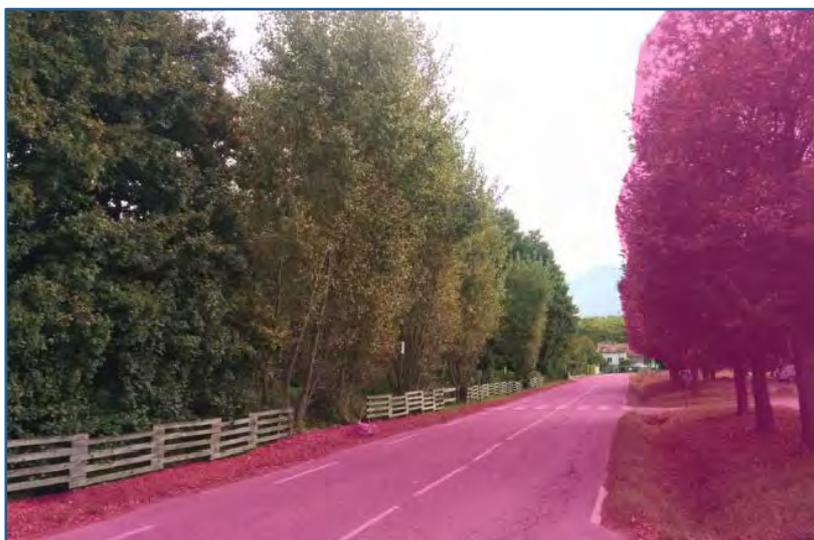


Illustration 12. Les éléments transférés en zone non urbanisée (Source : Ville de Meylan, 2015)

3. Les éléments non transférés

Comme nous l'expliquions précédemment, les éléments à vocation ornementale non pas été transférés. Ces éléments, ne participent pas à la conservation ou à l'exploitation de la voie, ni à la sécurité des usagers. Il s'agit ici par exemple du fleurissement ou des pots de fleurs (illustration ci-dessous).



Illustration 13. Les éléments ornementaux non transférés (Source : Ville de Meylan, 2015)

4. La question du pouvoir de police du stationnement

Enfin, il convient d'expliquer ici, même si nous reviendrons en détail sur ce point plus tard, que si les espaces dédiés au stationnement payant ont été transférés à la métropole, leur règlement peut rester du ressort du maire de la commune pour les communes qui ont souhaité garder leur pouvoir de police de la circulation et du stationnement. C'est le cas de la réglementation des tarifs pour le parking payant ci-dessous.



Illustration 14. La réglementation du stationnement non transférée dans certaines communes (Source : Ville de Meylan, 2015)

C. Les charges transférées (fonctionnement et investissement)

Le transfert de ce patrimoine s'est accompagné d'un transfert de charges équivalentes en fonctionnement et investissement. Pour établir les montants à transférer, la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) a demandé à l'ensemble des communes de la métropole de recenser et classer leurs voiries selon différents critères (domanialité, hiérarchie, zonage qualitatif). Puis la CLECT a défini un coût standard à partir de la définition d'un niveau de service standard (La Métro, 2016). Les charges brutes transférées par les communes sont présentées dans un tableau en annexe du mémoire (annexe II).

Le montant total des charges brutes pour les voiries anciennement communales est d'environ 28 millions d'euros dont 13 millions sont des dépenses de fonctionnement et 15 millions des dépenses d'investissement. Le budget métropolitain 2017, voté en mars dernier, prévoit un niveau d'investissement de 160 millions d'euros. La voirie représente donc un des premiers postes d'investissement de la métropole avec l'habitat et l'assainissement.

Lors du transfert, les communes ont exprimé leurs attentes en matière d'investissement de la part de la métropole. Ces attentes étaient disproportionnées par rapport aux budgets transférés (environ le double). Ce décalage a souligné la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les communes pour prioriser les projets et répondre aux attentes des habitants. Un travail important a ainsi été réalisé pour trouver des modalités de financement (et d'investissement) qui permettent aux communes de réaliser leurs projets. Nous reviendrons sur ces ajustements dans la dernière partie du mémoire.

En ce qui concerne le département, la démarche a été relativement similaire. La Commission Locale pour l'Evaluation des Charges et des Ressources Transférées (CLECRT) a chiffré le montant des charges à transférer. Les charges transférées s'élèvent à environ 12,5 millions d'euros.

III. Les composantes de la compétence « voirie »

La compétence « voirie » est un terme peu précis utilisé pour parler, soit des compétences de gestion du domaine public, soit des mesures de police qui s'exercent sur les voies publiques. Cette section vise ainsi à clarifier le contenu exact de cette compétence. Pour cela, nous expliquerons d'abord la différence entre les mesures de gestion et les mesures de police qui concernent la voirie (A) puis nous présenterons les trois composantes de la compétence voirie entendues comme actions de gestion du domaine public (B). Nous montrerons ensuite que cette compétence est relativement variable en fonction du groupement concerné (C) et que pour certaines de ces communautés, il est nécessaire de définir un intérêt communautaire rendant le contenu de la compétence encore moins unique (D). Enfin, nous expliquerons quelles sont les modalités de transfert de propriété selon le type de groupement (E).

A. Distinction préalable

Avant toute chose, il convient de distinguer les mesures de gestion et les mesures de police qui concernent la voirie. Dans cette partie seront abordées les mesures de gestion. Les mesures de police seront abordées dans la partie suivante. La compréhension de l'articulation de ces deux types de mesure est indispensable pour comprendre les enjeux du transfert de la voirie à la métropole.

Il convient donc de rappeler la différence entre une compétence et un pouvoir de police. D'après Pontier (2012), la compétence d'une autorité locale décentralisée comporte, au sens juridique du terme, deux composantes indissociables. La première est l'aptitude légale à intervenir et la seconde un ou des domaines d'interventions dans lesquels intervenir. Il ajoute que « parler de compétences, c'est faire référence indissolublement à ces deux dimensions ». La police administrative correspond aux actions de l'administration destinées à maintenir l'ordre public (Picard, 1985). La police administrative comprend ainsi la définition des règles à respecter et des exigences en matière d'ordre public. Le maintien de l'ordre public dépend de plusieurs composantes (tranquillité, sécurité, salubrité).

Ainsi, il existe deux types de mesures qui concernent la voirie : les mesures dites de « gestion » qui renvoient à la compétence « voirie » et les mesures dites de « police » qui renvoient aux différents pouvoirs de police (de l'ordre public, de la circulation, de la conservation, etc.).

Les deux types de mesures portent sur le domaine public routier. Elles visent toutes les deux à garantir l'affectation du domaine public routier, c'est-à-dire sa fonction circulatoire. Mais elles garantissent cette affectation par des biais différents.

Les confusions entre ces deux types de mesures sont fréquentes. Ces confusions sont fréquentes, car ces deux types de mesures sont souvent exercés au sein d'un même échelon administratif. Par exemple, dans de nombreuses communes, le maire exerce la plupart des pouvoirs de police et les services techniques communaux assurent l'ensemble des compétences liées à la voirie.

B. Les trois volets de la compétence « voirie »

Les mesures de gestion du domaine public routier, ou dit autrement la compétence « voirie », se composent de trois volets distincts : la création, l'aménagement et l'entretien des voies.

Le volet « création » des mesures de gestion de la voirie peut être défini « comme autorisant la personne compétente à construire et ouvrir des voies nouvelles, ainsi qu'à ouvrir à la circulation publique des voies de son domaine privé, dans le respect des dispositions du plan local d'urbanisme » (AdCF, 2017, p.4).

La composante « aménagement » de la compétence « voirie » « permet à l'autorité compétente de prendre toute décision ayant trait notamment à l'élargissement, au redressement d'une voie ou à la réalisation d'équipements routiers » (AdCF, 2017, p.4).

Enfin, la composante « entretien » de la compétence « voirie » « s'entend comme la compétence d'exécuter l'ensemble des travaux nécessaires au maintien en état des voies afin d'y assurer la sécurité routière » (AdCF, 2017, p.4). Il peut s'agir du nettoyage et balayage des voies, de l'entretien de la signalisation, du rebouchage de nids de poules ou encore de l'élagage de plantations situées en bordure de voie.

Les composantes « création » et « aménagement » sont comptabilisées en dépenses d'investissement alors que la composante « entretien » est comptabilisée en dépense de fonctionnement.

C. Une compétence variable selon le groupement intercommunal

La compétence « voirie » varie en fonction du groupement intercommunal en cause, selon qu'il s'agit d'une compétence de plein droit, d'une compétence optionnelle obligatoire ou d'une compétence facultative. Ainsi, les composantes de la compétence « voirie » se retrouveront en tout ou partie dans différentes collectivités et intercommunalités.

1. Une compétence de plein droit

La compétence « voirie » est exercée de plein droit par les métropoles, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle.

Pour les métropoles, il s'agit de la compétence « aménagement de l'espace métropolitain » qui comprend, en lieu et place des communes et intercommunalités membres, l'organisation de la mobilité, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la signalisation, les abris de voyageurs, les parcs et aires de stationnement et le plans de déplacements urbains, ainsi que les créations, aménagements et entretiens des espaces publics dédiés à tout mode de déplacements urbains ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires (art. L. 5217-2, CGCT).

Pour les communautés urbaines, il s'agit de la compétence « aménagement de l'espace communautaire » qui comprend l'organisation de la mobilité urbaine, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, la signalisation, les parcs et aires de stationnement ainsi que le plan de déplacements urbains (art. L. 4215-20, CGCT).

Enfin pour les syndicats d'agglomération nouvelle, il s'agit plus précisément de la programmation et de l'investissement dans le domaine des transports, des réseaux divers et de la création des voies nouvelles (art. L. 5333-1, CGCT).

2. Une compétence optionnelle

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération la prise de compétence « voirie » est différente. Elle peut être prise comme une compétence obligatoire à choisir parmi d'autres ou peut aussi être prise optionnellement quand le nombre minimal de compétences obligatoires est atteint.

Les communautés de communes peuvent prendre comme compétence optionnelle la compétence « création ou aménagement et entretien de la voirie communautaire ». Si le territoire est couvert par un PDU, les voies et leurs dépendances qui accueillent des services de transports en commun en site propre deviennent d'intérêt communautaire et font donc partie du patrimoine associé à cette compétence. Les communes peuvent néanmoins délimiter l'intérêt communautaire sur certaines portions de trottoirs adjacents à ces voies.

Les communautés d'agglomération peuvent prendre comme compétence optionnelle la compétence « création et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement des parcs de stationnement d'intérêt communautaire ». Les voies de transport en commun en site propre font l'objet des mêmes conditions que pour les communautés de communes.

3. Une compétence facultative

Enfin, les communes peuvent aussi décider par délibération concordante avec leur groupement de transférer d'autres composantes de la compétence « voirie » de manière facultative. Ce type de transfert concerne les districts, les syndicats de communes (Sivu – Sivom), les communautés de communes et communautés d'agglomération, mais pas les métropoles qui détiennent déjà l'ensemble des composantes de cette compétence.

4. Une compétence transférée du département à la métropole

Comme nous l'avons vu précédemment, la métropole se situe dans une configuration particulière vis-à-vis du département. Elle peut par convention avec le département, exercer à l'intérieur de son périmètre tout ou partie des compétences concernant la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que ses dépendances et accessoires. Cette convention indique les modalités financières du transfert et les modalités de transfert des personnels. Sans convention passée entre le département et la métropole au 1er janvier 2017, la compétence mentionnée ci-dessus est transférée de plein droit à la métropole (art. L. 5217-2, CGCT).

D. La définition d'un intérêt communautaire

Les différences de niveau d'intégration entre les communautés ont donc pour conséquence de rendre la compétence « voirie » très différente d'un groupement à l'autre.

Ces différences sont encore accentuées pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération pour lesquelles le législateur a permis la définition d'un intérêt communautaire. L'intérêt communautaire est défini de manière très différente d'un groupement à l'autre. La manière la plus fréquente de définir cet intérêt communautaire est de retenir un certain nombre de critères et d'annexer à la délibération une liste de voies répondant à ces critères. Les critères généralement utilisés sont les suivants : voies de liaison entre les communes ; voies supportant un trafic scolaire ; desserte d'équipements publics, grandes entreprises, sites touristiques ; voies de contournement ; nombre de véhicules par jour ; voies facilitant la politique de transport du groupement. Cependant, les communautés tendent à ne plus se servir de l'intérêt communautaire. En effet, elles sont souvent compétentes sur l'ensemble des voies de leur territoire. (AdCF, 2017)

Les communautés urbaines et les métropoles ne sont pas soumises à la définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain, car la totalité des voies communales sont transférées d'office au groupement.

E. La propriété du domaine public routier

Un dernier élément de différence entre les groupements concerne la propriété du domaine public routier sur lequel s'exerce la compétence « voirie ».

Pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les syndicats de communes, les voies sont mises à disposition des groupements par les communes, mais le groupement n'est pas juridiquement propriétaire du patrimoine.

En revanche, pour les communautés urbaines et les métropoles, les biens immeubles et meubles qui composent le domaine public des communes membres et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences voirie sont transférés en pleine propriété au groupement. Pour les métropoles, ce principe s'applique aussi pour le transfert des voies départementales.

IV. Les pouvoirs de police sur les voies publiques

A côté, des mesures de gestion du domaine public, il y a donc les mesures de police. Ces mesures ne font pas partie de la compétence « voirie » de la métropole, mais sont pourtant fortement liées.

Plusieurs pouvoirs de police s'exercent sur les voies publiques. Les principaux pouvoirs, qui seront abordés dans cette partie, sont le pouvoir de police générale de l'ordre public (A), le pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement (B), le pouvoir de police de la conservation (C) et le pouvoir de police de la collecte des déchets (D).

Ces pouvoirs peuvent se superposer. Ils peuvent s'appliquer en même temps, sur le même espace. Par exemple, la présence gênante d'un bac de poubelle peut être du ressort de la police générale de l'ordre public qui vise, entre autres, à assurer la commodité du passage, mais aussi de la police de la circulation, cette dernière s'appliquant pour la circulation routière, mais également pour la circulation des piétons sur les trottoirs.

A. La police générale de l'ordre public

Selon l'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la police municipale (la police générale de l'ordre public) « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

Ce pouvoir comprend notamment : « tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage » sur les voies publiques ; « le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique » (disputes, ameutements dans les rues, troubles de voisinage...) ; « le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes » (foires, marchés, spectacles...) ; « l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente » ; « le soin de prévenir [...] et de faire cesser [...] les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature » (incendies, inondations, ruptures de digues...) ; « le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés » ; « le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces » (art. L. 2212-2, CGCT).

La police générale de l'ordre public relève de manière générale de la compétence du maire sauf dans certains cas comme les communes chefs lieux de département placées sous le régime de la police d'Etat ou dans les communes où s'expriment des besoins particuliers en matière d'ordre public. Elle n'est pas déléguable ou transférable au président du groupement de communes quel que soit le degré d'intégration de la commune. Les maires des 49 communes de la métropole détiennent donc un pouvoir de police générale de l'ordre public indépendant. En cas de carence d'un maire, le préfet peut se substituer à son action mais le président de l'intercommunalité, lui, ne peut pas.

Ce pouvoir s'applique sur l'ensemble des voies comprises dans le territoire de la commune, que ce soit hors ou en agglomération et quel que soit le type de voie concernée (route nationale, route départementale, voie communale, voie privée ouverte à la circulation).

Par exemple, le maire peut au titre de la commodité de passage dans les rues, contraindre un usager à retirer les bacs à poubelles installées sur le trottoir ou l'étalage d'une épicerie qui ne laisserait pas une largeur suffisante pour la circulation des piétons. Le maire peut également imposer aux propriétaires riverains de la voie publique de procéder aux travaux d'élagages pour empêcher l'avancement des plantations privées sur l'emprise des voies publiques afin de garantir la sûreté et la commodité du passage.

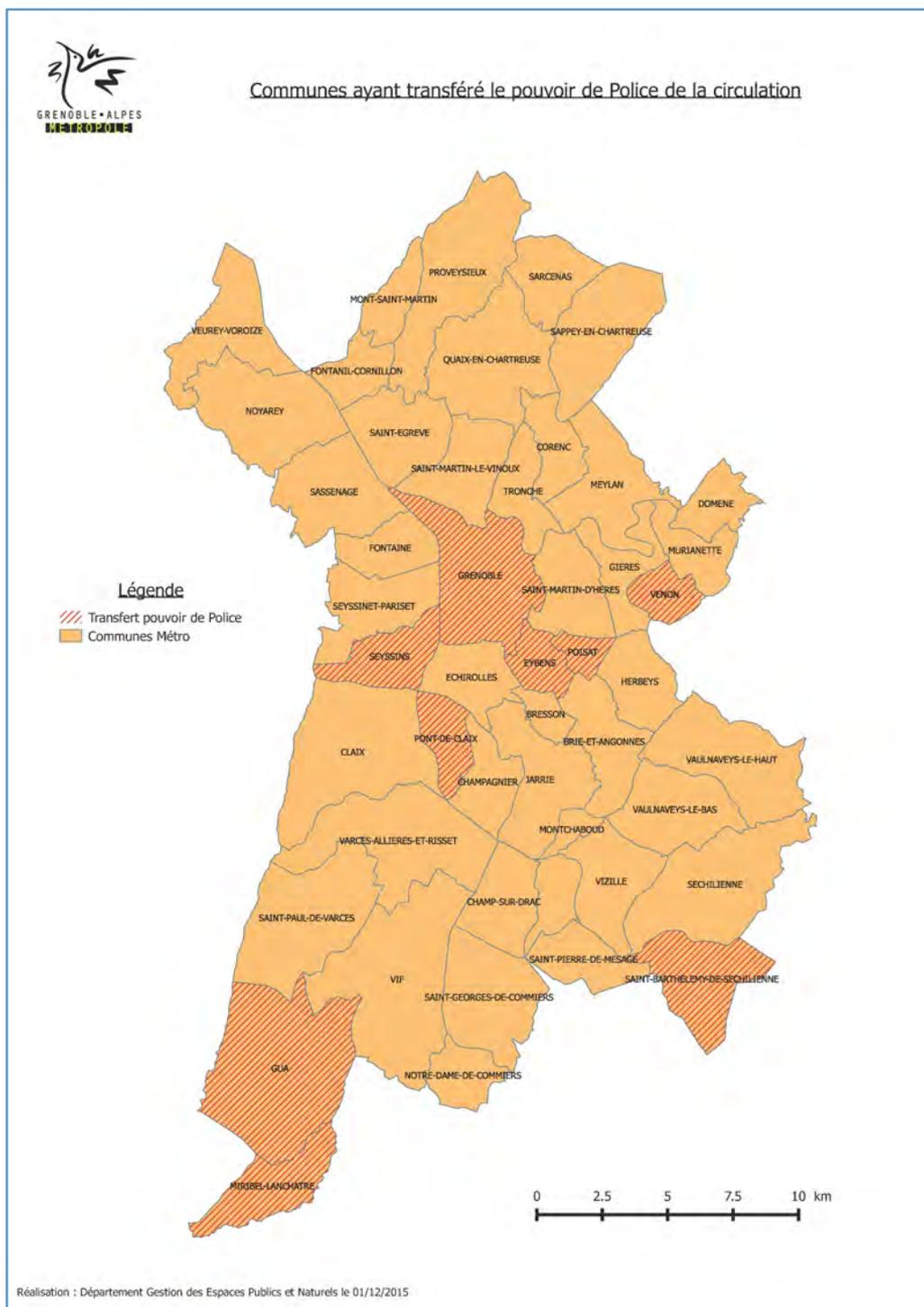
B. La police spéciale de la circulation et du stationnement

Le pouvoir de police de la circulation permet notamment de définir le sens et la vitesse de circulation sur les voies publiques selon les caractéristiques des voies et leur situation. Le pouvoir de police du stationnement permet notamment de délimiter des zones de stationnement (payant ou non) (art. L. 2213-1 à L. 2213-6, CGCT). Mais nous reviendrons en détail sur ce que permettent de faire ces pouvoirs.

Ce pouvoir est partagé entre le maire, le président du conseil départemental, le président de la communauté ou de la métropole et le préfet selon le type de voie concernée, la situation en ou hors agglomération et les transferts de pouvoir effectués ou non. Le CEREMA (2016) a réalisé un tableau synthétique permettant de clarifier la répartition de ce pouvoir (voir annexe III). Pour faire simple, le maire exerce le pouvoir de la circulation sur toutes les voies en agglomération qu'elles soient communales, intercommunales, départementales ou nationales. Si ce pouvoir est transféré au président de l'EPCI, ce dernier exercera ce pouvoir sur les mêmes voies. Hors agglomération, le maire ne peut exercer son pouvoir de circulation que sur les voies communales et intercommunales. Le pouvoir est exercé par le président du conseil départemental sur les voies départementales et par le préfet sur les voies nationales. En cas de transfert au président de l'EPCI, ce dernier pourra exercer le pouvoir de la circulation sur les voies communales et intercommunales hors agglomération. Pour le pouvoir de la circulation, la logique est la même à la différence qu'aucune distinction n'est faite selon la situation dans l'agglomération pour les voies communales et intercommunales.

Quand un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres transfèrent leur pouvoir de police de la circulation et du stationnement au président du groupement. Mais dans les six mois qui suivent la date d'élection du président de l'EPCI ou la date de transfert de la compétence, les maires peuvent s'opposer au transfert de ce pouvoir. Le transfert de pouvoir est alors annulé. En plus, si plusieurs maires se sont opposés au transfert de leur pouvoir de police de la circulation et du stationnement, le président du groupement peut renoncer à récupérer tous les pouvoirs de police des maires des communes membres.

Sur les 49 communes de la métropole, 40 maires se sont ainsi opposés au transfert de leur pouvoir de police de la circulation et du stationnement. Les communes qui ont fait le choix de laisser ce pouvoir au président de la métropole sont : Eybens, Grenoble, Le Gua, Miribel-Lanchâtre, Poisat, Pont-de-Claix, Saint Barthélémy de Séchilienne, Seyssins et Venon (voir carte ci-dessous). Le président de la métropole ne s'est pas opposé au transfert de ces 9 pouvoirs de police. Au contraire, cela constitue un enjeu important pour la métropole, sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie.



*Illustration 15. Les communes ayant transféré le pouvoir de la circulation et du stationnement
(Source : La Métro)*

Le pouvoir de police la circulation et du stationnement permet à son détenteur de réglementer ces deux champs d'intervention publique. Le détenteur de ce pouvoir peut par exemple interdire l'accès de certaines voies à certains types de véhicules ou à certaines heures. Il peut également réglementer le stationnement des véhicules (zones et tarifs). Il peut encore délivrer des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et d'autres lieux publics sous réserve que ces autorisations ne causent pas de gêne pour la circulation et la liberté du commerce. Ces autorisations peuvent aussi avoir comme contrepartie le paiement de droits fixés par des tarifs préétablis (art. L. 2213-6, CGCT).

Lorsqu'il y a eu transfert de compétences, les permis de stationnement et arrêtés de police sont délivrés par le président de l'EPCI qui en informe le ou les maires des communes concernées en leur transmettant copie de son arrêté. C'est donc le cas pour les 9 communes mentionnées plus haut dont Grenoble fait partie.

C. La police de la conservation

La police de la conservation est une police spéciale qui « tend à préserver l'intégrité matérielle du domaine public routier et son usage » (CEREMA, 2016, p.11). Ce pouvoir est exercé par le gestionnaire de la voirie. Il s'agit donc du maire pour les voies communales, du président du conseil départemental pour les voies départementales, du préfet pour les voies nationales et du président de l'EPCI pour les voies communautaires ou métropolitaines. La métropole de Grenoble étant gestionnaire de l'ensemble du patrimoine routier sur son périmètre, le président de Grenoble-Alpes Métropole détient le pouvoir de police de la conservation sur l'ensemble des voies de la métropole.

Les autorités qui détiennent le pouvoir de police de la conservation délivrent des permissions de voirie. Ce sont des autorisations d'occupation du domaine public par des ouvrages ayant une emprise sur le domaine public et modifiant l'assiette du domaine occupé. L'exemple le plus parlant est celui des réseaux souterrains (eau, gaz, électricité, etc.) qui occupent donc le domaine public en modifiant son assiette. Ces autorisations ne doivent pas entraver la fonction première du domaine public routier, la circulation, et ne doivent pas modifier son état. Le domaine doit être remis à l'identique après l'intervention visant à implanter les réseaux. Le pouvoir de la conservation régit donc l'ouverture et la réfection des tranchées.

D. La police spéciale de la collecte des déchets

Enfin, il convient d'évoquer un dernier pouvoir de police qui s'exerce sur les voies publiques, le pouvoir de police de la collecte des déchets. Ce pouvoir permet au maire de « régler la présentation et les conditions de la remise des déchets en fonction de leurs caractéristiques. Il fixe notamment les modalités de collectes sélectives et impose la séparation de certaines catégories de déchets » (art. L. 2224-16, CGCT). Quand un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière d'élimination des déchets ménagers, les maires doivent transférer ce pouvoir au président du groupement. Le président peut alors établir des règlements de dépôts et de collecte sur la voie publique qui seront transmis pour information aux maires des communes concernées.

Partie 3. La voirie : enjeu stratégique source de conflits

Le système d'acteurs autour de la voirie a évolué en même temps que la compétence « voirie » a été transféré à la métropole. En effet, la compétence « voirie » est devenue stratégique pour la métropole dans une perspective de développement urbain durable (I). Mais si l'exercice de cette compétence est désormais métropolitain, force est de constater que les élus municipaux et les usagers (en particuliers les commerçants) ont manifesté leur volonté d'être davantage associés à la mise en œuvre des nouvelles mesures concernant la voirie et les espaces publics (II). L'élaboration du règlement métropolitain de voirie, qui porte sur la gestion du patrimoine existant, et qui a fait l'objet de mon stage, ne semble pas échapper à ces jeux d'acteurs entre la métropole, les communes et les usagers (III).

I. Une compétence stratégique pour la métropole

Depuis plusieurs décennies maintenant, la conception de la voirie a évolué accompagnant notamment les nouvelles manières de penser les déplacements et de la mobilité. La voirie est passée d'un support pour le modèle du « tout automobile » à un enjeu pour le développement durable (A). Cette nouvelle conception de la voirie s'est largement diffusée en France ainsi qu'au sein de l'agglomération grenobloise. Les élus métropolitains ont récemment délibéré pour inscrire les enjeux du développement durable au cœur de l'exercice de la nouvelle compétence « voirie » (B).

A. Une nouvelle conception de la voirie

La conception de la voirie ayant beaucoup évolué au cours des dernières décennies, il convient de revenir sur les causes et les implications de ce changement. Il s'agira donc de montrer comme la voirie a d'abord été pensée comme support du modèle de déplacement du « tout automobile » (1) pour devenir plus récemment un enjeu pour le développement durable (2).

1. Du modèle du tout automobile...

a. Les facteurs de développement

Au cours du 20^{ème} siècle, la voirie urbaine a été largement adaptée à l'automobile. Cette évolution résulte selon Leheis et Ziliani (2010) de la conjonction entre une évolution des pratiques de mobilités, la construction d'une expertise technique et l'influence de nouveaux courants urbanistiques.

La diffusion de masse de l'automobile a modifié de manière importante les pratiques de mobilités. L'automobile se diffuse d'abord aux Etats-Unis dans les années 1930. En Europe, elle se développe plus tard, à partir des années 1960. Ce mode de déplacement s'impose rapidement face aux autres modes. Il conduit à la création d'infrastructures dédiées à l'automobile. Par exemple, les premières autoroutes urbaines sont créées à Paris en 1969 (il s'agit des voies sur berges). La même année, le concept de Voie Rapide Urbaine se développe.

Le lobby de l'automobile a également joué un rôle important dans les évolutions des pratiques de mobilité et d'adaptation de la voirie à l'automobile. Ce lobby est notamment constitué des constructeurs automobiles et de pneumatiques et des ingénieurs routiers. Il conduit à la construction d'un réseau viaire¹⁵ adapté à la circulation automobile.

¹⁵ Le réseau viaire désigne l'ensemble des voies de circulation d'une ville, des plus importantes aux plus modestes (Géoconfluences : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/reseau-viaire>).

Les ingénieurs routiers ont eu un rôle déterminant en calibrant les infrastructures nécessaires sur un modèle particulier de modélisation du trafic. Ils calculaient le trafic en UVP¹⁶ aux heures de pointe. Cela a conduit à sur-dimensionner les infrastructures nécessaires et en conséquence à accroître le trafic existant.

Enfin, le développement d'une voirie urbaine dédiée à l'automobile est le résultat de l'influence du courant urbanistique du fonctionnalisme. Les travaux de Le Corbusier ont introduit le principe de séparation des flux en ville. Ce principe sera d'ailleurs repris dans la Charte d'Athènes en 1933 et dans le Rapport Buchanan en 1963. Il s'impose comme une solution pour fluidifier le trafic.

En conséquence du développement du modèle du « tout automobile », les infrastructures routières supportant ce nouveau trafic ont été calibrées et adaptées pour recevoir plus de trafic et rendre son écoulement plus fluide. Comme l'explique Gourdon (2001) les voies ont été élargies, les trottoirs supprimés et les rues sont devenues des routes. En quelques décennies, l'automobile a supplanté les autres modes de déplacement. La voiture a remplacé le train pour les longues distances et les tramways et trolleybus en milieu urbain pour les plus courtes distances (Eneau, 2008). Parfois, elle s'est même imposée pour les très courtes distances remplaçant le vélo et la marche. En plus de ce report modal, la voiture a empiété sur les autres modes en réduisant leurs espaces en imposant des voies de circulation réservées et des espaces de stationnement complémentaires.

L'aménagement des voiries urbaines est encore aujourd'hui très marqué par cette conception de la voirie. Les ingénieurs voyers sont encore très imprégnés de cette culture du « tout automobile » et font encore une place importante à ce mode de déplacement. L'agglomération grenobloise, à l'instar des autres régions urbaines françaises est encore aujourd'hui très marquée par ces pratiques de mobilités comme l'illustre le graphique tiré de l'enquête ménage-déplacement ci-dessous. En 2010, 48 % des déplacements étaient réalisés en voiture. Cette part modale est moins importante dans l'agglomération grenobloise (les chiffres à l'intérieur des parts du diagramme ci-dessous) que dans la grande région grenobloise en raison de l'offre de transport en commun et des modes alternatifs plus développés au sein de l'agglomération. Il convient cependant de noter que la part des déplacements en voiture a diminué de 18 % entre 2002 et 2010 (SMTC / Grenoble-Alpes Métropole, 2010).

¹⁶ L'UVP signifie Unité de voiture particulière. Un véhicule léger équivaut à 1 UVP. Un poids lourd de 3,5 tonnes et plus équivaut à 2 UVP. Un vélo équivaut à 0,3 UVP.

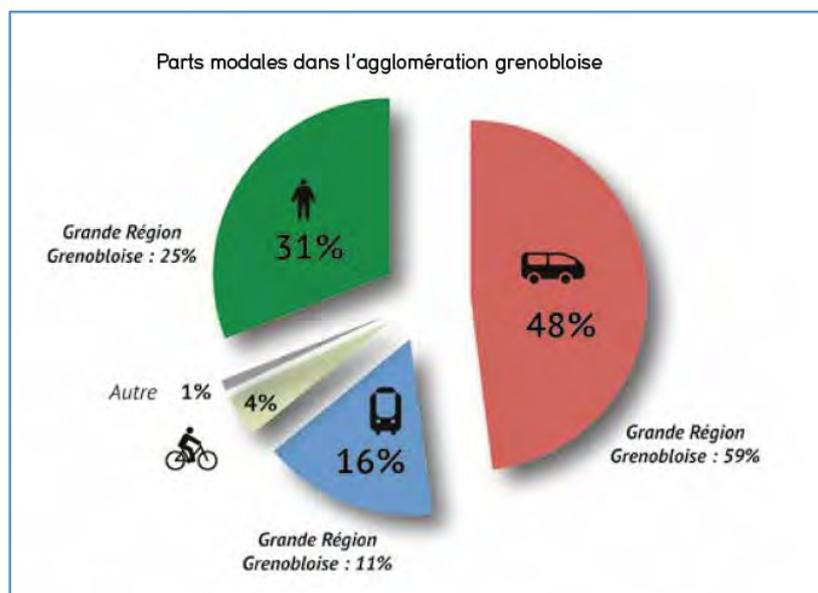


Illustration 16. Parts modales dans l'agglomération grenobloise (Source : SMTG / GAM, 2010)

Cependant, et malgré son développement très rapide, le modèle du « tout automobile » a très tôt été critiqué. Les critiques portaient dans un premier temps sur des questions de sécurité routière. Puis les critiques se sont diversifiées renvoyant à des problématiques de cadre de vie, d'environnement ou d'urbanité. Les débats du Grenelle de l'Environnement ont abordé la question de la voirie dans une perspective très négative au regard des enjeux du développement durable (Leheis et Ziliani, 2010).

b. La remise en cause du modèle

Le modèle du « tout automobile » va donc très vite être critiqué pour ses multiples dérives. Pour limiter les conséquences négatives, de nouveaux référentiels pour la voirie vont être développés. Ces référentiels s'appuient sur différents arguments de remise en cause du modèle de la ville adaptée à la voiture (Eneau, 2008).

Le premier argument porte sur l'augmentation du nombre de victimes des accidents de la route. A la fin des années 1970, le nombre de victimes de la route s'élevait à 15.000 personnes par an. La priorité donnée à la voiture dans l'aménagement urbain apparaît alors souffrir d'un enjeu de sécurité des personnes. C'est pourquoi au cours des années 1970, le gouvernement va lancer le programme expérimental « Villes plus sûres, quartiers sans accidents ». Ce programme va introduire des innovations et de nouveaux concepts (comme la modération de la vitesse...) qui sont encore très largement utilisés aujourd'hui.

Un deuxième facteur important de remise en cause viendra ensuite de la prise de conscience des pollutions liées aux véhicules motorisés au niveau international, les transports étant responsables de près d'un quart des émissions de CO2 en France. La voiture apparaît comme un mode qui ne peut pas répondre durablement aux besoins de déplacements. Les transports en commun vont alors faire leur retour en tant que mode principal de déplacement et plus comme services palliatifs. Par exemple, le tramway, tombé en désuétude depuis plusieurs décennies, va redevenir symbole de modernité.

Enfin, un troisième argument de remise en cause de la voiture en ville concerne les conflits d'usage de la voirie. La voirie est perçue comme un vecteur d'urbanité et son appropriation par la voiture, comme limitative de ses usages possibles. Les principes du développement durable plaident pour une meilleure répartition des usages sur l'espace public. Dans les années 1980, des réflexions portent sur les moyens de reconnecter la ville et la voirie. Dans ce cadre, le gouvernement lance un nouveau programme « Voies et Villes » qui invite à penser le linéaire de voirie comme faisant partie des quartiers et non plus comme de simples axes de déplacement. Une autre réflexion, plus récente, mais dans la même optique de reconnecter ville et voirie, se développe dans les années 2000. Cette réflexion prend forme dans le programme « Une voirie pour tous » du Conseil National des Transports en 2005.

Toutes ces évolutions et prises de conscience vont donc conduire à la volonté de chasser la voiture de la ville. Eneau (2008) souligne même le mouvement excessif de balancier à l'égard de l'automobile. L'automobile fait l'objet de politiques très restrictives notamment dans les hyper-centres urbains. Grenoble-Alpes Métropole et la ville de Grenoble s'inscrivent dans cette tendance avec le projet « Cœur de Ville, Cœur de Métropole » (CVCM) sur lequel nous reviendrons par la suite, le projet visant à piétonniser une partie du centre-ville de Grenoble. La voiture et les infrastructures associées (la voirie, les autoroutes urbaines...) sont accusées de tous les maux. Le tramway, le vélo, la marche et d'autres modes alternatifs à la voiture individuelle font ainsi leur retour en ville. Les offres de location de vélos se développent de manière importante. L'usage du vélo à Grenoble a par exemple connu une hausse de 32 % entre 2009 et 2015 (Site internet SMTC).

2. ... au concept de voirie urbaine durable

Les préoccupations concernant la sécurité routière, l'environnement ou plus récemment l'urbanité (connexion voies et villes, partage d'usage) ont conduit à penser autrement l'aménagement de la voirie urbaine que ce soit au niveau des décideurs publics ou des ingénieurs voyers (Eneau, 2008). Ces nouvelles préoccupations s'inscrivent dans le courant du développement durable.

Au niveau environnemental, l'ADEME évalue à environ 64 millions de tonnes de CO₂ les émissions dues à la mobilité urbaine, ce qui représente près de la moitié des émissions du secteur des transports (Site internet ADEME). La mobilité urbaine représente une part importante de la pollution de l'air et a des implications importantes en matière de santé publique. Les travaux de voirie consomment des matériaux non-renouvelables qui sont souvent transportés sur de longues distances. De plus, des quantités importantes d'énergies sont nécessaires pour leur mise en œuvre. Enfin, les voies et réseaux sont vulnérables aux risques naturels et technologiques. Leur détérioration ou dans certains cas leur destruction peut aggraver des situations de crise rendant plus difficile l'intervention des services de secours.

Sur le plan économique, le système de transport est indispensable à la conduite des activités économiques d'un territoire. La construction et l'aménagement des voies représentent plus de 70 % du chiffre d'affaires du secteur des travaux publics. Cette activité est d'autant plus importante au niveau local qu'elle n'est pas délocalisable et nécessite une main d'œuvre importante. La situation actuelle des finances publiques accentue encore la nécessité de maîtriser les coûts relatifs à la voirie.

Enfin, sur le plan social et urbain, la voirie représente un enjeu important pour l'indépendance en matière de mobilité de nombreuses personnes (personnes à mobilité réduite, personnes âgées, jeunes sans permis...). C'est également un enjeu pour la vie urbaine et économique (apaisement de la circulation dans les quartiers, cadre de vie, stimulation du tissu économique local...). En matière de sécurité publique, la conception du réseau viaire a des conséquences importantes et un coût économique et social considérable. En termes de santé publique, le développement des modes alternatifs comme la marche et le vélo, conduit à des effets de levier intéressants réduisant les problèmes d'obésité, de maladies cardiovasculaires, etc.

Des changements sont déjà à l'œuvre en matière de conception et de requalification des voiries urbaines. De plus en plus de mesures visent à encadrer la conduite des travaux pour réduire les émissions de polluants, pour économiser les énergies ou encore pour réduire les nuisances sonores. Les savoir-faire des entreprises sont en cours de renouvellement. Du côté des décideurs publics, les mentalités sont aussi en cours de mutation. Les concepts de zones 30, d'autoroutes à vélo ou encore de transports en commun en site propre (TCSP) se développent. Ils remplacent peu à peu les référentiels d'autoroute urbaine, de voie urbaine rapide ou de périphérique urbain dans les discours politiques. Grenoble-Alpes Métropole ne fait pas exception. À l'entrée de nombreuses communes de la métropole, il est d'ailleurs possible de lire « Métropole apaisée » renvoyant aux nouvelles vitesses de circulation automobile autorisées.

Des changements profonds sont donc à l'œuvre partout en France et dans la métropole grenobloise. Il convient de présenter plus précisément ce que prévoient les élus de La Métro, imprégnés de cette nouvelle culture, pour l'agglomération.

B. La gestion durable de la voirie par La Métro

Cette nouvelle conception de la voirie, comme enjeu pour le développement durable, a fait écho à Grenoble et dans son agglomération. Dans la délibération-cadre du Conseil métropolitain du 3 février 2017, les élus ont fixé des objectifs généraux pour l'exercice de la compétence « voirie ». Ces objectifs visent à donner un caractère durable à la gestion du nouveau patrimoine routier de la métropole. Cette compétence doit permettre d'assurer la mobilité des usagers (en termes de sécurité et de performance) de tous les modes de déplacements que ce soit les véhicules motorisés, les cycles ou les piétons. Un autre objectif de cette compétence doit être de « faciliter l'intensité de la vie locale ». La voirie est donc perçue comme un enjeu pour le développement économique local. La compétence « voirie » doit ensuite « renforcer l'attractivité du cadre de vie » et notamment d'un point de vue environnemental. Enfin, cette compétence doit viser « une gestion économe des deniers publics et la préservation du patrimoine constitué ».

Ces objectifs généraux sont ensuite déclinés dans une série de six axes d'intervention qui encadrent la mise en œuvre de cette compétence. Après avoir présenté les grands principes d'aménagement retenus par les élus métropolitains pour la voirie (1) nous verrons que La Métro distingue en particulier deux grands domaines d'interventions dans lesquels décliner ces orientations. Il s'agit des aménagements et réaménagements futurs d'une part (2) et de la gestion du patrimoine existant d'autre part (3).

1. Les principes d'aménagement retenus

La voirie et les espaces publics apparaissent pour les élus métropolitains comme « une traduction sur l'espace public des autres politiques métropolitaines ». Ainsi, l'ensemble des principes et objectifs poursuivis par les autres politiques métropolitaines doivent être intégrés à la gestion de la voirie. Le PLUi, le plan air-climat, le PDU et les autres plans-guides de la métropole visent tous des objectifs communs qui doivent être retranscrits en matière de voirie.

Les objectifs sont d'abord environnementaux. La gestion de la voirie doit contribuer à lutter contre le changement climatique et la pollution de l'air en favorisant le report vers des modes résilients et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre. La conception de la voirie et des espaces publics doit ainsi permettre le développement de la marche, du vélo, des transports collectifs et des usages partagés de la voiture. Les orientations d'aménagement des espaces publics doivent aussi prendre en compte la préservation de la biodiversité (trame verte et bleue) et la gestion de la ressource en eau.

Les objectifs assignés à la voirie sont également de nature économique. La conception du domaine public doit contribuer à l'attractivité du commerce local et permettre de limiter les dépenses publiques en matière de réaménagement et d'entretien.

Les objectifs renvoient enfin au volet social, urbain et territorial du développement durable. La mobilité doit être apaisée, le partage de la voirie doit être mieux organisé pour que la population puisse se réapproprier l'ensemble des espaces publics. La diversité des territoires qui composent la métropole doit être respectée. La gestion de la voirie doit donc intégrer les spécificités du territoire entre montagnes, vallées, zones urbaines, péri-urbaines ou rurales.

L'ensemble de ces principes d'aménagement se décline à travers une série d'outils et de projets visant plus particulièrement les aménagements futurs.

2. Les aménagements et réaménagement futurs

a. Le guide métropolitain des espaces publics

Pour décliner ces objectifs en principes d'aménagement des espaces publics, la métropole a lancé en mars 2015 l'élaboration d'un guide métropolitain des espaces publics et de la voirie. Les élus, réunis en Commission « Mobilités » ont assigné deux grands objectifs à ce guide qui sont : « de mettre en cohérence les politiques publiques déployées à l'échelle du territoire en matière d'aménagement d'espaces publics et de voirie, et de définir des principes de conception des espaces publics tenant compte de la diversité du territoire métropolitain »¹⁷ (Site internet AURG).

Cinq orientations ont été retenues par les élus métropolitains :

- Partager l'espace public en faveur des mobilités actives et des transports en commun ;
- Conforter les pôles de vie ;
- Garantir la place de la nature et prendre soin de l'environnement ;
- Cultiver la diversité des territoires ;
- Faire mieux avec moins.

Pour le moment, le guide est encore en cours d'élaboration. Il en est à l'étape où les orientations sont déclinées en outils opérationnels visant à accompagner les maîtres d'ouvrages et les concepteurs de l'espace public.

¹⁷ Site internet de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG) : <http://www.aurg.org/a-la-une/vers-unguide-metropolitain-des-espaces-publics-et-de-la-voirie>

b. Le programme « métropole apaisée »

Un autre outil développé par la métropole en matière de mobilités et de voirie est le programme « métropole apaisée ». Ce programme vise à « conforter et développer les pôles de vie » en assurant un « apaisement » des vitesses. Le programme vise bien sûr des enjeux de sécurité, mais aussi à repenser les espaces publics. L'initiative se traduit concrètement par une généralisation de la vitesse de 30km/h au sein des pôles de vie métropolitains. Mais ce n'est pas la seule mesure retenue. La signalisation réglementaire a été adaptée et de nombreux radars pédagogiques ont été implantés afin de sensibiliser la population. Dans les prochaines années, le programme sera complété avec la mise en œuvre d'aménagements adaptés (aménagements en faveur des piétons et des cyclistes, végétalisation, zones de rencontre, piétonisation, etc.). Le programme représente un budget de 760.000€ pour l'année 2017. À la date de la délibération-cadre, la démarche impliquait 40 communes de la métropole (sur un total de 49).



Illustration 17. Photographie de l'entrée ouest de Grenoble (Source : twitter Eric Piolle, maire de Grenoble)

c. Le programme opérationnel de réaménagement des espaces publics (dont CVCM)

Les principes retenus dans le guide métropolitain des espaces publics doivent trouver leur application dans le programme opérationnel de réaménagement des espaces publics. Ce programme recouvre une diversité de projets de type et d'ampleur différents. Trois types de projets peuvent être distingués.

Il y a tout d'abord un ensemble de projet de réaménagements des centres villes et des centres de villages labélisés « Cœurs de villes, Cœurs de métropole » ou « Cœurs de villages, Cœurs de métropole » (CVCM pour les deux). Ces projets sont censés être exemplaires dans la mise en œuvre des principes du guide métropolitain des espaces publics. Une communication importante est donnée à ces projets labélisés. Cette communication vise à la fois à donner de la visibilité à la métropole grenobloise en matière de cadre de vie et d'aménagements urbains et à la fois à présenter les attentes de la collectivité aux aménageurs et autres concepteurs d'espaces publics.

Le deuxième ensemble de projet du programme concerne les projets de moindre ampleur que le premier groupe au regard des communes, des quartiers ou des secteurs concernés. Ils ne correspondent généralement pas au centre-ville ou au centre-village. Ce sont des projets de réaménagement de parties de communes visant la modération des vitesses, la création de zones de rencontres ou la création d'aménagement de transport en commun ou cycles ou piétons.

Enfin, le dernier groupe de projets concerne des adaptations plus ponctuelles qui accompagnent la réfection des espaces publics.

Ces projets de réaménagement n'ont pas été intégrés par la CLECT. Le conseil métropolitain a donc décidé de fixer leur financement pour moitié par la métropole et pour moitié par les communes par fonds de concours. La définition des projets doit donc en contrepartie de cette répartition être réalisée en co-construction entre la métropole et ses communes membres. L'enveloppe consacrée à ces projets par la métropole est fixée à 28 millions d'euros pour la période 2017-2020. Chaque année, la contribution de 7 millions de la métropole sera donc adossée par une contribution équivalente des communes par fonds de concours. Enfin, ce programme fera l'objet, chaque année, d'une délibération définissant la liste des projets inscrits.

3. Les aménagements existants

Pour le patrimoine existant, issu du transfert des communes et du département, les principes retenus par le Conseil métropolitain s'inscrivent également dans une optique de gestion durable visant notamment à diminuer les coûts d'entretien et de réparation tout en assurant la sécurité des usagers et en réduisant l'impact sur l'environnement. La stratégie de gestion patrimoniale de la voirie et des espaces publics vise donc à prolonger la durée de vie des infrastructures en réalisant plutôt des interventions préventives que curatives. Pour cela, plusieurs outils et projets seront ainsi mis en chantier à l'instar de ceux développés pour les aménagements et réaménagements futurs.

a. Le développement d'outils internes de surveillance et contrôle

Un premier type d'outil vise à surveiller et contrôler l'état des voiries et espaces publics sur le territoire métropolitain. Des référentiels techniques d'entretien et d'action seront donc créés pour les revêtements de chaussée, pour les dépendances et accessoires et pour les ouvrages d'art. Les systèmes d'information seront développés pour surveiller l'état des voiries et la nécessité d'intervenir. Enfin, l'inventaire de l'état des voiries réalisé au cours de l'intervention de la CLECT permettra de définir des priorités d'intervention et notamment en ce qui concerne les points noirs de sécurité.

b. Le règlement métropolitain de voirie

Le deuxième outil important développé par la métropole pour gérer durablement le patrimoine existant est le règlement métropolitain de voirie. Dans cette optique, ce document vise à limiter au maximum le vieillissement accéléré des infrastructures. Il permet de mieux encadrer les interventions des tiers sur le domaine public et surtout dans le cadre de la réalisation de travaux. Nous reviendrons sur cet outil plus en détail dans la suite de cette partie. Ce règlement sera également adossé à une politique de contrôle sur le terrain plus importante que celle qui prévalait jusque-là.

Le règlement précisera enfin les nouvelles modalités de coordination des travaux des concessionnaires qui se fera en conférences annuelles organisées par les métropoles et les communes membres qui ont délégué le pouvoir de police de la circulation et du stationnement.

c. La gestion des accessoires

Les accessoires du domaine public représentent également un enjeu important. En effet, la gamme importante des accessoires présents sur les 49 communes (43 nuances de couleurs) limite la capacité d'intervention des services en matière d'entretien. Elle est également problématique en matière d'achat et de stockage. Le guide métropolitain des espaces publics est censé simplifier la gamme des accessoires en donnant une signature particulière au territoire métropolitain. Mais il ne s'agit pas pour autant d'uniformiser tous les potelets et barrières de la métropole. L'intervention sur la gestion des accessoires se fera en respectant le besoin de diversité des territoires. La gamme sera donc simplifiée, mais en gardant un choix adapté aux différents territoires de la métropole.

d. La gestion du patrimoine naturel

Le dernier axe d'intervention concernant le patrimoine existant est relatif au patrimoine naturel. Les dépendances des voiries et des espaces publics arborés sont sources de biodiversité et du développement de la nature en ville. Ces enjeux seront donc intégrés à la gestion du patrimoine existant de la métropole. La métropole prévoit donc de mettre en place des plans de fauchage raisonné, d'interdire l'usage de produits phytosanitaires (depuis le 1er janvier 2017), de végétaliser les espaces publics dès que c'est possible, de protéger et gérer le patrimoine arboré existant, etc.

II. Une compétence stratégique pour les communes et les usagers

La voirie et les espaces publics sont devenus des objets stratégiques pour la métropole. Mais les communes, historiquement impliquées dans la mise en œuvre de la compétence « voirie », n'ont pas laissé le transfert de compétence être réalisé sans réclamer de garder un certain contrôle (A). Les usagers et en particulier les commerçants ont également manifesté leur volonté d'être associés plus étroitement à la mise en œuvre de cette compétence (B). Les jeux d'acteurs autour de la voirie et des espaces publics peuvent alors être analysés comme des révélateurs de la capacité de l'agglomération grenobloise à « faire métropole ».

A. Un enjeu de proximité et de réactivité pour les communes

Le transfert de la compétence « voirie » aux communautés et aux métropoles peut constituer un sujet sensible pour les communes. En effet, malgré des gains incontestables du transfert de la compétence, que les communes reconnaissent généralement, la crainte d'une perte de proximité et de réactivité reste forte (1). Pour conserver une proximité de travail et de décision avec les communes, la métropole a ainsi prévu deux types d'adaptations de l'exercice de cette compétence. Il y a les adaptations qui concernent les décisions en matière d'investissement (2) et les adaptations qui concernent la proximité physique et de travail avec les communes (3).

1. La voirie, un enjeu pour les communes

« Si l'exercice de la compétence voirie peut permettre une plus grande technicité et l'allocation de moyens supérieurs aux travaux d'entretien et d'investissement, la réactivité des équipes, leur proximité avec le terrain et l'implication étroite des communes apparaissent comme des préoccupations fortes. » (AdCF, 2017, p.6). Cette situation illustre l'ambivalence du transfert de la voirie pour les communes sur laquelle il est possible de revenir.

a. Des gains incontestables

De grandes catégories de gains semblent apparaître avec le transfert de la compétence « voirie » aux communautés ou aux métropoles : des gains économiques d'une part et des gains en termes de technicité d'autre part.

Les gains économiques apparaissent aussi sensibles en matière d'investissement que de fonctionnement. En ce qui concerne l'investissement, les accords et contrats conclus à l'échelle intercommunale sont d'après Jean-Luc Smanio (ingénieur en chef, membre de l'AITF) plus intéressants et performants qu'à l'échelle communale. En ce qui concerne le fonctionnement le constat est le même. L'organisation intercommunale permet de partager les frais fixes et les frais de structure sur un nombre plus important d'opérations (AdCF, 2017).

Les gains sont ensuite de nature technique. En effet, en plus de bénéficier d'un partage de frais intéressant, les communes réunies au sein d'une structure intercommunale disposent également de davantage de ressources intellectuelles, juridiques et d'outils de mesure et de contrôle. Ces gains semblent d'autant plus importants dans le cas des métropoles. Thierry Pitout (DGA des routes, de la circulation et des subdivisions de la Métropole Nice Côte d'Azur) explique que le transfert des voies départementales dans le cas des métropoles comporte un double avantage. D'une part, le transfert permet une mutualisation significative du matériel et des coûts d'entretien. Il prend pour exemple le cas des intempéries de 2013 qui ont touché la métropole de Nice Côte d'Azur. Les frais de réparation qui s'élevaient à 14 millions d'euros n'auraient selon lui pas pu être couverts par les communes seules. D'autre part, Thierry Pitout souligne l'importance d'avoir récupéré l'ingénierie départementale avec le transfert des voies départementales aux métropoles. Ce transfert a apporté de nouvelles compétences aux services métropolitains. Les communes ont donc trouvé un intérêt évident et aucun maire ne souhaite d'après lui revenir en arrière (AdCF, 2017).

b. Mais un besoin de proximité et de réactivité

Une crainte fréquemment exprimée par les élus locaux, consécutive au transfert de la compétence « voirie », est la perte de proximité et de réactivité des services.

Cette crainte reflète d'abord la crainte de l'affaiblissement de l'échelon communal. La commune est associée de longue date à la notion de proximité. Le transfert d'une compétence comme la voirie apparaît donc d'autant plus sensible qu'elle remet en cause le rôle historique de la commune. Il est d'ailleurs fréquent de constater que les communautés ou métropoles décident de s'organiser en secteurs ou en pôles de proximité au moment du transfert de la compétence « voirie » et que ces organes infra-communautaires aient la charge de cette compétence. C'est le cas de la métropole nantaise qui s'est la première organisée en dix pôles de proximité en 2001 au moment de son passage en Communauté urbaine et du transfert de la compétence « voirie ». C'est aussi le cas de la métropole toulousaine lors de sa transformation en communauté urbaine en 2009 et de la prise de compétence « voirie ». Elle s'est alors dotée de huit pôles de proximité pour assurer la proximité avec les communes.

Il est également possible de voir dans la crainte du transfert de la compétence « voirie » un fondement politique et électoral. Foucault & François (2005) ont montré qu'il existait un cycle électoral opportuniste sur les dépenses municipales d'investissement en France. Ils montrent qu'au cours des périodes pré-électorales les politiciens locaux sont susceptibles d'augmenter les dépenses en biens publics locaux parmi lesquels la voirie (les autres étant par exemple les biens relatifs à la sécurité ou aux services scolaires). Les élus communaux ont ainsi pu en vue d'élections s'appuyer sur la réfection des revêtements ou réaliser une piste cyclable ou des aménagements spécifiques pour la sécurité des piétons. La voirie apparaît comme une compétence stratégique politiquement et dont le transfert peut être délicat pour certains élus municipaux.

2. Les adaptations prévues en matière d'investissement et de fonctionnement

Pour travailler avec plus de proximité avec les communes, les élus métropolitains ont prévu d'adapter la gestion des budgets concernant la voirie. L'entretien courant des chaussées (le Gros Entretien Réparations, GER) et les interventions de proximité représente ainsi deux axes d'intervention dont les budgets sont décidés conjointement entre les communes et la métropole. Les modalités de financement des grands projets d'aménagement ou de réaménagements (comme les projets CVCM) répondent aux mêmes principes de décision partagée.

a. Programme opérationnel de Gros Entretien Réparations

Le Gros Entretien Réparations (GER) est une expression qui désigne l'entretien des chaussées (revêtements...) mais qui ne s'inscrit pas dans le cadre des grands projets de type CVCM. Le GER correspond à l'entretien normal des voies et de leurs couches de roulement.

Pour la période 2017-2020, l'enveloppe annuelle de GER est fixée à 12 millions d'euros dont 3 vont pour les voiries et ouvrages d'art départementaux et 9 millions pour les voiries et espaces publics communaux. L'enveloppe pour le patrimoine anciennement communal est répartie par territoire et au sein de chaque territoire l'enveloppe reçue est programmée en Conférence territoriale où les communes s'entendent pour prioriser leurs travaux. Les conférences territoriales débouchent alors sur une liste de projets votée ensuite par le Conseil métropolitain. Pour 2017, la répartition a été effectuée sur la base du patrimoine existant de chaque territoire. Mais un important travail d'analyse est en cours pour connaître l'état des voies et pouvoir prioriser les travaux pour les années à venir.

b. Programme opérationnel de proximité

La compétence « voirie » concerne aussi les petites adaptations de proximité souhaitées par les habitants. Pour faciliter la réactivité de la métropole sur ces adaptations, les élus métropolitains ont décidé de la mise en place d'un programme de « proximité » constitué d'enveloppes au prorata du poids des infrastructures de chaque territoire communal. La programmation de ces enveloppes est d'abord discutée entre la métropole et chaque commune. Elle concerne des enveloppes de faibles montants mais mobilisables rapidement. Ces enveloppes représentent un total de 1 million d'euros par an soit 4 millions pour la période 2017-2020. Ces enveloppes bénéficient d'un principe de bonification. La métropole s'engage ainsi à rajouter autant que les communes si ces dernières souhaitent aller plus loin que l'enveloppe initiale. Le montant est plafonné à trois fois l'enveloppe initiale, mais peut donc augmenter le budget de ces enveloppes de 4 millions à 12 millions pour la période 2017-2020. Ces enveloppes seront votées et ajustées chaque année par le Conseil métropolitain et un compte-rendu de leur utilisation sera fait en Commissions Mobilités et en Conférences territoriales.

c. Des adaptations similaires dans les autres métropoles

Ces adaptations budgétaires dans l'exercice de la compétence « voirie » ne sont pas le résultat d'une innovation grenobloise. La Métropole de Nice Côte d'Azur avait déjà depuis plusieurs années adopté un système similaire. Son budget se scinde en trois parties. La première partie représente 10 % du budget mutualisé (matériel, sécurité, traitement des intempéries...). La deuxième partie représente 40 % et porte sur les grands projets urbains et sur l'entretien du réseau structurant (soit l'équivalent des projets labellisés CVCM à Grenoble et du budget consacré au GER). Enfin, la dernière partie, représentant 50 % du budget, porte sur les projets d'intérêt communaux. La moitié de ce budget est confiée à la subdivision territoriale qui la gère librement avec le maire concerné. La répartition entre les communes est fonction du linéaire de voirie, du potentiel fiscal, de la population et des problèmes spécifiques des communes. La seconde moitié permet des aménagements communaux également, mais est gérée uniquement par le maire de la commune concernée (AdCF, 2017).

3. Les adaptations prévues en matière de dialogue

Comme nous l'avons évoqué à de multiples reprises, la métropole grenobloise a aussi adapté l'organisation de la compétence « voirie » en créant des secteurs au sein de la métropole, au nombre de quatre. Ces secteurs permettent à la métropole d'organiser ces services pour plus de proximité et de réactivité avec les communes. Comme pour les adaptations concernant le budget de la voirie, l'organisation des services en secteurs n'est pas non plus une innovation grenobloise. Elle se retrouve dans de nombreuses autres métropoles. Certaines métropoles sont même allées plus loin en déconcentrant leurs services au sein d'organes infra-communautaires. C'est le cas de Toulouse Métropole et de ces cinq pôles de proximité. Chaque pôle est implanté dans un secteur différent de la ville-centre et à proximité des autres communes dont il a la charge. Dans tous les cas, ces démarches s'inscrivent dans un processus de territorialisation des services.

B. Un enjeu économique pour les usagers et les commerçants

Le transfert de la compétence « voirie » à la métropole a également eu des implications importantes pour les différents usagers métropolitains. Il convient donc de présenter quelles étaient les intentions des élus en matière de participation (1). Pour illustrer les réactions des usagers à ce programme nous prendrons l'exemple du premier projet CVCM à Grenoble (2). La forte contestation du projet par les commerçants soulève la question de l'efficacité des modalités de participation prévue par les élus métropolitains (3). Pour expliquer cet écart entre les attentes des citoyens et le projet CVCM, nous ferons alors le rapprochement avec d'autres projets grenoblois ayant adopté une gouvernance « en mode projet » (4).

1. Les intentions métropolitaines en matière de participation

Les élus métropolitains ont également prévu des adaptations pour l'exercice de la compétence « voirie » en matière de participation. Ils considèrent que la dynamique globale autour des espaces publics et de la voirie passe nécessairement par une implication accrue des usagers, acteurs au centre des changements concernant les mobilités et les usages des espaces publics.

La métropole prévoit ainsi que les projets d'aménagement des espaces publics fassent dans la mesure du possible l'objet d'une phase d'expérimentation préalable. Cette phase doit permettre de confronter les projets aux pratiques effectives des usagers. Durant ces phases d'expérimentations, la métropole permettra le développement d'initiatives des citoyens et des acteurs économiques concernant l'usage des espaces publics. C'est par exemple la mise en place de terrasses provisoires sur les espaces piétonnisés du centre-ville.

Il est également prévu des dispositifs accrus de participation en matière de signalement des dysfonctionnements. Il s'agit de renforcer l'implication des citoyens dans la préservation du patrimoine public. Il est ainsi proposé de développer le rôle de « citoyen sentinelle » notamment par le biais des nouvelles technologies de l'information (dans une optique de smart city).

Mais si les élus affichent l'intention d'associer de manière plus importante les usagers et les commerces dans les transformations des espaces publics métropolitains, la mise en œuvre des premiers projets ne semble pas évidente. Le cas du projet « Cœur de Ville Cœur de Métropole » à Grenoble témoigne des difficultés à faire de la voirie l'affaire de tous.

2. Le cas du projet CVCM à Grenoble

Le projet « Cœur de ville, Cœur de Métropole » (CVCM) est un projet initié par la métropole grenobloise en partenariat avec les communes membres qui vise à améliorer et développer les différents pôles de vie du territoire. Cette démarche vise en particulier les centres-villes de l'agglomération. C'est une démarche globale de requalification des espaces publics qui se traduit par un « apaisement » des vitesses (en continuité du programme métropole apaisée qui vise à généraliser la vitesse à 30km/h sauf sur les principaux axes qui restent à 50km/h en ville) et par le développement des voies de transports en commun, des voies piétonnes et cycles. Cette démarche cherche à améliorer la qualité des espaces pour les habitants et à favoriser la vie commerciale, en somme à redynamiser les centres-villes.

Le projet CVCM comporte un volet centré sur Grenoble, lancé en 2016 en partenariat entre La Métro, la Ville de Grenoble et le SMTC. Ce projet part du constat que le centre-ville de Grenoble a très peu évolué en matière de piétonnisation depuis une trentaine d'années alors que le territoire de la métropole s'est transformé de manière importante sur la même période. Le projet vise donc à « rattraper » ce retard pour offrir aux habitants, usagers et commerçants une plus grande qualité d'espaces publics. Ce projet est donc censé bénéficier aux piétons, aux cyclistes, aux transports en commun et à la vie locale et commerciale. La Métro prend pour exemple ce qui a été réalisé dans les villes de Nantes, Tours, Bruxelles, Annecy ou Toulouse. Le coût du projet est estimé par La Métro à 10 millions d'euros. Les travaux débuteront au printemps 2018 jusqu'au printemps 2019.

Les partenaires du projet affichent trois objectifs pour cette démarche. Il s'agit tout d'abord d'étendre le « plateau piéton » du centre-ville. Plusieurs secteurs de la ville sont concernés allant de la caserne de Bonne au secteur Brocherie-Chenoise. Il s'agit ensuite d'apaiser le centre-ville en modérant la place de la voiture et en favorisant les autres modes de transport (marche, vélo et transports en commun). Il s'agit enfin de rendre le centre-ville plus attractif. Le projet vise à rendre le centre-ville « plus beau, plus accessible, plus confortable en améliorant la qualité des trottoirs, en repensant les espaces publics pour en faire de vrais lieux d'animations de quartier, ou encore en favorisant la plantation d'arbres synonymes de fraîcheur en été » (La Métro, 2017, p.6). Ce nouveau cadre pour le centre-ville est ainsi censé conforter les commerces existants et favoriser l'implantation de nouveaux commerces. Le plan ci-dessous permet d'illustrer les différentes mesures prévues dans le projet.

Un élément important du projet est le réaménagement de l'axe Rey – Augutte Sembat – Lyautey qui représente selon La Métro (site internet) une ligne de fracture urbaine. Près de 14.000 véhicules par jour dont 30 % de transit circulent sur cet axe générant de nombreuses nuisances (pollution de l'air, bruit, insécurité routière...).

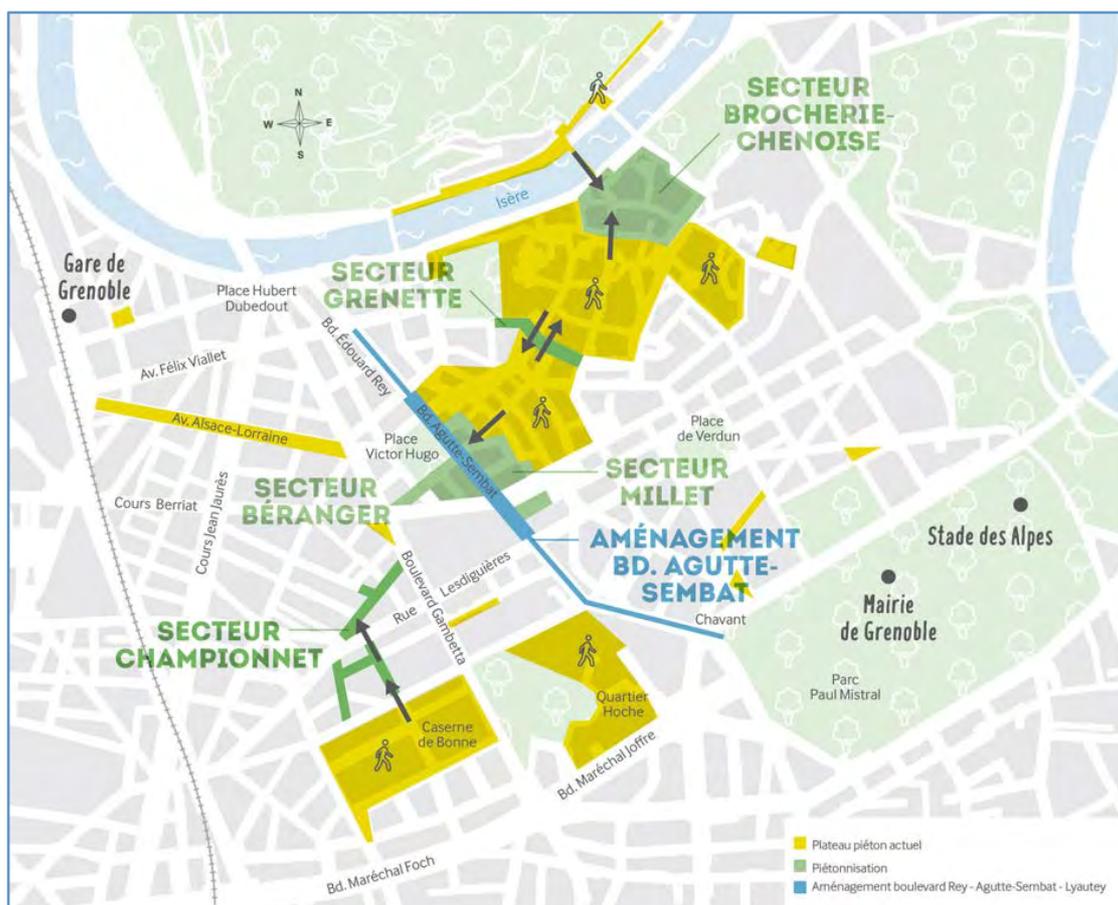


Illustration 18. Plan du centre-ville CVCM/Grenoble (Source : site internet La Métro)

3. Une contestation importante révélatrice d'adaptations insuffisantes ?

La concertation préalable au projet a commencé fin septembre 2016. Elle a pris appui sur deux types de dispositifs (La Métro, 2016). Il y a d'un côté les dispositifs qui visent à recueillir les avis et observations des riverains, commerçants et usagers. Ils ont notamment été invités à s'exprimer sur la plateforme participative de la métropole. Plus de 2.300 votes ont été enregistrés (pour ou contre le projet) et 700 avis et remarques écrits ont été recueillis à ce jour. L'autre type de dispositif est une série de rencontres (5 balades urbaines et 3 ateliers de travail) visant à échanger sur le projet plus directement avec les acteurs concernés. Depuis que le projet a été voté en Conseil métropolitain (avec 80 votes pour, 29 contre et 12 abstentions) la concertation entre dans une nouvelle phase. Du 28 mai au 11 juin des « Cueilleurs de paroles » donnent aux différents acteurs la possibilité de s'exprimer sur le projet et ce qu'ils en attendent. Mais, la concertation organisée par la Métro ne porte plus désormais sur l'opportunité même du projet validé par les élus.

Mais, malgré cette concertation préalable, le projet a reçu de vives critiques de la part de plusieurs acteurs (Site internet Place Gre'net)¹⁸. Un collectif d'usagers et de commerçant, Grenoble à cœur, s'est créé au mois de septembre 2016 pour demander un moratoire d'un an pour demander que plus d'études soient réalisées sur les impacts potentiels et les conséquences du projet et pour que soit examinée l'alternative proposée par le collectif. Le moratoire du collectif a plus précisément été soutenu par deux Unions de quartier (Championnet, Bonne, Condorcet, Hoche et centre-ville), et huit unions commerciales (Cœur de ville, Étoile centre-ville, Label ville, Lafayette Développement, les Boutiques de Berriat, les Halles Sainte-Claire, Strasbourg-Chavant et Vieilles rues des Halles). Le courrier envoyé au Président de La Métro proposait de mettre en place une concertation plus importante et longue. Car le calendrier du projet était d'après le collectif trop serré. La Métro ayant rejeté le moratoire du collectif, ce dernier s'est constitué en association loi 1901 et a déposé un recours au tribunal administratif pour entraver les travaux. Ce recours est soutenu par 119 requérants individuels d'après l'association et parmi eux des habitants, des commerçants, des professions libérales et des artisans.

Une des principales critiques adressées par Grenoble à cœur au projet concerne la coupure du boulevard Augutte-Sembat. D'après l'association, cette mesure conduirait à augmenter de 60 à 100% la distance à parcourir par les automobilistes sur les divers parcours. Ces trajets de report seraient déjà saturés aux heures de pointe.

4. Une influence des acteurs technopolitains et de la gouvernance « en mode projet » ?

L'opération CVCM s'inscrit en continuité avec d'autres projets grenoblois ou métropolitains se présentant comme exemplaires. Ce sont de ces opérations urbaines d'ampleur que Grenoble tire son image de « laboratoire urbain » selon Ambrosino & Novarina (2015). Les premières opérations de ce type remontent aux années 1960. C'est par exemple le cas de la ZUP intercommunale de la Villeneuve qui visait à revisiter l'unité de voisinage et réinventer le grand ensemble. Plus tard, au début des années 2000, l'adjoint écologiste à l'urbanisme de la Ville de Grenoble revisite le projet de renouvellement des anciennes casernes militaires de Bonne avec pour enjeu d'en faire un projet exemplaire d'un point de vue des exigences du développement durable. Cette démarche sera en 2009 reconnue et le projet se verra attribuer le « Grand Prix national EcoQuartier » assurant à Grenoble une visibilité européenne dans le réseau des villes durables.

¹⁸ Site internet Place Gre'net : <http://www.placegernet.fr/2016/11/24/cvcm-un-collectif-de-citoyens-et-de-commercantsreclame-un-moratoire/110073>

Plus récemment encore, Grenoble s'illustre comme une ville innovante avec le projet de Presqu'île scientifique présentée comme « l'EcoCité » grenobloise. Le projet s'inscrivait dans un appel à candidatures du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Le projet ambitionnait de reconnecter la Presqu'île, zone d'activités scientifiques, avec la ville. Il s'agissait également de développer sur le site des innovations technologiques s'inscrivant dans la réalisation d'une ville post-carbone (Novarina & Seigneuret, 2015). Mais, comme le notent Ambrosino & Novarina (2015) « si la technopole se réinvente en utilisant la ville comme un espace de démonstration, l'urbanisme qui en découle tend à privilégier des solutions techniques universelles au détriment d'un projet territorial partagé avec l'ensemble des acteurs locaux » (Ambrosino & Novarina, 2015, p.4).

Il est possible de faire un parallèle entre ces projets urbains influencés par l'empreinte des acteurs technopolitains et le projet CVCM à Grenoble. Les deux types d'opérations se veulent exemplaires et visent à donner une visibilité aux porteurs du projet. Dans le cas de la Presqu'île scientifique la visibilité été donnée aux acteurs technopolitains et économiques présents sur le site. Dans le projet CVCM la visibilité est uniquement destinée aux acteurs publics puisque le projet est porté conjointement par La Métro, la Ville de Grenoble et le SMTC. Ensuite, les deux types d'opérations sont marquées par de grandes innovations comme le Pass Mobilité pour la Presqu'île ou par le concept « d'autoroute à vélo » pour le projet CVCM. Enfin, les projets, étant donné l'enjeu de visibilité qui leurs sont associés, font souvent assez peu l'objet de concertations importantes. Pour le projet de la Presqu'île la participation des habitants n'a pas porté sur le fonds du projet et n'a été activée qu'une fois le projet totalement finalisé (Novarina, 2010). En ce qui concerne le projet CVCM la levée de bouclier des Unions de quartier et des Unions de commerçant révèle de la même manière une concertation peut être insuffisante (participation sur la plateforme de La Métro et seulement 8 rencontres avec les acteurs) et avec un calendrier très serré puisque la concertation préalable a commencé en septembre pour une délibération début 2017. Il est ainsi possible de se demander si l'héritage technopolitain de Grenoble ne pèserait pas également dans cette prise de compétence « voirie ».

III. Le cas du règlement métropolitain de voirie

Les élus de Grenoble-Alpes Métropole ont récemment décidé de se doter d'un règlement de voirie métropolitain. Ma mission, qui a consisté à rédiger ce document, peut ainsi nous permettre d'analyser les relations entre les acteurs à travers cet important volet « réglementaire » de la compétence « voirie ». Pour cela, nous mettrons en parallèle le contenu d'un règlement de voirie communautaire « classique » (A) et l'originalité du règlement métropolitain grenoblois (B) et de son processus d'élaboration (C). Ces éléments permettront de mettre en évidence le caractère stratégique de ce document.

A. L'élaboration « classique » d'un règlement de voirie communautaire

Un règlement de voirie est, comme son nom l'indique, un document réglementaire qui vise à donner un certain nombre de règles aux personnes qui interviennent sur le domaine public. Mais pour comprendre le contenu et la portée exacte de ce document, il convient d'approfondir cette définition (1). Nous aborderons ensuite les règlements de voirie de niveau communautaire pour montrer que leur contenu est très souvent similaire (2).

1. Qu'est-ce qu'un règlement de voirie ?

Après avoir donné une définition générale du règlement de voirie (a) nous présenterons les différents types d'autorisations qu'il encadre (b). Nous verrons également comment s'articulent les pouvoirs de police dans la délivrance de ces autorisations (c).

a. Définition du règlement de voirie

D'après l'article R. 141-14 du Code de la voirie routière (CVR) un règlement de voirie « fixe les modalités d'exécution des travaux de remblaiement, de réfection provisoire et de réfection définitive conformément aux normes techniques et aux règles de l'art. Il détermine les conditions dans lesquelles le maire peut décider que certains des travaux de réfection seront exécutés par la commune ».

En théorie, un règlement de voirie doit donc réglementer les travaux sur le domaine public qui ont une emprise sur ce dernier. Cette définition renvoie très clairement aux interventions sur les réseaux souterrains. Ces interventions consistent à ouvrir la chaussée par tranchée, à poser des conduites accueillant différents types de réseaux comme l'eau et l'assainissement, l'électricité et le gaz, les télécommunications ou les hydrocarbures et produits chimiques (pour les principaux), puis à refermer la chaussée et à reprendre le revêtement, c'est-à-dire la couche la plus superficielle de la chaussée.

En plus de donner les règles concernant la réalisation technique des tranchées et de la pose des réseaux, le règlement de voirie donne généralement les règles de « conduite des travaux ». Le règlement de voirie précise ainsi que l'intervenant doit clôturer son chantier, mettre en place une signalisation routière spécifique, mettre en place des panneaux d'information pour les autorités et le public ou encore laisser le domaine public dans le même état qu'initialement.

Enfin, le règlement de voirie explique les modalités administratives de réalisation des travaux. Il explique quelles autorisations l'intervenant doit obtenir. Il précise dans quel ordre ces autorisations doivent être obtenues. Il rappelle à l'intervenant que celui-ci s'expose à des contraventions en cas de non-respect du règlement et des autorisations que ce dernier encadre.

b. Les autorisations de voirie

Pour comprendre comment le règlement de voirie encadre les autorisations de voirie, il convient de revenir sur certaines règles relatives à l'utilisation du domaine public.

Le domaine public routier est affecté à la circulation (Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2111-14). Ainsi, toute utilisation conforme avec cette destination n'a pas besoin d'être autorisée. Par exemple, un piéton n'a pas à demander l'autorisation au maire ou au président de la métropole (selon qui détient le pouvoir de police de la circulation) de circuler sur le trottoir. Cette utilisation est « normale », gratuite et égale pour tous.

En revanche, toute autre utilisation du domaine public routier (qui ne relève pas d'un usage de circulation) doit être compatible avec son affectation et être régulièrement autorisée. Ces autres utilisations du domaine public sont dites « privatives » puisqu'elles s'opposent à l'utilisation « commune » du domaine public. Ces utilisations supposent donc la délivrance d'une autorisation par l'autorité propriétaire ou gestionnaire du domaine occupé. Ces autorisations sont personnelles et non transmissibles. Ceci signifie le titulaire de l'autorisation est le seul à pouvoir utiliser l'emplacement qui lui a été attribué sur l'espace public et dans les conditions fixées par son autorisation. Ces autorisations ont un caractère précaire et révocable. Ceci signifie que le titulaire de l'autorisation ne peut utiliser le domaine public que pendant la durée inscrite sur son autorisation et que l'autorité compétente peut retirer cette autorisation si l'usager ne respecte pas les conditions qui y sont fixées.

Les autorisations de voirie se répartissent, d'après le Code de la voirie routière (art. L. 113-2) en deux catégories : « l'occupation du domaine public routier n'est autorisée que si elle a fait l'objet, soit d'une permission de voirie dans le cas où elle donne lieu à emprise, soit d'un permis de stationnement dans les autres cas ». Dans la pratique, il existe en réalité trois grandes catégories d'autorisation de voirie. Deux des trois autorisations sont citées par l'article L. 113-2 du CVR. Il s'agit donc de la permission de voirie et du permis de stationnement. A ces deux autorisations, il faut rajouter l'accord de voirie.

La permission de voirie correspond à une occupation privative du domaine public avec incorporation au sol ou modification de l'assiette du domaine occupé ou toute autre action empiétant sur la voie publique (surplomb) (CEREMA, 2016). Il s'agit par exemple de l'implantation d'une conduite sous le domaine public par un opérateur de réseaux de « droit commun », c'est-à-dire qui ne disposent pas d'un droit à occuper le domaine public. C'est le cas des opérateurs de réseaux de chaleur urbains par exemple. Cette autorisation est délivrée par la personne publique propriétaire du domaine public occupé, cette personne étant celle qui exerce le pouvoir de police de la conservation. Pour rappel, le transfert en pleine propriété des voies communales et départementales à la métropole permet à Grenoble-Alpes Métropole de détenir le pouvoir de police de la conservation sur l'ensemble des voies au sein de son territoire.

Il y a ensuite l'accord de voirie. Il est délivré comme pour la permission de voirie, pour des ouvrages ayant une emprise dans le sous-sol ou aérienne du domaine public. Il s'agit donc en particulier des réseaux. Mais l'accord de voirie est délivré aux « occupants de droit ». Les « occupants de droit » sont des services ou établissements publics dont le droit d'occupation du domaine public routier découle de la loi et non de l'autorisation de la commune ou de la métropole. Il s'agit par exemple de France Télécom, d'ErDF ou de GrDF. Comme pour la permission de voirie, l'accord de voirie est délivré par la personne publique qui détient le pouvoir de la conservation sur la voie concernée par l'intervention (CEREMA, 2016). L'accord de voirie (appelé également accord technique) reprend la même forme que la permission de voirie. La métropole de Grenoble délivre donc aux « occupants de droit » les accords de voirie pour ses 49 communes membres.

Enfin, le permis de stationnement est « une autorisation d'occupation du domaine public par des objets ou ouvrages (mobilier) qui n'en modifient pas l'emprise dans le sous-sol (terrasses de café ou de restaurant sur les trottoirs, marchands ambulants, concessions pour les marchés, buvettes...) » (CEREMA, 2016). Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative qui détient le pouvoir de police de la circulation et du stationnement. La Métropole de Grenoble délivre donc les permis de stationnement pour les 9 communes dont elle détient le pouvoir de police de la circulation et du stationnement.

La distinction entre la permission de voirie, l'accord technique et le permis de stationnement peut parfois être difficile. Prenons pour exemple une terrasse de café, composée de chaises et de tables. L'installation de cette terrasse, si elle est simplement posée sur le trottoir, nécessitera l'obtention d'un permis de stationnement. En revanche, si les tables sont fixées dans le sol, l'implantation de la terrasse nécessitera l'obtention d'une permission de voirie. Dans le premier cas, la terrasse sera autorisée par l'autorité titulaire du pouvoir de la circulation et du stationnement et dans le second cas par celle titulaire du pouvoir de la conservation. Dans les deux cas, le titulaire de l'autorisation ne dispose que d'une possibilité d'implanter sa terrasse, mais pas d'un droit d'occuper le domaine public. Les seuls intervenants à disposer d'un droit à occuper le domaine public sont ceux prévus par la loi.

Les autorisations de voirie sont, pour la plupart, assorties de dispositions financières. En effet, d'après l'article L. 2125-1 du CG3P « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique [...] donne lieu au paiement d'une redevance ». Il existe plusieurs exceptions à cette règle concernant par exemple les services de l'Etat en matière de sécurité ou les associations à but non-lucratif. Mais en général, toute occupation du domaine public peut être soumise au paiement d'une redevance. Le montant de cette redevance doit tenir compte « des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation » (art. L. 2125-3, CG3P).

c. L'articulation des pouvoirs de police et du règlement de voirie

Le règlement de voirie présente donc les autorisations nécessaires à obtenir pour intervenir sur le domaine public. Ces autorisations, appelées autorisations de voirie, peuvent relever du pouvoir de la conservation pour la permission et l'accord de voirie ou du pouvoir de police de la circulation et du stationnement pour le permis de stationnement. En plus d'obtenir une autorisation de voirie, si l'intervenant de par son intervention provoque une gêne pour la circulation ou conduit à une coupure totale de la circulation sur une voie, ce dernier doit solliciter un arrêté temporaire de circulation qui est délivrée par l'autorité qui détient le pouvoir de police de la circulation et du stationnement.

Prenons l'exemple d'un intervenant qui souhaite implanter une conduite sous la chaussée. Il doit d'abord solliciter une permission de voirie. Mais comme il va gêner la circulation (car ouverture d'une tranchée sur la route) il doit aussi obtenir un arrêté de circulation précisant comment la circulation va être affectée (circulation alternée, coupure de la voie...) et un permis de stationnement s'il installe des barrières de chantier ou s'il entrepose des matériaux sur le domaine public au cours du chantier (les fourreaux qui recevront le réseau par exemple). Le schéma ci-dessous résume ce qui précède.

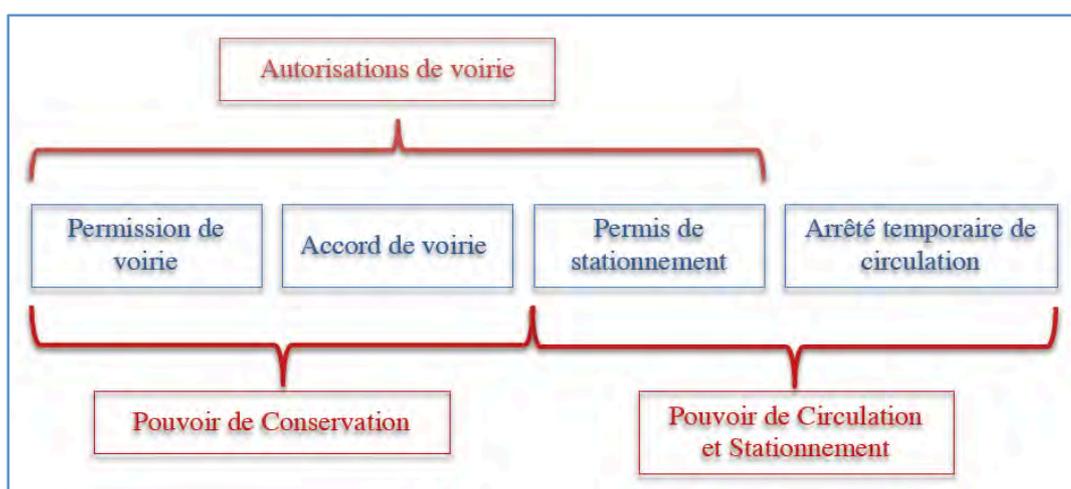


Illustration 19. Les autorisations relatives à l'occupation du domaine public et les pouvoirs de police (Source : auteur)

2. Un contenu relativement consensuel

Pour réaliser ma mission de stage (élaborer le règlement métropolitain de voirie de Grenoble-Alpes Métropole) j'ai dû consulter de nombreux règlements de voirie. J'ai pu constater que les contenus des règlements communautaires étaient souvent très proches, voir identiques. Cela s'explique d'abord par le fait que les règlements de voirie constituent souvent un rappel de la loi et des articles présents dans le Code de la voirie routière. Mais cela s'explique aussi par la présence d'un réseau d'acteurs qui s'est formé autour de cette réglementation particulière. Il existe une sorte de culture commune autour du règlement de voirie qui est partagée entre les métropoles. Cette culture s'est notamment constituée autour du projet de règlement général de voirie national.

Le projet de règlement général de voirie national, sur lequel se base en partie le futur règlement métropolitain, est constitué par la mise en commun d'environ 150 règlements de voirie récoltés dans le cadre d'une enquête de l'AITF (Association des Ingénieurs Territoriaux de France). La Communauté Urbaine de Bordeaux, le Grand Lyon et la Métropole Européenne de Lille sont les trois communautés à avoir le plus porté ce projet. L'AITF cherche à faire de ce document la référence en matière de réglementation de l'occupation du domaine public. D'après le Directeur de la voirie de la Métropole Européenne de Lille (MEL), il s'agirait de faire de ce document un plancher de règles en matière d'occupation du domaine public à l'instar du règlement national d'urbanisme en matière d'occupation des sols. Les communautés ou collectivités qui le souhaitent pourraient alors adopter un règlement de voirie plus prescriptif ou différent selon leurs besoins. Les autres pourraient « se contenter » de faire appliquer ce règlement national.

Actuellement, le projet est discuté en concertation avec les concessionnaires. Les discussions s'organisent sur un an au travers d'une réunion par mois. Le projet devrait être terminé dans 6 mois et pourra alors être soumis au vote de l'Assemblée Nationale faisant de ce règlement le document de référence en matière d'occupation du domaine public. Le règlement métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole s'appuie en partie sur ce document dans le but d'éviter des recours éventuels de la part des concessionnaires.

B. L'originalité du contenu du règlement

Si les règlements de voirie sont généralement très similaires d'une communauté à l'autre, le projet de règlement de voirie métropolitain grenoblois semble s'éloigner du schéma type. La présentation du contenu précis du règlement permettra de comprendre l'originalité de ce document. Pour cela, nous présenterons la structure générale du règlement (1) avant de rentrer dans le détail des 4 documents qui le composent : un cahier relatif à la conservation du domaine public (2), un cahier relatif à la circulation et au stationnement sur le domaine public (3) et deux documents tarifaires renvoyant aux cahiers réglementaires (4).

1. La structure générale du document

Le projet de règlement de voirie métropolitain de la métropole grenobloise diffère sensiblement des autres règlements de voirie communautaires. Il faut tout d'abord préciser que Grenoble-Alpes Métropole est une des rares métropoles à détenir le pouvoir de police de la circulation de plusieurs de ses communes membres. En effet, après avoir échangé avec les responsables de la gestion du domaine public des principales métropoles françaises¹⁹, il est apparu qu'en général, ces dernières ne détenaient que le pouvoir de la conservation transféré avec la propriété des voiries, mais pas le pouvoir de la circulation que les maires des communes membres avaient souhaité garder. La situation de La Métro est donc assez différente des autres métropoles et cela a des conséquences importantes sur le règlement de voirie. En effet, dans les règlements des autres métropoles, les dispositions concernant le pouvoir de la circulation et du stationnement sont abordées en lien avec la conduite des travaux uniquement. Autrement dit, dans ces règlements, il est question du pouvoir de la circulation seulement dans la mesure où une intervention concernant la conservation du domaine public affecte également la circulation et le stationnement. Pour Grenoble-Alpes Métropole, il s'agit en plus de réglementer les occupations du domaine public non liées aux travaux comme les occupations commerciales (les terrasses de commerce, etc.), les déménagements, les animations et festivités qui prennent place sur le domaine public.

Ainsi, du fait de la nécessité de distinguer les pouvoirs de police qui s'exercent sur le domaine public, le règlement métropolitain de voirie de la métropole se présentera sous la forme de deux documents, l'un portant sur le pouvoir de police de la conservation et l'autre sur le pouvoir de police de la circulation et du stationnement. Pour compléter cette partie réglementaire, le règlement de voirie comportera également deux documents portant sur les tarifications associées (les redevances d'occupation du domaine public). Au final, il sera donc composé de quatre documents ou cahiers.

Le fait de distinguer clairement les pouvoirs de police dans le règlement de voirie est un choix proposé par l'équipe projet en charge de la rédaction du document. En effet, le règlement aurait pu se présenter sous une forme différente. A titre d'exemple, le règlement général de voirie de la Ville de Grenoble est organisé en fonction de la localisation de l'intervention sur le domaine public : sous-sol, sol et sur-sol. Le choix de distinguer les pouvoirs de police dans le règlement métropolitain a deux justifications. Cette distinction vise d'abord à clarifier les rôles et missions de la métropole par rapport aux communes. La distinction vise ensuite à favoriser le transfert des pouvoirs de la circulation des communes n'ayant pas transféré ce pouvoir. Il s'agit de montrer que la métropole peut être compétente pour exercer ce pouvoir. Le règlement de voirie a ainsi une sorte de visée stratégique vis-à-vis des relations avec les communes.

¹⁹ Dans le cadre de ma mission de stage, j'ai réalisé huit entretiens avec les agents communautaires, métropolitains ou départementaux ayant travaillé sur le règlement de leur groupement ou collectivité. Ont ainsi été interrogés les responsables des règlements du Grand Lyon, de Bordeaux Métropole, de la Métropole Européenne de Lille, de Nantes Métropole, de Toulouse Métropole, la Métropole d'Aix-Marseille Provence, du Grand Nancy et du département de l'Isère.

2. Le cahier relatif à la conservation du domaine public

Le cahier portant sur les dispositions relatives à la conservation du domaine public sera composé de cinq chapitres :

1. Les réseaux (a)
2. Les tranchées (b)
3. Les accès (c)
4. Les ancrages (d)
5. Les surplombs (e)

a. Les dispositions relatives aux réseaux et ouvrages souterrains

Ce chapitre reprend en grande partie les dispositions du projet de règlement national de voirie. Il définit la nature des réseaux souterrains qui sont autorisés à être implantés sous le domaine public. Ces réseaux sont composés de manière indissociable par les conduites principales, les branchements de distribution, les dispositifs de protection et les émergences. Ces différents éléments sont représentés dans le schéma ci-dessous représentant un réseau d'assainissement. Le règlement impose aux canalisations d'être protégées selon les normes en vigueur contre la corrosion et les agressions extérieures.

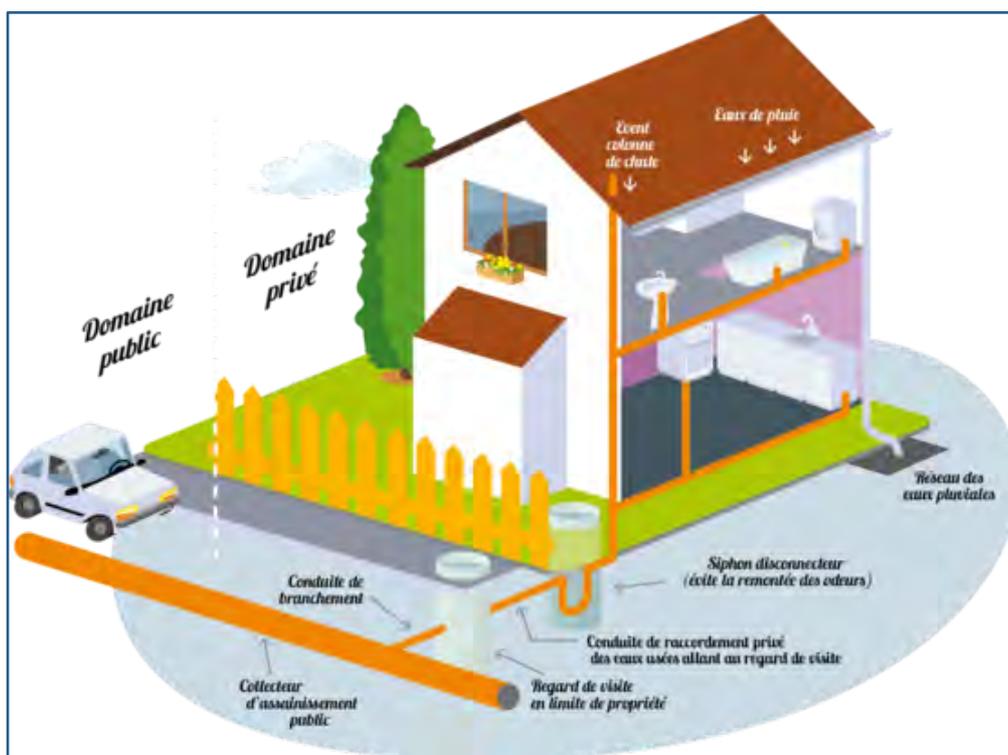


Illustration 20. L'implantation des réseaux sous le domaine public (Source : Eaux de Marseille²⁰)

20

<https://www.assainissement-ouest-metropole.fr/Actualites/Branchement-assainissement-contrôle-du-bon-raccordement>

Ce chapitre précise ensuite les règles d'implantation de l'ensemble des éléments composants les réseaux. Les conduites et branchements sont implantés en moyenne à 1 mètre sous les chaussées de hiérarchie importante, c'est-à-dire supportant un trafic dense, à 0,80m sous les autres chaussées et à 0,60m sous les trottoirs, les pistes cyclables et les parkings de véhicules légers. Les émergences en affleurement comme les regards ou tampons sont implantées au ras du sol de façon à ne créer aucune saillie qui pourrait constituer une gêne, voir un danger pour la circulation. Les émergences en superstructures comme les armoires ou coffrets divers doivent, dans la mesure du possible, être placées en limite du domaine public pour être les moins gênantes possible pour la circulation. Quand cela est possible ces installations doivent être enterrées.

Les règles d'implantation prennent également en compte les modalités de mise en place des réseaux et de leur exploitation. Par exemple, l'implantation des conduites est de préférence longitudinale par rapport à la chaussée de manière à limiter au maximum les traversées de chaussées gênantes tant pour la mise en place des conduites (coupure de la circulation) que pour leur exploitation. Les organes de coupure des réseaux doivent rester en permanence accessibles pour pouvoir réagir rapidement en cas de problème. Il apparaît donc nécessaire que ces derniers ne se retrouvent pas au milieu de la chaussée.

Le règlement prévoit enfin, dans ce chapitre, des mesures pour gérer les réseaux hors d'usage ou abandonnés. Ils peuvent par exemple, si leur état le permet, être utilisés pour recevoir les canalisations d'un autre gestionnaire de réseaux. Ils peuvent aussi être déposés aux frais du gestionnaire qui les a abandonnés.

b. Les dispositions relatives à l'exécution des tranchées

Ce chapitre reprend également en grande partie les dispositions du projet national de règlement de voirie, mais aussi celles du règlement de voirie de Toulouse Métropole qui a été identifié par l'équipe projet comme l'un des règlements traitant de la manière la plus complète du sujet. L'organisation de ce chapitre est relativement simple. Elle décrit les étapes de pose d'une conduite de réseaux : l'ouverture d'une tranchée, le déblaiement des matériaux extraits, la pose de la conduite, le remblaiement de la tranchée et la réfection du revêtement de la chaussée.

Il est rappelé que l'ouverture des fouilles (de la tranchée) doit se faire de manière longitudinale plutôt que de manière transversale par rapport à la chaussée, même si cette disposition apparaît redondante avec le chapitre sur les réseaux. La découpe du revêtement doit être franche et rectiligne de façon à ce que les bords de la zone de fouille ne se détériorent pas et que l'aspect esthétique de la tranchée terminée soit net. La tranchée doit également, une fois ouverte, être étayée pour éviter son affaissement.

Les dispositions concernant le déblaiement et le remblayage détaillent les conditions d'utilisation des matériaux de déblais. Le chapitre prévoit que les matériaux modulaires réutilisables comme les bordures, les dalles et pavés soient stockés en dehors de la zone de chantier en vue de leur réutilisation. Il prévoit également une liste de matériaux interdits en remblais comme la tourbe, la vase, les ordures ménagères, etc. susceptibles de provoquer des tassements ultérieurs. Enfin, le règlement rappelle les techniques de compactage des remblais en faisant référence aux normes en vigueur.

La dernière partie importante de ce chapitre concerne la réfection des revêtements de chaussée. Cette partie définit la surface que l'intervenant devra inclure dans la zone de réfection à réaliser. Cette disposition a souvent fait l'objet de négociation avec les gestionnaires de réseaux. Le règlement prévoit par exemple que les bords du revêtement seront redécoupés de manière rectiligne à 10cm de part et d'autre des deux lèvres de la tranchée de façon à créer un épaulement qui rendra la réfection plus solide et évitera les tassements ultérieurs (voir schéma ci-dessous).

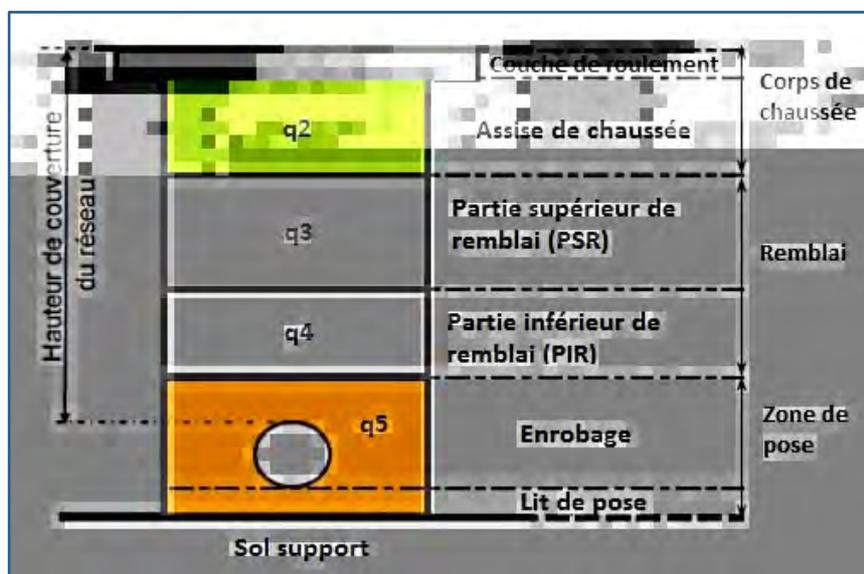


Illustration 21. Schéma type d'une tranchée (source : WikiTP²¹)

Ce chapitre rappelle enfin que conformément à l'article L. 115-1 du Code de la voirie routière, l'intervention sur les chaussées ou trottoirs dont le revêtement n'a pas atteint trois ans d'âge seront interdites sans justification du gestionnaire de la voirie et sauf pour certaines interventions comme les urgences.

c. Les dispositions concernant les ouvrages en bordure du domaine public

Ce chapitre porte sur les ouvrages et les occupations qui se situent en bordure du domaine public. Sont ainsi concernés les accès véhicules, les murs de clôtures, les plantations riveraines, etc. Cette partie du règlement se situe à cheval entre les mesures concernant l'occupation du domaine public et celles concernant l'occupation du domaine privé, entre le règlement de voirie et le plan local d'urbanisme.

²¹ <http://www.wikitp.fr/compactage-de-trancheacutes>

C'est d'ailleurs pour cela que le service Urbanisme et Aménagement a été associé au groupe de travail concernant ce chapitre du règlement. La procédure de délivrance de la permission de voirie pour ces occupations est subordonnée dans la pratique à celle de l'autorisation d'urbanisme concernée. L'article R. 431-13 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que « lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine public pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public ».

Le règlement expose donc les dispositions techniques relatives à la délivrance de la permission de voirie pour ces ouvrages. Par exemple, les accès doivent être implantés de façon à assurer la sécurité des usagers de la voie publique et celle des usagers utilisant l'accès. La partie sur les accès véhicules s'inspire en grande partie des règlements de voirie de Toulouse Métropole et du Grand Lyon qui aborde cette question de manière relativement précise.

d. Les dispositions relatives aux ouvrages ancrés au sol

Le chapitre sur les ouvrages ancrés au sol comprend des dispositions relatives à des occupations relativement différentes entre elles. En fait, il s'intéresse à l'ensemble des ouvrages avec ancrage sur le domaine public qui ne correspondent pas aux autres chapitres du cahier relatif à la conservation.

Cette partie comprend donc des dispositions relatives à l'implantation du mobilier urbain, qu'il constitue un accessoire de voirie comme les potelets et barrières de protection ou qu'il fasse partie du mobilier ornemental des communes (fleurissement, fontaine, etc.). Il concerne aussi les occupations du sol par les voies ferrées et par les distributeurs de carburants. Ce chapitre renvoie également aux terrasses et mobiliers de commerces, aux panneaux publicitaires et enseignes ancrés dans le sol.

Cette partie du règlement ne s'inspire pas d'autres règlements de voirie, lesquels abordent peu la question du mobilier urbain. En effet, les règlements de voirie communaux n'abordaient pas la question du mobilier urbain étant donné que la gestion de ces équipements était du ressort des communes. Cette question se pose désormais au niveau métropolitain puisque les deux domaines sont dissociés.

e. Les dispositions relatives aux surplombs

Le dernier chapitre du cahier sur la conservation concerne tous les ouvrages formant saillie sur le domaine public. A défaut de règlement de voirie, ou d'arrêtés en tenant lieu, le Code de la voirie routière (CVR) interdit les ouvrages en saillie sur le domaine public : « aucune construction nouvelle ne peut, à quelque hauteur que ce soit, empiéter sur l'alignement sous réserve des règles particulières aux saillies » (L. 112-5, CVR). Les saillies ne sont autorisées que si des arrêtés portant règlement de voirie sont pris par l'autorité compétente pour en fixer les dimensions maximales (R. 112-3, CVR).

Le règlement distingue quatre types d'occupation en surplomb du domaine public. La première catégorie de surplombs est constituée des enseignes et pré-enseignes. Une enseigne, au sens du Code de l'environnement (L. 581-3) correspond à toute « inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ». Selon le même article, une pré-enseigne correspond à toute « inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée. Le schéma ci-dessous indique les mesures que doivent respecter les enseignes et pré-enseignes au titre du règlement de voirie de la Ville de Grenoble.

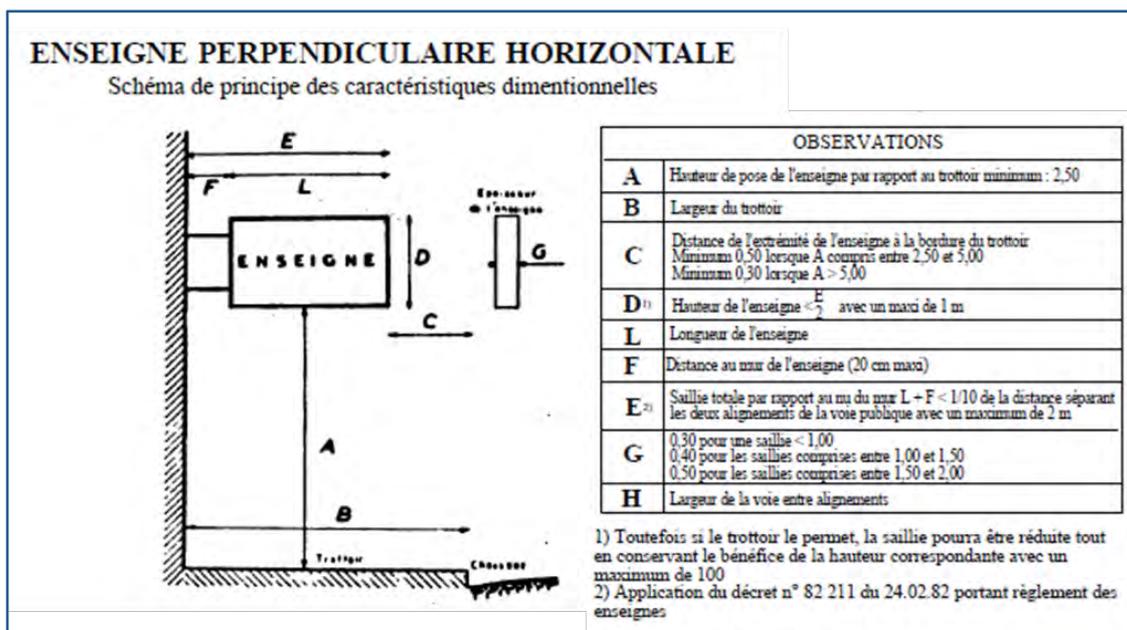


Illustration 22. Les règles relatives aux enseignes et pré-enseignes à Grenoble (Source : règlement de voirie, Ville de Grenoble)

La deuxième catégorie de surplombs identifiée dans le règlement est constituée par « les éléments fixes des bâtiments ». Cette catégorie regroupe l'ensemble des ouvrages associés au bâtiment sur lequel ils sont fixés. Il s'agit par exemple des balcons, des portes, des fenêtres, des volets, des grilles de protection des fenêtres, etc. L'ensemble de ces éléments se différencie de la catégorie précédente et des catégories suivantes dans la mesure où ils ne sont pas amenés à être modifiés à chaque changement de propriétaire (contrairement aux enseignes par exemple).

La troisième catégorie de surplombs est constituée par « les éléments mobiles des commerces ». Ces éléments sont donc, eux, associés à un commerçant et pas à l'immeuble sur lequel ils sont fixés. Il s'agit notamment des dispositifs de protection solaire tels que les auvents, stores-banne, marquises, stores corbeilles, etc.

Enfin, la dernière catégorie de surplombs concerne les dispositifs publicitaires ancrés (c'est le cas des panneaux publicitaires fixés sur la façade d'un immeuble par exemple), les dispositifs publicitaires accrochés ou fixés sur le domaine public (c'est par exemple le cas d'une pancarte accrochée à un lampadaire pour signaler la présence d'un cirque) et les dispositifs publicitaires collés ou dessinés sur le domaine public (c'est le cas de l'affichage sauvage).

3. Le cahier relatif à la circulation et au stationnement sur le domaine public

Le cahier portant les dispositions relatives à la circulation et au stationnement sur le domaine public sera également composé de cinq chapitres :

1. Dispositions communes (a)
2. Conduite des travaux (b)
3. Vie et dynamisme des commerces (c)
4. Déménagements (d)
5. Animations et manifestations (e)

a. Les dispositions communes

Le premier chapitre de ce cahier expose les dispositions communes à l'ensemble des interventions sur le domaine public. Toute intervention sur le domaine public doit être réalisée en limitant au maximum la gêne occasionnée pour les différents flux de circulation. Les flux de circulations devront être maintenus, dans la mesure du possible et en respectant l'ordre de priorité suivant : circulation piétonne et des personnes à mobilité réduite, circulation des cycles et circulations des véhicules motorisés. En outre, les interventions sur le domaine public devront être effectuées en maintenant les autres fonctions des voies publiques, autres que la circulation. Il s'agit ainsi d'assurer en permanence l'accès aux propriétés riveraines, l'écoulement des eaux pluviales, la collecte des ordures ménagères, l'accès aux bornes incendie, etc. Ensuite, le domaine public doit être maintenu propre durant l'intervention et être rendu dans un état identique à son état avant intervention. Les routes, le mobilier urbain et les arbres et plantations ne doivent pas être dégradés. Enfin, chaque intervention devra veiller à ne pas créer de nuisances sonores supérieures à celles autorisées par les obligations légales et réglementaires fixées au niveau national. Le bruit en limite de chantier ne doit par exemple pas excéder 80db.

Il convient de noter que l'ensemble de ces dispositions ne relève pas directement du pouvoir de police de la circulation et du stationnement. Les nuisances sonores relèvent davantage du pouvoir de police de l'ordre général du maire par exemple. Cependant, ces prescriptions sont de manière générale associées aux interventions sur la voirie et restent suffisamment générale pour ne pas empiéter sur les autres pouvoirs de police des autres autorités compétences que Grenoble-Alpes Métropole.

b. Les dispositions relatives à la conduite des travaux

Le deuxième chapitre du cahier sur la circulation et le stationnement porte sur les travaux. Plus précisément, ce chapitre aborde la question de la mise en sécurité des chantiers par des barrières ou palissades de sécurité. Il donne les conditions techniques d'installation de ces éléments. Il s'intéresse également à tous les véhicules et engins de chantier qui sont amenés à un moment ou un autre à circuler ou stationner sur le domaine public. Le chapitre s'intéresse enfin aux échafaudages de chantier. Ces échafaudages servent certes à réaliser des travaux sur un bâtiment situé à l'extérieur du domaine public routier (travaux de ravalement de façade, etc.) mais sont posés sur le domaine public routier. Les dépôts de matériaux utilisés pour la réalisation d'un chantier sur le domaine privé mais stockés sur le domaine public entrent de la même manière dans ce chapitre du règlement.

c. Les dispositions relatives aux occupations commerciales

Le troisième chapitre du second cahier porte sur les occupations commerciales du domaine public. Il s'agit des étalages de marchandises, des terrasses installées sur les trottoirs ou sur des places de stationnement, des équipements de commerces (appareil à crêpe ou à gaufre, rôtissoire, etc.), des accessoires de terrasses (jardinières de délimitation de terrasse, etc.) ou encore des commerces ambulants, et notamment des food trucks. Ces occupations doivent être autorisées par un permis de stationnement délivré par l'autorité titulaire du pouvoir de la circulation et du stationnement. Le schéma ci-dessous, tiré du référentiel des terrasses de la Ville de Grenoble, reprend certaines dispositions du règlement de voirie de Grenoble. La difficulté réside dans le fait que certains étalages ou certaines terrasses peuvent avoir un ancrage dans le sol. Ces ouvrages relèvent alors du pouvoir de la conservation et doivent être autorisés par une permission de voirie.

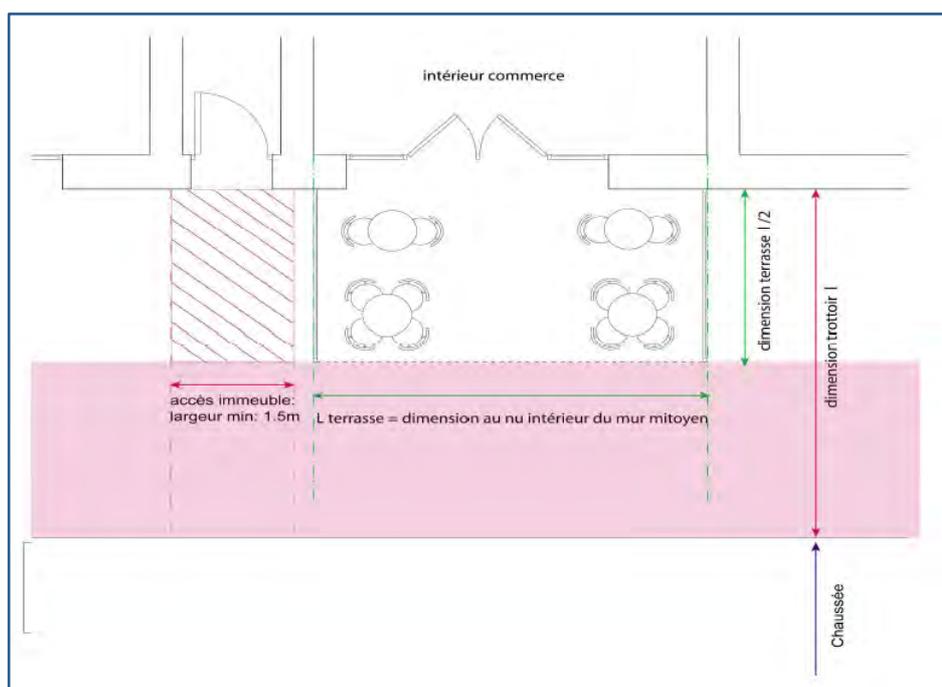


Illustration 23. Les règles relatives aux terrasses sur trottoir à Grenoble (Source : référentiel des terrasses, Ville de Grenoble)

d. Les dispositions relatives aux déménagements

Le quatrième chapitre de ce cahier est consacré aux déménagements. En effet, les particuliers ou les professionnels qui souhaitent neutraliser des places de stationnement pour un camion de déménagement doivent en informer Grenoble-Alpes Métropole qui délivrera un permis de stationnement et dans certains cas pourra même procéder à la mise en place des panneaux d'interdiction de stationner.

e. Les dispositions relatives aux animations et manifestations

Le cinquième chapitre de ce cahier porte sur les animations et manifestations organisées sur le domaine public. Ce chapitre recouvre une grande diversité d'occupation. Il peut s'agir des attractions, manèges et fêtes foraines, des cirques et animations sous chapiteaux en général, des fêtes de quartier, brocantes, vide-grenier, braderie, des animations organisées par les écoles, des manifestations sportives (courses urbaines pédestres ou cycles par exemple), des manifestations culturelles (concerts, défilés, etc.), des carnivals, etc.

L'ensemble des animations qui se déroulent sur le domaine public sont ainsi prises en compte par le règlement de voirie métropolitain. Il peut s'agir de manifestations importantes comme la fête des tuiles qui réunit près d'une centaine de milliers de promeneurs (voir illustration ci-dessous) ou d'animations de village d'ampleur beaucoup moins importante.



Illustration 24. La fête des tuiles du 10 juin 2017 (Source : site internet de la Ville de Grenoble)

4. Les cahiers relatifs à la tarification

Les cahiers portant sur les tarifications associées seront organisés en suivant le même ordre que les cahiers réglementaires, de façon à pouvoir transiter des uns aux autres simplement et ainsi de faciliter la compréhension du règlement de voirie. Par exemple, l'emprise des chantiers abordés dans l'article 2.4 du cahier sur la circulation et le stationnement trouvera son pendant dans le cahier sur la tarification à la section 2.4. Mais au-delà de la numérotation des articles de tarification, un travail important a été réalisé pour construire la grille tarifaire associée au règlement.

Pour comprendre comment cette grille a été construite, il convient d'abord de revenir sur les principes de base de l'occupation du domaine public (a). Il sera alors possible de distinguer les occupations dont le montant a été fixé au niveau national (b) des autres occupations du domaine public (c). Il faudra enfin terminer par évoquer les autres contraintes qui ont dû être prises en compte (d).

a. Les principes tarifaires de l'occupation du domaine public

L'article L. 2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) pose un principe de non-gratuité des occupations du domaine public à titre privatif (Dupuis, 2013). En effet, d'après cet article, toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance sauf dans certains cas comme les interventions de l'Etat visant à améliorer les aménagements de sécurité routière. La gratuité peut également être accordée aux associations à but non-lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

Les tarifs d'occupation du domaine public sont fixés par délibération du conseil métropolitain. Mais comme le rappelle Dupuis (2013) ces délibérations ne peuvent pas fixer des tarifs sans considérer la nature de l'occupation et des avantages qui ont été retirés. C'est en fait un autre principe qui est posé par l'article L. 2125-3 du CG3P en ces termes « La redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ». Dans la pratique, les principes posés par le CG3P ne sont pas toujours faciles à appliquer sauf pour les tarifs qui ont été fixés au niveau national.

b. Les redevances « plafonds »

Pour les redevances dues par les gestionnaires de réseaux, des niveaux plafonds de redevance ont été fixés au niveau national. Ces redevances concernent la distribution d'électricité (R. 2333-105 et suivants ; R. 2333-4 et suivants, CGCT), de gaz (R. 2333-114 et suivants ; R. 3333-12 et suivants, CGCT), les opérateurs de télécommunications (R. 20-52, Code des postes et télécommunications électroniques), l'eau et l'assainissement (R. 2333-121, CGCT).

Ces montants de redevances constituent des niveaux plafonds sur lesquels les autorités publiques concernées peuvent se fixer. Le conseil métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole a fait ce choix :

- Pour les réseaux de communications électroniques : délibération du 18/09/2015
- Pour les réseaux d'électricité : délibération du 04/05/2015 et du 16/12/2016
- Pour les réseaux de gaz : délibération du 03/04/2015 et du 20/12/2016

La difficulté associée à la construction de la grille tarifaire du règlement de voirie résidait donc dans la fixation des tarifs des autres occupations du domaine public. Un groupe de travail spécifique a été composé pour travailler sur cette question.

c. La fixation des autres redevances

Pour tenir compte de l'obligation posée par le CG3P de fixer les tarifs de manière proportionnelle aux avantages procurés par les différents types d'occupation, un travail important a été réalisé par l'équipe projet.

Pour cela, une distinction a été établie entre les occupations pour lesquelles l'avantage procuré est identique en tout lieu de la métropole et les occupations pour lesquelles l'avantage varie en fonction de la situation géographique et urbaine considérée.

Les éléments fixes des bâtiments (portes, volets, fenêtre, balcons, isolation extérieure, etc.) sont considérés par exemple comme des occupations dont l'avantage procuré au bénéficiaire ne varie pas suffisamment selon sa localisation dans la métropole pour établir une différenciation tarifaire. Pour ces occupations, un tarif unique pour les 49 communes sera donc proposé. Il aurait pu en être de même pour les accès riverain, mais ces derniers sont déjà exonérés car ils constituent un accessoire du droit de propriété lequel a le caractère d'une liberté fondamentale.

En revanche, les occupations dites commerciales (les enseignes, les terrasses, les animations à caractère commercial, etc.) sont considérées comme des occupations dont l'avantage procuré varie en fonction de la localisation dans la métropole. Pour ces occupations, il a été proposé par l'équipe projet d'établir des zones au sein de la métropole avec des tarifs différenciés. Plus exactement, il a été proposé de retenir trois zones. Ce faible nombre de zones vise à inciter les élus à ne pas démultiplier les zones lors des discussions du règlement et ainsi éviter de parvenir à une grille tarifaire comportant 49 tarifs différents alors que certaines communes partagent des caractéristiques démographiques et économiques qui ne justifient pas une dissociation des tarifs. L'approbation de cette proposition semble d'autant plus compliquée que la seule Ville de Grenoble distingue déjà 4 zones tarifaires pour ces occupations commerciales (classe A, B, C et hors classe).

La définition des zones et des tarifs par zone ne sera pas effectuée par le Service de la Conservation du domaine public. Ce travail sera réalisé par le Service Développement économique de Grenoble-Alpes Métropole.

A cette contrainte de prise en compte des avantages retirés par l'occupation du domaine public, le groupe de travail sur la tarification a également rajouté les contraintes internes et règlementaires relatives aux coûts d'instruction et d'émission des factures. Ces coûts forment ce que l'équipe projet désigne comme les « droits fixes » qui s'ajoutent à chaque tarif d'occupation du domaine public.

d. La fixation des droits fixes

Aux tarifs d'occupation du domaine public, il convient donc d'ajouter les droits fixes qui correspondent aux coûts d'instruction des demandes et de facturation. Ces coûts ne sont pas négligeables. Ils représentent actuellement pour la Ville de Grenoble un montant de 5,10€. Prenons l'exemple des redevances pour les terrasses de classe A à Grenoble. Les redevances d'occupation du domaine public dues par cette catégorie de terrasse sont fixées à 42,80€ par m² et par an. Un commerçant qui dispose d'une terrasse de 8 m² dans cette zone sera donc facturé 347,5€ à l'année (8x42,80 + 5,10). Mais ces droits fixes vont également évoluer avec la nouvelle grille tarifaire de la métropole en raison des nouveaux seuils légaux de facturation.

En effet, le décret n°2017-509 du 7 avril 2017²² a modifié le seuil minimal de facturation qui était fixée à 5€. En dessous de cette somme, les collectivités locales et les établissements publics locaux ne procédaient pas au recouvrement des créances car les sommes représentaient des montants trop faibles qui pesaient négativement dans leurs budgets. Le décret du 7 avril a fixé un nouveau seuil à 15€. Et pour atteindre ce seuil des 15€, les collectivités peuvent regrouper les créances dues par un même débiteur avant d'émettre un titre unique à son égard. C'est une recommandation qu'émet la charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics élaborée en 2011 par huit associations d'élus locaux et la direction générale des finances publiques.

Ainsi, la grille tarifaire de la métropole devra prendre en compte cette contrainte pour fixer les tarifs des occupations du domaine public. Pour cela, les droits fixes seront augmentés de manière à pouvoir atteindre le seuil de facturation même pour les occupations dont la redevance est faible. Par exemple, le stationnement d'un camion de déménagement à Grenoble est actuellement facturé 8,30€ par fraction de 5 mètres linéaires par jour. Un camion de déménagement stationné pendant un jour sur un emplacement de moins de 5 mètres linéaires est donc aujourd'hui facturé 13,40€ (8,30 + 5,10). Le nouveau seuil de facturation à 15€ ne permet donc pas de recouvrir cette créance à moins de regrouper les créances dues par le bénéficiaire de l'autorisation pour le camion de déménagement. Si cela est possible pour une entreprise de déménagement, ce n'est pas le cas pour un particulier. Si les droits fixes étaient réévalués en fonction de ce type d'occupation, ils devraient alors être augmentés de 1,60€, pour atteindre une nouvelle valeur de 6,70€. C'est une possibilité qui est étudiée par l'équipe projet.

²² JORF n°0085 du 9 avril 2017 texte n°5

La grille tarifaire du règlement de voirie métropolitain a donc été construite en tenant compte de plusieurs contraintes figurant dans le schéma ci-dessous. Trois types de tarifs composent cette grille. Il s'agit des tarifs fixés au niveau national (pour les réseaux) et des tarifs uniques (pour les éléments fixes de bâtiments par exemple) et des tarifs variables (pour les occupations commerciales) fixés au niveau local.

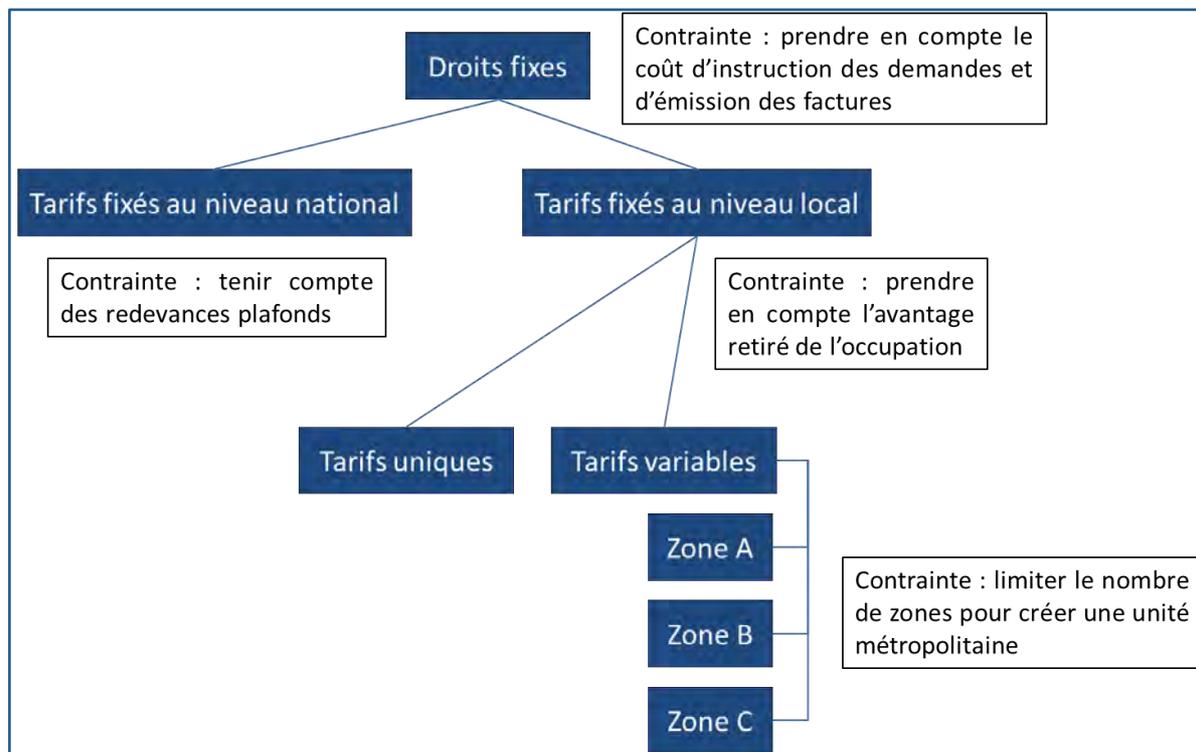


Illustration 25. Les principes de construction de la grille tarifaire du règlement (Source : équipe projet)

C. Le processus d'élaboration du règlement

L'originalité du règlement de voirie métropolitain a eu une incidence importante sur son processus d'élaboration, démontrant le caractère stratégique de ce document. Nous reviendrons d'abord sur les étapes obligatoires et communes à l'ensemble des collectivités qui se sont lancées dans l'élaboration d'un règlement de voirie (1). Cela permettra de faire ressortir le caractère original du processus d'élaboration du règlement métropolitain grenoblois (2).

1. Le processus d'élaboration standard

Après avoir présenté la concertation réglementaire prévue dans le Code de la voirie routière (a) nous présenterons le schéma type de concertations préalables adopté par les grandes communautés françaises (b).

a. La commission consultative réglementaire

Un règlement de voirie est un document qui affecte de nombreux intervenants : les concessionnaires, les entreprises, les particuliers, etc. La loi prévoit donc que l'ensemble de ces intervenants puissent donner leur avis sur le projet de règlement avant qu'il soit adopté par l'organe délibérant de la commune ou du groupement en question. L'article R 141-14 du Code de la voirie routière prévoit que le « règlement est établi par le Conseil municipal après avis d'une commission présidée par le maire et comprenant, notamment, des représentants des affectataires, permissionnaires, concessionnaires et autres occupants de droit des voies communales ». Il s'agit d'une commission consultative obligatoire qui donne un avis sur le projet de règlement avant qu'il soit adopté.

Mais très souvent, les collectivités ou groupements de communes qui adoptent un règlement de voirie ne se contentent pas de cette concertation obligatoire et organisent d'autres modalités de concertation. Après avoir réalisé des entretiens avec des agents métropolitains ayant travaillé sur le règlement de leur groupement, il a été possible d'extraire un schéma type d'élaboration du projet de règlement mettant en évidence les modalités de concertation préalable.

b. Le schéma type de concertations préalables

La première étape consiste à élaborer un projet de règlement avec les services communautaires ou métropolitains concernés. Il s'agit généralement des services techniques (voirie, eau et assainissement, déchets et collecte) et d'autres services plus liés à la planification (déplacements et mobilités, urbanisme, etc). Une première version du projet est généralement rédigée par l'équipe projet (noyau dur du projet, parfois une seule personne) avec comme base les dispositions prises dans d'autres règlements (celui de la ville du groupement, celui d'autres groupements). Puis le projet est donc soumis à l'avis des services communautaires qui font évoluer le projet.

La deuxième étape consiste à présenter le projet ou à le transmettre aux différents partenaires, c'est-à-dire les concessionnaires et les communes membres. Dans certaines communautés, le projet a ainsi été présenté devant l'ensemble des partenaires à l'occasion d'une réunion organisée pour le lancement du projet. Dans d'autres communautés, le projet a directement été envoyé aux partenaires sans présentation préalable. Dans tous les cas, cette étape vise à communiquer sur le lancement du projet et à demander aux partenaires d'indiquer à la communauté leurs remarques et souhaits de modification.

Une fois que les partenaires ont pris connaissance du projet, ils formulent généralement des remarques qu'ils transmettent à la communauté. Il s'agit surtout des remarques des concessionnaires. Souvent, des réunions sont organisées avec les concessionnaires (pris un par un ou collectivement) dans le but de négocier les modifications à apporter au projet de règlement. Les élus communaux ou les agents communaux ne souhaitent souvent apporter aucune modification au règlement. Ils sollicitent juste des explications supplémentaires de la métropole en raison du caractère technique du document, mais aucune négociation comme avec les concessionnaires n'est nécessaire avec les communes. La troisième étape peut donc correspondre aux réunions avec les concessionnaires et la quatrième étape aux réunions avec les communes le cas échéant.

A ce stade, une deuxième version du projet est élaborée prenant en compte les accords trouvés dans le cadre des négociations avec les concessionnaires. Le projet, modifié, est alors transmis de nouveau à l'ensemble des partenaires. Cela constitue la cinquième étape.

La sixième étape consiste à organiser la commission consultative réglementaire (prévue à l'article R. 141-14 du Code de la voirie routière). Les concertations préalables et les négociations avec les concessionnaires ayant généralement abouti à des accords, l'avis rendu par la commission est, en principe, favorable. Aucune communauté interrogée n'a eu d'avis négatif sur son projet de règlement.

Enfin, dernière étape, quelque mois après la commission, le règlement est approuvé par délibération du conseil communautaire ou métropolitain.

2. L'originalité du processus d'élaboration du règlement de La Métro

Plusieurs éléments dans le processus d'élaboration du règlement de voirie de Grenoble-Alpes Métropole diffèrent des autres métropoles. La stratégie retenue en terme de concertation est sensiblement différente (a), les points de débat attendus ne sont pas les mêmes (b) et la communication autour du projet a fait l'objet d'un travail spécifique (c). Une présentation du calendrier permettra de fixer ce processus d'élaboration dans le temps (d).

a. Les cycles de concertation envisagés

La stratégie retenue pour la métropole grenobloise en termes de concertation est différente de celle adoptée dans les autres communautés en raison du contenu du règlement qui diffère des autres règlements du fait d'une répartition différente des pouvoirs de police au sein de l'agglomération.

Les premières étapes sont proches du schéma type. Il s'agit d'abord d'élaborer un projet de règlement en interne. L'équipe projet en charge de la rédaction a déjà commencé à élaborer le règlement qui sera bientôt discuté à travers des groupes de travail avec les autres services métropolitains concernés. Il a été proposé d'organiser cinq groupes de travail : sur les réseaux et tranchées ; sur les accès et surplombs ; sur la conduite des travaux et les déménagements ; sur les occupations commerciales et animations ; et sur les tarifications associées. Le tableau suivant présente les services associés par groupe de travail.

Groupes de travail	Services associés
Réseaux et tranchées	Eau et assainissement
	Ouvrage d'art et gestion patrimoniale
	Chauffage urbain / transition énergétique
	Aménagement numérique
	Exploitation centralisée
	Qualité des espaces publics
	Directions territoriales de secteur
Accès, ancrages et surplombs	Foncier
	Urbanisme (PLUi)
	Qualité des espaces publics
	Développement économique
	Directions territoriales de secteur
Conduite des travaux et déménagements	Exploitation centralisée
	Déchets et collecte
	PC circulation
	Qualité des espaces publics
	Directions territoriales de secteur
Occupations commerciales et animations	Développement économique
	Service administratif et financier
	Bâtiments (kiosques)
	Exploitation centralisée
Tarifications	Développement économique
	Finances
	Service administratif et financier

Illustration 26. Services associés à l'élaboration du règlement de voirie (Source : équipe projet)

Une fois la première session des groupes de travail réalisée, le projet de règlement fera l'objet d'un cycle de concertations avec les différents acteurs concernés par ce document.

Dans l'ordre, le projet sera d'abord présenté aux services techniques des communes de la métropole au travers d'une réunion des directeurs généraux des services (DGS) et d'une réunion des Directeurs des Services Techniques (DST).

Dans le même temps, le projet sera envoyé aux concessionnaires qui pourront alors formuler leur avis et le communiquer à la métropole. Puis des réunions seront organisées avec les concessionnaires pour éventuellement modifier le projet de règlement. Il n'est pas attendu que celui-ci fasse spécialement l'objet de négociation étant donné qu'il se base, pour la partie qui intéresse les concessionnaires, sur le projet de règlement général de voirie national en cours de discussion avec les concessionnaires.

Le projet sera également présenté aux acteurs du monde économique (unions de commerçants, syndicats de déménageurs, etc.) pour information. Au stade actuel du projet, les modalités exactes d'association de ces acteurs n'ont pas été fixées.

Enfin, le projet sera présenté aux élus communaux en conférence des maires pour avis. Dans les autres métropoles, le projet était présenté aux maires pour information, mais sans négociations attendues. Le projet de règlement métropolitain de la métropole grenobloise, étant donné son volet plus politique lié aux dispositions concernant les occupations commerciales et à la révision des tarifications associées, fera l'objet de plus de concertation avec les élus communaux. Il est attendu que les communes souhaitent revenir sur le projet lors de réunions avec la métropole. Il est donc proposé que soit organisées des conférences territoriales permettant de répondre aux questions des communes, d'échanger sur le projet et éventuellement de lui apporter des modifications.

Une fois ces phases de concertation préalables réalisées, le projet sera soumis à l'avis de la commission consultative réglementaire prévue dans le code de la voirie routière puis fera l'objet d'une délibération en conseil métropolitain.

b. Les points de débats attendus

Lors des entretiens réalisés avec les agents qui ont travaillé sur les règlements communautaires d'autres métropoles, certains points de négociation avec les concessionnaires sont ressortis. Il s'agit la plupart du temps de deux sujets particuliers : la réfection de revêtements et l'intervention sur chaussée neuve. Pour le premier, les négociations portaient sur la largeur de réfection à réaliser, la communauté souhaitant une réfection large alors que les concessionnaires souhaitaient une réfection minimale. Pour le second point, le code de la voirie routière prévoit qu'il est impossible d'intervenir sur une chaussée neuve, c'est-à-dire ayant moins de trois ans (article L. 115-1, CVR). Souvent, les communautés ont cherché à étendre cette durée, ce qui ne convenait pas aux concessionnaires.

Pour le règlement métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole, les négociations porteront plus sur les tarifications des occupations commerciales. Ces dernières nécessitent de définir des zones au sein de la métropole et des coefficients par zone à appliquer à un tarif de base. Ce travail sera réalisé par le service développement économique. Il est à prévoir que le choix du périmètre des zones et des coefficients associés sera sujet à débat et négociations avec les maires de la métropole. Il est à noter que les tarifications pour les concessionnaires ont été fixées au niveau national par un système de redevance plafond et qu'aujourd'hui, toutes les communautés et métropoles tendent à se fixer sur ces niveaux plafonds.

c. La communication autour du projet

Parallèlement à l'élaboration du projet, un travail de communication autour du règlement de voirie a été lancé. La première étape de la communication visait à clarifier la distinction entre le pouvoir de police de la conservation et celui de la circulation et du stationnement sur laquelle repose le règlement de voirie. Pour cela, un document a été réalisé par l'équipe projet pour présenter de manière intuitive la différence entre ces deux pouvoirs de police.

Ainsi, en termes simplifiés, mais plus facilement communicables, le pouvoir de la conservation autorise les ouvrages avec ancrage, que cet ancrage soit dans le domaine public (conduites souterraines, mobilier urbain fixé au sol, etc.) ou qu'il se situe dans le domaine privé mais qu'une partie de l'ouvrage surplombe le domaine public (balcons, enseignes, stores-bannes, etc.) comme l'indique le schéma ci-dessous.

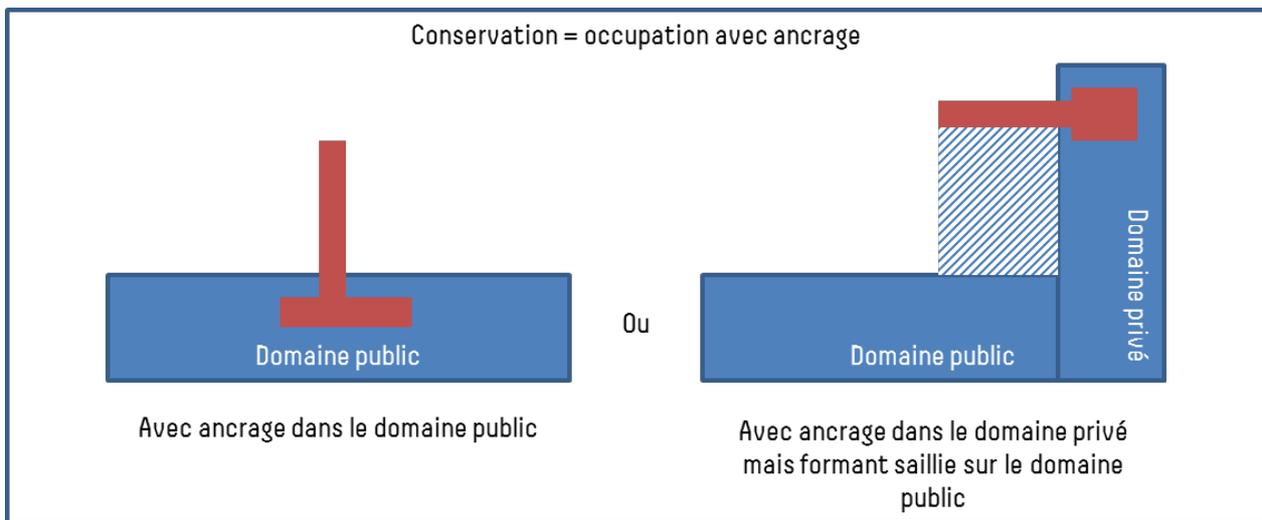


Illustration 27. Schéma de principe de l'occupation avec ancrage (Source : équipe projet)

Le pouvoir de police de la circulation et du stationnement autorise les ouvrages sans ancrages mais en contact avec le domaine public (échafaudage, terrasse de café, vide grenier, etc.) comme l'indique le schéma ci-dessous.

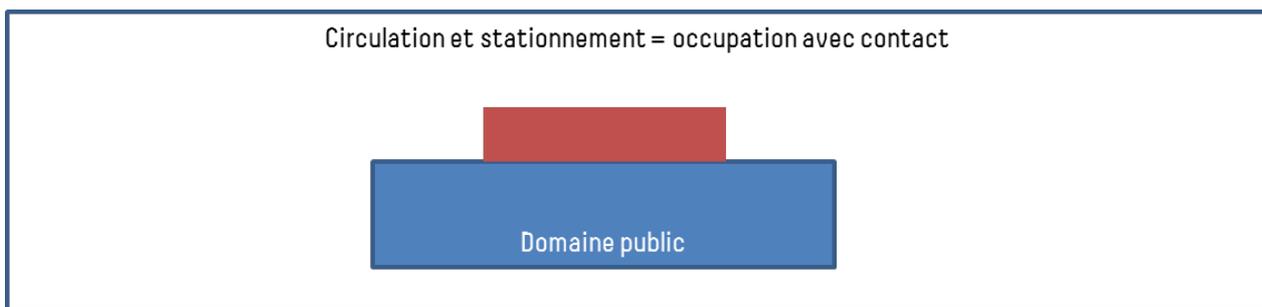


Illustration 28. Schéma de principe de l'occupation sans ancrage (Source : équipe projet)

Ce document est important dans le déroulé du projet puisqu'il permet d'expliquer la structure du règlement de voirie métropolitain. Le document vise à être diffusé à l'ensemble des élus communaux qui seront associés aux cycles de concertation. Il doit permettre une compréhension rapide et facile de la différence entre les pouvoirs de police abordés dans le règlement.

d. Le calendrier du projet

Le calendrier ci-dessous présente les différentes étapes retenues précédemment. Le projet s'étend donc sur une période d'un an. La délibération d'approbation est attendue pour mai 2018.

Le Comité technique (COTECH) et le Comité de pilotage (COFIL) sont deux instances qui encadrent le projet. Le COTECH est composé des Directeurs Généraux Adjointes dont les services participations à l'élaboration du projet et le COFIL est composé des Vice-Présidents en charge des missions de la métropole relative au règlement de voirie (espaces publics et voirie, mobilités, développement économique, etc.). Ces deux instances valident le projet à ses différents stades (lancement, première version, version finale).

La première session des groupes de travail internes est prévue pour les mois de juin et juillet et la seconde pour les mois de septembre et d'octobre. A l'issue du mois de juillet, une première version du règlement devrait être rédigée. Elle sera alors envoyée aux concessionnaires pour avis. La commission règlementaire devrait avoir lieu au mois de novembre 2017.

En ce qui concerne les communes, les services techniques seront associés au cours des mois de septembre et d'octobre avant les élus qui seront associés au cours des mois de novembre et de décembre.

Enfin, la délibération finale est actuellement prévue pour mai 2018.

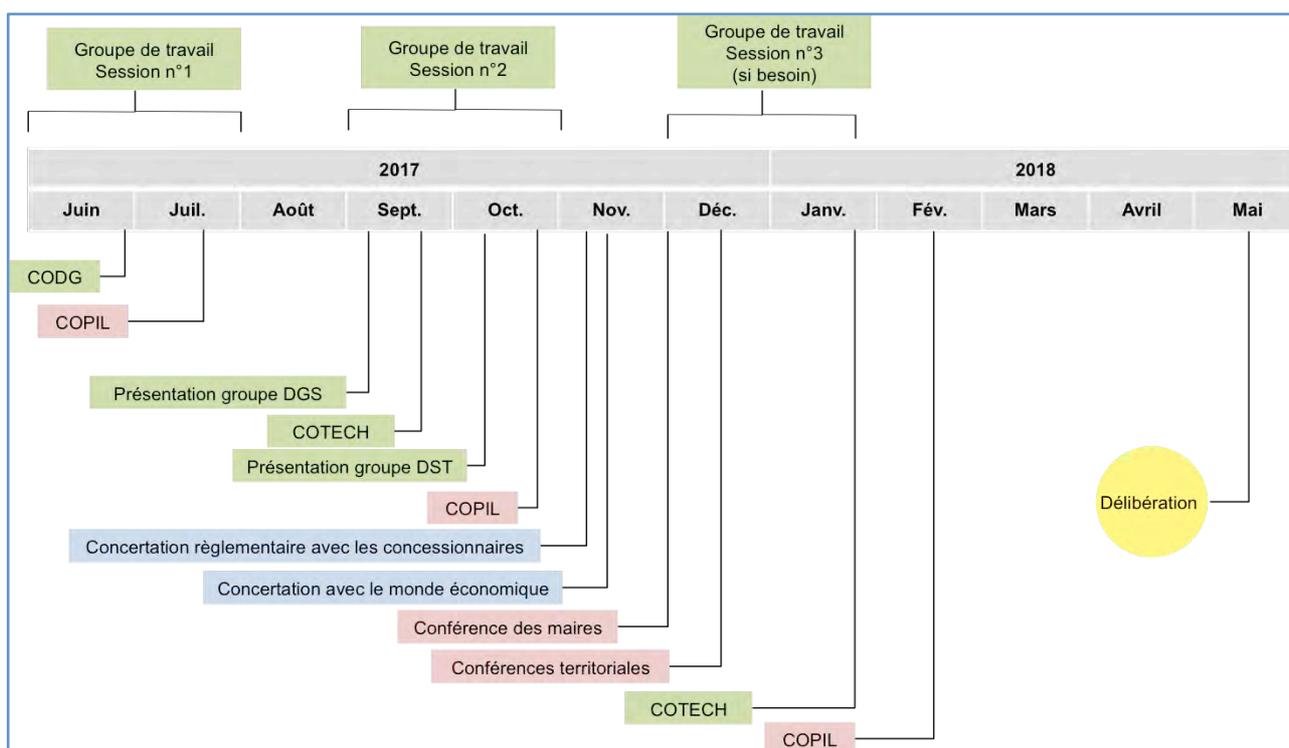


Illustration 29. Calendrier du projet de règlement métropolitain de voirie (Source : équipe projet)

Conclusion

Mon stage au service Conservation du domaine public a constitué une opportunité de questionner la construction de la nouvelle métropole grenobloise au prisme de la voirie et des espaces publics. Les entretiens menés au sein du service et avec les responsables d'autres services concernés par la compétence « voirie » ont permis d'alimenter notre sujet. Il convient de revenir sur les éléments de réponse apportés à nos questionnements initiaux.

Il est d'abord apparu intéressant d'appréhender la construction métropolitaine sous l'angle des systèmes d'acteurs. En effet, bien que de nombreuses évolutions institutionnelles récentes aient amené l'agglomération grenobloise au statut de métropole en 2015, la transformation en métropole n'a pas été évidente. Les intérêts des acteurs technopolitains ont sans doute compliqué la définition d'un projet économique métropolitain. Les craintes des acteurs politiques ont retardé la transformation institutionnelle de Grenoble-Alpes Métropole et mis en évidence le besoin de dialogue et de proximité entre la métropole et ses communes membres. Enfin, le manque d'association des citoyens et usagers métropolitains a révélé la nécessité d'une meilleure prise en compte de cette catégorie d'acteurs. Dans ce contexte, l'étude du projet de règlement de voirie métropolitain a semblé constituer une opportunité de questionner les modalités de construction métropolitaine deux ans après cette transformation pour le moins compliquée.

En effet, la voirie constitue un objet intéressant pour étudier cette construction métropolitaine en cours. Derrière le concept même de domaine public routier, c'est en réalité un ensemble de mesures de gestion et de police qui forment les missions de la métropole. Les multiples dimensions de la compétence « voirie » en font donc une compétence multidimensionnelle et concernant de nombreux acteurs. L'étude de cette compétence permet ainsi de s'inscrire dans les travaux portant sur l'importance des systèmes d'acteurs dans la construction métropolitaine.

Nous avons alors pu mettre en évidence que les différents acteurs concernés par la compétence « voirie » n'étaient pas impliqués de la même manière dans la nouvelle organisation métropolitaine. Les communes ont été étroitement associées à l'exercice de cette nouvelle compétence. Ceci indique notamment l'importance des relations politiques au sein de l'agglomération. Les usagers de la nouvelle métropole se sont révélés assez peu associés à sa construction. Leur mise à l'écart a conduit dans le cas du projet Cœur de ville, Cœur de métropole à d'importantes levées de boucliers des commerçants du centre-ville grenoblois. Enfin, les acteurs technopolitains ne sont pas apparus directement impliqués dans la mise en œuvre de cette compétence, mais leur empreinte peut être décelée dans la volonté de la métropole de réaliser des opérations exemplaires d'un point de vue des innovations urbanistiques et des objectifs du développement durable. La visibilité que la métropole cherche à acquérir avec le projet CVCM n'est pas sans rappeler la démarche des projets comme celui de l'écoquartier de Bonne ou de la Presqu'île scientifique.

Le règlement de voirie est également apparu comme un document stratégique pour la construction métropolitaine. Les acteurs ont cependant été impliqués à des degrés variables. Les services internes de la métropole sont les premiers associés à la démarche. Une des raisons de ce choix est de créer une culture interne commune autour de la voirie, les agents venant d'horizons variés (notamment des communes et du département) avec des référentiels particuliers. Les élus des communes ont également été étroitement associés à la démarche en raison du caractère stratégique de leur implication pour la métropole. En effet, un des objectifs du règlement de voirie est de favoriser les transferts futurs de pouvoirs de police de la circulation et du stationnement des communes de la métropole. La clarification des responsabilités de chacun et la communication autour du projet vise ainsi particulièrement cette catégorie d'acteurs. Les entreprises et les concessionnaires qui interviennent sur le domaine public ont également été associés de manière importante au projet pour plusieurs raisons. D'abord, car leurs interventions représentent souvent une atteinte importante au domaine public (ouvrages avec ancrages) qui ont un coût. Ensuite, car ce sont les acteurs les plus susceptibles de se retourner contre le règlement une fois qu'il sera appliqué. En revanche, les acteurs du monde économique (les commerçants) mais aussi les usagers de manière générale n'ont que très peu été associé au projet (à ce jour) alors même qu'ils seront fortement impactés par ce nouveau document (notamment en ce qui concerne les nouvelles zones de tarification des occupations commerciales).

Les différentes modalités d'association des acteurs dans l'exercice de la compétence « voirie » ou dans l'élaboration du projet de règlement de voirie métropolitain montrent que la construction métropolitaine est à géométrie variable. Certains acteurs dont le poids politique ou économique est important semblent davantage associés à cette construction que d'autres catégories d'acteurs moins organisés et moins bien dotés de ressources se faire entendre.

En réponse à la problématique initiale, il apparaît donc que la prise de compétence « voirie » est effectivement révélatrice de la capacité de l'agglomération à « faire métropole ». Cette compétence, à la croisée des relations entre les acteurs constituant la nouvelle métropole grenobloise, fait l'objet d'adaptations dans son exercice et de contestations dans sa mise en œuvre. Elle révèle l'ampleur du travail qu'il reste à réaliser pour faire de la métropole grenobloise plus qu'une simple métropole de droit commun.

Bibliographie

AdCF (2016), Le transfert de compétences aux communautés et métropoles. Cadre juridique, 36 p.

AdCF (2017), La compétence voirie à la loupe. Intercommunalités, n°216, 24 p.

AdCF/GART (2016), La compétence voirie. Un profil juridique en 40 questions-réponses, 48 p.

Ambrosino C. et Besson R. et Gwiazdzinski L. et Linossier R. et Talandier M. (2013), Les ressorts territoriaux de l'économie de la connaissance. Le cas grenoblois. Rapport remis au PUCA, 214 p.

Ambrosino, C. & Novarina, G. (2015) « L'indépassable "laboratoire grenobloise" », Métropolitiques. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-indepassable-laboratoire.html>

Besson R. (2011), « La durabilité du projet GIANT/Presqu'île à Grenoble : mythe ou réalité ? Etat des lieux et première avancées technologiques », Entrepreneuriat, Innovation et Développement Durable, Dunkerque, France, 26 p.

CEREMA (2016) Gestion du domaine public routier. Voirie et espaces publics. 90 pages.

Eneau B. (2008), « Aménager la voirie urbaine pour une ville durable. La contribution du programme une voirie pour tous ». TP Echanges – Hors série spécial Routes et Villes, 6 pages.

Foucault M. et François A. (2005) « La politique influence t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », Politiques et management public, vol. 23, n°3, pp. 79-100.

Gourdon J.L. (2001), La rue : essai sur l'économie de la forme urbaine. Paris : Editions de l'Aube, 285 p. La Métro (2016) Coeurs de ville, Coeurs de Métropole ./ Grenoble. Dossier de concertation. Grenoble-Alpes Métropole, Ville de Grenoble, SMTC. 7 pages.

La Métro (2017) Coeurs de ville, Coeurs de Métropole / Grenoble. Un nouveau centre-ville pour Grenoble et la Métropole. Grenoble-Alpes Métropole, Ville de Grenoble, SMTC. 8 pages.

Leheis S. et Ziliani L. (2010), « Refaire la route sur la route. Adapter les infrastructures routières existantes aux enjeux du développement durable : quelles pratiques et quels effets ? Les cas de Marseille et Buenos Aires ». Journée du Pôle Ville de l'Université Paris-Est. 16 pages.

Linossier R. (2006), La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires, Thèse de Doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme, Université Lumière Lyon 2.

Louargant S. et Gourges G. (2015), « Vers le Grand Grenoble ? », in Novarina G et Seigneuret N. (dir.), De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble, Editions Le Moniteur, pp. 123-152.

Louargant S. et Gourges F. et Fortoul F. (2013), Grenoble face à ses avenir métropolitains. Rapport remis au PUCA, 115 p.

Novarina G. (2010), « Ville et innovation scientifique : Le cas de l'aire métropolitaine de Grenoble », Contribution au Rapporto di Artiminio sullo sviluppo locale, 38 p.

Novarina G. et Seigneuret N. (2015), De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble, Editions Le Moniteur, 232 p.

Novarina, G. & Seigneuret, N. (2015) Fabriquer l'Ecocité. Dans G. Novarina & N. Seigneuret (dir.), De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble (p.155-202). Paris : Le Moniteur.

Picard, E. (1985) La notion de police administrative. *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 37, n°2, pp. 487-489.

Pinson G. (2009), Gouverner la ville par projets. Urbanisme et gouvernance des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po.

Pontier, J.-M. (2012), « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°141(1), pp. 139-156.

SMTC / Grenoble-Alpes Métropole (2010) Enquête ménages-déplacements, grande région grenobloise, 56 pages.

Suc, G. (2015) Les enjeux du passage en métropole : l'exemple de Grenoble-Alpes Métropole dans le cadre du transfert de la compétence « voirie, déplacements et espaces publics ». Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 129 p.

Vanier M. (2007), « Grenoble, une technopole en quête d'horizon métropolitain », Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains, Economica Anthropos, pp. 62-79.

Ville de Meylan (2015) La compétence voirie. Séminaire cadre du 27 novembre 2014. 28 pages.

Sites internet

Grenoble-Alpes Métropole : <https://www.lametro.fr>

SMTC : <http://www.smtc-grenoble.org>

ADEME : <http://www.rhone-alpes.ademe.fr>

AURG : <http://www.aurg.org>

Twitter Eric Piolle (maire de Grenoble) : <https://twitter.com/ericpiolle?lang=fr>

INSEE : <https://www.insee.fr/fr/accueil>

Délibérations et rapports institutionnels

Délibération du Conseil métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole du 16 décembre 2016.

Délibération du Conseil métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole du 30 septembre 2016.

Délibération-cadre du Conseil métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole du 3 février 2017.

La Métro (2016) Rapport de la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées, 21 pages.

Annexe I. Les étapes de la construction institutionnelle

Dates	Évènement
1966	Création du SIEPURG (Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise) par 23 communes.
1968	Création du SIRG (Syndicat Intercommunal de réalisation de la Région Grenobloise). Organe de réalisation du SIEPURG, il a pour objectif la réalisation d'équipements lourds (usine d'incinération de déchets).
1973	Fondation du SIEPARG (Syndicat Intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise) qui réunit 23 communes et 360.000 habitants. Fondation du SMTC (Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise).
1994	Naissance de la communauté de communes qui se substitue au SIEPARG.
1996	La communauté de communes prend le nom de Grenoble-Alpes Métropole.
2000	Grenoble-Alpes Métropole adopte le statut de communauté d'agglomération. Elle regroupe 23 communes.
2001	Inauguration du premier grand équipement métropolitain : la patinoire Polesud.
2004	Le Gua, Saint-Paul-de-Varces, Varcès-Allières-et-Risset et Vif rejoignent Grenoble-Alpes Métropole, portant le nombre de communes membres de l'intercommunalité à 27.
2005	Bresson quitte Grenoble-Alpes Métropole pour rejoindre la Communauté de communes du Sud grenoblois.
2008	Inauguration du Stade des Alpes, deuxième grand équipement sportif financé par l'intercommunalité grenobloise.
2010	La commune de Venon rejoint Grenoble-Alpes Métropole, qui compte désormais 27 communes membres.
2012	La commune de Miribel-Lanchâtre rejoint Grenoble-Alpes Métropole, qui compte désormais 28 communes membres.
2014	Fusion de la communauté de communes du Balcon sud de Chartreuse, de la communauté de communes du Sud Grenoblois et de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole. La nouvelle communauté d'agglomération issue de cette fusion conserve le nom de Grenoble-Alpes Métropole et comprend depuis 49 communes.
2015	Grenoble-Alpes Métropole prend le statut de métropole au 1 ^{er} janvier 2015. Elle rassemble désormais 450.000 habitants.

Source : site internet La Métro

Annexe II. Les charges brutes transférées par les communes à la métropole

	CLECT 26 novembre 2015		MAJ 2016 SUIVE VALIDATION PV*		
	en €	Charges voiries brutes CALCULEES	Charges voiries brutes CALCULEES	TOTAL calculé fonctionnement	TOTAL calculé investissement TTC
BRESSON		85 157	85 157	36 984	48 173
BRIE ET ANGNONES		129 201	129 201	51 201	78 000
CHAMP SUR DRAC		173 425	173 425	81 276	92 149
CHAMPAGNIER		65 304	56 711	21 833	34 878
CLAIX		601 988	606 169	231 262	374 907
CORENC		299 065	299 069	132 296	166 773
DOMENE		458 198	458 198	185 792	272 405
ECHIROLLES		2 006 019	1 977 370	950 476	1 026 893
EVBENS		727 394	735 930	329 120	406 810
FONTAINE		888 403	891 388	397 305	494 083
FONTANIL CORNILLON		263 079	263 079	102 578	160 501
GIERES		441 435	518 139	223 192	294 948
GRENOBLE		11 855 997	11 855 997	5 923 559	5 932 437
GUA		111 965	107 849	40 031	67 817
HERBEYS		79 921	79 921	28 285	51 635
JARRIE		262 447	246 463	102 362	144 101
MEYLAN		1 047 605	1 047 605	461 686	585 918
MIRIBEL LANCHATRE		39 419	39 419	14 738	24 681
MONT SAINT MARTIN		0	0	0	0
MONTCHABOUD		18 565	18 563	6 966	11 598
MURIANETTE		103 424	103 424	42 509	60 915
NOTRE DAME DE COMMIERS		25 186	25 186	9 781	15 406
NOTRE DAME DE MESSAGE		65 026	65 027	21 901	43 125
NOYAREY		122 060	130 398	46 514	83 884
POISAT		125 825	125 824	61 344	64 480
PONT DE CLAIX		522 929	572 431	262 141	310 290
PROVEYSIEUX		0	0	0	0
QUAIX EN CHARTREUSE		0	0	0	0
SAINT BARTHELEMY DE SECHILLENNE		48 623	48 623	18 126	30 497
SAINT EGREVE		983 472	983 472	411 302	572 169
SAINT GEORGES DE COMMIERS		124 182	125 600	48 033	77 567
SAINT MARTIN D HERES		1 710 914	1 710 914	753 419	957 495
SAINT MARTIN LE VINOUX		324 711	324 711	133 980	190 731
SAINT PAUL DE VARCES		113 862	108 520	38 904	69 616
SAINT PIERRE DE MESSAGE		51 026	51 026	19 387	31 639
SAPPEY EN CHARTREUSE		0	0	0	0
SARCENAS		0	0	0	0
SASSENAGE		712 663	706 966	304 070	402 896
SECHILLENNE		127 210	126 050	46 109	79 942
SEYSSINET PARISSET		498 897	504 425	236 891	267 534
SEYSSINS		629 654	629 654	300 243	329 411
TRONCHE		411 401	390 113	162 137	227 976
VARCES ALLIERES ETRIS		590 033	584 159	220 733	363 426
VAULNAVEYS LE BAS		99 878	97 759	31 239	66 520
VAULNAVEYS LE HAUT		191 889	188 263	74 374	113 889
VENON		56 694	56 694	20 955	35 739
VEUREY VOROIZE		116 461	116 905	43 134	73 770
VIF		653 430	653 430	272 450	380 980
VIZILLE		547 206	561 425	256 832	304 592
TOTAL		28 511 242	28 580 650	13 157 452	15 423 197
PV NON VALIDE					

Source : La Métro (2016)

Annexe III. La répartition des pouvoirs de police sur les voies publiques

	Voie communale	Voie intercommunale	Voie départementale	Voie nationale
Police générale de l'ordre public*	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i>	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i>	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i> Hors agglo. : Pdt conseil départemental pour l'élagage	Maire Préfet, <i>si mesure excède le territoire communal ou si carence du maire</i>
Police spéciale circulation*	Hors agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole, <i>si commune membre (sauf compétence préfet si classée à grande circulation)</i> En agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole, <i>si commune membre</i>	Maire Pdt EPCI à fiscalité propre, <i>si compétence transférée</i> et Pdt conseil métropole de Lyon, <i>quand commune membre, information du maire quand mis en œuvre</i> Préfet, <i>par substitution en cas de carence</i>	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole *** Préfet, <i>si section de route à grande circulation</i>	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Maire ou Pdt conseil métropole ** <i>(sauf section de route à grande circulation si transfert au préfet par décret)</i>
Police spéciale stationnement*	Maire après avis Pdt conseil métropole, <i>si commune membre</i>	Maire <i>(et si commune membre métropole de Lyon, après avis Pdt conseil métropole)</i> Pdt EPCI à fiscalité propre, <i>si compétence transférée et information du maire quand mis en œuvre</i> ou Préfet, <i>par substitution en cas de carence</i>	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Maire **, <i>mais si membre d'une métropole, après avis du Pdt conseil métropole</i>	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Maire ** <i>(sauf section de route à grande circulation si transfert au préfet par décret)</i>
Permission de voirie**	Maire Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon, <i>si transfert de gestion de la voie (après avis du Maire)</i>	Hors agglo. : Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon En agglo. : Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon <i>(après avis du Maire)</i>	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Pdt conseil départemental <i>(après avis du Maire)</i>	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Préfet <i>(après avis du Maire)</i>
Permis de stationnement**	Maire	Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon	Hors agglo. : Pdt conseil départemental En agglo. : Maire	Hors agglo. : Préfet En agglo. : Maire
Police de la conservation	Maire	Pdt EPCI / Pdt conseil métropole de Lyon	Pdt conseil départemental	Préfet
Police spéciale collecte déchets*	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon	Maire ou Pdt EPCI à fiscalité propre ou du groupement de collectivités territoriales, <i>quand transfert de compétence (et information du maire quand mis en œuvre pour EPCI)</i> ou Pdt conseil métropole de Lyon
	<p>(*) Sur les voies publiques ou voies privées ouvertes à la circulation publique. (**) Sur les voies publiques. (***) Après avis du préfet si la voie est classée à grande circulation.</p>			

Source : CEREMA (2016)

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements.....	3
Sommaire	5
Liste des illustrations	6
Introduction.....	7
Partie 1. Le passage en métropole	11
I. La métropole grenobloise aujourd’hui.....	11
A. Les étapes de la construction institutionnelle	11
B. Le poids de la ville-centre	15
1. Une situation géographique particulière	15
2. Un modèle économique technopolitain	15
3. Une tradition de participation citoyenne.....	16
4. Une métropole marquée par l’empreinte grenobloise.....	17
C. Organisation politique et participative	18
1. Les organes politiques de la métropole.....	18
a. Les instances métropolitaines	18
b. Les instances spécifiques pour les communes	19
2. Les organes de participation de la métropole	21
D. Organisation administrative	22
1. Organisation générale des services métropolitains	22
2. Organisation de la compétence « voirie ».....	22
3. Organisation du service Conservation du domaine public	23
II. Une construction intercommunale difficile.....	25
A. La prégnance des acteurs économiques et scientifiques	25
1. Le rôle des acteurs publics dans le modèle technopolitain	25
2. Le faible niveau d’intégration intercommunale en matière de développement économique	26
B. La réticence des élus municipaux	27
1. Le choix de la communauté urbaine	28
2. Le choix du pôle métropolitain	29
C. L’impératif de participation.....	30

III. Le règlement de voirie : un document fédérateur ?	32
A. Les attentes placées dans le règlement de voirie métropolitain	32
1. Un enjeu politique.....	32
a. Uniformiser les pratiques	32
b. Prendre en compte les spécificités locales.....	33
c. Fixer les règles d'intervention de chacun.....	33
2. Un enjeu économique	34
a. Accompagner les activités économiques du territoire	34
b. Faciliter les autres activités.....	34
c. Sécuriser les ressources financières de la Métropole.....	34
3. Un enjeu technique	35
a. Renforcer l'encadrement des interventions sur le domaine public	35
b. Clarifier les procédures.....	35
c. Articuler les différentes politiques métropolitaines	36
4. Enjeu managérial	36
a. Créer une culture métropolitaine autour de la voirie	36
b. Faciliter le dialogue entre les services	37
B. Le choix d'une réalisation en interne	37
Partie 2. Le transfert de la compétence « voirie ».....	39
I. Le transfert de compétences	40
A. Les nouvelles compétences issues des communes.....	40
B. Les nouvelles compétences issues du Département.....	44
C. Les compétences transférées par la Région et l'Etat.....	45
II. L'objet de la compétence « voirie »	46
A. Le domaine public routier	46
B. Le domaine public routier de la métropole grenobloise.....	47
1. Les éléments transférés en milieu urbain.....	48
2. Les éléments transférés en zone non urbanisée	49
3. Les éléments non transférés.....	49
4. La question du pouvoir de police du stationnement	50
C. Les charges transférées (fonctionnement et investissement)	50

III. Les composantes de la compétence « voirie »	52
A. Distinction préalable	52
B. Les trois volets de la compétence « voirie »	53
C. Une compétence variable selon le groupement intercommunal	53
1. Une compétence de plein droit	53
2. Une compétence optionnelle.....	54
3. Une compétence facultative.....	55
4. Une compétence transférée du département à la métropole	55
D. La définition d'un intérêt communautaire.....	55
E. La propriété du domaine public routier	56
IV. Les pouvoirs de police sur les voies publiques.....	57
A. La police générale de l'ordre public.....	57
B. La police spéciale de la circulation et du stationnement.....	58
C. La police de la conservation.....	61
D. La police spéciale de la collecte des déchets	61
Partie 3. La voirie : enjeu stratégique source de conflits	63
I. Une compétence stratégique pour la métropole	64
A. Une nouvelle conception de la voirie.....	64
1. Du modèle du tout automobile... ..	64
a. Les facteurs de développement	64
b. La remise en cause du modèle	66
2. ... au concept de voirie urbaine durable	67
B. La gestion durable de la voirie par La Métro	69
1. Les principes d'aménagement retenus	69
2. Les aménagements et réaménagement futurs	70
a. Le guide métropolitain des espaces publics	70
b. Le programme « métropole apaisée »	71
c. Le programme opérationnel de réaménagement des espaces publics (dont CVCM)	71
3. Les aménagements existants.....	72
a. Le développement d'outils internes de surveillance et contrôle	73
b. Le règlement métropolitain de voirie.....	73
c. La gestion des accessoires.....	73
d. La gestion du patrimoine naturel	73

II. Une compétence stratégique pour les communes et les usagers	74
A. Un enjeu de proximité et de réactivité pour les communes	74
1. La voirie, un enjeu pour les communes	74
a. Des gains incontestables	74
b. Mais un besoin de proximité et de réactivité	75
2. Les adaptations prévues en matière d'investissement et de fonctionnement.....	76
a. Programme opérationnel de Gros Entretien Réparations.....	76
b. Programme opérationnel de proximité	76
c. Des adaptations similaires dans les autres métropoles.....	77
3. Les adaptations prévues en matière de dialogue.....	77
B. Un enjeu économique pour les usagers et les commerçants	77
1. Les intentions métropolitaines en matière de participation	78
2. Le cas du projet CVCM à Grenoble	78
3. Une contestation importante révélatrice d'adaptations insuffisantes ?.....	80
4. Une influence des acteurs technopolitains et de la gouvernance « en mode projet » ?	81
III. Le cas du règlement métropolitain de voirie	83
A. L'élaboration « classique » d'un règlement de voirie communautaire	83
1. Qu'est-ce qu'un règlement de voirie ?	83
a. Définition du règlement de voirie	83
b. Les autorisations de voirie	84
c. L'articulation des pouvoirs de police et du règlement de voirie.....	86
2. Un contenu relativement consensuel	87
B. L'originalité du contenu du règlement	87
1. La structure générale du document	88
2. Le cahier relatif à la conservation du domaine public	89
a. Les dispositions relatives aux réseaux et ouvrages souterrains	89
b. Les dispositions relatives à l'exécution des tranchées.....	90
c. Les dispositions concernant les ouvrages en bordure du domaine public	91
d. Les dispositions relatives aux ouvrages ancrés au sol	92
e. Les dispositions relatives aux surplombs.....	92
3. Le cahier relatif à la circulation et au stationnement sur le domaine public	94
a. Les dispositions communes	94
b. Les dispositions relatives à la conduite des travaux	95
c. Les dispositions relatives aux occupations commerciales	95
d. Les dispositions relatives aux déménagements	96
e. Les dispositions relatives aux animations et manifestations.....	96

4. Les cahiers relatifs à la tarification	97
a. Les principes tarifaires de l'occupation du domaine public.....	97
b. Les redevances « plafonds »	97
c. La fixation des autres redevances	98
d. La fixation des droits fixes.....	99
C. Le processus d'élaboration du règlement.....	100
1. Le processus d'élaboration standard	101
a. La commission consultative réglementaire.....	101
b. Le schéma type de concertations préalables	101
2. L'originalité du processus d'élaboration du règlement de La Métro	102
a. Les cycles de concertation envisagés.....	102
b. Les points de débats attendus.....	105
c. La communication autour du projet.....	105
d. Le calendrier du projet.....	106
Conclusion	109
Bibliographie	111
Annexe I. Les étapes de la construction institutionnelle	115
Annexe II. Les charges brutes transférées par les communes à la métropole	116
Annexe III. La répartition des pouvoirs de police sur les voies publiques	117
Table des matières	119
Résumé.....	124
Mots-clés.....	124

Résumé

Grenoble-Alpes Métropole a obtenu le statut juridique de métropole au 1^{er} janvier 2015. Cette transformation s'est accompagnée d'un transfert important de compétences de ses communes membres, dont la compétence « voirie et espaces publics ». Elle s'est également traduite par le transfert des pouvoirs de police liés à la voirie (pouvoir de la conservation et pouvoir de la circulation et du stationnement). Depuis le 1^{er} janvier 2017, le patrimoine routier de la métropole s'est élargi à l'ensemble des routes départementales présentes sur le territoire métropolitain.

L'exercice des nouvelles responsabilités de la métropole dans ces domaines apparaît comme une opportunité de questionner la construction métropolitaine à l'œuvre. Les adaptations dans l'exercice de cette nouvelle compétence et des pouvoirs de police concernant la voirie peuvent être analysés comme des révélateurs de la capacité de l'agglomération grenobloise à « faire métropole ».

Dans le cadre de mon stage, j'ai pu m'intéresser en particulier au processus d'élaboration du règlement de voirie de Grenoble-Alpes Métropole. Ce temps fort de la mise en place des nouvelles responsabilités de la métropole a permis de mettre en évidence le poids et le rôle des différents acteurs dans la construction métropolitaine.

Mots-clés

Grenoble-Alpes Métropole
Règlement de voirie
Compétence « voirie et espaces publics »
Système d'acteurs
Construction métropolitaine