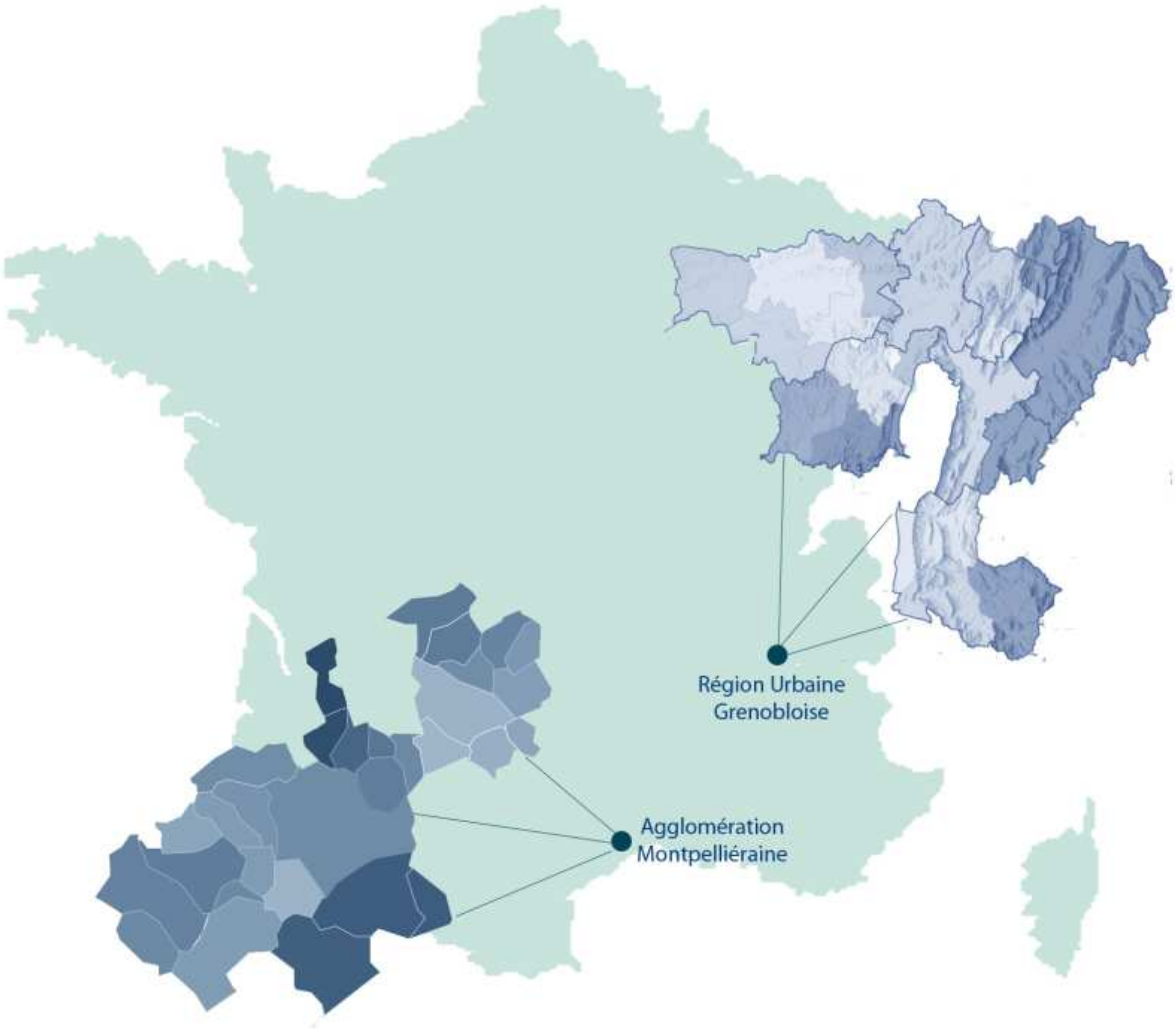
SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) ET DEVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE

ENSEIGNEMENTS A PARTIR DES CAS GRENOBLOIS ET MONTPELLIERAIN

Fernanda MOSCARELLI



Dirigé par Jean-Marie Miossec, UMR GRED

Le 1° juillet 2013, à Université Paul Valery – Montpellier 3

UNIVERSITÉ PAUL-VALÉRY - MONTPELLIER III
Arts et Lettres, Langues et Sciences Humaines et sociales

ÉCOLE DOCTORALE
Territoires, Temps, Sociétés et développement

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ PAUL-VALÉRY - MONTPELLIER III
Discipline : Géographie et Aménagement de l'Espace

MOSCARELLI, Fernanda

SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) ET DEVELOPPEMENT DURABLE EN FRANCE :

Enseignements à partir des cas de Grenoblois et Montpelliérain

Thèse dirigée par Jean-Marie MIOSSEC
Soutenue le 1° juillet 2013

Jury :

BERGER, Patrick, Patrick Berger, Directeur Paysage et Biodiversité, ville de Montpellier, examinateur

CHAPELON, Laurent, Professeur, Université Paul-Valéry, Montpellier III, examinateur

EVIN, Jean-Michel, Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, Grenoble, examinateur

GARCIA, Fabrice, Directeur technique, ville de Marseillan, examinateur

MIOSSEC, Jean-Marie, Professeur, Université Paul-Valéry, Montpellier III, directeur de thèse

TAULELLE, François, Professeur, Centre universitaire Jean-François Champollion, Albi, rapporteur

VANIER, Martin, Professeur, Université Joseph Fourier, Grenoble, rapporteur

· Remerciements

Tout d'abord, je souhaite remercier mon directeur de thèse, Jean-Marie Miossec, pour son engagement sur le sujet de recherche que je lui proposais, pour la confiance qu'il a témoigné pour mon travail et pour les nombreuses discussions et relectures du contenu sur le fond, ainsi bien que les corrections du « français », qui lui ont sûrement pris beaucoup de temps.

Je remercie également les membres du jury qui ont accepté d'évaluer mon travail et se sont rendus disponibles pour ma soutenance : Monsieur Patrick Berger, Directeur de Paysage et Biodiversité de la ville de Montpellier ; Monsieur Laurent Chapelon, professeur à l'Université Paul Valéry, Monsieur Fabrice Garcia, Directeur technique de la ville de Marseillan ; Monsieur François Taulelle, professeur au Centre universitaire Jean-François Champollion et Monsieur Martin Vanier, professeur à l'Université Joseph Fourier. Je tiens à remercier tout spécialement Monsieur Jean-Michel Evin, Directeur de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise et membre du jury, qui a beaucoup contribué à mon insertion sur le terrain grenoblois et aux réflexions menées au sein de ce travail.

Tout au long de cette recherche, plusieurs personnes ont contribué à son bon déroulement et à sa conclusion. Certaines ont contribué à un enrichissement intellectuel, d'autres ont tenu une place importante, en agissant en amis par l'écoute et le conseil. Les uns et les autres ont été importants pour que j'arrive à l'aboutissement de cet objectif intellectuel et professionnel qui constitue la thèse et je tiens à les remercier.

Aussi, j'aimerais remercier l'équipe du laboratoire GESTER, puis UMR GRED, pour son aide précieuse, son soutien et son accueil, dont : Nancy de Richemond, Rafaelle Cattedra, Eric Mollard, Stéphanie Carrière et le doctorant et directeur des transports et de la Mobilité au Conseil Général Stéphane Loubié. Je tiens pareillement à remercier l'ingénieur d'études Jean-Charles Denain et l'ingénieur de recherches Jean-Michel Cherèl pour leur disponibilité et conseils en cartographie.

A l'intérieur de l'équipe GRED, je remercie notamment l'ingénieur d'études Monique Gherardi par son support technique et administratif, les relectures qu'elle a faites ainsi que par son humanisme et son amitié. Un grand merci à elle !

J'aimerais également remercier mes chers collègues doctorants de l'UMR GRED qui ont, tout au long de cette démarche, échangé, discuté ou m'ont simplement accompagnée dans les bons moments de détente et de convivialité, notamment Pauline Cotelle pour nos échanges « Kinésithésiques » quand la fatigue tentait de nous décourager.

Finalement, mais non moins important, je remercie aussi mes très chères amies francophones et leur disponibilités pour les relectures de mes chapitres, pour leur participation à ma vie sociale montpelliéraine intensément vécue au long de ces 4 dernières années. Un grand merci également à Carol Dawson, Olivia Bréhérét, Jessica Gentric, Louise Lhoutellier, Stephanie Defossez et Fadila Kettaf pour leurs encouragements leur aide et leur joie de vivre.

Un grand merci à Yann, mon compagnon pour son affection, sa patience et son aide dans ces stressants derniers moments de rédaction.

Je remercie enfin Maryvonne Vincent pour la relecture finale et les dernières corrections.

· Avant Propos

Le travail présenté ici est le fruit d'un développement personnel dû à ma formation universitaire, celle-ci étant orientée au départ, sur l'étude des formes urbaines, des volumétries et des espaces publics, contenus classiques des écoles d'Architecture et Urbanisme au Brésil. Cette formation s'est poursuivie, dans un premier temps, toujours dans mon pays d'origine, vers le génie civil appliqué à l'urbanisme et aux impacts environnementaux et s'est complétée, ultérieurement en France, par un volet en géographie et aménagement du territoire alors fortement relié aux disciplines des sciences humaines et sociales.

L'apport professionnel n'est pas négligeable à la maturité des objectifs de la thèse et aux approches méthodologiques choisies puisque comme architecte-urbaniste de formation, ex-praticienne, je reconnais dans l'ensemble des pratiques soulignées ci-dessus les enjeux présents dans la prise de décision.

La formation d'un urbaniste exige à la fois un regard sur la forme urbaine et une compréhension des approches méthodologiques qui permettent de les concevoir. Est aussi exigé d'un urbaniste, une capacité de communication qui lui permette de présenter une proposition auprès des acteurs qui ne sont pas professionnels du secteur et qui ne connaissent pas le vocabulaire technique ainsi que la capacité d'écoute pour comprendre leur expertise d'usage. Finalement, il lui est également demandé une capacité « transfrontalière » entre plusieurs disciplines dites urbaines en même temps qu'il doit être capable de développer un regard critique et contributif, présenté sur la forme d'une synthèse. Ces capacités ne sont pas toujours faciles à développer car elles intégrent les nombreux enjeux auxquels les professionnels de l'aménagement sont confrontés dans leur quotidien.

Ces enjeux sont dus soit aux multiples connaissances techniques et à la difficulté de les hiérarchiser, soit au jeu d'acteurs présents dans la pratique urbaine et l'aménagement du territoire et, encore, en conséquence de la rigidité imposée par la hiérarchie entre les structures administratives.

Le croisement de ces enjeux et le constat d'une insuffisance des études orientées à l'analyse de la prise de décision des acteurs concernés dans les processus de planification urbaine, a été le combustible nécessaire à la décision de préparer une thèse en géographie et aménagement, qui a alimentée le travail de recherche présenté aujourd'hui dans ce volume. Mon parcours et mes intérêts, qui ne sont pas toujours communs à une architecte-urbaniste, ont évidemment influencé la manière dont j'ai appréhendé ce sujet.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE 11
Structure du travail 19
Etudes de cas : contexte et justificatif des choix 21
Approche Méthodologique 63

PREMIERE PARTIE : VILLE ET AGGLOMERATION ENTRE THEORIE ET NOUVEAUX PARADIGMES ... 69
CHAPITRE 1 : La gouvernance comme paradigme actuel de l'action publique territorialisé 79
1.1 La gouvernabilité comme l'exercice du pouvoir 81
1.2 Gouvernance, à la recherche de nouvelles techniques de gouvernement ? 82
1.3 La complexité inhérente à la planification « gouvernée » 87
1.4 La gouvernance est-elle démocratique? 98
1.5 L'action publique au prisme du paradigme de la gouvernance… 103
CHAPITRE 2 : L'insertion du developpement durable dans la problematique urbaine 105
2.1 Le Développement Durable comme pensée dominante 107
2.2 Un regard analytique 108
2.3 Les influences de la pensée dominante dans les décisions d'aménagement : de l'utopie à la réalité 116
2.4 Utopies et théories urbaines: évolution ou discours renouvelé ? 128
CHAPITRE 3 : Les procedures d'amenagement et leur renouvellement : du territoire aux territoires 131
3.1 Les différentes nomenclatures 133
3.2 Des communes aux intercommunalités : la recherche des nouveaux territoires ? 134
3.3 Les outils de Planification d'échelle intercommunale 150
3.4 La démarche interSCoT dans nos territoires d'étude 152
3.4 La réussite ou l'échec de la politique intercommunale 155

DEUXIEME PARTIE : SCOT : UN OUTIL POUR UN URBANISME DURABLE ? 165
CHAPITRE 4 : Elaboration d'une coherence territoriale partagee : un vrai projet territorial ? 175
4.1 Des méthodes qui privilégient les secteurs 177
4.2 Les réponses des territoires 183
4.3 En guises de conclusion : des Projets Territoriaux ? 206

CHAPITRE 5 : La prise en compte du developpement durable par les scots 209
5.1 Forme urbaine et biodiversité : résultats des modèles ou de contextes ? 210
5.2 Les impacts des SCoTs sur la forme et sur la préservation de la biodiversité 215
5.3 Les limites des SCoTs dans la construction de la ville durable 235
5.4 Les décalages entre les orientations et leur application 243

TROISIEME PARTIE : L'ARENE SCOT : UNE GOUVERNANCE DURABLE ? 251
CHAPITRE 6 : La place des acteurs et leurs institutions dans la prise de decision 259
6.1 La structuration de la gouvernance dans le SCoT montpelliérain 261
6.2 La structuration de la gouvernance dans le SCoT grenoblois 264
6.3 Quel pouvoir pour les acteurs de l'arène SCoT ? 269
6.4 Acteurs hors arènes… quelle influence sur les décideurs ? 283
6.5 Quelle marge d'action pour les acteurs ? 294
CHAPITRE 7 : L'efficacite du reseau de gouvernance pour la construction de la ville durable 297
7.1 SCoT : une démarche de gouvernance active ? 299
7.2 Des méthodes différentes pour territoires et des moyens différents 306
7.3 Un périmètre territorialement cohérent ? 316
7.4 Entre coopération et conflits : les difficultés inhérentes à la prise de décision 332
7.5 Légitimité et confiance dans l'arène SCoT : source d'efficacité ou générateur de conflits? 338
7.6 Quelle capacité d'action collective pour les réseaux de gouvernance SCoT? 343
CHAPITRE 8 : Processus decisionnels dans le scot : la construction d'une vision territoriale 345
8.1 Il existe une hiérarchie pour la prise de décision ? 347
8.2 Quel nature pour les choix ? 353
8.3 Quels sont les acteurs qui portent les décisions ? 367
8.4 Quelle hiérarchie pour la décision ? 374

CONCLUSION GENERALE 391

Bibliographie 401

Liste de Sigles 425

Table de Figures 431

Table des Tableaux 435

Annexes 437

INTRODUCTION GENERALE

« La ville est la plus complète et la plus réussie des entreprises de l'Homme de refaire le monde à l'image de ses désirs. Mais, si la ville est le monde que l'Homme créé, elle est aussi le monde dans lequel il est condamné de vivre. Ainsi, indirectement, et sans pleinement connaître le sens de son action, en faisant la ville, l'Homme se change lui-même »

R. E. Park, *On Social Control and Collective Behavior*, 1967.

Le travail de recherche s'inscrit dans deux contextes. Le premier est le contexte socio-historique où le phénomène, mais aussi l'auteur qui développe l'étude, sont insérés. Le second est le contexte scientifique et réflexif dans lequel le travail et l'auteur s'insèrent : la compréhension de l'organisation de l'espace et des lois qui instituent leur formes, leurs usages et leurs modes de gestion, l'échelle où le territoire d'étude est inséré et son rapport avec des autres échelles sont au cœur de la discipline géographique (Gumuchian et Marois, 2000). Mais elles sont en corrélation directe avec le contexte socio-historique qui les produit.

Aussi, la compréhension des bases théoriques et scientifiques sur lesquelles part l'auteur est également importante puisqu'elle permet de situer le travail en aval de contributions scientifiques déjà existantes et de les articuler avec les compréhensions établies à partir du « terrain ». Cela résulte autant en questionnements non répondus, qu'à des ouvertures à autres travaux. Une recherche qui ne part pas de ces bases établies risque d'apporter des réponses très ponctuelles et pourtant indissociées de l'ensemble des connaissances du corpus théorique déjà avéré.

Un contexte mouvant

En terme de contexte socio-historique, notre travail part du constat que les villes et les sociétés ont été confrontées à de grands et rapides changements. Depuis la révolution industrielle, les villes et les modes de vie ont connu des évolutions constantes. Des villes originairement denses et limitées par les remparts, se sont étalées grâce au développement des moyens de transport et de systèmes de réseaux (d'assainissement, d'énergie, autres..) installant un phénomène connu sous le nom d' « urbanisation »[1]. Entre la fin du XIXeme et le début du XXeme siècles, cette industrialisation accélérée s'est accompagnée de l'évolution des technologies industrielles et du mode de vie urbain. Le téléphone, la voiture, les technologies de constructions nouvelles (l'acier et puis le béton armé), la structure des classes que nous connaissons aujourd'hui, les premières expositions universelles et le début de l'internationalisation et de la standardisation … toutes ces innovations ont été accompagnées de modèles urbains et idéologiques qui concevaient une ville adaptée à ces changements et orientée vers le futur. Ainsi, du modèle de ville industrielle au modèle de ville moderne, la classe intellectuelle dominante a justifié ces propositions par la nécessité de répondre aux problèmes auxquels la ville a été confrontée à ce moment là et grâce aux opportunités fournies par les « nouvelles » technologies.

Aujourd'hui, au début du XXIeme siècle, d'autres nouvelles évolutions technologiques – les technologies d'information et communication, les trains à grand vitesse, le développement extraordinaire du transport aérien, par exemple – ne cessent de faire changer les villes et les rapports humains. Cela a par conséquence une dissociation entre le lieu de résidence et le lieu de travail, dans une extraordinaire capacité de mobilité individuelle. Mais cela engendre également un constat de « l'étouffement » de ce mode de vie, puisque l'évolution de ces réseaux est aussi accompagnée d'une popularisation de leur utilisation et en conséquence, une augmentation des usages. Ce constat révèle un cycle dangereux – qui lie l'offre, à la réduction des coûts et finalement à l'augmentation de l'utilisation – résultant dans l'épuisement des ressources et la dégradation des conditions de vie. Il établie la notion de société de consommation, qui désigne très bien notre société actuelle.

De fait, ce mode de société et la structure urbaine développée au long du XXeme siècles, vont induire une accélération de la fragmentation de l'espace urbain, connue sous le terme de « périurbanisation », et donc vue comme responsable de l'augmentation des distances et de la consommation de l'espace naturel et des ressources. L'action d'occupation de l'espace périurbain par les populations, antérieurement citadines, sera vue comme la grande responsable de la pollution des grands centres urbains, de l'augmentation des effets de serre

[1] Cérdà (1867). Théorie Générale de l'Urbanisation.

et de la fragmentation, sans précédent, des paysages et milieux naturels, via des coupures par les routes et par l'urbanisation. Des constats alarmants vont être établis dans les années 70-80[2] : la faiblesse de la biodiversité planétaire avec la disparition d'espèces, la perte de fonctionnement des systèmes, la dégradation des sols, l'imperméabilisation des zones de captage d'eau, la pollution des ressources en eau, et plusieurs autres constats qui mettent en échec la pérennité et la dite « soutenabilité » de toute la planète.

Les modèles urbains précédents ont été jugés comme les principaux responsables de cette situation paradoxale. Une fois de plus, la classe intellectuelle a proposé des nouvelles visions du monde et des orientations ont donc été élaborées pour « corriger » ces dysfonctionnements, s'appuyant bien sûr, sur les capacités technologiques disponibles. Le nouveau modèle est cette fois inséré dans la société « globalisée » et établi comme « participatif ». En conséquence, il est élaboré par un groupe largement distribué dans les 5 continents et aussi bien plus hétérogène quant à ces « expertises » que dans les modèles précédents. Experts, politiciens, groupes associatifs représentant la société civile, organisations non gouvernementales, entre autres, sont réunis pour fonder l'idéologie et les orientations de développement, cette fois mondiales, nécessaires à renverser la situation de risque à la pérennisation humaine et fonder les bases « d'une nouvelle société ».

Très ambitieux dans ses objectifs, ce groupe établit une charte qui pose les fondements d'un nouveau modèle de société et arrive à avoir l'adhésion des principaux gestionnaires internationaux, qui s'engagent en décliner cette « charte » en lois et les appliquer à ces territoires respectifs. Ce modèle, connu sous le nom de *sustainaible dévelopment,* sera traduit en France comme « Développement Durable » et constitue le paradigme de l'action publique depuis la décennie 90.

L'ampleur de la démarche et de ses participants répond aussi au contexte dans lequel cette action publique s'est insérée. Depuis les décennies 60, mais surtout dans les années 80-90, le partage du pouvoir décisionnel entre différents niveaux de « représentants » de la société civile et même l'insertion de la société, elle-même, dans les discussions est devenu le paradigme de l'action publique qui sera expérimenté en diverses régions du monde sous les plus diverses formes possibles. Il est le résultat des demandes populaires et de la faiblesse de la confiance des citoyens dans la démocratie représentative. Constitué de plusieurs niveaux d'engagement – information, consultation publique, concertation et participation – ce paradigme de l'action publique sera traduit en France par le terme de « gouvernance » et il sera intégré dans le champ politique par un encadrement normatif qui le conforte.

Subséquemment, les politiques publiques en termes d'aménagement territorial et d'urbanisme vont être élaborées de façon à répondre aux problèmes de la société actuelle et

[2] Notamment par le Club de Rome.

aux objectifs définies par les deux paradigmes d'action exposés. Ils constituent l'encadrement scientifique de ce travail.

Un encadrement scientifique élargi

Le premier élément de cadrage sur lequel nous nous penchons est le paradigme d'action politique connu sous le nom de **gouvernance** qui : (a) suppose l'établissement des partenariats et d'un consensus entre les acteurs, (b) renvoie à l'idée de coordination pour améliorer l'efficacité de l'action, (c) rend compte de l'articulation des régulations dans le temps, afin de retracer les processus politiques et sociaux d'intégration et d'élaboration des projets collectifs. La gouvernance va de pair avec la politisation de la planification territoriale à l'échelle locale qui met les techniciens-aménageurs en confrontation avec un nouveau contexte, moins « technocratique » et où leur parole n'est plus la force de Loi. Par ailleurs, dans le moment où nous engageons l'association entre multiples acteurs et institutions, la gouvernance installe aussi la contractualisation de Partenariats, souvent Publics-Privés (PPP), dans un contexte où les communes, intercommunalités, départements et régions, placés dans le même niveau décisionnel sont mis en situation de relation directe et de négociation obligée (Marcou et al, 1997 ; Müller et Surel, 1998).

En conséquence, leurs structures de gestion et animation de politiques urbaines se sont aussi grandement multipliées (Offner, 1996) ainsi que leurs acteurs - impliqués dans les définitions et la conduite des politiques urbaines (Müller et Surel, 1998). Cela rend évident la nécessité d'une approche multi-scalaire pour la recherche, concernant la multiplication des échelles d'influence et de décision.

Ainsi, l'incitation à **intercommunalité** répond aux dysfonctionnements issus du contexte territorial-administratif français, en même temps qu'elle répond aux objectifs du paradigme durable, puisque l'élargissement de l'échelle d'action publique est vu comme une stratégie pour mieux gérer les enjeux environnementaux et limiter les impacts sur l'environnement (transports, localisation des logements, autres..). En outre, les acteurs ayant les compétences en termes d'urbanisme et d'aménagement doivent s'articuler et négocier en réseaux de gouvernance pour générer des économies d'échelle et appliquer ces politiques territoriales plus efficacement.

Pour inciter ces nouvelles structures territoriales, la planification est dotée d'un outil d'aménagement qui prend en compte les objectifs de l'actuel paradigme de développement durable et les nouveaux territoires d'action. Cet outil, connu sous le nom de **Schéma de Cohérence Territoriale** (SCoT), a comme spécificités : (a) son contenu, constituant un projet territorial et non seulement une destination d'usage des sols, (b) son échelle d'action, celles des dynamiques urbaines cherchant à inciter les communes aux associations

intercommunales de projet, (c) et son paradigme d'action publique : « la gouvernance », avec la nécessité d'insérer dans les discussions l'ensemble des acteurs territoriaux[3].

En termes normatifs, ces éléments de cadrage sont associés à un vaste corpus législatif qui se développe énormément jusqu'à ce jour, démontrant la situation de constante évolution où l'auteur et le travail s'insèrent. Cela il n'a rien d'étonnant et résulte du rapprochement de notre recherche avec son terrain d'étude : les pratiques et actions publiques en matière d'aménagement territorial. Ainsi, par son caractère partagé entre la **recherche empirique** et la **recherche-action**, la préparation de cette thèse est, elle aussi, en constante évolution pour rendre compte de l'évolution de l'objet d'étude et de ces cadres. Cela met également en évidence, comme n'importe quel travail de géographie, que la notion temporelle ne doit pas être négligée puisque il existe une amplitude temporelle entre les prospectives territoriales, à long terme, et leur cadre d'action, aux courts et moyens termes. Cela renforce la nécessité d'une approche temporelle dans les analyses et appréciations.

Donc, sans qu'elle puisse contrôler ses variables (évolutives et issues d'une observation), la méthode employée ici permet d'établir une représentation de la réalité à partir des données[4], elles-mêmes filtrés par la perception qu'en ont les acteurs. Ce sont ces données qui vont alimenter des analyses et des conclusions. Alors définir nos objectifs, hypothèses et poser les bases de l'encadrement de ce travail, constituent, tous les trois, le point de départ du chercheur.

Objectifs du travail

A partir des constats présentés, nous identifions la contribution de notre travail de recherche comme **l'analyse de la prise en compte du développement durable lors de la planification urbaine fondée sur l'outil SCoT**.

Ce travail cherche, *in fine* : (1) à analyser les modalités de fabrication de la décision par les acteurs lors de l'élaboration des SCoTs à travers l'étude des rapports établis entre les acteurs, leur influence décisionnelle et leur structure de décision ; et (2) à analyser le degré d'intégration du paradigmatique « ville durable » lors de l'élaboration du SCoT et son insertion dans la pratique des acteurs (voir figure 1).

Quant à l'analyse des acteurs et leur insertion dans un réseau de gouvernance, ce travail se situe spécialement dans les rapports (1) entre acteurs élus et acteurs dits techniques

[3] Ces participations sont très variables et comprennent, selon les acteurs et institutions, des niveaux différents d'engagement participatif.

[4] Dans ce cadre la méthode mobilise: (a) l'analyse des orientations et cartographie des SCoTs, (b) les entretiens avec plusieurs acteurs, (c) les observations et analyses des réunions de travail et celles dans lesquelles sont prises les décisions, (d) la visite des projets réalisés ou en cours.

(architectes, urbanistes, planificateurs en général)[5] ; (2) entre acteurs/institutions appartenant aux échelles locales et nationales, où sont élaborés les cadres normatifs[6]. L'analyse de la logique du Développement Durable dans les deux cas étudiés, se concentre sur la prise en compte de la biodiversité lors de l'élaboration et mise en œuvre des SCoTs et l'impact de ses prescriptions sur la forme urbaine[7].

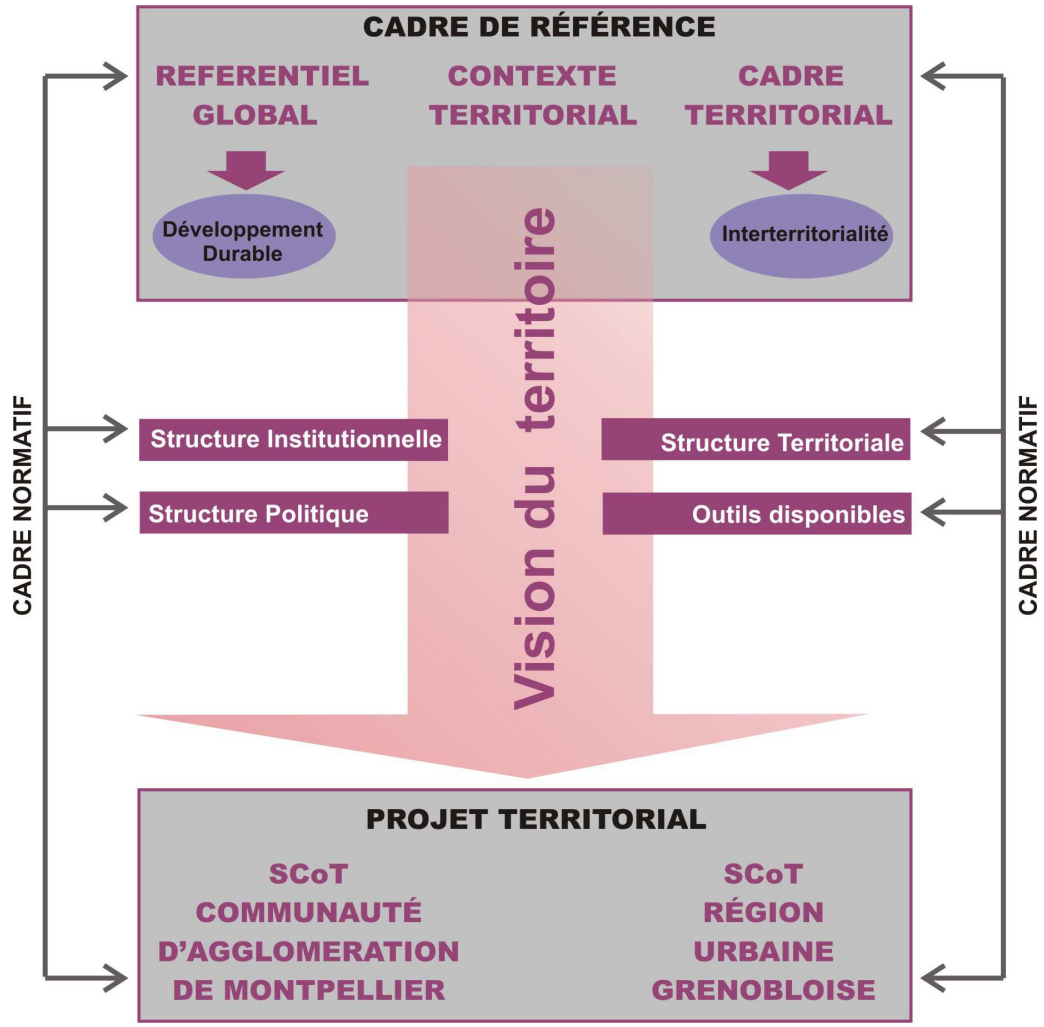


Figure 1: Processus de construction d'une vision du territoire par les acteurs. Conception et réalisation : F. Moscarelli

[5] Cette relation entre élus et techniciens-aménageurs, caractéristique de la démocratie représentative et du processus de décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, met en tension les rôles et le pouvoir décisionnel de ces acteurs et constitue, pour certains auteurs, un des aspects les plus troublants et inconnus de l'action planificatrice (Campbell, 2002 ; Johnson, 2001).

[6] Ils concernent : (a) le cadre d'action publique comme l'objectif de faire la ville plus durable, (b) le cadre territorial intercommunal, (c) le cadre d'action politique gouvernance, et par les Lois et leurs encadrements législatifs respectifs.

[7] Puisque ce sont les plus grandes évolutions préconisées par les lois SRU et Grenelles, pas encore prises en compte à l'époque de l'élaboration des Schémas Directeurs.

Pour répondre à ces défis, notre étude prendra appui sur une structure que lie des questionnements aux hypothèses et, ensuite, à une structure d'analyse. Ces éléments sont présentés dans la grille ci-dessous : tableau 1. Par cette structure, nous nous attendons à vérifier si le SCoT est capable d'influer dans l'amélioration des procédures de planification par :

1. L'institution d'un territoire mieux adapté aux enjeux contemporains,
2. L'élargissement de la participation de la société civile à son élaboration,
3. L'établissement d'un franc dialogue entre acteurs,
4. Sa capacité à faire les villes plus durables.

Finalement, cet ensemble de questions doit aider à vérifier si la gouvernance favorise vraiment la durabilité des actions territorialisées.

Comme l'étude concerne d'une part une recherche action, et d'autre part une recherche empirique, les hypothèses découlent autant de l'étude exploratoire que de la lecture bibliographique.

Aucune hypothèse a été établie concernenant directement les deux cas concrets : celui du SCoT de la Communauté d'agglomération de Montpellier (31 communes, environ 400 000 habitants) et celui du SCoT de la Région Urbaine de Grenoble (273 communes, 738 700 habitants). (cf. annexe 1 pour visualiser les deux zones d'étude en détail). Ainsi, l'échelle de travail utilisée pour notre étude est celle de l'EPCI, pour le cas montpelliérain, et celle de l'EP SCoT, pour le cas grenoblois, même si notre travail est mené de l'échelle communale jusqu'à l'échelle étatique pour établir ses analyses.

Tableau 1 : Grille d'analyse du travail de thèse

GRILLE D'ANALYSE		
Questionements	**Hypothèses**	**Analyses Effectués**
Quels sont les apports nouveaux des SCoT face aux documents d'urbanisme anciens concernant les villes plus durable ?	1. Il y a une préexistence des éléments du paradigme ville durable dans les modèles/utopies urbaines antérieuses ;	Analyse de l'évolution historique des modèles et utopies urbaines, cherchant à identifier les orientations qui se répendent et/ou se recyclent dans l'actuel paradigme ville durable ;
		Analyse comparative de l'évolution historique de la structure urbaine et territoriale des deux cas d'étude ;
	2. Ce paradigme est interprété et appliqué différemment en chaque cas, grâce à la variabilité des « représentations » de la ville durable chez les acteurs ;	Analyse de la construction disciplinaire « urbanisme durable », cherchant à identifier les similitudes et/ou les différences du discours sur la durabilité dans les disciplines intégrants de la pratique urbaine ;
		Analyse du cadre de référence « ville durable » chez les acteurs associés à l'élaboration des SCoT ainsi qu'une comparaison entre ce modèle et les modèles antérieurs ;
Quels sont les apports nouveaux des SCoT face aux documents d'urbanisme anciens concernant l'efficacité de l'action publique ?	1. L'exigence d'un périmètre élargi participe à l'amélioration de la coopération intercommunale ;	Analyse évolutive du cadre territorial « intercommunal » à chaque d'étude Analyse comparative du cadre territorial « intercommunal » ainsi que des outils de planification appliqués aux deux cas d'étude ;
	2. L'exigence d'une élaboration concertée participe à l'équilibre de pouvoir entre élus et techniciens ; 3. L'existance d'un *leadership* local sera un facteur de déséquilibre de pouvoir ;	L'analyse des méthodes de travail employées pour l'élaboration des SCoTs ainsi que l'analyse des rapports de gouvernance entre acteurs des SCoTs ;
		L'analyse des acteurs et institutions appartenant aux réseaux d'élaboration des SCoTs et leurs relations de hiérarchie (si présente),
		L'analyse de la hiérarchie décisionnelle des SCoTs, concernant les différents objectifs et les différentes échelles dont appartiennent les acteurs et institutions ;
Est-ce que le passage de la théorie aux projets issus du SCoT respecte les logiques propres du *sustainable development* (adaptation au milieu, etc..)	1. Il existe une massification des projets en conséquence de la déclinaison verticale des normalisations	Analyse du passage du cadre normatif aux orientations des SCoTs étudiées : aux deux cas d'étude Analyse du passage des orientations aux projets (PADD) : aux deux cas d'étude Analyse du passage des projets à leur application au terrain : juste pour le cas montpelliérain
	2. Il existe une massification des projets en conséquence du processus de marketing urbain (standardisation)	

· Structure du travail

Notre travail part d'une contextualisation qui justifie les choix des cas d'étude. Cette contextualisation est entendue comme une base de compréhension de la méthode et pour cela elle est présentée dans l'introduction générale et avant le sous-chapitre méthodologique.

Ensuite, la thèse débute avec un corpus organisé en 3 parties, elles-mêmes composées de 8 chapitres.

La PREMIERE PARTIE concerne les bases de référence théoriques qui soutiennent l'étude mais aussi la compréhension des encadrements théoriques sur lesquelles les deux études de cas se sont fondées.

Ainsi, le **CHAPITRE 1** concerne l'encadrement de l'action publique actuelle, qui est désigné dans une optique de gouvernance. Il comporte une révision bibliographique concernant l'insertion du paradigme gouvernance dans l'action publique : de quoi s'agit-il ?, quels facteurs agissent sur l'efficacité des réseaux de gouvernance ?

Le **CHAPITRE 2** concerne le paradigme d'action auquel l'action publique planificatrice, les nouveaux territoires de coopération et les nouveaux outils de planification sont soumis et avec lequel ils sont mis en cohérence. Ainsi, ce chapitre attire l'attention au modèle urbain nommé « Ville Durable », ses similarités avec d'autres modèles antérieurs, les décalages entre les modèles et leur réelle application et, enfin, l'interprétation du modèle chez les acteurs.

Le **CHAPITRE 3** traite de la création des nouveaux cadres territoriaux qui accompagnent le changement de l'action publique. En conséquence, il se penche sur l'évolution intercommunale et les outils de planification en France, mais surtout dans nos deux cas d'étude. Il est clôturé avec une analyse des élargissements de ces cadres territoriaux aussi bien que par une analyse de leur efficacité.

La **DEUXIEME PARTIE** consiste dans l'analyse de l'outil d'aménagement SCoT et son rôle pour la construction d'une ville durable. Il met en parallèle l'analyse des documents comprenant les SCoTs ainsi que les analyses et les entretiens résultants du terrain.

De ce fait, le **CHAPITRE 4** présente les deux Schémas de Cohérence Territoriale, leur structure, leurs principales orientations. Il aboutit à une analyse des similitudes et différences existantes entre les deux SCoTs.

Le **CHAPITRE 5** se concentrera sur les principales orientations et projets composants des deux SCoTs face à leurs contraintes territoriales et institutionnelles. Il synthétise aussi la mesure de la prise en compte du Développement Durable dans les méthodes de planification et dans les orientations des SCoTs. Cette analyse cible deux éléments : la prise en compte de la biodiversité et les résultats des orientations dans la forme urbaine (limites/étalement urbain).

La TROISIEME PARTIE détaille les compréhensions issues de l'étude relative à l'établissement des deux réseaux de gouvernance et analyse leur efficacité pour l'intégration du paradigme « durable » dans l'aménagement du type SCoT.

Le **CHAPITRE 6** concerne l'analyse des acteurs et institutions associés à l'élaboration des deux SCoTs ainsi que la structuration de ces acteurs en arènes de décision.

Le **CHAPITRE 7** développe une analyse de l'efficacité de ces nouveaux territoires de gouvernance (arène SCoT et intercommunalités), pour faire les villes plus durables. Pour cela, il établi une confrontation entre l'analyse bibliographique et les incursions dans les terrains, pour identifier, dans les relations entreprises par les acteurs, leur impact pour une planification efficace.

Le **CHAPITRES 8** concerne la prise de décision, à travers une analyse des choix, de leur nature et leur hiérarchisation. Cette analyse cherche à associer les orientations des SCoTs aux logiques territoriales (économiques, stratégiques ou identitaires). De même, il cherche à identifier, entre techniciens et élus (et leur multiples échelons d'appartenance), qui sont les porteurs de ces orientations et en conséquence qui détient la majorité des décisions.

Une **CONCLUSION** discute ces résultats.

Nous soulignons l'existence d'annexes qui comprennent l'essentiel de certaines analyses, reprises, de façon résumée, à l'intérieur du document.

Etudes de cas : contexte et justificatif des choix

Le choix des cas d'étude d'une thèse doit être cohérent avec les objectifs, présentés ci-dessus. La multitude des intercommunalités qui ont entrepris le défi d'élaborer des Schémas de cohérence territoriale – qui, touts auraient pu être choisis comme cas d'étude – nous a permis un ample choix des cas d'étude. Ainsi, une justification du choix des cas retenus est appuyée par une brève contextualisation nécessaire.

Brève contextualisation

Les deux territoires partagent des similitudes et des grandes disparités. Du point de vue géographique, Grenoble se situe dans la plaine alluviale des fleuves Drac et Isère, entourée des massifs de la Chartreuse, du Vercors et de Belledonne. Localisée à proximité des Alpes françaises, son image est le plus souvent associée à la montagne qui l'entoure, même si la ville-centre, elle même, est l'une des plus plates de France et sa région urbaine localisée surtout dans la vallée. Au contraire, Montpellier se situe dans le sud-ouest français, proche des stations balnéaires réputées de la Méditerranée - La Grand Motte, Palavas-les-Flots – entre la plaine et la garrigue (voir localisation des zones d'étude RUG et CAM, figure 2).

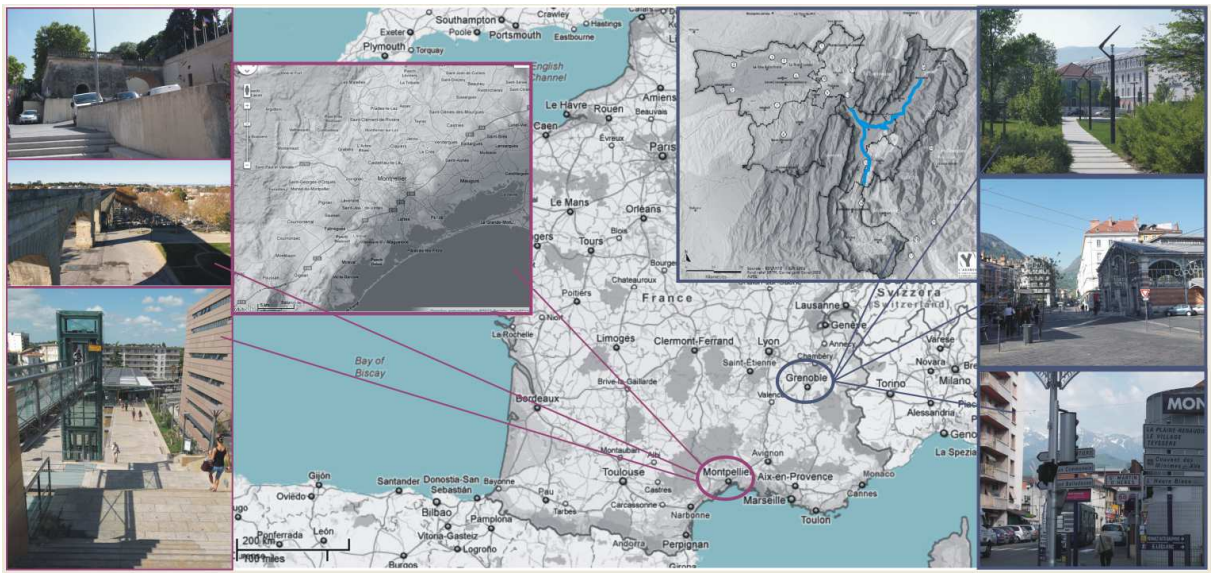


Figure 2 : localisation des sites d'étude et ces reliefs respectifs. Conception et réalisation : F. Moscarelli © (adapté du BDCARTO IGN 1992, Fond relief SRTM, Corinne Land Cover 2006 – AURG ; relief Google maps.

De caractère assez vallonné, le vieux centre de Montpellier est délimité par l'occupation des deux anciennes collines Montpellier et Montpellieret qui sont, en moyenne, 35 mètres au-

dessus des anciens faubourgs et nouveaux quartiers[8]. Ces derniers, proches des fleuves Lez et Mosson ont été construits en étroite relation avec l'aménagement de ces cours d'eau. A Grenoble, l'urbanisation a été concentrée très précocement – structure et remparts construits avant la fin de l'empire romain - dans la vallée des fleuves Drac et Isère grâce à un emplacement favorisé au carrefour des Alpes, en connexion avec l'extérieur (Blanchard, 1956).

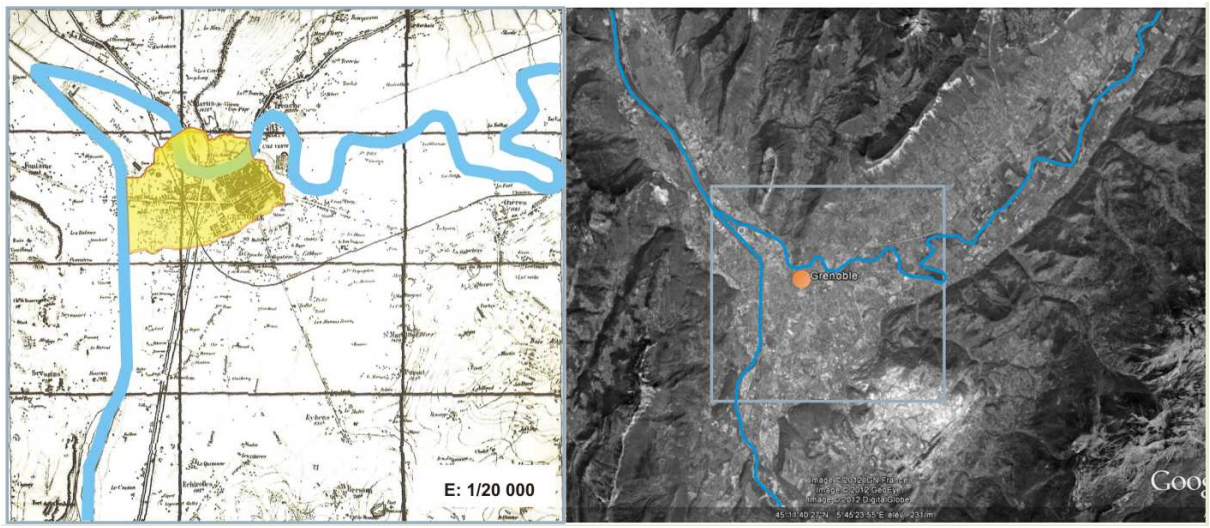


Figure 3: Première occupation à Grenoble, expansion urbaine que suit la vallée du Drac et Isère à partir du XIX^{è} siècles, grâces aux premiers travaux d'aménagement. Conception et réalisation : F. Moscarelli (Adapté PARENT, 2002 ; Projection géodésie WGS84 (Google Earth).

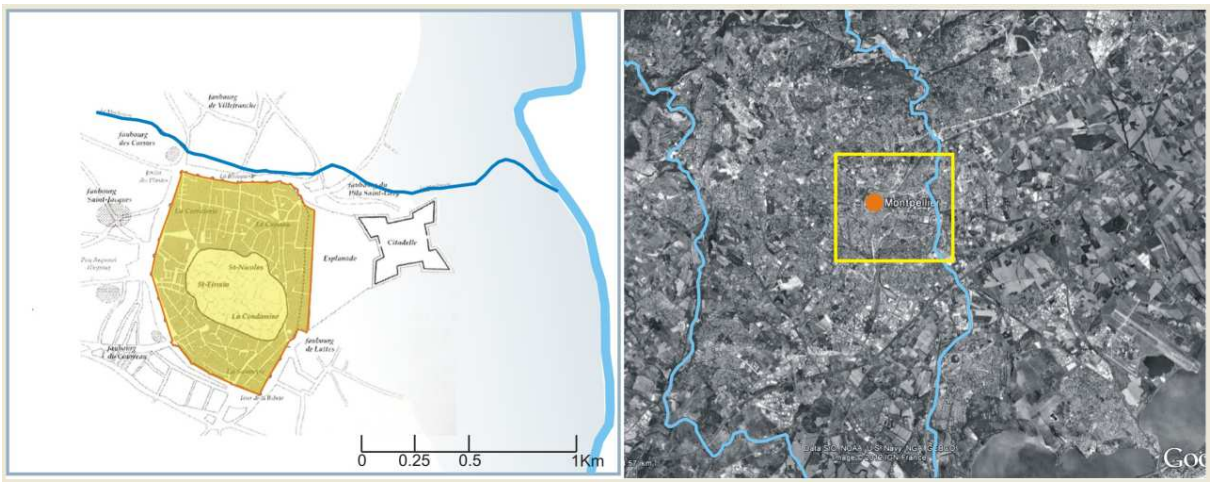


Figure 4: Première occupation à Montpellier, expansion urbaine qui franchit la vallée du Lez à partir des années 90. Conception et réalisation : F. Moscarelli (adapté Fabre. et Lochard, 1992; IGN 1993).

[8] Les différences topographiques sont encore plus accentuées entre les quartiers au nord et les limites au sud. Selon la carte topographique n°2743ET, titrée Montpellier, au 1/25 000e, (IGN, 3e édition, 2004), une différence d'altitude de 102 mètres NGF est identifiée entre le nord-est de Montpellier, près du château d'eau des « Hauts de la Paillade et les rives du Lez, à la limite avec la commune de Lattes.

Dans les deux cas, la présence de l'eau a été un atout pour la localisation des noyaux urbains. Pourtant, les inondations ont été d'importantes limitations à l'expansion. Ainsi à Grenoble et à Montpellier, l'occupation des vallées et la présence d'une urbanisation qui valorise les bords des rivières a été possible grâce aux aménagements réalisés sur les berges de ces fleuves : depuis la moitié du XIXeme siècle dans le cas de Grenoble et beaucoup plus récemment, dans la décennie 80, à Montpellier. Les figures 3 et 4 montrent la localisation des premières urbanisations et l'expansion des villes en agglomérations avant et après ces aménagements.

Dans l'agglomération de Montpellier, l'environnement et ses contraintes sont saisis comme des enjeux prioritaires pour que le territoire conserve son attractivité. Ainsi, sauvegarder l'environnement implique, d'une part, la protection contre les inondations, les incendies…, mais également la préservation de l'écosystème, des paysages naturels et agricoles. Le paysage fait partie de l'identité territoriale (Volle et Bernie-Boissard, 2008).

D'un point de vue climatique, l'agglomération de Montpellier, ainsi que sa région, peuvent être caractérisées comme typiquement méditerranéennes : étés chauds et secs soumis à un temps peu variable, hivers doux et humides, soumis à un temps variable avec des précipitations concentrées dans des périodes de temps court.

Selon G. Roques (2010) à Montpellier et sa région, la pluviometrie est nettement inférieure (500 à 700 mm par an) que la moyenne nationale. Mais quand il pleut, les précipitations sont concentrées sur quelques heures. Ces phénomènes sont aggravés par l'arrière pays aux altitudes plus élevées et aux pentes fortes ainsi qu'à la confluence de plusieurs cours d'eau. Ainsi, même si le niveau annuel des pluies est de 699 mm – similaire à Brest – les précipitations sont concentrées sur de brèves périodes, appelées épisodes cévenols, qui créent des inondations capables d'inonder la quasi-totalité des zones urbanisées proches des cours d'eau.

Pour la RUG, le climat est principalement semi-océanique degradé, à tendance continentale, caractérisé normalement par un hiver très frais et un été chaud. Par contre, sa localisation dans une altitude relativement modeste et son entourage montagneux freine les vents – diminuant leur effet régulateur – ce qui augmente les précipitations, déjà abondantes toute l'année. Ainsi, toute la région de la vallée a une des amplitudes annuelles les plus élevées de France avec les hivers un peu plus froids et des étés un peu plus chauds que dans la vallée voisine, du Rhône, également de climat semi-océanique.

Montpellier et Grenoble… quelques éléments historiques

Du point de vue du développement socio-économique, Grenoble a contenu la quasi-totalité des habitants de la plaine jusqu'au milieu du XVIIIeme siècle, avec une population d'environ

20.000 personnes. L'ensemble des autres villages de la plaine ne dépassait pas 1.000 habitants, ce qui n'est pas étonnant puisque Grenoble a concentré l'ensemble des activités administratives (Parent, 2002). Siège des plus importantes installations militaires – la frontière avec la Savoie ne se stabilise qu'en 1860 avec le traité de Turin – la ville ne s'oriente vers le tourisme montagnard qu'avec la « découverte de la montagne » et la production de l'électricité (Favier, 1996).

Puis comme dit R. Blanchard (1954), les activités de « nécessité » sont remplacées par l'industrie de ganterie exportatrice à l'époque proto-industrielle. Cette activité deviendra le moteur économique de la région jusqu'au XIXeme siècle. Elle est ensuite bouleversée par la concurrence externe, conséquente de l'amélioration des voies de communication avec l'extérieur. L'introduction de l'hydroélectricité débouche à un nouveau profil économique, qui va remplacer celui de ville industrièlle-ouvrière. Dans cette nouvelle période, l'économie alpine se développe et dévient performante, faisant preuve d'une grande adaptation au contexte local et mondial.

A ce propos, Morsel (1996) identifie trois phases successives dans l'ensemble de l'économie alpine. La première correspond aux dernières années du XIXeme siècles (1880-1930) avec l'implantation de « la fée électricité » qui fait bénéficier à l'industrie alpine des ressources hydro-énergétiques et lui permet d'être prioritaire à la plaine pour l'implantation des nouvelles technologies. Cette phase connue comme celle de la « houille blanche », favorise le changement des activités économiques de base du XVIIIeme siècle - agriculture, artisanat et commerce - vers des activités plus spécialisées et de caractère plus régional que local : les industries textiles (notamment chanvres et laines), la chapellerie, la bonneterie, la ganterie et la papeterie entre autres activités favorisées par l'apport d'immigrants.

La métallurgie et la chimie auront autant de développements spectaculaires ainsi que la construction et l'ingénierie à travers la construction des barrages, tunnels, canalisation, voies ferrées, cités ouvrières, routes, téléphériques, en partie aussi grâce à la fabrication du ciment artificiel (Morsel, 1996).

Une deuxième phase correspond aux délocalisations industrielles, face à la concurrence des régions de la plaine ainsi que la substitution d'un mode d'économie du type industriel à un mode type service, faisant émerger des nouvelles technologies. Cette période, comprise entre la crise des années 30 jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale et au delà (1930-1970) produira des effets dans le mode d'organisation territoriale qui ne seront perçus que plus tard. Il est aussi suivi d'un important apport démographique, cette fois-ci équilibré entre ville-centre et agglomération. Ainsi, dans la deuxième moitié du XXeme siècle, le périmètre de l'agglomération atteint déjà 319 551 habitants (INSEE, 1968).

Le prestige grenoblois lié à sa croissance économique fait élargir son unité urbaine sur 14 communes. Cette aglomération urbaine bat le record démographique français, passant 166 200 habitants à 236 300, soit un gain de 42,2 %, entre 1954 et 1962. Cette dynamique a sûrement influencé son développement touristique, grâce au choix de Grenoble pour les jeux Olympiques d'hiver de 1968. Réussite des acteurs locaux, les jeux olympiques apportent, entre autres, un renom international et de forts investissements dans l'urbain à travers de nouveaux équipements, voiries, réseaux de transports et logements.

La troisième phase correspond à la concentration des activités en plaine à travers plusieurs implantations de laboratoires de recherche nationaux et internationaux. Ces implantations n'auront que peu des remontées vers les montagnes, contribuant à la désertification de ces dernières. Il s'agit d'une phase de développement des services appuyés par les nouvelles technologies : l'électronique, l'informatique et les télécommunications. Cette dernière phase n'a pas une datation exacte, mais elle peut être estimée par l'installation du Centre d'Energie Atomique (CEA), en 1956, et par la fondation de l'Institut Laue-Langevin (ILL), en 1967. Les jeux olympiques pointent aussi ce nouveau dynamisme (Morsel, 1996 ; Rousier et Champ, 1997).

Aujourd'hui, l'agglomération grenobloise compte 397 593 habitants, ce qui représente une quasi stabilité de la croissance démographique, soit un peu moins de 3 % (INSEE, 2009). Cependant, ce taux démographique est très contrasté entre les différentes parties de l'agglomération : le sud en progression modérée, le centre relativement stable, et le nord et l'ouest en diminution (Op. Cit.).

Inséré dans un espace de polarisation économique et démographique, appelé Sillon Alpin[9], l'agglomération grenobloise ainsi que les autres économies alpines, après avoir été des territoires d'économie industrielle forte, sont devenues des économies de services, sans perdre leur dynamisme grâce à sa cohérence et aux échanges avec les autres formes d'activités. Par ailleurs, en plus de cette vocation technologique-industrielle, la Région Urbaine Grenobloise a un développement très accentué dans son économie résidentielle. L'étude développée par Talandier et Novarina (2010) sur la RUG, à l'occasion des conférences-débats appelés Controverses, montre que:

a) La base productive représente 27,5% des revenus captés à l'extérieur ;
b) La base résidentielle 37,5%, représentant le1^{er} moteur économique ;
c) La base publique est égale à 13,5% ;
d) La base sanitaire et sociale atteint 23,4%.

[9] Ce dernier est un espace de polarisation économique et démographique rurbain-urbain où la population se concentre de plus en plus en périphérie, contrastant avec la localisation des emplois dans les communes plus peuplées : Grenoble, Annecy, Chambéry (Marcelpoil, 2000).

De plus, la région Rhône-Alpes reste une région jeune, avec un taux de population âgée de moins de 25 ans plus élevé que la moyenne nationale - 32 % contre 31 % au niveau national. Economiquement, elle reste la seconde région industrielle française, derrière l'Ile-de-France, avec 450 000 salariés (INSEE, 2011).

Plus récente que ses voisines[10] du Languedoc-Roussillon, fondée au moyen âge, Montpellier a basé son développement dans le commerce des épices, puisqu'elle a constitué la principale porte d'entrée des marchandises provenant d'Afrique, d'Orient et d'Extrême-Orient du Royaume français. De fort caractère commercial, Montpellier a attiré une population cosmopolite - avec une forte immigration juive et arabe – mais également des chrétiens de toute la France[11], sans pour autant concentrer une démographie plus forte que ses anciennes concurrentes régionales[12] (Rouzier, 2002 ; Ferras et al, 1971).

Ces facteurs historiques, qui contribuent à la formation des nombreuses institutions charitables et hospitalières, vont déterminer le caractère local et la fondation de la deuxième plus ancienne école de Médecine européenne à Montpellier, au XIIIeme siècle. Cependant, à la fin du XIXeme et début du XXeme siècle[13], délaissées par l'explosion industrielle des siècles précédents et dépassées en termes d'échanges commerciaux, la ville et sa région occupent une faible place dans l'économie française. Les activités économiques sont principalement tournées vers l'agriculture, notamment la vigne avec la production du vin de table, et le tourisme balnéaire, vont rester les activités principales jusqu'à la deuxième moitié du XX^{è} siècle (Ferras et al, 1979).

La situation change dans les années 1960 et la croissance démographique de Montpellier s'accentue, comme à l'exemple de Grenoble, durant la période d'après-guerre, notamment à cause de quatre événements (Doumenge, 1968).

Le premier est la décision de la firme I.B.M. d'installer son usine de fabrication d'ordinateurs 360 dans le quartier de la Pompignane. L'usine, occupant un terrain de 240 hectares, ouvre ses portes en 1965. Elle apporte à Montpellier un nombre considérable d'emplois et de sous-traitants, dynamisant l'économie locale. Mais en parallèle, cette implantation est aussi cause des premières occupations périurbaines car les cadres vont choisir de se loger,

[10] Nîmes, Carcassonne, Narbonne et Béziers ont été fondées à l'époque de l'empire romain.

[11] À cause de son emplacement dans la route du pèlerinage à Saint-Jacques-de-Compostelle

[12] Situation qui se maintient jusqu'à 1977, quand elle est reconnue par une Etude de la Délégation d'aménagement du territoire et à l'action régionale - DATAR comme une des capitales régionales dynamique, se distinguant de Nîmes, Perpignan et Béziers, sans pour autant être reconnue comme métropole régionale (Volle et al., 2010).

[13] Les deux anciens ports de Montpellier – où aujourd'hui se situent le Port Ariane à Lattes et l'Hôtel de Région dans le quartier Antigone - ont cessé leurs activités commerciales, dépassés par les ports de Gênes et Marseille.

préférentiellement, dans la banlieue rurale. Les communes de Castelnau-le-Lez, Saint Gely du Fesc, Montferrier, Castries, Lattes et Pérols, entre autres, vont voir leur paysage changer avec l'explosion des lotissements et leur conséquence majeure : les déplacements pendulaires (Doumenge, 1968).

Selon les auteurs, un deuxième facteur de la croissance démographique est l'arrivée massive des expatriés d'Algérie qui ont représenté un gain démographique important en même temps qu'une injection importante de capitaux dans l'économie locale, notamment dans les activités commerciales. Entre 1962 et 1968, Montpellier a reçu 50 000 rapatriés et ses communes périphériques quelques milliers (Rouzier, 2002, Boumad et Miossec, 1988). Les communes périurbaines partagent ainsi le surplus démographique changeant radicalement leurs structures communales anciennes vers les lotissements pavillonnaires[14].

La confirmation du rôle universitaire constitue un troisième facteur déclencheur de la croissance démographique. Plusieurs établissements universitaires ont été édifiés au nord de la ville, le nombre des formations universitaires a aussi augmenté, ainsi que leurs équipements. Entre 1963-1968, 5 Cités Universitaires sont construites (Cité de la Voie Domitienne, Cité du Triolet, Cité de la Colombière, Cité du Boutonnet, et Cité vert-Bois), ainsi que les facultés de sciences et de Lettres. Le nouveau siège de la Faculté de pharmacie est localisé en proximité avec le Centre Européen d'études supérieures agronomiques, les laboratoires du C.N.R.S, le Centre de transfusion sanguine, le lycée agricole et l'I.U.T. Les acquisitions foncières nécessaires à établir ces nouvelles activités concerneront les routes de Ganges et de Mende, sans vraiment constituer un campus universitaire unifié, alternant logements et activités urbaines avec les activités recherche-hôpital-universitaires (Doumenge, 1968).

Finalement, le choix de Montpellier comme capitale de la Région du Languedoc-Roussillon, dû probablement aux trois facteurs présentés ci-dessus, affirme Montpellier face aux deux « rivales » régionales : Nîmes et Béziers. Tous les équipements nécessaires à une capitale, le regroupement des services administratifs, la création de centres de recherche médicale ou universitaire ainsi que le rapatriement des services de l'armée et leurs écoles de formation vont apporter à Montpellier une masse de travailleurs, de fiscalité et un apport démographique impressionnant dans un temps relativement court (Volle et Ferras, 2002).

Ainsi, Montpellier passe de 97.501 habitants à 191.354 habitants, passant de la 20e à la 8e ville de France sur une période de 20 ans (1954 – 1975). Avec 255 080 habitants en 2009,

[14] Dans la chronologie des faits, l'arrivé des maghrébins d'Algérie date de 1962 et est donc antérieure à l'implémentation d'IBM à Montpellier en 1965. Mais comme l'indique F. Doumenge, alors adjoint à l'urbanisme à Montpellier, les négociations entre IBM et la ville de Montpellier ont commencé au début de la décennie 60.

Montpellier accueille chaque mois 1000 nouveaux arrivants et son agglomération approche aujourd'hui les 413 187 habitants (Communauté d'Agglomération de Montpellier, 2011 ; INSEE, 2009).

De plus, la montée en puissance des acteurs locaux, depuis 1982, leur permet d'investir dans une nouvelle stratégie économique : la création des technopôles. Cette évolution permet un certain développement économique-industriel avec l'attraction de plusieurs centres de recherche – en profitant de son apport universitaire - et d'industries de haute technologie sans pour autant dépasser les difficultés économiques et sociales régionales. Montpellier, la ville le plus dynamique, partage encore avec la région plusieurs déficits et contradictions.

Paradoxalement, la région Languedoc-Roussillon porte une des plus inquiétantes moyennes de durée de vie d'entreprises en France - juste 5 ans - et est aussi la région la plus touchée par les défaillances notamment dans les secteurs du commerce, restauration et construction (Roques, 2010).

G. Roques (2010), souligne également que, si d'un coté la croissance démographique est record en France, à l'opposé

> « elle enregistre un taux de 1,4 % par an, très supérieur à la moyenne des régions françaises. Accueillant 33 000 nouveaux résidents chaque année depuis une décennie, elle compte aujourd'hui 2 600 000 habitants. Seule région française à entretenir un solde migratoire positif avec l'ensemble des autres régions, toutes tranches d'âge confondues » (Bernie-Boissard et Chevalier, 2011, page 42)

… la population du Languedoc-Roussillon reste plus âgée que la moyenne française où un quart de sa population a plus de 60 ans. Elle cumule le titre de deuxième région pour la part des résidences secondaires dans le parc de logements et de première région pour le nombre d'emplacements de camping, dus au tourisme. A l'exception de Montpellier, qui concentre les universités et, en conséquence, un public étudiant et jeune, le restant de la région est vieillissant avec un taux de chômage record de 13,3% et la plus faible moyenne du PIB par personne de la France métropolitaine avec la plus importante concentration de « RMISTES » du pays.

Des technopôles pour un territoire plus compétitif :

Définies comme la polarisation/combinaison, dans un même site géographique, des entreprises, des centres de formation et des unités de recherche de haute technologie, les technopôles ont pour objectif d'englober :

> « […] l'ensemble du processus technologique, de l'étape de recherche jusqu'à celle de la fabrication et commercialisation du produit » (Levy et Lussault, 2003, page 897).

Les acteurs des grandes aires urbaines françaises trouvent dans leur création une stratégie de développement scientifique, capable d'assurer une dynamique économique et, évidemment, la création d'emplois[15]. L'objectif de cette technopôle est de permettre une telle synergie territoriale que les aires urbaines comprenant un technopôle doivent devenir des pôles d'attractivités régionales, sinon internationales, pour faire face à la concurrence mondiale (Watcher et al, 2009, pages 72-73).

La communauté d'agglomération de Montpellier et la Région Urbaine de Grenoble utilisent des technopôles d'importance mondiale comme l'un des importants éléments d'attractivité et de développement territorial, même si en pratique, leur rayonnement reste très différent et plus régional - dans le cas montpelliérain - qu'européen ou même international. Si Grenoble a été parmi les premières villes françaises à s'inscrire sur *l'international association of science*[16] avec son pôle de Meylan, le même constat ne peux pas être fait pour Montpellier qui arrive à peine à se voir attribué le titre d'Eurocité dix ans après le lancement de Montpellier Languedoc Roussillon Technopole (Ferras et Volle, 2002).

A Montpellier, les biotechnologies entraînent un groupe d'activités partagées en 5 filières : Santé, Agronomie, Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), Environnement, Eau (Montpellier Agglomeration, 2011). Ainsi, les principaux pôles sont (a) **Euromédicine** avec des laboratoires (Sanofy, Clin-Midy, Bristol-Myers, Boiron..) et des activités diversifiées comptant 5.000 emplois auxquels s'ajoutent l'ensemble des établissements hospitalo-universitaires : CHR avec 9000 emplois, les facultés de médicine et de pharmacie, comptant respectivement 7000 et 3500 étudiants. Suivi de près par les pôles (a) **communicatique** et (b) **Agropolis**, ce dernier étant le technopôle le plus accompli.

Agropolis regroupe une trentaine d'entreprises spécialisées dans le génie agroalimentaire (aquaculture et biotechnologies), dans la biochimique, le traitement des eaux et l'environnement. En fait aussi partie l'école d'agriculture et l'institut d'agronomie avec 4000 emplois.

Le pôle **Communicatique** regroupe à la fois l'informatique – héritage de l'IBM – l'électronique, la robotique entre autres (Ferras et Volle, 2002), sans le même impact technologique et international que les pôles grenoblois. Ces pôles s'identifient, en grande partie, aux deux parcs d'activités : **Antenna** (communications et image) et **Héliopolis**

[15] Mis en place, en France, pour la première fois à Sophia- Antipolis, les technopôles doivent aussi répondre aux engagements de la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, qui reconnait dans la dite « matière grise » l'issue économique de l'Union européenne.

[16] Accompagnée de Nancy (Brabois), Rennes (Atalante), Metz (2000), Toulouse (Labège Innopole) et Lille (Villeneuve d'Ascq)(Volle et Ferras, 2002).

(tourisme et loisirs d'affaires). En effet, ce dernier pôle correspond plus à une multitude de petites et très petites entreprises éparpillées dans le territoire de l'agglomération Montpelliéraine qu'à une vraie logique de concentration géographique que nous pouvons appeler « technopôle ».

Même si ces technopôles possèdent l'un des plus grands taux de création d'entreprises en France et servent à justifier le caractère dynamique de l'agglomération de Montpellier[17], dans la pratique elles sont majoritairement composées de petites ou même très petites entreprises.

> « Il est donc illusoire de vouloir conforter exagérément ses aptitudes » (Miossec, 2008, page 525)

Selon l'INSEE (2011), ces entreprises se concentrent surtout dans l'économie résidentielle, avec une diversification dans les secteurs industriels à forte valeur ajoutée comme l'agroalimentaire ou les services associés aux entreprises (conseil-assistance, recherche).

A son tour, l'ensemble de l'aire urbaine grenobloise comporte des technopôles qui associent les activités électroniques – activité ancienne dans la région - aux nouvelles technologies en informatique, télécommunications, biotechnologies et les nanotechnologies. La réussite grenobloise réside dans sa dynamique économique tout au long de la vallée entre l'Isère et le Drac – comprenant le Grésivaudan, le Pays Voironnais et l'agglomération Grenobloise, connu comme Métro - ainsi que dans son emplacement stratégique dans le sillon alpin.

Selon Vanier (2007), le *success story* de la RUG commence avec l'implantation du Commissariat à l'Energie Atomique – CEA - et d'une première « pile atomique » en 1956, puis de l'Institut européen Laue-Langevin et d'un second réacteur expérimental en 1971. La création de la Zone pour l'Innovation et la Recherche Scientifique et Technique à Meylan – ZIRST- en 1972 et le développement de divers centres de recherche publique - LETI, FTRD, INRIA5… - ou privés - Sun Microsystems, Xerox Research Centre Europe, HP Lab … - ont donné suite à une dynamique économique basée sur

> « l'intime connexion entre les universités, les écoles et les entreprises locales qui permet de tisser des réseaux très solides grâce au système des anciens élèves, aux doctorants dans les entreprises, aux chefs d'entreprises impliqués dans les formations, aux contrats avec les entreprises notamment locales et régionales ou aux bourses CIFRE» (Courlet, 2007, page 4).

Encore selon M. Vanier (2007), l'implantation du grand équipement scientifique du Synchrotron, en 1994, complétée par l'ouverture d'un nouveau centre de recherches

[17] L'agglomération de Montpellier occupe le troisième rang des agglomérations française en termes d'emplois stratégiques au fin du XX siècle, en suite à Paris et Grenoble, mais avant Toulouse et Lyon.

appliquées au bénéfice du développement industriel des micro-nano-technologies, le centre MINATEC réaffirment le continuum des activités.

Pour Courlet (2007), Grenoble a développé un enchaînement par recouvrement de différentes générations technologiques sans les trous d'air qu'ont connu d'autres villes en France. Selon l'auteur, des études récentes montrent qu'un habitant sur cinq de la « Métro »[18] est étudiant, enseignant, chercheur ou personnel d'encadrement du système public d'enseignement supérieur et de recherche.

Son développement et son attractivité sont donc dus au rôle important d'institutions comme le CEA qui font le lien entre recherche et application et des grands équipements qui sont une spécificité grenobloise. Ainsi, les emplois sont 3 fois plus nombreux dans les institutions publiques que dans le privé.

Grâce à sa dynamique scientifique industrielle plus récente que Grenoble, l'agglomération de Montpellier reste la plus dynamique dans le Languedoc-Roussillon, mais cherche encore à s'affirmer comme technopole aux échelles nationales et européennes, grâce aux plusieurs autres activités qui complètent l'économie et assurent des emplois d'une partie de la population.

De l'alignement à l'aménagement : pour un monde urbain en forte croissance

Comme nous analysons les expansions urbaines de nos cas d'étude à partir de leur environnement économique-politique, l'analyse rétrospective historique est au cœur de la démarche et peut mieux se comprendre à travers l'analyse de l'urbanisation. Cette dernière fut dans un premier temps concentrée dans les villes-centres et puis étalée et même plus accentuée dans les communes périurbaines.

GRENOBLE :

La première occupation urbaine à Grenoble correspond à la portion Nord de l'Isère, où est localisé aujourd'hui le quartier Saint-Laurent et plus accentué à la portion au sud de l'Isère, où se trouve aujourd'hui la place et cathédrale Notre-Dame. Ensuite la ville s'est étendue vers le coté ouest et le sud, sans aucun équilibre vers les autres directions (voir figure 5).

Selon Joly et Parent (1988), ces extensions urbaines, déséquilibrées, ont eu comme résultat une morphologie urbaine faiblement identifiable. Selon les auteurs, les raisons résident dans sa croissance urbaine asymétrique, comme souligné ci-dessus, mais aussi à son manque de monumentalité associé à la faible présence des fonctions de centralité.

[18] La Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole est souvent appelée par ses habitants la « Métro ».

Mais, ce n'est pas avant la moitié du XIXeme et le début du XXeme siècle que Grenoble aura une réelle extension urbaine. Rendus nécessaires par le développement de l'industrie et la croissante demande de main d'œuvre, plusieurs quartiers sont construits.

Les quartiers destinés aux logements des cadres et aux habitats sociaux vont être distribués en plusieurs typologies : pavillonnaire, immeubles en co-propriété, grandes cités HLM et grandes tours. A leur tour, ils vont être d'abord placés en 3 quartiers identifiables : d'abord l'ancien faubourg ouvrier à l'ouest – le quartier Berriat-Saint Bruno - avec un tissu serré, puis les zones suburbaines et pavillonnaires à île verte et au sud (Joly et Parent, 1988). Posterieurement, la verticalisation débute, de façon symbolique, à l'est - dans le quartier île verte - par la construction des 3 plus hautes tours habitées d'Europe dans les années 60.

Le début du XXeme siècle est aussi le moment pour le maire Paul Mistral, appuyée par la loi Cornudet de 1919 sur les Projets d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension des villes, d'entamer les premières réflexions sur un territoire plus large que celui de la ville-centre. Le premier plan, avec des propositions d'échelle intercommunale, est dessiné par Léon Jaussely (1923) mais il n'est pas appliqué (Denizot et Vanier, 2007).

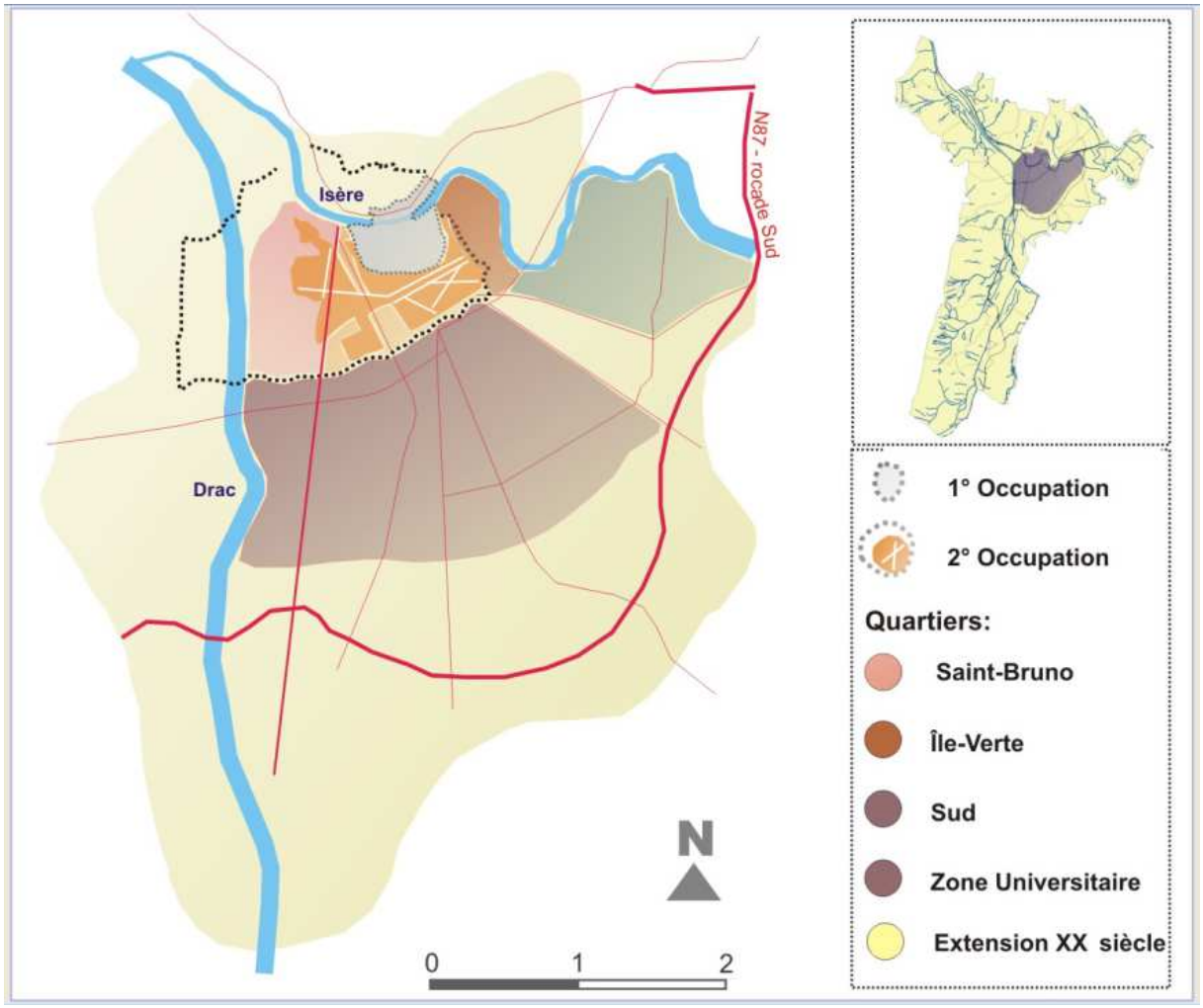


Figure 5: expansion urbaine de Grenoble à partir du XVIII siècle. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Mais ensuite, suivant les principes modernes, P. Mistral trace les grandes places, les premiers axes radiaux et les premiers Boulevards. Sous la responsabilité de l'architecte de la voirie et des eaux, le plan intitulé Prud'Homme Marchand (1938), vient intégrer les nouveaux quartiers déjà bâtis ou en pleine construction. Le plan délimite les principaux axes de la future agglomération avec ses grands axes et rocades (Denizot et Vanier, 2007). Le tissu ancien est aménagé, les extensions projetées. Le tableau 2 illustre ces démarches.

Dans le restant de l'agglomération, les communes Saint-Martin-le-Vinoux et La Tronche, deviennent des banlieues de Grenoble à partir du milieu et fin XIXeme siècles[19], concentrant un développement plus résidentiel et commerciel qu'industriel. De la même façon, Fontaine et de Saint-Martin-d'Hères voient l'industrie moderne apparaître et modifier le paysage agricole par des banlieues plutôt ouvrières.

C'est aussi à la fin du XIX que datent les deux premières lignes del' ancien tramway à Grenoble, utilisant l'énergie à vapeur puis électrique et reliant au centre ville les communes de La Tronche, Claix, Varces, Vif, Les Saillants du Gua (Le Gua), Voreppe, Saint-Égrève, Saint-Martin-le-Vinoux, Saint-Martin-d'Hères, Eybens, Fontaine, Sassenage, Seyssinet, Seyssins, Veurey et Noyarey. Les 4 trajets du tramway comprenaient 16 des 28 communes actuelles de la communauté d'agglomération Alpes-Métropole plus la commune de Voreppe. En fonctionnement dès les années 1880, ce mode de déplacement sera ensuite remplacé par des autobus en 1952 (voir figure 6).

Si initialement la population active réside surtout dans la ville-centre, la balance change en faveur des banlieues entre 1968 et 1975. L'élection de Grenoble et des communes environnantes pour le siège des jeux Olympiques ainsi que l'ouverture d'entreprises importantes - notamment du CEA - ont pour conséquence une forte augmentation de la population de l'agglomération grenobloise ainsi que du rythme de l'urbanisation.

Pour la réalisation des jeux Olympiques, un nouveau système routier reliant Grenoble, les communes environnantes et les stations de ski est élaboré. Des équipements sont construits comme les installations pour les chaînes de télé et radio ainsi que le palais des Sports, le Village Olympique et des nouveaux quartiers pour héberger, entre autres, la presse spécialisée. Ces opérations se caractérisent par l'occupation des anciennes friches militaires, ce qui consolide l'expansion vers le sud, en continuité des quartiers Teisseire – grands ensembles construits entre 1958-62 – et du quartier Malherbe, ensemble de zones pavillonnaires et bâtiments, ces derniers construits en urgence pour les jeux olympiques et aussi pour héberger les populations d'immigrées. Quartier emblématique, Villeneuve va passer d'un exemple national au cauchemar avec les émeutes de 2010.

19 Assez bourgeoises, dans le cas de La Tronche (Armand, 1962).

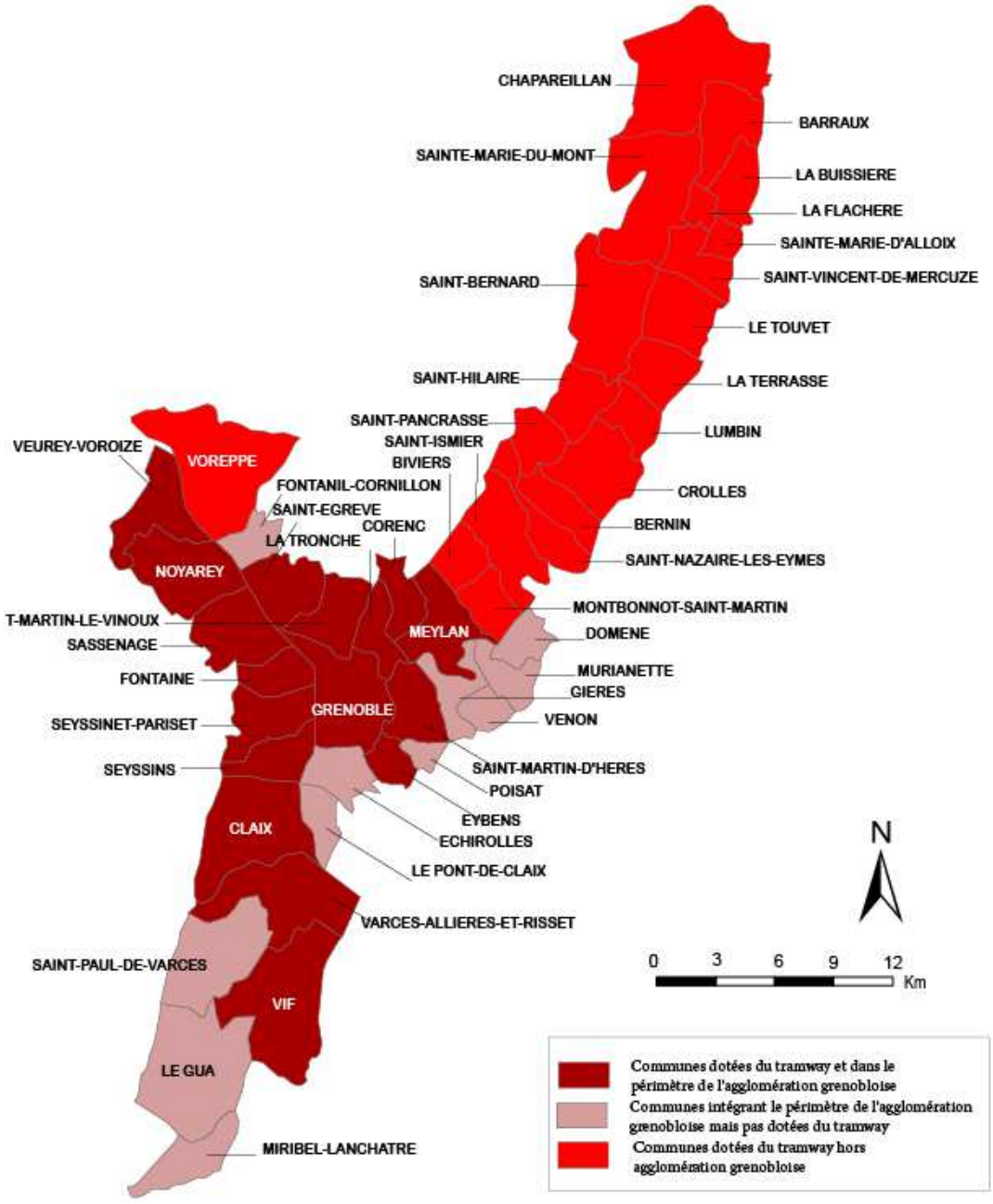


Figure 6 : solidarités urbaines (comparaison entre périmètre communautaire actuel et de celui des villes concernées par le tramway aux XIXeme et début XXeme siècles). Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Ensuite, la période 80-90 est marquée par la réintroduction du transport par tramway, confortant tant les communes de l'agglomération que les quartiers centraux renouvellés ou en construction, comme c'est le cas du quartier Europole. Ce quartier, fondé sur la logique de « centre d'affaires », sera localisé à presqu'île – à proximité de la gare et du Polygone scientifique, abritant le CEA Grenoble, le LETI, le CNRS, le Synchrotron, l'ILL, Minatec et les entreprises ST-Ericsson, BioMérieux entre autres. Il bénéficera d'un profil tertiaire (Centre de congrès World Trade Center, Minatec, Palais de Justice, Ecole de commerce), mais confortant aussi tous les services et commerces typiques d'un quartier d'habitation.

LA RESIDENTIALISATION DES CITES

Construites pour répondre à une demande urgente de logements, les grands ensembles ou cités présents dans les cas d'étude sont devenus les cibles des nouvelles opérations d'aménagement. Plus qu'une réhabilitation du parc de logements, ces réhabilitations dites « résidentialisation » ont pour objectif l'amélioration de la qualité de vie des habitants, afin de donner aux habitants les moyens physiques et urbains d'une ascension sociale. Dans la pratique, ces nouveaux « quartiers » sont souvent accompagnés d'un nouveau profil d'occupation. Dans la RUG, la priorité a été donnée aux rénovations urbaines de la Cité Teisseire ainsi qu'aux quartiers Blanche Monier et Flaubert.

Le contexte dans lequel la Cité Teisserie a été construite est celui de l'explosion démographique des années 50, 60 et aussi 70 qui s'est déroulé essentiellement vers le sud. En 1978, le secteur sud présentait le paysage traditionnel des banlieues ouvrières, où « en contrastes tranchés, cités, immeubles et habitat pavillonnaire se mêlaient aux champs et à quelques grosses implantations industrielle» (Joly, 1978, page 404).

Comme première cité construite au sud, la cité Teissiere construite entre 1958 et 1962, avait une population composée essentiellement de la classe ouvrière (deux habitants sur trois), qui occupait 1200 logements d'une architecture composée initialement de barres et de tours. Elle avait déjà une composition architecturale moins pauvre que la plupart des tours et avec une hauteur plus proche de la perspective humaine, ne dépassant pas cinq niveaux (Parent, 2006). Mais, avec le temps, la Cité montre une forte dégradation du bâti accompagné d'une stigmatisation de sa population.

Les premières réhabilitations datent de 1980 et 1993. Dans les années 2000, la cité Teisseire aussi que les secteurs sud de CA Grenoble-Alpes-Métropole ont été reconnus comme des secteurs en difficulté et sont, aujourd'hui, cibles de projets de résidentialisation, exemplifiées dans la figure 7.



Figure 7 : Exemple du projet de résidentialisation au 15-19 Avenue Teisserie, Grenoble. A gauche photo des bâtiments avant les travaux (2001)[20], au centre et à droite, à l'occasion d'une visite d'étude, (2010). Réalisation : F. Moscarelli©.

Ces projets proviennent du Contrat de Ville (1998), puis un Grand Projet de Ville (GPV), en 2001. Ce dernier cherche à mettre la cité en cohérence avec les quartiers environnants, notamment Malherbe et le nouvelle ZAC des J.O., à proximité directe de Teisserie.

[20] Photo prise sur photo ancienne présenté lors de la visite.

LES GRANDS ENSEMBLES : DE LA ZUP PAILLADE AU QUARTIER MOSSON

Le groupe de 9 500 logements distribués en 260 hectares, appelé la ZUP de la Paillade, à Montpellier, est lancé en 1961, avec l'objectif de créer une cité nouvelle, avec un retour à la nature et au mode de vie villageois. Bientôt elle se révèle plutôt un exemple de la politique des grands ensembles et de leur échec typique: isolement par le manque des transports en commun efficients, inexistence ou insuffisance des commerces, services et équipements de proximité (Vialla et Volle, in Volle et al, 2010).

Plaçant les nouveaux arrivants, majoritairement composés des rapatriés d'Algérie, dans la périphérie, le projet de la ZUP Paillade sera axé sur la rupture urbaine. Critiqué postérieurement à cause de la ségrégation socio-spatiale en résultant, le projet sera aussi responsable d'un accroissement de l'étalement de la croissance montpelliéraine vers les communes périurbaines de Grabels et Juvignac, en direction du nord-ouest.

Plusieurs opérations de réhabilitation ont eu lieu dès les années 1980 et ont consisté à: (a) l'introduction d'habitats intermédiaires et pavillonnaires, (b) la création d'un axe de transport en commun par bus, amélioré en 2000 par une ligne de tramway, (c) la réhabilitation des 1700 logements par la méthode dite des « cages d'escalier » en 1998, (d) l'aménagement des espaces extérieurs au travers de la hiérarchie du statut des sols et de la mise en valeur des allées et places (Chediac et Bernie-Boissard in Volle et al., 2010). Mais selon les auteurs, les dysfonctionnements restent forts et l'image associée au quartier reste négative.

Une nouvelle opération, influencée par la politique de la ville – Loi Borloo du 25 juillet 2005 - est en cours. Financée par l'ANRU, le projet est axé sur la démolition puis la reconstruction de plus de 450 logements. L'opération est cohérente avec l'amélioration de l'accessibilité du quartier à travers la ligne de tramway et avec les nouvelles centralités proposées pour le secteur comme la localisation de plusieurs services départementaux dans une ZAC en continuité.

De caractéristique plus proche des « éco-quartiers » que des anciennes cités et visant des habitats des classes moyennes, le nouveau quartier, appelé Pierres Vives, a également des équipements départementaux d'importance communautaire avec une stratégie d'insertion sociale du secteur. En plus d'attirer des services importants et de composer une nouvelle centralité, le choix pris de faire appel à un architecte renommé pour le bâtiment des archives départementales souligne l'ambition d'intégrer ce quartier populaire et stigmatisé dans le circuit touristique communal.

D'autres quartiers méritent aussi le même engagement en termes de résidentialisation. Le quartier des Cévennes (comprenant les cités Petit Bard – Pergola) constitue le lieu où les besoins sont les plus criants dans la CAM. Des interventions physiques lourdes sur le quartier, composé essentiellement d'une grande copropriété privée très dégradée ont été prévues. Des interventions de requalification urbaine et la création de nouveaux espaces publics sont également envisagés. Sans oublier les activités économiques et le commerce, le programme s'appuie sur les dispositifs fiscaux dérogatoires de l'Etat (Ville de Montpellier, 2012).

A l'exception de Montpellier, les autres communes de la CAM ne sont pas très concernées par la problématique des grands ensembles. La majorité de ces communes est caractérisée par un tissu pavillonnaire et les problèmes rencontrés sont plus de l'ordre de la péri urbanisation et de la consommation des espaces naturels et agricoles et seront traités dans les chapitres destinés à ces sujets.

MONTPELLIER :

A Montpellier, la première occupation, appelée Ecusson à cause de sa forme, voit son intégration avec les faubourgs, entre 1803 et 1830, quand les fossés au pied des remparts sont substitués par les premières boulevards (Groupe Dupont, 1980).

Ensuite, de nombreux aménagements sont effectués entre la moitié des années 1800 et 1900. Ils concernent le centre ville – les travaux Lazard et plusieurs alignements - ainsi que « les quatre quartiers » attachés aux anciens faubourgs : (a) du Boutonné au nord, (b) des abattoirs (Beaux-Arts) à l'est, (c) Saint-Denis au sud (quartier de la gare) et (d) Figuerolles (Gambetta-Arceaux) à l'ouest. La figure 8 montre leur localisation et l'évolution vers les quartiers du XXe siècle.

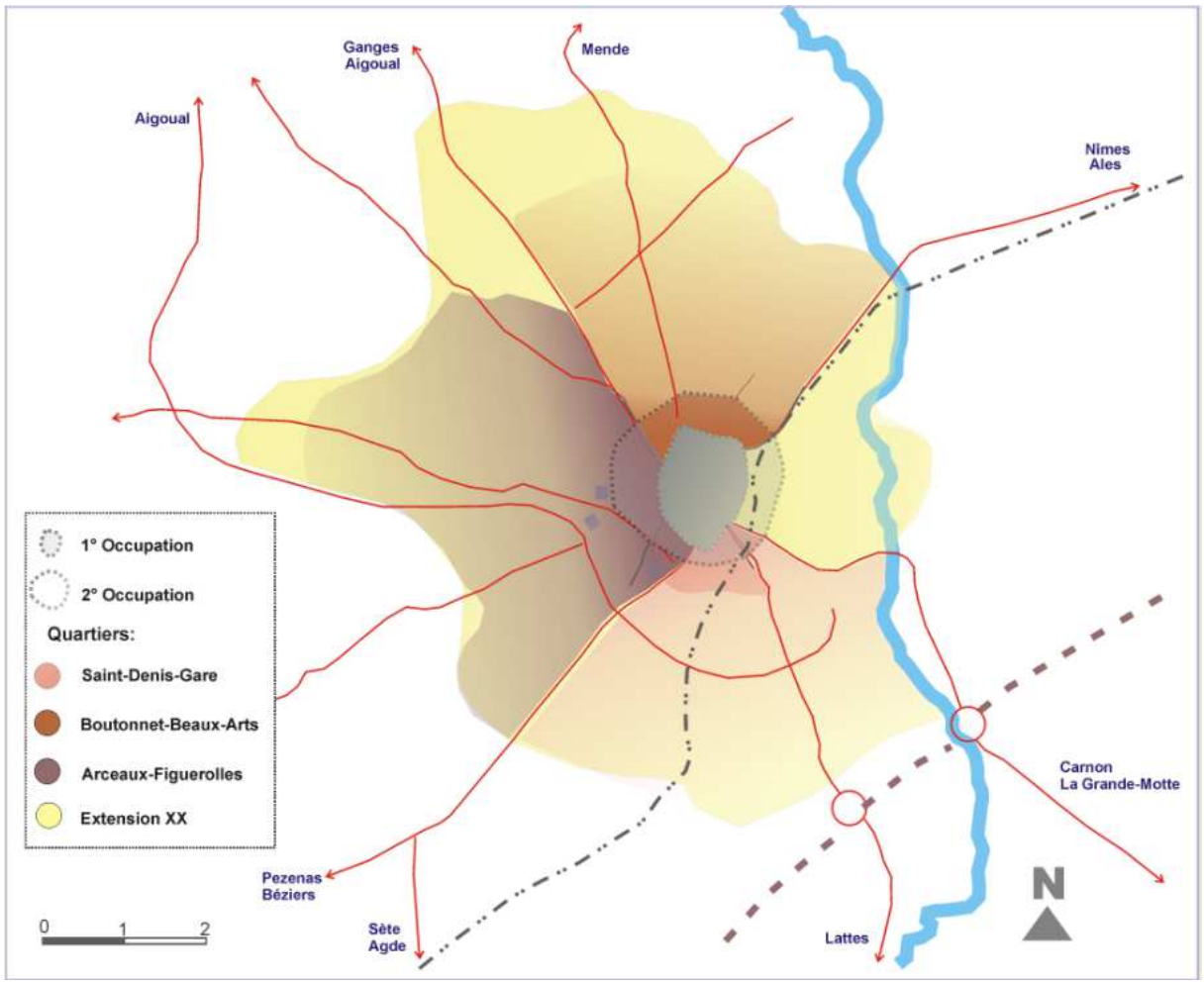


Figure 8 : Extension urbaine de Montpellier. Conception et réalisation : F. Moscarelli (Adapté études de patrimoine 1992 ; Volle et al., 2010).

Avec un centre ville très identifiable, caractéristique des villes méditerranéennes, et une expansion radioconcentrique[21] jusqu'au XXeme siècle, les premières grandes expansions des zones urbanisées, vont occuper le territoire de façon opposée aux propositions du Plan d'aménagement et extension d'Eugène Beaudoin (1941) qui prévoit l'extension de la ville avec une zone jusqu'au Lez canalisé, ainsi qu'aux deux Plans d'Urbanisme Directeur (1959) et (1964-5), qui prévoient l'extension à l'Est du Lez.

Une première étape de l'urbanisation voit la délocalisation des centres d'enseignement vers le nord, ce que va « inverser les tendances »[22] et faire du nord le quartier hôpitaux-facultés-recherche avec l'installation des écoles, des universités et du CNRS, entre autres.

Une deuxième étape d'expansion est exécutée sous la forme de grandes ensembles - la ZUP de la Paillade (nord-ouest) et postérieurement sous la forme des quartiers essentiellement pavillonnaires comme aux Aubes, que dépasse la double coupure « Lez-voie ferré », déjà initiée par l'installation d'IBM.

Ensuite, un équilibrage est mis en route par la délocalisation de plusieurs activités industrielles – d'abord dans les faubourgs proches comme les abattoirs (aujourd'hui Beaux Arts) - vers le sud-ouest, quartier Près d'Arène et l'est, Vendargues, puis vers les zones littorales et villages comme Lattes et Pérols. Cette délocalisation va venir de pair avec la restructuration fonctionnelle des faubourgs car, bloquée à l'est par le Lez, la citadelle et plusieurs casernes militaires, la ville commence à manquer de foncier à proximité du centre.

De plus, ces derniers projets, presque tous portés par la municipalité de droite de François Delmas, viennent conforter la vocation universitaire en même temps que gérer l'arrivée massive d'immigrants. Ils confortent aussi les propositions établies dans le SDAU Lunel-Montpellier-Sète, de la fin des années 1960, avec l'expansion prioritaire à l'Ouest. Mais ce dernier ne sera jamais approuvé et ses orientations seront profondément modifiées avec le changement de pouvoir municipal.

Finalement, la relocalisation des activités militaires à l'est du vieux centre laisse la place pour que la municipalité de François Delmas mette en oeuvre un « projet gardé ». Selon Groupe Dupont (1980), la municipalité désire développer un centre administratif-commercial d'importance régionale, sous le modèle de la Part-Dieu, à Lyon.

[21] Le tramway va renforcer l'expansion étoilée et contribuer à une certaine perte de centralité du noyau central.

[22] Pour longtemps cette zone a été marquée par la localisation des nécessaires mais indésirables établissements comme le sanatorium

Tableau 2 : Parallèle entre les principales Lois et leur influence dans nos cas d'étude[23].

Principaux événements				**Résultats dans les cas d'étude en termes de Projets, Plans et Schémas planification.**	
Description **Date**	**Contexte politique**		**Brève description des prescriptions**	**à Grenoble**	**à Montpellier**
	RUG	**CAM**			
L'édit royal de Sully 1607, 1807 et 1884	Epoque monarchique, 2ème et 3ème républiques. Pouvoir centralisé		• Détermine l'alignement individuel, détermine des axes de circulation • Modifie la largeur de la voie et impose indirectement aux constructeurs diverses contraintes architecturales	• Enceinte Haxo : plus de régularisation • De la place Verdun à l'actuel Cours Berriat, en passant pour la rue Lesdiguières, • Urbanisation de l'espace entre centre et quartiers ouvriers : place Victor Hugo • 4 lignes de tramway, dès les années 1880,	• Travaux Lazard (1856-1863) : Projets d'extension urbaine, alignement des rues : Saint-Guilhem, Nationale (Foch), Bd Comédie, Bd Gambetta • Percée de la rue Maguelone jusqu'à la nouvelle gare, aménagement du quai Verdanson
		Maire David-Jules Pagézy (décret impérial)			
Loi sur la protection des **monuments historiques** 1887, 1906 (modifiée) et 1913	3ème république, Pouvoir centralisé		• Reconnaissance d'intérêt public pour les immeubles (édifices, jardins et parcs, réserves archéologiques, etc.), comme une servitude d'utilité publique. Puis, pour l'ensemble.urbain.	• Sauvegarde de plusieurs monuments/bâtiments: église Saint-Laurent, collège des Jésuites, Cathédrale Notre-Dame de Grenoble, monastère Sainte-Marie-d'en-Haut	• Centre historique classé secteur sauvegardé (1967)
	Maires Charles Rivail	Maires Paul Pezet, Joseph Briol , Paul Pezet , Pierre Chazot (tous élus par le conseil)			
Plan Cornudet 1919	Régime présidentiel - 3ème république, Pouvoir centralisé		• Entrée dans le domaine de la planification : permis de construire et opérations de lotissement	• Renforcement de la coopération intercommunale pour des projets de Planification •	• Plan 1930 : perspectives, conserver le centre mais le moderniser
	Maire Paul Mistral	Maires : Benjamin Milhaud, Paul Boulet (tous élus par le conseil)			

[23] Plusieurs références ont été mobilisées pour construire ce tableau dont : Fishman (1977), Groupe Dupont (1980), Freschi (1987), Roncayolo et Paquot (1992), Parent et Dulac (2006), Code des Communes (2009), INSEE (2010), La vie publique (2010).

loi Cornudet 1924		Paul Rimbaud (élu par le conseil)	• Plan d'aménagement et extension Eugène Beaudoin (1941) : Lez canalisé, extension ver le Lez avec zone sportive et de loisir, ville étalée en damier jusqu'à Palavas, (non réalisé)	• Suppression du rempart sud : construction des Grandes Boulevards Plan Jaussely (1923): 13 communes	• Plan d'Embellissement et d'Extension par Prud'Homme (1938)
Loi Loucheur 1928	Maire Paul Mistral	Maires Benjamin Milhaud, Paul Boulet, Paul Rimbaud (tous élus par le conseil)	• Loi sur les habitations à bon marché – HBM	• Construction des cités-Jardins du Rondeau (Cités Mistral) suivre des cités Capuche, Abbaye et Abattoirs	• HBM dite la « grande maison », construite en haut du faubourg Figuerolles (fin des années 30)
Loi sur la **protection des sites urbains et naturels** 1930 (à partir loi de 1913)	Maires Léon Martin, et Paul Cocat		• Protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique… • Création des réserves naturelles, Parcs nationaux monuments et sites classés	• Création des Parcs de la Chartreuse (1995) et Vercors (1970)	• Aucune incidence
le décret 58-1463 **Plan d'Urbanisme** 1958	Retour au régime présidentiel (après le Régime de Vichy 1940-44), 5ème république,		• Remplace les projets d'aménagement par des plans d'urbanisme Directeur – PUD • relance la planification urbaine et la rénovation urbaine des quartiers existants (Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme), instaure les zones Prioritaires : ZUPs	• plusieurs Plans proposés(non adoptés) : 1946 : Plan Bernier, 1955 : Projet de Bovet • Plan d'Urbanisme Directeur par Bernard et Groupement d'urbanisme (1963-65) • Construction des grands ensembles : Cités Teisserie, Malherbe	• Plan d'aménagement Beaudouin (1942) : prévoit déjà une extension au sud (mer) • Plan d'Urbanisme Directeur (1959) : prévision de la conquête du polygone militaire pour les pratiques sportives et expositions • Plan d'Urbanisme Directeur (1964-5) : ville linéaire, extension à l'Est du Lez, ZAD
	Maire Albert Michallon	Maire François Delmas			

Loi **Malraux** 1962	Maire Albert Michallon	Maire François Delmas	• Complète la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique • Débouche sur le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)	• Début piétonisation du centre,	• Début piétonisation du centre,
LOF : loi d'orientation foncière : 1967	Maire Hubert Dubedout	Maire François Delmas	• création du Code de l'Urbanisme, basé sur le droit de propriété, démocratisation de la réglementation de l'urbanisme • Création des POS, SDAU, PAR, ZAC et de la taxe locale d'équipement	• Elaboration du SDAU 1973, par les services de l'Etat	• Elaboration du SDAU Lunel-Montpellier-Sete : jamais approuvé • POS 1975 : reprendre les orientations du PDU (1965)
Lois sur la **réhabilitation de l'habitat** OPAH 1976-77	Maire Hubert Dubedout	Maire Georges Frêche	• Opération Programmée d'amélioration de l'habitat	•	• Influence l'opération de renouvellement du vieux centre et les faubourgs appelé Grand Cœur (encore en opération)
Loi **Pasqua** 1995	Maire Michel Destot	Maire Georges Frêche	• Schéma départemental d'organisation et modernisation des services publics	•	•
Loi **Voynet** 1999	Maire Michel Destot Didier Migaud (Président de l'agglomération)	Maire Georges Frêche (aussi Président de l'agglomération)	• Création des pays (ppt villes ou zones rurales), contrats d'agglomération dans les villes de plus de 50.000 • Imposition de Schémas : directeur et de service collectif et régional d'aménagement et développement durable	• Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole	• Communauté d'agglomération de Montpellier

Loi **SRU** – solidarité et renouvellement **urbains** 2000	Maire Michel Destot Didier Migaud (Président de l'agglomération)	Maire Georges Frêche (aussi Président de l'agglomération)	• Plan Local d'Urbanisme, Schéma de Cohérence Territoriale (PLU et SCOT) • Carte Communale, Les directives territoriales d'aménagement (DTA)	• Scot de la Région Urbaine grenobloise (273 communes, 730 000 habitants)	• Scot de l'agglomération de Montpellier (32 communes, 400 000 habitants) • Première ligne de tramway (2000), suivie de 3 autres lignes (2006-2012)
Loi d'orientation et programmation de la ville **Loi Borloo** 2003	Maire Michel Destot Didier Migaud (Président de l'agglomération)	Maire Georges Frêche (aussi Président de l'agglomération)	• Projet de rénovation urbaine et de cohésion sociale • création de l'ANRU	• Résidentialisation de la cité Teissière	• Renouvellement de la ZUP Paillade (à partir 2004) : transformation en quartier ordinaire : Mosson
Loi **Grenelle 1** Loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement 2008-2009	Maire Michel Destot Didier Migaud (Président de l'agglomération)	Maire Hélène Mandroux G. Frêche (Président de l'agglomération)	• Complément des dispositions spécifiques des documents d'urbanisme relatives à la prise en compte de l'environnement et plus largement du développement durable • Projet de Loi perfectionné et appliqué par Grenelle II	• Démarche SCoT-Grenelle • Quartier de Bonne • Plan Climat de l'agglomération grenobloise • Plusieurs agendas 21 concernant le périmètre de la RUG • Démarche EcoCités	• Agenda 21 de l'agglomération : un schéma directeur des énergies renouvelables, un « éco-référentiel » des projets urbains, un guide des agriparcs et une charte de l'achat public durable • Démarche EcoCités

Loi **Grenelle 1I** Engagement national pour l'environnement 2010	Maire Michel Destot Marc Baïetto (Président de l'agglomération)	Maire Hélène Mandroux Jean-Pierre Moure (Président de l'agglomération)	• Plusieurs mesures sont harmonisées avec les outils de planification en matière d'urbanisme dont le SCoT, elles concernent les bâtiments (amélioration énergétique et réduction des consommations), les transports, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, • Maîtrise des risques, traitement des déchets, et préservation de la santé • Renforcement de la concertation du public en amont des projets publics et privés et des textes réglementaires nationaux • Renforcement de la préservation de la biodiversité à travers les outils de planification dont : élaborer la Trame verte et bleue, protéger les zones humides et les captages d'eau potable, encadrer l'assainissement non collectif et lutter contre les pertes d'eau dans les réseaux, protéger la mer et le littoral		• Plan pluriannuel pour la Biodiversité

L'extension jusqu'au Lez est envisagée sous la forme d'un grand parc. Mais le projet administratif reste timide face à l'importance donnée au rôle commercial avec l'installation du centre commercial Polygone et la galerie du Triangle.

Ces deux opérations, en proximité directe du centre ville – place de la comédie et esplanade – sont en nette contradiction, puisque, si elles incitent à l'élargissement du centre-ville, elles sont en même temps responsables d'un cloisonnement complet dans cette direction, en évitant une expansion vers le Lez.

La nouvelle municipalité de 1977, avec le socialiste Georges Frêche, transforme le projet qui semblait conclu en un nouveau chantier. L'aménagement du Lez et le nouveau quartier Antigone symbolisant l'expansion urbaine vers l'Est.

Mais l'expansion vers l'est est soumise aux inondations récurrentes. Alors, sont exécutés plusieurs aménagements liés à la maîtrise du Lez et de ses affluents. La maîtrise des roseaux et le contrôle des insectes, permettront aussi de fixer les populations dans les communes proches de la mer et des étangs. Ainsi, la deuxième moitié du XXeme siècle correspond à la maîtrise technique des conditions environnementales. En résulte un important étalement de la couronne périurbaine vers le sud-est, direction complètement opposée à celle visée par la gestion municipale précédente.

Dans la communauté d'agglomération de Montpellier, sont initialement regroupées les communes de Saint-Jean-de-Védas à l'ouest, suivis par Castelnau-le-Lez, Le Crès et Jacou à l'Est, développent une forte expansion urbaine à partir de leur noyau médiéval vers une urbanisation des lotissements et bâtiments, typique des années 1960. Suivis par les communes des Saint-Clément-de-Rivière, Montferrier-sur-Lez, Clapiers, Grabels, Saint-Gély-du-Fesc, Juvignac, et au Sud-Est par Lattes, Mauguio-Carnon, Palavas-les-Flots et Pérols. Profitant de la croissance urbaine de la ville centre et de la nécessité d'accueil des habitants, ces communes se spécialisent dans les fonctions résidentielles – et même résidence secondaire - renforçant le caractère de banlieue de Montpellier. Voir figure 9, expansion urbaine dans la Région Urbaine de Montpellier, des années 1937 à 1994.

A la même époque, un nouveau site balnéaire La Grand Motte est construit et devient célèbre grâce à ses pyramides[24], projetées par Jean Balladur. Si le tourisme balnéaire devient une des plus importantes activités économiques régionales et reste très populaire, la qualité générale de l'urbanisation reste, à notre regard, douteuse.

[24] Les pyramides représentant des immeubles de type ziggourat rappelant les pyramides précolombiennes, issues, ainsi que l'aménagement des digues, de la mission RACINE (1963) menée par la DATAR.

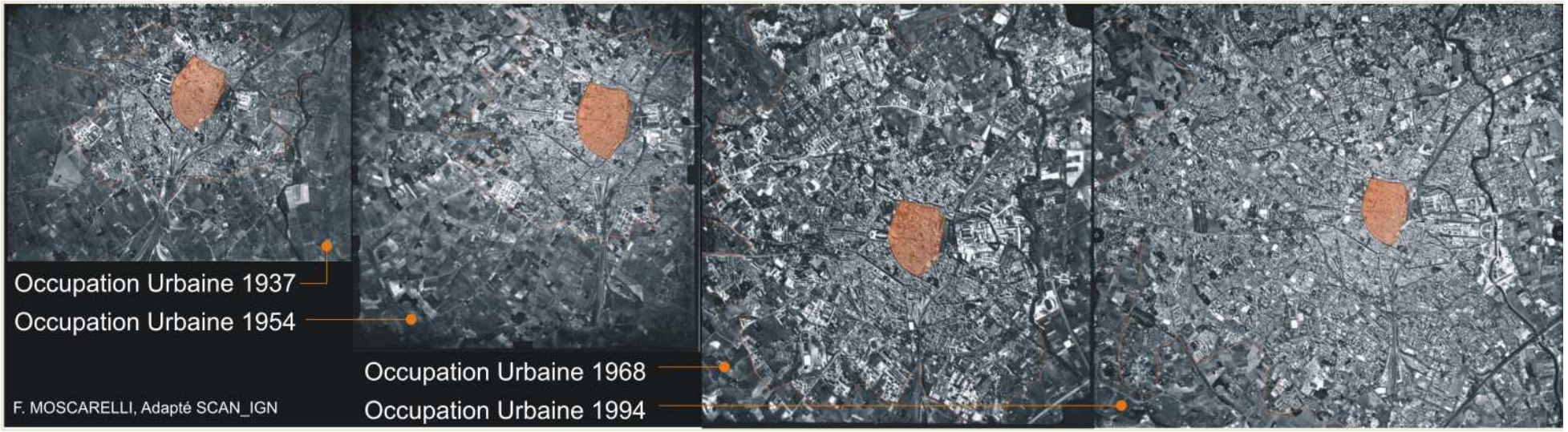


Figure 9 : expansion de la tache urbaine de la RUM (l'écusson – ville intra-muros - comme point de référence). Conception et réalisation : F. Moscarelli, adapté de SCAN-IGN 1937, 1954, 1968, 1994.

L'action urbaine comme résultat des politiques (ou des politiciens ?)

Les deux villes-centres et leurs intercommunalités ont vécu (ou vivent encore) des politiques municipales très axées sur la production urbaine. A Grenoble et dans les communes proches, les élus appliquent un urbanisme d'influence « socialiste », à partir de la moitié des années 1960, qui fonde ses bases sur l'idée qu'une action sur l'espace – morphologie et forme urbaine – peut avoir des influences sur la vie sociale (Joly, 1982). En revanche, à Montpellier et, notamment, dans la CAM, l'urbanisme est plutôt axé sur la production de logements sociaux et la lutte contre la ségrégation socio-spatiale. Le changement politique de la fin des années 70, marque la fin de l'expansion vers le Nord et Nord-ouest et se réaffirme, dans les années 89-90 vers la conquête des espaces vierges en direction de la mer, inversant la polarité vers le Sud et Sud-est.

GRENOBLE, ville pionnière ?

La sociologie politique grenobloise suit de près l'évolution de sa base économique. La région grenobloise a été précocement concernée par le changement de l'économie industrielle vers une économie technométropolitaine et les classes « intellectuelles » ont suivi ce renouvellement, se consolidant dans un groupe hétérogène de la classe moyenne nommé Groupement d'Action Municipal (GAM). Le GAM, composé de techniciens, ingénieurs, universitaires, des nouveaux cadres métropolitains, a été un des premiers de ce type en France, datant de 1964 (Joly et Parent, 1988). Il s'empare de l'idéologie de « l'urbanisme comme acte politique » (Bruneteau, 1998) et du droit à ville.

Ainsi, ils défendent un urbanisme de compromis entre l'Etat – très puissant à l'époque – et les groupes sociaux locaux (Joly, 1982), ils soutiennent, en effet, l'implication de la population dans les décisions ainsi que l'idée que la vie sociale peut-être favorisée par une action sur l'espace (Joly, 1982). Ces idéologies, soutenues par la pensée universitaire de l'urbanisme démocratique, vont identifier dans les enjeux urbains (logement, équipements collectifs, solitude des grands ensembles, …) leur champ d'action politique, puisque, à leur regard :

> « L'urbanisme n'est pas une technique neutre. C'est un acte politique. Comme il a pour objet de mieux satisfaire les besoins de chacun et les besoins collectifs, il ne peut être que socialiste » (Tribune des Alpes, 1969)

Dans ce contexte, le GAM se présente aux élections municipales sans une étiquette politique mais à travers une alliance (SFIO-PSU-GAM) ayant comme candidat l'ingénieur du Centre d'études nucléaires, Hubert Dubedout. Il remporte les élections municipales de 1965, se rapproche du Parti Socialiste et l'intègre en 1974, restant Maire jusqu'à 1983. Son implication dans l'action urbaine est notable : opposition au plan d'aménagement Bernard,

consolidation de la politique sociale et des quartiers, création de l'Agence d'Urbanisme, entre autres.

Pour rappel, Grenoble, élue siège des Jeux Olympiques d'hiver de 1968 est, notamment dans les années 60, la cible d'une série d'investissements de la part de l'Etat. Sont prévus la construction des équipements pour les J.O. à Grenoble ainsi que pour une dimension territoriale étendue – l'Hôtel de ville de Grenoble, le Palais des sports de Grenoble, l'hôpital sud, des infrastructures routières, un aérodrome, un village olympique, des logements pour la presse. Les J.O. ont été aussi l'occasion de donner à la ville des équipements urbains dont elle manquait (Frappat, 1991).

Un plan est conçu pour les aménagements nécessaires avec comme l'architecte en chef le grand prix de Rome en 1938 : Henri Bernard. Il conçoit le Plan d'aménagement pour les J.O. dans l'esprit du mouvement moderne et de la charte d'Athènes, déconsidérant les relations sociales ancrées aux tissus existants

La nouvelle municipalité est élue en plein début des travaux et fédère l'opposition au Plan et à ses objectifs : une croissance qui devait conduire à une agglomération d'un million d'habitants, une logique ségrégationniste concernant les plans sociaux géographiques. Cette opposition va conforter l'existence d'une forte hostilité au plan de la part des équipes municipales des communes de banlieue. La municipalité Dubedout prendre donc les projets pour les J.O. en mains, négociant avec l'Etat des altérations (Frappat, 1991). Selon Parent et Dulac (2006, page 35) :

> « Les raisons ne manquent pas : le réseau de voirie tranchait sans précaution dans le tissu urbain de certains communes (Echirolles, Grenoble, ...), une densification importante était prévue dans des communes qui souhaitent rester plus périurbaines (Seyssins, Eybens, ..), les logements sociaux ont été rejetés dans des communes périphériques qui en avaient déjà beaucoup, (Saint Martin d'Hères, …), le déplacement du centre a été irréaliste…. »

Selon Joly et Parent (1988), à cause des désaccords et face à l'échéance proche des Jeux Olympiques, les communes concernées décident de ne réaliser que le nécessaire pour les jeux : le Village Olympique – projet transféré à M. Novarina - certaines voiries et les équipements. La proposition du nouveau centre et de la nouvelle ZUP - les deux au sud – sont finalement annulés après un deuxième refus des élus face aux propositions de Bernard. A ce propos, B. Bruteneau (1998, page 113) souligne que :

> « C'est néanmoins la conjoncture politique grenobloise de 1966-1967, marqué successivement par la victoire d'une liste de gauche atypique aux élections municipales de mars 1965, la Rencontre Socialiste de mai 1966, la candidature de Pierre Mendes France aux législatives de 1967 qui va lester de manière décisive le message imposant l'image d'une cité débarrassée des convections et structures du passé. »

La responsabilité de la ZUP est transférée à la toute nouvelle agence d'urbanisme municipale, qui cette fois décide de mener l'opération comme une extension équilibrée de la ville, en faisant appel à un cabinet privé. L'opération prend le nom de Villeneuve. Les communes concernées sont Grenoble, Echirolles et Eybens.

Le quartier devient un symbole du nouveau contexte[25] – plus axé vers un urbanisme de concertation à travers la ZAC qu'un urbanisme « autoritaire » dont le symbole majeur sont les ZUP (Bruneteau, 1998) et fait de Grenoble « un des premiers cas en France de l'émergence de la ville face à l'Etat » (Joly, 1982, page 9).

L'époque symbolise aussi les premières coopérations intercommunales et le projet du quartier Villeneuve va dans ce sens. Il constitue le plus vaste chantier urbanisé d'une seule fois dans l'agglomération grenoblois (Joly et Parent, 1988).

Selon, P. Frappat (1991), si dans les années 50-60 le désordre d'un urbanisme du « laisser-faire » avait résulté dans une extension urbaine composée de quartiers mal équipés qui entouraient le centre-ville au sud des « grands boulevards », les J.O. et les négociations faites avec l'Etat à l'occasion, permirent à Grenoble de « rattraper son image de modernisme », même s'ils furent conçus et implantés dans un état d''urgence.

Dans ce contexte, la fin des Jeux vont ponctuer une période marquée par la réhabilitation du centre ancien, par l'implantation des équipements sociaux dans les quartiers, par la restauration des transports en commun et la construction des différents quartiers dont Villeneuve. Il sera aussi marqué par la coopération intercommunale, instituée dans le SDAU.

Opposée au verticalisme typique de l'époque, l'équipe municipale pilotée par Dubedout représente le premier grand exemple des « Maires entrepreneurs » (Bruneteau, 1998), qui en faisant face à l'Etat, contribuent à la « décolonisation des communes françaises » (Delbard et al., 1978) et au processus de décentralisation des compétences initié en 1982.

MONTPELLIER : une ville d'Etat ?

L'histoire du développement démographique et économique est indissociable de la politique volontariste de l'Etat gaullien. Ville sinistrée par la crise viticole, mais aussi ville cible d'un grand apport démographique due à l'immigration et finalement pour cela choisie comme capitale régionale, Montpellier sera l'une des villes en France à être cibles des politiques incitatrices du développement économique menées par l'Etat (Dubois, 1997). Mais ces

[25] Comme démontré dans le tableau 1, l'époque est marque pour plusieurs actions (création du CIAT, DATAR, du Ministère de l'Equipements etc..) et lois (LOF 1967, avec le SDAU) visant établir les bases de la planification urbaine et territoriale.

investissements ne sont pas le seul témoin du caractère de « ville d'Etat »[26] de la municipalité montpelliéraine.

Premièrement, la ville a été identifiée comme une des 4 grandes villes de province (Paris et sa couronne dominent largement le scénario) où la présence de l'Etat est perçue par le nombre des équipements supérieurs (hôpitaux et universités) et, en conséquence, d'emplois publics (Damette, 1994) face aux emplois issus du secteur privé. Ces investissements vont de pair avec plusieurs projets d'aménagements cofinancés par l'Etat et développées en partenariat avec les services déconcentrés de l'Etat dont la DDE est devenue le partenaire majeur (Dubois, 1997). Ainsi, entre les années 60-70, plusieurs investissements ont été exécutés par les administrations étatiques et locales concentrant leurs efforts pour attirer les entreprises et les centres de recherche[27], pour organiser un campus universitaire et des nouvelles extensions urbaines dans le secteur Nord[28]. C'est à partir de la deuxième moitié de la décennie 70 et, notamment dans la décennie 80, que ces investissements vont donner des retours, affirmant Montpellier comme une ville-pôle languedocienne.

Pour rappel, date également de cette époque le Projet Polygone, représentant le grand projet d'aménagement bâti de la municipalité de droite de F. Delmas. Construit au début des années 1970, l'opération avait pour objectif d'étendre le centre ville montpelliérain et d'abriter des nombreux services décentralisés de l'Etat ainsi que la nouvelle Mairie.

Vivement critiqué par des associations citoyennes, le projet Polygone rencontre dans l'association Citoyens et Urbanisme - composée majoritairement d'universitaires – sa plus grande opposition, au sein de laquelle se dégagent des *leaders* dont le nouvel opposant politique, George Frêche. Élu en 1977, le nouveau Maire Georges Frêche va, grâce à des opportunités foncières à proximité du centre ville, concentrer l'extension du centre vers le Sud-Est, en construisant le quartier Antigone comme une opposition au centre commercial Polygone et à la politique de rente foncière de son prédécesseur (Volle et al., 2010).

Selon Viala et Volle (in Volle et al, 2010), l'orientation politique « au-delà du polygone » deviendra « le leitmotive de la nouvelle politique d'urbanisme » affirmée à travers le quartier nouveau Antigone. Selon les auteurs (page 35) :

> « L'opération Antigone, d'abord, a conduit la ville jusqu'au Lez, tandis que le secteur d'aménagement de Port Marianne – dont deux ZAC's (consuls de Mer et Richter) ont concrétisé le franchissement du fleuve – a ensuite ouvert à l'urbanisation de l'est du territoire communal.. »

[26] Damette (1994).

[27] C'est de cette époque que datent l'arrivé des premiers centres de recherche et qui vont structurer les technopôles montpelliéraine : CIRAD, IRD, IAMM, etc…

[28] Mal vue jusqu'à cette période à cause des installations des nombreux hôpitaux, sanatoriums, etc..

Ces projets seront exécutés sous une politique de forte intervention du pouvoir local dans le marché foncier à travers des dispositifs comme les Zones d'Aménagement Différé (ZAD, datés de 1968), Zones d'Intervention Foncière (ZIF) et Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Avec les objectifs respectifs de bloquer toute la spéculation foncière et d'assurer la programmation des équipements et viabiliser économiquement et techniquement les opérations, les ZAD, ZAC et ZIF ont été employées sous la tutelle de la collectivité et la responsabilité de la Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine – SERM (Vialla et Volle, in Volle et al, 2010).

L'opération Antigone symbolise aussi l'affirmation d'un pouvoir local face à l'Etat, puisque l'équipe innova, passant l'étude préalable du quartier à la SERM.[29] et à une équipe locale, gérée par le professeur universitaire en géographie (ami personnel de G. Frêche) et aussi adjoint au Maire entre 1977 et 2001 Raymond Dugrand. Un architecte renommé – Ricardo Bofill – est choisi pour assurer l'image médiatique de l'opération (Dubois, 1997).

Finalisée dans les années 1990, l'opération montre, d'un coté, la persévérance du maire et l'institution d'une maîtrise d'ouvrage urbaine locale. D'un autre coté, elle associe l'image de G. Frêche à celle des autres « Maires bâtisseurs ».

Cette équipe ne subira que des modifications de détail jusqu'aux années 2000. En particulier, l'urbanisme a été confié à la même personne pendant 25 ans ce qui donne certes sens à l'idée de continuité. R. Dugrand, adjoint à l'urbanisme, a clairement exprimé le contenu du projet de ville tout au long de sa mission, jouant sur « l'harmonisation » entre les différents projets, prévenant le risque de fragmentation sociale et spatiale que génèrerait la juxtaposition de projets disjoints et sans cohérence globale. En quelque sorte, la conduite de l'urbanisme très centralisée au sein du pouvoir municipal, avec la DAP (Direction Aménagement Programmation) comme « bras armé » de l'action, a configuré le territoire communal selon les grands principes alors énoncés (Volle et Bernie-Boissard, 2008, page 19).

Le 27 mai 2002, Georges Frêche, alors maire de Montpellier est élu Président de la Communauté d'agglomération. Elu président de la région Languedoc-Roussillon le 2 avril 2004, il cède son fauteuil de maire de Montpellier à son adjointe aux finances Hélène Mandroux (Volle et Bernie-Boissard, 2008). Un changement politique fort s'enchaîne[30] sans que la forme et la conduite urbaine le sente.

---

[29] Et non directement par la DDE comme c'est été le cas dans les municipalités antérieures. A travers ce choix, la nouvelle municipalité instaure un rapport tendu entre maire et préfet représenté par les services de l'Etat

[30] Puisque Frêche, destitué du Parti Socialiste, sera opposé politiquement par H. Mandroux, nouvelle personnalité locale appuyé par le PS.

LES CONTINUITES URBAINES A MONTPELLIER. . .

Dans les années suivantes et, même pendant le développement de ce travail, les deux terrains d'étude ont su faire preuve de dynamisme et plusieurs projets concernant l'aménagement de l'existant, la réhabilitation ou la construction des nouveaux quartiers ont eu lieu. Axées dans le marketing et dans la compétitivité territoriale, la stratégie des collectivités est de se rapprocher des orientations d'aménagement qui visent la ville durable et de faire appel à des personnalités de l'architecture pour valoriser les nouveaux bâtiments et quartiers.

Dans le cas montpelliérain, cette politique, d'abord municipale, a dépassé l'échelle municipale arrivant à l'échelle de compétence de la CAM et comprend, aujourd'hui, des œuvres municipales autant que communautaires, départementales et régionales. Cela est dû tant aux conflits entre personnalités politiques qu'à la compétition territoriale qui s'affirme entre les divers échelons ; en résulte un défilé d'architectures originales, et détonantes à coûts « spectaculaires » qui pousse en continu…

Dans ce sens, nous soulignons l'existence des projets (en cours ou terminés) comme le Quartier Consuls de Mer, conçu par Rob Krier, le Quartier Rive Gauche par Fainsilber et les Jardins de la L.ironde par Christian de Portzamparc, tous issus d'investissements communautaires.

En parallèle la municipalité affiche son dynamisme avec la construction du nouvel hôtel de ville, conçu par Jean-Nouvel, et localisée dans la nouvelle centralité planifiée par l'équipe précédente. Aussi, les nouvelles archives départementales, conçues par Zaha Hadid et sous tutelle du département et le Lycée Georges-Frêche responsabilité de la région et dessiné par les architectes italiens Massimiliano et Doriane Fuksas concourent à afficher dynamisme et développement.

Mais la plus notable stratégie de marketing est placée sur le transport commun avec les deux nouvelles lignes de tramway (3 et 4) de l'agglomération montpelliéraine, habillée en décor par Christian Lacroix. Les images ci-dessous montrent certains de ces impressionnants investissements urbains, réalisés dans les dernières 20 années.

Cohérence des territoires : expansion urbaine vers expansion économique

Dans le cas de l'aire urbaine de Grenoble, l'expansion économique a rompu les limites de la plaine alluviale sans que l'agglomération grenobloise ne les ait ffranchies. En revanche, dans le cas de Montpellier, la croissance urbaine s'est étalée jusqu'au périmètre du groupement des communes comprenant la communauté d'agglomération de Montpellier et même au-delà. Cependant, dans les deux cas, les expansions urbaines de ces régions sont différenciées, grâce à l'existence des contraintes (ou non) dans leur environnement immédiat, très particulier à chaque cas.

A Montpellier, leur zone d'influence économique suit, d'un côté, la mer (sud) à travers les activités touristiques de plage et les grandes zones ludiques et commerciales qui côtoient les principales routes d'accès aux stations balnéaires. De l'autre coté, le développement suburbain et la recherche-technologie se sont « étalés » vers l'arrière pays et les garrigues, notamment avec les technopôles. La figure 10 localise ces différents développements, en lien avec la structuration routière étoilée.

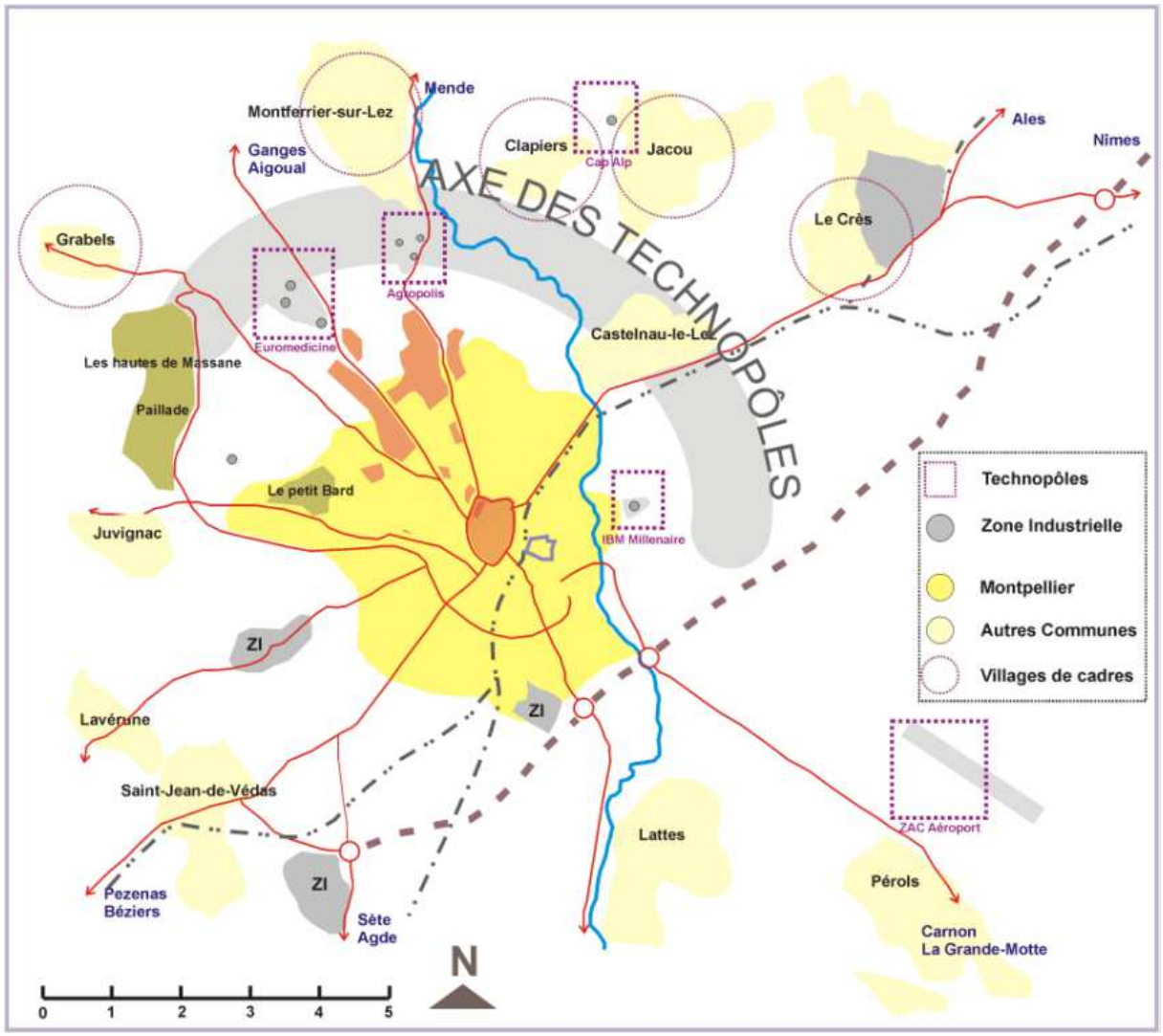


Figure 10 : schéma de localisation des technopôles et des zones industrielles dans la Communauté d'agglomération de Montpellier. Conception et réalisation : F. Moscarelli (Adapté de Brunet et al., 1988, page 35).

A propos des technopôles, nous voyons que si le zoning des activités – stratégie de concentration – devait permettre un meilleur échange entre universités, hôpitaux et centres de recherche, cet objectif n'a pas abouti en conséquence de l'absence d'un accès routier ou de transport commun qui permette de mettre en proximité ces divers pôles. Ainsi, il n'y a aucune voie de contournement qui lie les pôles technologiques Agropolis, Euromédicine et Cap-Alpha tous localisés au nord et nord-ouest de la ville – dans le prolongement du quartier hospitalo-universitaire. Ces pôles en forme d'arche, comprennent aussi les communes de Clapiers, Grabels, Montferrier.

Même si le pôle Communicatique, se situe vers le sud-est de Montpellier avec, IBM, Grammont, Millénaire et Héliopolis, on retrouve pareillement des petites entreprises en technologie de communication et information un peu sur tout le territoire intercommunal, explicitant une difficulté de concentration spatiale.

La stratégie de localisation est autant spécifique de l'histoire économique locale, qui a rassemblé ces principaux établissements scientifiques et universitaires selon une logique d'acquisition foncière basée sur la bonne entente entre collectivités et propriétaires (Doumenge, 1968). Ainsi, « plutôt que de concentrer en un même lieu les chercheurs et les industriels, la ville a fait le choix d'une technopole *« sans chapeau »* où les parcs d'activités se sont répartis dans l'espace communautaire » (Rouillard, 2005).

En termes d'expansion de tache d'urbanisation, nous distinguons dans la figure 11 une concentration de l'activité urbaine plus proche de la côte que de l'arrière-pays.

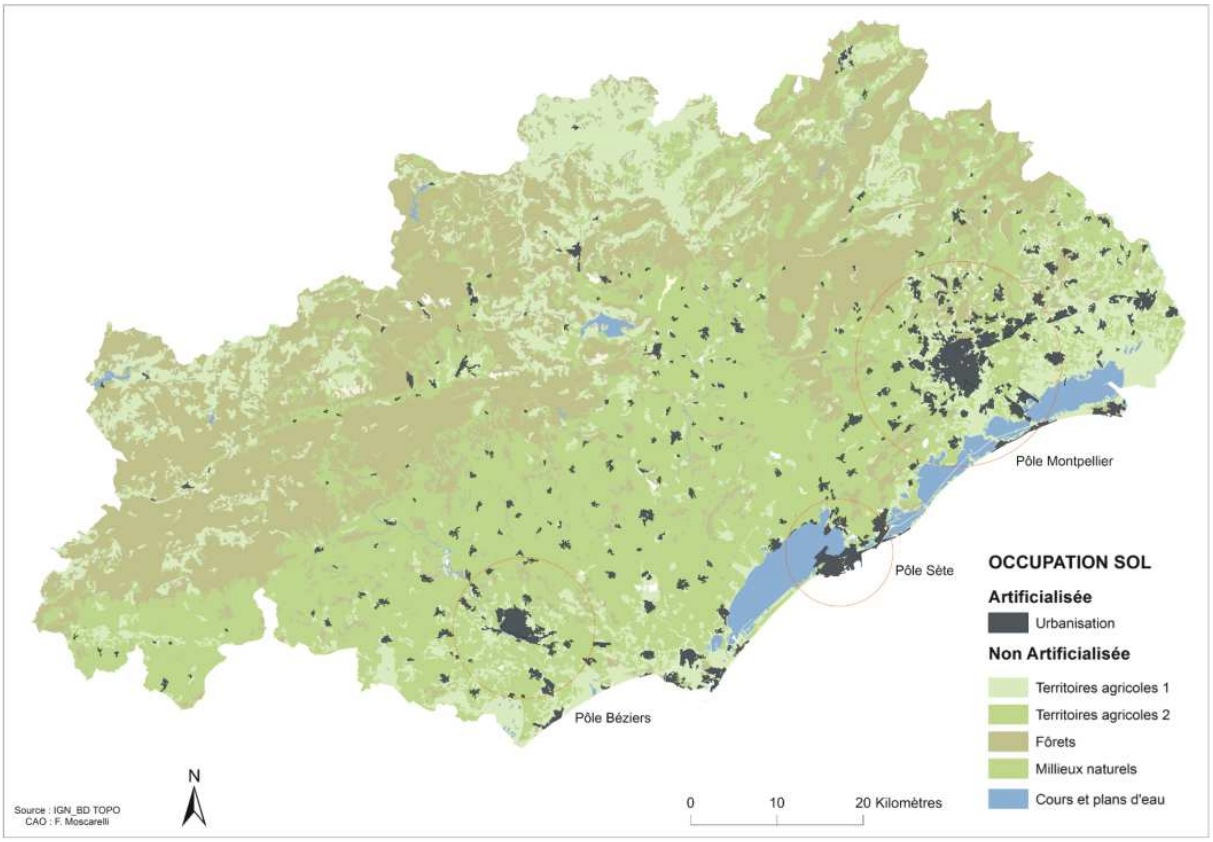


Figure 11 : Tache d'urbanisation à l'échelle départementale en 2012. Source : IGN_BDTOPO, Conception et réalisation CAO: F. Moscarelli.

La figure permet ainsi d'identifier les 3 pôles urbains du département de l'Hérault et qui concentrent la majorité des activités économiques, constituées des aires urbaines de : (a) Montpellier, (b) Sète et (c) Béziers.

Cependant, en dépit d'une majorité d'usage du sol à caractère naturel, des taches éparpillées dans le territoire montrent, en même temps, un réseau des petites villes autour de Béziers et qui s'étale vers l'arrière pays et une claire dynamique de périurbanisation dans l'entourage de Montpellier. Cette dynamique de périurbanisation semble être clairement associée au système routier montpelliérain, schématisé dans la figure 12.



Figure 12 : Relation entre axes routiers et tache d'urbanisation dans la CAM. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir de base SCoT Montpellier, pages 49, 58 (superposition) et 144.

Au sein de la région urbaine grenobloise, l'expansion urbaine touche beaucoup plus la plaine alluviale et la vallée, délimitée entre les 3 massifs, qui forment le « Y » grenoblois, illustré dans la figure 13. Les trois pôles d'interface agglomération grenobloise-intercommunalités environnantes - nord-est, nord-ouest et sud – ont regroupé les activités économiques d'autrore, notamment l'industrie chimique, où aujourd'hui il regroupe aussi l'ensemble des activités de la recherche et de l'enseignement de la RUG. Au Nord-Ouest, la presque-île avec le Laboratoire européen de Biologie Moléculaire et l'Institut Laue-Langevin (ILL), certaines entreprises et centres universitaires comme l'école de management, regroupe l'essentiel de la recherche atomique dans un des pôles géographiques de l'agglomération. Les présences du pôle de compétitivité d'ampleur mondiale Minalogic et du pôle centr'Alp, à Moiran, renforcent la représentation de la presque-île et ses rayonnements.

De l'autre coté, au nord-est, la Zone pour l'innovation et les réalisations scientifiques et techniques (ZIRST) de Meylan et de Crolles comprend des entreprises publiques comme LETI, FTRD, INRIA 5 - ou privés – comme l'HP Lab. Le pôle Innovallée et le campus Universitaire entre Grenoble et Saint-Martin-d'Hères, complétant cette polarité.

Dans le pôle Sud, se sont développé des activités et des services d'économie résidentielle, Dans l'interface Grenoble-Echirolles, se sont concentré les pôles d'activités économiques et les plateformes chimiques, à Pont de Claix et Jarrie.

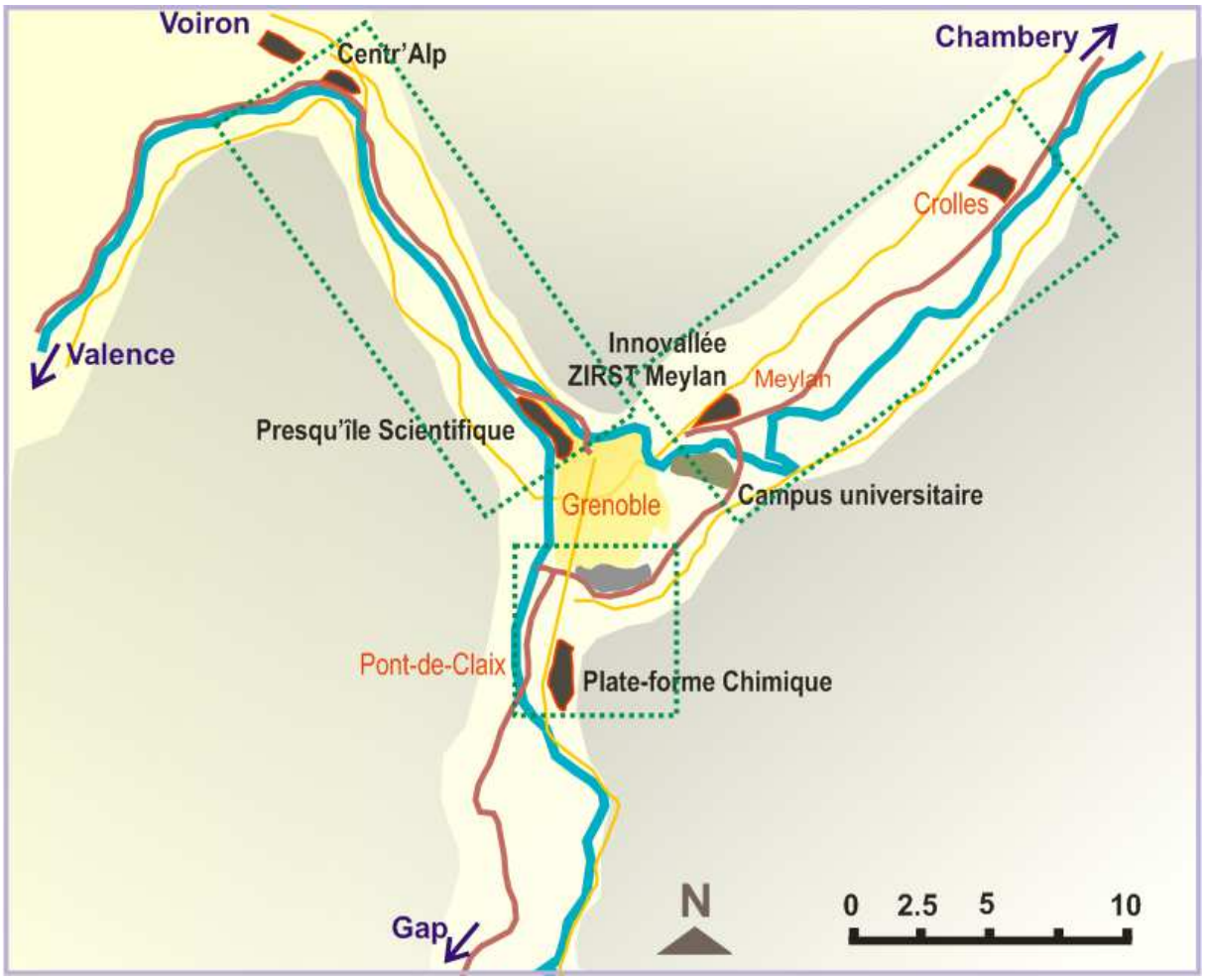


Figure 13 : localisation des technopôles dans la Région Urbaine de Grenoble. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir de C. Lomakine – AURG

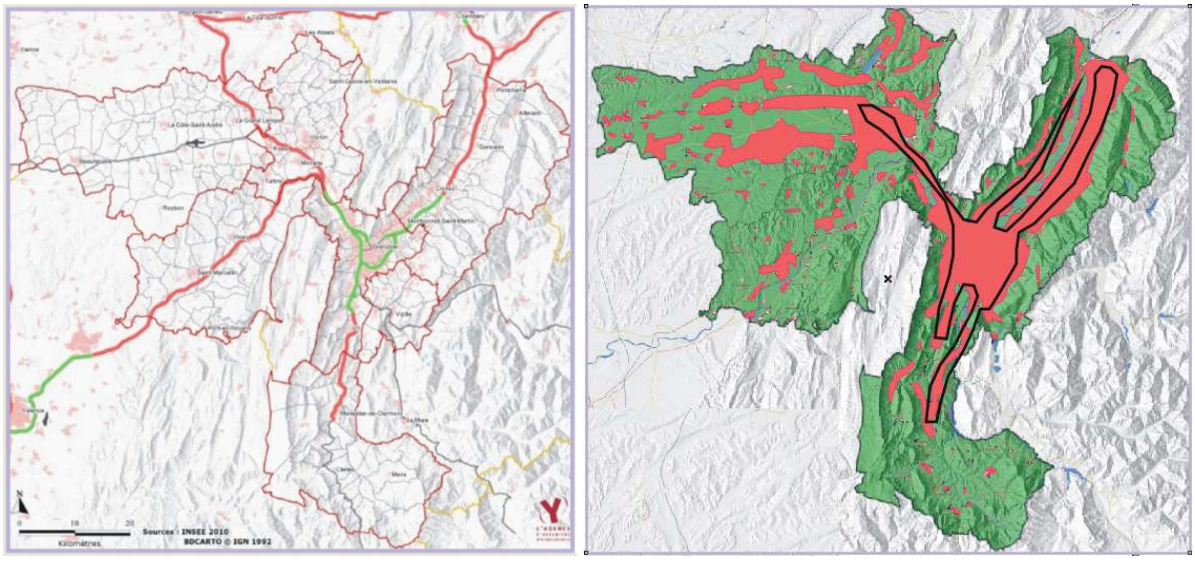


Figure 14 : Relation entre axes routiers, cours d'eau et tache d'urbanisation dans la RUG. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir du SCoT-RUG DOO, page 12 et SCoT RUG-RP, page 443

Ainsi, face à ces localisations, nous soulignons le caractère tripartite d'équilibrage territorial grenoblois, qui s'appuie sur ses trois axes majeurs – le long des cours d'eaux et les axes de déplacement - pour son développement économique (Voir figure 14). Ces trois pôles sont en communication avec d'autres centres économiques voisins tout en restant très concentrés dans le cœur de l'agglomération.

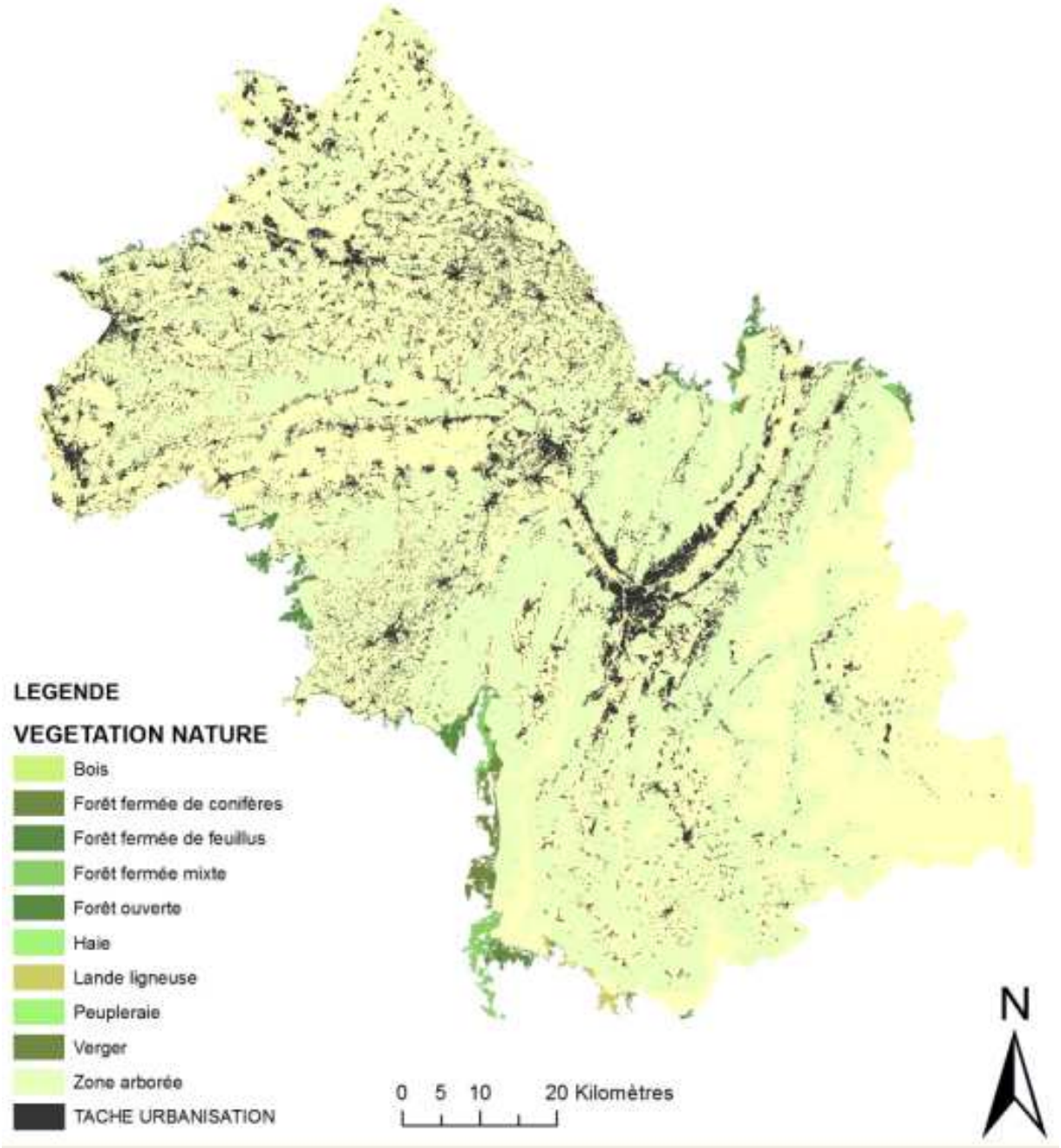


Figure 15 : Tache d'urbanisation à échelle du Département de l'Isère. Conception CAO et réalisation : F. Moscarelli. Source : IGN_BDTOPO.

La localisation des pôles d'activité, ainsi que la concentration de l'urbanisation au niveau départemental, figure 15, montrent qu'à Grenoble et au sein de la RUG, comme dans les

autres villes alpines, le relief est un facteur central qui agit sur la forme de l'occupation urbaine et du réseau de déplacement routier et ferré (Blanchard, 1954).

Notons que, à cause de ces contraintes géographiques, les réseaux se sont concentrés dans les vallées du Drac et de l'Isère. Une structuration naturellement handicapante pour la région, puisqu'elle conditionne les déplacements de la Région Urbaine grenobloise à des échanges multimodaux dans les « portes d'entrée » des vallées : Valence (Sud-Ouest) et Lyon (à Nord-Ouest) par la vallée du Rhône puis vallée du Isère, ou Chambéry (Nord-Est) par la vallée de l'Isère également. La connexion par le Sud – par la vallée du Drac - avec le carrefour routier d'Aix-en-Provence est moins développé en raison d'un tronçon routier non rapide, qui va du niveau de Monestier-de-Clermont jusqu'à Sisteron. Ces conditions d'enclavement qui sont aussi responsables de la forte concentration de l'urbanisation sont également très bien perçues par la tache d'urbanisation au niveau départemental, figure 14. Cette figure met aussi en relief l'occupation de la vallée et les trois polarités fortes : agglomération grenobloise, Pays Voironnais et Grésivaudan

Dans les deux cas – CAM et RUG – la majorité des activités économiques restent très proches ou en communication directe avec la ville-centre. Pour rappel, si dans un premier temps, la localisation des activités à la CAM semble jouer depuis les échelles de la proximité jusqu'aux plus éloignées, ceci n'est qu'une distorsion à cause de la petitesse de son périmètre de projet SCoT. Une comparaison entre ces deux périmètres est nécessaire et est exposée ci-dessous, dans la figure 16.

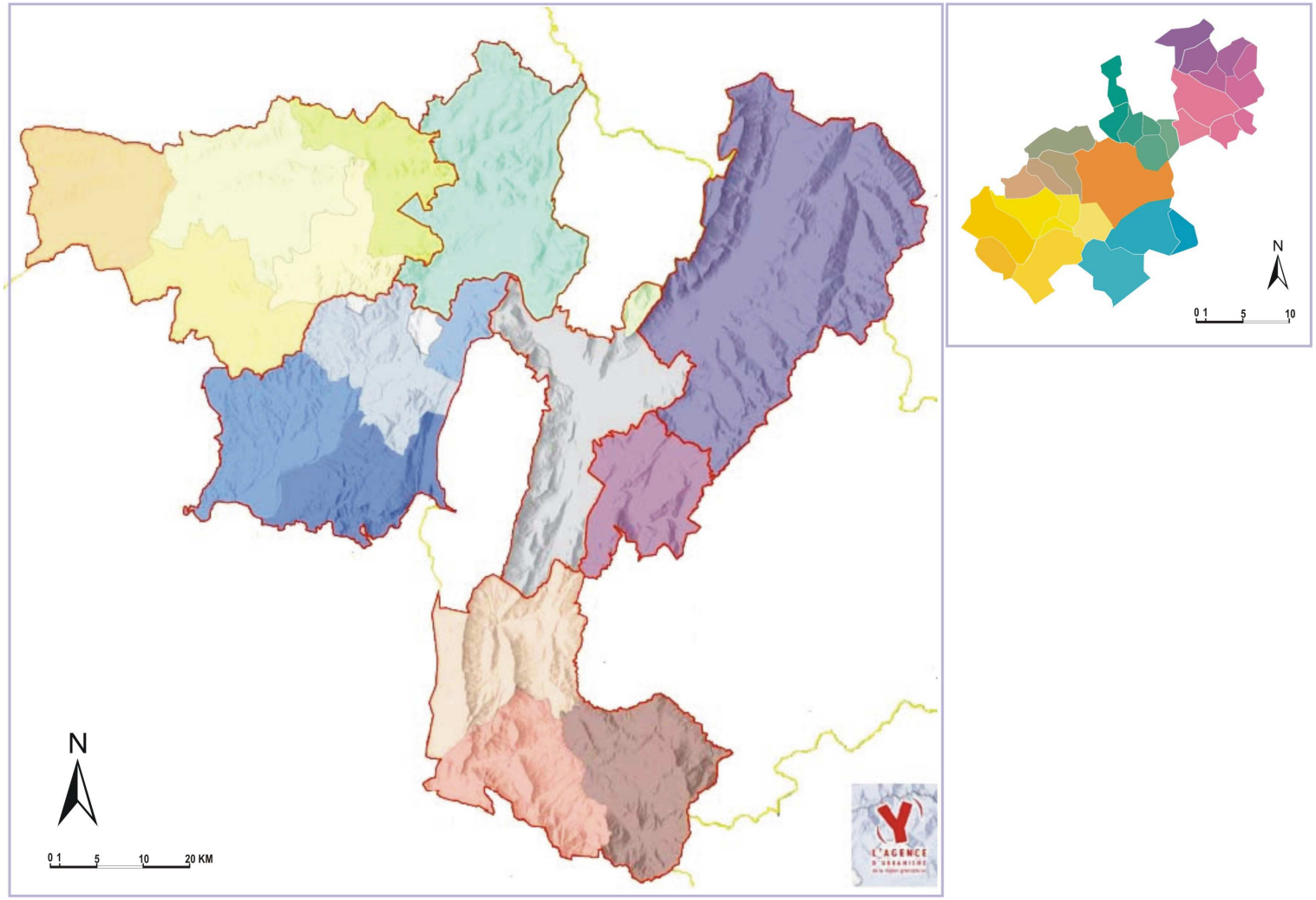


Figure 16 : Comparaison entre les échelles de travail du SCoT de l'agglomération de Montpellier et du SCoT e la Région Urbaine grenobloise. Pour le RU de Grenoble, subdivision en secteurs incluant, chacun, plusieurs communes. Pour la CA de Montpellier, subdivision en communes. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir du SCoT-RUG RP, page 77 et SCoT RUG-CAM, page 64.

En Synthèse…

Synthétiquement, les deux zones d'étude, la communauté d'agglomération de Montpellier et la Région Urbaine de Grenoble, partagent certaines similarités et différences, comme le montre le tableau 3.

Tableau 3 : tableaux de synthèse des principales caractéristiques des cas d'étude.

CA de Montpellier	RU Grenobloise
Condition Géographique	
Les deux partagent certains enjeux comme le risque constant d'inondation et l'enclavement ferré-routier	
Région méditerranéenne Climat méditerranéen	Région Alpine, localisée dans la vallée Climat semi-océanique
Croissance Economique	
Economie métropolitaine forte	
Faible génération d'emplois, faible durabilité des entreprises Faible appareil productif régional Dynamisme dû à son rôle de capitale de Région	Génération d'emplois et durabilité des entreprises, rayonnement fort – Sillon Alpin Croissance basée sur recherche et industrie : Très dynamique pour n'être que capitale départementale
Attraction Touristique et Résidentielle	
Une attirance touristique conséquence de ses attributs naturels	
Tourisme de plage et urbain L'apport touristique est fort et représente une grand part les emplois saisonniers	Tourisme de montagne L'apport touristique est faible face à l'apport économique en science-technologie
Investissement dans l'aménagement et l'urbanisme	
Les grands évènements et les changements politiques jouent un rôle de cause-conséquence et sont donc impossibles à dissocier. Ces changements ont impulsé des grands projets, les investissements dans l'aménagement urbain, notamment dans l'apport des logements sociaux. Utilisation de la construction des nouveaux quartiers, comme signe de changement de philosophie et de stratégie de gouvernance, suite aux municipales.	
De la droite vers la gauche, 1977 Choix de Montpellier comme capitale Régionale et siège universitaire dans le début des années 80 Construction du quartier Antigone, dans les années 80-90	De la droite vers la gauche, 1965 Choix de Grenoble et les communes du Groupement d'Urbanisme pour le siège des jeux Olympiques d'Hiver de 1968 Construction du quartier Villeneuve, (années 60-70

Maires socialistes comme leaders locaux	
Georges Frêche est resté 27 ans maire à Montpellier, puis a été élu président de l'agglomération (2001-2010) et enfin président de la Région Languedoc-Roussillon (2004-2010). Georges Frêche a instauré un système politique qui perdure même après sa mort : les projets initiés lors de ses mandants ont été finalisés ou sont en pleine continuité comme l'extension de la ville vers l'Est et puis le Sud, pour atteindre la mer.	Hubert Dubedout est resté 18 ans comme maire à Grenoble, puis a été élu Député de la 2e circonscription de l'Isère (1973-1983) Le projet du quartier Villeneuve a été interrompu après le changement de municipalité
Planification Urbaine	
Rentrée très tardive dans la démarche de planification (plusieurs études non conclusives) et associations intercommunales. Investissement très fort mais récent dans les projets urbains. Pas d'agence d'urbanisme.	Tradition dans la coopération intercommunale, tradition dans l'élaboration des plans et schémas de Planification avec l'existence d'une agence d'urbanisme locale.
SCoT	
Périmètre Intercommunal : 31 communes Approuvé en 2006 Périmètre du SCoT est coïncident avec le périmètre de l'intercommunalité, les acteurs sont les mêmes Ancienneté du SCoT permettre un regard sur les projets déclinés de celui-ci	Périmètre correspondant à 19 intercommunalités, plus 2 communes : 273 communes Arrêté en 2011 Périmètre du SCoT n'est pas coïncidant avec le périmètre de l'intercommunalité : existence d'un syndicat mixte pour coordonner les travaux Existence de plusieurs études urbaines et d'aménagement antérieures au SCoT

Ainsi, nous avons deux cas qui se distinguent, à la fois, par leur échelle, la structure de l'élaboration du SCoT, l'organisation entre maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage, les méthodes et l'ancienneté des études urbaines. Ainsi, les deux études de cas produisent, bien sûr, les mêmes documents règlementaires (diagnostic, PADD, DOO) mais à partir de situations bien différentes en termes : (a) de temporalités, (b) de culture de planification, (c) de périmètre. Les figures 17 et 18 contextualisent ces différences.

Alors, vis-à-vis de l'objectif d'analyser la prise de décision lors de la planification urbaine, en partant d'un cadre de référence vers la construction d'un projet territorial, une approche méthodologique diverse a été employée pour rendre compte des principaux enjeux et caractéristiques territoriales qui agissent dans la construction d'une vision prospective du territoire. Cette approche mérite d'être détaillée.

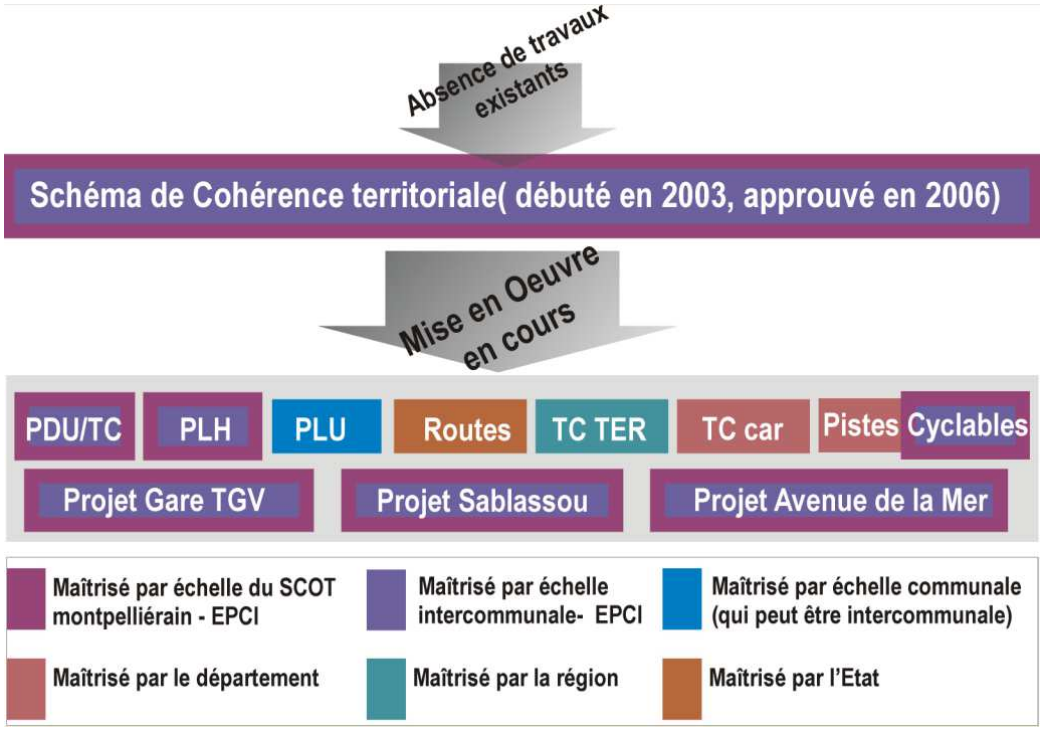


Figure 17: SCoT de la Communauté d'agglomération de Montpellier, quant à temporalité et culture de planification. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

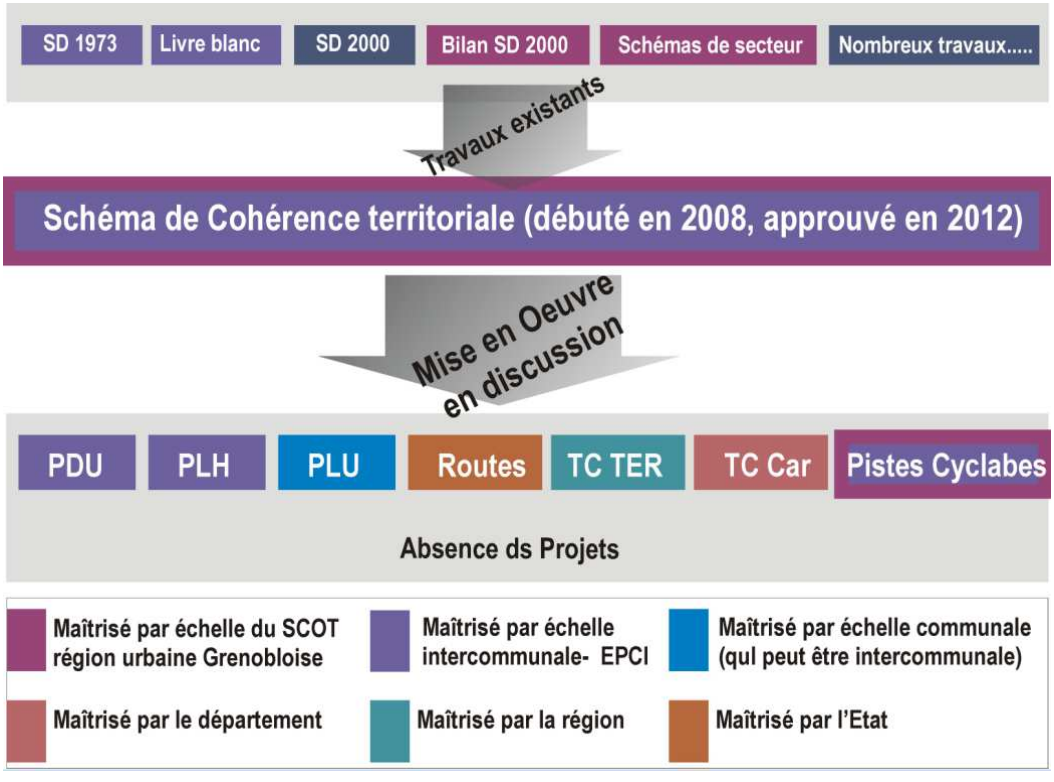


Figure 18: SCoT de la Région Urbaine grenobloise, quant à temporalité et culture de planification. Conception et réalisation : F. Moscarelli

Approche Méthodologique

Le travail utilise une démarche inductive construite à partir des documents, de l'observation et compréhension du terrain, analysé face à nos connaissances préalables, nos expériences professionnelles et le référentiel théorique et documentaire[31]. L'approche méthodologique, partagée par les deux cas d'étude, est ainsi structurée en 4 étapes :

1. Collecte de données : observation directe avec l'insertion de l'auteur dans les organismes engagés dans l'élaboration du SCoT (Agences d'urbanisme, EPCI, syndicat mixte, etc..) complétée par des prises de RDV (entretiens semi-directifs)[32] avec les principaux acteurs associés à l'élaboration ou à la mise en œuvre des SCoTs[33]. L'analyse de documents a été aussi très utilisée.

Quant aux observations, nous avons choisi les activités et les lieu d'échange entre les acteurs (réunions de débat et validation des propositions du SCoT, les locaux de travail, les réunions et négociations internes entre techniciens) qui nous permettent de saisir : (a) les comportements des acteurs et les relations professionnelles ou personnelles existantes entre eux, (b) le rôle des acteurs dans leurs institutions, c) leurs intérêts, priorités et représentations, d) ainsi que leur difficulté dans la prise de décision.

2. Mettre en ordre l'information recueillie : en parallèle au recueil des données, un travail d'organisation et analyse des données a été développé. Ces analyses, s'intéressent, en priorité à l'approche géographique – territoriale sans pour autant oublier l'approche historique et analytique. De telle sorte que l'interprétation des résultats est orientée vers une construction cartographique et schématique de la prise de décision et les facteurs qui l'influent. Cette analyse est développée en plusieurs niveaux qui s'interagissent :

a) **Le premier niveau** concerne l'étude et l'analyse des concepts et théories clés à l'étude. Il concerne aussi la révision bibliographique concernant les contextes des deux cas d'étude et les encadrements dont l'étude est basée,

b) **Le deuxième niveau** concerne les résultats primaires du terrain à travers les transcriptions des observations et des prises de RDV. Il concerne aussi le constat des difficultés méthodologiques rencontrées (difficulté d'insertion dans le terrain, difficulté de positionnement chercheur/participant etc..),

[31] Selon H., Gumuchian et C. Marois (2000).

[32] Les structures d'entretiens ont été adaptés à chaque acteur, l'annexe 2 donne un exemple d'une de la grilles d'entretien.

[33] Une liste de tous les rendez-vous pris et des séminaires ou réunions de travail observées est mis à disposition du lecteur dans les annexes 3 et 4.

c) **Le troisième niveau** concerne le croisement entre les données récoltées et analysées originaires du terrain (documentation, observation, entretiens) aux principales théories et concepts et de la recherche bibliographique. Il consiste aussi dans un recadrage des objectifs de la thèse face aux premières constats et difficultés du terrain,

d) **Le quatrième niveau** concerne la compréhension du processus de prise de décision propres à chaque cas d'étude ainsi que la structuration des éléments de cadrage de l'objectif principal,

e) **Le cinquième niveau** concerne les compréhensions finales vis-à-vis des rapports entre les acteurs et vis-à-vis de l'intégration des nouveaux encadrements dans l'élaboration des SCoTs.

A GRENOBLE, ONT ETE OBSERVES :

a) **S'agissant de la phase d'études exploratoires et d'insertion dans les structures** (réalisées entre le 16 et 21 mai 2010), nous avons assisté à certaines réunions du personnel de l'Etablissement Public du SCoT pour la révision de la notice journalistique, à l'organisation de la journée de discussion avec la communauté des acteurs (CODAC), au suivi de RDV avec le Graphiste pour la définition du modèle graphique du SCOT (discussions à propos de la mise en page, accord avec le règlement, attention au caractère de prescription du SCOT). Nous avons également participé à des rendez-vous entre urbanistes de l'EP SCoT et urbanistes des bureaux d'étude à propos de l'élaboration des certains Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), de l'élaboration des projets de ZAC ou d'éco-quartiers. Nous avons enfin suivi des réunions entre EP SCoT, AURG et élus du Pays Voironnais pour l'élaboration du Plan de Déplacement Urbain (PDU) et sa cohérence avec les principaux enjeux et projets du SCoT, à ce moment là, en cours d'élaboration.

b) **Lors de la première phase de terrain** (compris entre le 17 avril et 30 juin 2011 ; + 12 avril) : nos avons principalement ciblé les activités liées à l'élaboration du SCoT de la RUG comme :

 # Les réunions de travail (normalement par thématiques) des techniciens de l'agence d'urbanisme chargés des projets/propositions avec les principaux services de l'Etat et des collectivités responsables par ces thématiques, élus et représentants des organismes économiques,

 # Les réunions du comité syndical compétent dans l'approbation des orientations du PADD et du DOO,

 # L'observation de réunions publiques, élaborées par secteur (7 réunions), afin de voir les réactions des citoyens et les conflits entre élus. Peu de rendez-vous ont été faits[34] lors de ce premier terrain.

c) **La seconde phase de terrain** (compris entre le 1er novembre et 23 décembre de 2011) a été réalisée à la fin des premières analyses et suite à des premières impressions sur la prise de décision. Elle a été basée surtout sur la prise de rendez-vous avec les acteurs concernés et elle a servi à compléter/approfondir les informations. Cette étape a eu pour objectif d'alimenter un deuxième niveau d'analyse, plus approfondi. La reprise de l'analyse de documents a pareillement été envisagée pour confronter les opinions et discours collectés.

A MONTPELLIER, ONT ETE OBSERVES :

a) **Dans le cadre des analyses exploratoires** développées lors du stage de Master 2 (entre mai et juin 2009), nous aurons pu observer : (a) Les activités principales des organisations liées à l'aménagement de l'agglomération de Montpellier à travers la lecture des documents locaux et la prise de rendez-vous. A l'occasion, nous avons (b) enquêté auprès de certains techniciens et chercheurs liés à l'élaboration du SCoT : un représentant de l'agglomération de Montpellier, un représentant de la Société d'équipement montpelliéraine - SERM, un représentant de bureau d'étude qui a répondu à l'appel d'offre du SCOT et un représentant de l'université qui a travaillé sur le diagnostic développé au début des travaux. Nous avons aussi réalisé (c) une étude exploratoire à propos de la représentation de l'urbanisme durable avec les professionnels cités ci-dessus, comparés aux résultats obtenus par les enquêtes avec des étudiants (d'architecture, urbanisme et géographie) faisant leur stage dans un bureau d'étude.

b) **Lors de la première phase de terrain** (comprise entre octobre 2010 et avril 2011), il n'a pas été possible de s'insérer dans l'organisme responsable de l'élaboration du SCoT – la direction de l'urbanisme de l'agglomération de Montpellier ni dans le bureau d'étude responsable par la réalisation du cœur du projet, le cabinet Reichen & Robert et Associés. Cependant l'insertion dans les structures aurait, de toutes les manières, été moins pertinente qu'à Grenoble puisque le document avait déjà été

[34] Les acteurs techniques et les élus ont été très peu disponibles en cette phase, en raison des délais très courts pour la finalisation du PADD et donc une périodicité des réunions de travail et des réunions publiques. Nous avons donc exploité cette période plus pour l'observation des discussions et de la prise de décisions, que pour les interviews.

finalisé et se trouvait alors dans une phase opérationnelle. En conséquence, cette phase de terrain a donc consisté :

 # Dans la prise de plusieurs rendez-vous avec les acteurs liés à l'élaboration du SCoT (techniciens de l'agglomération et des bureaux d'études, élus) ou d'autres acteurs ayant émis des avis (services de l'Etat, PPA),

 # L'observation des réunions techniques sur le « raffinement » et la mise en œuvre des projets présents dans le SCoT – avenue de la mer, gare TGV, Quartier Sablassou, etc…,

 # L'observation des séminaires/conférences qui ont concerné le SCoT, sa mise en place et ayant comme conférenciers les acteurs techniques de l'EPCI et de la SERM ainsi que plusieurs chercheurs universitaires,

 # L'observation et la prise des rendez-vous pour voir la déclinaison du SCoT dans les autres documents communaux (PLU des communes du périmètre) ou intercommunaux (PDU). Les maires et adjoints d'urbanisme des communes ont été les principales cibles de ces rendez-vous. Ainsi, à propos des déclinaisons des projets, nous avons pris contact avec quelques communes.

QUANT AUX DIFFERENCES ENTRE LES DEUX TERRAINS DE THESE :

Comme démontrée à travers nos différentes phases du travail, la différence de temporalité par rapport à la période de l'exécution des SCoTs et les différences du nombre des communes ont exigé des approches différenciées.

Ainsi, le SCoT Grenoblois est plus élargi quant à l'analyse de la prise de décision. L'accompagnement des discussions a permis d'établir une observation du processus sans grands problèmes, vu que nous avons accompagné plusieurs ateliers techniques, souvent organisés par thématiques. Cependant, le cas grenoblois est absent des analyses qui cherchent à vérifier les décalages entre les orientations et la mise en œuvre.

A l'opposé, dans le cas de la Communauté d'Agglomération de Montpellier, l'élaboration du SCoT a été faite bien avant la préparation de cette thèse, donc les analyses concernant l'élaboration du SCoT sont, en conséquence, moins approfondies.

Cependant, la période concernée par la préparation de ce travail partage la période de déclination des orientations du SCoT en projets. Ceci est d'une grande valeur pour la thèse, puisqu'elle permet un regard sur les décalages entre orientations et applications. Mais s'additionne une difficulté à cette analyse, puisque nous sommes dans l'impossibilité de faire l'exercice de l'observation directe. De ce fait, pour le cas montpelliérain, nos analyses ne

sont dépendantes que de l'analyse des documents, des lois (pour identifier l'action de l'Etat) et de la prise des rendez-vous.

Ces différences correspondent à une spécificité voulue pour notre travail et qui permettent d'aller plus loin dans notre analyse en même temps qu'elles limitent aussi nos champs d'analyse.

QUANT A LA CONSTRUCTION DU CADRE DE REFERENCE « VILLE DURABLE » :

Concernant les analyses du cadre de référence « ville durable » chez les acteurs liés au processus d'élaboration du SCoT, nous avons entrecroisé plusieurs sources différentes. Evidement, la première source correspond à une analyse bibliographique, bien détaillée dans les références bibliographiques et structurée dans les annexes 2 et 3. En parallèle, nous avons opté, dans un premier temps, pour une démarche d'observation. Une première partie de cette analyse a déjà été faite lors de la phase exploratoire mise en place à l'occasion du travail élaboré en Master 2 (Mars-Juin 2009) à travers une quinzaine d'entretiens concernant le cas de Montpellier.

Cependant, le résultat obtenu a été au-delà des attentes puisque les acteurs institutionnels ou techniques ont répété les bases théoriques institutionnellement établies comme les textes des lois et des chartes, les prescriptions des revues techniques indépendantes ou celles élaborées par leur organisation ou par l'Etat (spécialement dans le cas des services déconcentrés de l'Etat).

Cette phase exploratoire a également permis une autre constatation, cette fois plus positive : les références de personnes enquêtées avaient une cohérence de sources et leur rôle consistait à confronter les prémisses et doctrines présentées dans ces sources avec le terrain de travail. Ainsi, nous établissons comme source de l'analyse des représentations dans ce travail les prescriptions décrites dans ces sources spécifiques, qui sont mieux détaillées ci-dessous :

1. **Sources techniques :**
   a) Revues techniques : revue Urbanisme du période compris entre 1964-2000, à travers la lecture de la thèse de Raffaud (2003)
   b) L'ensemble des lois pertinents à l'analyse dont : Code de l'Urbanisme, les Lois Voynet (1990), Chevènement (1999), SRU (2000), Grenelle (2010)
   c) Textes scientifiques pour l'ensemble de l'analyse de références bibliographiques.

2. **Sources politiques :**

a) Revue technique mais d'orientation régionale et sous tutelle des élus de la RUG : le « Point sur l'Y », à travers l'analyse des dernières 5-6 ans

b) Revues des collectivités - CAM : Harmonie

c) Revues des collectivités - Metro : Métroscope

3. **Entretiens avec les acteurs**

4. **Observation des acteurs et des représentants de la société**

Plusieurs acteurs ont été interviewés lors de l'étude. Leurs exemples et « points de vue » concernant la ville durable ont été aussi utilisés pour établir le cadre de référence.

Par ailleurs, un travail d'observation s'est déroulé dans certains groupes associatifs comme l'Association d'Éducation Populaire (I.PEICC), à travers la démarche université du Citoyen[35] et le Forum Citoyen EAI[36]. Ces observations ont, toutes les deux, démontré une corrélation entre les discours portés par les acteurs élus dans leurs sources « publicitaires » et celui porté par les citoyens. Ceci montre une confluence entre le discours des élus et celui de l'opinion publique[37].

Ainsi, le travail d'enquête orienté vers l'analyse des représentations, initialement prévu via des questionnaires, a fini par perdre son sens. Il a été substitué par une analyse des sources dites « papier » et complétée par des questions ouvertes – lors des discussions extraites des enquêtes de terrain avec les acteurs - et plus orientées vers l'application des représentations aux projets de territoire (à travers d'exemplifications) dans les cas concernés. Les questions concernant la durabilité des projets territoriaux ont donc ciblé deux éléments : prise en compte de la biodiversité et forme urbaine (limites/étalement urbain)

[35] i.PEICC : i. comme imaginaire, initiative, P. comme Projets, E. comme Echange, I. comme International, C. comme Culture, C. comme Citoyenneté. L'I.PEICC a discuté dans l'année 2010-2011 la thématique « qualité de vie, qualité de ville »

[36] Le Forum a discuté aussi dans l'année 2010-2011 les formes de participation citoyennes dans la coproduction du nouveau quartier envisagé sur l'ancien site de l'EAI - Ecole d'Application de l'Infanterie.

[37] Ces observations ont été utilisées, dans ce travail, seulement comme source de comparaison. Leur richesse sera, sans doute, mieux explorée par l'auteur dans ses prochains travaux scientifiques.

PREMIERE PARTIE

VILLE ET AGGLOMERATION ENTRE THEORIE ET NOUVEAUX PARADIGMES

« Le monde a bien changé. En conséquence, c'est bien de recompositions qu'il s'agit, d'une remise en perspective dans le contexte de la nouvelle donne. Plus que jamais, les territoires ont un rôle à jouer dans la redistribution des cartes qui est en train de se faire. […] Face à ces transformations, les territoires se présentent sous un autre visage et, dans la perspective de leur positionnement dans l'architecture générale, nationale et internationale, les contraintes et les opportunités qu'ils présentent se recomposent à l'une de l'efficience ou de la non efficience de ceux qui en ont en charge la gestion. » (J-M. Miossec, 2009).

Chapitre 1. La gouvernance comme paradigme actuel de l'action publique territorialisée

Chapitre 2. L'insertion du Développement Durable dans la problématique urbaine

Chapitre 3 : Les Procédures d'aménagement et leur renouvellement : du territoire aux territoires

· Introduction de la PARTIE I

L'action publique dans les sociétés modernes est basée sur la capacité de nos sociétés à construire, elles-mêmes, leur système de connaissance et leurs propres instruments techniques d'intervention par les politiques (Touraine, 1973, Müller, 2005). Ces politiques peuvent prendre la forme d'une action stabilisée et même « routinisée » ou, au contraire, peuvent être en constante mutation pour répondre aux changements de la société (Müller, 2005).

La nécessité ou l'objectif d'un changement sont expliqués par Müller (2000 ; 2005) selon deux approches. Le premier postule que la clé du changement de n'importe quelle politique publique sont les structures et leurs contraintes structurales. Le deuxième soutient que les acteurs ont des « marges de jeu » pour mettre en place des choix que développent leurs propres objectifs ou référentiels. Dans ce sens,

> « … les cadres cognitifs et normatifs qui constituent le cœur de l'action publique sont, à la fois, l'expression des contraintes structurales et du travail sur les sens effectué par les auteurs » (Müller, 2005, page 158).

A ce propos, l'auteur et P. Hall (1986) soutiennent qu'un changement de politique publique est opéré quand il y a, simultanément, trois types de changements : (a) des objectifs, (b) des instruments et (c) des cadres institutionnels. Un changement d'objectif ou des objectifs sera opéré dès qu'il y un nouveau référentiel, quand le contexte change ou encore quand la classe intellectuelle et politique est persuadée que l'action publique doit être menée autrement.

La figure 19 associe ce changement de référentiel – ou d'objectifs - aux étapes d'une politique publique, suggérée par les auteurs (Hall, 1986 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Müller, 2000 et 2005 ; Palier et Surel, 2005). Comme le montre la figure 19, un changement de politique est engendré par des moments d'élaboration intellectuelle, d'affirmation de la politique par la production des solutions, suivis par des orientations plus précises et des outils de mise en œuvre. Cependant, l'évaluation de cette politique peut faire ressortir des points négatifs, des erreurs ou des dysfonctionnements qui devront être corrigés, ou même complètement modifiés, par la nouvelle politique à venir.

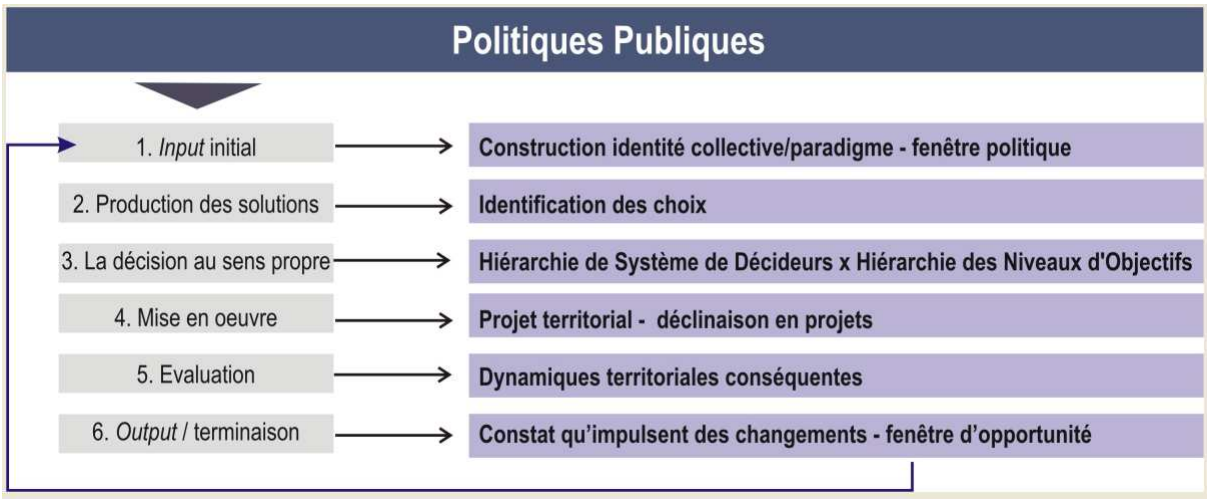


Figure 19 : cycle de vie d'une politique publique. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Un autre changement qui symbolise le changement de politique est le changement de cadre institutionnel qui va encadrer l'action publique dans un certain domaine. Ce changement de cadre peut faire référence aux changements des acteurs au pouvoir ou à l'évolution des échelles qui disposent du pouvoir d'action ou, encore, à un changement des cadres normatifs. Dans notre exposé, le changement institutionnel est vu dans un sens large, comportant : les territoires intercommunaux, la montée en puissance des élus et des citoyens en ce qui concerne les politiques d'aménagement et aussi les cadres normatifs qui accompagnent, à la fois, le changement d'objectif, d'outils et des cadres, eux-mêmes.

A partir de notre raisonnement, nous identifions comme un changement d'objectif la nécessité de développer la société plus « soutenablement ». Or, la notion de développement durable émerge et se consolide dans la sphère de l'action publique, correspondant aussi à une rupture graduelle avec l'ancien paradigme « moderne » (voir figure 20).

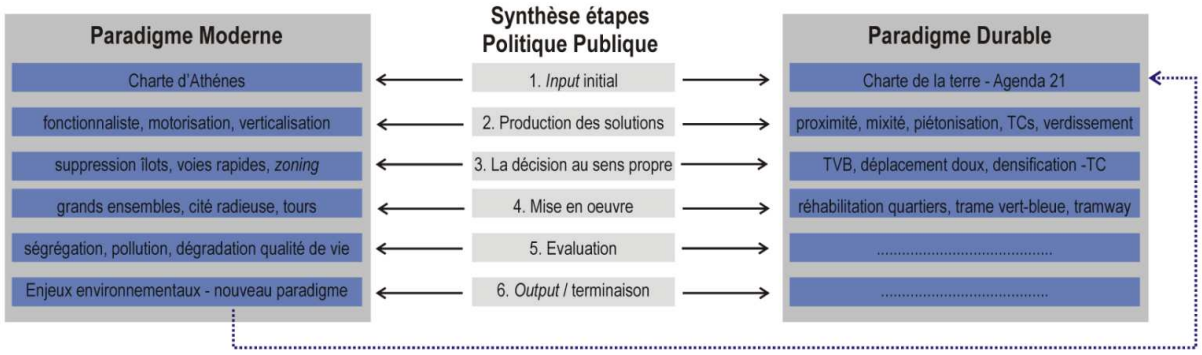


Figure 20 : les paradigmes qui influencent le changement et l'élaboration des politiques publiques d'aménagement. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Néanmoins, le changement ne signifie pas que le cadre de référence antérieur ou tous les aspects de l'ancienne politique disparaissent. Souvent, les changements opérés gardent encore quelques éléments de l'ancienne référence (Müller, 2005) et passent par un

processus d'ajustement doux, appelé par P. Hall (1993, in Müller, 2000) changement des politiques de « *premier ordre* ». En effet, face aux nouveaux problèmes, les acteurs ne changent pas vraiment l'action publique ni les instruments à leur disposition, mais seulement leur utilisation (Palier et Surel, 2005). Pourtant comme les problèmes persistent, en réponse, des nouveaux instruments seront crées pour en tenir compte (*deuxième ordre*).

Selon les auteurs (Hall, 1986 ; Palier et Surel, 2005), la persistance des problèmes ouvre une période de crise et d'incertitude. Par conséquent, de nouvelles façons de faire et de penser seront mises en place et occuperont graduellement la place du paradigme précédent, correspondant à un changement de « *troisième ordre* ». Ces nouvelles façons de faire et de penser constituent les nouvelles politiques qui encadreront l'action publique.

L'analyse des politiques Publiques

Plusieurs théories s'attachent à l'analyse des politiques publiques. L'une d'entre elles a retenu notre attention : l'approche cognitive des politiques publiques. Selon P. Müller (2000), l'approche cognitive des politiques publiques est celle qui explique le mieux la nécessité pour nos sociétés de trouver des mécanismes de gestion qui produisent du «sens » face à la complexité. Pour lui, les politiques publiques seront définies au travers de l'interaction entre les 4 structures d'analyse ci-dessous présentées:

1. **les idées** : traduisent les choix à travers des rationalités, mais elles n'existent pas sans les intérêts qui les portent. A leur tour, les intérêts ne sont pas indépendants du cadre cognitif et normatif où les acteurs sont insérés,
2. **le global** ou référentiel : c'est le « noyau dur » ou le cœur de la vision dominante à un moment donné, qui est articulé très fortement au niveau des valeurs,
3. **le secteur** : correspond au domaine spécifique d'intervention d'une politique publique. Il est aussi connu comme champ, système d'action, arène, espace où les acteurs vont prendre conscience du décalage entre les recettes et réponses déjà établies et le monde perçu dans ce moment donné,
4. **les médiateurs** : ce sont les acteurs capables de faire le lien entre les deux espaces d'action et de production de sens : le global et le sectoriel. Ils sont nombreux et difficiles à identifier, mais de façon générale se partagent entre 2 catégories : les experts et les praticiens,

Toujours selon l'auteur, ces relations s'établissent à plusieurs niveaux. Premièrement, les idées sont un clair indice des changements de politiques et de cadres de référence (référentiel global), sans être, par autant, des causes à ces changements puisqu'un changement a de multiples causes difficiles à décrire en totalité.

De cette façon, le global participe, plus que les idées, au changement d'une politique sans être le seul moteur. Il confère un cadre privilégié aux groupes ou acteurs dont les intérêts intègrent le cadre cognitif et normatif dominant. De cette façon il exerce une certaine domination sur le sectoriel, puisque les stratégies locales sont soumises aux référentiels globaux (Müller, 2000 et 2005).

Une illustration de cette relation « global-sectoriel » est celle entre l'Union Européenne (UE) et les pays membres. Certains auteurs (Müller, 2000 ; Checkel, 1999, Hassenteufel et Sürel, 2010) identifient l'UE comme un nouvel espace de production des cadres normatifs ou idéologiques dominants, que joue graduellement la fonction de production du référentiel global.

Cependant F. Godard (1996, page 19), fait une double constatation. Premièrement, certains secteurs sociaux peuvent résister avec succès à tout gouvernement politique. Cela notamment du fait que la dynamique des sociétés complexes autonomise les secteurs et les groupes qui deviennent, susceptibles de placer la croissance et le développement de leurs propres ressources au-dessus de la production des services aux autres. Deuxièmement, « l'auto organisation et la capacité de coordination horizontale des différents secteurs deviennent aussi vitales que l'imposition des impératifs de l'administration verticale », responsables de la production des cadres cognitifs dominants.

Par ailleurs, le secteur se différencie par sa perméabilité des frontières et par la souplesse de ses activités. Celle-ci n'est pas toujours positive, puisque cette perméabilité des frontières rend ces limites difficiles à établir, et constitue ainsi un des plus grands enjeux pour la compréhension des politiques. En même temps, les acteurs dits médiateurs, ont pour caractéristique la capacité de dépassement de ces frontières, pour mettre en relation les contraintes du global avec l'autonomie du sectoriel.

Ainsi, ces médiateurs se comportent comme des « experts » produisant les outils intellectuels (cognitifs et normatifs) qui vont influencer les politiques publiques, sans pour autant être en prise directe avec la formulation des politiques. On trouve ces « médiateurs experts » dans les niveaux tant globaux que sectoriels.

En opposition, les « médiateurs praticiens » ne produisent pas les nouvelles théories explicatives du monde, mais ce sont eux qui mobilisent les ressources cognitives et normatives en agissant dans le changement. Ils sont responsables de l'élaboration cognitive des idées qui vont répondre aux intérêts portés par le global et le secteur. Leurs capacités personnelles de médiation, organisation et innovation vont donner du sens au global et vont faciliter la transformation des idées en une réalité dans le secteur.

En conséquence, la partie I de ce travail pointe les multiples changements concernant l'action publique et qui auront des implications dans nos analyses.

En partant alors de ces constats, cette partie de notre travail de thèse s'intéresse :

e) aux modes d'exercice de l'action publique actuelle : paradigme relatif à la gouvernance (changement de premier ordre),
f) à la construction du cadre de référence « global » qui guide les objectifs, dont celui qui incite à des Villes (plus) Durables (changement de deuxième ordre),
g) au cadre institutionnel territorial qui constitue les intercommunalités (changement de troisième ordre).

Nos développerons ces encadrements et leur implication à nos deux cas d'étude par la suite.

CHAPITRE 1

LA GOUVERNANCE COMME PARADIGME ACTUEL DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISE

Ce chapitre cherche à établir les bases bibliographiques concernant les formes de gouvernabilité qui constituent le cadre de l'action publique actuelle, nommé Gouvernance. L'ambition est d'établir le contexte et les bases théoriques de gouvernabilité sur lesquelles s'appuient les acteurs lors de l'exercice de la planification territoriale en France et notamment dans nos deux cas d'étude.

La compréhension de ce paradigme d'action publique passe aussi par l'identification des critères d'analyse, de son efficacité pour l'élaboration des projets territoriaux, mais en prenant acte du contexte démocratique auquel notre société est immergée.

1.1 La gouvernabilité comme l'exercice du pouvoir

L'exercice du pouvoir a toujours existé, mais la gouvernabilité apparaît comme concept dès le

> « […] moment où les actes du pouvoir ne s'imposent plus de plein droit par la seule puissance intrinsèque, physique ou symbolique du pouvoir » (Chevallier, 1996, page 6).

C'est-à-dire, dès que le pouvoir est exercé par un système démocratique représentatif, une relation « dialectique entre gouvernants et gouvernés » est établie (Chevallier, 1996, page 7), donnant naissance aux multiples modes de gouvernement dont nous avons connaissance : ploutocratie[38], théocratie[39], démocratie directe ou indirecte, démocratie populaire[40] (Moujahid, 2011).

Si sur le plan sémantique les termes « gouvernance », « gouverne », « gouvernement » et « gouvernabilité » sont assez équivalents, ils sont, cependant, distants en terme d'utilisation courant (Moujahid, 2008). La notion de gouvernement est souvent associée à la modalité d'exercice du pouvoir centralisé, hiérarchisé et totalitaire (idem). A l'opposé, la gouvernance cherche à « associer les gouvernés à l'exercice du gouvernement » (Chevallier, 1996, page 13).

Concernant l'analyse de la « gouvernabilité » territoriale, F. Rangeon (1996, page 167), soutient, également, une opposition entre le terme gouvernement et celui de gouvernance par sa forme d'exercice :

> « […] le gouvernement des villes évoque un mode d'action publique centralisée et autoritaire, fondé sur le mécanisme de la représentation et sur la suprématie des intérêts publics sur les intérêts privés. La gouvernance urbaine renvoie, au contraire, à une forme négociée de l'action publique, fondée sur une plus large répartition du pouvoir et sur une coopération entre acteurs publics et privés ».

En ce sens, la gouvernance traduit une des modalités de gouvernement qui répond à une nécessité de rétablir les certitudes, de restaurer la légitimité des pouvoirs en place. Elle prend acte de la complexité des enjeux contemporains ainsi que de l'augmentation du nombre et

---

[38] Terme péjoratif, proche de l'oligarchie, qui consiste à designer un système de gouvernement où l'argent constitue la base principale du pouvoir. Il est souvent appliqué pour établir une analogie aux gouvernements où les lobbies influencent le pouvoir de décision.

[39] Dans le sens de régimes politiques fondés sur des principes religieux ou gouvernés par des religieux. L'équivalent à « hiérocratie » de Weber (2003)

[40] Dans le sens de l'idéologie communiste, qui désigne les démocraties populaires comme opposées aux démocraties capitalistes. Ce mode de gouvernement est justifié comme un mode de transition vers une société sans classe.

de la diversité des acteurs associés, pour établir une forme plus souple, plus négociée d'élaboration des politiques publiques (Chevallier, 1996, Campbell, 2002). A ce propos, la gouvernance ne constitue pas un modèle, mais plutôt un *modus operandi* (Campbell, 2002)

1.2 Gouvernance, à la recherche de nouvelles techniques de gouvernement ?

Le contexte à partir duquel émerge le paradigme d'action publique connu comme « gouvernance » est marqué par le passage d'un système d'administration centré sur l'Etat et ses organismes locaux, à un système centré sur les acteurs locaux, qui feront appel à des contrats et à la construction de partenariats, instituant un système de négociation et d'interactions horizontales entre les acteurs (Considine, 2005 ; Gaudin, 1994 ; Gaudin, 1995; Klijn et al., 2012 ; Lorrain, 1998 ; Pinson, 2010).

En outre, la gouvernance représente aussi un changement du système territorial réglementaire à un système qui privilégie la corresponsabilité de projet dans un cadre collectif de réflexion (Cavallier, 1998 ; Le Gales, 2006 ; Miossec, 2009).

Dans ce sens, J-P. Gaudin (1995) soutient que la décentralisation institutionnelle des compétences n'est qu'un des facteurs incitatifs de ce changement. Pour l'auteur, 3 facteurs se combinent pour expliquer la mobilisation des réseaux d'acteurs et la nécessité du « montage des dossiers » qui constituent ce « nouveau mécanisme institutionnel » (Klijn, 2012) : (a) les décentralisations institutionnelles, (b) les pratiques de contractualisation issues des projets territoriaux et (c) les formes d'inter ministérialité. De cette façon :

> *« La gouvernance trouverait son fondement dans un dysfonctionnement croissant de l'action publique qui dicterait l'émergence de nouveaux principes et de nouvelles modalités de régulation publique » (Holec et 4D, 1999, page 9).*

D'un Etat porteur d'un « intérêt général » (Topalov, 1994) – à travers le rôle d'arbitre du préfet – l'action publique en France passe à un système décentralisé où les collectivités sont mises au même niveau décisionnel (Gaudin, 1995). Cela implique une prolifération des centres d'initiatives ou de pouvoirs locaux où « les communes, départements et régions sont mises en situation de relation directe » (Gaudin, 1995, page 32) et obligées de négocier.

Ainsi, d'un paradigme basé sur l'autorité de la raison technique (Topalov, 1994) – dont la Datar qui représente les ministères et le pouvoir de l'Etat est l'institution maîtresse – nous voyons émerger la politisation de l'action publique au niveau local et les pratiques de contractualisation entre collectivité et institutions. Ce deuxième facteur est mobilisé pour coordonner et cofinancer des opérations et des démarches de développement local auxquelles participent plusieurs collectivités ayant des compétences spécifiques. Puisque,

cette prolifération d'acteurs, entraîne une dispersion des ressources à la fois financières, politiques et d'expertise.

Par ailleurs, la décentralisation des compétences conduit aussi, d'un coté, à l'influence des nombreux acteurs dans la structuration et implémentation de l'ensemble de politiques, d'un autre côté à une certaine incapacité à mener des politiques sans une collaboration entre collectivités, instituant l'action collective et ses règles dont la contractualisation et le partenariat (Gaudin, 1994 ; Pinson, 2010).

Cependant, la contractualisation ne se résume pas uniquement au rapport entre collectivités et secteurs de l'action publique, mais elle sera aussi mobilisée pour coordonner la relation entre collectivités et entreprises à travers de mécanismes de délégation et de sous-traitance, de plus en plus nombreux, faisant appel aussi à des Partenariats Public-Privé (Caillose et al, 1997 ; Gaudin, 1995 ; Godard, 1997).

Ainsi, les processus décisionnels concernant les projets territoriaux se complexifient puisqu'ils nécessitent de prendre en compte les réseaux d'acteurs au niveau local, régional, national, européen et international, dans les domaines publics et privés, voire – spécificité du cas français – une priorisation des partenariats public-privé (Van Gils & Klijn, 2007).

Finalement, l'action ministérielle basée surtout sur une action sectorielle, va basculer et tendre vers la régulation de l'activité économique et de la gestion urbaine, nécessitant une forte coordination interministérielle sous la forme des contrats (Gaudin 1995). Dans ce contexte, G. Pinson (2010) souligne que, depuis la décentralisation, les relations entre les acteurs qui portent les projets territoriaux sont devenues plus fortes horizontalement – entre collectivités, EPCIs, SEMs, etc – que verticalement. Ceci est dû aussi à la mutation des Etats providence face à la structuration politique et économique d'une instance majeure : l'Union Européenne.

Par ailleurs, à l'institutionnalisation d'un référentiel global (Müller, 1994, in Hassenteufel et Sürel, 2000) et à la création des politiques communautaires appliquées plus aux niveaux locaux que nationaux, l'Espace Européen est plus qu'un nouvel échelon, réduisant la force des Etats Nations. En effet, il incite à l'institution d'« une gouvernance à plusieurs niveaux » (Marcou, 2006, page 8) basée sur des méthodes partagées.

Autre facteur à prendre en compte, le phénomène contemporain des *Sprawl Cities*, révèle, à son tour, une complexification des structures sociales grâce à l'amplification de la mobilité. En résulte l'élargissement des périmètres des politiques publiques et des projets d'aménagement, qui vont concerner différents niveaux de communautés locales (Pinson, 2010 ; Hoffmann-Martinot et Sellers, 2006). La montée en puissance des institutions de coopération intercommunale (EPCI), vient en réponse, permettant de gérer en commun et en

réseau un certain nombre de services et d'exercer à une échelle plus large un certain nombre de compétences stratégiques (Pinson, 2010).

Dans ce contexte, l'organisation de l'action publique locale à partir du principe de commandement, proposé par D. Lorrain (1998) va fortement changer pour rendre compte de cette nouvelle structuration territoriale. Initialement, l'auteur avait identifié une organisation séparant, dans un premier niveau, le secteur public municipal en deux cercles principaux dont :

(a) les organisations municipales (dirigées par les élus) : les services des communes

(b) les secteurs « para municipaux » ou satellites : les organisations relevant de la construction, et de l'aménagement (SEM, agences d'urbanisme), les entreprises de gestion déléguée (grands systèmes techniques d'énergie et télécommunication, par exemple), les organisations des secteurs culturels, sportifs et de la santé et les grands programmes (OPAH, rénovation des ZUP)

L'auteur a aussi constaté l'existence d'un troisième cercle, plus distant de l'action de commandement, qui est composé des chambres consulaires et syndicales, des universités et des entreprises prestataires. Ce secteur est en relation avec le secteur public municipal de façon beaucoup plus souple, au cas par cas, via des partenariats.

Au-delà de l'augmentation du nombre des acteurs et des institutions, les éléments présentés tels que (a) la décentralisation institutionnelle, (b) les pratiques de contractualisation, (c) les formes d'inter ministérialité, (d) la mutation des Etats providence et finalement (e) l'élargissement des aires urbaines, vont changer ces rapports et les organismes composant ces cercles. De ce fait, les relations du premier cercle avec le deuxième et troisième cercle s'intensifient. Certains organismes vont passer d'un statut de partenariats ponctuels à des contractualisations de coopération, avec une logique d'alliance et de coalitions. D'autres vont rester indépendants, mais soumis à forte influence du nouveau et plus puissant secteur intercommunal. La figure 21 montre schématiquement ces deux niveaux de relations proposées par D. Lorrain (à gauche) et une « adéquation » (à droite), proposée par nous, incorporant les dynamiques conséquentes de la création des intercommunalités.

Comme les intercommunalités gagnent à la fois en compétences et en budget, transférés par les communes, elles vont augmenter leur pouvoir dans le schéma d'organisation de l'action publique, incorporant plusieurs secteurs satellites.

Certains organismes du troisième cercle vont renforcer leur rôle de partenaires comme les associations et les universités. D'autres comme les chambres consulaires demeurent des partenaires à titre consultatif, établissant des rapports de plus en plus souples et éphémères. Ils vont finir par composer un quatrième cercle, qui ne sera mobilisé que dans certains cas.

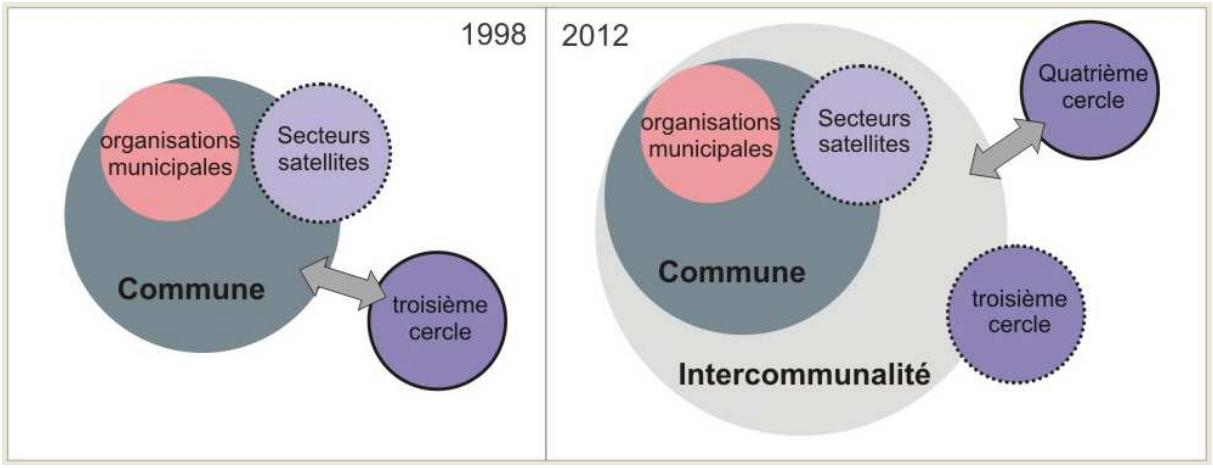


Figure 21 : principaux cercles de commandement de l'action locale. Conception et réalisation: F. Moscarelli, basé sur Lorrain (1998)

Le phénomène de création des réseaux de gouvernance va résulter de cette interdépendance croissante entre organismes participants à ces 3 premiers cercles, ainsi que de la complexité grandissante des rapports entre acteurs due à la fragmentation de la prise de décision (Klijn et al., 2012).

Dans ce sens, la gouvernance renvoie à l'idée de coordination pour améliorer l'efficacité de l'action : les questions posées à propos des coûts de transaction, d'efficacité, de la coordination des activités sociales et politiques sont transcrites en termes de management et de réseaux. Elle rend compte de l'articulation des régulations dans le temps, afin de prendre aussi en considération les processus politiques et sociaux d'intégration, d'élaboration des projets collectifs, d'agrégation de différents intérêts recomposés et représentés sur une scène extérieure (Caillosse et al, 1997). Ainsi,

> « […] la gouvernance [en France] ne suppose pas l'autonomie ni, encore moins, la souveraineté d'un gouvernement, elle tend, en français, à remettre en cause l'image balistique du gouvernement démocratique représentatif pour lui substituer un processus plus ou moins pluraliste, voire contractuel, d'ajustement mutuel entre plusieurs acteurs dont certains ne sont ni politiques ni publics ». (Godard, 1997, page 19).

Par ailleurs la gouvernance repose sur des transformations de l'action publique, notamment sur le passage du modèle politique traditionnel, qui confie la gestion des affaires publiques aux autorités politiques, à une gestion basée sur l'interaction et la négociation entre intervenants hétérogènes (Holec, 1999).

Comme nous venons de le voir, la gouvernance consiste donc dans le paradigme de l'action publique qui répond à une des principales caractéristiques de la société moderne : l'interdépendance entre acteurs. Elle devient impérative dans un monde où les ressources sont réparties entre différents acteurs et institutions (Edelenbos et Klijn, 2007).

Pour Klijn et al. (2012), la gouvernance peut être donc « grossièrement » définie comme un modèle, plus ou moins stable, de relations sociales entre acteurs publics, semi-publics et privés mutuellement dépendants et qui émergent autour des questions complexes ou actions politiques. Dans ce sens, les réseaux de gouvernance sont l'expression de la dépendance des acteurs publics à l'égard d'une grande variété d'acteurs sociaux pour développer et mettre en œuvre leurs objectifs de politique publique ou de prestation de services.

Pourtant, pour G. Marcou (2006), le concept de gouvernance repose sur deux sens différents. Le premier se réfère à son approche normative, traduite par l'interaction d'acteurs hétérogènes qui représentent les différentes composantes de la société et donc un pouvoir légitime. Pour l'auteur, l'approche normative de la gouvernance représente les valeurs et objectifs démocratiques dont : (a) produire une volonté collective, (b) contrôler l'exercice décisionnel et prévenir des détournements, (c) assurer l'imputabilité[41] des décisions et responsabiliser leurs auteurs. Le gouvernement n'est pas vu comme une institution mais comme une fonction car il est formé différemment, au cas par cas. A cet égard, la gouvernance consiste dans le paradigme normatif actuel qui prône l'entrecroisement de différentes institutions et acteurs.

Un seconde sens à cette action évoque sa conception analytique et rend compte des interactions entre les institutions publiques, les acteurs privés, les institutions parapubliques, les groupes d'intérêt et les associations citoyennes (Marcou, 2006). L'approche analytique repose sur l'analyse de la structure et le fonctionnement de la gouvernance. Elle peut être analysée sous 3 aspects différents : (a) l'arène, (b) les normes, (c) les acteurs.

Pour l'auteur, le terme arène signifie « le cadre à l'intérieur duquel se déterminent les politiques et se prennent les décisions… mais dont les limites échappent en grande partie aux acteurs » (Marcou, 2006, page 14). Pour rappel, cela correspond conceptuellement à ce que P. Müller (2005) identifie comme le secteur.

Les normes sont entendues par l'auteur comme le cadre normatif de la gouvernance. Elles peuvent être internes au fonctionnement des institutions concernées par les réseaux de gouvernance. Mais elles peuvent être des normes qui agissent directement sur l'arène.

---

[41] Pour Drewry (2002, page 437) « l'imputabilité et la responsabilité comprennent des questions qui traitent des rapports mutuels entre les agents et les politiciens, entre les organes exécutif et législatif et entre les politiciens et les électeurs », elles ne sont pas des termes synonymes, mais plutôt des idées complémentaires. Ainsi, Thomas (2003, page 552) définit 3 types d'imputabilité : (a) l'imputabilité bureaucratique descendante est ce qui « concerne l'obligation, pour les administrateurs, de s'expliquer devant les politiciens », (b) l'imputabilité bureaucratique ascendante est ce qui « concerne l'obligation de s'expliquer devant les citoyens » et finalement (c) l'imputabilité envers la clientèle concerne « l'obligation de s'expliquer devant les clients et les consommateurs ».

Finalement, le troisième aspect d'analyse correspond aux acteurs de l'arène. Ce sont eux qui mobilisent l'action, selon les normes établies et selon les objectifs affichés par les réseaux. Ils sont variables selon les réseaux de gouvernance et l'arène.

Tout cela met en évidence les difficultés propres au processus de gouvernance tels que l'aptitude des groupes et acteurs à être gouvernés, les techniques mises en place pour y parvenir (Chevallier, 1996) et surtout les complexités inhérents aux réseaux de gouvernance et aussi aux logiques territorialisées.

1.3 La complexité inhérente à la planification « gouvernée »

Comme nous venons de le voir, le processus de planification territoriale « gouvernée » associe plusieurs institutions, qui s'efforcent d'arriver conjointement à des réponses ou propositions qui, par l'intermédiaire de la négociation, sont acceptables par tous. En outre, un réseau de gouvernance doit associer tous les acteurs concernés, alliant dans le débat les connaissances techniques et les connaissances empiriques, ainsi que les valeurs et points de vue des acteurs En conséquence, la planification du type gouvernée traite de grands volumes des données de caractéristiques différenciées.

Ce caractère mixte entre technique et « intuition » fait de la planification spatiale un processus très complexe pour les responsables de la prise de décision au niveau local (Edelenbos et Klijn, 2007 ; Gaudin, 1994 ; Nilson, 2007 ; Van gils et Klijn, 2007).

Notre expérience professionnelle antérieure rejoint les propos de ces auteurs. De notre point de vue, les décisions dans l'aménagement territorial sont prises sous plusieurs contraintes. Certaines de ces contraintes sont dépendantes de la complexité inhérente à la structuration du système de décision (réseaux de gouvernance). D'autres seront plutôt associées au caractère « spatial » qui implique de mettre ensemble un grand nombre d'informations d'aide à décision dans un univers technoscientifique et social varié. Ces informations ne sont pas nécessairement hiérarchisées et sont souvent en concurrence, nécessitant l'arbitrage des acteurs. Enfin, un dernier facteur impactant les choix et les actions est la capacité cognitive et créative des acteurs. Ces capacités sont personnelles et fortement connectées aux valeurs et à la sensibilité des acteurs. Souvent oubliée dans l'analyse de la prise de décision, elle n'est pas, pour autant, moins mobilisée.

1.3.1 La complexité inhérente au réseau de gouvernance

Il est évident que les formes de gouvernance seront plus ou moins efficaces selon : le type d'enjeux auxquels elles s'intéressent, les acteurs et institutions associées et les objectifs fixés par le réseau de gouvernance. Ils sont particuliers à chaque réseau.

Néanmoins d'autres facteurs influent également sur l'efficacité de la gouvernance et peuvent être plus généralisés. Ils sont : (a) le nombre d'acteurs et d'institutions et leur structuration, qui influent sur le caractère participatif ou représentatif du réseau, (b) l'objectif de « décision partagée » qui se traduit par le consensus, (c) la confiance entre acteurs et organisations et (d) l'existence de coopérations ou de conflits internes au réseau.

1.3.1.1 La structure et la dimension de l'arène

Les réseaux de gouvernance peuvent être structurés différemment et selon K.G. Provan et P. Kenis (2007), leurs structures peuvent être classées selon : (a) la gouvernance négociée ou centralisée, (b) la gouvernance interne ou externe au réseau.

S'agissant du partage ou de la centralisation du pouvoir, le réseau a une gouvernance négociée, lorsqu'il est régi par un ensemble d'organisations qui le composent, ce qui entraîne une forme dense et fortement décentralisée. A l'opposé, il aura une gouvernance centralisée lorsqu'une seule organisation ou acteur agit en tant que chef de file, en ce qui concerne les questions qui sont essentielles pour l'entretien et la survie globale du réseau (Provan, et Kenis, 2007).

S'agissant de la gouvernance interne ou externe, les auteurs distinguent aussi deux situations. Dans la première, le gouvernement est interne au réseau et constitue un « pouvoir » balancé entre négociation et décision. Dans un autre cas, le gouvernement est externe et fait appel à une organisation, nommée par les auteurs. L'ensemble de ces variations possibles permet d'identifier 3 grands types de gouvernance.

Première situation, les réseaux organisés sous une structure *participant-governed networks*, au sein desquels les propres membres du réseau le gouvernent. Ces réseaux sont structurés à travers des rencontres régulières entre les membres qui désignent, eux-mêmes, leur propre structure interne décisionnelle.

Dans un deuxième cas, la structure est organisée à travers une centralisation verticalisée entre les membres internes du réseau. Appelée par les auteurs *lead organization-governed networks*, elle se diffère donc pour l'inégalité des pouvoirs à l'intérieur du réseau. Cette structuration est normalement mobilisée lorsqu'est identifiée une inefficacité ou une difficulté décisionnelle, dans un réseau de gouvernance initialement partagée. Mais certains exemples ont été identifiés en réseaux organisés sous une structure de gouvernance horizontale et multilatérale (participant), lorsque les ressources, le pouvoir ou les légitimités sont très différenciés entre acteurs, favorisant un membre ou une organisation.

La troisième forme de structuration fait appel à une organisation externe – et donc supposée neutre – pour coordonner et maintenir durablement le réseau. La *network administrative organization* (NAO) peut être simplifiée, organisée par un seul acteur-médiateur, ou, à

l'opposé, elle peut faire appel à une organisation formelle ayant plusieurs membres effectuant plusieurs rôles dans la négociation. La NAO représente un mécanisme important pour assurer, d'une part, la légitimité du « chef de file », grâce à sa neutralité et son extériorité aux intérêts présents à l'intérieur du réseau, et d'autre part, la responsabilité de l'organisation et les choix inhérents au processus de gouvernance face aux acteurs externes mais concernés par cela. grâce à son expérience dans la gestion des réseaux de gouvernance supposée

La façon dont un réseau est organisé est intimement liée au nombre d'acteurs et structures le composant ainsi qu'au niveau désiré de partage de la décision. En effet, comme le souligne M.Van Gils et E. H. Klijn, (2007), plus nombreux sont les acteurs qui existent dans le système décisionnel, plus difficile devient l'émergence de solutions convenables/acceptables pour l'ensemble des acteurs : le consensus. D'où la nécessité d'établir une structure décisionnelle cohérente avec le nombre d'acteurs en jeu mais aussi avec leurs intérêts et leurs disponibilités.

1.3.1.2 La recherche du consensus

L'idée du consensus est intrinsèque à la gouvernance et traduit l'objectif d'une décision prise avec la participation, la négociation et le compromis de l'ensemble des acteurs. Le consensus n'implique donc pas le vote, ou la décision par la majorité. Il part de la logique que les acteurs ne sont pas tous d'accord sur la même action et ne partagent pas la même vision territoriale (reconnaissance des différences). Mais à partir d'un processus d'échange, de négociation, ces acteurs peuvent trouver des cohabitations entre les différences, arrivant à des décisions partagées par tous.

Pour atteindre ce consensus, l'efficacité du réseau dépend autant de la volonté des acteurs à résoudre les problèmes ensemble que du rapport entre les acteurs et leur confiance interpersonnelle et interinstitutionnelle. Ainsi, les structures de décision basées sur le consensus sont identifiées plus à un niveau local, que national ou international, même si certains de leurs objectifs peuvent concerner des objectifs globaux, comme celui du développement durable (Nilson, 2007). Cela est dû, notamment, à la maîtrise du nombre et des intérêts partagés des acteurs, mais aussi, à des habitudes de coopération, d'échanges et de mutualisation.

Cependant, J. Foley et M. Lauria (2000) mettent en évidence 2 enjeux concernant le consensus décisionnel. Selon les auteurs, dans la recherche d'élimination des conflits de décision, les meilleurs choix sont souvent oubliés au profit d'une « démocratie du mineur » mais satisfaisante et commune à tous. Dans ce cadre, l'élimination des divergences au profit des similitudes peut rendre difficile la prise des choix plus courageux, et finalement pérennise un certain *statu quo*.

De plus, le droit de veto, inhérent à tout processus consensuel permet à tout acteur d'être écouté au sein du réseau, évitant, en même temps : (a) l'exclusion des acteurs de moindre importance décisionnaire, (b) l'abandon automatique des propositions éloignées de celles soutenues par la majorité, qui dans un processus de décision majoritaire n'auraient pas la chance de persister.

Un autre problème, signalé par J. Foley et M. Lauria (2000) intervient lorsque dans une action sur un territoire donné, les options à choisir ne relèvent pas du même espace de sens et sont, par conséquence, impossibles à hiérarchiser. C'est le cas dans l'illustration développée par les auteurs[42], à partir du schéma de planification de la Nouvelle Orléans. Comment obtenir un consensus quand existent deux visions antagoniques qui séparent en 2 groupes distants l'ensemble des acteurs ? Entre une vision de développement et une de préservation, il sera difficile pour les acteurs de trouver une option satisfaisante pour tous.

A ce propos, la spécificité majeure de la gouvernance « à la française », les partenariats publics- privés (PPP), apparaît caricaturale, à notre sens, Ces partenariats partent de la logique d'un développement mutualisé de projets ou services dont les acteurs et institutions partagent les risques, les coûts et les bénéfices (Edelenbos et Klijn, 2007), en effet, plus que participer à l'émergence d'une idéologie nouvelle, ces partenariats constituent l'une des réponses apportées à la transformation de l'action publique dans une période où les ressources financières sont limitées et où l'efficacité et la légitimité de l'Etat sont questionnées (Caillosse et al., 1997).

Cela correspond, en même temps, à l'un des plus grands intérêts de la gouvernance, qui cherche à mettre en cohérence, et non en concurrence, les intérêts publics et privés interdépendants pour l'aménagement territorial, mais qui sont, évidement, par nature différents.

1.3.1.3 L'institution de la confiance entre acteurs

Le troisième facteur à analyser est la confiance entre les acteurs. D'un coté elle est importante puisque elle confère aux acteurs une assurance vis à vis des décisions pour lesquelles ils ne maîtrisent ni l'ensemble des informations, ni toutes les actions à mettre en oeuvre. D'autre part, il s'agit d'un facteur crucial car le contexte urbain est baigné d'incertitudes liées à l'imprévisibilité des contextes d'action, à l'instabilité normative, à la dépendance d'actions entreprises par des acteurs hors réseau et dont les acteurs du réseau ne maîtrisent pas totalement les stratégies. Dans ce sens, la confiance s'impose comme une nécessité individuelle et supra-individuelle (Bourdin et al., 2006).

[42] Voir Foley & Lauria (2000). Plans, Planning and tragic choices.

J. Foley et M. Lauria (2000) identifient 4 facteurs qui agissent dans la mise en place d'une relation de confiance entre acteurs :

a) L'environnement social et culturel à travers les liens sociaux, les valeurs partagées, les similitudes sociales, l'accord des acteurs sur les objectifs et sur les politiques ainsi qu'un sentiment d'identité partagée favorisant le développement de la confiance mutuelle ;
b) L'image de crédibilité des institutions et des acteurs, basée sur les anciennes interactions, leur réputation;
c) Les caractéristiques et les comportements des institutions lorsque elles expriment des engagements, montrent de la bienveillance vers le bien public, s'occupent des intérêts des acteurs, font preuve de savoir-faire en s'efforçant de lisser les différences, voire les méfiances, entre partenariats ;
d) Les caractéristiques du processus de décision – telles que le niveau d'engagement et de participation des acteurs, le niveau de partage du pouvoir, l'absence ou présence d'un médiateur, la qualité de la communication entre acteurs – déterminent le degré de confiance des acteurs et la mise en œuvre des décisions collectives:.

La confiance est une exigence pour pérenniser un réseau de gouvernance puisque elle facilite, solidifie et améliore la coopération. Pour J. Edelenbos et E-H. Klijn (2007), la confiance permet d'engager plus rapidement les acteurs parce qu'ils savent déjà ce qu'ils peuvent attendre les uns des autres et parce que la confiance interpersonnelle et interinstitutionnelle est dépendante de la reconnaissance, de la capacité ou de la valeur envers l'autre ou envers une organisation (Laurian, 2009). En outre, cette mutualisation est l'une des raisons pour lesquelles les acteurs aboutissent à de nouvelles solutions et innovations pour traiter des problèmes complexes, ce qui n'est pas négligeable puisque la capacité de proposer des solutions innovantes dans la planification urbaine facilite la cohérence entre tous les niveaux d'aménagement et tous les contextes de travail (Higgins & Morgan, 2000).

Une des spécificités de la confiance réside dans son caractère cumulatif. Plus les acteurs interagissent, plus les relations de confiance se stabilisent et se solidifient, jusqu'à une éventuelle situation de rupture. En d'autres termes, la confiance est lente à consolider, mais très facile à perdre.

1.3.1.4 Les coopérations ou les conflits

De nombreux auteurs[43] soutiennent que l'existence du conflit est un dysfonctionnement social, un fait nocif à la société. A ce propos, elle constitue un obstacle au déroulement

[43] Durkheim, Hobbes in Torre A. (2010)

harmonieux des relations humaines que la société doit surpasser. Mais, à l'opposé, d'autres auteurs identifient dans le conflit un rôle de régulation des relations humaines qu'il est aussi impossible qu'absurde d'essayer d'éradiquer (Simmel, 2003, Touraine, 1978).

En effet, la gouvernance autour des planifications territoriales, comme c'est le cas de notre étude, est submergée par situations conflictuelles comme les conflits d'usage, les conflits fonciers, les conflits d'objectifs et de rôles, entre autres, ou encore les contestations de zonages (PLU) ou d'orientations contraignantes (SCoT). Pour Lascoumes (1994) et P. Melé et al. (2003), ces conflits sont dus notamment aux acteurs internes à l'arène lorsque leurs intérêts divergent.

A. Torre (2010) ajoute que ces conflits sont notamment en jeu dans les zones à forte pression foncière telles que le périurbain, les zones littorales, et à proximité des zones inondables. Mais des conflits émergent aussi autour de la construction d'infrastructures de grande ampleur, qu'il s'agisse de transport, d'énergie ou de gestion des déchets.

Un autre facteur identifié est le conflit des rôles. Selon Campbell (2002), les tensions dues à la difficulté de bien définir les rôles entre politiciens et planificateurs est l'un des aspects les plus persistants et troublants de la planification. La difficulté de savoir jusqu'où vont leurs propres compétences, génère des conflits entre les acteurs à cause des superpositions des rôles et compétitions de parole. Ces conflits se situent notamment entre acteurs techniques ayant des compétences différentes, mais surtout entre acteurs techniques et politiques.

Ces nombreux conflits subsistent comme partie intégrante des débats quotidiens à l'intérieur des réseaux d'élaboration des outils comme les SCoT même si les réseaux de gouvernance sont par nature coopératifs, puisque l'existence des points des vues conflictuel sont négociés jusqu'à une décision « arrangeante » pour tous. Certains dispositifs sont établis à l'intérieur du réseau pour rendre « acceptables » ces points de vue divergents, qui seront hiérarchisés ou menés vers la convergence, selon des méthodes définies préalablement (le vote est souvent une des dernières ressources pour la prise de décision dans une arène). Cependant, l'accord des participants du réseau de gouvernance à propos d'un périmètre de projet commun, ne sera pas elle-même une attitude collaborative ?

Dans une situation de coopération comme celle-là, différents facteurs sont à prendre en compte. Le premier d'entre eux est les ressources dont disposent les acteurs, à savoir, leur désinvolture dans une discussion, leur apport argumentatif, leur maîtrise de l'information, etc… qui peuvent faire pencher une arène en leur faveur. De cette façon, nous pouvons caractériser un réseau d'acteurs par « la limite de substituabilité de ressources qui assure la

durabilité des relations »[44], grâce à leur interdépendance et la construction d'une confiance mutuelle.

A l'évidence, les acteurs dotés de moyens importants ou les acteurs difficilement remplaçables ont plus de pouvoir dans le réseau que les acteurs « ordinaires ». Cette particularité d'échanges de moyens et d'intérêts donne du sens à la coopération. Ceci explique aussi pourquoi les acteurs présentent leurs stratégies au sein d'une ou plusieurs arènes, en relation avec la qualité et la quantité de ces moyens – qui sont différenciées entre les différents acteurs - et en fonction de leurs objectifs. Une illustration de cette complexité est, par exemple, le cas de l'interface entre l'arène SCoT et celle des autorités organisatrices de transport (AOT). Les AOT sont partie intégrantes de l'arène de discussion SCoT, mais jouent également dans leurs propres arènes pour décider de leurs stratégies et investissements. Ceci explique pourquoi il est difficile, dans l'élaboration d'un SCoT, de mettre en cohérence les lignes et, surtout, les horaires des transports intra-urbains, comme par exemple le tramway – défini par les communes e/ou intercommunalités – et ceux des transports régionaux ou nationaux (TER et TGV), définies par les Conseils Régionaux, l'Etat et/ou des acteurs privés (SNCF).

1.3.2 La complexité inhérente à la planification territoriale

Dans les procédures décisionnelles liée à l'aménagement territorial, une question est souvent évoquée lors les débats et études scientifiques : comment les décisions sont-elles vraiment prises ? De quels facteurs dépendent-elles?

L'action publique planificatrice est confrontée à un nombre exceptionnel de variantes, au sujet desquelles les connaissances sont plus ou moins approfondies, en fonction des sujets concernés, de l'existence des bases des données (spatialisées ou non), d'inventaires ou d'études préalables.

Plusieurs outils d'aide à décision existent pour analyser les données disponibles ou structurer des nouvelles connaissances qui permettent aux acteurs de choisir la meilleure solution ou la solution optimale parmi tout un ensemble de solutions destinées à l'élaboration de synthèses. Les partenaires de la logique de rationalité de décisions, soulignent ainsi l'importance de dédier des ressources à la production d'informations plus approfondies et quantifiées, permettant de mieux guider la prise de décision.

Cependant, différents auteurs, comme R. Stephenson (2000) mettent en évidence le paradoxe inhérent à l'utilisation de ces informations. Leurs recherches et celles d'autres auteurs (Campbell, 2002) démontrent que ces nombreuses et précises informations techniques n'ont pas d'impact direct dans la prise de décision des acteurs. Pour ces auteurs

[44] (Van Gils & Klijn, 2007, page 142).

ces décisions sont influencées, d'un coté, par la compréhension et la manipulation de ces informations et de l'autre par les ressources et moyens à disposition. Hiérarchiser ces informations n'est pas non plus évident.

Müller (2005) appelle cette situation de difficulté ou d'impossibilité de hiérarchiser des options comme « l'hyperchoix ». Dans le champ du politique, cette situation est quotidienne, non seulement parce que les choix sont nombreux mais surtout parce qu'ils relèvent d'univers non comparables (sans relations entre eux). Comme les intérêts des acteurs ne s'expriment pas au travers d'un rapport de forces mais au travers d'une argumentation et une légitimité des revendications, la construction d'un référentiel global va délimiter les valeurs, les normes et les relations causales, permettant de dépasser la situation d'hyperchoix.

Subséquemment, les décisions résultent d'une participation plurielle d'agents politiques, administratifs, techniques, financiers etc. De ce fait, les décisions dites « purement rationnelles » ont depuis longtemps été amendées. Une décision en matière d'aménagement du territoire est aussi une décision publique (Fouchet et Lopez, 2000). Dans ce contexte, nous identifions deux logiques qui sont notamment mobilisées pour structurer les choix : (a) la nature du choix, (b) la stratégie prospective.

1.3.2.1 La nature des choix

Tous les enjeux liés à la prise de décision concernant les projets territoriaux, répondent, selon E. Plottu et B. Plottu (2009), à des logiques de caractère : (a) identitaire, (b) stratégique ou de (c) rentabilité. Ces logiques seront mobilisées différemment au sein de chaque territoire, institution ou acteur, selon leurs intérêts dans ces multiples négociations.

Les relations identitaires sont celles associées à la condition « patrimoniale » d'un territoire. Dans ce sens, elles ne correspondent pas à un caractère marchand, mais ces valeurs sont souvent mobilisées dans ce but. H. Ollagnon (1989, in Réquier-Desjardin, 2009), définit patrimoine et identité territoriales comme un ensemble d'éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir l'identité et l'autonomie d'un territoire dans le temps par l'adaptation. Ainsi, le patrimoine est associé aux notions d'héritage, de conservation (entre autres… de la biodiversité) et de temps. Elles sont mobilisées dans les démarches de développement local (Landel et Senil, 2009 ; Réquier-Desjardin, 2009) et puisqu'elles signalisent la spécificité du territoire, elles obéissent à des logiques temporelles très longues.

Pour E. Plottu et B. Plottu (2009, page 290), les relations identitaires établies dans les négociations inhérentes aux réseaux de gouvernance sont :

> « Indispensables à l'autoréférence et conscience de soi du territoire, dans l'émergence de finalités propres qui sont à la base de la définition même d'un territoire ».

Les relations dites stratégiques sont fortement associées aux relations identitaires puisqu'elles sont le moyen de pérenniser ces dernières. En simplifiant, elles constituent des potentiels de développement de ces identités (Plottu et Plottu, 2009), représentent l'anticipation des enjeux et s'associent à la planification à moyen et long terme.

Les logiques de rentabilité consistent, quant à elles, à des logiques consuméristes mobilisées sur un temps court. Elles ne sont pas nécessaires à l'identification et la définition d'un territoire. Elles sont cependant aussi très importantes puisqu'elles permettent aux acteurs du réseau de mettre en avant les bénéfices des choix entrepris, qui assurent une acceptation de l'ensemble des mesures décidées par eux. Très identifiables par la société civile, en général, ces bénéfices aident à justifier les décisions, qui servent par ailleurs, parfois à pérenniser l'identité et développer durablement le territoire.

Cependant, les auteurs soutiennent qu'en ce qui concernent les projets pour lesquels l'objectif du développement durable est accentué, les choix portant sur les objectifs identitaires primeraient sur les choix stratégiques et ceux de rentabilité. Etant donné l'accent sur le développement durable présent dans les Schémas de Cohérence territoriale, cette hiérarchie se vérifie-t-elle ?

1.3.2.2 La dimension prospective dans l'aménagement

La stratégie prospective est liée aux résultats attendus. Les décisions en matière d'aménagement sont souvent non réversibles, elles agissent sur un espace donné et concernent différents acteurs. A ce propos, Fouchet et Lopez (2000), soulignent que, dans l'aménagement, les acteurs décisionnels doivent : (a) repérer des actions possibles, (b) évaluer les conséquences de chacune de ces actions et (c) choisir la meilleure des conséquences évaluées. Ainsi,

> « L'efficacité de sa production est alors mesurée par l'effet ou l'impact qu'elle a sur son environnement et notamment par la réalisation des objectifs qu'elle se propose d'atteindre » (Fouchet et Lopez, 2000, page 5).

De ce fait, l'établissement de scénarios est un des outils les plus mobilisés par les acteurs afin de hiérarchiser les choix en fonction des résultats attendus. Mais cette démarche n'est pas mobilisée sans difficultés, puisque la définition même de scénarii implique la délimitation du système étudié et notamment ses limites, ses sous-systèmes, les éléments externes au système et les relations existant entre ces différents éléments, dont le nombre et la nature sont sujets à variations et discussions (Clavel, 2010).

Un scénario est construit à partir de quelques étapes qui correspondent à : (a) la situation initiale du système étudié, (b) les forces de changement, (c) l'évolution du système et (d) la situation finale (Clavel, 2010).

La situation initiale, ou plus souvent « l'état initial de l'environnement » est la description des dynamiques présentes, telles que la présence des espaces naturels et agricoles, des réseaux de déplacements aussi que les limites et intensités d'urbanisation. Son contenu est variable selon la nature des processus explorés dans le scénario et selon le territoire considéré.

Les forces de changement peuvent influencer les dynamiques, l'usage du sol, les comportements sociaux, la demande en matière de logement et transport, entre autres. Elles peuvent agir au niveau local, national, européen ou mondial et leur impact est variable selon leur nature aussi bien que leur ampleur. Elles peuvent être sociales (croissance démographique, taux d'immigration, changements culturels, etc.), économiques (variation des prix des logements, des carburants, la croissance économique estimée, variations de l'offre d'emploi, etc.), environnementales (climatiques et ses changements, réduction des ressources naturelles, énergétiques, etc.), politiques ou réglementaires (nouvelles politiques d'aménagement, nouvelles directives de protection des sites spéciales, etc.) ou encore technologiques (choix de système de production, nouvelles infrastructures publiques, etc…).

L'évolution du système traduit la modification progressive (dans le temps) de la situation initiale lorsque les forces de changement agissent sur la réalité initiale. Elle peut être aussi le résultat de comportements d'acteurs face à ces changements. L'impact des forces de changement sur l'état initial est souvent un des éléments les plus difficiles à estimer et constitue donc une des principales causes des imprécisions de l'évolution du système aussi bien que du scénario.

« De l'évolution du système résulte la situation finale » (Clavel, 2010, page 38), en fonction de la limite temporelle stipulée. Cette « situation finale » correspond, en gros, au scénario résultant, ou l'établissement des plusieurs scenarii possibles selon : (a) les incertitudes de l'évolution du système face à certaines forces de changement, (b) l'intérêt de comparer des objectifs et des stratégies différents. Pour cela, les scenarii sont un outil d'aide à la décision très important, mobilisant objectifs, connaissances et créativité pour établir des futurs possibles. En conséquence :

> « Le scénario d'aménagement est destiné à stimuler l'imagination tout en la dirigeant. L'imagination et la rigueur logique vont donc interférer et s'épauler au cours de son élaboration : le scénario sera construit progressivement, de manière itérative, organisé et approfondi à chaque étape, à partir des éléments dégagés précédemment » (DATAR, 1971).

LA CREATIVITE, LA SENSIBILITE ET L'INSPIRATION DANS L'AMENAGEMENT

D'autres éléments participent à la complexité de l'exercice de planification et sont, à l'opposé de celles citées antérieurement, plus personnels et dépendants des individus. Ces éléments sont la créativité, la sensibilité et l'inspiration des acteurs responsables des politiques d'aménagement.

Selon C. Hoch (2006), les techniciens planificateurs apprennent, au long de leur formation académique et professionnelle, à traiter les émotions comme source de détour et de distorsions face à l'objectivité de la pensée planificatrice. Cependant, des valeurs comme la créativité qui n'est pas non plus « objective », sont acceptées et même incitées, puisqu'elles sont très mobilisées dans la construction des scenarii et tout au long de l'analyse prospective. Basée tant sur des analyses rationnelles que de « l'inspiration », la créativité est une des capacités essentielles à la nature des processus de planification. Elle aide les individus et les organisations à traiter et à gérer le changement, ce qui est fondamental, dans un monde en pleine évolution (Higgins & Morgan, 2000).

Certaines études socio-psychologiques (Goldie, 2005 ; Frijda, 1986 ; Forgas, 1990 ; Schwarz, 2000), confortent cette acception de la créativité[45] et démontrent que les décisions dans l'aménagement sont prises à partir d'un mélange entre les pensées rationnelles, créatives et émotionnelles. La figure 22, conforte cette idée, où autant les politiques en matière d'aménagement que la recherche pure seront établis grâce à des éléments issus d'une logique rationnelle et d'une logique « sensible », particulaire à chaque individu. Notre travail, qui mélange l'approche pratique de l'aménagement et l'approche scientifique ne fait pas exception.

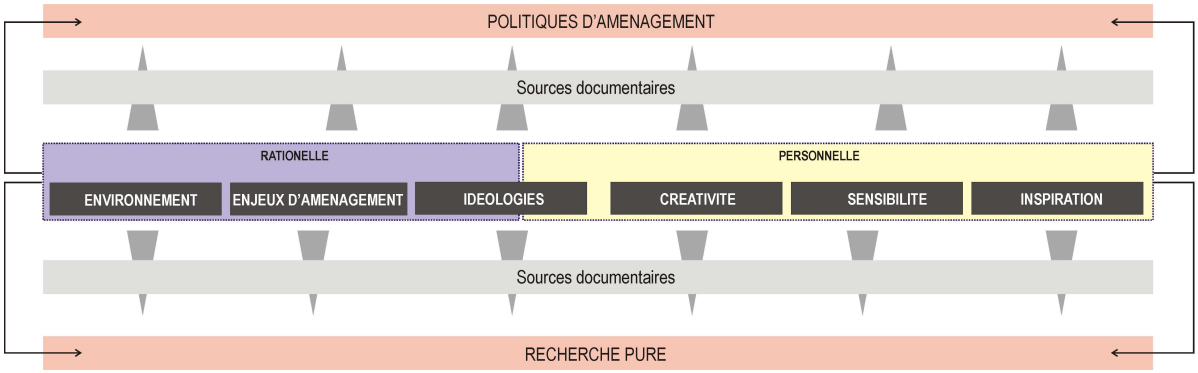


Figure 22 : Entre rationalité et sensibilité. Conception et réalisation F. Moscarelli, adapté du Schéma des relations entre recherche et politiques urbaines (Miossec, 1985)

Ainsi, comme le soutient C. Hoch (2006), les planificateurs se servent de la sensitivité pour préparer et canaliser les réactions émotionnelles des usagers et élus aux futurs plans et projets. Dans ce cadre, les planificateurs utilisent des images, construisent des récits et adoptent des symboles graphiques qui attirent les attachements émotionnels du public concerné. Notre étude ne se penche pas profondément sur ces questions, très éloignées de notre intérêt de recherche et de notre formation académique, mais il ne les ignore pas non plus.

[45] La créativité est définie comme la capacité de combiner les connaissances d'une manière nouvelle apportant une certaine utilité pratique ou ajoute de la valeur par rapport aux pratiques existantes. Par exemple, les acteurs porteurs d'une pensée créative peuvent, dans certains cas, réinterpréter les données d'une manière nouvelle, négocier une solution entre les intérêts apparemment contradictoires, concevoir des politiques répondant aux nouveaux enjeux, développer de nouvelles interprétations de la loi ou de rationaliser les procédures de façon novatrice (Higgins & Morgan, 2000).

Certains dispositifs d'accompagnement et de contrôle de l'évolution des scenarii sont utilisés pour mesurer les impacts des politiques d'aménagement dans l'état initial et ajuster, au fur et à mesure, les politiques pour atteindre l'objectif (s) fixé (s) *in fine*.

1.4 La gouvernance est-elle démocratique?

La démocratie a plusieurs visages. Traditionnellement en France, la démocratie est représentative, c'est-à-dire lorsque certains acteurs représentent l'ensemble des acteurs et institutions du réseau. Grâce à ce pouvoir attribué, ces représentants sont amenés à décider pour le groupe ou « au nom du groupe ». Mais la démocratie peut pareillement être directe ou participative quand l'ensemble des acteurs décident conjointement de l'action, sous le principe du consensus ou du vote.

Une classification du niveau de participation, montre que les acteurs peuvent exercer différents niveaux de participation lorsqu'ils sont :

a) informés : c'est le premier niveau de participation, puisque être informé de la totalité des faits, sans aucun filtre, permet aux citoyens de bâtir leurs propres analyses et leurs propres opinions ;
b) consultés : le processus permet alors aux citoyens de se faire écouter, de donner leur avis et, peut-être, d'influencer les décisions, sans qu'ils ne détiennent aucun droit direct sur la prise de décision ;
c) invités à la concertation : dans ce niveau les citoyens sont invités au débat dans un contexte de négociation ayant pour but de trouver une solution qui convienne à tous. Ils ont plus d'influence sur les décisions même si elles ne sont pas décidées directement par eux ;
d) invités à la participation : c'est le plus haut niveau de participation où les acteurs, qui sont passés par tous les niveaux inferieurs de décision, arrivent à la prise de décision directe, faite normalement par vote.

En France, la procédure la plus utilisées pour intégrer plusieurs acteurs et institutions dans le débat et dans la prise de décisions est la concertation[46]. Cependant, elle a ses limites et elle ne représente pas forcement un synonyme de démocratie.

[46] Cependant autres expériences ont pu avancer vers une participation et plus proches des citoyens. Voir tableau : Les expériences de participation populaire : le cas de Porto Alegre.

LES EXPERIENCES DE PARTICIPATION POPULAIRE : LE CAS DE PORTO ALEGRE

Ils existent de rares cas où les citoyens ont participé directement aux décisions d'aménagement. Cela est dû, notamment, à la difficulté de montage de telle participation ainsi qu'au nombre des participants supposés. Une illustration de cette difficulté est le cas du budget participatif de Porto Alegre, au Brésil.

L'exercice de faire participer les habitants dans l'aménagement municipal a été fait au travers de leur choix sur les types et localisations des investissements. C'est-à-dire, sur les lignes spécifiques sur lequel le budget municipal sera appliqué. Cela a donné à la population le sentiment d'être vraiment écoutée et a légitimé les projets ainsi que l'équipe municipale. Dans cet exemple, la mairie de Porto Alegre, les conseilleurs municipaux et les équipes techniques municipales reconnaissent et valorisent l'expertise d'usage pour décider où investir – donc les nécessités premières des citoyens – mais aussi où les localiser, dans un constant aller-retour entre les désirs et les possibilités financières et techniques.

Le budget participatif met en place 3 types processus : la participation, la négociation, et l'évaluation, entre citoyens (expertise d'usage et intérêts particuliers ou collectifs), conseillers municipaux (les objectifs politiques de la municipalité) et techniciens (expertise technique) pour arriver à un équilibre « arrangeant » à l'ensemble de la communauté.

Ainsi, les relations entre ces 3 acteurs sont à la fois des relations de partenariats, quand ils défendent les mêmes objectif, ou d'adversaires s'ils ne sont pas d'accord et leurs options sont, alors, antagoniques. Par ailleurs, le processus peut indiquer un comportement à la fois d'expert ou de profane, selon leurs connaissances respectives d'une thématique ou d'un projet. Finalement, les acteurs s'associent, selon les options et les projets, en termes de partenariats ou des compromis assumés, où la flexibilité et la rigidité des acteurs sont déterminées selon les projets soutenus.

Le budget participatif a été graduellement vu comme un succès de mode de gestion et la participation directe des citoyens a été incitée. Mais notons que les décisions concernant « le projet », lui-même, n'ont pas été décidées par les citoyens, mais élaborées par les services techniques de la mairie ou par des bureaux privés à travers la consultation publique. Ces projets ont été présentés et consultés avec la population cible.

Par la suite, l'expérience de participation populaire, cette fois-ci dans la planification, dans le cadre de la révision du schéma directeur de la municipalité porto-alegrense, a échoué. Les causes constatées par les élus a été le changement de mairie et de couleur politique de la majorité des conseilleurs municipaux, ces derniers étant considérés comme moins engagés avec le processus participatif. Mais plusieurs autres auteurs soulignent la difficulté inhérente au projet territorial lui-même, à la maîtrise du vocabulaire et de concepts spécifiques à la discipline, comme la négociation des indices et taux de densité, etc…

Le manque de maîtrise du vocabulaire et des dynamiques urbaines a « vidé » les forums des citoyens des classes plus populaires, qui ont été remplacés par un nombre beaucoup plus réduit des cadres supérieurs, des associations professionnelles ou représentants des entreprises de la construction et de l'aménagement. La défense des intérêts particuliers des habitants et des entrepreneurs s'est substituée aux projets d'intérêts collectifs dans le pur exemple « nimby ».

1.4.1 Quelles limites pour la négociation/concertation ?

Au sein des intercommunalités, et cela est transposé au sein des arènes de discussion des SCoTs, les acteurs essayent de pratiquer une gestion politique « interpartisane » et consensuelle (Desage et Guéranger, 2010).

En France, la méthode appliquée et soutenue par le cadre normatif est celle de la concertation, qui structure l'action à travers la négociation « inter pares » et correspond à la base d'action dans les réseaux de gouvernance. Selon le référentiel global qui la soutient, la concertation permettra de réaliser des « économies d'échelles » puisque, d'une part, il n'existera pas de projet contradictoire – venu d'institutions et d'échelons différentes, d'autre part, les projets qui bénéficient à plusieurs acteurs et échelles pourront être mutualisés.

Selon la charte du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la concertation doit être mise en place dans toutes les procédures d'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'équipement des collectivités et de la préservation de l'environnement pour :

> « 1. promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat,
>
> 2. améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés,
>
> 3. fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement. »

Mais la concertation démocratique suppose que tous les acteurs auront le même poids décisionnel. Ce qui n'est pas toujours vrai… Les auteurs comme Klijn et al. (2012) et E. Sørensen & J. Torfing (2005), soulignent que le caractère « négociateur » des réseaux de gouvernance n'est pas suffisant pour assurer la démocratie. Selon l'auteur, pour que l'action publique soit entendue comme de « la bonne gouvernance », elle doit être cohérente avec certains éléments démocratiques dont : (a) la légitimé démocratique, (b) le consentement des acteurs, (c) la responsabilité des acteurs face aux décisions prises et face à la société.

Cette légitimité peut être formalisée, comme c'est le cas pour les mandats politiques, sous l'égide du système démocratique représentatif. Mais cette légitimité peut-être également informelle, exprimée à travers un engagement des individus, groupes ou organisations qui participent activement au réseau. Dans ce cas, la légitimité est issue des échanges et expériences internes au réseau qui structure l'action publique elle-même.

Un autre élément à prendre en compte est le consentement. Il porte sur la capacité qu'ont les acteurs d'un processus de gouvernance d'exprimer leurs opinions sur les propositions, les politiques et les décisions au sein du réseau de gouvernance. A la différence de la légitimité – qui est liée au « droit » personnel de procéder à la prise de décisions – le consentement est lié aux mesures particulières prises dans le cadre des accords de gouvernance.

Finalement, *l'accountability*, porte sur l'obligation du réseau de gouvernance de rendre compte au monde extérieur et de porter la responsabilité de ses actes, de ses procédures et de ses choix (Klijn et al. 2012 et OCDE). Ainsi, un réseau de gouvernance doit être capable d'expliquer ses décisions, démontrant la performance du réseau et des acteurs concernés. Mais il doit aussi montrer ses modalités de décision, c'est-à-dire la manière dont le mandat des décideurs est confirmé, modifié ou abrogé à l'intérieur du réseau. A ce propos, la transparence des actions et décisions est, dans une certaine mesure, associée à cette obligation de rendre compte (OCDE).

Il importe d'expliquer si ces mandants sont de caractère informel, auquel les administrateurs et les gestionnaires ont été pour la plupart nommés par les formes de cooptation, ou, à l'opposé, s'ils ont été décidés au travers des élections. Chacune de ces modalités a des implications différentes pour le processus et son efficacité, confrontant les membres du réseau, tenus de faire preuve de leur responsabilité collective et individuelle, face à la population concernée par l'action publique. Les auteurs (Klijn et al., 2012) ont établi un guide d'analyse de la présence des principes démocratiques dans les réseaux de gouvernance, détaillé dans le tableau 4, ci-dessous.

Dans ce cadre, L. Laurian (2009) et E. Sørensen et J. Torfing (2005) soutiennent que la réussite d'un réseau de gouvernance dépend fortement de son caractère démocratique. Pour l'auteur, les procédures peuvent échouer lorsque les populations sont exclues, lorsque la communication est faussée par les intérêts puissants ou, encore, lorsque le partage du pouvoir est limité ou absent.

L'application de la logique de la gouvernance partagée également entre acteurs semble être la seule voie possible dans un contexte où l'action publique est dépendante de l'interdépendance de ressources et des outils d'action et, que les maires – mis au centre de la gouvernance locale comme garantie démocratique de proximité – n'ont pas, pour autant, grand capacité d'action. (Marcou, 2006).

Tableau 4 : Les 3 principes démocratiques. Source : Klijn et al. (2012).

Critères Démocratiques		Indicateurs
Légitimité	Formelle	• Les institutions représentatives sont-elles les responsables de la prise de décision? • Les institutions représentatives ont-elles la charge de définir les modalités de gouvernance? • Y a t-il des signes qui permettent de reconnaître formellement les parties prenantes du réseau de gouvernance?
	Informelle	• Les parties prenantes sont-elles engagées dans le réseau de gouvernance ? • Les parties prenantes appuient-elles la conception générale et les objectifs du réseau de gouvernance? • Tiennent-elles les engagements assumés dans le réseau de gouvernance? • Peuvent-elles établir des accords informels entre parties? (*gentlemen's agreement*)
Consentement	Eléments discutés	• Quels enjeux, à la fois en termes de contenu et en termes de caractéristiques (tactique ou stratégique), sont ouverts aux consentements? • Quelle est la variété des questions ouvertes au consentement?
	Mécanismes utilisés	• Quels sont les mécanismes choisis pour les procédures de consentement (consentement totale, majorité)? • Quelles sont les parties prenantes autorisées à participer via ces mécanismes?
	Position	• Quel est le degré d'influence des parties prenantes dans le réseau de gouvernance? • Comment ce niveau d'influence a-t-il été aménagé (officiellement)? • Y a t-il des différences significatives entre les parties prenantes par rapport à leur niveau d'influence dans la décision? • Quels sont les mécanismes utilisés pour réduire la variété de solutions ou d'idées générées dans le processus ?
Responsabilité	à prendre la responsabilité	• Comment les décisions sont-elles communiquées vers le monde extérieur (rapports, audiences publiques, etc…) ? • Les décisions sont-elles transparentes en termes de contenu et en termes de processus aux acteurs non directement impliqués dans le dispositif institutionnel ?
	être tenus pour responsables	• Les parties prenantes impliquées dans les accords de gouvernance sont-elles transparentes et responsables des décisions qui ont été prises? • Comment est organisée la responsabilité des acteurs élus?

Après 30 ans de décentralisation en France, nous voyons que l'élargissement du pouvoir des maires n'a pas forcement été accompagné d'un développement équivalent de la démocratie locale (Oblet, 2005). En effet, comme souligne D. Lorrain (1998, page 120) :

> « A Montpellier, [par exemple] la décision d'affermer les services de l'eau et de l'assainissement à la compagnie générale des eaux, en 1989, a été négociée en deux mois par trois personnes du côté de la ville : le maire, son conseiller financier, le responsable du service … A Grenoble, trois mois après les élections de mars 1989, les habitants ont appris que leur maire décidait de déléguer son service d'eau, or il n'en avait pas été question pendant la campagne ».

Ces deux exemples soulignent, que la proximité du pouvoir vis-à-vis des citoyens n'est pas un garant démocratique. Alors, pouvons-nous estimer les réseaux de gouvernance organisés au tour des SCoTs de la CA de Montpellier et de la RU grenobloise comme vraiment démocratiques ? Le présent travail cherche à répondre à cette question

1.5 L'action publique au prisme du paradigme de la gouvernance…

A partir de l'analyse de la gouvernance et de l'action publique planificatrice ainsi bien que des éléments autour desquels elles s'organisent, nous pouvons sans doute identifier certaines similitudes à nos cas d'étude. Cela n'a rien d'exceptionnel dans la mesure où la gouvernance ne correspond qu'à une méthode de coordination de l'action publique, et pourtant les deux cas sont, encadrées par les cadres normatifs correspondant à la logique de la société contemporaine. Une articulation peut, alors, être établie entre l'ensemble des théories d'explication de l'action politique et notre terrain d'étude (voir figure 23), avec l'identification des éléments suivants :

1. comme cadre « global » nous reconnaissons le cadre de référence cognitif et normatif de l'action publique actuelle qui est partagée par les deux cas. Un premier cadre est identifié comme l'objectif à atteindre : **le développement durable**. Le second est identifié comme le cadre territorial : l'**intercommunalité** ;
2. Comme « idées », nous reconnaissons les préférences et les choix établis lors de l'identification des orientations à suivre. Elles sont différentes pour chaque cas puisque, même si elles comportent la pensée dominante, elles répondent aux contraintes territoriales et contextuelles de chacun ;
3. Comme « médiateurs » nous reconnaissons les acteurs qui négocient les choix et qui agissent dans l'interface entre les différentes institutions ;
4. Comme « secteurs », nous reconnaissons l'arène SCoT (ou réseaux de gouvernance) des nos deux cas d'étude, comprenant les structures ou « Institutions » engagées dans l'élaboration des SCoTs.

L'analyse de la prise de décision lors de l'élaboration du SCoT ne pourrait pas négliger de bien établir les bases à partir desquels les acteurs partent, leur cadre de référence cognitif et normatif.

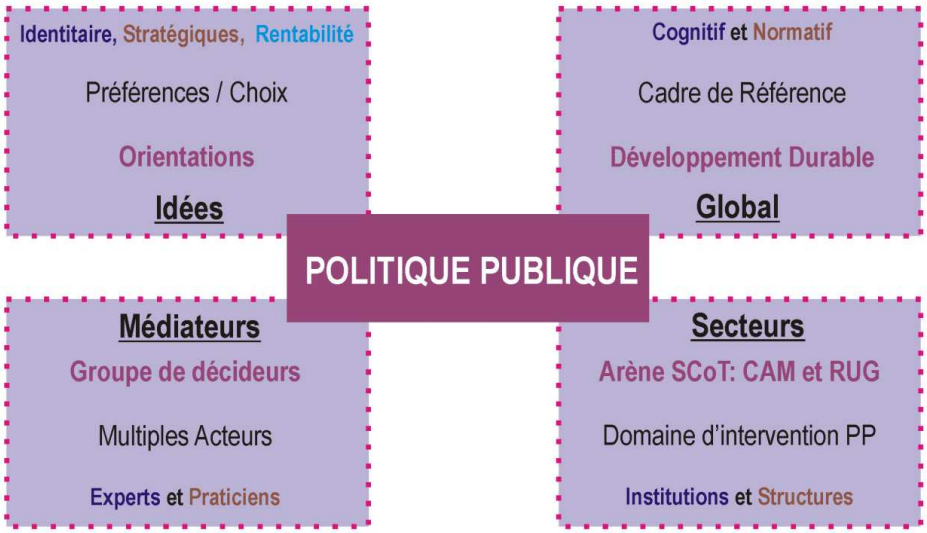


Figure 23 : parallèle entre la théorie d'explication de l'action publique dans le domaine territorial et notre contexte d'étude. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Ensuite, la partie I de ce travail, bien que commencée par ce chapitre consacré à gouvernance, va être poursuivi par une analyse des cadres de référence partagés par nos deux des cas : (a) la compréhension du développement durable comme pensée dominante ou comme « global », (b) le développement des intercommunalités et leur institution comme cadre territorial de la planification.

CHAPITRE 2

L'INSERTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA PROBLEMATIQUE URBAINE

Ce chapitre vise à comprendre les représentations des acteurs engagés dans le processus d'élaboration des SCoTs, appelées – dans le schéma 1, à l'introduction générale de ce travail – comme le « cadre de référence ». L'ambition est d'établir les bases théoriques ou les doctrines selon lesquelles les acteurs s'appuient pour élaborer les prescriptions d'aménagement qui vont aboutir à un système de planification territoriale

La compréhension d'un nouveau paradigme – ou cadre de référence – dans les pratiques urbaines doit être analysée avec attention, puisqu'en dépit des discours, les pratiques peuvent être – ou non – encore attachées aux anciens paradigmes et à ses méthodes respectives. Ainsi, une analyse comparée de l'épistémologie et des références techniques des acteurs doit nous rapprocher des représentations du paradigme qui les anime.

2.1 Le Développement Durable comme pensée dominante

Traditionnellement vu comme l'équilibre entre trois piliers ou sphères : (a) le pilier économique, (b) le pilier environnemental et (c) le pilier social, le concept de développement durable exige plus qu'un équilibre, mais aussi une articulation entre ces piliers.

Le principe de développement durable renvoie aussi à une démarche à la fois globale – au sens systémique – et transversale, plutôt que sectorielle. De cette façon, une dynamique d'action dite durable, mesure ses implications non pas dans une seule direction, mais dans tous les domaines. Une telle intégration entre domaines exige, par sa nature, une démarche interdisciplinaire, multi-partenariale et coopérative (Holec, 1999). Ainsi, la gouvernance est essentielle dans cette démarche.

Selon le dictionnaire Larousse (2004, page 329), le Développement Durable est le mode de développement veillant au respect de l'environnement par une utilisation raisonnée des ressources naturelles afin de les ménager sur le long terme. C'est-à-dire, faire l'équilibre entre une croissance, un progrès et la durabilité conditionnant cette croissance[47].

Pour Lévy et Lussault (2003, page 249), le développement durable constitue surtout le cadre de débat politique et d'action publique actuel, il est l'horizon programmatique, mettant en scène et en tension, d'un côté la préoccupation d'un développement équitable des sociétés et de l'autre, la préservation de l'environnement naturel.

A notre sens, l'application de ce concept à pratique urbaine, reconnu sous le nom de l'urbanisme durable, constitue une construction idéologique qui résulte du développement intégré de deux volets de la discipline « scientifique » urbaine[48]. Premièrement, l'urbanisme est plus qu'une seule discipline, il est « trans-pluri-multi-disciplinaire » car il est historiquement composé d'un ensemble de domaines de connaissances qui s'organisent autour d'un objectif commun : constituer l'urbain. Ces objectifs présentent (ou pas)[49] une approche territoriale.

Le deuxième volet prend place dans le constat que l'urbain est le résultat des idéologies, des modèles et même des paradigmes assumés par les acteurs de la ville et qui ont une influence sur la structuration et la forme urbaine. Nous analyserons ces deux volets fondateurs dans le but d'établir le chemin théorique parcouru par le concept d'urbanisme durable.

---

[47] Contrairement au concept anglo-saxon : *Sustainable development*, c'est-à-dire développement soutenable.

[48] L'urbanisme est à la fois un champ disciplinaire et un champ professionnel. Les discussions proposées dans ce chapitre sont ciblées sur l'urbanisme comme champ disciplinaire et sur leur construction théorique.

[49] Les médecins ont beaucoup influencé la démarche hygiéniste au XIX siècle.

2.2 Un regard analytique

Afin de bien comprendre les nuances que l'usage du mot « urbanisme durable » peut avoir, on va utiliser un élargissement de la définition au travers d'une analyse comparative entre le concept de Développement Durable dans plusieurs champs de connaissance qui constituent le corpus théorique de l'urbanisme : géographie, architecture, sociologie, sciences politiques, écologie urbaine, droit, économie. En contrepartie, nous recourrons aux observations et témoignages des acteurs face à ces multiples orientations pour essayer d'établir leurs cadres de référence.

Le but de cette analyse n'est pas de trouver la « bonne définition » mais surtout de mettre en avant les différences et spécificités que l'emploi du terme peut avoir selon les acteurs qui le portent et qui, finalement, déterminent ses choix. Contrairement aux approches historiques traditionnelles concernant le développement durable, nous prétendons surtout relativiser ce concept face aux différentes interprétations possibles et à son écho dans la pratique d'aménagement. Grâce à cette méthode, notre analyse a trouvé des différences conceptuelles importantes chez les théoriciens des disciplines qui forment le cadre d'urbanisme. Puisque, comme souligne D. Pinson (2004, pages 503-513) :

> « l'urbanisme est devenu de plus en plus un domaine de compétences accumulées, grâce à la transdisciplinarité et à la connaissance spécifique qui permet d'être mieux informé sur des contextes, des conditions et des attentes de la population ciblée. Au début c'était un métier exercé par l'architecte, l'ingénieur et influencé même par les médecins, ensuite ajouté à l'expertise d'évaluation des géographes, des économistes et des sociologues. Mais, aujourd'hui, il est aussi une discipline des politiciens et des écologistes « l'aménagement urbain n'est plus un artefact solitaire […] ».

Ces disciplines composent les divers courants de l'urbanisme durable. Ces compétences cumulées sont développées dans le tableau présenté au sein de l'annexe 2[50] tandis que leur analyse comparative est présentée, de façon synthétique, dans le corpus du travail.

2.2.1 Le développement durable pour les géographes et les aménageurs

Ces analyses montrent que chez les géographes et aménageurs du territoire, les préoccupations pour l'urbanisme durable sont démontrées en termes de synergie et d'interdisciplinarité entre les enjeux qui concernent les trois piliers du DD : économique, environnemental et social et leur représentation dans l'espace physique. Le regard sur ces itérations entre plusieurs échelles est aussi récurrent que la préoccupation de la cohérence

[50] Pour l'élaboration du tableau certaines références ne sont pas cités dans le texte, mais ont contribué à leur élaboration : Hough (1988), Preel (1994), Godard (1996), Prud'homme (1996), Ferone *et al* (2001), Sauvez (2001), Combes et Dejean-Servières (2004), Picouet (2004), Steele (2005), Clerc et al. (2008), L'ordre des architectes françaises.

entre la pratique et les normes juridiques mises en place (Camagni et Gibelli, 1997 ; Sauvez, 2001 ; Theys, 2002, Veyret, 2005).

Des réactions similaires ont été identifiées lors des enquêtes de terrain. Certains acteurs, lors des interviews, ont souligné l'encadrement juridique très fort imposé par l'Etat – à travers ses services techniques. Ces témoignages montrent qu'en plus d'impulser les changements, des stratégies comme la relation entre transports en commun et densification urbaine, entre autres, sont devenues « obligatoires », renforçant les propos de Jacques Theys (2002) :

> « le développement durable n'est pas – au moins en France – le produit d'une mobilisation véritablement spontanée de la société civile, ni même de la majorité des élus ou des acteurs locaux. (…) sa construction et sa diffusion à une poignée de scientifiques et de responsables institutionnels. On est donc en droit de se demander si, sous couvert d'intentions louables, se référant aux générations futures, une élite technocratique, armée d'un discours moralisateur sur l'état de la planète et les responsabilités de chacun, n'est pas en train d'imposer une nouvelle vision du monde (…) en s'appuyant en effet sur des principes ou des normes dont la légitimité n'est pas acquise et parfois sur des valeurs faussement partagées en dehors d'un cercle d'experts ».

Les élus écoutés et observés montrent des inquiétudes similaires concernant « le bras de l'Etat »[51] sur les décisions. Ils déclarent être très encadrés, spécialement en ce qui concerne la prise en compte des enjeux environnementaux et de la biodiversité. Si d'un coté ils considèrent louables et incitatives certaines orientations, d'un autre coté, certains d'entre eux montrent des préoccupations concernant « les reproductions esthétiques » due à des mécanismes de fiscalisation et au rôle des directions garantes de ces orientations, aussi bien qu'à des mécanismes privés qui cherchent la rentabilisation. Propos qui rejoindraient ceux exprimés par Mangin (2004, page 347-348), sur la massification de l'habitat en France due à l'action historiquement très forte des directions départementales :

> « Concrètement, on voit bien que l'intervention des usagers sur leur parcelle est découragée […]. L'hétérogénéité des modes de production comme des acteurs est réduite à la portion congrue. Elle n'est pas acceptée comme telle […]. Loin de nous l'idée de contester la nécessité du permis de construire, mais il faut en lever les lourdeurs comme les hypocrisies et dénoncer le nivellement par la médiocrité […] La géographie, la densification, l'hétérogenèse sont des conditions de fabrication d'une ville plus authentiquement vivante, ouverte à plusieurs possibles »

Encore à propos des avis des géographes-aménageurs, des auteurs comme Veyret (2005), défendent que l'urbanisme est fondé sur un ensemble de critères (salubrité, circulation, assainissement, orientation du soleil et des vents, protection contre risques naturels et invasions, l'approvisionnement en l'eau, en l'énergie et en nourriture, etc..), mais aussi sur

[51] Référence faite par un acteur interviewé dans le cadre du terrain grenoblois.

des paramètres culturels, symboliques, sociaux parmi lesquels nous pouvons citer les différences ethniques, religieuses, familiales et de valeurs. Selon elle, ces paramètres qui fondent la ville sont organisés d'une façon ou d'une autre selon le paradigme présent (moderne ? écologique ?).

Les interviews font peu mention de ces éléments puisqu'elles concernaient plutôt les grandes lignes d'aménagement, limite technique des SCoTs, même si dans le cas de l'agglomération montpelliéraine, les enquêtes ont concerné aussi certains projets au stade opérationnel.

C'est dans les revues d'orientation politique analysées que nous trouvons la majorité de ces paramètres pour la ville durable décrits en forme de qualité de vie, loisir et présence du vert. Dans ce cadre, ces critères défendus par Veyret sont plus récurrents dans les projets de quartiers, et notamment des éco-quartiers qui ne sont pas le cœur de notre analyse.

2.2.2 Le développement durable pour les géographes urbains et physiques

Dans la géographie urbaine, les échelles sont aussi un point d'ancrage à la discipline. Mais la brève recherche de connaissances dans ce champ a montré, aussi, un intérêt particulier pour l'analyse du cadre physique et environnemental comme point de départ pour des politiques plus durables.

McHarg (2000) soutien que :

> « Chaque zone de la terre ou de l'eau a une aptitude pour un ou plusieurs usages, qui peuvent être organisés en catégories. La nature est un ensemble de processus et les valeurs qui comportent des possibilités et des contraintes pour l'utilisation humaine. Par conséquent, vous devez identifier les principaux processus physiques et biologiques qui ont contribué à la formation du site et qui continuent de travailler sur le site. Ce processus d'analyse des processus physiques et environnementaux est la clé ».

A ce propos, l'objectif des acteurs des SCoTs d'articuler les échelons pour avancer dans la mise en œuvre des propositions ainsi que l'intérêt porté aux diagnostics et aux cartographies très détaillées, répondent bien à la logique du développement durable au regard de la géographie urbaine. Nous croyons que l'utilisation croissante des outils SIG dans les processus d'aménagement, sont déjà une intégration à ce courant de la pensée connu sous le concept du déterminisme géographique.

Par autant, dans la région urbaine grenobloise, la déclinaison des orientations à d'autres échelles constitue la plus grande préoccupation de la part des élus et techniciens. L'emboîtement d'échelles dans ce cas, implique, forcément, plus de représentativité et moins de participation de l'ensemble des élus. Les difficultés de gouvernance et de l'application aux projets sont soulignées par certains acteurs interviewé et constituent une des cibles des articles publiés dans le « point sur l'Y ».

2.2.3 Le développement durable pour les démographes

Evidemment, le regard des géographes-démographes, ayant comme exemple des penseurs classiques comme Malthus (1798) et Marsh (1864), qui voit dans la croissance de l'humanité sa propre fin, est aussi présent. Ces idées « catastrophiques » sont cependant contrariées par H. Domenach et M. Picouet (2004), qui identifient des facteurs autres que celui de la démographie comme responsables de la dégradation environnementale : la transformation du mode de production et consommation, l'émergence des nouvelles dynamiques sociales, entre autres.

Parmi tous les entretiens que nous avons menés avec l'équipe technique grenobloise, un seul technicien souligne l'incapacité dans un document, tel que le SCoT, de rendre compte de la dégradation environnementale ou de la fin des ressources face à l'augmentation de la population. Cet acteur a été aussi le seul à exprimer une grande préoccupation sur les conditions sociales des français dans l'horizon de 30-50 ans et notamment l'augmentation de la pauvreté des ménages. Ce type de préoccupation apparait aussi dans les revues d'orientation politique, mais sous l'optique des enjeux concernant les logements : leur disponibilité, leur compatibilité avec l'affaiblissement progressif du budget des ménages.

D'autres travaux, concernant le sujet de thèse[52], supportent ces propos et montrent que dans l'application des orientations, le volet social est le plus sensible. Puisque, en dépit des discours portés par les acteurs sur le respect des taux des logements sociaux – par exemple - la majorité des projets découlant du SCoT montpelliérain ont comme stratégie le renouvellement urbain, et non la réhabilitation en concertation avec les résidents. Cela peut contribuer clairement à un processus de gentrification des quartiers populaires. Ainsi, la question de l'emplacement des ménages paupérisés et de leurs conditions de vie se pose plutôt dans la pratique que dans l'élaboration des orientations d'un SCoT.

2.2.4 Le développement durable pour les écologues

L'un des positionnements des plus utilisés aujourd'hui dans la construction du corpus théorique de l'urbanisme durable est celui de l'écologie, qui, grâce à la reconnaissance de l'influence des flux et d'itérations entre les systèmes sur la durabilité des villes, a pris une place dans les enjeux urbains. Cette discipline considère la ville comme un organisme vivant, basé sur les échanges de matière et d'énergie et dont leur fonctionnement, dépend d'un réseau externe et interne (Jeudy, 1996 ; Lyle, 1996 ; Rogers, 2000).

[52] Une analyse prospective des orientations des SCoTs grenoblois et montpelliérain sur la forme urbaine, résultant en scénarii formels a été présenté par l'auteur lors du 137° Congrès des Sociétés Historiques et scientifiques - Tours, 23-28 avril 2012. Composition(s) Urbaine(s). Quelles formes spatiales pour le développement urbain durable ? Ces résultats seront mis en discussion dans le chapitre 5.

La grande avancée en termes d'écologie est l'incorporation des logiques de réservoirs de biodiversité dans l'aménagement, grâce au « principe de tutelle » et de hiérarchie des normes qui s'impose aux documents d'urbanisme. Ainsi, les réserves naturelles et forestières comme les parcs nationaux et régionaux ou encore plusieurs autres zones établies pour la conservation de la biodiversité ont été inscrits dans les documents d'urbanisme sous la forme des limites et fronts d'urbanisation. La logique de réseaux écologiques est aussi traduite dans des stratégies urbaines qui visent à empêcher les effets négatifs de la fragmentation du paysage, comme les trames vertes et bleues.

Par contre, en dépit de ces deux stratégies, peu d'applications de ces orientations ont été identifiées dans les projets urbains. La maîtrise des flux d'animaux et des espèces est autant difficile que la maîtrise des flux des personnes et de marchandises, en amont de n'importe quel exercice de planification territoriale.

De plus, dans les témoignages et dans les observations, les initiatives concernant l'agriculture familiale, le traitement des résidus par petits collectifs ou même la génération individuelle d'énergie n'ont pas trouvé de place dans la discussion. En partant, notamment, des groupes associatifs ou de citoyens et en restant limité à des propositions et « rêves » correspondant à un profil type de population, l'écologie et ses théories n'ont pas eu d'application non plus dans les deux documents étudiés.

En contrepartie, plusieurs exemples de ces démarches sont quotidiennement développés dans les pays environnants et notamment, leur déclinaison communale pourrait être l'échelle propice à ces démarches. Il reste à voir comment les PLUs ont[53] ou vont décliner ces propos.

2.2.5 Le développement durable pour les économistes

Le positionnement économique présente deux volets très dissociables :

a) Un premier qui pense l'environnement en termes de responsabilités économiques déclinées au travers d'une série de principes comme le pollueur/payeur, la taxation carbone, les labellisations, et d'autres stratégies similaires.

b) Un second qui donne priorité au regard écologique et se rapproche des discours de Ignacy Sachs, qui soutient une prise de conscience et incite un développement, non forcément restrictif, mais « différent » de celui pratiqué. Ces deux volets pensent un modèle différent de société durable (Bürgenmeier, 2005 ; Sachs, 1986 ; Passet, 1996).

[53] Le cas Montpelliérain montre certaines applications de ces principes dans les « limites à conforter ». Ces éléments seront plus développés dans le chapitre 8, qui traite de l'analyse de la forme urbaine résultant des orientations des SCoTs.

Cependant, à aucun moment, le paradigme économique n'a été discuté par les acteurs des SCoTs étudiés. Ce paradigme économico-social a été vu par les acteurs des SCoTs comme une condition *sine qua non.* Les cadres politiques communautaires et nationaux semblent déjà établir ces conditions paradigmatiques en absorbant les unes et autres préconisations de ces deux volets existants.

Ce constat montre qu'en dépit de la volonté de changement de la plupart des acteurs concernés par les SCoTs et de l'effort d'inclusion du nouveau paradigme « durable » dans la planification urbaine, les actions sont souvent limitées à cause du modèle économique actuel, des arènes de projet et des limites normatives.

Cela s'accorde avec des sociologues tels que Touraine (1999), qui soutient que le Développement Durable n'est que le discours agissant dans la pérennisation de la pensée capitaliste.

2.2.6 Le développement durable pour les juristes

Autre discipline analysée, le droit, qui entend la notion de durabilité selon :

a) Le droit à un environnement sain,

b) Le droit au cadre de vie,

c) Le droit de l'homme, au sens des générations futures.

Les enjeux sont traduits en précautions et normalisations qui délimitent l'activité urbaine pour garantir ces droits (Prieur, 2008).

Si les juristes ont été connus par un regard particulièrement segmenté, les nouvelles exigences en termes de droit de l'environnement ainsi que l'environnement juridique en constante évolution, exigent une nouvelle posture, concernant une approche du droit plus transversale. Ainsi, les enjeux du développement durable chez les juristes relèvent autant du droit privé que du droit public, concernant le code général des impôts aussi bien que les lois spécifiquement environnementales.

Cependant, comme le soulignent les analyses faites sur le terrain, notamment lors des entretiens avec des techniciens des services de l'Etat et lors d'observations des réunions de travail, où les manifestations des élus sont récurrentes, le cadre juridique est vu comme un fort élément d'homogénéisation et de délimitation des actions.

Si les principes juridiques fondant le principe de précaution ne sont pas contestés par la majorité des acteurs, cela n'est pas le cas des orientations qui découlent. Au regard des acteurs du SCoT, c'est au travers des législations et limites juridiques que l'Etat se réaffirme comme garant de l'ordre et de l'application du référentiel global, sous l'égide de l'intérêt général. Il est la plus forte contrainte signalée. Les revues portées par les acteurs locaux

citent « l'Etat » aussi comme « incitateur d'un volontarisme » en même temps qu'elles soulignent leur rôle comme contraintes à l'action locale.

2.2.7 Le développement durable pour les architectes et ingénieurs

Les théoriciens d'architecture et ingénierie ont soutenu leurs visions de ville durable à travers, majoritairement, des solutions techniques qui vont harmoniser les enjeux économiques, environnementaux, sociaux et culturels de la société. Le regard porté par ces deux disciplines évoque surtout un changement d'échelle face à celles auparavant présentées : plus précise, plus attachée à la forme urbaine, à la forme des bâtiments et à contribution de la technologie à la « durabilité » des bâtiments.

Chez les architectes, les solutions techniques appropriées sont le moteur de la construction durable, en lien direct avec les démarches HQE et les quartiers durables. Les TIC's sont une des réponses recherchées pour les projets et la mise en place d'une ville plus durable (Rogers, 2000). Pour James Steele (2005), les thèmes-clés de l'architecture « dite » écologique sont les économies d'énergie, l'insertion harmonieuse dans le site, l'étude des rapports qui se nouent entre les savoir-faire traditionnels et les technologies les plus modernes ainsi que les choix des matériaux – naturels et respectueux de la santé de l'homme – et des méthodes d'apports énergétiques.

Par ailleurs, certains auteurs (Rogers, 2000 ; Yeang, 1999), renforçant les préceptes de l'architecture vernaculaire – qui favorise le confort des habitants et les économies d'énergie grâce à des projets plus adaptés à l'environnement – identifient les interactions entre le construit et l'environnement comme la clé du développement de la ville durable.

En revanche, l'idée de durabilité chez les architectes et géographes du paysage (Blanc, 2012) n'est associée, le plus souvent qu'aux architectures d'esthétique écologique et à l'utilisation des matériaux naturels, avec une grande importance au paysage vert. Cette compréhension de la durabilité est amplement répandue dans la pratique professionnelle et mobilisée en termes de publicité des nouveaux développements immobiliers.

Dans l'application de ces orientations au cas d'étude montpelliérain, par exemple, certains projets à la recherche des matériaux naturels – dits durables – contredisent tout ce que les connaissances techniques montrent en termes d'analyse du cycle de vie des constructions. En effet, un matériel naturel, biodégradable et renouvelable, comme le bois, est beaucoup moins durable qu'un autre collecté à proximité, si ce premier doit être transporté à travers tout un continent. Or, une « esthétique durable » n'est pas forcément « soutenable ».

De façon très similaire, chez les ingénieurs, le développement durable est lié à une application correcte des connaissances et techniques qui seront obtenues au travers d'une série de certifications, de méthodes qui permettent plus d'efficacité et d'économie dans la

construction civile (CIB, 2009). Se situent dans ce domaine la plupart des méthodes de validation d'efficacité énergétique.

Les ingénieurs sont ainsi très attachés aux technologies HQE, mais en se différenciant par le volet gestionnaire concernant l'efficacité économique et écologique de la construction et de l'aménagement urbain.

Aucun entretien dans le cadre de la thèse n'a abordé ces deux dernières approches, puisque l'application des orientations des SCoTs aux bâtiments ne concerne, à la limite, que la volumétrie, la densité et la localisation dans le territoire. Aussi, la gestion économe et efficace du bâti est éloignée des domaines de discussion des SCoTs, à l'opposé des discussions entreprises lors de l'analyse exploratoire, où ces deux thématiques ont fait souvent objet de discussions. Elles sont cependant mises en avant dans les publications portées par les acteurs locaux puisque ces approches constituent, en même temps, des sujets plus proches du quotidien des citoyens – un point d'ancrage des élus et leur électorat – et une démonstration des projets en cours ou conclus, donc de la publicité territoriale.

2.2.8 Quelles orientations pour l'urbanisme durable ?

Ainsi, le regard de plusieurs disciplines ayant trait à l'urbanisme sur le développement durable donne quelques pistes sur les raisons des difficultés à avoir une définition consacrée à l'urbanisme durable ou à la ville durable mais aide aussi à comprendre « l'univers référentiel » des acteurs. Il serait loisible d'investiguer d'autres disciplines mais il nous semble suffisant de se limiter à celles présentées, qui nous paraissent au cœur de la réflexion de l'urbanisme.

Nous avons établi un bilan de comparaison entre les idées articulées par ces disciplines, celles des acteurs et la structuration de cette pensée dominante en orientations relevant de la conception de l'aménagement urbain et territorial durable. Ces idées rencontrent un écho dans la synthèse proposée (en quatre sphères) par N. Holec (1999) que nous nous sommes appropriée et que nous décrivons ci-dessous:

a) Mesures pour l'aménagement urbain durable (formes et planification) :
   # défendre la mixité dans l'usage du sol, densifier le bâti,
   # limiter l'éparpillement résidentiel,
   # reconquérir les espaces publics,
   # renforcer l'urbanisation autours des endroits de forte accessibilité et connectés aux transports publics ;
b) Mesures pour des mobilités durables :
   # diminuer la mobilité et limiter au maximum les besoins de déplacement,

assurer un transfert de l'automobile à d'autres modes de transport plus respectueux de l'environnement,

réduire les effets externes de chaque mode de transport ;

c) Mesures pour l'éco gestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets :

limiter la consommation énergétique des villes,

assurer l'assainissement des eaux pluviales et des eaux résiduaires en même temps que prendre des mesures d'économie et recyclage des sources d'eau,

réduire la production des déchets et favoriser leur utilisation en tant que ressources,

associer le secteur du bâtiment et de la construction aux efforts en faveur du bouclage des cycles écologiques,

gérer et protéger les espaces naturels ;

d) Mesures pour la durabilité socio-économique :

agir, dans la mesure du possible, en faveur d'actions en matière d'emploi, d'aide et concertation avec les entreprises et de renforcement du lien social.

2.3 Les influences de la pensée dominante dans les décisions d'aménagement : de l'utopie à la réalité

2.3.1 A propos de l'utopie…

En fonction de la période historique, les idéologies et utopies présentes peuvent être associées à la fin de l'ère humaine, à la dévastation de la terre, à la prise du pouvoir par les « machines », le monde dominé par l'intelligence artificielle, ce sera la dystopie ; ou au contraire l'utopie[54] qui est un espace rêvé (Choay, 1965. Geddes, 1915), considéré « comme un modèle idéal vers lequel il serait souhaitable [d'aller] » (Brunet et al.1992, page 499).

Une analyse des principaux utopistes[55] – y compris avant J.C. – montre que les préoccupations sur le monde où nous vivons, à travers la construction mentale des villes

[54] Dérivé du gréco-latin, il indique un « pays nulle part » dans une espèce de traduction du mot latin *nusquama*. Mais sa construction avait pour but de décrire un « bon » (du grec *eu*) « lieu » (du grec *topos*) : « eutopia » = lieu/pays du bonheur.

[55] Tableau de référence construit par l'auteur (disponible dans l'Annexe 6), à partir des références suivants : Platon (Vers 400 Av. J.-C.), L.B. Alberti (1452), T. ,More (1515), T. Campanella, (1623), Abbé de Saint Pierre (1713), J. Meslier (1725), M. Morelly (1755), J-J. Rousseau (1755), Comte De Camponames (Fin XVII), V. Considérante (1835), I. Cerda (1867), K. Marx et F. Engels (1848, 1976), J. Ruskin (1849), J. B. Godin (1871), Dom Déchamps (XVIII), P. Geddes (1915), Le Courbusier, (1925a, 1925b), E. Cabet (1940), F. L. Wrigth (1952), C. Rihs (1970), F. Choay (1965), R. Fishman. (1977), L. Benevolo (1993), R. Trousson (1998), T. Paquot (2007),

imaginaires et utopiques, ont toujours existé et elles ne sont pas si différentes de celles dont « nous rêvons » aujourd'hui.

L. B. Alberti (1452) et B. W. Richardson (1876), avaient déjà des préoccupations avec la qualité de vie (commerces, services, espaces verts et loisirs de proximité) et avec l'adaptation de la ville à l'environnement comme le respect de la topographie, aux caractéristiques du paysage, aux positionnements du soleil et même à la direction des vents. Ces derniers critères sont présents aujourd'hui dans ce qu'il est convenu d'appeler « architectures bioclimatiques », très présentes au sein des éco-quartiers.

Pareillement, les préoccupations sur la hiérarchie des espaces (Comte de Camponames, fin XVII) et de la voirie (Alberti, 1452), les larges avenues ou boulevards verts et fort zoning (Fourier, 1829; Owen, 1919, Considérante, 1835 ; Richardson, 1876) seront reprises différemment et à des moments distincts. Appliqués initialement par l'urbanisme dit industriel des ingénieurs Ildéfons Cerdà (1867) et Baron Haussmann (plans de Paris), l'organisation des villes au travers des réseaux de voirie, avec l'introduction du progrès technique (l'eau et assainissement) dans le bâti et la mixité des commerces, des services et des habitations est toujours d'actualité.

Cerdà cherchera à répondre à une forte croissance urbaine de façon égalitaire sans rejeter la banlieue distante, et par là même les ouvriers, tandis que le Baron Haussmann répondra surtout à la classe bourgeoise, remplaçant les vieux quartiers par des quartiers riches, au travers d'opérations qui ressemblent aux opérations de renouvellement urbain, mises en place de nos jours.

Pas trop éloigné de nous, le modèle hygiéniste et les zonings, repris au XXeme siècle avec les théoriciens des mouvements de la ville moderne et ville jardin sont encore très présents dans nos villes. Même si depuis Richardson (1876), la densité, la hauteur et l'ensoleillement des habitations sont des critères de *design*, c'est surtout avec Gropius (1920) et Le Corbusier (1925) que le rationalisme technologique entre dans les théories urbaines.

Ainsi, de manière plus importante que dans la période industrielle, la préfabrication, la standardisation et la verticalité rentrent dans la ville et change son esthétique: formes pures, sobriété, uniformité.

Enfin, le précepte « la forme est résultat de la fonction » (Le Corbusier, 1925) va devenir l'orientation défendue par Le Corbusier et par la Charte d'Athènes dès la première moitié du XXe siècle, à travers 5 orientations:

a) les pilotis,
b) les toits terrasses,
c) les plans libres,

d) la fenêtre en longueur
e) la façade libre

Si l'esthétique de l'architecture est marquée par l'industrialisation et les connaissances ou avancées scientifiques, certains préceptes ne sont pas nouveaux : faire entrer du soleil et de l'air. De la même façon, « l'urbanisme ne doit pas être esclave de l'esthétique » (Le Corbusier, 1925) et les villes sont organisées au travers des réseaux de voirie hiérarchisés et séparés (voitures, piétons, cycles) ainsi qu'au travers des quartiers différentiés en termes des fonctions : zoning. Le développement du réseau des autoroutes et l'extension éternelle de la ville confortent cette logique.

L'autre modèle très connu de la même époque, les villes jardins, emprunte au modernisme et à l'urbanisme industriel les orientations en faveur de la densité, la hiérarchisation et la séparation des déplacements, mais attache à ces principes une esthétique différente : basée sur des maisons (et non des tours) et sur la présence d'une ceinture verte qui délimite l'extension urbaine (Howard, 1902 ; Geddes, 1915).

Positionnées dans quasiment toute la littérature spécialisée comme mouvements opposés, les villes modernes et les villes jardins sont plus similaires qu'il n'y parait. En effet, comme souligne D. Mangin (2004), ces modèles convergent dans un « modèle de secteurs », où le bâti est de plus en plus dissocié de la voirie. Comme résultante, le mouvement ville-jardin veut fondre ville et campagne, mais sa ceinture verte et sa forte densité interne ne font qu'accentuer les différences entre eux.

Cette articulation entre ville et nature, utopie proposée par E. Howard (1902), est basée sur les échanges directs entre la ceinture verte des parcs et fermes, source de qualité de vie, de cadre paysager, de loisirs ainsi que de proximité alimentaire. De telle sorte que les deux systèmes – ville et ceinture verte – doivent vivre en symbiose, comme un système écologique de cycle fermé. Ces orientations sont plus que similaires de celles proposées par Rogers (2000), prix d'urbanisme avec « Des villes durables pour une petite planète », et décrites ci-dessous :

a) les villes doivent être conçues comme des systèmes écologiques,
b) Les villes doivent réduire leurs empreintes écologiques,
c) Les villes doivent passer du système linéaire au système en boucle (circuit),
d) La ville dense facilite le système en circuit, Eviter de concevoir villes en zoning : quartier d'affaires, quartier résidentiel,
e) Eviter la standardisation de la construction pour des résultats immédiats, en dépit de la philosophie du durable,
f) Inciter la structuration de la ville à travers des pôles mixtes (vie, travail, loisir) pour réduire les besoins de déplacements,

g) Penser l'urbanisation en fonction des microclimats : végétation, aération des villes

Nous identifions des grandes similitudes dans les orientations utopistes au fil du temps, exprimées en deux polarisations importantes.

La première polarisation utopique vient de leur attachement :

a) aux villageois et à leur « Etat de Mœurs » (Déchamps), traduits esthétiquement par la présence du vert et du bois, aux maisons qui ressemblent à des fermes,

b) aux technologies industrielles, et leur esthétique futuriste et verticale, avec des matériaux industriels sobres et des espaces verts non intégrés aux constructions, mais localisés en grands parcs, auxquelles plusieurs auteurs attachent leurs utopies: Saint-Simon (1823-24), Cabet (1940), Gropius (1920), Le Corbusier (1925-38).

Une deuxième polarisation est issue du régime politique utopique. Pour une importante majorité d'auteurs Platon (vers 400 av. J.-C.); Campanella (1623); Abbé Meslier (1725); Morelly (1755); Marx et Engels (1848); Howard (1902) soutiennent des utopies basées sur une société communautaire, où la propriété est vue comme le mal du monde. A l'opposé Alberti (1452), Wright (1952) et Bellamy (1888) imaginent l'utopie régie par une société individualiste, basée sur un libéralisme économique qui permettra le progrès technique et le progrès social. Mais quand l'utopie devient réalité…

2.3.2 A propos de la réalité

Si le développement durable apparaît comme un impératif d'action pour les politiques d'aménagement, une confrontation à l'histoire semble importante, notamment en ce qui concerne l'efficience des pratiques anciennes de l'urbanisme (Marcou, 2006)

L'aménagement et le projet urbain ont été réalisés par des personnes qui, comme les auteurs « utopistes », basent souvent leurs propositions formelles et techniques sur des rêves d'une société plus juste, dans l'éternel mythe de « l'Architecte Dieu », capable de changer la vie des habitants avec son œuvre.

Les politiciens, aussi, adhèrent au rêve de concevoir les villes parfaites, en associant des grands cabinets d'architecture et d'urbanisme avec des politiques publiques réelles, capables de souffler une brise nouvelle sur la société présente. Mais la réalité est plus rude. Très souvent, les projets idéalisés, chargés d'expectatives utopiques n'arrivent pas à répondre aux désirs de ses réalisateurs, ni de ses habitants.

Il faut se rappeler que pendant les 30 glorieuses,

> « Les principaux décideurs ont pleinement intégré les idées des hygiénistes du XIXe siècle, reprises par les architectes du mouvement moderne, idées selon lesquelles l'habitat est un vecteur privilégié de transformation des modes de vie des couches populaires. Dans cette

> optique, les HLM sont perçus comme moyen de transformer la ville et la société, les grands ensembles constituent autant de lieux d'expérimentation de conditions de vie adaptées au progrès et le logement social permet à industrie du bâtiment d'expérimenter des techniques nouvelles de construction » (Novarina, in Godard, 1997, page 229).

Nombreux sont les exemples où les utopies ont été appliquées dans les quartiers ou dans des villes entières sans qu'un vrai changement de mode de vie ne soit opéré. A partir d'une brève analyse des exemples, dont deux localisés dans nos cas d'étude – Villeneuve sur l'agglomération grenobloise et Antigone sur la ville de Montpellier – nous essayons de montrer les décalages entre l'utopie et le réel, puisque :

> « Une ville, cela ne se fabrique pas. Les villes idéales, celles qui sont nées sur les planches des architectes n'ont jamais marché. Une ville, ça pousse tout seul, progressivement... » (Fuksas, 1994, page 91).

2.3.2.1 De Milet à Brasilia : les villes utopiques dans le monde

Rares ont été les villes utopiques sorties du papier et ayant été réellement construites. Basées sur des théories et idéologies d'un monde différent, elles ont su répondre aux pensées courantes de leur époque. Une brève analyse peut identifier dans cet ensemble, les villes crées *ex nihilo* comme Neuf-Brisach en France, Palmanova en Italie, les missions jésuites – en Amérique du Sud – entre autres. Mais dans notre monde contemporain, l'exemple le plus cité est celui de la capitale brésilienne Brasilia. Construite selon les théories novatrices du début du XX siècle, Brasilia correspondait à la fois au rêve brésilien de développement d'un Etat-Nation ainsi qu'aux courants urbanistiques modernes, en vigueur à ce moment-là.

L'idée de créer une capitale n'était pas nouvelle puisque depuis l'arrivée du Roi portugais Don João VI au Brésil, les discussions sur une nouvelle capitale pour le pays, plus sûre et localisée dans le cœur brésilien n'ont pas cessé. Brasilia, construite entre 1957 et 1960, est la seule menée jusqu'à son but, par le Président Kubitschek (De Mello et al, 2004).

Dans ce contexte, Brasilia n'est pas la conséquence d'une planification régionale, mais au contraire, c'est elle qui va rendre possible le développement de la planification dans la région (Costa, 1957). L'objectif a été de faire de la nouvelle capitale un vecteur de développement régional de l'arrière pays, en plein *cerrado*[56] brésilien :

> « le déplacement de la capitale est donc un des éléments de la politique de développement et de modernisation du pays mise en place […] complétés par d'autres projets devant permettre au Brésil de s'approprier enfin son territoire. […]. La politique modernisatrice reposait donc sur deux axes complémentaires : la création et le développement des aires urbanisées et la modernisation de l'agriculture par la colonisation de nouveaux espaces productifs. Ainsi […] elle prévoit une amélioration de la maille routière desservant le

[56] Le *Cerrado* constitue un type de savane que l'on rencontre en Amérique du Sud, principalement au Brésil.

centre du pays et reliant désormais le nouveau centre du pouvoir aux métropoles » (De Mello et al., 2004, page 35).

La conquête de l'espace géographique prédéterminé, issue d'une rigoureuse sélection[57], pris la forme d'un avion, dans le fameux « plan pilote ». Plus que la forme, sa construction et même son projet sont dus à l'intense utilisation de ce nouveau moyen de déplacement. L'allocation des activités correspond aussi à l'interprétation de sa forme extraordinaire, comme montre la figure 35, en plaçant les ouvriers dans les ailes, comme une allusion aux moteurs de la ville (De Mello et al., 2004). Derrière le projet, se trouve également « un acte pionnier, dans le modèle de la tradition coloniale brésilienne »[58] (Costa, 1957, page 283).

L'intérêt d'analyser Brasilia, et non pas une autre ville nouvelle, réside dans le fait que les principes de l'urbanisme dit moderne, tels que les formalisèrent Le Corbusier et la Charte d'Athènes, ont rarement été appliqués à l'échelle de villes-capitales. Brasilia et Chandigarh, en Inde, sont les deux véritables exceptions à cette règle, constituant, en effet, des rares exemples des villes projetées – construites – habitées, selon une utopie urbaine. (UNESCO, 2012).

Comme le montre la figure 24, nous identifions clairement dans le plan pilote de Lucio Costa la présence d'une organisation urbaine-sociale fondée sur la séparation des fonctions, l'incorporation de vastes espaces naturels et un réseau autoroutier très hiérarchisé, où les larges boulevards rompaient avec la tradition de rues étroites (UNESCO, 2012).

Coté architectural, nous identifions un rejet du fonctionnalisme primaire du Style international moderne, en faveur de solutions plus adaptées au contexte brésilien. L'architecte en chef, Oscar Niemeyer, tout en restant fidèle aux principes modernes – habiter, travailler, se distraire et se déplacer - a su faire preuve d'intelligence et de compétence en utilisant la liberté de créer donnée par le président « J.K »[59]. Aujourd'hui il est reconnu comme ayant été un des plus grands noms de l'architecture du XXeme siècle.

Mais la réalité est toujours plus dure que l'utopie. Ni Niemeyer, ni Costa et ni non plus Kubitschek n'ont prévu des logements pour accueillir la vaste immigration à laquelle la ville a dû faire face : une première immigration composée par des ouvriers engagés dans la construction de la ville et qui décidèrent de s'y installer ; une seconde vague d'immigration, plus nombreuse et constituée de personnes provenant des régions les plus démunies du pays. Ainsi, une masse de gens arrivèrent dans les décennies qui suivent son inauguration.

---

[57] Le Brésil a été la première nation de l'histoire à baser la sélection du site de sa capital sur des facteurs économiques et scientifiques ainsi bien que sur des critères climatiques et esthétiques (Belcher, 1955).

[58] "*Trata-se de um ato deliberado de posse, de um gesto de sentido aindadesbravador, nos moldes da tradição colonial*" (Costa, version originale)

[59] Juscelino Kubitschek de Oliveira, plus connu comme JK a été président du Brésil entre 1956-1961.

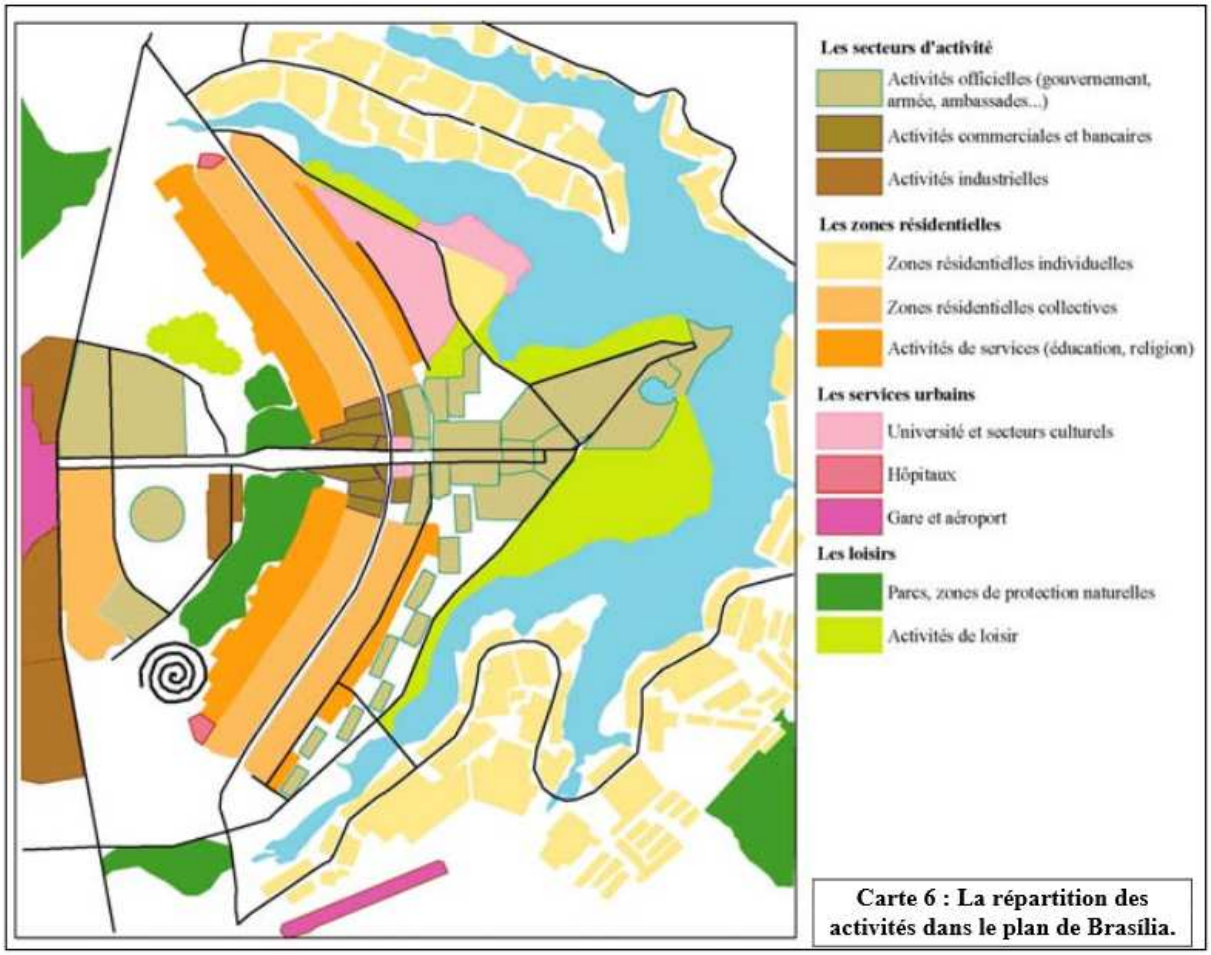


Figure 24 : répartition des activités dans le plan de Brasilia. Source : De Mello, 2012

Petit à petit, des *favelas* (bidons villes) se sont développées dans l'entourage de la ville idéale, faisant de Brasilia un rêve bien ancré dans la dure réalité latino-américaine du XXeme siècle. Aujourd'hui, 50 ans après, Brasilia compte 2.570.160 habitants, dont 133.556 résidents dans des bidonvilles (IBGE, 2010). Les *favelas* existantes dans sa périphérie sont de nature identique à celles de n'importe quelle autre ville brésilienne (Bicca, 2010). Puisque comme le souligne l'auteur (2010, page 1034) :

> « Les Brésiliens venus de différentes régions et de conditions sociales diverses, ont convergé sur le plateau central du Brésil, et quoique étant en contradiction avec la logique du projet, ils n'ont pas altéré l'image de Brasilia, symbole de l'unité nationale (traduction du portugais par F. Moscarelli).

Cette réalité est en effet différente de celle imaginée et annoncée en 1959, à l'occasion du Congrès international de critiques de l'art, au Brésil. Pour l'élite intellectuelle mondiale, Brasilia

> «[…] est quelque chose de vivant et perturbateur. Audacieux fruit de la culture occidentale, son échec serait, en quelque sorte, l'échec de cette culture » (Pedrosa, 1981, page 366).

Alors, comme toute ville basée sur l'idéal type du modernisme, Brasilia est « la ville » axée sur le déplacement en voiture. Les distances et l'organisation urbaine en zonage fonctionnel exigent des habitants de grands déplacements pour leurs achats et services quotidiens.

Enfin, si la réalité actuelle montre une ville où le quotidien des habitants est loin de ce qu'aujourd'hui, nous reconnaissons comme bonne qualité de vie, à l'époque…

> « […] Brasilia aurait dû en effet être, pour ses concepteurs, la concrétisation d'une utopie : une ville symbole de modernisme, égalitaire, où se réaliserait l'égalité des chances, où chaque citoyen pourrait occuper un espace similaire à celui de l'autre, dans le même immeuble et dans une « quadra »[60] semblable » (Madaleno, 1996, *in* De Mello, 2012).

2.3.2.2 Les utopies présentes à Villeneuve (Grenoble, Echirolles, Eybens)

Très emblématique, le quartier de Villeneuve a été conçu pour avoir une mixité sociale et fonctionnelle intégrant les fonctions suivantes : des logements (environ douze mille), des commerces et des équipements, des emplois industriels et tertiaires, entre autres activités. Il s'agissait de construire un pôle sud pour équilibrer les deux pôles déjà existants de l'agglomération grenobloise (Joly et Parent, 1988). Cependant, ce quartier est perçu, aujourd'hui, particulièrement après le « discours de Grenoble »[61], comme un quartier en difficulté.

Résultat d'un projet collectif des maires des collectivités de Grenoble, Eybens et Echirolles avec l'Agence d'Urbanisme de la région grenobloise comme maître d'ouvrage et l'Atelier d'Urbanisme et d'Architecture comme maître d'œuvre, la « ville neuve » tentait de faire la ville autrement, aspirant à proposer des formes urbaines capables de générer des rapports sociétaux différents de celui des banlieues et cités. Il s'agissait, en effet, de l'aspiration majeure socialiste en vogue dans les années 60-70.

Projeté déjà comme une réaction à l'urbanisme des ZUP's des années 60, le nouveau secteur a été construit en continuité directe de la ville. Les trois grands sous-quartiers qui le composent – L'arlequin, Les Baladins et le Village Olympique – ont été conçus pour avoir une cohérence urbaine, complétés par des petits quartiers des jonctions (Joly et Parent, 1988). Les équipes choisies par les maires des villes respectives ont joué la carte de la couleur, des hauteurs et des formes pour créer une ambiance et une nouvelle perspective aux usagers.

---

[60] Référence aux *super quadras* (grands îlots) projetés à Brasilia.

[61] Prononcé par l'ex-président de la République française, Nicolas Sarkozy, le 30 juillet 2010, à Grenoble, suite à plusieurs nuits d'émeutes urbaines dans le quartier Villeneuve.



Figure 25 : Quartier Villeneuve. (a) façade Arlequin, (b) galerie piétonne de l'Arlequin, (c) façade Les Géants. Réalisation : F. Moscarelli ©.

Une meilleure maîtrise de l'effet de masse a été voulue et, à Villeneuve, les concepteurs ont appliqué des formes et des implantations aussi diversifiées que dans l'ensemble de la ville (figure 25).

Selon B. Bruneteau (1998), Villeneuve a fait de Grenoble « le mythe de la ville des années 60-70 » en France. Premièrement parce que le projet politique d'orientation socialiste a encadré son développement en affirmant la force du pouvoir local face à l'Etat. Deuxièmement, parce que l'utopie d'une ville « sociale » est alors traduite spatialement, dans un projet urbain.

Comprenant l'urbanisme comme un acte politique et en proposant une vision politique critique de l'espace existant, Villeneuve cristallise la « perspective socialiste » des années 60 à travers la recherche d'un dialogue usagers-élus-techniciens et la participation des sociologues et des chercheurs universitaires à l'expérience urbaine (Bruneteau, 1998)

Cependant, l'histoire de Villeneuve ne peut être dissociée de l'histoire politique grenobloise et nationale. Si la création de la DATAR (en 1963), la mise en place d'un Ministère de l'Equipement et de l'outil SDAU ainsi que la création des agences d'urbanisme font émerger de nouvelles pratiques urbaines (Bruneteau, 1998), localement, le changement de municipalité des années 1983, laisse le projet inachevé.

Le nouveau quartier, censé lier les chemins piétonniers est inachevé, les besoins en bureaux, services, commerces et logements ont été remplacés par le siège social d'une grande entreprise grenobloise. Ainsi, la vente du terrain réservé à cette dernière tranche du quartier par la nouvelle municipalité a montré, plus qu'un changement d'orientation politique, l'intention de ne jamais conclure le projet (Joly et Parent, 1988).

Par ailleurs, au niveau national, les incitations aux acquisitions immobilières – notamment les maisons individuelles, le maillage progressif du territoire par les voies rapides, les installations des grandes surfaces commerciales en périphérie vont être aussi des facteurs de cause et de conséquence de la faillite sociale de Villeneuve.

Les populations initialement logées, censées édifier un ensemble socialement mixte[62], vont petit à petit fuir le quartier et s'installer dans les lotissements des communes périphériques. A leur place, les populations des logements sociaux vont occuper pratiquement la totalité des logements vacants. La mixité est ainsi compromise et les émeutes sociales ne tarderont pas à la signaler. L'utopie est devenue alors un cauchemar pour les municipalités actuelles.

2.3.2.3 Les utopies présentes à Antigone

Ainsi symbolique que Villeneuve, le quartier Antigone partage avec ce dernier plusieurs similitudes comme la volonté de continuité territoriale, la concentration des logements sociaux et leur localisation en continuité (centre) de la ville, le choix d'un architecte ou d'une équipe reconnue et l'affirmation du nouveau pouvoir local à travers le projet urbain.

Il est aussi le symbole d'un nouvel urbanisme et de la force de la nouvelle municipalité face aux fortes oppositions étatiques[63], qui vont accompagner la vie politique de G. Frêche jusqu'à son décès en 2010. A ce propos, le projet est utilisé comme l'emblème d'un changement de politique urbaine puisque il cherche à intégrer, à travers le rapprochement des logements sociaux au centre ville, la population immigrante.

Dans un même temps, le projet est présenté comme le symbole d'un urbanisme maîtrisé, basé sur l'arrêt de la spéculation foncière et le contrôle de la promotion privée (Vialla et Volle, in Volle et al, 2010).

L'architecte Ricado Boffil a eu la responsabilité à la fois de projeter la continuité du vieux centre tout en proposant un taux de logements sociaux très élevé. Le choix de l'Architecte et son parti pris - composition rigoureuse de la ville en plan et d'influence néo-classique – vont devenir, en même temps, la valeur et la critique du projet.

Le projet a effectivement une valeur, parce que l'utopie de faire un nouveau centre, esthétiquement puissant, à proximité du vieux centre est réussie.

---

[62] Composé surtout des cadres moyens et supérieures (4 actifs sur 10) et des immigrants étrangers, notamment magrébins (1 sur 5) (Joly et Parent, 1988).

[63] L'ancien maire, François Delmas, accède en 1978 au poste de secrétaire d'État à l'Environnement sous le gouvernement de Barre ce qui va résulter dans une lutte entre G. Frêche et F. Delmas au sujet de la réalisation de l'opération « Antigone » dont l'approbation du dossier est retardée par les instances étatiques, notamment la Préfecture.

Le caractère monumental de l'architecture de Bofill est reconnu ainsi que la localisation d'importants équipements donnant de la vie et de l'importance au quartier. Mais la critique est également attestée, puisque les typologies choisies et leur cloisonnement par rapport au reste de la ville ne correspondent pas à leur fonction majeure de logements.

Cependant, le projet complètement piétonnier, initialement fermé vers le centre commercial Polygone et vers le restant de la ville, va être modifié par l'ouverture d'un grand portail, sur la place du Nombre d'Or et la construction de l'immeuble « Echelle de la ville » pour établir une jonction. L'ouverture d'un important passage aux voitures, sur la rue Léon Blum et l'intégration avec le centre à travers la ligne de tramway (3 Arrêts) vont essayer de donner de la perméabilité la où elle n'existait pas. Voir figure 26.

Mais le résultat reste encore timide, même si certains projets actuels cherchent à le conforter. Pour l'instant, la plus grande connexion avec la ville ancienne est l'escalator d'une place entre les Galeries Lafayette, dans le centre commercial Polygone, et la place du Nombre d'Or, obligeant les piétons à traverser le centre commercial. Ce dernier correspondant à l'image de la municipalité précédente, image que la municipalité Frêche a essayé de transformer avec le quartier Antigone.



Figure 26 : Antigone ; (a) les deux nouveaux accès : rue Léon Blum et Bâtiment échelle de la ville ; (b) Quartier Antigone (en orange), centre commercial Polygone (verte), bâtiment échelle de la ville (jaune). Réalisation : F. Moscarelli ©. Source : projection géodésie WGS84 (Google Earth).

2.4 Utopies et théories urbaines: évolution ou discours renouvelé ?

L'analyse de la compréhension du concept d'urbanisme durable révèle que la période comprise entre les années 60 – début 80, est une période marquée par des critiques de la société existante et des modes de consommation. Elle correspond surtout à une période de prise de conscience et de reconstruction de la dystopie « fin du monde ».

Le travail de F. Raffaud (2003) met en évidence la construction du concept à travers la réunification sous un même terme des critiques établies antérieurement : (a) sur les changements de la société occidentale, (b) sur le système socio-économique et des critiques (c) sur l'insoutenabilité de la croissance. Selon l'auteur, les concepts utopiques de la « croissance zéro » sont au centre du débat ainsi que les positions plus rigides quant à la préservation de la nature sauvage et contraire à l'artificialisation du monde par l'homme. Cette étape intègre et réunifie des concepts déjà employés comme : l'écodéveloppement, la participation[64], la vision prospective et le principe de précaution.

Ainsi, au début des années 60 et au long des années 70, les discussions concernent surtout la préoccupation de la protection des écosystèmes. Petit à petit, les concepts traités sont axés vers la notion de l'humanisation de la croissance (Raffaud, 2003). L'humanisme s'inscrit au centre du débat (parfois même plus que l'environnement) ainsi que le civisme planétaire, la solidarité et la responsabilité intergénérationnelle et intercontinentale. Le concept est repris par la sphère politique ce qui va aboutir aux débats mondiaux établis pour trouver des chemins vers une croissance partagée et plus humaine (Raffaud, 2003).

En conséquence, le concept de Développement Durable, qui date de 1987, n'a rien de nouveau et synthétise la vision du monde construite dès la moitié du XXeme siècle. Il s'agit aussi de renforcer ici ce que nous avons déjà démontré précédemment : les théories urbaines ne sont pas opposées, systémiquement, aux précédentes, mais elles empruntent des orientations et, parfois, elles partagent les utopies. Nous soutenons, encore, que cet « emprunt » va au-delà des utopies, mais il concerne l'idéologie qui la soutient.

Cette idéologie est souvent utilisée pour expliquer, donner du sens à certaines croyances jusqu'au point où la science à qui elle appartient parvient à structurer ses Lois et son corpus théorique : aboutissant à sa formalisation comme paradigme. Alors, cela explique pourquoi l'Urbanisme Durable et les modèles précédents – l'urbanisme moderne et les villes jardins – présentent énormément de similitudes.

[64] En opposition à centralisation des décisions. Elle est entendue comme la volonté, d'une société en pleine évolution, de décider le propre sort.

Il nous semble alors que la théorie de l'Urbanisme Durable est un « raffinement »[65] (ou amélioration) de certains principes du modernisme et des Villes Jardins. Ces dernières se sont adaptées à la société contemporaine et ses nouveaux enjeux[66] et sont, en conséquence, aussi utopiques que les dernières. Notre étude va tenter de confirmer ou infirmer cette idée.

2.4.1 Un concept flou ?

L'analyse des représentations de l'urbanisme durable ajoute une autre complexité dans l'application de la théorie aux projets : la fluidité inhérente à la construction du concept, qui est appropriée différemment par les divers acteurs.

Nous avons démontré que plusieurs disciplines composant la planification urbaine n'ont pas les mêmes orientations et ne désirent pas mettre en avance les mêmes méthodes pour en arriver à un développement plus durable. Par ailleurs, la confrontation avec les acteurs du SCoT révèle des acteurs plus sensibles à certains enjeux qu'à d'autres. Cependant, ils arrivent à travailler ensemble et à aboutir à un projet territoriale négocié et consensuel à tous.

Cela nous incite à penser que c'est surtout l'encadrement légal qui uniformise les discours et les pratiques. Cet encadrement constitue donc un guide d'actions très contraignant, qui oblige les acteurs locaux à adapter leurs projets et leur propre discours de façon à le conforter. L'étude essayera aussi de vérifier cette hypothèse.

Cependant deux notions s'inscrivent dans la majorité des discours. Premièrement, la notion de temporalité qui reconnait la nécessité de prévoir les actions à court, moyen et long termes et gagne en importance face aux difficultés de prévoir les résultats des actions. Deuxièmement, la compréhension selon laquelle l'avenir qui se joue dans la ville va corroborer la réflexion connue sur le vocable de « renaissance de la cité ».

Les débats vont aller de l'importance croissante de la planification et de ses échelles spatiales à la définition d'une nouvelle doctrine urbanistique, en refus au fonctionnalisme. Ce processus passe aussi par une réflexion sur le décalage entre l'aménagement, ses outils et la réalité du terrain, tout en reconnaissant l'action des acteurs.

Tandis que les discours et les projets sont uniformisés pour s'accorder avec un cadre référentiel global et normatif, que se passe-t-il avec les individualisations concernant la vision d'un monde durable ? Sont-elles effacées où redeviennent-elles prioritaires dans l'étape d'application des SCoTs en projets ? Cela indique la possibilité d'un conflit entre le

[65] Terme issu des discussions avec le Professeur Olivier Soubeyran, à l'UMR PACTE, Institut de Géographie Alpine.

[66] Ces modes de vie, ces connaissances et les technologies actuelles.

discours des acteurs. En conséquence, la mise en œuvre des projets gagne en importance par rapport aux orientations prescrites.

2.4.2 Deux courants opposés ?

Nous identifions, aujourd'hui, deux courants, idéologiquement différents, qui encadrent le concept de Développement Durable : (a) l'écodéveloppement et (b) le techno-développement.

L'écodéveloppement – courant soutenu notamment par I. Sachs (1986) – propose de concevoir les villes et les modes de vie différemment, en termes de système écologique. Dans ce courant, les flux de matières et d'énergies doivent être pensés comme une boucle, évitant en même temps la consommation de ressources et l'augmentation des déchets.

Le principe fondateur de l'autre courant est de s'appuyer sur les capacités intellectuelles et technologiques humaines pour surmonter les enjeux environnementaux, avec notamment un rôle primordial joué par les technologies d'information et de communication. Aussi appelé « d'éco-busines », ce courant associé à l'idéologie « néolibérale » met l'accent sur les réglementations, les incitations et les taxations, comme les taxations d'énergie, les incitations à voitures électriques et aux maisons dites vertes, les densifications, entre autres. Elle laisse l'initiative privée et le marché réguler les questions de ressources et résidus, et aux avancées technologiques la régulation de la croissance équilibrée. Nous voyons donc dans le techno-développement un retour à la croyance que les « nouvelles » villes seront le produit des avancées technologiques contemporaines. Tant la « néo-technique »[67] de P. Geddes (1915) que la charte d'Athènes, document maître de l'urbanisme moderne, ont basé leurs principes sur cette logique.

Le techno développement et l'écodéveloppement sont, pareillement, très présents dans les discours et dans l'encadrement légal. D'un coté, l'écodéveloppement consiste en un cadre théorique et difficile à appliquer puisque les cycles de vie des matériaux et de l'énergie sont encore peu connus et peu mesurés. Pour cela ses principes ont été traduits en orientations telles que : réduction de la consommation de l'espace et densification, entre autres.

D'un autre côté, le techno développement se marie plus facilement avec le modèle économique et de développement actuel, il est donc plus simple à appliquer. Mais il ne représente pas, en absolu, un changement du mode de vie et contribue faiblement à une dynamique plus soutenable.

[67] P. Geddes utilise ce terme pour parler des nouvelles techniques de génération d'énergie, comme à cette époque l'électricité ou « huile blanche », en substitution à ce qu'il a appelé la « paléo-technique » basée sur les moteurs combustibles fossiles.

CHAPITRE 3

LES PROCEDURES D'AMENAGEMENT ET LEUR RENOUVELLEMENT : DU TERRITOIRE AUX TERRITOIRES

Ce chapitre est partagé entre des éléments de cadrage territoriaux, tels que les nomenclatures utilisée, le contexte administratif appliqué au territoire français, et l'évolution de ces éléments vers la construction des nouveau territoires, appelés intercommunalités.

Ainsi, après avoir établi les bases contextuelles, le chapitre a pour but d'analyser, de façon comparative, les évolutions territoriales dans les deux cas d'étude : région urbaine grenobloise et Communauté d'agglomération montpelliéraine. Cette analyse utilise une approche élargie du territoire d'étude, pour comprendre l'organisation territoriale au delà des périmètres concernés par les SCoTs.

Ce chapitre aborde aussi l'emboitement d'échelles territoriales et d'outils d'aménagement, appliqués aux échelons. *In fine*, au traiter des outils d'aménagement, ce chapitre clôture l'analyse contextuelle des deux cas d'étude, en même temps, qu'il constitue une ouverture et une transition vers la PARTIE II, concernée par l'analyse de l'outil d'aménagement Schéma de Cohérence Territoriale.

3.1 Les différentes nomenclatures

Depuis l'origine des villes, l'homme a développé, à chaque moment de son histoire, des structures morphologiques adaptées aux règles de sa société et à ses convictions religieuses, ainsi qu'à ses contraintes socio-spatiales. Les villages, la communauté, la tribu, la famille, la maisonnée ou le nomadisme, tout autant que la ville sont des formes d'imaginaire social, des constructions humaines en conséquence fragiles et éphémères traductions de la réalité sociale à laquelle ils appartiennent (Chalas, 2000).

Associées à la délimitation physique d'un espace – d'où l'importance des fossés ou remparts – les villes sont aussi dotées d'une dynamique d'échanges fonctionnels – se protéger et se défendre, échanger et commercer. C'est pour ces caractéristiques qu'elles concentrent les populations qui se mettent « à l'abri » et se soumettent aux règles d'un *leader* laïc ou religieux selon la période historique et la localisation géographique. La ville n'est donc pas qu'un rassemblement d'humains guidés par des soucis essentiellement fonctionnels, mais elle est d'abord originellement le lieu de pouvoir...

> « […] la fonction principale de la ville n'est pas d'ordre économique, elle est d'ordre politique, et le vocabulaire exprime bien : *polis*[68]. Commerce, échanges, artisanat, industrie ne viennent qu'après, en second, comme conséquences ». (Duby, 1992, page 25)

Dans ce sens, G. Burgel (1993, page 181), rappelle que depuis l'antiquité « l'histoire urbaine est jalonnée des liaisons du pouvoir normatif et de la cité ». Leurs périmètres sont donc « administratifs ». Nous porterons une éclairage à ce sujet.

Par ailleurs, Derycke et al. (1996, page 10), soulignent que les attributs des lieux formant la ville et les attributs des lieux d'un espace, ont des différences qui font la spécificité de la ville et qui fondent sa définition. Ainsi, le concept central de ville, se singularise par des densités plus élevées, des intensités plus fortes, mais aussi par interactions, attractivités et centralités plus importants.

Définies comme unité de peuplement déterminé par des limites morphologiques et se caractérisant par une forte densité d'occupation du sol, les **agglomérations** sont aussi définies par la continuité du bâti. Cependant, les fronts urbains des agglomérations correspondent rarement aux limites abstraites administratives qui caractérisent la ville (Levy et Lussault, 2003, page 48_49).

Les agglomérations ne correspondent pas non plus au concept d'**aire métropolitaine**, que décrit plutôt un système d'échanges humains. Selon, Levy et Lussault (2003), l'aire métropolitaine est la définition spatiale d'un système socio-économique, dont les limites ne

[68] Du grec ancien πόλις / *pólis* = « cité », ville-nation

sont pas territoriales. Ces limites sont définies par les dynamiques de la circulation et de la mobilité, ce qui correspond, dans le vocabulaire français, au concept d'aire urbaine qui est défini, selon l'INSEE, comme :

> « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ».

Les aires urbaines peuvent être associées au concept de **métapoles,** définit par F. Ascher (2008, page 14) comme:

> « des vastes territoires à échelle desquels s'organise la vie urbaine, domestique et économique, formant un espace urbanisé distendu, discontinu, hétérogène, polynucléaire qui intègre dans un même ensemble de la ville dense et néo-rural, de la petite ville et du bourg et du suburbain ».

Pour F. Ascher (2008), les métapoles sont les entités territoriales et spatiales de l'avenir, car les villes et leur rayonnement sont de plus en plus larges et hétérogènes sans autant être nécessairement contigus. Ce concept prend en compte le phénomène contemporain de la périurbanisation. Cependant, ces aires urbaines – ou métapolis – peuvent correspondre aux nouvelles entités territoriales appelées **intercommunalités**. Ces dernières apparaissent alors comme synonyme d'un espace vécu en termes de relations socio-économiques et en termes de dynamiques de mobilité (Jebeili, 2006).

Mais en pratique, la correspondance du périmètre d'une intercommunalité avec les dynamiques qui définissent les aires urbaines ne semble pas toujours évidente puisque la pertinence en termes de dynamiques de déplacement, d'économie et de géographie n'est pas toujours cohérente avec la pertinence politique et institutionnelle. La compréhension de ces nouveaux territoires est au cœur de notre étude et mérite d'être soulignée.

3.2 Des communes aux intercommunalités : la recherche des nouveaux territoires ?

En termes d'organisation administrative du territoire, la France compte 5 échelles territoriales. En *down-up,* apparaissent les communes, les intercommunalités, suivies du département, de la région et de l'Etat. Administrativement, chaque échelle a son exécutif. Ces échelles se partagent les compétences en matière d'aménagement territorial. Même s'il décline ces compétences par l'intermédiaire des services déconcentrés, l'Etat reste l'échelon dans lequel « ce domaine d'exercice du pouvoir est né et il est donc le plus ancien acteur » (Alvergne et Taulelle, 2002, page 93).

3.2.1 Contexte administratif français[69]

Ce contexte territorial français correspond à une politique d'échelles territoriales qui prévoit un partage des rôles entre pouvoirs. Ce partage est fait selon une organisation sectorielle des compétences, en franche opposition au caractère endogène du développement territorial, qui exige, à son tour, une synergie entre thématiques et échelles (Vanier, 2008). L'échelle intercommunale fait partie de cette politique et est inséré dans ce « mille-feuilles » administratif-territorial français que nous détaillons ci-dessous.

Selon l'INSEE (2010), la plus petite division administrative française est la **commune**, même si en termes d'organisation électorale apparaît encore le canton. Le périmètre communal, institué juridiquement en 1789, date en réalité de la période du moyen âge, correspondant aux villes et paroisses de cette époque. Ce qui explique pourquoi, au 1er janvier 2012, la France comptait 36 700 communes[70], dont 36 571 en France métropolitaine.

Dans la pensé dominante française, l'échelle communale a longtemps été prédominante vis-à-vis des enjeux territoriaux. Représentant élu au travers du suffrage universel, le maire est vu comme responsable des réussites et échecs dans la mise en place des politiques urbaines, puis comme dit F. Baraize (2001, page 7) :

> « Le territoire français, dans ses représentations politiques et administratives, se singularise par son morcellement. Mais la pérennité de ses frontières mérite-t-elle aussi d'être rappelée. Les limites communales et départementales sont, pour beaucoup, fidèles aux premiers tracés républicains, qui recouvrent eux-mêmes d'anciennes réalités délimitées »,

Depuis la loi de décentralisation de 1982 – dite Loi de Defferre - les communes concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire et au développement économique-social. G. Novarina (2003, page 20) souligne que :

> « Les communes se voient accorder l'urbanisme, notamment la planification urbaine à travers schémas d'aménagement et plans d'occupation des sols, l'exercice des droits de préemption, la zone d'aménagement concerté et la gestion des autorisations de construire. Les communes seules ou associées, ont la responsabilité de l'organisation des transports publics à l'intérieur des périmètres urbains ».

---

[69] L'union européenne a aussi progressivement augmenté son rôle en matière d'aménagement territorial. Cependant, étant donné que notre étude se limite jusqu'à l'échelle nationale, notre description du contexte reste appliqué au contexte français.

[70] La moitié des communes françaises (35.677, soit 51,7%) compte moins de 10 000 habitants. Une comparaison avec l'Italie, par exemple, (où les communes sont aussi la plus petite échelle territoriale mais plus peuplées et avec une surface plus élargie que les communes françaises) montre que l'Italie compte 8094 communes, 4 fois moins que la France, malgré la faible différence de population : France avec environ 65 millions (INSEE, 2011), Italie avec environ 61 millions des personnes. (ISTAT, 2010).

La décentralisation a entraîné d'importantes évolutions : le pouvoir de décision est plus proche des élus, qui ont une perception différente des problèmes de la ville, plus intuitive et synthétique. Comme la nature des problèmes varie d'une commune à l'autre, chaque maire peut choisir le mode de décision plus adaptée. Par contre, la décentralisation a eu comme incidence négative la dispersion des centres de décision en raison du nombre élevé de communes, résultant du processus historique de formation de l'Etat (Lacaze, 2001).

Ainsi la volonté de mettre en œuvre des politiques, comme par exemple, les pôles d'échange intermodaux conduit à rechercher des coopérations entre région, département et communes, puisque (Novarina, 2003, page 21):

> « La commune s'est vu attribuer les compétences en matière d'urbanisme mais dépend des financements de l'Etat quand elle veut lancer un programme de construction ou de réhabilitation de logements sociaux et de ceux de la région quand elle crée des parcs d'activités économiques ».

Ainsi, au nom du développement local et du développement économique, émergent donc des nouvelles échelles de coopération territoriale, les **intercommunalités** « qui ne sont pas trop près du terrain pour favoriser un marchandage interpersonnel (..) ni trop loin du terrain pour oublier les particularités, les habitudes et les usages »[71] et des nouveaux acteurs institutionnels parmi lesquels nous pouvons souligner les sociétés d'économie mixte (SEM) et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre [72](Baraize, 2001).

La Loi du 22 mars 1890 a institué les syndicats de communes, celle du 31 décembre 1966, les communautés urbaines puis, la loi relative à l'administration territoriale de la République (1992), a crée les communautés de communes. Ces intercommunalités vont ensuite être renforcées et mieux organisées à partir de la Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite Loi Chevènement (12 juillet 1999). En instituant les communautés d'agglomération, résultant de la transformation d'anciennes structures (districts, syndicats d'agglomération nouvelle...) ou de création *ex nihilo*, la Loi Chevènement, va surtout organiser les groupements intercommunaux en 3 catégories de communautés, selon les différents contextes territoriaux.

Les intercommunalités sont donc l'échelle territoriale française la plus récente, parmi lesquelles s'inscrivent aussi les métropoles, conséquentes de la Loi de réforme des collectivités territoriales[73], les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et

---

[71] Desjardins (2009)

[72] Signifie que le financement de cette structure passe par un impôt directement prélevé auprès des citoyens, et non par un transfert budgétaire en provenance des collectivités territoriales (Baraize, 2001).

[73] Loi n° 2010-1563, du 16 décembre 2010.

les communautés de communes. Pour autant, nous soulignons que pour l'instant, ces nouvelles entités territoriales ne correspondent pas à de nouveaux échelons administratifs et ne représentent pas encore de nouvelles collectivités territoriales comme le sont les communes, les départements, les régions et l'Etat. Elles sont surtout une échelle de projet des collectivités territoriales et leurs groupements, qui se caractérisent par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale (INSEE, 2010).

Créées pour simplifier le paysage administratif français[74], elles ont finalement ajouté un échelon de plus sans qu'aucun de ceux qui existaient ne soit encore remplacés. A la différence des autres pays européens, comme la Belgique (passant de 2359 à 596 communes) ou l'Allemagne (passant 14338 à 8414 communes) la France reste actuellement dans une solution intermédiaire, celle d'un fédéralisme municipal, sans imposer ni les périmètres, ni l'effacement d'une autre échelle territoriale (Boino et Desjardins, 2009).

Selon J.M. Miossec (2010), cette pulvérisation communale et la structuration tardive des régions ne facilite guère l'efficience économique et sociale des multiples périmètres, souvent enchevêtrés. Ces échelons, aux structures supra-communales ou infra-départementales, obscurcissent la compréhension et la lisibilité du paysage administratif en même temps qu'ils souffrent d'un certain manque de légitimité.

Ainsi, un achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre va dans le sens de la réduction du nombre des syndicats intercommunaux à une collectivité locale plus élargie (Miossec, 2010) et plus cohérente avec les dynamiques « rurbaines » actuelles. Selon l'auteur (Op. Cit.), l'évolution du maillage territorial français est en transition et les propositions doivent aboutir à la suppression des échelles aujourd'hui obsolètes et à des regroupements des entités des mêmes niveaux.

L'autre échelle administrative est le **département**. Il correspond à une circonscription administrative qui regroupe de nombreux services déconcentrés de l'État et un préfet. Définis en 1790, les départements correspondent, depuis 1790-1800, à une collectivité territoriale. Il y a 95 départements en France métropolitaine. Gérés par le conseil général depuis 1982, les départements ont gagné certaines compétences depuis la décentralisation[75].

[74] Caractérisé par un grand émiettement communal, porteur d'inégalités environnementales et financières et d'un emboîtement d'échelons

[75] Selon La vie Publique (2010), ils sont responsables de l'action sociale et sanitaire, de l'aménagement de l'espace et l'équipement des voiries départementales, du transport routier non urbains et des transports scolaires ainsi que de la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche. Ils sont aussi responsables de l'éducation (collèges), ainsi que, en coopération avec la région, de la culture et le patrimoine et des activités économiques.

En complément de ces compétences clés, les départements participent aussi, directement ou indirectement, aux aménagements urbains lors de situations spécifiques. A Montpellier, par exemple, le Conseil Général de l'Hérault a décidé de concentrer ses activités de gestion sportive, culturelle et ses archives sur une grande parcelle – 10 Ha – localisée à l'extrémité nord-ouest de la commune en continuité du quartier Paillade. Ainsi, en coopération avec la communauté d'agglomération locale et la commune, le projet doit être aménagé comme un nouveau quartier tout en respectant les impératifs du schéma de cohérence territoriale de l'Agglomération de Montpellier. Il est prévu que ce quartier, composé majoritairement de logements et bureaux ayant dans la cité des savoirs, sa réalisation « phare », soit le point d'ancrage entre l'ancienne cité de la Paillade, le quartier à dominante résidentielle de Malbosc et le site Alco, qui héberge le conseil Général. Tous ces sites sont actuellement mal connectés avec le reste de la ville.

Contrairement à cette reconnaissance historique des départements, la **région** est, en France, une collectivité territoriale assez récente[76] (Miossec, 2008). Avec un exécutif représenté par le président du conseil régional ainsi qu'un conseiller régional – ces deux derniers élus au suffrage universel depuis peu – les Conseils Régionaux ont la compétence de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire. Aujourd'hui la France compte 26 régions, dont 22 régions situées en France métropolitaine (en comptant la collectivité territoriale de Corse) et 4 régions d'outre-mer.

Issues des politiques de rééquilibrage territorial, menées par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale – DATAR – les régions ont été perçues comme l'échelle privilégiée de mise en œuvre des actions économiques et d'aménagement du territoire comme les grandes infrastructures routières et les grands équipements (Novarina, 2003).

Mais aujourd'hui ces actions sont fortement coordonnées avec les intercommunalités. Dans ce cadre, les régions ont le pouvoir d'influencer des décisions locales voire d'empêcher la viabilisation des propositions politiques et d'aménagement, qui peuvent être en désaccord avec leurs stratégies majeures. Connues par leur engagement dans le développement économique, les Conseils Régionaux ont été également des partenaires lors de la création des technopôles dans les deux sites d'étude, contribuant ainsi aux investissements technico-scientifiques dans le cadre des contrats Etat-Région.

Anciennement, les services de l'administration de l'Etat ont été représentés dans chaque département et région à travers plusieurs directions[77], qui ont été unifiées à partir de la

[76] Loi de1972, portant création des régions.

[77] Dont: Direction régionale de l'équipement (DRE), Direction régionale de l'environnement (DIREN) et Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

réforme de janvier 2010[78], dont les Directions Départementales du Territoire (et de la Mer), dites DDTM[79] et les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement – DREAL. Dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme, les directions départementales sont actives dans le domaine de l'aménagement et travaillent notamment sur le suivi de documents d'urbanisme, associés au contrôle de la légalité et dans le conseil aux élus.

L'objectif affiché de ces réformes est d'arriver à une unification de « la parole de l'Etat », avec un avis partagé par les différents ministères chargés de l'urbanisme, de l'environnement, des transports et du logement, concertés en amont. L'objectif est d'avoir plus de cohérence et d'interministérialité, facilitant les décisions prises par le préfet. En matière d'urbanisme, les DREALs prennent en charge les compétences environnementales.

Cependant les enquêtes menées auprès des acteurs de ces structures font ressortir d'autres objectifs de cette reforme de l'Etat comme une réduction des postes et des investissements de la part de l'Etat (RGPP). Cela peut résulter en une dynamique graduelle de transfert des compétences en faveur des services techniques des intercommunalités, confortant la décentralisation et renforçant les intercommunalités, car bien qu'organismes dépendants de l'Etat, ces directions assurent de longue date les missions de responsabilité des collectivités locales (Novarina, 2003).

LE SYSTEME FRANÇAIS : VERS UN CHANGEMENT A L'ECHELLE PERTINENTE ?[80]

Par ailleurs, nous rappelons que le système territorial français est doublement complexe, dû à (a) la dite pertinence des périmètres et (b) leur organisation en blocs des compétences. Comme la France n'est pas non plus un territoire fédéral, les pouvoirs de chaque échelon sont équivalents en droit, en concurrence et en superposition sur certaines compétences. Face à ce contexte qui provoque blocages, concurrences et inefficacités, les législateurs cherchent à arriver à une organisation territoriale « utopique », à la bonne échelle.

La réforme des collectivités essaye donc de corriger les échelles des intercommunalités à l'échelle « pertinente » qui contient le bassin de vie, en même temps qu'elle essaye d'inciter à une graduelle suppression des responsabilités communales.

[78] La DREAL est créée à partir de la réforme des collectivités de 2009 et des lois Grenelle de l'environnement. Elle est attachée au Ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement : le MEDDTL.

[79] Ancienne Direction Départementale de l'Equipement (DDE),

[80] Structuration basé sur les réflexions de M. Beaulier (2011).

Mais n'importe quelle nouvelle organisation proposée est déjà compromise à cause de ces deux présupposées (Behar et al, 2009) :

a) L'existence d'un seul modèle possible de l'exercice du pouvoir : le modèle étatique ;

b) La possibilité d'un « bon gouvernement » capable de maîtriser les mobilités dans les bassins de vie, contenant les populations et activités mobiles.

Les acteurs (Behar et al, 2009) signalent qu'il y a deux grands échecs dans ces présupposés. Le premier consiste dans la compréhension que nous ne pouvons pas, dans le cas des économies démocratiques et libérales, contrôler les mobilités. Il n'existera jamais un territoire « à bonne échelle » capable de maîtriser, voire contrôler ces rapports domicile-emplois.

Le deuxième consiste dans la difficulté de compréhension du « mille feuilles » administratif français qui demande des simplifications dans lesquelles la disparition d'un échelon minimum semble être partagé par tous. Mais les acteurs ne sont pas toujours d'accord sur l'échelle à supprimer et, dans la pratique, les incitations pour les regroupements volontaires se traduisent toujours par l'addition d'une échelle supplémentaire. Ainsi, les législateurs essayent de corriger ces dysfonctionnements sans toucher au modèle étatique, déterminant si chaque échelon est légitime pour développer dans son territoire des compétences qui semblent être plus cohérentes et pertinentes à cette échelle. Mais il est illusoire aussi de croire que les élus locaux vont se contenter d'agir sur les compétences déterminées dans ces « blocs ». Même si la clause de compétence générale échoue, les élus trouveront une façon de répondre aux demandes spécifiques de ces territoires et agiront dans tous les domaines nécessaires pour y aboutir, reconstituant ces compétences dans leurs blocs sectoriels.

Dans ce sens, Mauroy (2012), soutient que la réforme des collectivités territoriales fonctionne comme une espèce de retour à la centralisation qui utilise les faiblesses de la décentralisation, « processus non achevé » (Simoulin, 2012).

Cela explique les protestations des élus locaux dans les territoires où les SDCI ont eu beaucoup d'impact sur la structuration territoriale existante, comme c'est le cas dans la région grenobloise. Cela explique également l'existence des SDCI identiques aux configurations territoriales actuelles comme dans l'Hérault, où, en dépit de l'incohérence de ces périmètres et du désir de l'intercommunalité plus grande de fusionner avec les petites communautés de communes, le préfet ne propose pas de changement.

3.2.2 Les intercommunalités : un nouveau territoire de projet ?

En France, il existe actuellement 4 types d'intercommunalités reconnues, tous des EPCIs, crées à travers « l'association volontaire des communes pour une gestion solidaire du territoire » (INSEE, 2010). La première intercommunalité, à vocation urbaine, correspond à l'échelle la plus large et peut être comparée aux métropoles héritées des politiques de rééquilibrage territorial menées par la DATAR dans les années 1980. Les **communautés urbaines** doivent « constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500.000 habitants » (INSEE, 2010). Ces communes sont associées pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Dès la réforme des collectivités (2010), ce type d'intercommunalité a eu son seuil démographique abaissé de 500 000 à 450 000 habitants pour éviter de concurrencer le nouveau territoire intercommunal : les **métropoles** qui partagent les mêmes compétences. Ces dernières constituent donc l'intercommunalité plus récente ayant un seuil de 500 000 habitants.

L'échelle intermédiaire correspond à la **communauté d'agglomération** et regroupe un « ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15.000 habitants » (INSEE, 2010). Les communautés d'agglomération – dès la réforme des collectivités (2010) – ont eu leur seuil démographique aussi abaissé de 50 000 à 30 000 habitants, lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Elles ont à peu près les mêmes compétences obligatoires et la même vocation urbaine que les communautés urbaines.

La dernière échelle d'intercommunalité est celle de la **communauté de communes**, qui détermine l'existence d'une association volontaire et solidaire de communes pour un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace sans un seuil minimum de communes ou population. Il existe des communautés de communes composées des communes urbaines, rurales ou mixtes : la seule contrainte pour la création d'un tel EPCI est la continuité géographique[81].

Toutes ces formes de coopération intercommunale sont gérées par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), concernant les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles. Une nouvelle forme de syndicat mixte est issue de la réforme de 2010 : le pôle métropolitain. Il regroupe des EPCI à fiscalité

[81] Cette exigence remet en cause les communautés de communes créées antérieurement puisque ce type d'association volontaire pour développer des projets communs existait déjà avec la création des « pays », juridiquement reconnus depuis 1995. En réalité, les pays existent depuis les années 1970-1980, pour développer l'économie et l'offre touristique.

propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants. Par ailleurs, les pôles métropolitains pourront, éventuellement, regrouper, des EPCI de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants s'ils sont situés de façon limitrophe à un État étranger.

Ces intercommunalités cherchent donc à répondre aux enjeux des limites communales trop restrictives et correspondent au cadre de référence de notre travail. Cependant, nous partageons avec M. Vanier (2008) la vision suivante : les relations entre les territoires vont bien au delà de ces nouveaux découpages territoriaux qui se substituent à la commune. Ces relations concernent les capacités d'action et de coopération transterritoriales. Il ne s'agit pas uniquement de transposer les mêmes attitudes de compétition territoriales à des limites administratives plus larges – en l'occurrence les intercommunalités – puisque cela ne résoudra pas la complexité inhérente à l'action publique multi-échelle. Il faut avoir la conscience que les dynamiques socio-spatiales sont mutables et précèdent, les plus souvent, les dynamiques institutionnelles (Vanier, 2008).

3.2.3 Trajectoires intercommunales: aperçu historique

Les associations communales de projet sont une pratique ancienne qui ne cesse d'évoluer. Selon Suire et al (1997, page108), elles sont passées d'abord d'une coopération essentiellement rurale, basée sur l'institution des Pays pour le développement, à une coopération entre zones rurales et urbaines, plus réaliste face aux dynamiques existantes. Mais ceci n'est pas la seule évolution. Ces associations volontaires pour une mutualisation de la gestion des services publics sont devenues une coopération de projet. D'un coté ces projets permettent de répondre aux complexifications territoriales, de l'autre, l'émergence, dans les équipes d'élus locaux, d'une véritable culture d'entreprise, renforce aussi la notion de projet partagé.

Les territoires intercommunaux sont, actuellement, « une réalité géographique » (Jebeili, 2006, page 5). Cependant, cette réalité est différenciée selon les territoires concernés par cette étude, comme le montre le tableau 5[82]. Mettant en parallèle les principales lois concernant l'aménagement intercommunal, nous essayons de mettre en évidence les différentes raisons des créations intercommunales, leur ancienneté et, finalement, la relation entre ces associations et les grands projets urbains au sein de nos deux terrains d'étude.

[82] Le tableau a été construit par F. Moscarelli, à partir de références suivantes : Damette (1994), Doumenge (1968), Ferras et Volle (2002), Groupe Dupont (1980), Joly et Parent. (1988), Joly (1978) (1982), Parent (2002), Parent et Dulac (2006) et Rouzier, (2002).

Tableau 5 : Trajectoires intercommunales des deux cas d'étude

Des syndicats aux intercommunalités : les associations intercommunales à échelle de la CAM et de la RUG			
Descrip. / Date	**Description des principales prescriptions**	**RUG – Grenoble**	**CAM – Montpellier**
Plan Cornudet 1919 **Loi Cornudet** 1924	• Renforcement de la coopération intercommunale pour des projets de Planification	• Plan Jaussely (1923): 13 communes	•
Lois des Syndicats **SIVOM's** 1959	• Création des Syndicats intercommunaux à vocation multiples	• Plusieurs Syndicats : SIEPURG, SIEPARG SIERPUMG, SIZOV, SMAU : 23 communes • le Syndicat Intercommunal des collines du Voironnais et le Syndicat Intercommunal de réalisation d'avant Chartreuse • Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais (SMAV) : 18 communes • SIERPUMG : Syndicat d'Études et de Réalisations du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan, puis SIEVNMG : Syndicat Intercommunal d'Etude de la Ville Nouvelle du Moyen Grésivaudan et puis SIEPUMG : Syndicat Intercommunal d'Etude du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan • Syndicat intercommunal de la basse vallée de la Gresse, puis district	• Création du District de Montpellier (1965) : 12 communes
LOF : loi d'orientation foncière : 1967	• Création du Code de l'Urbanisme, fondé sur le droit de propriété, démocratisation de la réglementation de l'urbanisme	• Elaboration du **SDAU** 1973, par les services de l'Etat : **approuvé** et appliqué avec 115 communes, • Schéma de secteur du Voironnais,	• Elaboration du **SDAU** Lunel-Montpellier-Sète : **jamais approuvé** • POS 1975 : reprendre les orientations du

	• Création des POS, SDAU, PAR, ZAC	• Schéma de secteur du Sud Grenoblois	PDU (1965)
Loi Defferre – **Décentralisation territoriale** 1982	• Donne aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État en matière d'urbanisme et aménagement • Transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général • Fait de la région une collectivité territoriale de plein exercice.	• Création de la **Région** Rhône-Alpes	• Création de la **Région** Languedoc-Roussillon
LOF 2- loi d'orientation foncière 1983	• Relative à la répartition des compétences – loi de décentralisation • Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme remplacés par les Schémas directeurs locaux (décentralisation du droit de l'urbanisme)	• **SD** région grenobloise : 153 communes	
Loi **Pasqua** 1995	• Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire • Schéma régional d'aménagement du territoire • Schéma départemental d'organisation et modernisation des services publics		
Loi **Voynet** Loi **Chevènement** 1999	• Création des pays (petites villes ou zones rurales), contrats d'agglomération dans les villes de plus de 50.000 • Schéma régional d'aménagement et développement durable • Schéma directeur et de service collectif	• **Communauté d'agglomération** Grenoble Alpes Métropole (2000) : 27 communes • **Communauté d'agglomération** du pays Voironnais (2000) ; • Communauté de communes du Grésivaudan (1999) ; • Communauté de communes du sud grenoblois (2003); • Communauté de communes de Vercors Isère (1994) ;	• **Communauté d'agglomération** de Montpellier (2000) : 38 communes **Autour de la CAM :** • **Communauté d'agglomération** du Bassin de Thau • Communauté de communes du Grand Pic St Loup • Communauté de communes Ceps et Sylves

		• Communauté de communes de Bièvre Toutes Aures (1993) ; • Communauté de communes de Bièvre Liers ; • Communauté de communes du Pays de Chambaran (1994) ; • Communauté de communes de Beaurepaire (; • Communauté de communes de Vinay (1994) ; • Communauté de communes du Pays de Saint Marcellin (1997) ; • Communauté de communes la Bourne à l'Isère (1998); • Communauté de communes du canton de Monestiers de Clermont (1996); • Communauté de communes du Canton de Clelles en Trièves (1993) ; • Communauté de communes du Canton de Mens ;	• Communauté de communes du Pays de Lunel • Communauté de communes du Pays de l'Or • Communauté de communes du Nord du Bassin de Thau • Communauté de communes Vallée de l'Hérault
Loi **SRU – solidarité et renouvellement urbains** 2000	• Plan Local d'Urbanisme, Schéma de Cohérence Territoriale (PLU et SCOT) • Carte Communale, et directives territoriales d'aménagement (DTA)	• SCoT de la région grenobloise : 273 communes (approbation prévue 2013)	• SCoT de l'agglomération de Montpellier : 31 communes, (2006)
Loi **Grenelle 1** 2010 Loi **Grenelle 2** 2011	• Engagement national pour l'environnement : les dispositions relatives à l'urbanisme, • Complète les dispositions spécifiques relatives à la prise en compte de l'environnement et du développement durable, notamment dans les documents d'urbanisme	• SCoT Grenelle	

Nous voyons que dans le cas de la RUG, les regroupements intercommunaux sont présents depuis les premiers travaux d'endiguement du Drac et de l'Isère[83]. Au début du XVIIe siècle, certaines villes localisées dans la plaine entre l'Isère et le Drac soumises aux constantes inondations des deux fleuves, engagent une première procédure concertée entre eux et l'Etat pour une maîtrise du Drac (Parent, 2002). Evidemment, selon l'auteur, les communes avec plus de moyens financiers et plus touchées par les inondations finissent par allouer plus des ressources que les autres.

Leur implication majeure justifie une demande au Préfet pour l'élargissement de leurs limites communales pour y intégrer les terres gagnées avec les travaux. Cette action marque le début des conflits entre les communes en termes de périmètre et d'apport financier des projets ainsi que le début des intercommunalités dans la Région Urbaine Grenobloise.

Selon J.F. Parent (2000), entre la fin du XIXe siècle et la fin du XXe siècle, la RUG voit naître plusieurs syndicats de coopération intercommunale. Certains sont à vocation unique (SIVU - syndicat intercommunal à vocation unique) comme le syndicat de transports - responsable du tramway électrique et le SIVU des EAUX - pour l'exploitation des sources en eau.

D'autres syndicats intercommunaux à vocations multiples sont créés à partir de l'ordonnance du 5 janvier 1959, comme le SIEPURG – Syndicat Intercommunal d'Etude des Problèmes d'Urbanisme de la Région Urbaine Grenobloise, suivi par le SIRG – Syndicat Intercommunal de réalisations de la Région Grenobloise.

Dans la région urbaine, le Voironnais et le Grésivaudan ont aussi, mais plus récemment, contribué à la dynamique. Le Syndicat mixte d'aménagement du Voironnais (SMAV), le Syndicat intercommunal de la zone verte du Grésivaudan et le Syndicat intercommunal d'études et de réalisations du pôle urbain du moyen Grésivaudan ont aussi initié des associations qui correspondent, plus ou moins, aux intercommunalités d'aujourd'hui.

La Communauté d'agglomération Alpes métropole – la Métro - est actuellement composée de 27 communes : Claix, Corenc, Domène, Échirolles, Eybens, Fontaine, Le Fontanil-Cornillon, Gières, Grenoble, Le Gua, Meylan, Murianette, Noyarey, Le Pont-de-Claix, Poisat, Saint-Égrève, Saint-Martin-d'Hères, Saint-Martin-le-Vinoux, Saint-Paul-de-Varces, Sassenag dans le cas montpelliérain e, Seyssinet-Pariset, Seyssins, La Tronche, Varces-Allières-et-Risset, Venon, Veurey-Voroize ainsi que Vif. (Voir figure 27).

[83] Selon Parente (2002), avant même la compréhension de ce qu'est compris aujourd'hui comme une agglomération.

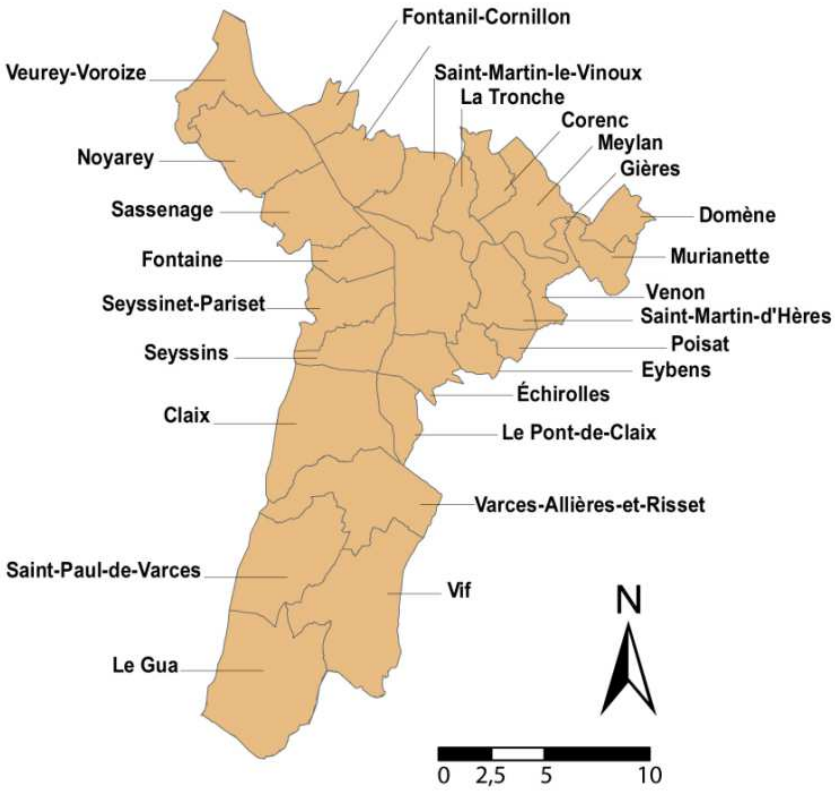


Figure 27: Communauté d'agglomération Alpes métropole. Conception et réalisation CAO : F. Moscarelli.

Dans le cas montpelliérain, nous voyons cependant, que, la coopération intercommunale est beaucoup plus récente. La première association de communes – Le District - date de 1965 en résultat tardif de l'application de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations (Legifrance).

Pour autant, le district a fondé les bases de ce que nous appelons aujourd'hui la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Le District avait associé 12 communes dont Castelnau-le-Lez, Clapiers, Le Crès, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Palavas-les-Flots, Saint-Jean-de-Védas, Vendargues. En 1974, la commune de Pérols intègre aussi le District. Entre 1985 et1986 deux communes Baillargues et Prades-de-Lez viennent rejoindre le District.

En 2001, l'ancien district devient communauté d'agglomération, la lignée de l'application de la loi Chevènement, comptant 38 communes. Cependant, les différences politiques, comme l'opposition à la personnalité du président de l'agglomération et Maire de Montpellier, ainsi que les différences de stratégies des projets concernant l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale – prévue pour 2004 - vont culminer avec le détachement de plusieurs communes, aboutissant, *in fine*, à une communauté d'agglomération limitée à 31 communes (voir figure 28). Les causes et conséquences de ce phénomène seront plus largement expliquées dans le chapitre 7 de ce document.

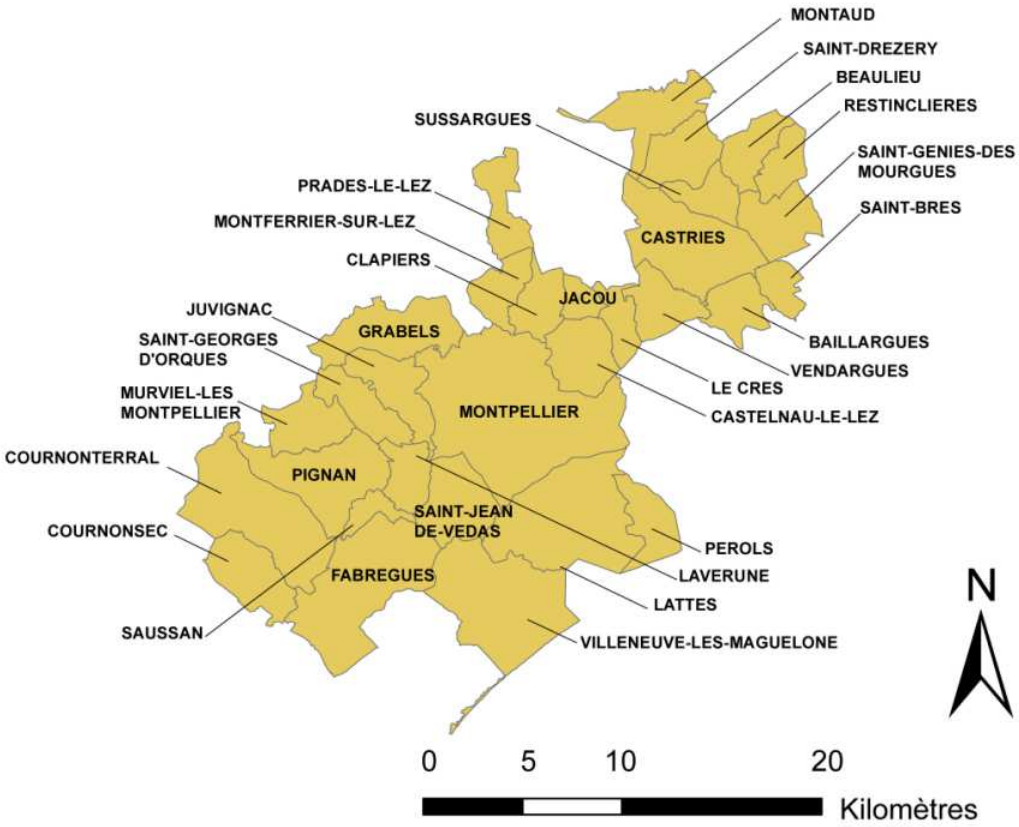


Figure 28: Communauté d'Agglomération de Montpellier. Conception et réalisation CAO : F. Moscarelli.

Ainsi, nous soulignons les importantes différences en termes de temps et d'ampleur des associations intercommunales de nos deux cas d'étude. Comme le montrent les figures 30 et 31, le passage des syndicats mixtes à vocation gestionnaire, à des associations intercommunales à l'échelle de la RUG, est initié par des grands projets mais surtout par les Schémas de planification.

L'association syndicale Drac et Isère est fondée pour encadrer les travaux d'endiguement. Ensuite, dans le XIX^{è} siècle les associations syndicales vont vite s'élargir pour comporter des nouveaux travaux et les plans Cornudet et Bernard. Les J.O. seront sûrement un autre facteur d'impulsion et vont permettre lors de l'élaboration du SDAU la participation de 115 communes, bien avant les lois Chevènement. L'inclusion croissante de communes dans les syndicats va être constante jusqu'aux travaux d'élaboration du SD (153 communes) et du SCoT (273 communes).

Dans la CAM la réalité est différente. Premièrement, les associations communales sont tardives et moins associées aux projets et aux schémas : les esquisses du SDAU Lunel-Montpellier-Sète, n'ont jamais été approuvées.

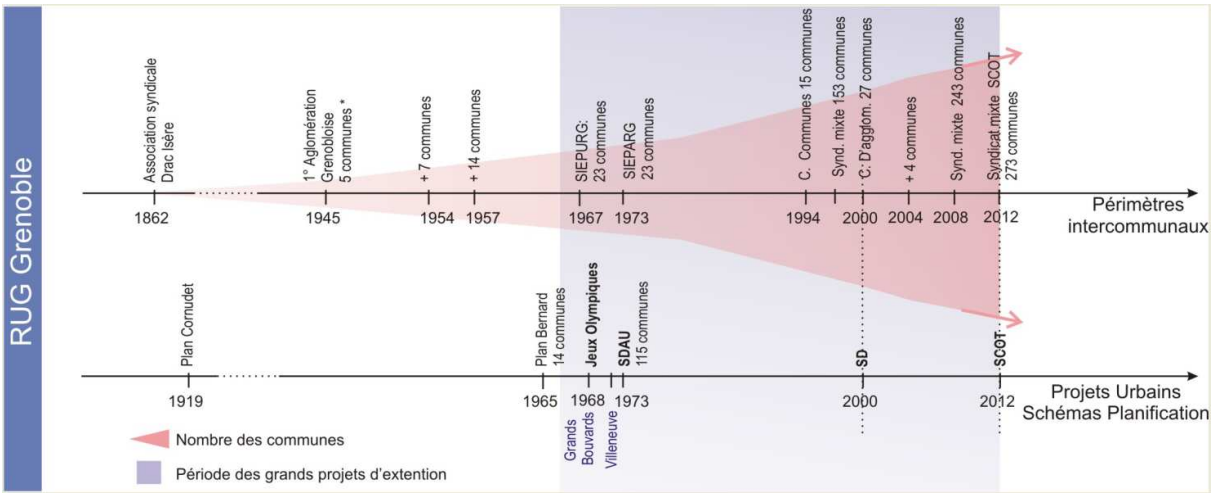


Figure 29: Relation entre structures intercommunales et projets urbains de l'aire urbaine de Grenoble. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

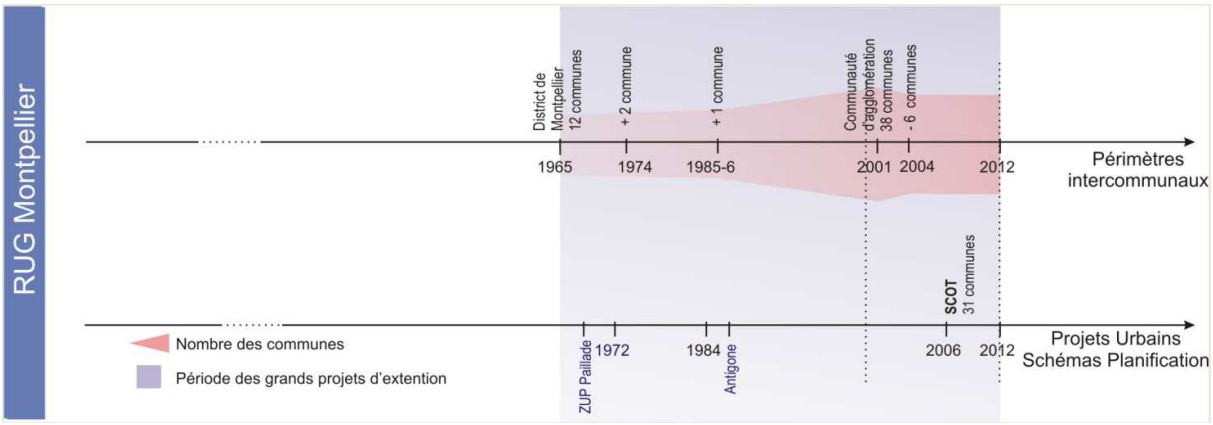


Figure 30: Relation entre structures intercommunales et projets urbains de l'aire urbaine de Montpellier. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Deuxièmement, la trajectoire n'est pas croissante : le district, associant au départ 12 communes, va s'élargir jusqu'à 15, puis 38 communes à la création de la Communauté d'agglomération pour ensuite avoir une franche réduction à l'occasion de l'élaboration du SCoT passant à 32 puis à 31 communes actuellement.

Troisième différence, notons que la réduction du nombre de communes n'est pas, pour autant un facteur de frein de développement des projets urbains et n'empêche pas non plus la communauté d'agglomération de développer leurs documents d'urbanisme à leur échelle. L'approbation du SCoT, élaboré extraordinairement vite, fut facilitée par le départ des communes qui s'y opposaient. Dans le cas de la CAM, le manque de consensus dans le schéma a été un facteur de dissociation intercommunale.

3.3 Les outils de Planification d'échelle intercommunale

En France, les documents de planification stratégique et d'orientations intercommunales ont été faiblement appliqués au long de ces 30 dernières années. Les anciens SDAUs (Schéma Directeur d'aménagement urbain) depuis la loi d'orientation foncière de 1967 puis les Schémas directeurs (SDs), ont eu pour rôle d'organiser le territoire au travers de Plans et d'orientations stratégiques du territoire. Confiés à la responsabilité de groupements communaux locaux et élaborés conjointement avec les services de l'Etat, les SDAUs, comme ceux élaborés pour Grenoble et sa zone urbaine en 1973 et pour Lunel-Montpellier-Sète[84], ont manqué sûrement de concertation et, finalement, de légitimité face aux acteurs locaux.

Ils ont été substitués, en 1983, par des Schémas Directeurs à une échelle plus large – correspondante aux anciens districts – et contribuant à une plus ample participation des collectivités locales. Les SD seront complétés par des documents communaux comme les Plans d'Occupation des Sols (POS), déterminant, sur le long terme, la destination générale des sols : leur zonage (, la constructibilité ou non, les indices de construction et les règles spécifiques.

Les SD de responsabilité d'élaboration et d'application déjà à charge des collectivités en cohérence avec les climats politiques de l'époque, sont le résultat de la politique de décentralisation de 1982. Innovants grâce à une méthode d'élaboration plus participative et proche des élus locaux, ces SD sont restés, cependant, fondés sur une planification de zonage, même si certains ont anticipé les préconisations de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000), dite SRU[85].

Cette loi remplace les Schémas directeurs (SD) par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et remplace les Plans d'occupation des sols (POS) par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) (Legifrance, 2010). La Loi fixe une échéance de 10 ans pour que tous les schémas directeurs soient substitués par des Schémas de cohérence territoriale, élaborés à l'échelle intercommunale, en association aux politiques d'incitation aux intercommunalités (Legifrance, 2010).

Le schéma récapitulatif de l'aménagement français, figure 31, démontre la recherche d'une cohérence entre les lois et les documents d'urbanisme et la reconnaissance des nouveaux échelons territoriaux. Nous voyons en effet que les premières lois d'urbanisme, au XIXeme, ne concernent que le siège gouvernemental (Paris), en une époque où elle représentaient l'essentiel de la croissance urbaine française et où l'investissement de l'Etat dans l'aménagement territorial « en province » était faible.

[84] Ce dernier n'a jamais été approuvé ni appliqué.

[85] (n°2000-1208 - 13 décembre 2000)

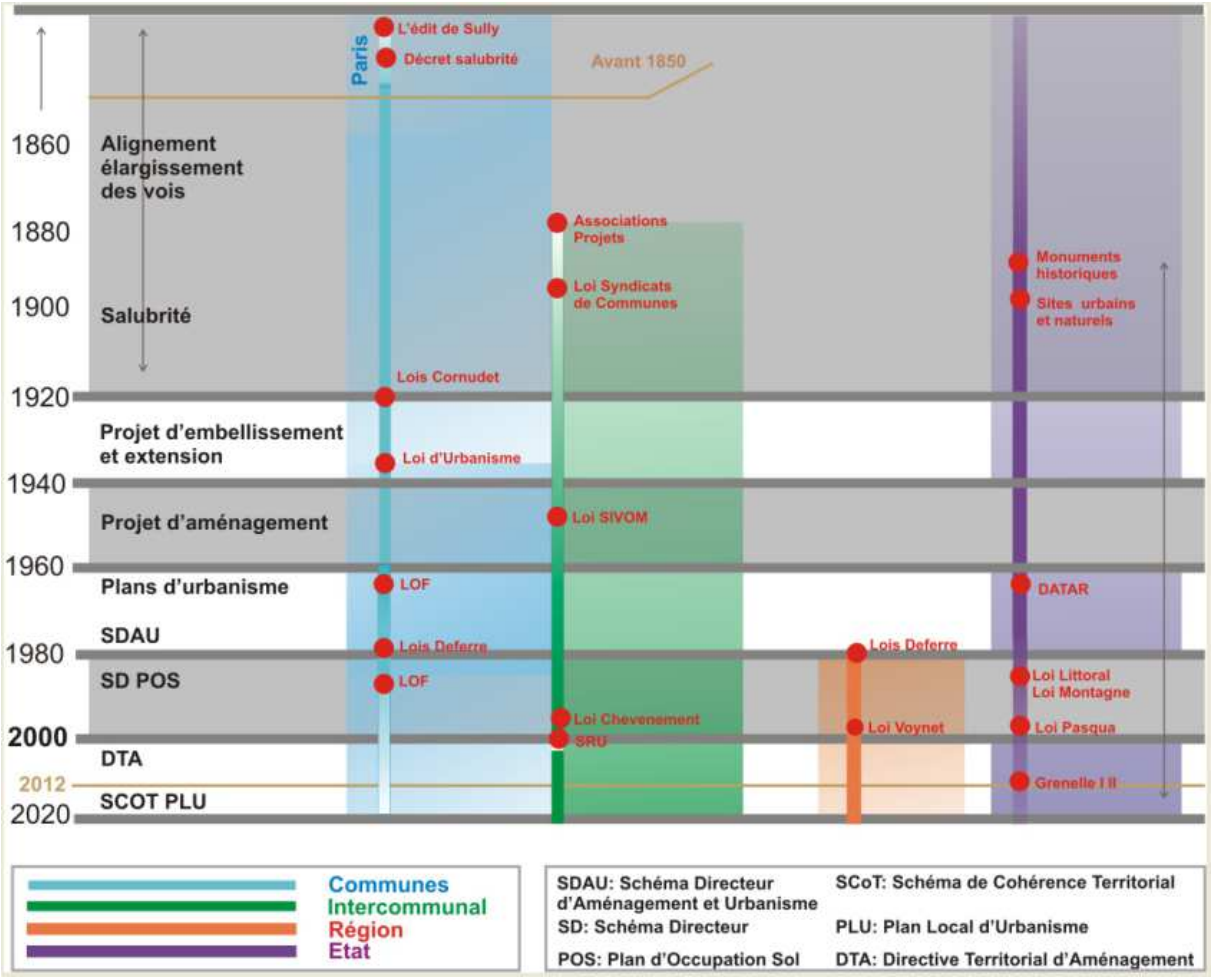


Figure 31 : parallèle entre les principaux documents d'urbanisme et lois en France et leur échelle d'action ; Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Cependant, le début du XXeme siècle est déjà marqué par un grand changement, puisque l'Etat prend le relai, lance la majorité des politiques urbaines et d'aménagement et se porte garant de la préservation des sites naturels et patrimoniaux ou historiques. Les villes, puis les régions ne gagnent d'importance qu'avec les lois de décentralisation et la politique de métropoles régionales, menée par la DATAR visant l'équilibre national.

C'est à la fin du XXeme et au début du XXIeme siècle, que de nouvelles échelles territoriales émergent comme cible des politiques d'aménagement. La Loi SRU incite ainsi à de nouvelles approches mais surtout à une prise en compte de l'échelle pertinente correspond aux dynamiques contemporaines à travers le SCoT. Ainsi, même si certains SCoTs sont loin d'avoir la échelle la plus adéquate de prise en compte de toutes les dynamiques, certains dispositifs proposés par la Loi SRU, comme les « interSCoTS », peuvent constituer des avancées dans ce domaine.

3.4 La démarche interSCoT dans nos territoires d'étude

Selon le bilan effectué par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme – IAU (2011), les démarches interSCoTs, même si elles sont peu nombreuses et développées, présentent un grand intérêt concernant deux entrées : l'entraide et le traitement des limites.

La majorité des démarches recensées ont démontré d'importantes avancées quant à la mutualisation des moyens et des connaissances, permettant aux EPCIs participants, et leurs corpus techniques respectifs, de collecter et traiter mutuellement des données réalisant ainsi des économies d'échelle.

L'autre apport important est le traitement des échelles et des limites. Normalement, à l'échelle d'un SCoT, la maîtrise des enjeux comme l'habitat, les activités commerciales ou l'environnement est faible et les orientations isolées de plusieurs SCoTs peuvent échouer sans une politique cohérente qui dépasse les périmètres.

Les secteurs aux franges des périmètres SCoTs représentent un autre problème. Souvent, ils participent aux dynamiques de plus d'un SCoT. Certaines fois, ces territoires sont plus concernés par les dynamiques des SCoTs voisins que ceux auquels ils appartiennent, démontrant le point faible de l'association de plusieurs EPCIs pour un SCoT plus pertinent[86] ou d'un périmètre intercommunal mal forgé. Certes, les limites seront toujours le point faible des SCoTs – même des interSCoTs – d'où l'importance des échanges entre acteurs pour avancer le traitement des limites du périmètre et pour intégrer de façon plus équitable les grands projets, notamment ceux d'infrastructures.

Cependant, même si les deux territoires en question sont les porteurs des projets InterSCoTs, ils n'ont pas, pour l'instant, de grands aboutissements dans cette démarche. Elle reste plus informelle et elle sera probablement amenée à resurgir dans les prochaines années.

3.4.1 Communauté d'agglomération de Montpellier[87]

En 2005, le SCoT de la CAM, a démarré des discussions pour une démarche interSCoT avec 19 autres SCoTs du Languedoc-Roussillon (77 Intercommunalités : 67 CC et 10 CA), avant même son arrêt de projet. Appuyé par le préfet, qui a consulté les acteurs sur l'opportunité, demandant la désignation de représentants (DDTM Hérault) pour une première rencontre. La démarche a abouti à une Charte des réseaux interSCOT du Languedoc-Roussillon, signée entre les présidents des EPCIs (IAU, 2010).

---

[86] Une commune localisée en bordure d'une communauté peut avoir des relations de proximités importantes avec les autres communes de son EPCI. Mais quand l'échelle change et s'élargit, leur rapport avec l'ensemble du périmètre est affaibli et, parfois, même, moins signifiant qu'avec l'EPCI voisin.

[8787] Basé sur la chronologie présentée par le CETE Méditerranée-DAT- DDTM ; Direction Départementale du Territoire et de la Mer de l'Hérault.

Ultérieurement, en 2006, un deuxième comité de pilotage de l'inter-SCOT a lieu, à la suite d'une demande aux services de l'Etat d'organiser des ateliers plus interactifs et à visée opérationnelle (DDTM 34).

Ainsi, entre 2007 et 2008, plusieurs ateliers ont été mis en place (DDTM Hérault) jusqu'à la relance de la démarche, au sein du pôle de compétence interministériel aménagement et planification territoriale en mai 2009. Les dernières actions recensées (DDTM Hérault), concernent une deuxième demande du Président de la CAM (juillet 2009) pour la relance du dispositif de l'Inter-SCOT.

Comme le montre l'historique, la démarche est lancée avec pour but des échanges techniques, sans que politiquement, l'événement réussisse à faire avancer une démarche concrète. Dans le cas de l'InterSCoT du Languedoc-Roussillon, la démarche représente surtout une réaction à l'échec de la fusion de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) avec la Communauté d'Agglomération du bassin de Thau (Thau Agglo) et avec la Communauté de Communes du Nord bassin de Thau (CCNBT), ainsi qu'à l'élargissement du périmètre SCoT du Pays d'Or avec les communes partantes du territoire de la CAM (voir figure 32).

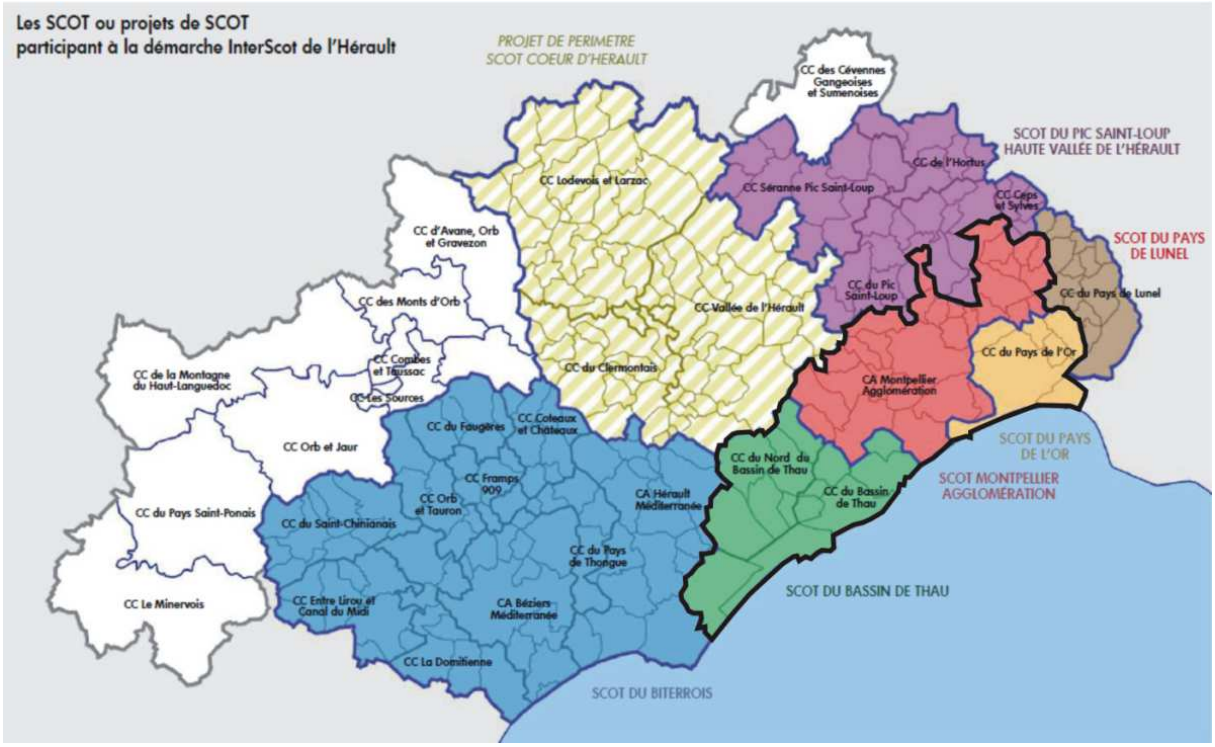


Figure 32: périmètre interSCoT avec les quatre intercommunalités citées dans le texte, délimité en noir.
Réalisation : F. Moscarelli, sur Maquette du CETE Méditerranée – DAT – Novembre 2010.

Un interSCoT permettrait sans doute de traiter de façon plus intelligente les dynamiques humano-environnementales du Languedoc-Roussillon.

3.4.2 Région urbaine grenobloise

Engagée en 2008 comme un prolongement des travaux de la coopération métropolitaine et organisée par le Syndicat mixte du SCoT de la Région Urbaine de Grenoble, la démarche Inter SCOT-PNR du Sillon Alpin répond au projet de la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes du Nord et regroupe 18 périmètres de projet (entre PNR, SD et SCoT) dont 7 encore en cours, comme c'est exactement le cas du SCoT de la RUG (AURG, MDP, CAUE74, 2009). La figure 33 illustre ce périmètre

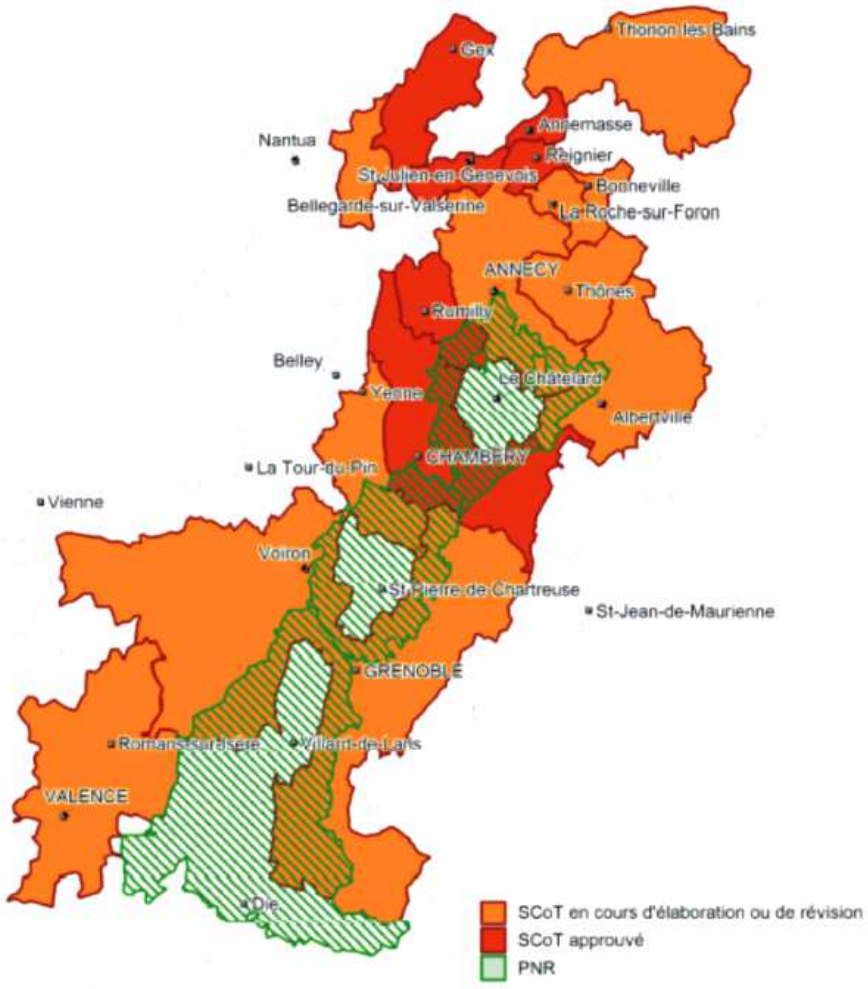


Figure 33: périmètre interSCoT du Sillon Alpin, comprenant le SCoT grenoblois. Source : Note AURG 10-110, AURG/ MDP/CAUE 74 –. Oct. 2010

La démarche cherche à construire un territoire métropolitain ayant comme polarités urbaines les agglomérations de Valence, de Grenoble, de Chambery et d'Annecy. Les départements de la Haute-Savoie, de la Savoie et de l'Isère sont ainsi partenaires d'un développement économique et également de projets d'amélioration de l''accessibilité et du transport.

Cependant, comme le souligne E. Marcepoil (2000), le Sillon Alpin n'est qu'un espace de polarisation économique et démographique. D'un coté il semble correspondre à un espace « ruban urbain », localisé au fond des vallées caractérisé par une localisation périphérique de la population et par la concentration des emplois dans les communes de Grenoble, Annecy et Chambéry, démontrant une grande disjonction entre lieux de travail et résidence. De l'autre il est caractérisé aussi par un espace varié quant à l'organisation territoriale, présentant une polarisation productive non exclusive aux villes-centres qui intègrent une structuration interne autour de centres économiques de plus petite taille. De telle sorte, que la métropolisation n'empêche pas que le rôle des acteurs (capacité de choix), les relations entre divers territoires et le contexte de proximité permettent l'émergence d'une organisation territoriale variée et plus complexe.

Ainsi, la démarche en cours est très cohérente avec les dynamiques territoriales et semble être plus avancée que la montpelliéraine vers un plus fort engagement entre territoires. Mais elle a aussi ses limites…

3.5 La réussite ou l'échec de la politique intercommunale

Les intercommunalités dominent le scénario territorial. Aujourd'hui il y a 2.456 communautés à fiscalité propre en France[88] (voir carte des intercommunalités, figure 34). Cependant la géographie des regroupements est loin de correspondre aux ambitions des 3 lois concernant ces associations (Boino et Desjardins, 2009) et le succès quantitatif ne semble pas être accompagné, paradoxalement, d'une réussite qualitative (Desjardins, 2009).

La politique fondée sur le regroupement des communes en intercommunalités traduit la volonté initiale de la part de l'Etat de faire correspondre les périmètres de ces intercommunalités plus ou moins aux périmètres définis par l'INSEE[89] comme les aires urbaines ou les bassins de vie. Cette politique satisfait aussi les collectivités locales. D'un coté, elle permet une rationalité d'ordre économique pour les transports, infrastructures, équipements et activités. De l'autre, elle offre une « rationalité politique », renforçant les collectivités face aux ambitions nationales de développement et d'aménagement. A ce propos, elle permet aussi aux maires d'élargir les limites de leurs territoires électifs, en se rapprochant de leurs ambitions (Estebe et al, 1997). Mais, dans la pratique, le caractère associatif volontaire des intercommunalités n'a pas toujours pour résultat un périmètre cohérent face aux multiples enjeux. Ils dépendent directement plus souvent des arrangements politiques ou de la maturité politique des élus communaux.

---

[88] Données de 2013, collectés dans le site web de l'assemble des communautés de France <http://www.adcf.org/>

[89] INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques

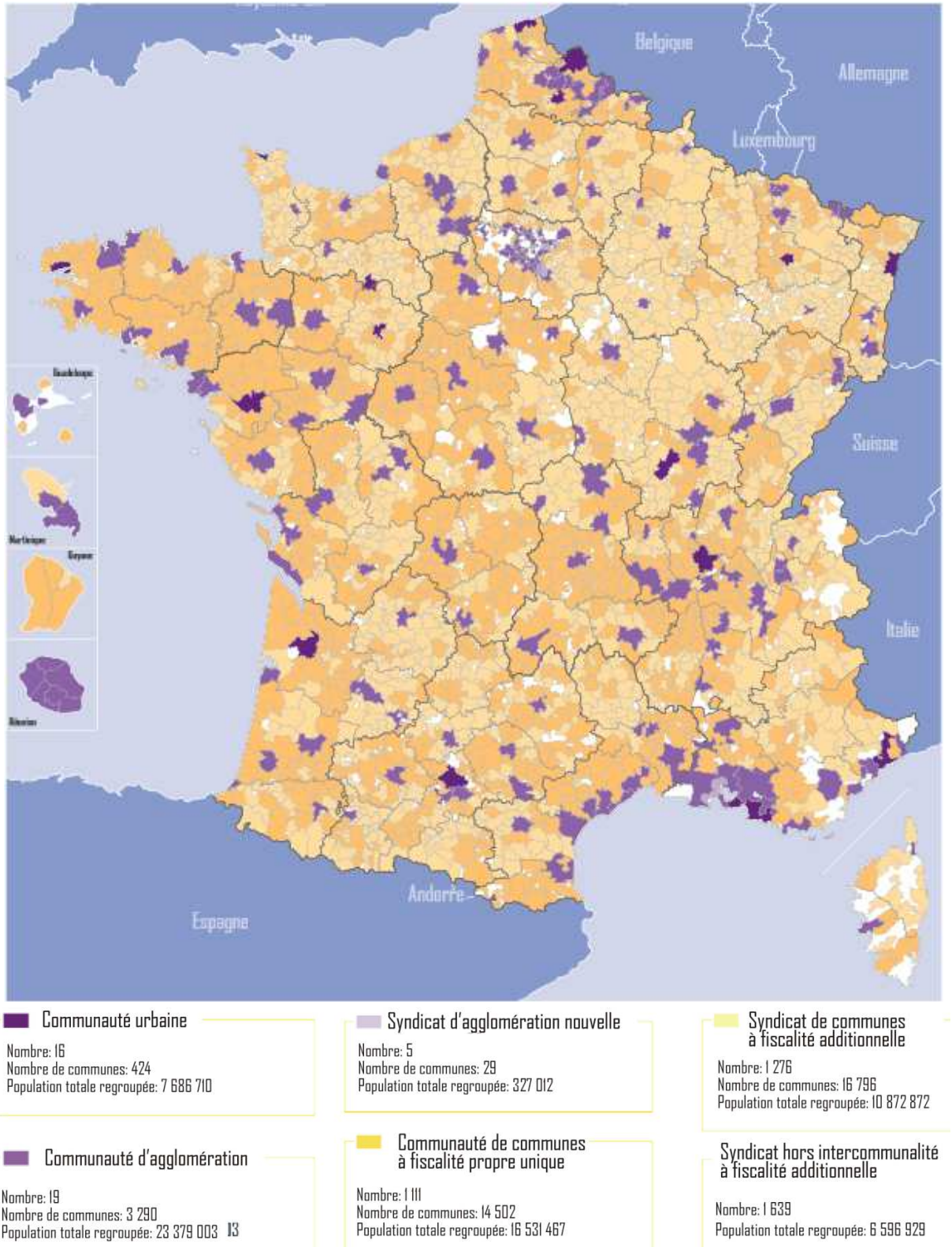


Figure 34: Structures intercommunales existant avant les modifications prévues par les SCDI. Cartographie : Direction générale des collectivités locales – DESL / Février 2011. Montage : F. Moscarelli., sur source : Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration – DGCL /Insee (Population totale en vigueur en 2011 – millésimée 20), IGN – 2009.

L'association volontaire montre, alors, deux facettes. Une positive, puisque les périmètres constituent des périmètres de projet où les élus se portent volontaires et sont donc plus engagés à débattre pour construire ensemble leur territoire. Une négative puisqu'il existe une grande difficulté pour relier les périmètres des enjeux (déplacements, logements, bassin d'eau etc..) et ceux de la gouvernance. Ainsi, nous rencontrons, aujourd'hui, de nombreuses intercommunalités qui correspondent plutôt à des périmètres politiques qu'à des périmètres cohérents avec les bassins de vie.

Un autre argument explique les difficultés de légitimité des intercommunalités à l'heure actuelle. Comme les intercommunalités ne sont pas une collectivité territoriale et sont gérées par un président élu par les maires des communes associées, son élection interne résulte le plus souvent d'avantage d'arrangements politiques entre élus, que de légitimité face aux citoyens.

Par ailleurs, l'actuelle situation apparaît incohérente avec les compétences et responsabilités définies par le législateur au fil des dernières réformes politiques. En effet, les intercommunalités répondent, de plus en plus, aux compétences générales, identiques aux collectivités, et de moins en moins aux trois principes des établissements publics, notamment celui de la spécialité (Jebeili, 2006).

Selon l'auteur (2006), sur ces deux points en tout cas, les intercommunalités se sont complètement éloignées de leur caractère d'EPCI. Premièrement, la liste très variée des compétences attribuées, concernant tous les aspects de l'action publique et du développement local va à l'encontre du principe de la spécialité. Deuxièmement, même si les intercommunalités restent une création communale, les préfets peuvent, grâce au principe de « pertinence » et d'incitation aux nouveaux périmètres plus élargis, refuser la création d'une intercommunalité et réduire la marge de manœuvre et de liberté de choix des communes quant à la constitution de ces dernières. Comme le fonctionnement des intercommunalités échappe, de plus en plus, aux communes, le principe de tutelle semble aussi n'avoir plus lieu d'être.

A ce propos, la Loi portant sur la réforme des collectivités locales (16 décembre 2010), vise à (Ministère de l'Intérieur, 2012) :

a) simplifier et rationaliser, pour mettre fin au «mille-feuille administratif" que représente la superposition de 36 786 communes, 101 départements, 26 régions, 14 787 syndicats intercommunaux et 2 581 EPCI à fiscalité propre[90],

[90] Selon la publication « Les collectivités locales en chiffres, 2012 » (Direction Générale des Collectivités Territoriales). URL :
<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/collectivites_locale/copy_of_les_ciollectivites_1/view>

b) achever et rationaliser la carte intercommunale, en réduisant le nombre des intercommunalités ainsi qu'en créant les métropoles

c) clarifier le partage des compétences entre les niveaux d'administration pour « démocratiser » les intercommunalité.

Ainsi, il rend obligatoire l'élection de « conseillers territoriaux » communs couplés par les collectivités suivantes : (a) Département et Région, (b) Communes et intercommunalités. Afin d'une part, de résoudre le problème du manque de légitimité des conseillers intercommunaux puisque ils seront élus par suffrage universel, d"autre part, d'inciter à la disparition graduelle des communes, remplacées de façon volontaire par des communes plus larges créées par l'association intercommunale. De la même façon, les intercommunalités doivent fusionner en réduisant leur nombre et augmentant leur taille. Ces fusions, incitées par les SDCI, ont déjà commencé et à la date de cette rédaction, 2/3 des départements avaient opéré des fusions intercommunales.

L'actuelle réforme territoriale, prévue dans le Schéma Départemental de Coopération intercommunale de l'Isère (2011) pour 2013[91], a comme intention l'addition de plus de 24 communes au territoire intercommunal, comptant 51 communes et 445.000 personnes. L'objectif est d'arriver bientôt au seuil de 532 242 habitants qui fera de la Communauté Urbaine Grenobloise, la 13e de France selon l'INSEE (2008), comme nous le montre la figure 35.

Concernant la même réforme territoriale à l'horizon de 2013, la CAM aurait, à notre regard, à être fortement concernée en raison du très fort décalage entre le périmètre de l'aire urbaine, comprenant 93 communes – dont 92 appartenant au département de l'Hérault et 1 au Gard. – et celui de l'agglomération comprenant 32 communes. De plus, les communautés voisines ont aussi des périmètres non pertinents pour ce qui concerne les dynamiques géographiques-urbaines, économiques et environnementales.

Pour autant, la « nouvelle » carte des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre proposée dans l'Hérault, figure 36, s'est orientée vers une configuration « arrangeante » pour les communautés de communes existantes. En dépit de la faiblesse du périmètre montpelliérain face aux dynamiques rurbaines, il n'a augmenté d'aucune des 62 communes de l'aire urbaine.

---

[91] L'actuelle réforme territoriale prévoit que, jusqu'à 2013, toutes les communes françaises feront partie d'une intercommunalité. De plus la réforme incite à la réduction du nombre des intercommunalités vers des intercommunalités plus élargies et réduites en nombre. Dans la RUG, une proposition de schéma départemental va fortement changer les intercommunalités présentées ci-dessus.

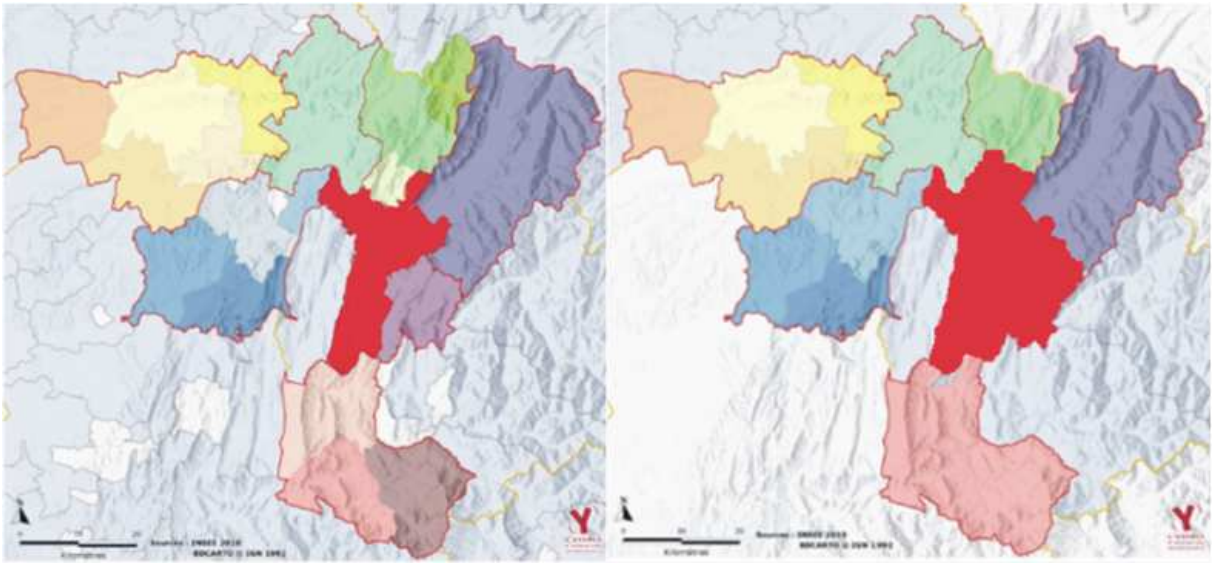


Figure 35: Territoire de la Métro aujourd'hui et envisagé selon la reforme territoriale. Source : RP SCoT RUG pages 77-78, adapté par F. Moscarelli.

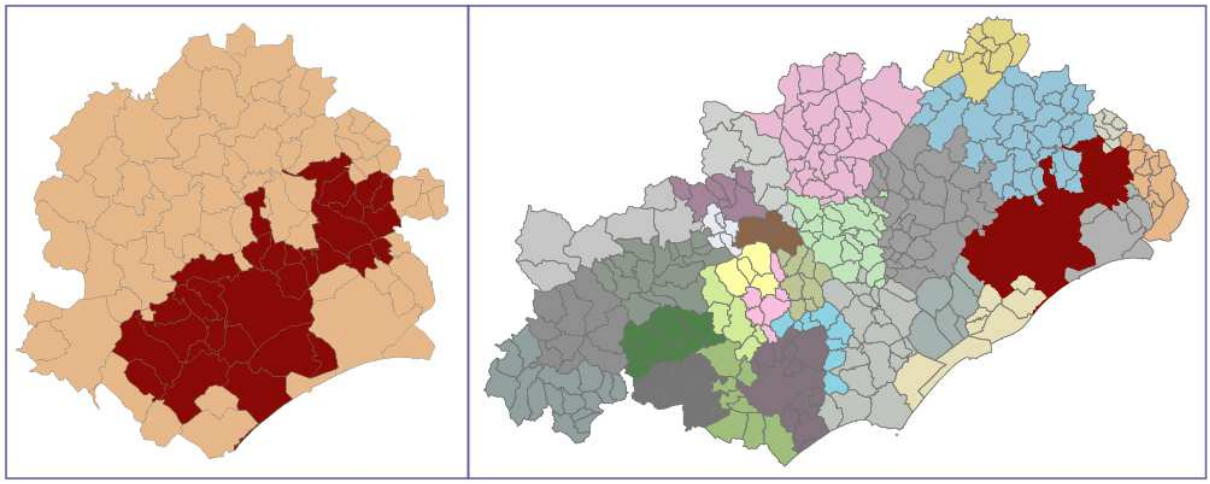


Figure 36: périmètre de la CAM actuelle face à l'aire urbaine montpelliéraine et périmètre de la CAM proposé par le SDCI de l'Hérault (2011), les deux en rouge. Source : SCoT CAM page 10. SDCI, adapté par F. Moscarelli.

Évidemment, la cohérence du SDCI Héraultaise reste à démontrer. Les arguments qui le justifient, grâce à une concertation approfondie, ne nous semblent pas suffisamment robustes face à la réelle incohérence du SDCI face aux ambitions du législateur de réduire le nombre d'intercommunalités et de les réorganiser en périmètres plus cohérents avec la « vraie géographie territoriale ».

Par ailleurs, il existe une certaine flexibilité concernant les compétences des intercommunalités. En plus de leurs compétences obligatoires, les maires pourraient, volontairement, déléguer d'autres compétences aux intercommunalités dans l'objectif de mutualiser les efforts et les investissements. Ainsi, d'une part les intercommunalités pourront se développer grâce à l'élargissement de ces compétences, mais d'autre part, cela peut

représenter une faiblesse du facteur démocratique. Puisque, à cet instant, les représentants communaux – élus démocratiquement – peuvent ressentir une perte de pouvoir.

Or, en dépit du côté économique positif, le transfert de compétences et sa mutualisation, peut être mal perçu par les maires qui succèdent aux premiers. Évidemment, les nouveaux maires élus manqueront de compétences à gérer et, sûrement, de pouvoir, débouchant sur de nombreux conflits d'intérêt. Toutes les analyses des études précédentes semblent cohérentes avec les propos de Jebeili (2006, page 7) :

> « Tout concourt donc à démontrer que les intercommunalités sont désormais des nouveaux lieux de pouvoir. Or, permettre aux citoyens d'élire directement les conseillers municipaux, alors que ceux-ci sont pratiquement dessaisis du pouvoir, et les empêcher dans le même temps de désigner les conseillers communautaires qui se voient transférer les pouvoirs communaux est une aberration au plan de la représentation démocratique ».

Malgré les difficultés présentées jusqu'à maintenant, il nous semble que l'institution des intercommunalités permet une approche d'aménagement urbain à une échelle plus pertinente pour les enjeux du développement durable, représentant une évolution dans les pratiques collectives locales et un possible chemin de recadrage face aux effets pervers d'éparpillement résultant du processus de décentralisation. Cependant, leur succès dépendra donc des processus de gouvernance instaurés au sein des communes composants les intercommunalités, mais fera, certes, comme les autres aspects économiques et sociaux, l'objet d'arbitrages politiques.

Quelques considérations à propos de la première partie

Après être passé par l'ensemble des préceptes théoriques qu'institue l'Etat de l'Art concernant les politiques publiques, les réseaux de gouvernance, les nouveaux cadres territoriaux et normatifs, l'activité planificatrice et le nouveau paradigme d'action globale, nous sommes parvenus à formaliser et structurer certaines considérations et éléments d'analyse qui seront vérifiés à partir de nos cas d'étude.

1. La modalité de gouvernement qu'encadre l'action publique, est identifiée comme « gouvernance ». La gouvernance suppose le partage des décisions et la négociation entre les multiples décideurs. Elle répond au contexte marqué par : (a) la décentralisation institutionnelle, (b) le renforcement des pratiques de contractualisation, (c) l'action interministérielle, (d) l'élargissement des dynamiques urbaines-sociales et la nécessité de planifier l'ensemble d'actions territoriales.
2. La Gouvernance est donc une modalité de gouvernement qui cherche à contempler la logique de projet, puisqu'elle met en réseau et en négociation les acteurs et institutions qui adhèrent à un projet territorial.
3. Par ailleurs, nos analyses mettent en évidence que, en dépit de la volonté d'inciter l'association d'intercommunalités plus larges, les périmètres de projet des deux Schémas de Cohérence Territorial étudiés, sont plutôt résultants de l'existence (ou non) d'une culture de coopération territoriale.
4. Ainsi, les analyses effectuées montrent que le caractère associatif volontaire qui prime dans les associations intercommunales et qui devrait concourir à une bonne entente et à une cohérence d'objectifs, fini par être plus dépendant des arrangements politiques que de la cohérence des dynamiques urbaines dont l'encadrement juridique semble conforter.
5. Le cadre référentiel est identifié comme l'objectif de développer durablement nos sociétés. Le modèle institué « ville durable » semble-être le cadre d'action des politiques publiques et est très fortement mobilisé en termes de planification et d'aménagement urbain grâce, en partie, au cadre normatif.
6. Notre analyse montre des similarités entre plusieurs modèles et théories urbaines antérieures. De telle sorte que l'objectif de « faire la ville durable » représente plus le renouvellement de certaines prémisses d'aménagement anciennes pour mieux les adapter au contexte sociétal actuel.

7. Ce faible niveau d'innovation de la « ville durable » par rapport à d'anciens modèles est résultant, d'un coté, du décalage entre le concept, sa traduction en orientations et, finalement son application aux projets. Vu la « fluidité » du concept, son application relève de l'interprétation des acteurs et de leur « façon de faire », qui peuvent, simplement, ne rien changer.

8. Le peu d'innovation est aussi conséquent du fait que les deux courants identifiés, l'écodéveloppement et le techno développement, ont ses bornes dans la difficulté d'application de certaines mesures d'analyse et de contrôle, dont leurs limites des connaissances scientifiques. Mais elles trouvent aussi leurs limites dans le cadre sociétal dominé par un modèle économique et de développement peu cohérent avec ces prémisses.

9. Les analyses faites montrent aussi que l'objectif recherché en termes d'aménagement et, par conséquence, de résultats sur la vie des citadins, n'est pas forcément accompagné de sa réussite. Les projets les plus utopiques sont restés en deçà du souhait ou ils ont complètement échoué. Les scénarii et les analyses prospectives n'ont pas toujours réussi à analyser l'ensemble des variables et, surtout, n'ont pas pu anticiper des grandes forces de changement qui ont changé le *statu quo* en plein développement de certaines politiques d'aménagement. Cela évoque la prudence quant à l'application de cette logique à l'ensemble des politiques urbaines.

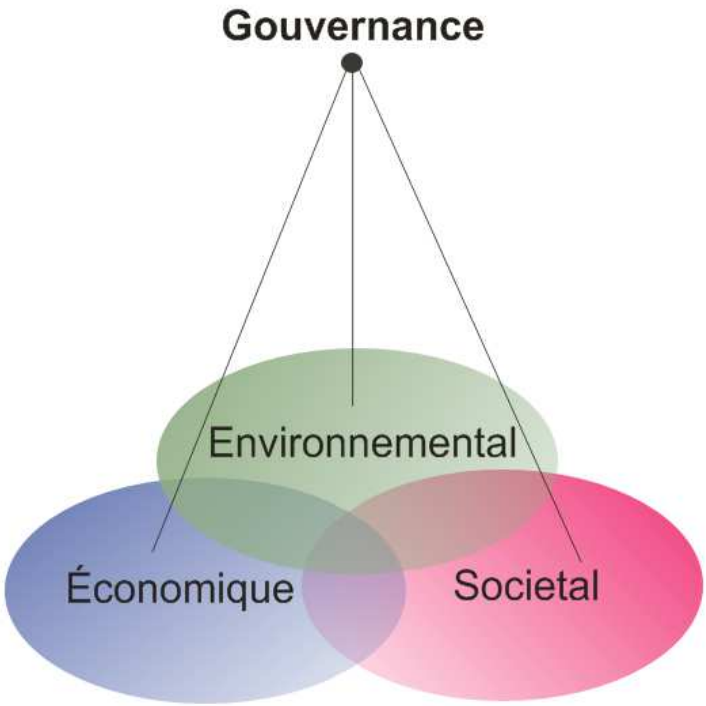


Figure 37 : Articulation entre gouvernance et les trois sphères de la « soutenabilité ». Conception, et réalisation : F. Moscarelli.

Touts ces considérations mettent en évidence un élémentaire constat : la réussite des acteurs concernant l'objectif de faire les villes plus durables est conséquent du mode de gouvernement dont ils disposent et de la façon dont ils l'appliquent. Ainsi, la « gouvernance » correspondra à la méthode permettant d'articuler plusieurs échelles, plusieurs acteurs et plusieurs intérêts aussi bien économiques, sociaux, qu'environnementaux (traduit dans le schéma 37). Si elle est vraiment démocratique et partagée, elle doit hypothétiquement guider les acteurs vers des actions plus « durables ».

Cela est une très belle observation. Mais est-ce que, face aux contextes aussi divers que nous venons de présenter tout au long de la PARTIE I, il sera possible de parler d'égalité de pouvoir entre acteurs, ou de solidarité plutôt que de compétition territoriale ? Ce sont les principes « démocratiques », mais est-ce que nous pouvons les trouver dans nos sociétés actuelles ?

Les deux PARTIES de ce travail qui suivent vont essayer de décortiquer le rôle de l'outil SCoT pour arriver à ses objectifs (PARTIE II), ainsi que les jeux d'acteurs lors de la gouvernance SCoT (PARTIE III).

DEUXIEME PARTIE

SCOT : UN OUTIL POUR UN URBANISME DURABLE ?

« Dans vingt ans, que penseront nos enfants devenus adultes ? Ils se demanderont probablement pourquoi en 2008, on continuait à construire des bâtiments qui consommaient de l'énergie et qui généralement n'en produisent pas. Pourquoi on continuait à privilégier les déplacements automobiles sur tous les autres […] Pourquoi le vélo n'était pas encore le mode de déplacement dominant en milieu urbain et suburbain. […] Pourquoi on agissait comme si l'énergie sera toujours un bien semi-gratuit, alors que le prix du baril de pétrole était passé en quelques années de vingt-cinq à cent dollars. […] Et on trouvera nos comportements actuels absurdes, irresponsables. On jettera la pierre à ceux qui étaient en situation de décider à cette époque. On pourrait même dire – et ce sera exact – qu'ils savaient ! Mais qu'ils continuaient comme à l'habitude. D'ailleurs ils ne faisaient, paraît-il, ce que les gens réclamaient, sans s'apercevoir qu'ils faisaient en réalité fausse route… Ils, c'est nous » …

« A lui tout seul, l'urbanisme est évidement incapable de permettre de diviser par quatre l'émission de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Ce n'est donc évidement pas l'urbanisme seul qui sauvera notre planète […]. Mais à l'inverse, sans l'action sur l'urbanisme, on est certain de ne pas y arriver.

(Clerc et al., 2008).

Chapitre 4. Elaboration d'une cohérence territoriale partagée : un vrai projet territorial ?

Chapitre 5. La prise en compte du Développement Durable par les SCoTs

· Introduction de la PARTIE II

Le SCoT est un outil porteur d'un changement des stratégies de planification territoriale, concentrant de grands efforts dans la protection de l'environnement et dans la solidarité supra communale, remplaçant les politiques concurrentielles pratiquées entre les communes par une incitation à la cohérence et la coopération territoriale. Mais le principal impact de la Loi SRU sur les pratiques d'aménagement est « la gouvernance au travers des projets ». Le changement opéré est grand et selon les témoignages des acteurs[92], la notion de Projet est vraiment au cœur de la planification.

La planification de projet se substitue à la planification de zonage, ce qui, selon les acteurs interviewés, oblige les élus (a) à s'asseoir et discuter du projet pour leur territoire, (b) à penser en dehors de leurs frontières communales et (c) à définir des priorités et des pôles plus importants à développer. Dans ce sens, le grand défi de la loi SRU, est de concevoir un SCoT non comme un collage ou « bricolage » de plusieurs PLUs[93] et PLHs[94]. Au contraire, le défi est de constituer une stratégie commune à l'échelle du SCoT et même au delà. Ce défi n'est pas toujours évident à mettre en place par les acteurs territoriaux.

Composés d'un rapport de présentation (RP) contenant les résultats du diagnostic et des objectifs du SCoT, d'un projet d'Aménagement de développement durable (PADD) et d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO)[95], les différents SCoTs semblent avoir plusieurs points communs, en dépit de l'affichage d'un « projet pour (chaque) territoire »[96]. De façon détaillée, les SCoTs doivent comprendre (Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 2007):

a) Un rapport de présentation qui:

   # expose le diagnostic préalable général,

   # analyse l'état initial de l'environnement,

   # explique les choix retenus dans le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) et le DOO (Document d'Orientations et d'Objectifs),

[92] Qui travaillent dans les directions départementales et régionales des services de l'Etat et dans les intercommunalités.

[93] Documents de planification à l'échelle communale, en charge de l'urbanisme

[94] Documents de planification à l'échelle intercommunale, en charge de l'habitat.

[95] Appelé Document d'orientation générale (DOG) dans les Scots de première génération, avant le Loi Grenelle.

[96] Ces similitudes seront développées dans les chapitres 5 et 7 de ce document.

évalue les incidences prévisibles des orientations du SCOT sur l'environnement et expose les mesures envisagées pour y remédier.

b) Le Projet d'Aménagement et Développement Durable qui exprime le projet politique : la manière dont les élus souhaitent voir évoluer leur territoire dans le respect des principes de développement durable.

c) Le Document d'Orientations Générales traduisant le projet en orientations. Il a pour objet de mettre en œuvre les objectifs stratégiques du PADD.

d) Les documents graphiques qui illustrent les orientations du SCOT.

Etant donné que les SCoTs représentent un compromis entre une stratégie et un territoire, la recherche d'une « stratégie spatialisée », ils peuvent représenter une réponse pour dépasser des conflits intercommunaux, à condition d'être partagés par l'ensemble des acteurs et vraiment appliqués.

Leur rapport hiérarchique

Les normes en matière d'urbanisme sont organisées selon différents niveaux d'exigence normative capables de maintenir la relation hiérarchique de la norme inférieure face à la norme supérieure et d'harmoniser les choix réalisés à différentes échelles. Cette hiérarchie des documents d'urbanisme et d'aménagement existe et est inscrite dans le droit de l'urbanisme. Ces rapports sont de conformité, compatibilité et prise en compte.

Le rapport de conformité implique une similitude entre les orientations de la norme inférieure face à la norme supérieure tandis que le rapport de compatibilité implique qu'il ne doit pas exister de contrariété entre ces normes. Le rapport de prise en compte est le plus souple et existe pour assurer que deux normes ne s'ignorent pas pour garantir une cohérence territoriale.

Ainsi, prenant conscience des difficultés et des contradictions inhérentes à un système très hiérarchisé dans des territoires très divers, le droit de l'urbanisme s'est organisé surtout autour de l'exigence générale de compatibilité. C'est-à-dire qu'il ne doit pas avoir une contrariété entre les normes, mais une certaine différence peut être tolérée si elle ne porte pas de préjudice à l'économie générale des projets.

La figure 38, détaille cette hiérarchie des normes due à la hiérarchie des outils mis à disposition auxquels le SCoT est soumis, qui entraîne une forte contrainte (compatibilité) ou une simple prise en compte.

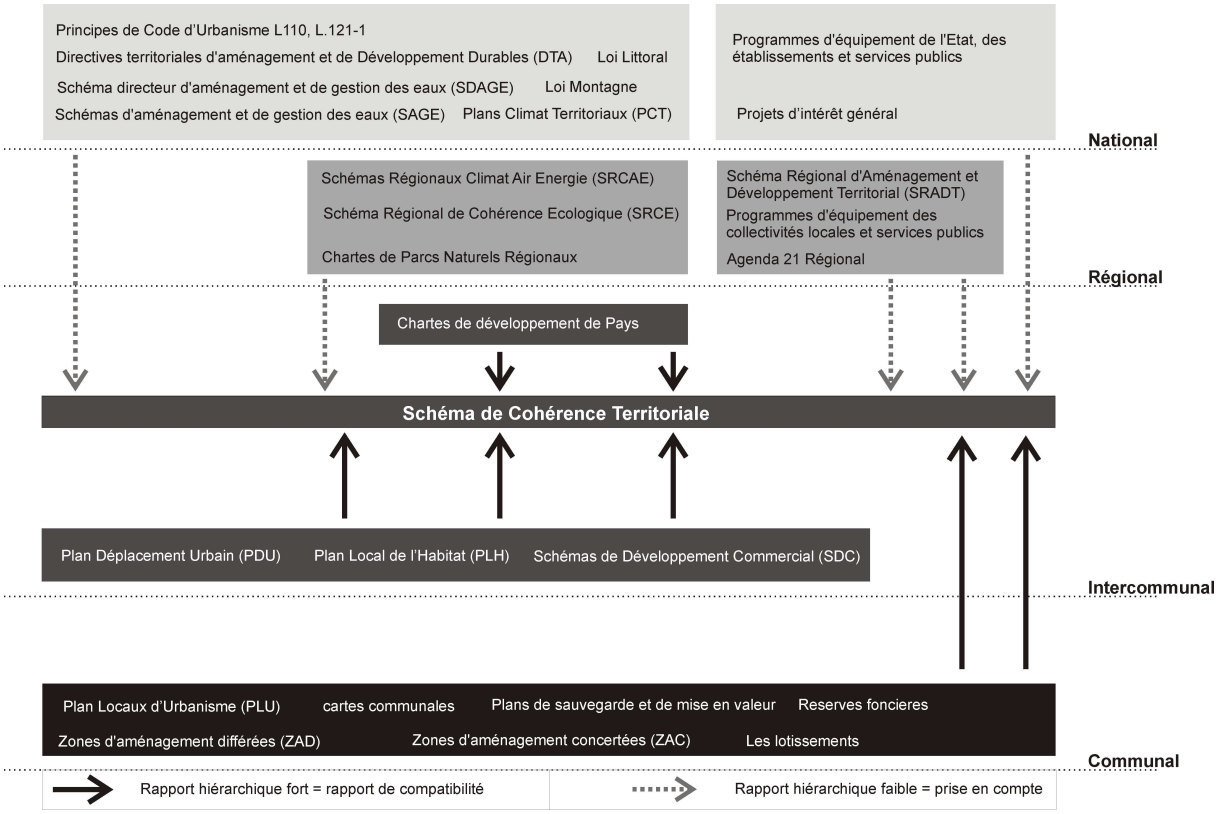


Figure 38: rapport de compatibilité du SCoT vis-à-vis des autres schémas et outils. Conception et élaboration : F. Moscarelli.

Ainsi, nous constatons que le SCoT doit être compatible avec les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), les chartes des Parcs Naturels Régionaux et Nationaux, les autres schémas comme le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), les dispositions particulières aux zones de montagne et de littoral et, encore, sans oublier les Plans d'Exposition au Bruit, s'ils existent. Il doit aussi prendre en compte les orientations présentes dans les programmes d'équipement des autres échelons territoriaux, les projets d'intérêt général (notamment les grandes infrastructures), et les futurs Schémas régionaux d'aménagement et de développement territorial, institués à partir du Grenelle II.

En contrepartie, les programmes locaux de l'habitat, (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU), les schémas de développement commercial (SDC), les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), les Cartes Communales (CC), les opérations d'aménagement définies par décret du Conseil d'État, doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Cette hiérarchie prévoit qu'en aucun cas, les documents sectoriels (PLU, PLH, PDU, etc…) ne peuvent remettre en cause l'économie générale du Schéma de Cohérence Territoriale, ni être en contradiction avec les orientations écrites ou représentées graphiquement, dans le DOO. En contrepartie, le SCoT doit respecter le principe de subsidiarité, sans s'attribuer les compétences de ces documents sectoriels.

Les contraints de la SRU, du Grenelle de l'Environnement et de l'Engagement National pour l'Environnement sur les SCoTs

Durant l'élaboration de notre projet de thèse et surtout pendant son développement, le cadre juridique qui encadre les SCoTs a beaucoup évolué. Fruit de la Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU-2000), le SCoT de la CAM est un SCoT dit de première génération - élaboré entre les 3 et 6 premières années d'existence de la Loi – correspondant aussi à un des premières SCoTs élaborés en France.

Selon le Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement (2012), les SCoTs devraient servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles communales et intercommunales, notamment celles concernant l'habitat. Mais surtout les SCoTs ont été conçus pour encadrer l'aménagement dans le respect des principes du développement durable, comme :

a) principe d'équilibre entre le renouvellement urbain et le développement urbain maîtrisé,

b) principe de solidarité et lutte contre l'exclusion urbaine, imposant aux villes de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux,

c) principe de développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages,

d) principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale,

e) principe de respect de l'environnement.

Ces innovations sont considérables par rapport aux Schémas Directeurs, puisque les exigences – compris dans les volets urbanisme, habitat et déplacements. - doivent être appliquées dans un projet territorial partagé par l'ensemble des communes de l'EPCI compétente de l'élaboration du SCoT. Ces impératifs seront complétés et avancés avec le vote des deux nouvelles Lois, toutes les deux issues des débats promus entre 2007 et 2009 portant sur l'environnement : (a) Loi Grenelle de l'Environnement et (b) Loi Engagement National pour l'Environnement, connu comme Grenelle II.

La première Loi issue du Grenelle concerne surtout des mesures touchant les secteurs de l'énergie et du bâtiment, des transports, de la biodiversité et des milieux naturels. Les risques pour l'environnement et pour la santé et la gouvernance sont aussi concernés. Plus précise que la SRU, concernant les chiffres et les délais pour en mettre en place, elle exige une posture plus forte des SCoTs quant à la prise en compte de ces impératifs élargissant leur champ d'action.

La deuxième Loi, venue dans la suite, ajoute des rapports de compatibilités aux SCoTs et élargi de nouveaux leur champ d'action, démontrant de façon claire leur rôle de rassembleur des politiques en plusieurs niveaux – du régional au communal – et dans tous secteurs – de la planification territoriale à consommation énergétique des bâtiments. Selon le Ministère de l'égalité des territoires et du Logement (2012), les principales orientations du Grenelle II concernent :

> « Le renforcement d'une approche intégrée de l'aménagement : urbanisme, logement, transports, communications numériques, équipement commercial, développement économique, touristique et culturel, protection des espaces et des paysages, préservation et restauration des continuités écologiques » (Ministère de l'Egalite des Territoires et du Logement).

En détail, la Loi Grenelle II vise, entre autres (Ministère de l'égalité des Territoires et du Logement): à…

a) Elargir l'action du SCoT aux domaines des communications numériques et de la préservation et restauration des continuités écologiques à travers les trames vertes et bleues,

b) Accentuer le contrôle de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ayant des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation et priorisant la densification au travers des normes minimales de gabarit, de hauteur d'emprise au sol et d'occupation des sols s'imposant aux règles du PLU,

c) Exiger le respect des performances énergétiques et environnementales pour toute nouvelle ouverture de zones à l'urbanisation et donner des délais précis pour la rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants,

d) Exiger la prise en compte par les futurs SCoTs des Schémas de Cohérence Ecologique et Plans Territoriaux pour le Climat.

Dans ce contexte de changements, le SCoT de la RUG est rattrapé en plein milieu de son élaboration par ces nouvelles Lois. Donc il est élaboré selon les prescriptions de la SRU, mais aussi selon les prescriptions issues des deux Lois Grenelle. Visionnaire de ces changements, il a su ajouter certaines orientations avant même qu'elles se dévient Loi. Un exemple est la structuration du territoire à travers une Trame Verte Bleue (TVB). Exigée à partir du Grenelle II, la TVB est incluse dans les études et propositions du SCoT de la RUG depuis les « ateliers environnementaux », en 2009.

Cependant, le cadre normatif et général, qui sert, entre autres, à faire progresser les démarches planificatrices et donne des arguments aux techniciens porteurs de changements dans les pratiques est aussi responsable d'une certaine uniformisation. L'analyse des cas

étudiés, mais également celle des autres SCoTs à travers nos lectures, ont montré de grandes similitudes concernant les Projets d' Aménagement et Développement Durable (PADD).

Certes, ils ont été adaptés aux caractéristiques territoriales locales. Mais en dépit de l'incitation majeur de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de « développer un projet à chaque territoire », l'observation de l'application de ce cadre normatif dans des territoires très divers finit par suivre l'encadrement de très près, ce qui uniformise les démarches, comme nous le démontrons ensuite.

CHAPITRE 4

ELABORATION D'UNE COHERENCE TERRITORIALE PARTAGEE : UN VRAI PROJET TERRITORIAL ?

De façon générale, les procédures liées à l'élaboration d'un SCoT sont semblables puisqu'elles répondent à un cadre normatif qui délimite les partenaires et l'action concertée :

> « La Loi impose aux SCoT un cadre d'élaboration intercommunal dont le périmètre, publié par arrêté du préfet, est déterminé à l'initiative des communes et/ou de leurs groupements. Un établissement public (EP) maître d'ouvrage, le plus souvent un syndicat mixte regroupant communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents (EPCI), est constitué pour élaborer de manière concertée ce document de planification stratégique » (CERTU)

Cet EPCI va assurer de façon pérenne l'élaboration et le suivi du SCoT, soit en régie, soit le confiant à un ou plusieurs bureaux d'études ou à une agence d'urbanisme, quand il existe une. Les Lois imposent, encore, « au plus tard dix ans après son approbation, sur son maintien en vigueur (…) sa mise en révision partielle ou complète » (CERTU).

Ainsi, chaque territoire est cadré sur quelques points, mais bénéficie de certaines libertés pour s'organiser selon leur intérêt de coopération et selon les méthodes de travail, qui leur semblent plus pertinentes et adéquates à leurs moyens. Ainsi, les caractéristiques du territoire et les capacités d'ingénierie des EPCIs sont aussi déterminantes dans leur choix que les contraintes normatives. Ce chapitre se penche donc sur la structuration de chaque SCoT, le contenu de leur projet territorial, leurs similarités et leurs différences.

4.1 Des méthodes qui privilégient les secteurs

Une des possibilités des SCoTs est de travailler, en détail, aux niveaux des Schémas de Secteurs avant de transférer aux communes la responsabilité d'exécution des PLUs. Dans les deux territoires d'étude, des secteurs à caractéristiques différenciés ont été identifiés et méritent donc des traitements et des cartographies différenciés, pré-délimitant l'utilisation du sol. A échelle de l'agglomération de Montpellier les paysages différencié : urbain, garrigues, vallée du Lez et littoral conditionnent les 6 secteurs de l'agglomération et les 6 schémas sectoriels correspondants. Dans ce cas, les secteurs sont internes au périmètre de l'intercommunalité et correspondent à des conditions géographiques différenciées sans les saisir en leur totalité. A échelle de la région grenobloise, 7 secteurs sont historiquement identifiés. Les secteurs correspondent aussi aux entités géographiques différenciées, mais, à la différence du SCoT de la CAM – où les secteurs sont souvent une portion réduite d'un territoire spécifique, au sein de la RUG, ils intègrent la totalité des espaces spécifiques. Dans le cas de la RUG, pour l'instant, l'identification des secteurs n'a pas engagé automatiquement des schémas sectoriels. Certains acteurs de secteurs ont même mentionné leur non intérêt à développer des schémas de secteurs, concentrant leurs efforts directement dans l'élaboration des PLUs intercommunaux[97] :

> *« Je ne vois pas l'intérêt de faire un schéma de secteur car le SCoT correspond déjà aux stratégies. L'important sera le PLH et PLU qui doivent être faits à niveau intercommunaux. C'est là que nous devons concentrer nos énergies […] » (J.P. Mauberret, président de la SAT – Trièves, délégué SCoT).*

4.1.1 L'agglomération de Montpellier : 6 secteurs de projet

Les 6 secteurs du SCoT de la CAM présentent des superpositions concernant les communes localisées dans leurs limites et qui possèdent des caractéristiques géographiques ou concernant leurs dynamiques partagées sur deux territoires (Voir figure 39). Un exemple est la commune de Saint-Jean-de-Védas, qui appartient, en même temps, aux secteurs plaine ouest et cœur d'agglomération. Ainsi, le premier secteur est le cœur de l'agglomération dont fait partie la ville centre Montpellier et les communes de Grabels, Montferrier-sur-Lez, Clapiers, Castelnau-le-Lez, Lattes, Saint-Jean-de-Védas et Juvignac. Par leur proximité et participation directe à la dynamique métropolitaine, ces communes sont vues comme des sites d'extension urbaine potentielle à haute valeur paysagère et donc des espaces prioritaires à des dessertes en transport en commun.

[97] Aujourd'hui 3 secteurs ont déjà commencé la procédure d'élaboration de schéma de secteurs : Pays Voironnais, Sud Grenoblois et Agglomération Grenobloise.

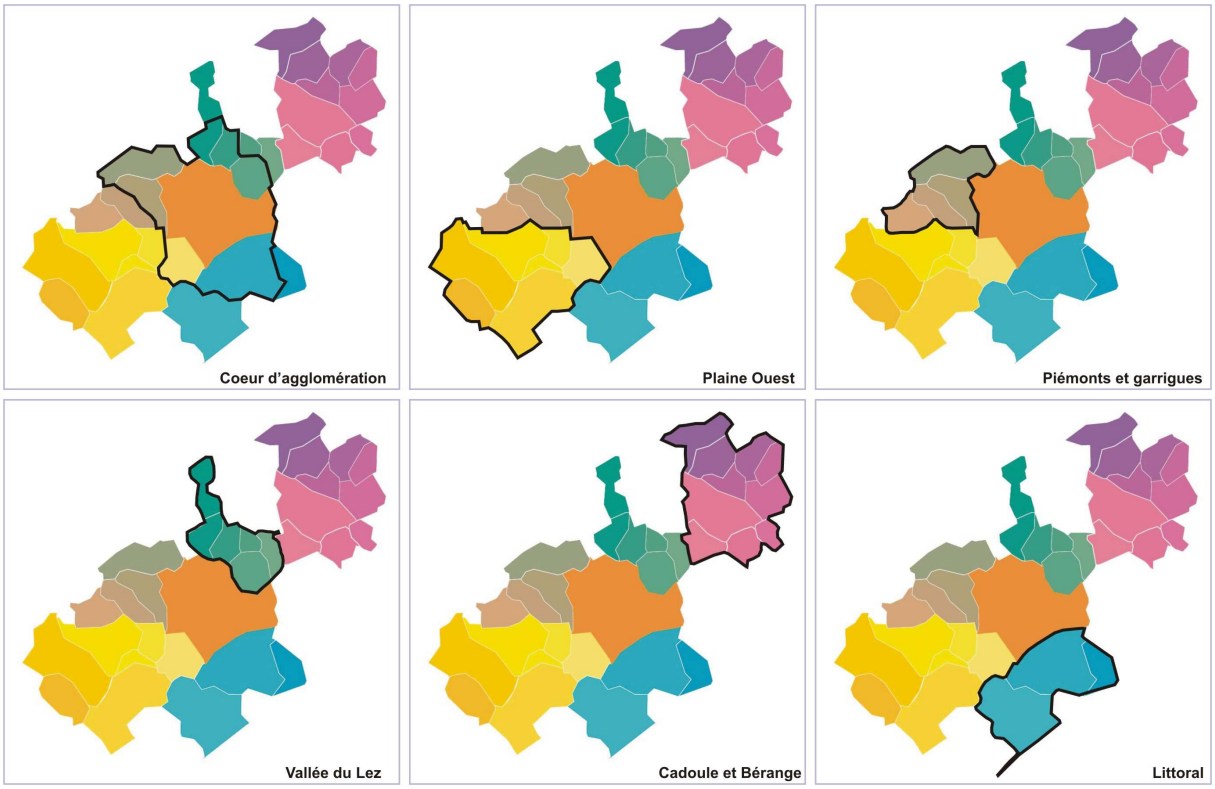


Figure 39: Les 6 secteurs de projet de la CAM : Cœur de l'agglomération, Plaine Ouest, Piémonts et Garrigues, Vallé du Lez, Cadoule et Bérange, Littoral. Conception et élaboration : F. Moscarelli (adapté DOG-SCoT CAM, page 184 et 185).

Un deuxième secteur est la plaine ouest, comprise entre les communes de Saint-Jean-de-Védas et Cournonsec, intégrant Fabrègues, Lavérune, Saussan, Pignan, et Cournonterral. Par sa caractéristique de plaine et leur faible intensité urbaine, les activités d'agriculture viticole sont privilégiées. Leur intégration avec la voie domitienne va de pair avec le fort patrimoine bâti, composé d'une Abbaye, une tour médiévale et plusieurs châteaux. Aussi, la plupart des villages sont implantés en situation de piémont, seulement Lavérune et Saussan sont dans le cœur du secteur et sont, à ce titre, les plus soumis aux contraintes en termes de densification et d'enveloppes limites de l'urbanisation, « laissant passer la campagne »[98].

Le secteur Piémonts et garrigues comprend des vastes espaces naturels et boisés juste aux portes de la ville-centre constituant un important site identitaire pour l'ensemble de l'agglomération ayant la présence dominante des garrigues, côtoyés par des terroirs viticoles et de la vallée de la Mosson. Il comprend les communes de Grabels, Juvignac, Saint-Georges-d'Orgues et Murviel-lès-Montpellier, les deux premières cibles de récentes périurbanisations.

Le quatrième secteur correspond aux communes de la Vallée du Lez et, pourtant, c'est l'un des deux secteurs les plus sensibles à la migration des communes vers le périmètre

[98] SCoT de l'agglomération de Montpellier, DOG page 191.

communautaire du Pays d'Or et la coupure de la vallée en deux périmètres de projet. Il comprend les communes de Prades-le-Lez, Montferrier-sur-Lez et Le Crès, tous en contact direct avec le Lez et ses affluents et à forte valeur paysagère mais aussi soumise à de forts risques d'inondation.

Le cinquième secteur, appelé Cadoule et Bérange, comprend les communes accessibles depuis la Languedocienne, dont Vendargues, Castries, Baillargues et Saint-Brès et celles associés aux rivières Cadule et Bérange et àu paysage viticole dont : Saint-Géniès-des-Morgues, Sussargues, Restinclières, Beaulieu, Saint-Drézéry et Montaud. Ainsi, les villages au nord du secteur partagent l'économie viticole, l'exploitation des carrières et un fort patrimoine bâti. Les villages au sud, historiquement plus associés aux infrastructures de transport dont la voie ferrée – et peut-être future ligne tgv Nîmes-Montpellier - et l'autoroute la languedocienne, sont plus concernés par les espaces d'extension potentielle, associés à l'offre de transport commun.

Le dernier secteur est le Littoral, comprenant les communes de Lattes, Pérols et Villeneuve-lès-Maguelone, tous à fort contraintes d'inondation et soumis à la Loi Littoral. Il comprend des zones sensibles et importantes pour la préservation de la biodiversité comme les lidos et étangs d'un même écosystème lagunaire, séparés de la mer Méditerranée par une faible bande sableuse. Cependant le secteur est, paradoxalement, l'un des plus soumis aux pressions des activités humaines et le deuxième à être pénalisé par la migration des communes vers une autre communauté. Cette coupure du même système lagunaire ajoute de la difficulté à la gestion, dans un secteur déjà soumis à l'occupation côtière et à une forte cabanisation.

4.1.2 La région grenobloise : 7 secteurs de vallée

Dans la région grenobloise, l'ensemble des 7 secteurs partagent la même condition de vallée fluviale, celle des fleuves Isère et Drac et partagent les mêmes préoccupations d'accessibilité, même si chaque secteur comprend, mis à part la vallée, quelques extensions de plaines, collines et plateaux, limité dans le piémont des massifs montagneux dont Vercors, Chartreuse et Belledonne.

Contrairement au SCoT précédent, les secteurs qui partagent les caractéristiques communes de la vallée, sont concernées par des intercommunalités qui contiennent entièrement ces écosystèmes, attestant ainsi d'une cohérence géographique plus forte dans les périmètres des intercommunalités (voir figure 40).

Le premier secteur correspond à l'agglomération grenobloise, secteur le plus dense et urbanisé. Il représente surtout la vallée des fleuves Drac et Isère, abritant une partie des plaines et du piémont des trois massifs. L'agglomération associe la ville-centre de Grenoble, plus les communes de Claix, Corenc, Domène, Echirolles, Eybens, Fontaine, Fontanil-

Cornillon, Gières, Le Gua, Meylan, Miribel-Lanchâtre, Murianette, Noyarey, Poisat, Pont-de-Claix, Saint-Égrève, Saint-Martin-d'Hères, Saint-Martin-le-Vinoux, Saint-Paul-de-Varces, Sassenage, Seyssinet-Pariset, Seyssins, La Tronche, Varces-Allières-et-Risset, Venon, Veurey-Voroize et Vif. Le cœur des activités économiques est localisé dans ce secteur, même si deux autres secteurs en plein développement viennent équilibrer la balance : Pays Voironnais et Grésivaudan.

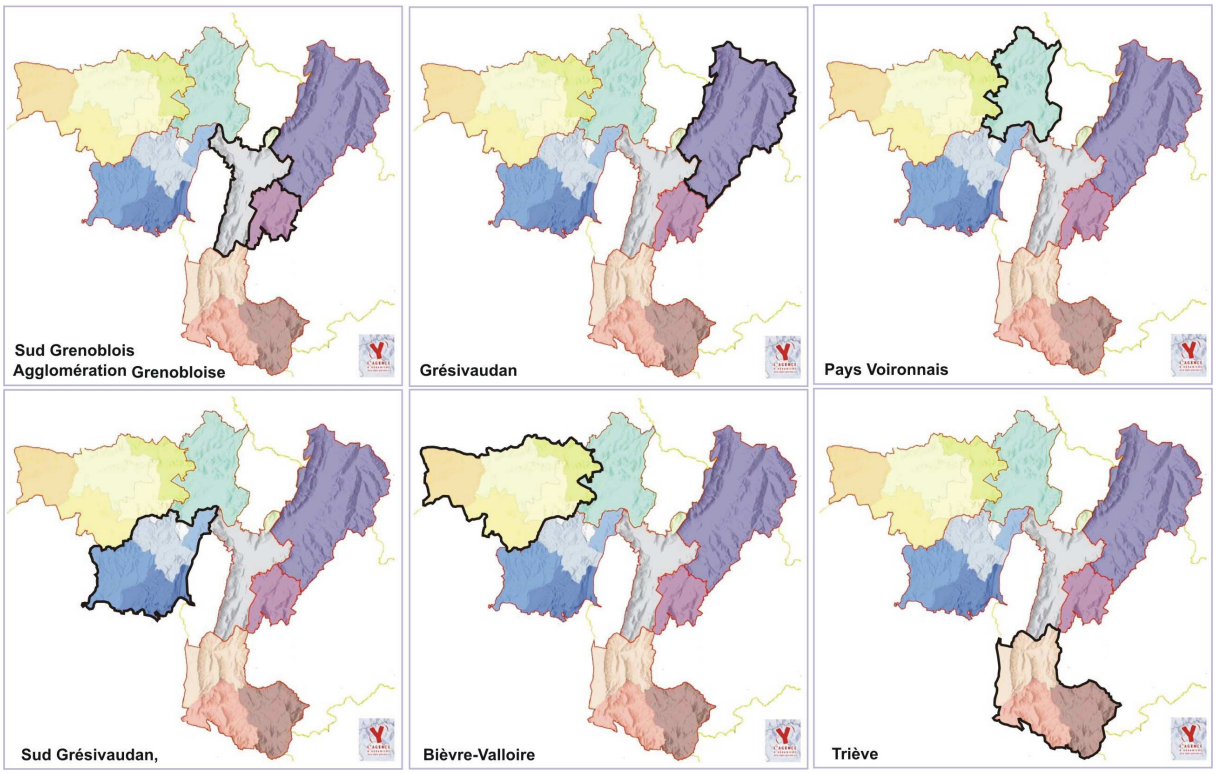


Figure 40: Les 7 secteurs de projet de la RUG : l'« Y » de l'agglomération grenobloise, le Sud Grenoblois (même image), le Grésivaudan, le Pays Voironnais, le Sud Grésivaudan, la Bièvre-Valloire et le Trièves. Conception et élaboration : F. Moscarelli (adapté RP-SCoT RUG, page 17 et 77)

Le deuxième secteur est la communauté de Communes Sud Grenobloise, celui-ci, parmi les six autres, à été plus proche de l'agglomération grenobloise et pourtant davantage soumis aux dynamiques de celle-ci. Composé surtout d'un plateau ayant une zone de plaine et de la vallée du Drac et du Romanche, il comprend les communes de Bresson, Brié-et-Angonnes, Champagnier, Champ-sur-Drac, Herbeys, Jarrie, Montchaboud, Notre-Dame-de-Commiers, Notre-Dame-de-Mésage, Sait-Barthélemy-de-Séchilienne, Sait-Georges-de-Commiers, Séchilienne, Vaulnaveys-le-Bas, Sait-Pierre-de-Mésage, Vailnaveys-le-Haut et Vizille. Une fusion avec la Métro a été évoquée dans le cadre du SDCI, mais a été refusée par la majorité des conseillers communautaires, et sera encore discuté d'ici 2014.

Le Grésivaudan, troisième secteur, qui partage son territoire entre une grande vallée et une plaine à forte aléas d'inondation et les massifs du Belledonne et de la Chartreuse, subit donc de grandes contraintes pour l'expansion de l'urbanisation. Berceau de l'hydro-électricité, il

comprend aujourd'hui des zones de développement économique important comme la Inovallée (ex-ZIRST) à Meylan et Montbonnot et le pôle d'activité microélectronique STMicroelectronics à Crolles et Bernin. C'est aussi une seule Communauté de Communes composé de : Les Adrets, Allevard-les-Bains, Barraux, Bernin, Biviers, La Buissière, Le Champ-près-Froges, Chamrousse, Chapareillan, La Chapelle du Bard, Le Cheylas, La Combe de Lancey, Crolles, La Flachère, La Ferrière , Froges, Goncelin, Hurtières, Laval, Lumbin, Montbonnot Saint Martin, Morêtel-de-Mailles, Le Moutaret, La Pierre, Pinsot, Pontcharra, Revel, Saint-Bernard du Touvet, Saint Hilaire du Touvet, Saint Ismier, Saint Jean-le-Vieux, Saint Martin d'Uriage, Saint Maximin, Saint Mury Monteymond, Saint Nazaire les Eymes, Saint Pancrasse, Saint Pierre d'Allevard, Saint Vincent de Mercuze, Sainte-Agnès, Sainte Marie d'Alloix, Sainte Marie du Mont, Tencin, La Terrasse, Theys, Le Touvet, Le Versoud et Villard-Bonnot.

Le quatrième secteur est la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le seul à contrebalancer l'agglomération grenobloise en termes de statut intercommunal. Il comprend des secteurs de plaine et de la vallée du Isère au sud de son territoire, mais il est composé surtout de collines et plateaux. Il prend aussi une partie du massif de la Châtreuse et maintient avec elle le partage d'identité, abritant par exemple les caves de la chartreuse, à Voiron. Le secteur abrite une zone importante d'activités autour de la ville de Moirans, le Centr'Alp. En plus de la ville principale, Voiron, le Pays Voironnais comprend les communes de Bilieu, Charancieu, Charavines, Charnècles, Chirens, Coublevie, La Bâtie-Divisin, La Buisse, La Murette, Le Pin, Massieu, Merlas, Moirans, Montferrat, Paladru, Pommiers-la-Placette, Réaumont, Rives, Saint-Aupre, Saint-Blaise-du-Buis, Saint-Bueil, Saint-Cassien, Saint-Étienne-de-Crossey, Saint-Geoire-en-Valdaine, Saint-Jean-de-Moirans, Saint-Julien-de-Raz, Saint-Nicolas-de-Macherin, Saint-Sulpice-des-Rivoires, Tullins, Velanne, Voissant, Voreppe et Vourey.

Le Sud Grésivaudan, cinquième secteur, est composé de 3 intercommunalités : la Communauté de communes de la Bourne en Isère, la Communauté de communes du Pays de Saint Marcellin et la Communauté de communes de Vinay, comprenant les communes de L'Albenc, Beaulieu, Bessins, Chantesse, Chasselay, Chatte, Cras, Cognin-les-gorges, Dionay, Izeron, La Sone, Malleval-en-Vercors, Morette, Murinais, Notre Dame de l'Osier, Pont-En-Royans, Rencurel, Rovon, Saint-André en Royans, Saint-Bonnet de Chavagne, Saint-Gervais, Saint-Hilaire du Rosier, Saint-Marcellin, Saint, Pierre de Chérennes, Saint-Romans, Saint-Sauveur, Saint-Vérand, Serre-Nerpol, Têche, Varacieux, Vatilieu, Vinay. En plus de quelques communes isolées : Quincieu, Chevrières. La vallée et la plaine délimitent d'un côté le massif du Vercors et de l'autre des terrains de collines et plateaux. Sans grandes taches d'urbanisation, leurs richesses proviennent d'un mélange d'activités identitaires et industrielles telles que: les activités de montagne (loisirs et sports), le tourisme patrimonial et

les activités agricoles, concrétisés dans la fabrication de produits du terroir comme le fromage Saint-Marcelin. Par ailleurs, les activités industrielles se développent entre petites entreprises et multinationales dans les secteurs des équipements électriques, mécaniques, agroalimentaires et emballages.

Bièvre-Valloire, territoire plus éloigné des massifs, est le sixième secteur du SCoT de la RUG. Son territoire est composé en totalité d'une plaine glaciaire à vocation agricole et plateaux sans qu'aucune des deux principales vallées structurantes de la région urbaine ne le traverse. Il est composé de 4 intercommunalités dont Bièvre Est, Bièvre Chambaran, Bièvre-Liers, et Territoire de Beaurepaire tous à caractéristique rurale. Même si le sud reste très impacté par les dynamiques économiques et résidentielles grenobloises dont leur trace plus marquante est la périurbanisation, le restant du territoire fait interface à d'autres territoires et pourtant à moins de pertinence dans l'ensemble de la RUG. Ensemble, ces 4 intercommunalités (avant 1° janvier 2012 elles étaient 5) regroupent 59 communes : Apprieu, Arzay, Balbins, Beaucroissant, Beaufort, Beaurepaire, Bellegarde-Poussieu, Bévenais, Bizonnes, Bossieu, Bressieux, Brézins, Brion, Burcin, Chabons, Chalon, Champier, Chatenay, Colombe, Commelle, Cour et Buis, Eydoche, Faramans, Flachères, Gillonnay, Izeaux, Jarcieu, La Côte-Saint-André, La Forteresse, La Frette, Grand-Lemps, Le Mottier, Lentiol, Longechenal, Marcilloles, Marcollin, Marnans, Moissieu sur Dolon, Monsteroux-Milieu, Montfalcon, Montseveroux, Nantoin, Ornacieux, Oyeu, Pact, Pajay, Penol, Pisieu, Plan, Pommier de Beaurepaire, Primarette, Renage, Revel-Tourdan, Roybon, Saint Barthélemy, Saint-Clair sur Galaure, Saint Didier de Bizonnes, Saint-Etienne-de-Saint-Geoirs, Saint-Geoirs, Saint-Hilaire-de-la-Côte, Saint Julien de l'Herms, Saint-Michel-de-Saint-Geoirs, Saint-Paul-d'Izeaux, Saint-Pierre-de-Bressieux, Saint-Siméon-de-Bressieux, Sardieu, Semons, Sillans, Thodure et Viriville.

Le dernier secteur présenté, le Trièves, est aussi le dernier secteur à intégrer le territoire du SCoT de la RUG. Localisé au sud de l'agglomération grenobloise, ce territoire composé essentiellement de collines, de plateaux et du massif du Vercors, est aussi en interface avec d'autres territoires et, pourtant, n'est soumis aux dynamiques grenobloises que dans leurs portions nord. Il comprend une intercommunalité (avant 1° janvier 2012, ils ont 3 intercommunalités) et 28 communes dont : Chichilianne, Clelles, Lalley, Le Monestier-du-Percy, Le Percy, Saint-Martin-de-Clelles, Saint-Maurice-en-Trièves, Saint-Michel-les-Portes, Avignonet, Château-Bernard, Gresse-en-Vercors, Monestier-de-Clermont, Roissard, Saint-Andéol, Saint-Guillaume, Saint-Martin-de-la-Cluze, Saint-Paul-lès-Monestier, Sinard, Treffort, Cordéac, Cornillon-en-Trièves, Lavars, Mens, Prébois, Saint-Baudille-et-Pipet, Saint-Jean-d'Hérans, Saint-Sébastien et Tréminis.

4.2 Les réponses des territoires

Les méthodes choisies, les moyens disponibles et le cadre normatif auxquels ont été soumis les deux projets territoriaux résultent en une structuration particulière propre à chacun des cas. Une schématisation de cette structure ainsi que les projets SCoTs, eux-mêmes, sont présentés ci-dessous[99].

4.2.1 Structuration et objectifs du SCoT montpelliérain

Le SCoT montpelliérain est organisé en une structure de cause-conséquence à trois niveaux, détaillé dans le schéma ci-après, figure 41. Le premier niveau relie l'état initial de l'environnement - structuré en trois volets : développement, environnement et aménagement - aux principaux enjeux territoriaux ; un deuxième relie les enjeux et les réponses apportées en termes de projet territorial dont deux armatures – (a) des espaces naturels et agricoles ; (b) des réseaux de déplacement – et des limites et intensités d'urbanisations. Ces trois stratégies majeures de projets répondent à plusieurs enjeux qui concernent, à la fois, l'un ou l'autre volet de l'état initial de l'environnement. Le troisième niveau relie directement les trois stratégies de projet territorial (PADD) aux trois objectifs majeurs du document d'orientations (DOG). Ces objectifs sont accompagnés d'autres objectifs « secondaires » qui permettent, d'une part, l'implantation des objectifs majeurs et d'autre part, de répondre à l'ensemble des enjeux identifiés.

Par ailleurs, le tableau 6 met en détail et en parallèle : (a) les éléments présents dans l'état initial de l'environnement, (b) les enjeux territoriaux identifiés et (c) le Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD) du SCoT de la CAM. Il est complété par une meilleure précision des objectifs majeurs et secondaires, qui composent le document d'orientations générales. Comme le montre ce tableau, l'état initial de l'environnement consiste dans l'analyse des caractéristiques territoriales. Elle révèle, quant au développement : une forte croissance économique et démographique et, également, une grande attractivité territoriale. Ceci est, cependant, en contraste avec une démographie déséquilibrée entre ville centre-aire urbaine, à une faible économie industrielle et à une baisse de taux d'intégration dans le marché et des ménages à bas revenus.

[99] Les analyses effectuées dans ce chapitre et dans le chapitre 5 sont basées sur les documents suivants : schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier et cahier de recommandations (Communauté d'agglomération de Montpellier, 2006 et 2007), le bilan (syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région grenobloise et agence d'urbanisme de la région grenobloise, 2008), ainsi que le schéma de cohérence territoriale de la région grenobloise, le guide pratique : du schéma directeur au SCoT 2010, le guide pratique : schéma directeur et plan local d'urbanisme, le guide pratique : l'urbanisme commercial et le guide pratique : gestion des limites par syndicat mixte du SCoT de la région grenobloise.

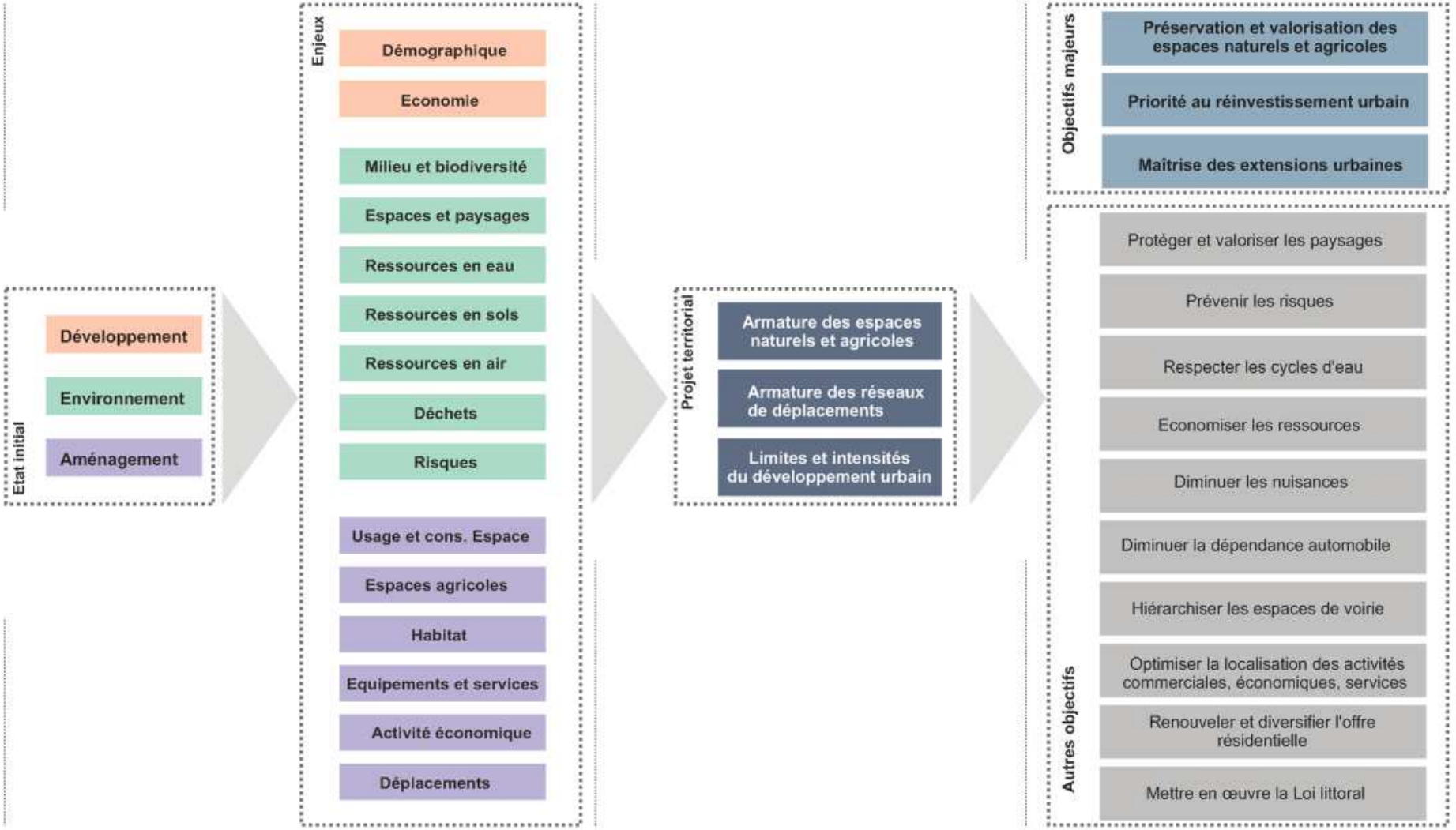


Figure 41: structure du SCOT montpelliérain. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir d'analyse SCoT CAM

En termes environnementaux, la richesse de la biodiversité et de la valeur paysagère s'opposent à des situations préoccupantes : (a) la mauvaise qualité des étangs littoraux et des cours d'eau comme le Lez et la Mosson[100], (b) l'augmentation de la demande en eau potable, la qualité insatisfaisante de l'air et l'exposition à de forts risques d'incendie et inondation.

Quant à l'aménagement de l'espace, l'état initial démontre une forte consommation de foncier par habitant et une conséquente augmentation du prix, exerçant une grande pression sur les espaces naturels et agricoles et accentuant des dysfonctionnements comme l'occupation périurbaine.

Par ailleurs, l'état initial révèle aussi une situation précaire en termes de déplacement et localisation des activités. A l'opposé, le territoire bénéficie d'une situation satisfaisante en termes d'équipements et services, de grande ampleur et assez bien distribués.

Ainsi, les enjeux présents, révèlent la nécessité d'une meilleure qualité de l'urbanisation, concentrant les logements et les activités urbaines en proximité et accessibles par transport en commun. Aussi, d'une protection des milieux naturels et agricoles et une amélioration des conditions environnementales : air, eau, sols, déchets. En conséquence, le Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD) du SCoT de la CAM répond directement à ces enjeux, à partir des trois objectifs majeurs, synthétisés dans l'encadré ci-dessous.

LES TROIS OBJECTIFS DU PADD (CAM)

Les trois principaux objectifs du PADD du SCoT montpelliérain ont été identifiés comme :

- Une intensification de l'urbanisation couplée avec l'économie et la qualité de l'espace : densifier l'existant, occuper les vides urbains, harmoniser ville et nature ;
- Qualifier, protéger et mettre en valeur les espaces naturels: délimiter l'urbanisation selon une armature des espaces verts et agricoles, mettre en valeur la vallée, respecter les limites déterminées, traiter de façon qualitative les limites à conforter ;
- Coupler développement, urbanisation et réseaux de transport et d'assainissement : améliorer et développer les réseaux TC à demande métropolitaine, adapter les voiries aux fonctions urbaines ou des grands déplacements

[100] Étant donné que ces deux cours d'eau ont globalement de l'eau de bonne qualité à la source, selon la discussion orale avec le professeur Sevèrin Pistre, hydrologue à l'Université Montpellier 2, leur dégradation se fait sur leur parcours, à cause des processus d'anthropisation, comme par exemple le déversement des eaux usées de façon irrégulière ou hors norme.

L'application de ces objectifs dans le territoire est illustrée dans la carte de synthèse, figure 42. Ils sont cartographiés en détail dans les plans de secteur qui sont disponibles dans le site web de l'agglomération montpelliéraine[101].

Le dernier document composant du SCoT - le DOG – présente des objectifs qui lui permettent de s'étendre jusqu'à une organisation générale de l'espace selon les normalisations courantes, selon les projets politiques des acteurs et qui répondent au principe d'équilibre. Pour cela, il présente une structuration du projet par « armatures et limites » confortant, en même temps, des objectifs majeurs et complémentaires (voir figure 41). Les orientations qui répondent à ces objectifs sont mieux décrites dans l'encadré ci-dessous exposé.

SYNTHESE DES ORIENTATIONS DU DOCUMENT D'ORIENTATIONS GENERALES (CAM)

Les objectifs majeurs du DOG sont :

- préserver et valoriser des espaces naturels et agricoles,
- prioriser le réinvestissement urbain,
- maîtriser les extensions urbaines.

Ils sont complétés par d'autres objectifs dont :

- Protéger et valoriser les paysages,
- Prévenir les risques,
- Respecter les cycles de l'eau,
- Economiser les ressources : en eau, proximité des ressources en matériaux, économiser l'énergie, promouvoir l'énergie renouvelable,
- Diminuer les nuisances liées aux activités humaines et aux bruits,
- Hiérarchiser les espaces de voirie en 5 niveaux différents,
- Optimiser la localisation des activités commerciales, économiques, et les services,
- Renouveler et diversifier l'offre résidentielle,
- Mettre en œuvre la Loi littoral.

:

[101] DOG : http://www.montpellier-agglo.com/sites/default/files/downloads/files/3_DOG_24%2C3Mo.pdf

Tableau 6 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la CAM, comprenant état initial, enjeux et PADD. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir du SCoT CAM.

		Etat initial	Enjeux	PADD / DOG
DEVELOPPEMENT	Démographie	Forte croissance/attractivité Plus forte dans l'aire urbaine que dans la ville centre	Croissance poursuivie et s'accélérant un peu	Intensifier le développement, mais économiser de l'espace Réinvestir prioritairement dans l'urbanisation existante : densifier, occuper les vides urbains
	Economie	Economie forte Extrêmes différences d'emplois : (a) fonctions métropolitaines à hauts revenus, (b) fonctions publics/privés des services aux ménages Très grand rayonnement urbain Peu d'économie industrielle Taux d'intégration dans le marché très faible Près de la moitié des ménages n'est pas soumise aux impôts	Le développement économique n'a pas suivi la dynamique de métropolisation ni l'apport démographique Urbaniser mais mieux équiper Economiser l'espace	
ENVIRONNEMENT	Milieux et biodiversité	Biodiversité abondante : zones humides, étangs littoraux, vallée du Lez et sommet des garrigues	Définir des modalités et des formes d'urbanisation qui contribuent à améliorer les milieux	Mettre en valeur la vallée : corridors écologiques Qualifier les espaces naturels : garrigues et patrimoine boisés, terroirs agricoles, milieux littoraux et vallées

ENVIRONNEMENT	Espaces et paysages	3 séquences majeures : littorales, plaines, garrigues Nombreux sites à haute valeur paysagère	Urbanisation qui porte préjudice aux intérêts de la biodiversité, des paysages et à l'attractivité touristique Eviter de considérer tout espace non construit comme espace à urbaniser Protéger les paysages à travers un réseau de circulation douce	Organiser le territoire à travers une armature d'espaces naturels et agricoles Inverser le regard : limiter l'urbanisation selon l'armature naturelle
	Ressource en eau	Qualité de l'eau de surface médiocre : Lez, Mosson, les étangs Situation préoccupante des étangs littoraux, mais en phase d'amélioration Forte croissance démographique qui intensifie la demande en ressource en eau Situation satisfaisante grâce à l'apport de l'eau du Rhône, mais il faut être vigilant Existence de schémas d'assainissement : impact important de l'amélioration de qualité des eaux usées	Eviter l'artificialisation des ripisylves, restaurer et manager les zones humides, les bords des étangs et les milieux aquatiques Economiser les ressources	Coupler l'urbanisation avec les zonages d'assainissement
	Dynamique littorale	Erosion de la côte	Accepter l'inévitable : le littoral bouge Aménager le littoral de façon plus respectueuse des traits de côte Utiliser le littoral de façon à ne pas dépasser les limites de fréquentation	Maîtriser les extensions urbaines* Harmoniser ville et nature Respecter les cycles de l'eau

ENVIRONNEMENT	Ressource en air	La qualité de l'air n'est pas satisfaisante, conséquence : du climat méditerranées, du trafic de transit important	Développement d'un PDU Mettre l'accent sur le tramway, réduire les vitesses de circulation, développer des modes de circulation alternatifs à la voiture	Civiliser la voirie et la traiter comme espace public propice aux modalités de déplacement doux
	déchets	Modes de traitement très axés dans l'enfouissement des déchets non recyclables Croissance démographique qui augmente la production de déchets Recyclage d'une importante part des déchets verts : croissante mais pas suffisante	Augmenter la capacité de recyclage sec et de compostage vert Mettre en place la filière de méthanisation Limiter la part des déchets traités en centre de stockage des déchets ultimes	Economiser les ressources : en eau, proximité des ressources en matériaux, économiser l'énergie, promouvoir l'énergie renouvelable, le recyclable
AMENAGEMENT	Risque : inondation, feu de forêt	Très forte sensibilité au risque d'inondation et submersion, Climat méditerranéen accentue les risques Etat avancé par rapport à l'élaboration des Plans de Prévention des Risques (PPRI) : 29 communes ont approuvé, les autres sont en cours Développement de la couverture forestière des Pins d'Alep : très sensible au risque d'incendie Augmentation des zones résidentielles à proximité de ou en zone boiséé de Pin d'Alep	L'urbanisation doit prendre en compte les risques Ne pas urbaniser, ne pas remblayer les lits majeurs du réseau hydrographique Pérenniser et augmenter les surfaces boisées, créer des retenues collinaires Minimiser l'imperméabilisation des sols Respecter les Plans de prévention des risques pour conduire à une urbanisation plus maîtrisée	Prévenir les risques Diminuer les nuisances liées aux activités humaines et aux bruits Mettre en œuvre la loi littorale

AMENAGEMENT	L'espace : usage/ consommation	Beaucoup d'espace utilisé par habitant : 800 m² (400 pour résident, 400 pour autres fonctions) Foncier plus rare Consommation des espaces agricoles	Préserver le capital foncier à travers d'une urbanisation peu consommatrice Organiser le développement urbain afin de limiter l'étalement urbain Valoriser le territoire en économisant de l'espace	Développer une stratégie foncière qui permet de lier l'urbanisation avec les transports en commun et avec le réseau d'assainissement Reconnaître l'imbrication ville-campagne Promouvoir la ville de proximité Utiliser des intensités différentes de développement urbain, selon leur localisation et caractéristiques environnantes Identifier les limites d'urbanisation selon deux types : déterminées, à conforter Renouveler et diversifier l'offre résidentielle
	Espaces agricoles et agriculture	Dominante agricole : viticulture, suivi des maraîchages et élevages (proximité des marchés de consommation, faible demande foncière, retour rapide) Prix du foncier urbain correspond à 22 X le pris du foncier agricole Grande pression : rente foncière usage considérable récréatif des espaces naturels et agricoles	Dépasser l'opposition entre ville et agriculture : agriculture périurbaine ? Valoriser mutuellement l'espace bâti et l'espace agricole	
	Habitat	Territoire très attractif + insuffisance de logements : pression, grande demande Pénurie du foncier : occupation du périurbain, très consommateur d'espace	Produire plus de logements Mobiliser du foncier urbanisable Produire des logements adaptés aux budgets des ménages (revenus modestes et moyens) Renouveler et diversifier l'offre de l'habitat Proposer des alternatives attrayantes au modèle de maison individuelle	

AMENAGEMENT	Equipements et service	Situation satisfaisante : universités, équipements culturels, sportifs et récréatifs de premier rang Equipement assez bien reparti dans l'ensemble du territoire Un peu moins dense en deux secteurs : nord-est, ouest Equipements commerciaux mal distribués, vieux, inadaptés aux TCs et en saturation automobile	Localiser les équipements là où sont les populations Empêcher les flux automobiles découlant d'importantes aires de chalandise Favoriser la proximité : implantations urbaines et dessertes de transport	Optimiser la localisation des activités commerciales, économiques, services
	Activité économique	Très axée sur le tertiaire, donc très urbain : concentrée à Montpellier ville Forte dissociation entre travail et résidence : source de déplacements motorisés Immobilier d'entreprises mal localisé et très consommateur d'espace	Lier activité économique, urbanisation (existante ou future) et transports Localiser les activités économiques et l'immobilier d'ampleur/grand rayon près des grands nœuds d'échange entre modes de transport	
	Déplacements	Absence de voie de contournement, palliée par l'utilisation des voies existantes comme voies express Dichotomie entre vitesse des voies, multi modalité, qualité	Distinguer les types de trafic et modes de déplacement dans le réseau Elargir la place des TCs et des parkings relais, empêcher que les trafics de grande vitesse rentrent dans l'agglomération Rebattre les déplacements sur les voies ferrées et tramway	Organiser les déplacements motorisés de façon à favoriser leur rabattement vers les TCs Elargir le réseau TC (tramway)et l' utiliser comme levier du développement urbain Améliorer, adapter le réseau à la demande et à l'échelle métropolitaine Hiérarchiser les espaces de voirie en 5 niveaux différents

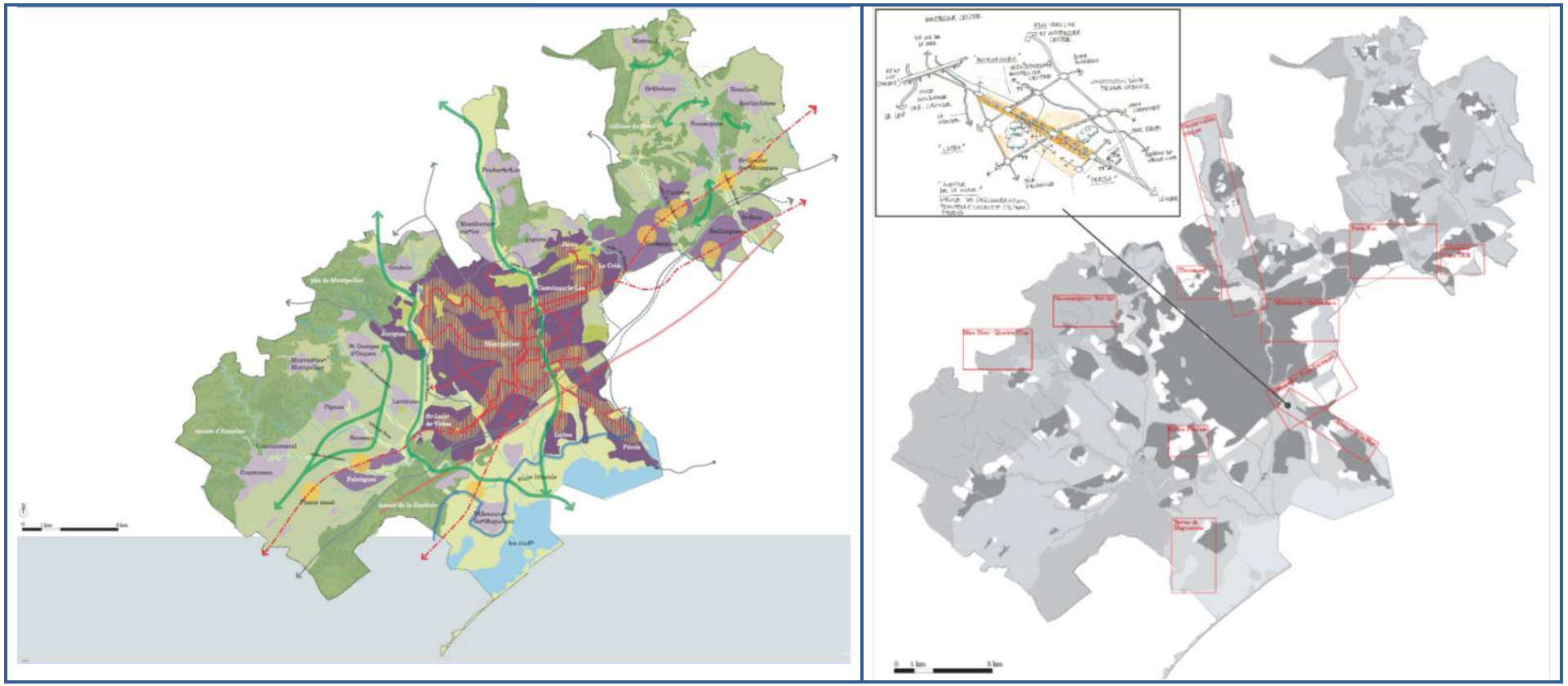


Figure 42: Plan de synthèse du PADD (gauche) et schéma des 11 sites stratégiques du SCoT (détail, avenue de la Mer). Sources : PADD-SCoT CAM, pages 38-39 ; pages 42 et 53.

Il est certain que les orientations du DOG du SCoT montpelliérain sont susceptibles de s'adapter dans le temps. Ceci est une conséquence de l'affinage de projets territoriaux par l'élaboration des plans de référence pour les démarches de projet. Dans ce sens, le choix des 11 sites stratégiques priorise les projets et précise l'application des objectifs décrits ci-dessus. La localisation de ces sites (figure 42), correspond aux zones suivantes : (a) Avenue de la Mer (projet en phase d'application), (b) Terres de Maguelone, (c) Roque Fraysse, (d) Majanelle-Pont Trinquat, (e) Mas Dieu- Quatre Pilas, (f) Naussarges-Bel Air, (g) Thomassy, (h) Haute Vallée du Lez (projet en phase d'application), (i) Millénaire-Sablassou, (j) Porte Est et (k) Colombier-gare TER.

4.2.2 Structuration du SCoT grenoblois

Le SCoT grenoblois est organisé dans une structure de causes à effets à quatre niveaux, bien détaillée dans le schéma ci-après, figure 43.

Ainsi, un premier niveau identifie les trois volets principaux de l'état initial de l'environnement : structure, environnement et dynamiques. Le volet structure traduit les enjeux sur l'organisation territoriale, l'occupation du sol, la coopération intercommunale et le positionnement métropolitain de la RUG. Le volet environnement est exprimé par les enjeux concernant le patrimoine naturel, la structure verte-urbaine, les ressources disponibles et les fragilités du territoire. Le volet dynamique urbain porte sur les transports et déplacements, l'économie notamment le rôle des nouvelles technologies en information et communication, l'habitat et les activités dont les commerces, les services et le tourisme.

Un deuxième niveau apparaît pour relier les enjeux et les réponses apportées par le projet territorial (PADD) et qui sont exprimés en deux objectifs majeurs : (a) renforcer les dynamiques de développement et, en même temps, (b) préserver les conditions des milieux et de vie. A l'exemple du SCoT de la CAM, ces deux stratégies majeures des projets répondent à plusieurs enjeux de l'état initial de l'environnement et s'associent différemment selon leur échelle d'action.

De cette façon, le projet territorial se traduit par des actions différentes selon leur échelle, concernant des objectifs à grande et petite échelle, mieux détaillés ci-dessous.

LES OBJECTIFS DU SCOT A DIFFERENTS ECHELLES (RUG)

A grande échelle, les objectifs sont :

- valoriser l'ouverture internationale, renforcer la coopération avec les territoires d'interface et métropoles limitrophes,
- valoriser les particularités à l'intérieur de la RUG et satisfaire les enjeux locaux
- développer la grande accessibilité et les réseaux numériques pour conforter la croissance qualitative et solidaire
- développer l'attractivité et solidarité résidentielle
- valoriser le cadre naturel et paysager de façon respectueuse vis-à-vis des hommes et de l'environnement
- développer durablement les activités agricoles et forestières
- préserver les ressources et les continuités biologiques

A l'échelle de la RUG et des 7 secteurs les objectifs sont :

- articuler l'organisation et le fonctionnement des 3 échelles du territoire : RUG, les 7 secteurs et les pôles urbains ou ruraux
- organiser les déplacements et inciter les TCs de façon à conforter l'équilibre entre les territoires et les proximités
- équilibrer l'économie et l'emploi à l'échelle de la RUG pour lutter contre la périurbanisation
- offrir des logements socialement équitables et responsables de l'environnement
- Mieux répartir l'offre commerciale dans l'ensemble du territoire pour réduire les dépendances et déplacements au sein d'une trame paysagère structurante

A l'échelle de proximité les objectifs sont :

- pérenniser et valoriser les espaces naturels, agricoles et forestiers
- pérenniser les limites des espaces naturels, agricoles et forestiers et réduire la consommation de l'espace
- Investir dans les espaces urbains existants, les intensifier, les rendre plus désirables, pour lutter contre l'étalement urbain

Le troisième niveau traite de l'application du projet territorial (PADD) aux orientations et objectifs (DOO). Ces orientations sont donc déclinées dans une riche cartographie, mieux détaillée dans l'encadré suivant.

CARTOGRAPHIE ET ORIENTATIONS DU DOO (RUG)

- carte des limites d'urbanisation pour la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- carte de la trame verte bleue (TVB) : pour garantir les continuités biologiques, protéger les réservoirs de biodiversité, les zones humides, les aquifères et zones de captage,
- carte de mise en cohérence du développement de l'urbanisation face à la sécurité de l'alimentation en eau potable,
- carte des sites paysagers remarquables, des paysages ruraux patrimoniaux et des points de vue emblématiques du territoire,
- carte d'indentification du patrimoine bâti et touristique ainsi que l'architecture traditionnelle : vernaculaire,
- carte des principes d'organisation de la grande accessibilité de la région grenobloise à l'horizon 2030 : concernant les grandes accessibilités ferroviaires, aériennes et roturières, les dessertes sur l'axe du sillon alpin et l'accès aux sites touristiques,
- cartes d'organisation des transports collectifs de voyageurs dans la région grenobloise à l'horizon 2030 : ferroviaire, par car/bus, sur sites propres (tramway),
- carte des principes d'organisation des déplacements routiers à l'horizon 2030 dans la région grenobloise,
- carte de l'armature urbaine hiérarchisée au travers des pôles qui déterminent les investissements urbains et en matière de l'habitat,
- carte de l'armature des pôles urbains et activités commerciales hiérarchisée : définitions des typologies commerciales (ZACOM) et d'aires d'influence,
- carte des principes de localisation et de typologie des espaces économiques d'enjeu stratégique.

Le tableau 7 met plus en détail et en parallèle : (a) les éléments présents dans l'état initial de l'environnement, (b) les enjeux territoriaux identifiés, (c) le Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD) et les orientations principales du Document d'Orientation et Objectifs (DOO). Pour une meilleure précision des objectifs concernant l'activité commerciale, un Document d'Aménagement Commercial (DAC) est élaboré séparément, mais dans notre analyse leurs orientations sont regroupées aux dynamiques urbaines de commerce et services dans le tableau. 6

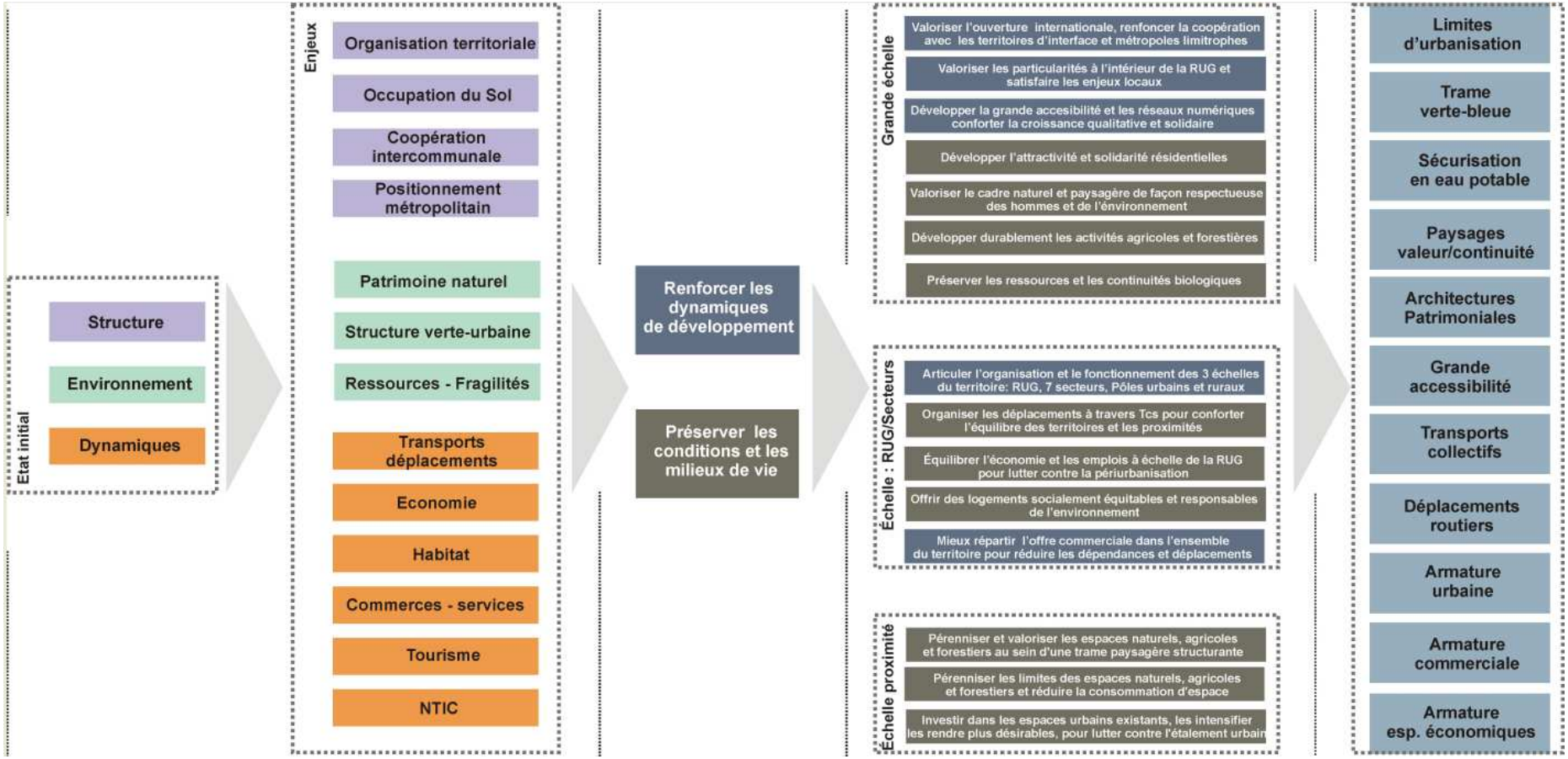


Figure 43: structure du SCOT grenoblois. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir d'analyse SCoT RUG

Tableau 7 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la RUG, comprenant état initial, enjeux et PADD. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir du SCoT et DAC RUG.

		Etat initial	Enjeux – Enjeux prioritaires	PADD et DOO
STRUCTURE	Organisation Territorial	1 pôle principal (agglomération grenobloise) + un pôle d'équilibre (Pays Voironnais) Reste du territoire organisé dans un réseau de petites villes : vallée du Drac et de l'Isère, plaine de la Bièvre Très marquée par la topographie : vallée + massifs, qui conditionnent l'occupation 15% du territoire (vallée) accueil 75% de la population, 84% des emplois, presque totalité de l'agriculture intensive, les axes de communication 56% du périmètre élargi (montagne) accueil 5% population, 4% des emplois, la majorité du tourisme ¾ des communes (205 sur 273) ont moins de 2 000 habitants	Structurer des pôles d'équilibre alternatifs à l'agglomération, évitant la dépendance de la ville-centre et les déplacements Répartir à l'ensemble du territoire l'offre en équipements et services supérieurs (hôpitaux, etc..) Equilibrer les emplois à tout le territoire Concilier la proximité d'un grand pôle urbain et le maintien d'une certaine autonomie de fonctionnement des territoires	Rechercher un meilleur équilibre pour bien fonctionner à l'échelle de la région grenobloise et à celle des territoires périurbains et ruraux Renforcer la diversité des fonctions urbaines et la qualité des services de proximité Valoriser les caractéristiques et les vocations particulières de chacun des 7 territoires Organiser le territoire de façon à favoriser une réduction des distances parcourues au quotidien, Renforcer le développement des pôles urbains, maîtriser en parallèle le développement des autres communes, limiter la concurrence entre les territoires.
	Occupation du Sol	Occupation du sol : 49% à dominante naturelle ou semi-naturelle ; 43% à dominante agricole, 8% artificialisée Secteurs plus artificialisés : agglomération grenobloise, Pays Voironnais, Sud Grenoblois Processus d'artificialisation plus accéléré : Grésivaudan, Bièvre, Trièves que dans les secteurs plus urbanisés Artificialisation et urbanisation plus élevées que la croissance démographique : périurbanisation	Nécessité d'avoir une gestion plus économe du territoire, évitant de consommer des espaces Améliorer la qualité urbaine des secteurs à forte urbanisation	Réduire fortement les espaces urbanisables (dans le SCoT et les documents d'urbanisme locaux) Quantifier et contrôler la consommation des espaces pour l'activité urbaine Réduire les freins à la densité et prévoir (en certains cas) des densités minimales, Privilégier le renouvellement urbain et maîtriser la consommation d'espace Limiter la dispersion de l'urbanisation

STRUCTURE	Coopération intercommunale	Expérience d'un demi-siècle de planification Périmètre largement étendu depuis 1990, témoigne de l'expérience intercommunale et de l'élargissement de la périurbanisation Schémas de planification évolutifs en nombre des communes	Forte expérience intercommunale, mais territoire très hétérogène Contrôler l'élargissement du périmètre dû à l'augmentation des dynamiques de périurbanisation	Mise en cohérence des politiques publiques engagées avec la solidarité territoriale Améliorer la gouvernance : encourager le renforcement des liens entre acteurs économiques et collectivités Améliorer la structuration intercommunale pour sécuriser l'alimentation des territoires concernés.
	Positionnement métropolitain	Fort positionnement métropolitain pour une ville qui n'est pas capitale régionale Base économique dynamique : universités, centres de recherche, industries de technologie Accessibilité moyenne satisfaisante mais s'appuyant sur l'offre aéroportuaire et ferroviaire	Faire face aux concurrences internationales, à travers des dynamiques de coopération (pôle métropolitain, Sillon Alpin) Améliorer l'accessibilité et l'attractivité de la RUG	Valoriser la qualité et la place des espaces publics dans le fonctionnement des villes Préserver les entités agricoles vastes pour y développer une agriculture extensive et économiquement compétitive confrontée à une concurrence européenne et mondiale
ENVIRONNEMENT	Patrimoine naturel	Patrimoine naturel riche en termes de biodiversité, de sites naturels remarquables, mais repartis inégalement Prégnance des espaces forestières hors plaine (41,4%) avec grande variété de boisements Présence d'entités paysagères très variables avec (a) peu ou pas d'artificialisation (naturels, agraires, ruraux-patrimoniaux) ou (b) artificialisés (urbaines, périurbaines, avec grands équipements, en processus d'urbanisation Grande présence d'espaces boisés, paysage très attractif	Nécessité de freiner le processus en cours de fragmentation des espaces naturels et de régression des zones humides pour préserver les continuités écologiques Nécessité de maintenir le foncier agricole Valoriser divers paysages, points des vues et cours d'eau Sauvegarder ces espaces, améliorer leur accès, renforcer leur qualité et leur identité, Prendre en compte le patrimoine existant dans les documents d'urbanisme Préserver le patrimoine naturel ordinaire	Préserver les richesses naturelles (les réservoirs de biodiversité, les espaces terrestres et aquatiques de grande qualité écologique) Garantir les fonctionnalités écologiques du territoire Valoriser la montagne par un développement plus respectueux de l'environnement et des hommes Protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques : au travers de zones tampon autour des cours d'eau, protéger les zones humides, prévenir la pollution des milieux

ENVIRONNEMENT	Structure verte-urbaine	Espaces verts naturels bien distribués dans le territoire mais disparates en termes de qualité et nécessité d'être améliorée Paysages structurés par le relief et par les cours d'eau Les axes linéaires de déplacement et d'urbanisation (plus actuels) perturbent les points de vue, le paysage et la lisibilité du territoire Tissus urbains anciens diverses – riches qui ont connu des banalisations dans les dernières années Banalisation des espaces publics, des entrées de ville et espaces économiques Limite entre espaces urbains et naturels/agricoles flous	Conserver les limites franches d'urbanisation sur les pentes des montagnes , manager les transitions entre espaces naturels et urbanisés dans les autres secteurs Mettre en valeur les sites emblématiques, les points des vues et les paysages depuis les routes Améliorer la qualité et le paysage des espaces publics et des espaces d'activité Développer de façon plus équilibrée le territoire, améliorer le rapport entre environnement naturel et urbain Comprendre l'identité et la morphologie du tissu urbain de chaque village et ville pour les prendre en compte dans les zones à urbaniser Lutter contre la banalisation du paysage urbain	Valoriser dans l'aménagement les éléments structurants du paysage Définir, préserver et valoriser la trame verte et bleue Arrêter la dégradation du paysage et améliorer ses conditions de découverte Arrêter la dégradation de la biodiversité et assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques Favoriser la présence de la nature et de l'eau dans la ville pour des enjeux de qualité du paysage urbain, climatiques et sanitaires Empêcher la banalisation des paysages urbains: requalifier les tissus existants, adapter les nouvelles constructions à la topographie et au contexte paysager, maîtriser la qualité des fronts urbains et aux abords des axes de communications Améliorer la qualité paysagère des entrées de ville : maîtriser l'évolution des paysages de carrefours et intégrer les zones économiques autour des grands axes Prévenir et/ou limiter les risques d'inondation et de crues torrentielles

ENVIRONNEMENT	Ressources	L'eau potable majoritairement assurée Persistent des problèmes quant aux autorisations de captage Stockage et traitement des déchets : insuffisance généralisée Carrières soumises à une forte hausse de la demande : existence de ressources abondantes, mais en contradiction avec la préservation de la biodiversité (fort intérêt écologique, loin du marché consommateur) ou en petites réserves sans possibilité d'extension	Protection des ressources en eau (souterrain, superficielles, en eau potable) Prévention de la pollution des sols et sous-sols, adéquation entre développement et gestion des eaux usées, déchets, exploitation raisonnée des carrières Préservation des capacités d'extraction pour répondre localement à la demande, utilisation économique des réserves, traitement des résidus, recyclage. Réduction de la consommation d'énergie et promotion des énergies renouvelables et locales	Renforcer les pratiques d'agriculture plus respectueuses vis-à-vis des ressources en eau Gérer les eaux pluviales à l'air libre, en favorisant la filtration des polluants et la dépollution des eaux de ruissellement Améliorer la prise en compte et la prévention des risques naturels et technologiques Améliorer la gestion des déchets : accroître les capacités de stockage Préserver la capacité de production et limiter la création de nouvelles carrières tout en permettant des extensions et favorisant le recyclage Limiter la prolifération des espèces faunistiques et floristiques invasives
ENVIRONNEMENT	Risques - fragilités	Sources sonores nombreuses et diversifiés Pollution atmosphérique très élevée Vulnérabilité au changement climatique : îles de chaleur, effet cuvette Multitude des risques naturels (incendie, l'eau/inondation, mouvement de terrain, sismique, avalanche, mineur) et technologiques (industriels, rupture de barrage, nucléaire, transport des matières dangereuses)	Réduire et prévenir l'exposition de la population aux nuisances sonores et à la pollution atmosphérique Lutte contre les gaz à effet de serre Adaptation au changement climatique Prévention des risques, leur prise en compte dans les documents d'urbanisme Urbanisation de façon à ne plus accroitre les risques existants : forte liaison de l'imperméabilisation avec le ruissellement, la pollution des eaux et le risque d'inondation	Réduire les nuisances urbaines Améliorer les fonctions économiques de la forêt, son rôle de prévention des risques, de réduction des dépendances aux énergies fossiles, contribuant à la biodiversité et à un accueil maîtrisé des populations Réduire en priorité le trafic routier et la congestion, en développant les transports collectifs et en réduisant les capacités de stationnement public Adopter un principe de précaution pour préserver la ressource sol

DYNAMIQUES TERRITORIALES	Tourisme	Existence d'une offre diversifiée d'activités touristiques et de loisir Economiquement plus axées sur les activités sportives hivernales : plus fort en termes d'apport des populations et en nombre de séjours Evolution de l'activité touristique vers plus de personnes mais sur des séjours plus courts Très forte présence de résidences secondaires, nombre des lits/capacité d'accueil satisfaisants et diversifiés (hôtelière, résidence de tourisme, camping plein air, habitations collectifs) Mais en forte dégradation, avec une baisse de l'offre	Améliorer la qualité/offre, mais surtout la qualité de l'offre existante Adapter les activités touristiques au changement climatique, à très fort impact dans la région alpine : grands centres urbains proches, taux élevé de pollution Il faut s'adapter à : réduction de la quantité d'enneigement et du nombre des pistes de ski exploitables, augmentation des problèmes de pénurie en eau, redistribution des flux touristiques Envisager des nouvelles modalités touristiques : tourisme montagnard estival, tourisme rural Organiser les accès et les flux	Valoriser la montagne et les espaces ruraux en confortant leur économie touristique, dans une perspective de développement durable Anticiper l'impact des grandes mutations en cours : le changement climatique, la crise énergétique et l'évolution des modes de vie ; dans l'économie générale de la RUG, notamment le tourisme Conjuguer milieu de vie, milieu naturel et accueil touristique Développer le tourisme urbain et d'affaires Valoriser la présence des deux Parc Naturels Régionaux de Chartreuse et du Vercors
	Déplacements	85% du déplacement se font à l'intérieur des secteurs 80% des déplacements intra-secteurs se font en direction avec l'agglomération grenobloise Forte progression des modes actifs de déplacement (vélo, à pied,) et des transports en commun face à une réduction des déplacements motorisés	Fluidifier le trafic à l'intérieur de l'agglomération : limiter polluants et nuisances Mieux coordonner urbanisation et déplacements Anticiper la hausse des combustibles, le vieillissement de la population : organiser le territoire, réduire la dépendance automobile	Conforter les enjeux de la grande accessibilité et ceux d'un développement local équilibré sans inciter les dynamiques de périurbanisation Réduire le trafic automobile, pour cela, améliorer la fiabilité des temps de parcours et du système de déplacements quel que soit le mode de transport utilisé

DYNAMIQUES TERRITORIALES	Transporte	Réseau étoilé à partir de la ville-centre : desserte de tous les secteurs en direction à Lyon, Chambéry, Sud et Valence Offre routière plus satisfaisante, mais très concentrée dans la vallée avec un trafic très concentré à l'intérieur et aux abords de l'agglomération : pollution très élevée Investissement dans les déplacements doux, mais en dépendance des aménagements adaptés, Difficulté d'organisation des modes doux dans les zones d'habitat dispersé et dans les croisements avec les voies rapides Transport en commun satisfaisant, assuré par 3 réseaux intra-urbains (à Metro, au Pays Voironnais et Grésivaudan), 1 interurbain (Car TransIsère), un régional (TER) Déplacements des poids lourds : concentrés sur l'A48 Bases logistiques concentrés à Est(Lyon) et au Nord, peu d'activité d'entreposage	Valoriser le potentiel ferroviaire Organiser la logistique urbaine de façon à réduire le trafic des poids lourds au cœur de l'agglomération : limiter polluants et nuisances	L'amélioration de la desserte ferroviaire à grande vitesse de Grenoble et des connexions vers les gares TGV voisines (notamment Lyon, Valence, Chambéry) L'amélioration de liaisons inter-citées internes à la région grenobloise et vers les villes et métropoles voisines L'électrification et la modernisation de la voie ferrée Gestion plus apaisée du réseau en termes de vitesses. Traitement des principaux réseaux automobiles congestionnés : liaisons vers les Alpes du Sud et la Vallée du Rhône Favoriser le développement de l'usage de la marche, du vélo et des transports en commun

DYNAMIQUES TERRITORIALES	NTIC	Couverture ADSL sur presque tout le territoire de la RUG mais de qualité hétérogène et globalement insatisfaisante Plusieurs zones à débit faible ou très faible Réseaux mobiles : bonne couverture d'accès, mais à débits très inégaux	Améliorer la couverture pour conforter la base des activités de la RUG : bureaux de recherche, industrie high-tech Faire face à un manque de débit dans certains secteurs pour éviter l'aggravement des disparités Migrer du haut débit au très haut débit	Développer les réseaux très hauts débit, de façon à contribuer à une évolution des modes de vie (télétravail, télémédecine, e-administration, téléformation…) agissant sur une possible réduction du nombre des déplacements quotidiens Réduire les disparités territoriales, en assurant un développement équilibré et mutualisé des réseaux à très haut débit
	Economie	Grande variabilité historique : forte adaptabilité Concentré dans les activités métropolitaines, mais axés dans la conception-recherche Activités de haute valeur ajoutée mais ayant leur centres décisionnels hors RUG, notamment à l'étranger (multinationales) : vulnérabilité de délocalisations et d'emplois Croissance de l'emploi supérieure à la moyenne de la région Rhône-Alpes et à moyenne nationale Economie assez diversifiée, ayant des bases très différentes dans les secteurs Economie en baisse pour le secteur agricole et base sanitaire-sociale très faible dans les secteurs : Grésivaudan, Sud-grenoblois, Trièves Economie concentrée dans l'agglomération : 65% dans la Metro, 11% dans le Pays Voironnais et 11% dans le Grésivaudan Economie mal répartie entre ensemble des secteurs, très consommatrice de l'espace (densités très faibles)	Insertion urbaine des activités économiques, avec des logiques de fonctionnalité, de qualité urbaine et paysagère Equilibrer l'emploi à l'intérieur de la RUG, équilibrer la croissance économique	Assurer les disponibilités foncières aux bons endroits pour l'accueil des activités et services des filières de l'innovation Diffuser les avancées technologiques à l'ensemble de l'économie en poursuivant les contributions de la puissance publique à l'échange des savoirs et des technologies Développer de nouveaux espaces économiques pour accueillir plus de 40.000 emplois d'ici à 2030 Renforcer l'économie productive, conforter toute l'économie présentielle et touristique réduisant la dépendance énergétique fossile Développer une agriculture nourricière de proximité, répondant aux besoins des populations locales Agir ensemble pour accroître la proportion des emplois accueillis et y conforter tous les éléments qui fondent l'attractivité et l'économie régionale.

DYNAMIQUES TERRITORIALES	Habitat	Bilan entre croissance démographique et solde migratoire faible (presque à l'équilibre = 0,1% p/an), et en ralentissement Fort renouvellement de la population, augmentation du nombre des ménages mais réduction de la taille des ménages (forte augmentation des personnes seules) Manque de logements accentué jusqu'en 2015, fort jusqu'en 2030, mais présentant une régression du déficit Crise du logement : production importante mais au-dessous de la demande et disparité entre nombre des logements abordables et appauvrissement de la population Hausse du prix de l'immobilier : augmentation de la demande pour les habitats locatifs sociaux Evolution des résidences principales dans les secteurs périurbains et ruraux Concentration des maisons isolées dans les zones périphériques et dans le périurbain, des habitats collectifs au cœur de l'agglomération, des logements sociaux à l'agglomération Identification d'une réduction dans la consommation de l'espace non bâti grâce à l'action des anciens docs d'aménagément, des PLUs, etc..	Augmenter et équilibrer l'offre des logements abordables à l'ensemble de la RUG Promouvoir la diversité sociale et générationnelle de la population résidente dans les banlieues aisées. Structurer des modes de déplacement alternatifs et compétitifs à la voiture individuelle Augmenter l'attractivité urbaine à travers l'apaisement des quartiers sensibles et l'amélioration de la qualité des logements de l'espace urbain dense sans alourdir d'avantage les coûts Renouveler l'habitat dégradé ou ancien des marges métropolitaines occupés par des populations modestes. Structurer des modes de déplacements alternatifs, investir dans les politiques sociales, d'insertion professionnelle et de formations à population modeste et plus vulnérable à la hausse du coût de déplacement motorisé	Conforter, densifier, réhabiliter le parc des logements existants pour assurer sa qualification urbaine et énergétique Conforter la construction annuelle de logements Diversifier l'offre d'habitat et investir dans le logement social accessible sur l'ensemble des territoires Localiser en priorité l'offre de logements à proximité des centres, des gares et des arrêts de transports collectifs les mieux desservis Polariser la croissance démographique vers les secteurs et les pôles les mieux dotés en emplois, commerces et services Développer des formes urbaines et des bâtiments économes en énergie, inciter à la réhabilitation thermique du parc existant, favoriser le recours aux énergies renouvelables

DYNAMIQUES TERRITORIALES	Commerces – Services	2° zone urbaine régionale en offre de commerces (moyenne et grandes surfaces) et de services Equipements supérieurs (hôpitaux et universités), offre culturelle et commerciale : concentrées autour de l'agglomération grenobloise et pôle d'équilibre Equipements courants comme écoles, lycées, etc.. distribués de façon équilibrée à l'ensemble de la RUG Aire de Chalandise limitée par la présence de forts équipements commerciaux dans les villes voisines de Chambéry et Valence Offre polarisée à l'intérieur des secteurs, mais à l'intérieur des communes, les grandes surfaces sont localisées en périphérie et peu accessibles aux ménages non motorisées	Impact de commerces (performants) et de zones de chalandise périphériques sur les commerces à l'intérieur des zones urbaines : notion de vases communicants Déséquilibre centre-périphérie des commerces et services: augmentant les déplacements Nécessité de renouveler des zones commerciales périphériques qui ont été rattrapées par l'urbanisation : qualité urbaine, mixité Crise du modèle des hypermarchés éminents avec mutation graduelle des grands groupes vers les petits formats de commerce insérés en centre urbain : concurrence avec les commerçants et producteurs locaux Effets de la concurrence et des mutations vers les formes de commerce différenciés : e-commerce, show-room Réduction des pouvoir d'achats des ménages	Améliorer l'offre d'équipements et de services quotidiens sur l'ensemble des territoires Favoriser une plus grande proximité et mixité urbaine grâce à une localisation prioritaire des commerces, des services et des équipements dans les espaces et pôles urbains centraux Arrêter la création et l'extension en périphérie des villes des grandes zones de commerces quotidiens et des grandes surfaces généralistes Conforter les secteurs en offre d'équipements structurants prévoyant les espaces nécessaires aux nouvelles implantations, ainsi qu'aux extensions des installations existantes Limiter les concurrences territoriales aux effets contre-productifs Utiliser la hiérarchie des pôles urbains pour déterminer les périmètres d'influence de l'offre et le seuil maximal des surfaces commerciales Organiser l'offre commerciale selon : la nature des commerces et des produits proposés, la surface des commerces et leur localisation

4.3 En guises de conclusion : des Projets Territoriaux ?

L'existence d'un gouvernement central – et d'un cadre normatif partagé - explique un grand nombre de similitudes entre les deux cas d'étude. Par exemple, un certain nombre d'intervenants (autorités locales de planification) et un certain nombre d'activités (préparation de plans et la consultation du public) étaient similaires dans les deux cas. Ces similitudes sont des résultantes de la traduction au niveau local des textes législatifs et qui stipulent certaines actions. Ce sont des résultats aussi avérés dans d'autres cas de planification et dans d'autres pays[102].

Ainsi, si les structures des réseaux de gouvernance sont similaires, nous voyons que les méthodes sont différentes parce que les territoires ont des moyens et conditions territoriales différentes. A la CAM, plus qu'à la RUG, la croissance accélérée est surtout accompagnée d'une grande périurbanisation. Ce sont les situations qu'identifient les élus et les planificateurs et auxquelles ils doivent faire face. Par ailleurs, la vitesse à laquelle le SCoT a été élaboré ainsi qu'un cadre normatif moins restrictif – tout comme les autres SCoTs dits de première génération - n'a pas permis l'élaboration de diagnostics approfondis concernant les enjeux environnementaux.

C'est pourquoi, à partir des Lois Grenelle I et II, la nécessité de prise en compte du volet environnemental est soulignée et les diagnostics constituent un élément crucial pour justifier les projets[103]. Les nouveaux SCoTs – dits de deuxième génération – sont en cours d'élaboration, comme celui de Grenoble où les réussites – ou défaites - ne seront identifiées que dans l'horizon des 5 prochaines années.

Cependant, nous avons identifié de grandes similitudes dans le contenu des projets territoriaux, même si l'avancée en termes environnementaux est très nette dans le SCoT de la RUG. Le tableau 8 met en évidence ces « répétitions » dont les territoires sont incités à rendre compte. Cela soutient certains propos lors des interviews.

> *« […] quand on voit les SCoTs déjà élaborées, on voit qu'il n'y a pas de projet urbain, les discours s'appliquent n'importe où » (G. Gourgues, Docteur en science politique - POPSU, ATER - IEP Grenoble, 22/06/2011).*

Ces similitudes peuvent être expliquées par le cadrage normatif que ponctue un certain nombre d'orientations, de façon très précises, et qui répond surtout au référentiel global : le paradigme durable. Les orientations de ces SCoTs sont donc cohérentes avec les principes de

[102] Voir Tait (2002).

[103] Réflexions basées sur les témoignages des techniciens des services de l'Etat.

la ville durable, les appliquant à leurs territoires, de façon plus ou moins homogène, même si des « visions » différentes ont été identifiées (décrits dans le chapitre 2).

Tableau 8 : similitudes entre orientations du SCoT de la CAL et du SCoT de la RUG

Thématiques	SCoT CAM	SCoT RUG
Densifier, renouveler	Réinvestir prioritairement dans l'urbanisation existante : densifier, occuper les vides urbains Utiliser des intensités différentes de développement urbain	Quantifier et contrôler la consommation des espaces pour l'activité urbaine Privilégier le renouvellement urbain et maîtriser la consommation d'espace
Logements	Renouveler et diversifier l'offre résidentielle	Conforter, densifier, réhabiliter le parc des logements existants pour assurer sa qualification urbaine et énergétique Diversifier l'offre d'habitat et investir dans le logement social accessible sur l'ensemble des territoires
Proximité	Promouvoir la ville de proximité	Renforcer la diversité des fonctions urbaines et la qualité des services de proximité
Limite à l'urbanisation	Inverser le regard : limiter l'urbanisation selon l'armature naturelle	Limiter la dispersion de l'urbanisation
Continuités biologiques	Mettre en valeur la vallée : corridors écologiques Organiser le territoire à travers une armature des espaces naturels et agricoles	Définir, préserver et valoriser la trame verte et bleue Arrêter la dégradation de la biodiversité et assurer la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
Protection des espaces naturels, agricoles	Qualifier les espaces naturels : garrigues et patrimoine boisés, terroir agricoles, milieux littoraux et vallées	Préserver les richesses naturelles (les réservoirs de biodiversité, les espaces terrestres et aquatiques de grande qualité écologique)
Coupler Urbanisation et transports en commun	Elargir le réseau TC (tramway) et l'utiliser comme levier du développement urbain Développer une stratégie foncière qui permette de lier urbanisation avec les transports en commun et avec le réseau d'assainissement	Favoriser l'usage de la marche, du vélo et des transports en commun Réduire le trafic automobile, pour cela, améliorer la fiabilité des temps de parcours et du système de déplacements quelque soit le mode de transport utilisé
Prévention des risques	Prévenir les risques Diminuer les nuisances liées aux activités humaines et liées aux bruits	Améliorer la prise en compte et la prévention des risques naturels et technologiques Réduire les nuisances urbaines

CHAPITRE 5

LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR LES SCOTS

Un des objectifs de ce travail est d'identifier l'intégration du paradigme développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre du schéma de planification SCoT. Ainsi, pour savoir à quel degré le référentiel est partagé et appliqué aux orientations, une analyse des seules orientations pour la ville durable semble insuffisante, puisque plusieurs ont des impacts positifs pour la « ville durable » sans les évoquer directement.

Dans ce sens, une analyse basée sur la construction des scénarii semble être la seule capable d'identifier le degré de « durabilité » des orientations du SCoT. Vu les limites de ce travail, nous avons ciblé notre analyse sur les deux éléments exigés aux SCoTs dès les Lois « Grenelle » : (a) les limites des fronts d'urbanisation à travers une analyse de la forme urbaine résiduelle, (b) les impacts sur la préservation des connectivités écologiques et la prise en compte de la biodiversité. Par ailleurs, ces deux éléments sont fortement associés dans les SCoTs car la prise en compte de la biodiversité justifie les politiques de contrôle de l'extension urbaine.

5.1 Forme urbaine et biodiversité : résultats des modèles ou de contextes ?

L'étude des formes urbaines montre que les villes que nous connaissons aujourd'hui correspondent à un patchwork résultant des différentes exigences sociétales et des différents modèles, identifiant dans la ville le site idéal d'expérimentation (Choay, 1965 ; Haëntjens, 2008). Puisque, comme le dit N. Candon (1996), une lecture historique de la ville interroge les évolutions des multiples conceptions de l'espace traduit dans les tracés urbains au fil de temps, de l'antiquité à la ville contemporaine. Les axes majeurs et les voiries, les tracés, la localisation, la forme (hauteur et projection) ainsi que la façon dont se sont implantés les bâtiments, sont les témoins de l'art et des croyances des peuples[104].

Par ailleurs, la forme ne peut pas être, non plus, analysée séparément de la prise en compte de la biodiversité, puisque elle en est son résultat, en même temps qu'elle l'impacte. L'analyse historique des modèles et théories urbaines montre que les villes occidentales et la nature s'interpénètrent peu jusqu'au XIXeme siècle, puisque le Moyen Âge a perpétué le modèle du rempart, qui fractionne les paysages entre, d'un côté, l'espace construit et dense, et de l'autre, l'espace ouvert et naturel qui le circonscrit.

Par conséquence, ce n'est donc qu'à partir du mouvement hygiéniste du XIXeme siècle que la ville a pu s'affranchir en partie de la logique d'économie d'espace, de resserrement et de densité. Face aux villes insalubres, sont apparus les réseaux des parcs liés par les boulevards et la présence du vert a augmenté significativement dans les villes. Un modèle qui s'est poursuivi jusqu'aux années 1950-1960, quand le développement des systèmes autoroutiers, entre autres facteurs, permettra que la population s'éloigne progressivement des centres urbains, engendrant la périurbanisation et les taches d'urbanisation floues. De tel façon que :

> « Aujourd'hui, la ville est partout, mais elle est, partout, en crise. Dans les éléments d'inadéquation qui traduisent ces dysfonctionnements, le paysage prend sa part. Comme la ville, dont il est une image, le paysage urbain est disloqué, fragmenté […] La surreprésentation du fonctionnalisme assorti d'un usage exclusif du zonage a créé un espace urbain disjonctif. Le maillage, les interrelations, distendus sur des distances excessives et insoutenables, ne permettent plus d'assurer l'assemblage et la cohérence d'ensemble […] » (Miossec et Moscarelli, 2013, page 20).

Ce modèle des villes perpétué dans le XXeme siècle a ainsi contribué tant à l'augmentation significative des distances qu'à une consommation de l'espace naturel et des ressources sans

[104] *Ibid*

précédent, mettant en avant l'imbrication existante entre forme urbaine et préservation de la biodiversité. Ainsi :

> « Les notions de qualité de vie, de densité, de végétation en ville et, évidemment, le concept de « ville durable » sont à l'ordre du jour et vont sûrement impacter les formes spatiales de l'avenir »[105].

Néanmoins, les « formes » que l'urbanisation prend ne sont pas complètement dissociées des caractéristiques intrinsèques des sites. Elles répondent aussi aux contextes politiques et aux contraintes des milieux.

Comme nous l'avons déjà signalé, nos deux objets d'étude se distinguent par leur échelle, leur structure et leurs méthodes d'élaboration. Mais ils se distinguent aussi par leurs localisations, les caractéristiques géographiques et leurs cultures planificatrices. En conséquence, leurs formes urbaines répondent aussi à cet ensemble des conditions contextuelles.

5.1.1 La forme suit-elle le contexte ?

La présentation, en introduction, du contexte et de la justification des choix (supra) et le chapitre 3 ont démontré, tous les deux, que les taches urbaines de ces deux territoires suivent des caractéristiques à la fois héritées des théories et cultures urbaines passées, et résultantes aussi des contraintes des milieux. Ces analyses ont également démontré que les deux sites ont eu une extension urbaine associée aux principaux axes routiers, agissant comme facilitateurs à la périurbanisation vers (a) les garrigues et le littoral, dans la CAM, et vers les (b) montagnes à RUG. Cela a pour résultat, logiquement, des taches urbaines très digitées[106].

L'absence des contraintes majeures dans le périmètre de la CAM, à l'exception des limites d'impossibilité d'urbanisation (étangs et mer), aboutit à une tache urbaine plus fragmentée que celle rencontrée pour la RUG. Dans le périmètre de la RUG, la tache urbaine est plus fortement associée aux conditions des vallées, qui concentrent en même temps les cours d'eau et, historiquement, les activités économiques majeures.

Un exercice de prospection et de tendances de l'extension urbaine dans la politique du « laisser-faire » résulte, dans nos deux cas, en des conurbations très étalées, où les seules limites seront celles des contraintes naturelles. Cette hypothèse tendancielle, observable sur

---

[105] F. Moscarelli et J-M. Miossec, (2013). Quelle forme pour les villes de demain ? Etude Prospective de L'impact Morphologique des Nouvelles Prescriptions de Planification. Article présenté au 137° Congrès des Sociétés Historiques et scientifiques - Tours, 23-28 avril 2012, Composition(s) Urbaine(s). Quelles formes spatiales pour le développement urbain durable ? (en attente de la publication des actes).

[106] Voir figures 11 et 15, pages 53 et 56.

la figure 44, se confirme par une large diffusion spatiale alimentée par la croissance démographique.

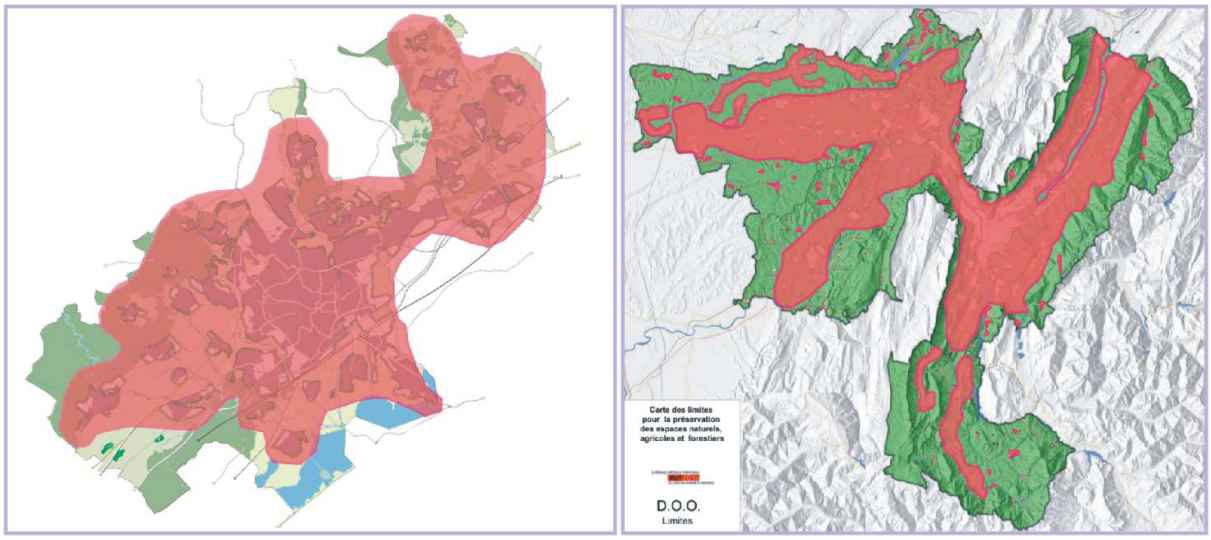


Figure 44: Hypothèses tendancielles de croissance de la tache urbaine à CAM (gauche) et à RUG (droite). Conception et réalisation: F. Moscarelli, à partir du SCoT Montpellier, page 144 et du SCoT RUG-DOO, page 12.

Néanmoins, les orientations d'aménagement des deux documents SCoTs, présentés dans le chapitre antérieur, agiront, sûrement, sur le contrôle de cette expansion. Il en résultera un changement sur la forme urbaine et sur la tache d'urbanisation tendancielle. Ces orientations, organisées par thématiques, vont être présentées, d'abord, en parallèle aux cartes qui explicitent leur application. Ensuite, elles seront organisées sous forme de synthèse, résultant de l'analyse prospective de l'impact des orientations des SCoTs sur les formes urbaines.

5.1.2 Des territoires à fort intérêt écologique

Les deux territoires d'étude inscrivent leurs périmètres SCoTs dans un contexte écologique de qualité et diversifié. De ce fait, ils ont aussi en commun d'importants zonages visant à la conservation de la biodiversité et des espaces paysagers importants, à plusieurs niveaux, du local à l'européen. Ces zonages sont responsables des certaines limitations d'urbanisation que nous trouvons dans les SCoTs.

Pour rappel, la CAM est localisée dans la région méditerranéenne et possède une biodiversité riche grâce à deux environnements distincts : (a) les garrigues et les piémonts avec les plaines agricoles et les collines, (b) le littoral comprenant le système lagunaire des étangs et la mer. Ce périmètre comprend des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Floristique et Faunistique, des Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux, des Zones de Protection Spéciale. Il comporte aussi une partie du réseau Natura 2000 et des espaces remarquables au titre de la Loi Littoral, comme l'illustre la figure 45. Le SCoT de la CAM,

doit être compatible avec le SDAGE Rhône-Méditerranée ainsi que les orientations de la Loi Littoral.

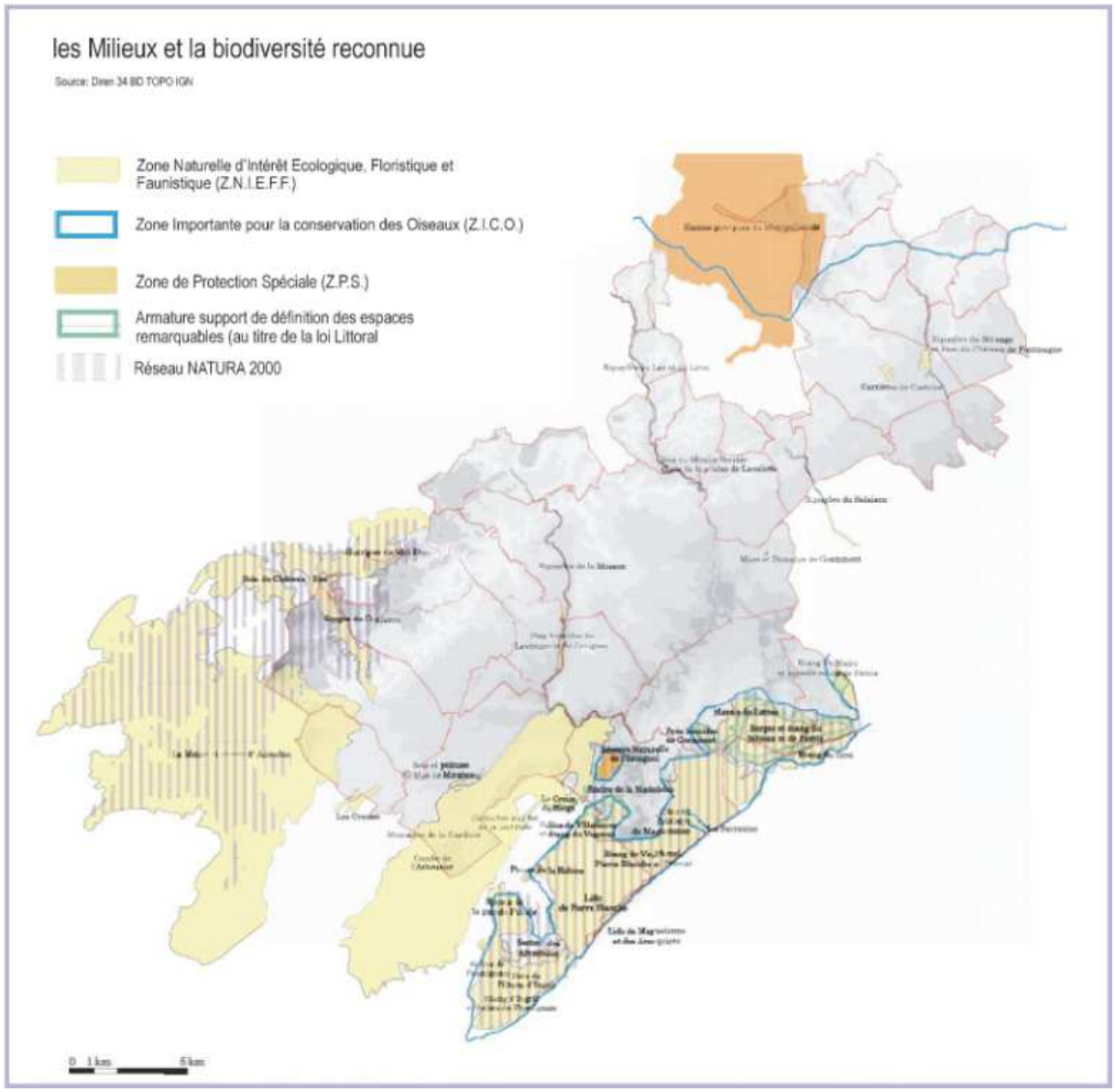


Figure 45: richesse écologique de la CAM. Source : SCoT Montpellier, page 30

La RUG est localisée dans la région alpine, notamment dans la vallée entre les massifs du Belledonne, du Vercors et de la Chartreuse, constituant une vallée, en forme d'Y, dotée de plaines et de plateaux agricoles. La région urbaine comprend une petite partie des deux parcs naturels régionaux (PNR) : (a) le PNR du Vercors, (b) le PNR de la Chartreuse. Par ailleurs, comme le montre la figure 46, sont présentes des zones : (a) Naturelles d'Intérêt Écologique, Floristique et Faunistique du type 1 et 2, (b) d'Importance pour la Conservation des Oiseaux, (c) du réseau Natura 2000, (d) de réserves naturelles nationales et régionales ; s'y ajoutent (e) 19 arrêts préfectoraux de protection de biotopes, (f) des zones gérées par

Avenir, (g) des Espaces Naturels Sensibles départementaux et locaux, (h) des zones Inventoriées Tourbières et (i) des espaces classés divers.

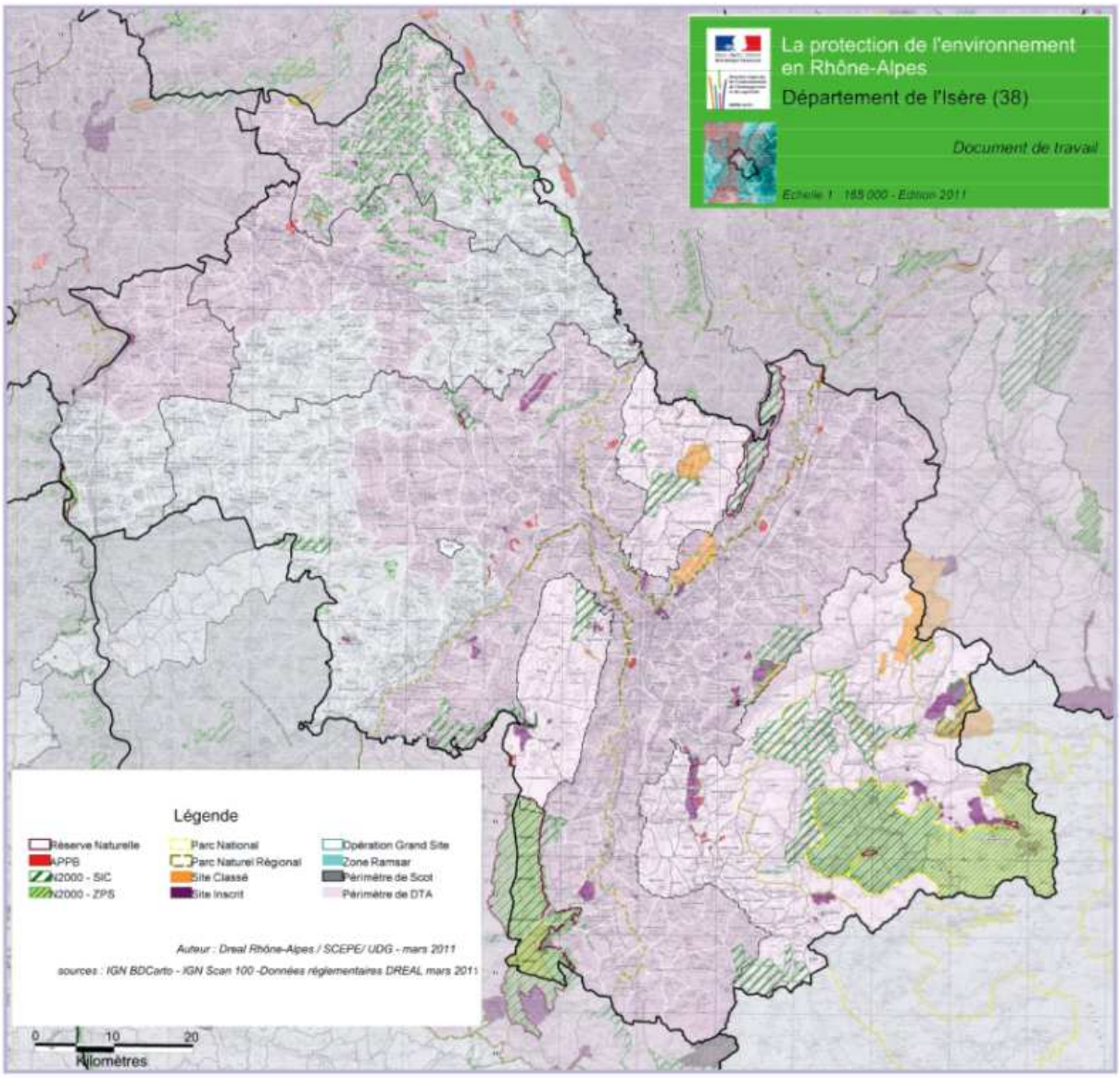


Figure 46: richesse écologique de la RUG. Montage : F. Moscarelli (Adapté de DREAL Rhône-Alpes).

En plus de ces zonages et du rapport de compatibilité général auquel sont soumis les SCoTs, présenté au début de cette partie, le SCoT de la RUG, présente aussi la nécessité de compatibilité avec : (a) la DTA Alpes du Nord (en élaboration), (b) la Directive Régionale d'Aménagement des Forêts Domaniales, (c) les Schémas Régionaux d'Aménagement des Forêts des Collectivités et de Cohérence Écologique (en élaboration), (d) le SDAGE Rhône-méditerranée, les SAGEs (e) Drac amont, (f) Drac-Romanche, (g) Bièvre-Liers-Valloire et, enfin, (h) 6 contrats de Rivière. Ce SCoT est donc aussi soumis aux Chartes des deux parcs

Par ailleurs, le rapport de compatibilité, présenté dans l'introduction de cette partie, montre aussi que les SCoTs doivent prendre en compte plusieurs autres documents (Schémas,

Chartes des Parcs, autres) de la même manière qu'ils sont cadrés, respectivement, par les dispositifs particuliers l'un aux zones littorales, l'autre aux zones montagnes.

5.2 Les impacts des SCoTs sur la forme et sur la préservation de la biodiversité

Les thématiques, choisies par les auteurs, associent des éléments prescriptifs pour les deux SCoTs et ne sont pas forcément associés aux thématiques structurantes de ces deux SCoTs.

5.2.1 Tache et front urbain

Les deux Scots fixent des limites bien restrictives à l'extension potentielle de l'urbanisation dans les 20 prochaines années. Le SCoT de la CAM utilise comme stratégie pour fixer ces limites « l'inversion du regard ». Cette inversion représente une stratégie que nous qualifions « d'armature urbaine en négatif » visant à délimiter en préalable les espaces agricoles, naturels et paysagers à préserver (voir figure 47).

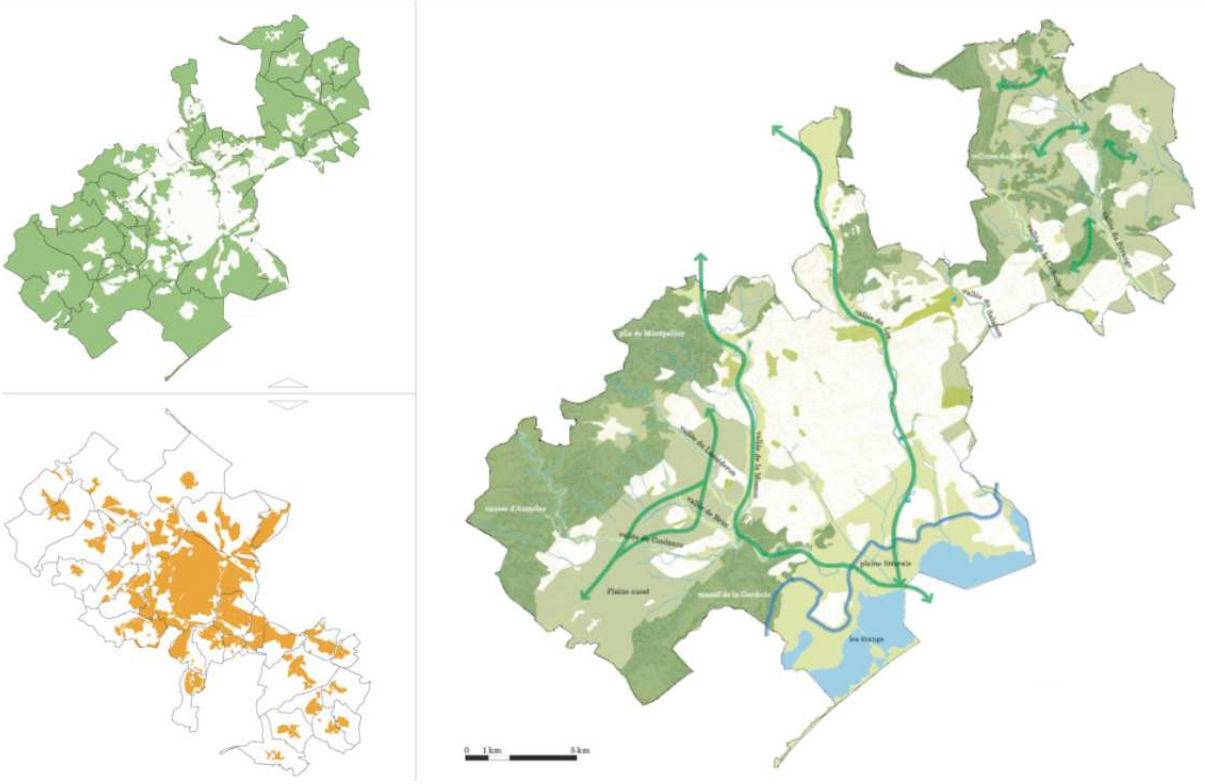


Figure 47: limites à urbanisation. À gauche : armature des espaces naturels et le négatif qui détermine les limites d'urbanisation. À droite, armature des espaces naturels et agricoles. Montage : F. Moscarelli, adapté du SCOT CAM : 82 et 84.

Grâce à cette stratégie, le SCoT de la CAM a fait preuve d'audace, à l'époque de son élaboration en donnant la priorité à la continuité écologique au détriment de la continuité urbaine. Ces espaces vont des zones de garrigue et des coteaux, au littoral et cordon dunaire, en passant aussi par la plaine agricole. Il s'agit ici de la logique de réservoirs de

biodiversité[107] mise en place dans le SCoT de la CAM pour assurer des réservoirs de nature ordinaire qui contribuent à la logique de conservation de la biodiversité[108]. Cette stratégie, qui consiste donc à délimiter de grandes réserves naturelles et forestières, est appuyée par les principes suivants : (a) la perte d'espèces dans les réserves est inversement proportionnelle aux surfaces de ces réserves, (b) le fait que certaines espèces ne pourront jamais subsister à très faible effectif (Ovaskainen, 2002).

En complémentarité, les orientations prévoient un réinvestissement dans les vides urbains, la re-densification des zones faiblement urbanisés avec des intensités différentes selon la proximité des TCs et la requalification des quartiers. La figure 48 montre l'application de cette logique au périmètre montpelliérain.

Dans le SCoT grenoblois, la stratégie de délimitation de l'urbanisation pour protéger les grands espaces agricoles, naturels et paysagers est basée sur la structuration des grands corridors écologiques, nommées « trame verte et bleue » (voir figure 49).

La TVB est conçue pour permettre la connexion amont-aval et transversale entre les cours d'eau ainsi que la perméabilité des paysages au travers des coupures vertes paysagères. La logique présente est donc à la fois fonctionnelle et écologique. Son intérêt vient : (a) de l'impossibilité d'étendre le système de grands parcs et des zonages à tout le territoire, (b) de la pertinence d'établir des réseaux écologiques qui permettent la complémentarité des écosystèmes différents (Forman et Godron, 1986 ; Hess et Ficher, 2001), (c) de la réduction de la vulnérabilité des différentes réserves du réseau aux catastrophes naturelles (Carrière *et al.*, 2008).

Plus précisément, cette stratégie tient compte du fait que : (a) certaines espèces ne peuvent survivre que dans une seule et importante réserve dont la fragmentation réduirait fortement leur potentiel d'adaptation, (b) un réseau d'habitat permettrait atténuer l'extinction des espèces en permettant de recoloniser des parcelles vides par la migration (Hess et Ficher, 2001 ; Ovaskainen, 2002).

[107] Normalement mobilisée par l'institution des parcs nationaux, régionaux ou zones de protection spéciale.

[108] Les autres zones établies pour la conservation de la biodiversité comme, par exemple, les Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Floristique et Faunistique, confortent aussi cette logique.

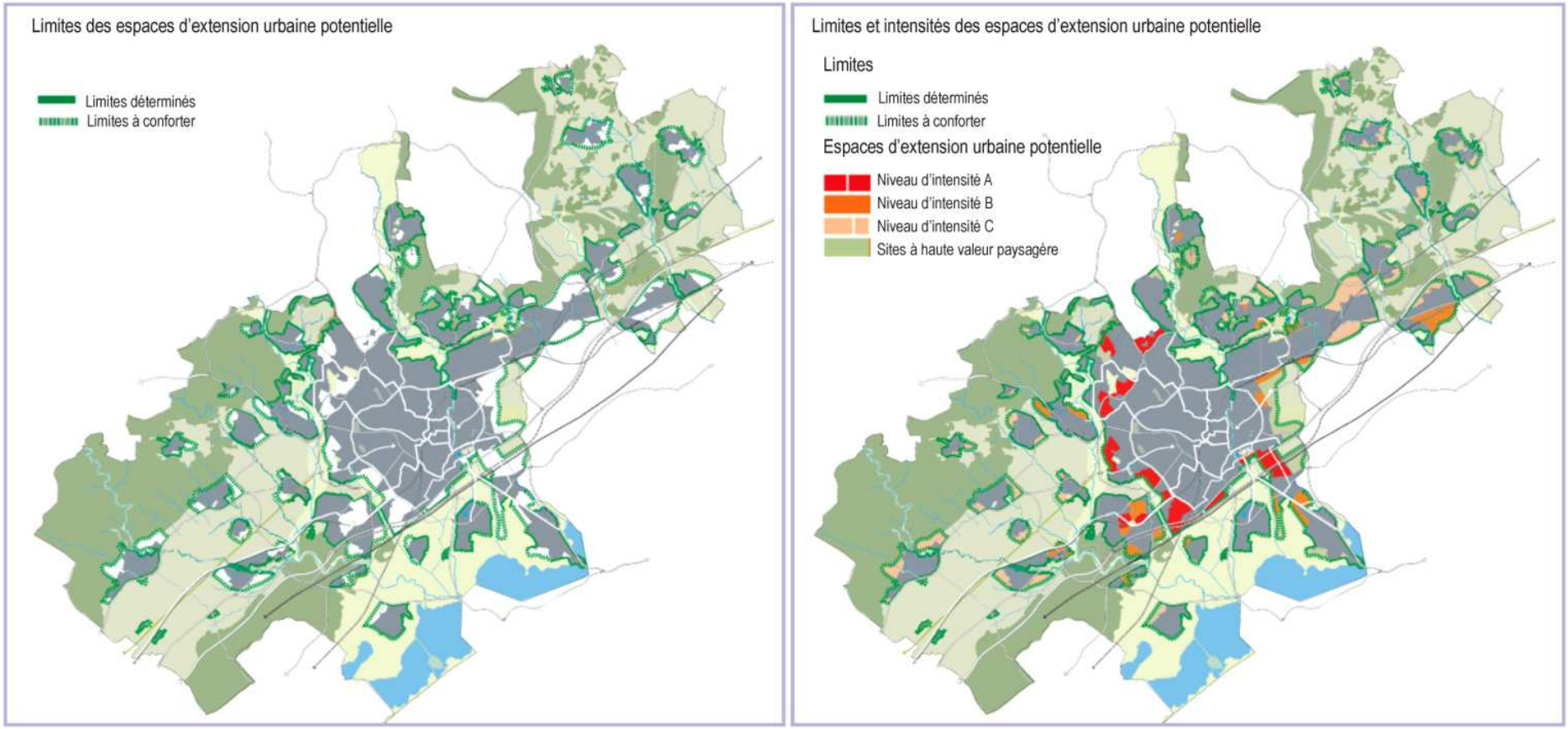


Figure 48: Armature urbaine et limites à urbaniser dans la CAM (gauche) et différenciation des intensités d'urbanisation (droite). Source : SCoT Montpellier, pages 144 et 146.

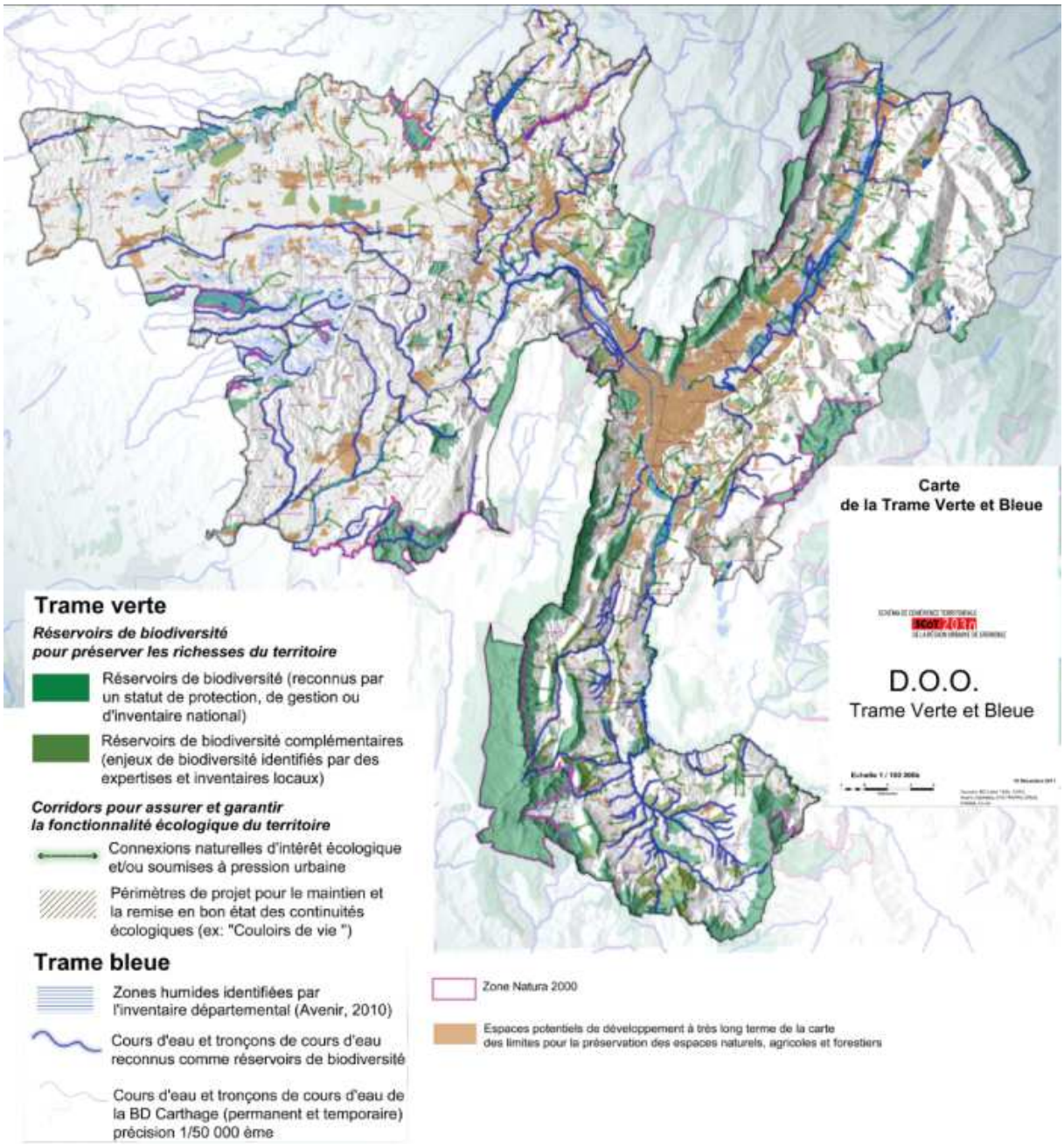


Figure 49 : Trame verte et bleue. Source : SCoT de la RUG-DOO, page 27.

Pour cela la TVB (voir figure 49) cherche : (a) à favoriser les réseaux écologiques et paysagers constitués par des cours d'eaux et des zones humides adjacents et avec des zones tampons, (b) à développer une infrastructure verte composée à la fois des espaces naturels et agricoles limitrophes des sites urbains et du maillage vert urbain, (c) à maintenir la forme compacte des bourgs et (d) à éviter l'effet de dispersion de l'urbanisation au travers d'un affichage clair des limites d'urbanisation. La TVB du SCoT grenoblois doit également agir sur la diminution du carbone, l'épuration des eaux, la limitation des risques d'infiltration avec les zones d'expansion des crues, ainsi que, des risques d'érosion des sols.

Ainsi, les deux SCoTs donnent priorité à la continuité écologique au détriment de l'urbain pour permettre les échanges biologiques et pérenniser la biodiversité. En même temps ils prescrivent des orientations visant à empêcher la continuité urbaine de faible densité afin d'éviter la coalescence des zones urbaines et la formation des conurbations. Les définitions des limites comprennent non seulement les sites « singuliers »[109], mais tous ceux d'importance paysagère, naturelle et agricole. Dans le cas grenoblois, la priorité à la continuité écologique sur la continuité urbaine va même à prescrire, si nécessaire, l'ouverture des couloirs verts (figure 50) dans les zones déjà urbanisées pour permettre une coupure verte paysagère de part et d'autre de la vallée.

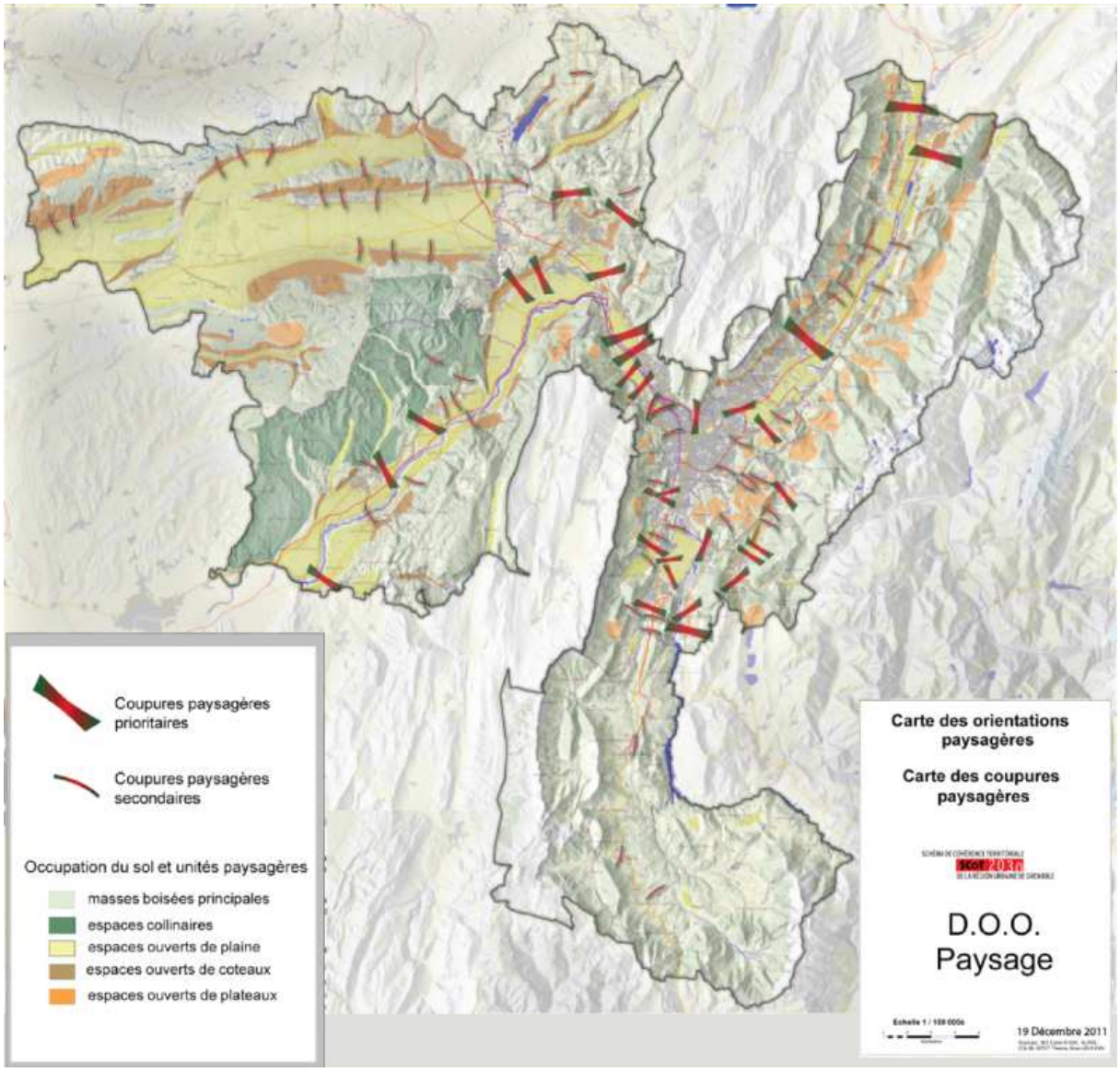


Figure 50: Carte de coupures vertes paysagères dans la RUG. Source : SCoT de la RUG-DOO, 2002, page 82.

[109] DOO-SCoT RUG (arrêté 2011), page 69 : « unités paysagères singulières ». Le terme singulier est utilisé dans le SCoT grenoblois comme synonyme à remarquable, tout ce qui est opposé à ordinaire.

Quant aux fronts urbains, le SCoT montpelliérain définit deux types de limites, celles dites intangibles et celles dites « à conforter ». Ces dernières sont traitées dans le document comme des limites définies préalablement comme fronts de transition en laissant aux communes, sur un front de 100-150 mètres, des possibilités « d'extension urbaine mesurée ». Ces fronts de transition sont surtout le résultat de la différence d'échelle de la limite tracée dans le document cartographique du SCoT et l'échelle réelle d'application (voir figure 51). Néanmoins, ils ouvrent la possibilité aux communes de traiter ces limites selon des projets locaux, mais en cohérence avec les orientations du SCoT.

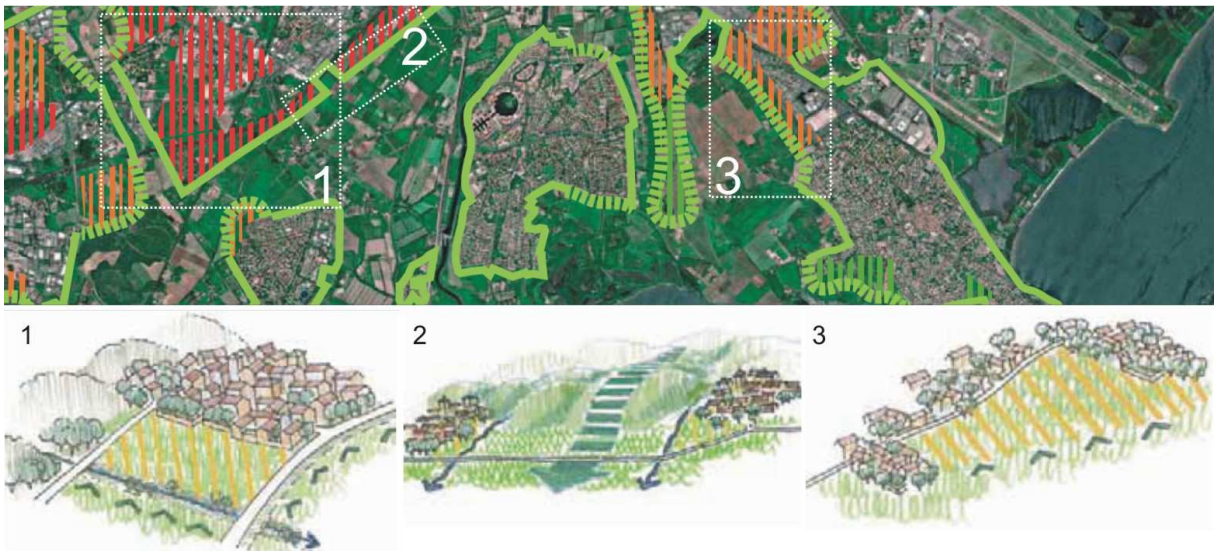


Figure 51 : limites intangibles (ligne droite), limites à conforter (ligne pointillé) et ces exemples. Montagem : F. Moscarelli. Source : SCoT CAM, pages 19 et 92.

La figure 52 montre un exemple de l'application de cette stratégie à la ville de Pérols (secteur littoral) où un jardin-coopératif communal est structuré à l'interface entre l'urbanisation (limitée stratégiquement par une voie) et les étangs. Cette action allie la volonté de limiter l'extension urbaine de la commune et sa conséquente densification à une demande sociale croissante pour la nature jardinée.



Figure 52 : jardin coopératif de la ville de Pérols. Réalisation : F. Moscarelli© (15/09/2012).

En outre, le jardin-coopératif communal représente une alternative au pavillonnaire et à ses jardins individualisés. Selon A. Sivieude, adjointe à l'urbanisme de Pérols, la stratégie adoptée associe la mise en valeur paysagère et la protection de la biodiversité :

> *« L'étang étant une zone remarquable, nous avons besoin de le protéger au niveau des sols et au niveau de la vue… ; alors [dans les débats concernant l'élaboration du SCoT] nous avons pris la décision de bloquer la limite urbanisable à la route qui va jusqu'à Lattes [commune limitrophe] et concevoir un jardin coopératif… Lorsque la ville se développe vers la nature, elle doit intégrer la nature… » (10/04/2011).*

Egalement, le SCoT grenoblois porte grande attention au traitement des fronts urbains, qui sont présentées en deux orientations majeures.

La première concerne le traitement de l'interface entre les centres commerciaux, l'habitat périurbain et les axes routiers par des coupures vertes paysagères. Cette même préoccupation est renforcée dans le cas des occupations linéaires des façades des voies rapides par les activités commerciales et avec des orientations précisées dans le document d'aménagement commercial (DAC), comme montre la figure 53.

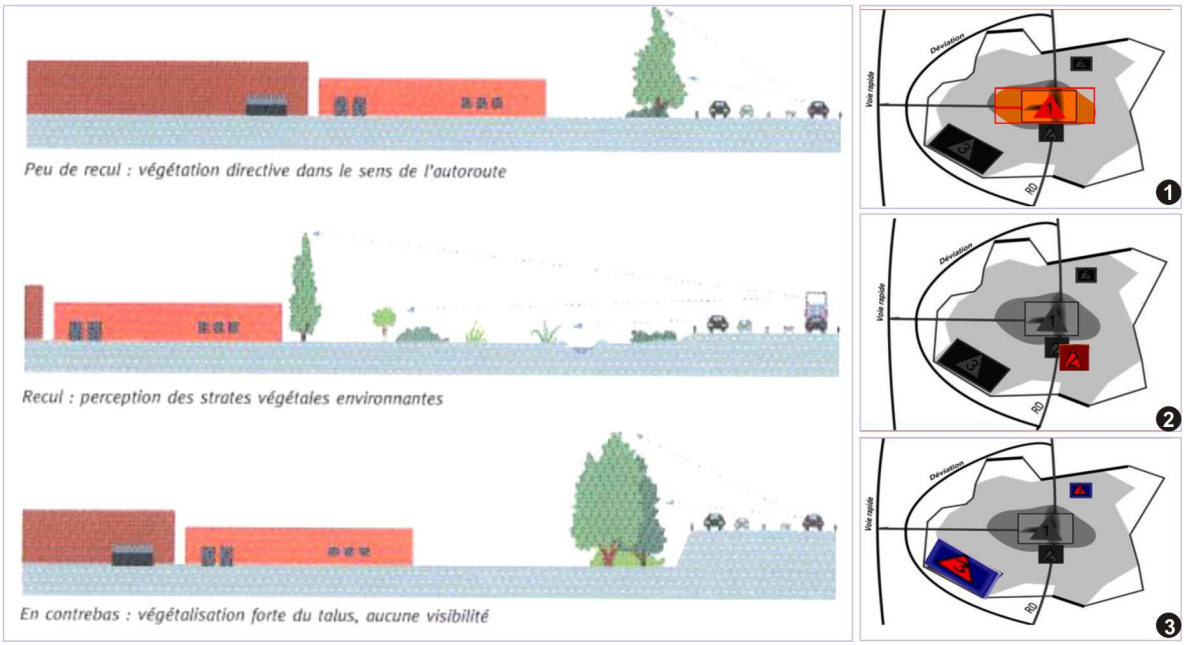


Figure 53: Logique d'installation des activités commerciales : traitement en termes des fronts urbains (gauche), localisation des typologies des zones commerciales (droite). Source: SCoT RUG-DOO, page 94, SCoT RUG–DAC, pages 31, 33 et 35.

La nécessité pour les SCoTs de deuxième génération d'élaborer aussi un DAC, fait que le SCoT prévoit des orientations assez précises sur la localisation et la typologie des commerces, en évitant d'augmenter les surfaces commerciales en périphérie. Ainsi, ces espaces sont définis selon les typologies des zones commerciales (ZACOM), soumises au système de localisation, comme nous le présentons dans la figure 53, et aux typologies suivantes :

a) ZACOM 1 : espaces prioritaires du développement,

b) ZACOM 2 : espaces économiques et urbains mixtes de centralité,

c) ZACOM 3 : espaces économiques dédiés, en général extérieurs aux espaces habités.

Cette présentation tripartite, qui n'a rien de révolutionnaire, dépendra aussi de la mise en œuvre de la politique d'urbanisme commercial dans ce qui concerne à la fois la qualité de la forme mais aussi le contenu économique

Dans la seconde orientation, est prévue l'articulation de la trame verte bleue et des espaces naturels à l'échelle intercommunale avec une trame verte urbaine à l'échelle communale, constituée des parcs et des espaces publics en général. A ce propos, le SCoT grenoblois incite aussi à l'utilisation de façades et de toitures vertes et à l'alignement vert des voiries, ainsi qu'un traitement spécial pour les fronts d'importance paysagère et esthétique, comme supports à structuration de cette trame à petite échelle.

5.2.2 Réseaux de transport en commun et de voirie

Les prescriptions des deux SCoTs quant aux réseaux de transports ont comme similitude la relation entre les arrêts de transports en communs et l'intensité de l'urbanisation. Mais si les principes sont les mêmes, la différence d'échelles des deux SCoTs résulte de projets ayant d'importantes différences.

A l'échelle de la communauté d'agglomération de Montpelier, la principale stratégie est basée sur l'extension et la création des nouveaux axes de tramway et son articulation avec les autres transports en commun, comme le TER et le bus départemental. Ainsi, l'intensité de l'urbanisation est associée aux arrêts de tramway, qui reçoivent un traitement urbain particulier, comme le montrent, schématiquement, la figure 54. Ces arrêts sont la cible d'un réinvestissement urbain[110], en associant la logique de centralité à la densification et à la mixité fonctionnelle.

L'application de ces principes, débouche aujourd'hui dans un meilleur maillage du territoire intercommunal par les lignes des tramways suivants:

- ligne 1 : réalisée avant l'élaboration du SCoT,
- ligne 2 : inaugurée concomitamment avec l'approbation du SCoT (2006),
- ligne 3 : en état de projet à l'époque de l'élaboration du SCoT et inaugurée en 2012,
- ligne 4 : ligne en boucle, projetée à 75% sur le réseau existante, pour lier les autres 4 lignes radiales,

[110] Cette logique est mieux détaillée dans le traitement de la morphologie

- ligne 5 : ligne actuellement en projet et étude de viabilisation qui doit lier les pôles scientifiques aux nouveau « éco-quartiers » au sud-ouest.

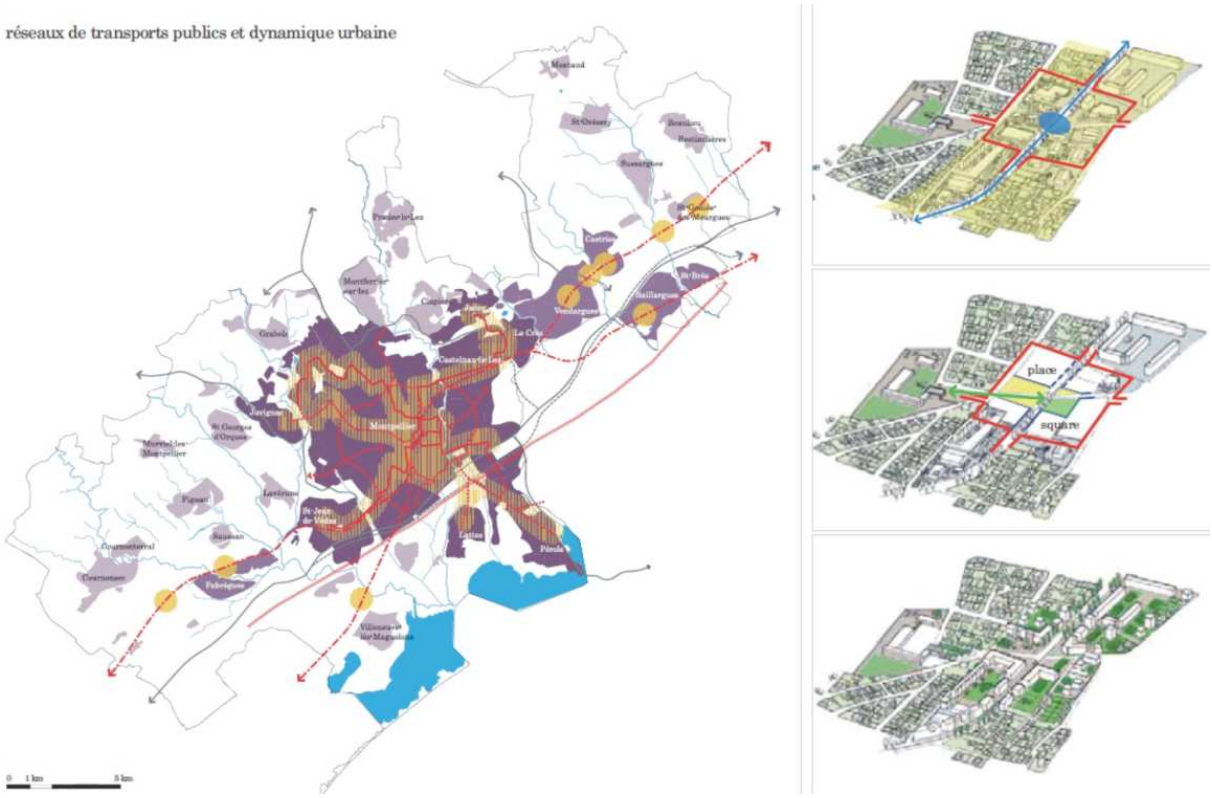


Figure 54 : Carte qui présente la logique de localisation des axes et arrêts des TCs couplé avec l'intensité de l'urbanisation et schématisation du traitement de ces arrêts. Montage : F. Moscarelli, à partir du SCoT Montpellier, page 88 et 142.

La figure 55, présente ces 4 lignes existantes et celles en projet. Notons bien que ce sont les communes plus proches de la ville centre, donc celles concernées par une plus intense urbanisation, qui sont ciblées par les réseaux en TC et sa future extension. Il reste pour le restant du périmètre intercommunal, très digité, peu d'alternatives à usage de la voiture.

A l'échelle de la région urbaine grenobloise, les transports en commun se structurent à partir de la hiérarchisation de l'armature urbaine, au travers des pôles urbains, et à partir des axes TERs et de leurs gares. Ainsi, répondant de façon appropriée à cette échelle, la RUG propose, dans un premier moment, de densifier et concentrer la mixité fonctionnelle autour de ces gares (Voir figure 56). Ces gares seront aussi articulées avec les autres moyens de transport en commun comme le bus et le tramway.

Dans un second niveau hiérarchique (voir figure 57), les arrêts de tramway, à échelle intra-urbaine, seront en connexion avec des moyens de déplacement doux : patinette, vélo, piétonnier. Les gares sont alors vues comme pôle d'échanges multimodaux à l'échelle du grand territoire. Les arrêts de tramway sont les pôles d'échanges multimodaux à l'échelle de proximité.

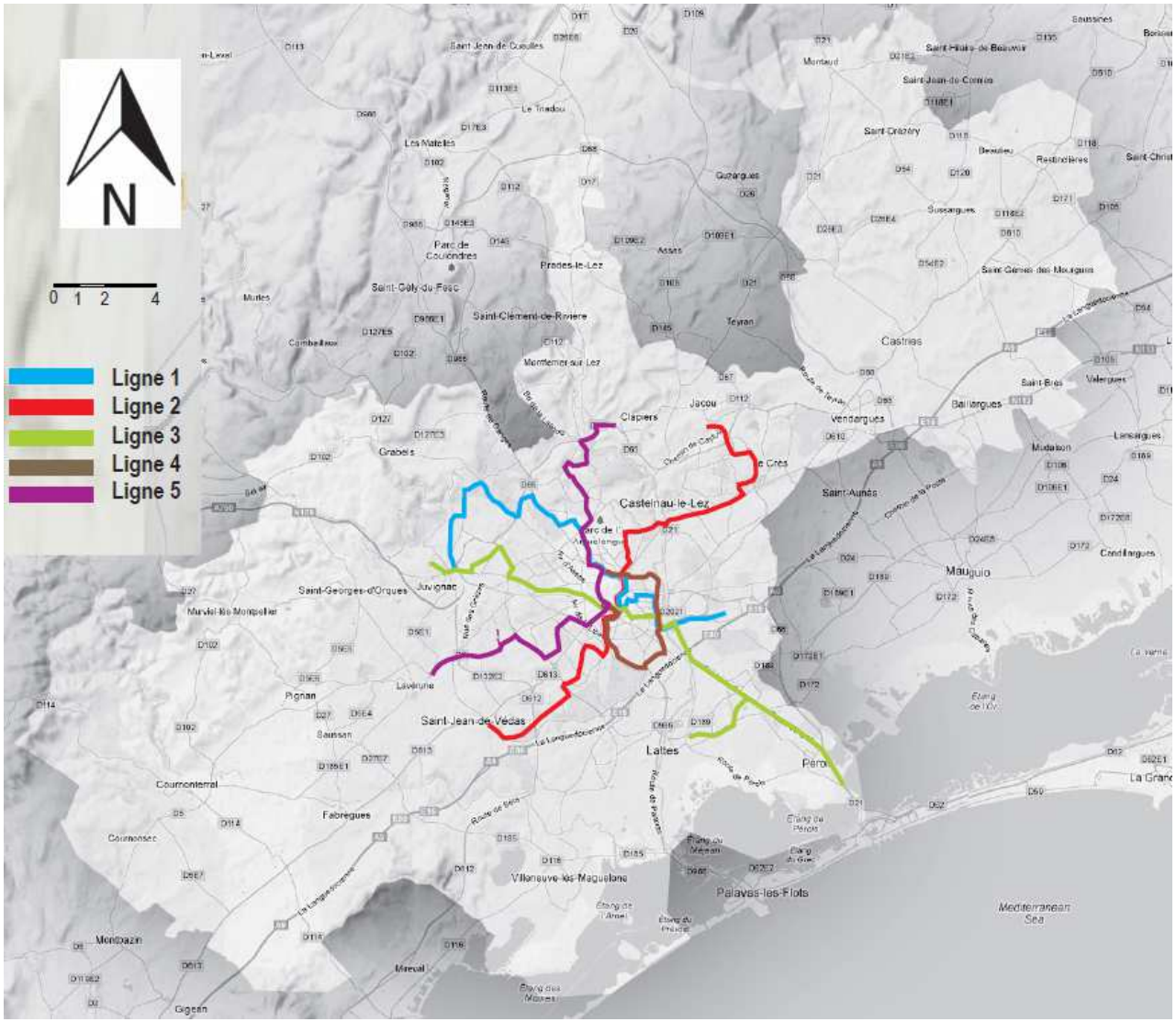


Figure 55: évolution des lignes de tramway dans la CAM par rapport au projet SCoT. Montage : F. Moscarelli, à partir de site web de la TAM.

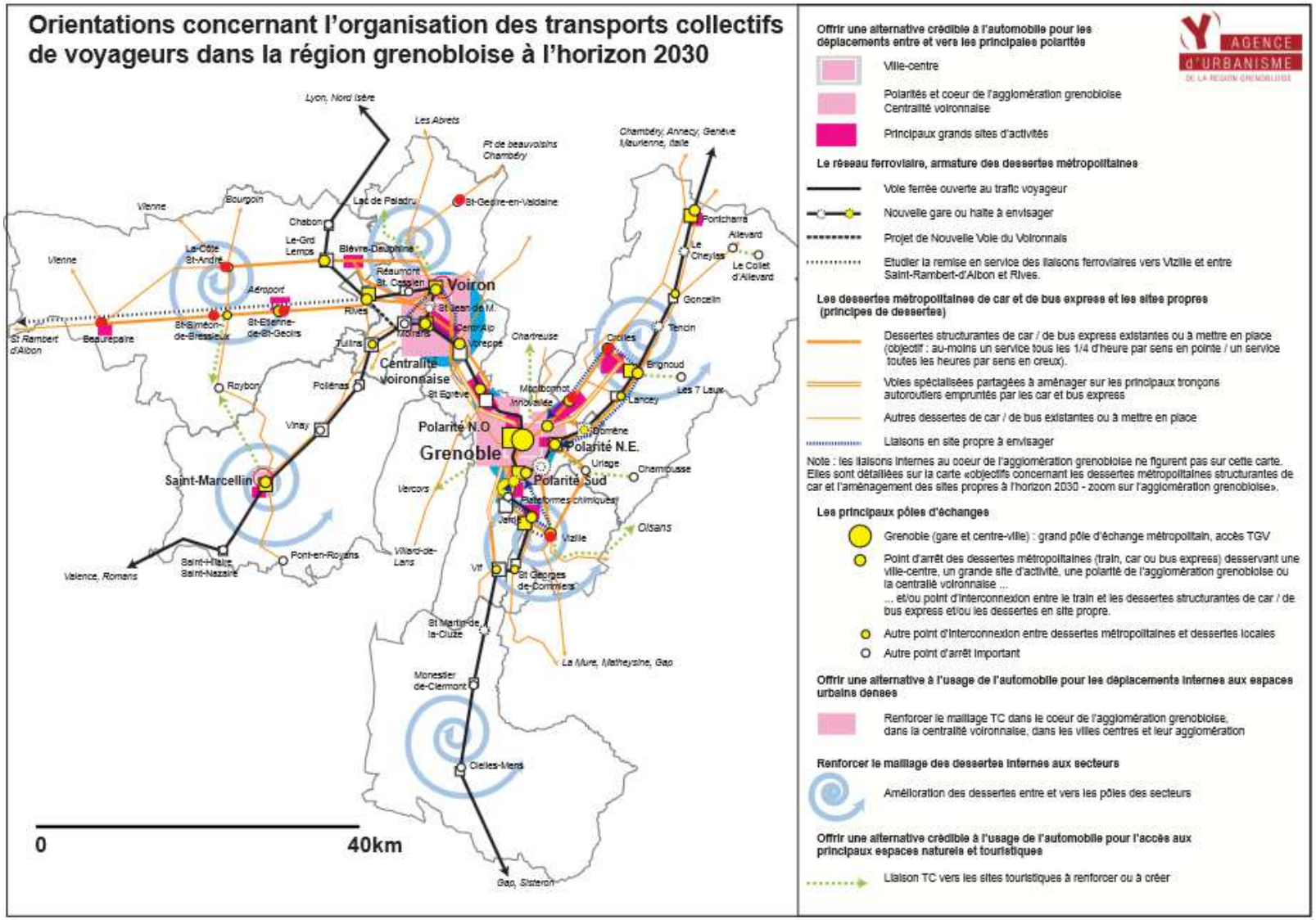


Figure 56: schéma d'organisation des axes et arrêts des TCs et pôles urbains. Source : SCoT RUG.

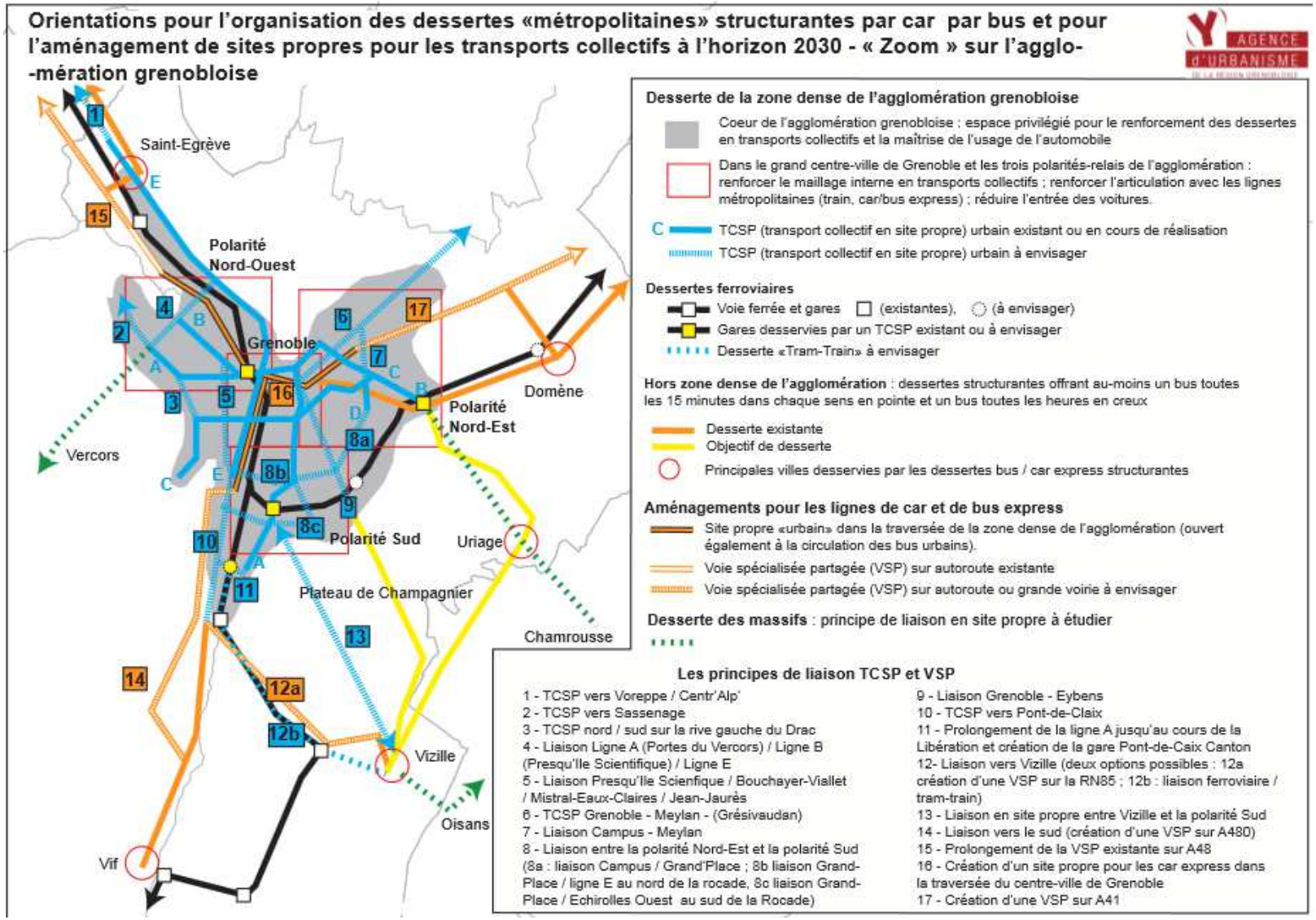
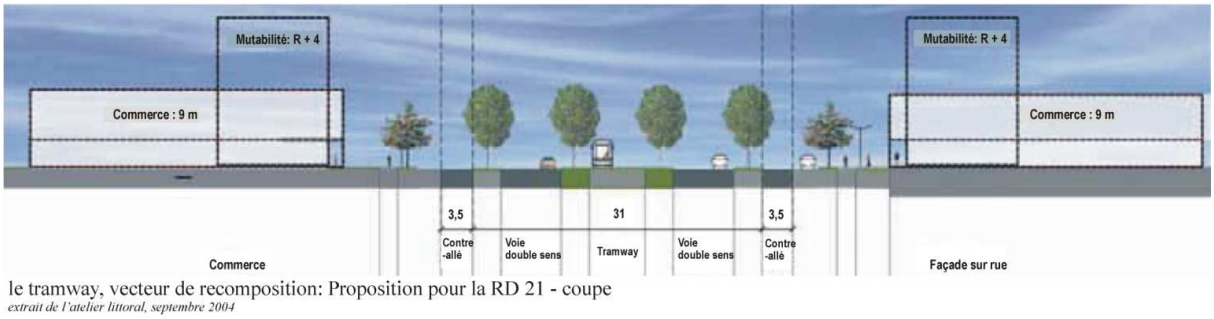


Figure 57: schéma d'organisation des TCs à échelle métropolitaine. Source : SCoT RUG

5.2.3 Traitement de la morphologie urbaine : échelle de plus en plus fine de traitement

A l'échelle plus fine, les SCoTs peuvent avoir une influence sur le volume des bâtiments et leurs dispositions dans l'espace urbain, mais aussi dans le traitement des espaces publics et de la voirie, enfin tout ce qui constitue la morphologie urbaine. Si sur cette thématique le SCoT de la RUG reste assez laconique avec seulement l'indication des orientations générales et le transfert aux schémas de secteur ou documents intercommunaux à développer postérieurement, à l'opposé, le SCoT de la CAM détaille et exemplifie ses orientations.

Les orientations du SCoT de la CAM vont dans le sens d'éviter la ville « franchisée », par le biais de préconisations qui cherchent à promouvoir la proximité et à développer des maillages urbains perméables et hiérarchisés jusqu'aux niveaux secondaire et tertiaire. Le traitement des arrêts de tramway dans le SCoT de la CAM va plus loin que la simple concentration de bâtiments à forte densité avec commerces et services autour des TCs (orientation par ailleurs présente dans les deux SCoTs). Comme ce document traite les enjeux à une échelle fine, il va même jusqu'à en schématiser ces traitements où les arrêts sont organisés comme espaces de rencontre des populations (square, traitement urbain) et de mobilités (pôle multimodal avec des déplacements doux) (voir figures 58, 59, 60 et 61), illustratives de ces propos du SCoT de la CAM.



le tramway, vecteur de recomposition: Proposition pour la RD 21 - coupe
extrait de l'atelier littoral, septembre 2004

Figure 58: Coupe Schématique du traitement des axes des TCs en relation avec la densification. Source : SCoT Montpellier, page 89.



Figure 59: Exemple de l'application du traitement des axes et arrêts des TCs en projets des nouveaux quartiers. Réalisation : F. Moscarelli© (17/04/2013).



Figure 60: Exemples de l'application de la densification des axes et du traitement des arrêts des TCs en projets dans milieu urbain, déjà partialement construit. Réalisation : F. Moscarelli© (17/04/2013).



Figure 61 Traitement des arrêts des TCs comme espaces de rencontre des gens et de l'intermodalité (vue prise depuis la gare Saint-Roch, Montpellier). Réalisation : F. Moscarelli© (17/04/2013).

Ces orientations complémentaires à l'application de ces principes aux communes sont encore plus détaillées dans un guide spécial pour la confection des PLUs[111], élaboré peu de temps après l'approbation du SCoT.

Une grande attention est aussi donnée aux traitements végétalisés des espaces publics et de la voirie. L'objectif affiché dans le document est d'accroître fortement la présence du « vert » en ville tout en coordonnant l'incitation aux habitats collectifs et à la mixité fonctionnelle. Il faut éviter au maximum la présence du pavillonnaire dans l'ensemble de l'agglomération. Aussi, un traitement différencié (en terme de volume et d'architecture) des offres immobilières et des activités est prévu: (a) activités artisanales et services en proximité, (b)

[111] Communauté d'agglomération de Montpellier (2007). Cahier de recommandations : guide des projets urbains, guide des plans locaux d'urbanisme, guide des espaces publics de voirie.

activités industrielles comme entrepôts et commerce de gros aux portes de l'agglomération et autour des nœuds autoroutiers, (c) activités tertiaires et bureaux accessibles à TGV/tramway, (d) recherche et innovation dans de haute qualité environnementale. A ce propos, la figure 62 donne des exemples de ces principes.



Figure 62 : Densification de qualité et localisation des équipements accessibles en tramway. Réalisation F. Moscarelli© (08 /05/2012).

En terme de prescription sur le traitement de la morphologie urbaine, le SCoT de la RUG prévoit trois grandes orientations : (a) il stipule des densités minimales, comme stratégie pour réduire les freins à la densité, (b) il prévoit de conforter, densifier et réhabiliter le parc existant et d'assurer sa qualification urbaine et énergétique pour « intensifier » la ville et limiter la consommation d'espace. Ainsi, il définit des principes plus qualitatifs pour améliorer la qualité de l'offre immobilière.

Comme notre travail de thèse ne peut pas accompagner la mise en œuvre de ce SCoT, la mise en œuvre ne fait que commencer, nous n'avons pas encore de recul.

Les autres mesures concernant une échelle plus fine et visant à renforcer la présence de la biodiversité (interdire/limiter les éclairages publics, limiter la prolifération des espèces faunistiques et floristiques invasives, etc.), n'apparaissent qu'au titre de recommandations.

5.2.4. La prise en compte des ressources en eau

La préservation de la biodiversité ne dépend pas que de la présence de la biodiversité en milieu urbain et de la pérennisation des réservoirs et leurs interconnexions. Elle dépend aussi du maintien et de la qualité des ressources de ces milieux. Le SCoT n'a pas vocation à agir directement sur la protection de ressources telles que les sols, l'air et l'eau. Néanmoins, il doit les prendre en compte et assurer leur transversalité avec l'urbanisme, en fixant des objectifs. Limitons nous à évoquer les orientations relatives à l'eau car il existe, ici, un document d'urbanisme spécifique : le SDAGE. C'est pour cela que les SCoTs font éventuellement référence à la problématique de l'eau (captage, traitement…). L'air et les sols sont tout aussi importants mais moins présents dans les documents SCoTs car il n'existe pas

pour eux de documents d'urbanisme particuliers, bien que les interrelations eau-sol et air/eau soient évidents.

Ainsi, en ce qui concerne les ressources en eau, le SCoT de la CAM vise à en trouver de nouvelles, à améliorer la qualité des sources existantes et favoriser une utilisation plus économe. Pour arriver à ces objectifs, les orientations du document consistent à : (a) protéger toutes les eaux de source et le milieu naturel et son renouvellement, (b) éviter l'artificialisation des ripisylves. Le SCoT préconise aussi la restauration des zones humides, des bords des étangs et de l'ensemble du milieu aquatique, l'aménagement et l'utilisation des cordons littoraux de façon agressive et la lutte contre l'intrusion du biseau salé.

L'application de ces mesures donne déjà quelques résultats positifs. Lors des interviews, certains acteurs techniques et universitaires ont souligné une amélioration significative de la qualité des eaux du Lez. Par ailleurs, ces mesures sont prises en compte pour déterminer les limites aux urbanisations définies dans le paragraphe concernant les fronts et limites d'urbanisation. Par contre, l'efficacité de le SCoT de la CAM quant à la lutte contre l'intrusion du biseau salé est, par l'instant, inexistante.

Quant à la RUG, les orientations concernant les ressources en eau sont plus larges. Elles s'appuient sur l'existence d'un comité de l'eau potable et sont articulées autour du concept de continuité écologique appliqué aux TVB. Ces orientations servent à : (a) éviter le gaspillage de la ressource, (b) pratiquer une gestion rationnelle et économe des eaux de source, des eaux pluviales et des eaux usées, (c) prévenir la pollution des milieux par les eaux usées ainsi que dépolluer les eaux de ruissellement, (d) protéger toute eau de source, son milieu naturel et son renouvellement, (e) permettre le captage et la re-infiltration d'eau dans les sols grâce au maintien des zones humides (évitant la pollution des sources et la pollution des sols et sous-sols à travers la séparation du réseau eaux usées de celui des eaux pluviales), (f) considérer l'eau pluviale comme une source et une opportunité. Pour appliquer ces orientations, le SCoT de la RUG structure une trame aquatique avec des zones tampon autour des cours d'eau en cohérence avec sa trame verte.

Il faut rappeler que le contexte bioclimatique et géomorphologique est cependant très différent entre les deux zones d'étude.

La CAM, en pleine région méditerranéenne, est plus marquée par le stress hydrique qu'à la RUG, et soumise à l'irrégularité des précipitations. De plus, la forte croissance urbaine de l'agglomération montpelliéraine, accroît les enjeux en termes d'assainissement et de traitement des eaux usées.

> « Si la situation actuelle est plutôt satisfaisante, la vigilance s'impose pour le futur. La forte croissance démographique attendue […] va considérablement intensifier la pression sur la ressource » (Communauté d'agglomération de Montpellier, 2006, page 35).

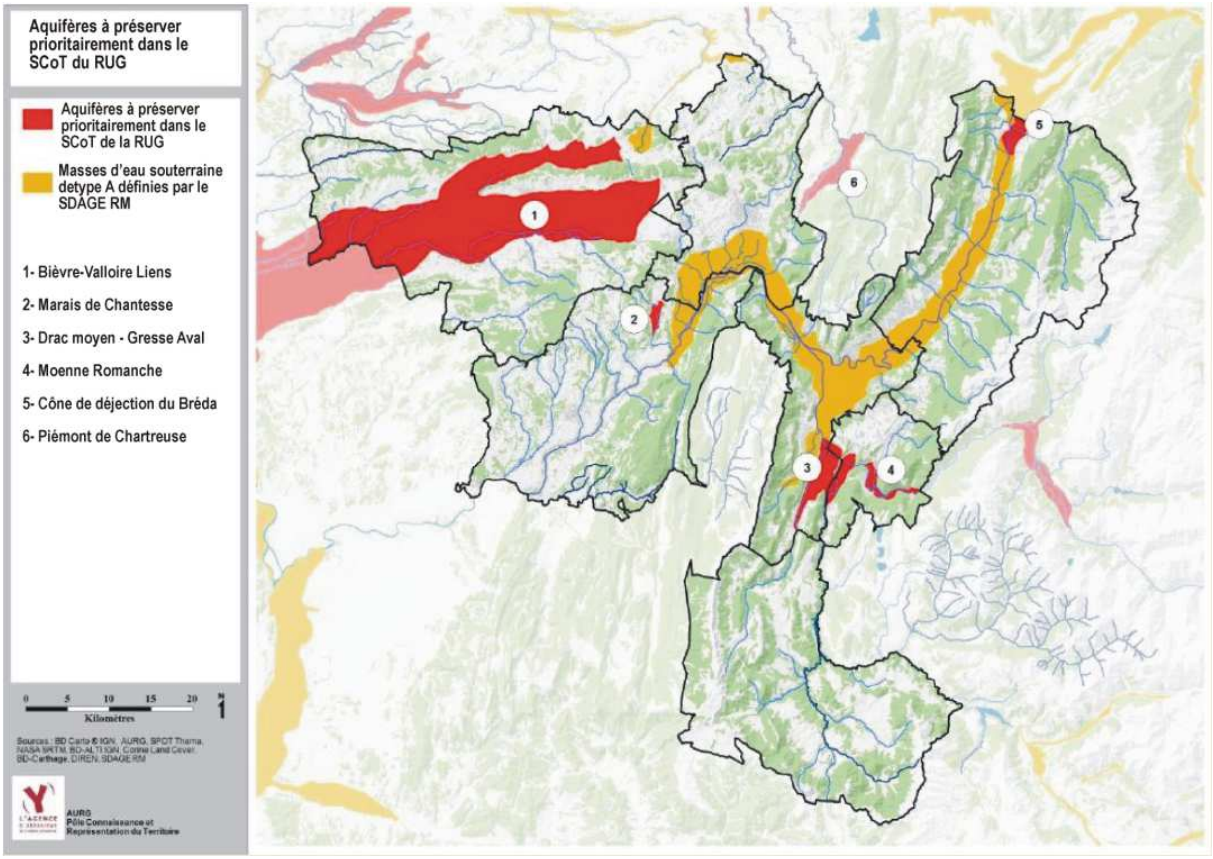


Figure 63: carte des aquifères à préserver dans la RUG. Source : SCOT RUG-DOO, 2012, page 45.

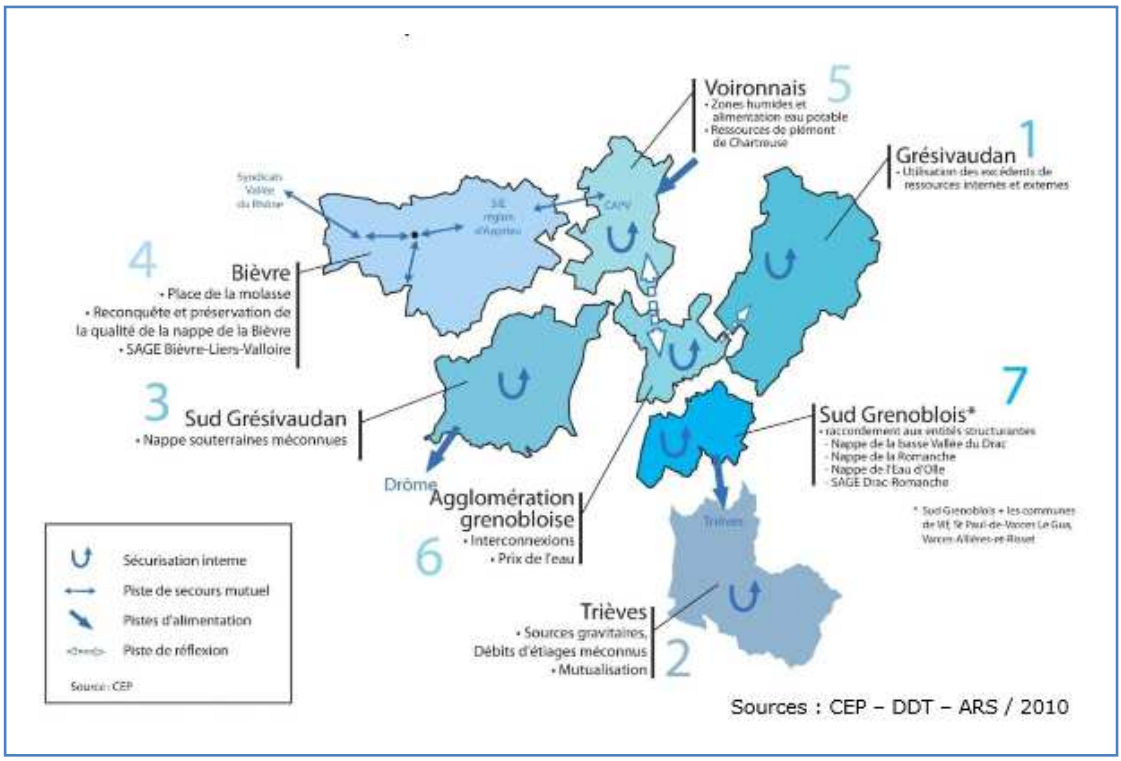


Figure 64: schéma de sécurisation en eau potable. Source : SCOT RUG-DOO, 2012, page 46.

A ce titre, notre analyse montre que les orientations pour les fronts d'urbanisation du SCoT montpelliérain, tels que « délimiter l'urbanisation selon une armature des espaces verts et agricoles et mettre en valeur les vallées et zones humides, sources de captage d'eau », ont très bien pris en compte ces contraintes. Vu que la contamination des eaux en surface se fait surtout à cause de l'eutrophisation, le SCoT fixe des objectifs d'amélioration de la qualité de ces sources pour une consommation future, en : (a) essayant de limiter, voire, empêcher toute nouvelle urbanisation à proximité des étangs et des cours d'eau, (b) améliorant la qualité de l'eau de surface.

La RUG présente d'importantes disparités entre les secteurs en termes de disponibilité de ressources en eau. La cartographie de cette disponibilité a structuré, parmi d'autres critères[112], l'intensité de l'urbanisation future, témoignant l'interrelation entre les politiques d'assainissement et celles sous la cible d'action du SCoT.

Dans les figures 63 et 64, nous voyons que le grand déficit en ressource hydrique ou la méconnaissance concernant les masses d'eau souterraines et les aquifères des secteurs comme le Trièves (à l'extrême Sud) et le Sud Grésivaudan (à l'Ouest de la ville de Grenoble) ont été pris en compte dans la détermination des intensités d'urbanisation. Aussi la stratégie des trames vertes et bleues conforte en eau les zones déjà existantes soumises aux insuffisances en eau (urbanisation, activités économiques telles que l'agriculture), même si elle limite leur expansion.

Dans ce sens, les deux SCoTs ont associé de façon réaliste les limitations géographiques et d'assainissement de leurs sites pour déterminer l'occupation urbaine et leur forme urbaine future.

5.2.5 Forme urbaine : quelle synthèse ?

Les orientations présentées peuvent être superposées et synthétisées dans une forme unique à chacun des territoires étudiés. Cette forme prospective (figure 65) est donc le résultat de notre interprétation en fonction des :

a) Contraintes naturelles,

b) Zonages visant la protection des sites riches en biodiversité ou de valeur paysagère,

c) Orientations présentées dans les Documents d' Orientations Objectives des deux SCoTs ainsi que des prémisses existantes dans les deux Projets d'Aménagement et Développement Durable et du Document d'Aménagement Commercial de la RUG,

d) Les limites des fronts urbains proposées dans les deux documents : à conforter et intangibles.

[112] Les transports en commun comptent également parmi les facteurs structurant l'urbanisation.

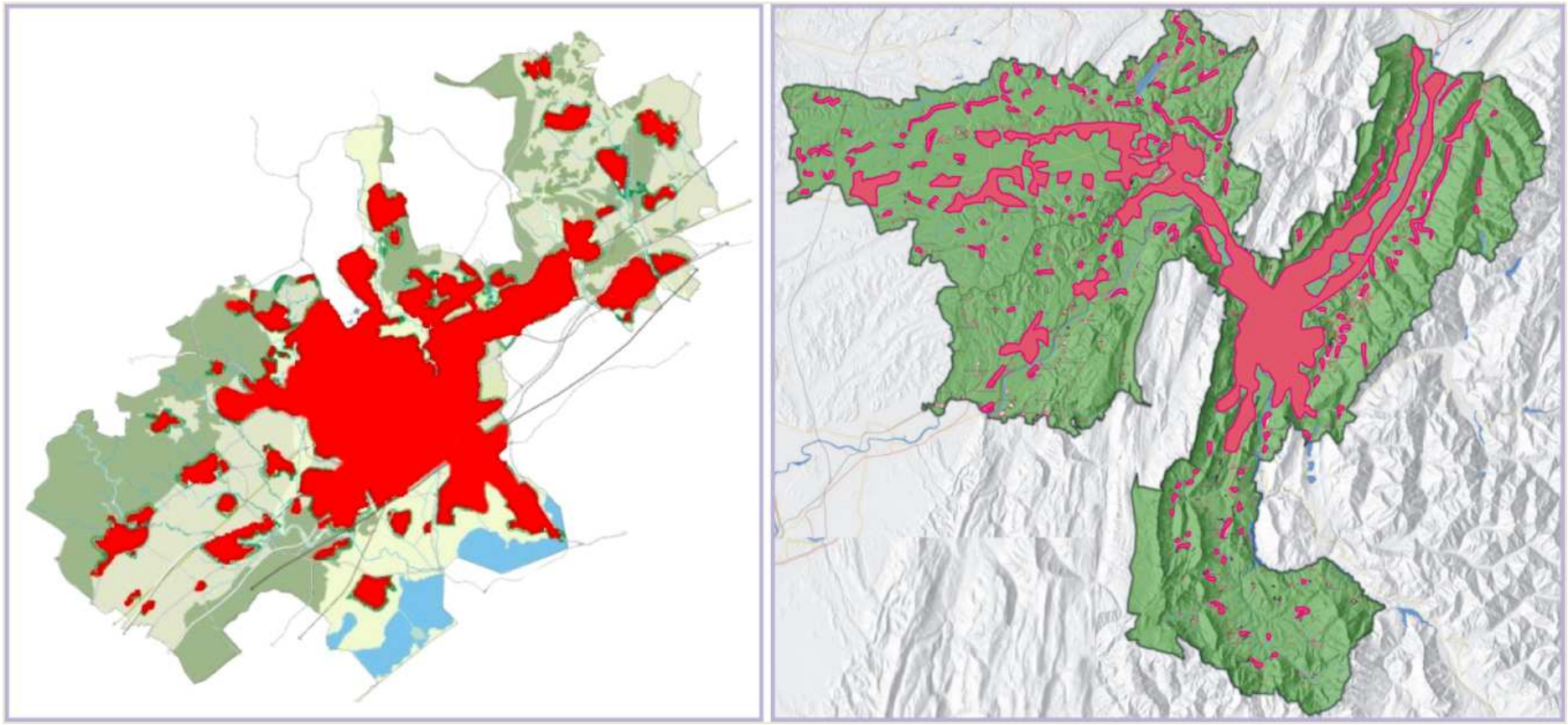


Figure 65: carte de synthèse de la forme urbaine avec la prospective d'un étalement mesuré. Conception et réalisation : F. Moscarelli, à partir du SCoT Montpellier, page 144 et SCoT RUG-DOO, page 12.

Ainsi, dans le cas de la CAM, les orientations qui semblent être les plus déterminantes pour la forme urbaine sont : (a) le maintien des coupures d'urbanisation pour éviter la création d'une conurbation, (b) la réorganisation de la ville de façon plus compacte, (c) le souci de maîtriser les fronts urbains, (d) l'intensification de l'urbanisation suivant les lignes tramway, et (e) l'articulation entre réseaux de transport, commerce et services de proximité et habitat. Pour autant, les zonages à respecter et leurs limites sont aussi importantes que les limites naturelles.

Dans le cas de la RUG, les orientations déterminantes à la forme urbaine sont assez proches de celles de la CAM. Cependant, la forme est aussi très conditionnée – ou même plus - par : (a) la trame verte et bleue, (b) la condition de vallée et (c) le réseau TER. Par ailleurs, nous constatons que les caractéristiques du milieu ont conditionné et vont encore conditionner les formes urbaines de la région grenobloise.

Dans les deux cas, ces formes trouvent des limites « intangibles » et des limites plus souples, qui vont probablement changer à l'horizon de 20-30 années. Ces formes de synthèse, représentent alors une idée assez réaliste de l'application de ces propositions.

Comme nous pouvons le voir sur les deux figures de synthèse, la principale action des orientations des SCoTs dans la forme urbaine est le contrôle de l'extension de la tache d'urbanisation, qui ne devrait presque pas s'étaler. Cependant, soulignons que « la maîtrise de l'étalement urbain » qui se traduit par une densification, devrait aboutir à des formes futures largement conditionnées par la tache urbaine actuelle. Ceci permet aussi de rappeler la différentiation entre étalement urbain, surfacique, qui génère une tache, une empreinte, de la ville, et les formes, en volumétrie qui peuvent se traduire par des densités et, dans l'exemple de Grenoble et Montpellier, par une volonté de densification.

En conséquence, les changements majeurs seront observés dans la morphologie urbaine, qui sera soumise à une densification importante, autour des lignes de TC à échelle intra-urbaine, avec une typologie associée au commerce et au service accentué autour des arrêts de tramway. A une échelle plus large, de l'agglomération, ces densifications seront aussi couplées aux gares TER, qui agiront, en même temps, comme pôle multimodal et pôle urbain.

Comme le peu d'expansion urbaine admise sera concentrée autour des lignes de transport en commun, les formes de la croissance de l'urbanisation établissent, comme dans le passé, le dessin de la main, mais beaucoup moins fragmentées-digitées, puisqu'elles seront aussi soumises aux limites d'urbanisation contraignantes et à proximité des arrêts de TC.

Ainsi, si l'urbanisme français du XIXeme siècle a fait usage de bâtiments mixtes avec commerce-services au rez-de-chaussée et habitations dans les étages, l'urbanisme du XXIeme

siècle emploiera une formule dans laquelle les commerces et services seront concentrés en pôles urbains liés au tracé des tramways pendant que les logements seront implantés, également dans des bâtiments, à proximité de ces pôles. Chaque lotissement de villas ou village périurbain aura aussi ses « centres » de services et commerces, plus ou moins associés aux centralités de loisirs, comme les squares, places, etc…

Pour aérer ces urbanisations denses, les trames vertes et bleues, associées au parcours piétons-vélos, seront responsables des « coupures » en ville, de la connexion des espaces naturels protégés de part et d'autre de ces zones denses. L'investissement en vert, sera bien plus fort que celui pratiqué jusqu'à maintenant, concernant toitures, murs, espaces entre-lignes des tramways et autres, comme le montre la figure 66.



Figure 66: Exemples de ces stratégies appliquées à nos deux cas d'étude. A gauche, entre-lignes vertes du tramway à Montpellier. A droite, piste cyclable vegetalisée, à Grenoble .Réalisation : F. Moscarelli© (17/04/2013), (26/04/2011).

Or, les deux SCoTs présentés font la part belle aux considérations issues des logiques de développement durable. La volonté de freiner le déferlement urbain vers les périphéries, est, incontestablement, une réaction saine, tout comme le désir d'organiser l'espace autour d'un certain nombre des points forts, remodelés, autour des arrêts de tramway et de train. Mais ce travail sur la forme urbaine serait tout à fait incomplet, et même contreproductif, s'il ne s'appuyait sur une réflexion sur les limites de ces documents.

5.3 Les limites des SCoTs dans la construction de la ville durable

Pour rappel, les Schémas de Cohérence Territoriale ont été créées avec l'objectif d'aider l'adaptation des villes au paradigme du Développement Durable. Pour cela, ils doivent être capables d'inciter une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, aider à un développement moins consommateur de l'espace et de ressources et à l'organisation d'une société plus équilibrée et plus juste.

Les observations faites lors de cette étude montrent que, même les documents du type SCoT porteurs d'un grand changement, présentent des limites quant à leur rôle de garant de la

biodiversité, quant la prise en compte des acteurs et quant à leur capacité à rendre les villes plus justes socialement.

5.3.1 Une hiérarchie normative pour les outils de prise en compte de la biodiversité

Comme nous l'avons démontré antérieurement, les SCoTs sont soumis à un rapport de compatibilité et prise en compte, schématisés dans la figure 36, que délimite leur compétence. Ainsi, même si dès les Lois « Grenelle » le SCoT a été chargé de se porter garant de la prise en compte de la biodiversité, son rôle reste moindre face à autres actions comme les directives, stratégies et zonages.

5.3.1.1 Cadrage de la prise en compte de la biodiversité

La « crise de la biodiversité » signalée par le Club de Rome[113] et la préoccupation croissante de l'avenir de l'humanité, qui vont déboucher dans le Sommet de la Terre de 1992 - connu comme RIO 92[114] – sont les signaux des réflexions mondiales qui guident le paradigme de l'action publique actuelle. Mais ils ne sont pas les premiers. Ils s'ajoutent à une batterie de stratégies et d'accords internationaux, ratifiés dès les années 1970, dont:

a) La création des réserves naturelles, les Parcs Nationaux, les monuments et sites classés, à partir de la loi sur la protection des sites urbains et naturels (France, 1930 à partir loi de 1913) pour les sites d'exception,

b) La création des Parcs Naturels Régionaux (France, 1967), pour protéger de grands espaces naturels et ruraux habités,

c) La Convention de Ramsar (internationale, 1971), sur les zones humides d'importance internationale,

d) La convention de Washington – CITES (internationale, 1973), sur l'importation des espèces sauvages,

e) La convention de Bonn (internationale, 1979), sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS),

f) Directive Oiseaux (Union Européenne, 1979), résultant dans les Zones de Protection Spéciale (ZPS) et la Directive Habitat (Union Européenne, 1992), résultant dans Zones Spéciales de Conservation (ZSC), les deux déterminent le réseau Natura 2000,

g) La convention de Berne (européenne élargie à internationale, 1982), sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe,

[113] Rapport: The Limits to Growth.

[114] Convention sur la diversité biologique.

h) Les réserves et zones inventoriés (France, 1982) dont : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF),

i) Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), adapté par la directive cadre européenne sur l'eau (France, 2000, à partir loi 1992).

j) Les stratégies Paneuropéennes pour la Protection de la Diversité Biologique et Paysagère (Union Européenne, 1995) qui introduit la notion d'un réseau écologique paneuropéen (REP),

k) Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), issues de la loi Pasqua (France, 1995) et renfoncées par la loi Voynet et (1999), devenus Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD) à partir de la loi Grenelle II (2010),

l) La stratégie Nationale pour la Biodiversité (France, 2011 à partir de la SNB de 2004), représentant l'engagement français au titre de la convention sur la diversité biologique,

m) Les stratégies thématiques (Union Européenne) : Stratégie pour la Protection de la Biodiversité Marine (2005), Stratégie Thématique en Faveur de la Protection des Sols (2006), Plan d'Action de l'Union européenne en Faveur des Forêts (2006),

n) Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT, 2000), qui détermine les conditions permettant d'assurer la préservation de la biodiversité (élargi à partir de 2010) au travers d'une planification stratégique,

o) Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) et Schémas Régionaux Climat Air Energie (SRCAE), à élaborer, encadrés par les Orientations nationales (France, 2009 et 2011) pour la préservation et la restauration des continuités écologiques,

Cette liste extensive montre que la prise en compte de la biodiversité passe par de nombreuses conventions, qui sont déclinées en stratégies ayant des outils propres pour leur application. De ce fait, les enjeux environnementaux passent, en France, d'une échelle d'action qui va de l'échelle macro (international ou Union Européenne) à l'échelon micro (collectivités territoriales)[115]. En conséquence, le rôle du SCoT, ainsi que des autres outils pour l'aménagement territorial, est de rendre compte de cet emboîtement multi-échelles, puisque même s'il n'y a pas de hiérarchie d'une collectivité vis-à-vis des autres, une hiérarchie normative existe et conditionne fortement les projets locaux (Plottu et Plottu, 2009).

[115] Parlement Européen. Biodiversité, nature et sols. URL : http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.10.4. DREAL Centre, URL: pdf, http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/zone-naturelle-d-interet-r95.html

5.3.1.2 Quel rôle pour le SCoT alors ?

Les Lois « Grenelle » ont renforcé le rôle des SCoTs comme fédérateurs d'une prise en compte des enjeux environnementaux, puisqu'ils sont l'outil d'interface entre les stratégies, les Schémas thématiques – comme le SDAGE, par exemple – et leur application en projets. Ils ont donc le rôle de coordonner la prise en compte de ces thématiques plurielles, donnant du sens aux projets territoriaux.

Néanmoins, si ces nouvelles compétences servent comme un « parapluie » que soutiennent les acteurs techniques dans l'avancée de ces propositions et qui soutiennent les Maires face aux habitants, elles n'agissent pas forcement dans la mise en œuvre de ces propositions puisque plusieurs actions dépassent leur compétence, qui ne sont indiquées qu'à titre d'objectifs. Pour C. Loustau (chargé de mission urbanisme et commerce à l'EP SCoT, 15/11/2011) :

> *« La Loi [référence aux Lois « Grenelle »] nous aide et nous brise ! Elle permet d'aller loin dans certaines prescriptions, pour protéger un potentiel de biodiversité en réservant le terrain… Mais faire de l'agriculture durable ou de l'agriculture dans les friches urbaines, ne nous concerne pas […] ».*

Dans le cadre de nos observations de terrain, ces limites sont apparues plusieurs reprises. Deux exemples, cependant, ont été plus marquants que des autres. Le premier exemple explique aussi l'observation de C. Loustau quant à l'impossibilité du SCoT de gérer l'agriculture. Il correspond au débat engagé dans une audition d'acteurs associatifs à RUG, au cours duquel une association d'habitants a pris la parole pour soutenir des actions en faveur de l'agriculture urbaine. Cette association, composée majoritairement des jeunes couples, a été la première à représenter vraiment les citoyens communs, dans un univers associatif composée d'associations à caractère technique très fort. Pour cela, plus qu'être à l'écoute, les élus qui siégeaient à cette audition ont salué l'initiative et ont voulu tout de suite intégrer ces stratégies de jardins familiaux et coopératifs dans le SCoT grenoblois. Automatiquement, techniciens de l'Etat et de l'AURG ont pris parole pour « expliquer » que ce type d'action ne correspondait pas au rôle des SCoTs mais plutôt aux PLUs, voire, les schémas de secteur.

Un second exemple souligne les limites des actions prévues par le SCoT comme le « chronoaménagement » : autoroutes apaisées. La stratégie de réduction des vitesses a pour but de désengorger les entrées de ville ainsi que réduire significativement les émissions de CO^2, une exigence des SCoTs depuis les Lois « Grenelle ». Mais son application est aussi hors compétence du SCoT. Pour rappel, le syndicat mixte, responsable de l'élaboration du SCoT, est composé d'intercommunalités et de communes. Les acteurs économiques, la région, le département ainsi que les autorités organisatrices des transports (AOT) ne sont intégrés au

débat, qu'à titre de PPA. Alors, même si ces actions sont négociées en amont et pendant l'élaboration du SCoT, ces autres acteurs, ayant la compétence sur les routes, sont autonomes dans ces décisions.

Pareillement, plusieurs acteurs interviewés soulignent que plusieurs compétences exigées aux SCoTs ne sont pas évidentes à exercer, puisque les outils de mesure disponibles ne permettent pas d'anticiper tous les phénomènes et les impacts. Quant aux impacts environnementaux, par exemple, certaines analyses prospectives ont été faites. Elles ont indiqué une réduction de 50% des émissions de CO^2 résultants de l'application des orientations du SCoT, bien au délà des 25% exigées par la loi. Mais, finalement, comme soulignent certains acteurs :

> *« […] L'analyse de impact des prescriptions sur l'environnement, comme l'analyse de CO^2 est très compliqué à mesurer. Quand on regarde de près le travail de l'agence ou des bureaux d'études… on se rend compte qu'on ne peut pas avoir une grande rigueur, il y énormément des postulats… pour l'instant, ces analyses ne sont pas trop précises ». (C. Loustau, chargé de mission urbanisme et commerce à l'EP SCoT, 15/11/2011).*

> *« Aujourd'hui les documents d'urbanisme doivent répondre à des objectifs qui ne sont pas ceux de ces territoires. [Par exemple,] les évaluations, les expertises environnementales sont très ponctuelles, sans avoir d'objectivité dans la mesure […] » (O. Alexandre, chargé de développement et Communication à l'EP SCoT, 15/11/2011)*

5.3.2 Quelle responsabilité sociale pour les SCoTS ?

Plusieurs éléments présentés dans cette partie montrent que le SCoT a incontestablement un rôle à jouer dans les actions susceptibles de freiner le déferlement urbain vers les périphéries et d'organiser de l'urbanisation autour des centralités. Néanmoins, il trouve facilement ses limites face à une réflexion sociétale et sociale, puisque, d'un coté, les requalifications en cours portent des traits de gentrification, et que de l'autre, les règles de densification risquent d'accroître les différences.

Tout au long de nos observations du terrain montpelliérain, certains projets de requalification urbaine étaient en cours et ont permis d'identifier des processus incontestablement ségrégatifs. Un exemple a retenu notre attention. Il consiste dans le renouvellement urbain du quartier et ancien faubourg Figuerolles, situé à coté du vieux centre, côtoyé par la nouvelle ligne de tramway et donc concerné par l'opération « Grand Cœur »[116]. C'est un quartier habité par une population très mixée[117], mais qui garde une

[116] La mission « Grand Cœur » cible l'amélioration de l'habitat et le renouvellement urbain : http://www.montpellier.fr/375-grandcoeur.htm

[117] Selon l'Atlas des populations immigrées du Languedoc-Rousillon (INSEE, 2004), la population d'immigrés du quartier gambette-figueroles reste entre 10-15% du totale face à des quartiers où ce taux dépasse 1/3 de la

image de quartier immigrant avec une forte présence de populations originaires du Malgreb.



Figure 67: commerces existants avant les travaux du tramway (ligne 3 à Montpellier) et en cours de fermeture. Réalisation : F. Moscarelli© (17/04/2013).



Figure 68: Nouveaux commerces que s'installent (Montpellier). Réalisation : F. Moscarelli© (17/04/2013).

Comme le montre les figures 67 et 68, les travaux de réhabilitation urbaine entraînent un changement graduel des commerces, localisés pour l'instant à la limite du quartier avec le centre médiéval – appelé populairement « l'écusson » – mais dont la continuité du processus vers les centralités du quartier aura des impacts importants sur le type de commerce. Aussi, les réhabilitations des logements, faites par le Mairie ainsi bien que par particulaires, ne sont pas exécutées en concertations avec les habitants actuels, mais faites à partir de l'achat, la réhabilitation et la revente de ces immeubles à classes économiquement supérieures aux précédentes. Comme les commerces du quartier sont tenus, en majorité, par les habitants locaux, la ségrégation s'opèrent doublement sur les résidents actuels.

population, comme « la Paillade ». Cependant, les quartiers Gambetta-Figueroles-Saint Gely, cibles des opérations, ce sont ceux qui concentrent, en même temps, un fort taux de vétusté des immeubles et précarité de la population (INSEE, 2001).

Le résultat c'est la migration de ces populations dans des zones où le marché immobilier est moins tendu, souvent dans des quartiers encore plus dégradés ou dans des communes périurbaines plus distantes de la ville-centre, produisant un accroissement du processus de ségrégation socio-spatiale et en contradiction avec les préconisations du SCoT.

Nous voyons donc, que différemment de la dynamique observée jusqu'à la fin des années 90[118] , l'application des orientations du SCoT montpelliérain a bien eu comme résultat positif, la croissance démographique plus accentuée dans les communes qui entourent la ville-centre, notamment celles actuellement desservies et celles qui seront desservies à l'avenir par le transport en commun. (INSEE 2011). Cependant, la figure 69, illustration de cette « recomposition du pôle », montre aussi l'élargissement de l'aire urbaine vers l'ouest, dénotant une croissance dans les sites plus distants de l'aire urbaine de Montpellier. Sera-t-elle une conséquence des processus observés ci-dessus ou une attirance due à l'autoroute A75 ?

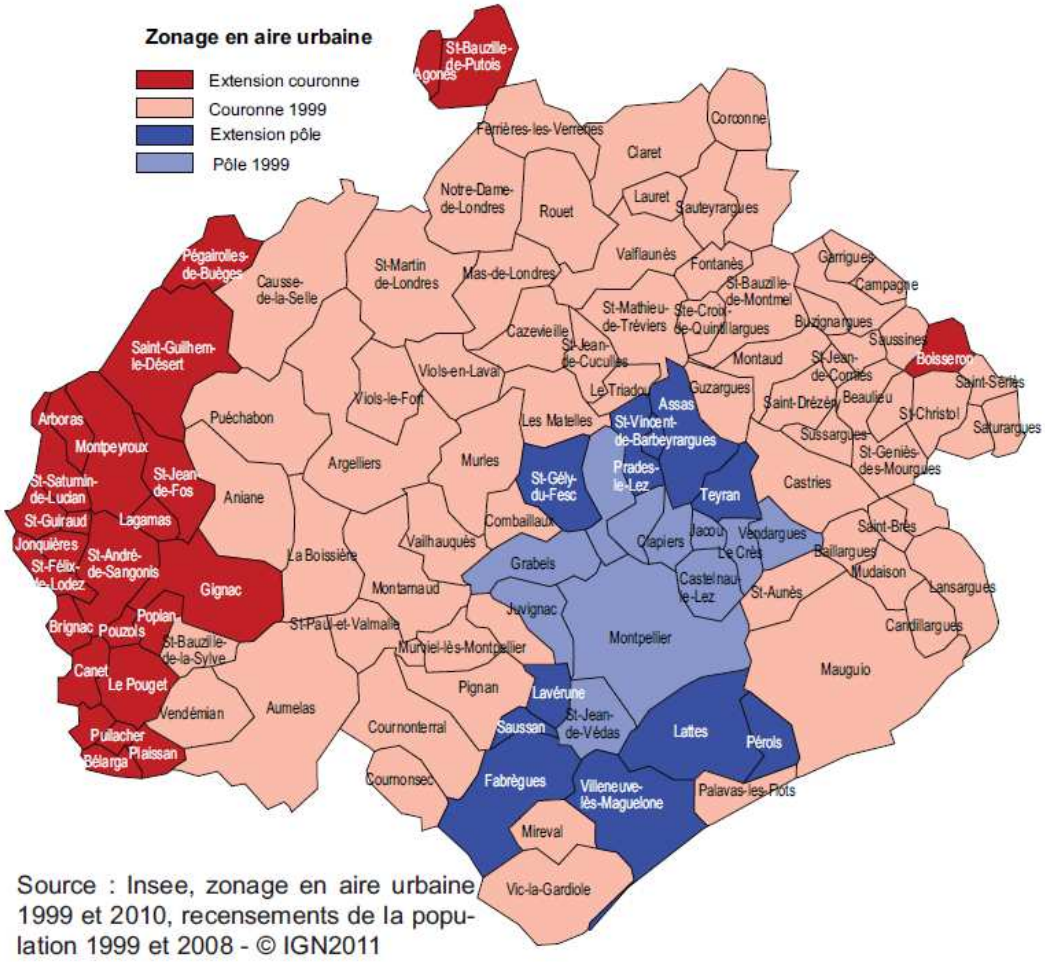


Figure 69: carte de la croissance dans l'aire urbaine de Montpellier. Source : INSEE (2011).

[118] Voir l'évolution de la répartition de la croissance démographique pour l'aire urbaine montpelliéraine (CAM 2006, page 10).

Un autre élément à considérer et qui aura de forts impacts dans l'exclusion sociale, ce sont les règles des densités minimales, appliquées au SCoT grenoblois.

De façon générale, le ScoT grenoblois traite bien les enjeux concernant le manque de logements, notamment ceux à caractère sociaux. Le document prévoit des objectifs de progression du nombre des logements assez réalistes, déterminant des possibilités d'expansion du marché différentes à chaque territoire, les renforçant dans des zones où le marché est moins cher. En parallèle, le document prévoit une maîtrise des investissements aidée, quand c'est possible, par l'Etablissement Public foncier. Mais, en contrepartie, le document, appuyé sur la logique de densité minimale, prévoit une forte ré-densification grâce aux dispositifs de la Loi d'Engagement National pour l'Environnement (2010).

Certains acteurs restent réticents quant aux impacts de ces orientations dans la vie des habitants. Pour S. Sirugue (technicienne à l'AURG, 24/11/2011) :

> *« […] il y a juste une prescription que me fait peur quant à ses conséquences en termes de qualité de vie : la densification, même aux endroits déjà très denses. La densité doit être plus un résultat d'un bon projet qu'un objectif. Nous ne devons pas systématiser ce type de prescription, nous aurions dû mettre plus d'efforts dans cette question, puisqu'à Grenoble la question se pose très fortement… car il va rester [dans la ville hyperdense] celui qui ne peut pas être ailleurs».*

Nous sommes en plein accord avec la technicienne. La forte densification aura comme résultat une augmentation d'inégalités traduite directement sur l'espace urbain, non grâce à l'augmentation des distances et dissociation sociale ou institutionnelle, mais par une exclusion basée sur une forte différentiation de qualité de vie entre habitants. Cela pourrait engendrer des nouveaux quartiers « en difficulté ».

Ces politiques visant la proximité et de la densification urbaine « extrême » ne peuvent s'inscrire qu'au sein d'une gouvernance d'ensemble de la ville et de l'agglomération. Sinon elles risquent, comme cela a été le cas dans les politiques du passé, de ségréguer les populations plus démunies dans les espaces moins qualifiés ou accentuer encore plus l'éloignement des ménages des centres de travail.

En bref, le visage de la ville ne peut se contenter d'un « lifting » paysager et formel avec végétalisation, trame de transport doux, maillage dense des bâtiments et des TCs, etc… Les conséquences de ce relookage risquent de maintenir, voire d'accroître, la percolation des catégories défavorisées ou marginalisées par diverses raisons (sociales, ethniques, etc…) vers des zones refuges qui demeurent autant des zones d'ombres où les habitants ne participent pas à la fabrique de la citoyenneté. Pour nous, la forme dense, l'accès aux transports, n'est qu'un des éléments dont la gestion est une contribution, parmi d'autres, vers une société plus « durable ».

5.4 Les décalages entre les orientations et leur application

Nous avons aussi identifié certains décalages entre les orientations du SCoT et leurs déclinaisons dans les projets. En raison du recul plus important relatif au SCoT de Montpellier, ces considérations le concerneront seul et seront présentées à titre d'exemple, pour étayer nos réflexions finales.

Un premier cas est l'application des orientations concernant la préoccupation de maintenir et de remettre en état les connexions écologiques. En dépit d'importantes orientations à ce propos, l'observation des projets réalisés dans l'agglomération ces trois dernières années montre que l'aménagement des bords de la rivière du Lez est différenciée et spécifique à chaque quartier ou commune, ce qui a des impacts forts dans la continuité physique des connexions écologiques[119].

Les rypisilves sont mieux entretenues sur la rive droite, concernant les communes Saint-Clément et Montferrier-sur-Lez, que sur la rive gauche, concernant les communes de Prades-le-Lez et Clapiers (voir figure 70, localisation du Lez). Dès son entrée dans la ville de Montpellier, jusqu'au quartier Les Aubes – passant par le quartier Pompignane, par les parcs Zoologique et Méric - le Lez est bien aménagé pour le loisir et les promenades, avec un agencement très respectueux de l'environnement. Toutefois, ce type de traitement s'interrompe et est remplacé par un traitement minéralisé d'environ 1 200 mètres au niveau du quartier Antigone, pour être repris ensuite jusqu'à la mer (figure 71). Aussi, en termes de gestion, certains secteurs de la berge du Lez sont l'objet d'un nettoyage continu et d'un contrôle de l'usage allant même jusqu'à la fermeture des grilles le soir, pour éviter du vandalisme et de l'insécurité nocturne, d'autres secteurs, ne reçoivent pas autant d'attention.

Certes, le quartier Antigone a été créé dans les années 1980-1990 et, donc, avant le SCoT et les Lois Grenelle, en pleine « ère G. Frêche », où l'esthétique minérale et la maîtrise de l'environnement ont été les lignes guides de la politique mise en place pour éviter les inondations et permettre la conquête territoriale vers le sud-est : la mer[120]. Néanmoins, le maintien de cette coupure peut constituer un fort blocage pour le déplacement des espèces, en raison du fort degré d'artificialisation des quartiers qui l'entourent. De plus, les sols et les rives sont totalement artificialisées.

---

[119] Évidement, le manque de certitude sur les espèces et leurs comportements migratoires compensent la coupure, puisque rien ne permet d'affirmer que les espaces naturels constituent le seul habitat possible et que le manque de continuité physique correspond forcément au manque de connexions écologiques.

[120] La politique urbaine mise en place conforte l'idée d'une ville méditerranéenne classique (la mer + port) avec une ville performante, attractive et technologique. Plusieurs projets réalisés au cours des dernières 30 ans ont confortés ces objectifs, à l'exception de l'ambition portuaire, polémique, non viable économiquement et donc jamais conclu.

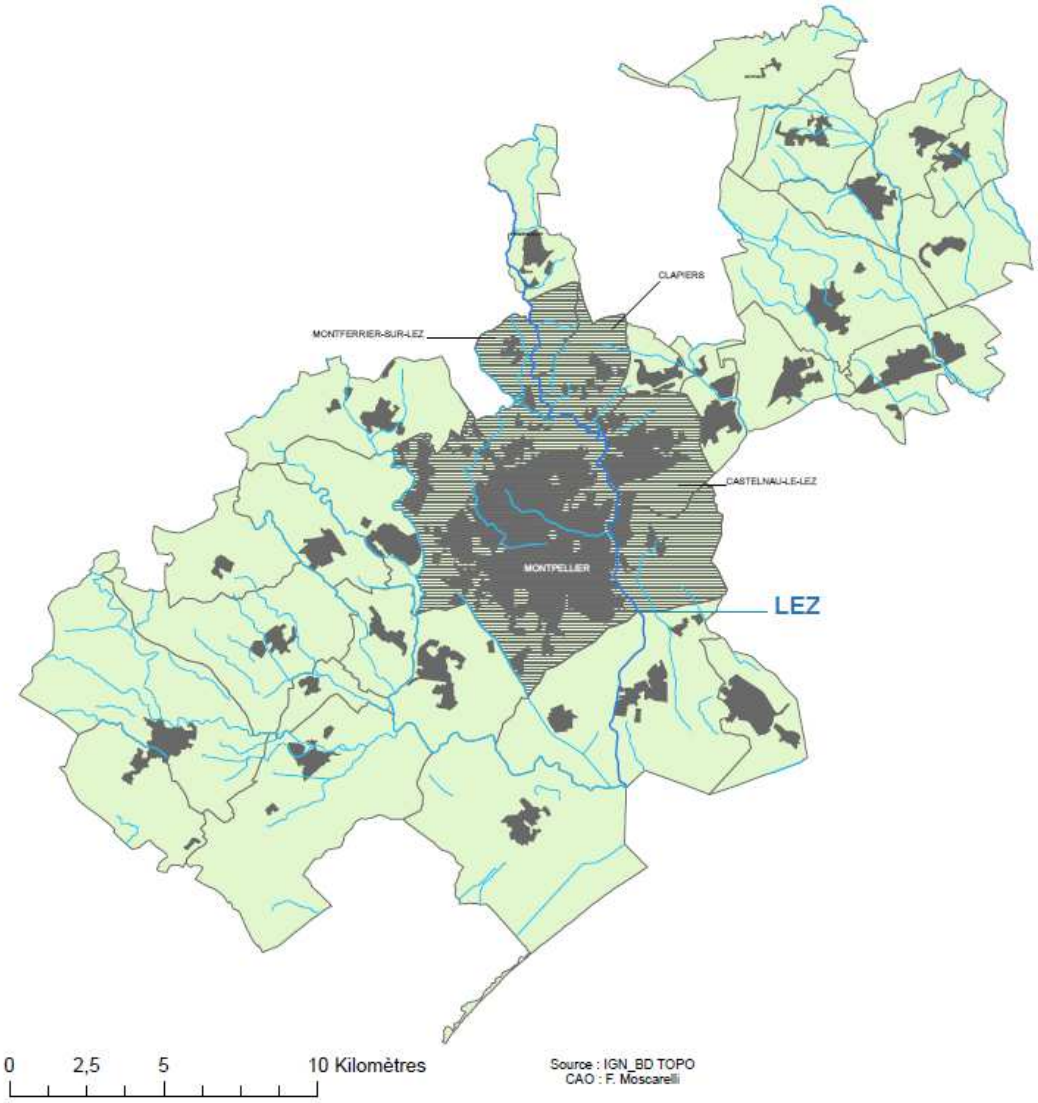


Figure 70: Localisation du Lez au sein de l'agglomération de Montpellier. Source : IGN_BDTOPO, Conception et réalisation CAO: F. Moscarelli.

En outre, l'absence d'une gestion intégrée des cours d'eau et des espaces verts, même à l'échelle du périmètre SCoT, qui est le périmètre administratif de l'EPCI, est très « handicapant » et il en résulte des traitements très différents dans les communes. Même si nous reconnaissons un effort de la mairie montpelliéraine dans la recherche de la qualité de vie, grâce à présence du vert et des corridors écologiques, comme la « marathonienne »[121], son impact dans la préservation de la biodiversité est affaibli par manque de continuité. Nous trouvons donc des opérations d'aménagement intéressantes, comme le cas cité ci-dessus ou les jardins coopératifs, mais trop ponctuels et de ce fait inefficaces face aux objectifs « grenelle ». De cette façon, en dépit des objectifs affichés de faire de Montpellier « la ville de la biodiversité » engagée lors de son inclusion dans le réseau méditerranéen de biodiversité, les actions réelles seront très limitées.

[121] Parcours verts, tout au long du Lez, aménagé par l'actuelle administration de la ville de Montpellier.



Figure 71: traitement différencié et non continu du bord du Lez. Conception et réalisation : F. Moscarelli©, adapté IGN 1994.

Par ailleurs, nous estimons donc que le traitement esthétique des quartiers Antigone et Port Marianne – qui constituent la nouvelle centralité montpelliéraine avec le siège de la nouvelle Mairie, est privilégié par rapport à la préservation des ripisylves. Il en résulte que l'application des orientations concernant la conservation de la biodiversité en ville n'est pas suffisamment coordonnée, mais aussi fortement dépendante des autres intérêts.

Cet exemple de « priorité » de l'esthétique sur la préservation de la biodiversité est conforté par un second exemple. Il consiste dans l'application des orientations concernant les mesures de conservation des ressources en eau et les orientations concernant la présence de la verdure en ville, appliquées dans les projets urbains. Une forte contradiction est apparue quand, dans une région soumise à une indisponibilité en eau saisonnière comme c'est le cas en Méditerranée, l'essentiel du paysagisme urbain est dépendant de l'arrosage artificiel.

La figure 72 montre le résultat observé face au rationnement saisonnier d'eau nécessaire pour garantir l'assainissement de l'ensemble de la population. Certes, dans les

représentations citoyennes d'une ville durable la présence de la nature et la présence du vert en ville semble être un facteur d'appui à la conservation d'une biodiversité urbaine.



Figure 72: lignes végétalisées du tramway à Montpellier, la partie ombragée a partiellement résisté à la sécheresse… Réalisation: F. Moscarelli© (20/07/2012).

Néanmoins, la durabilité des actions doit prendre en compte l'ensemble des facteurs nécessaires à la conservation de la biodiversité, comme la disponibilité des ressources en eau, le type de végétation, bref, l'adaptation de ces prérogatives « standardisées » aux caractéristiques locales. Même si, à échelle de la ville-centre certaines actions visent à inciter l'utilisation des éléments naturels propres au climat et au« vrai paysage méditerranéen»[122], globalement, il apparaît qu'aujourd'hui l'image esthétique méditerranéenne - perpétuée par les palmiers et la forte présence du gazon - même artificielle- est prioritaire sur les actions qui impactent véritablement la conservation de la biodiversité et la pérennité des êtres vivants.

[122] Selon le Plan biodiversité 2010-2014 de la ville de Montpellier (page 58) : « Montpellier, par sa situation géographique, subit un climat méditerranéen avec de fortes contraintes en période estivale se traduisant par une importante demande en eau pour les végétaux […] La priorisation d'une flore arbustive méditerranéenne permet d'une part de faire des économies d'eau et d'autre part de retrouver une identité végétale méditerranéenne ». Le plan prévoit donc le réaménagement de zones vertes pour une végetation plus adaptée, même si, pour l'instant, peu d'avancées ont été observées. Cependant, compte tenu du faible recul sur l'application d'un outil récent, nous devons rester prudent dans les appréciations relatives aux disparités entre les orientations et leurs applications.

Quelques considérations à propos de la deuxième partie

Après avoir passé en revue la structure et les principaux éléments présents dans les schémas de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier et de la région urbaine grenobloise et analyser leur capacité à rendre compte de la logique du développement durable, nous avons abouti à formaliser certaines considérations.

1. Les deux SCoTs sont structurés de façon similaire, associant l'état initial de l'environnement (caractéristiques existants) aux enjeux identifiés lors de cette première analyse. Dans un deuxième temps, les deux documents mettent en évidence leurs objectifs principaux ou lignes d'actions principales, qui seront ensuite opérationnalisées grâce aux éléments de projet, richement cartographiés. Cette similitude résulte, entre autres, des spécifications de la Loi SRU concernant les éléments qui doivent comporter les SCoTs.

2. Cependant, leur présentation, les « partis pris », et finalement les projets résultants ont des approches très différentes. Cela résulte, bien sûr, des différences entre les deux territoires et des temporalités de projets décalés de 6 ans. Mais cela montre aussi l'influence des pratiques d'aménagement sur les projets, qui sont très différentes dans les deux territoires.

3. D'un coté la RUG, appuyée par l'existence d'une agence d'urbanisme, d'un comité syndical, d'un comité d'eau potable (…) et avec une longue histoire de suivi territorial, a pu se permettre, pour certaines thématiques, d'aller au delà des simples objectifs comme : respecter le cycle d'eau, économiser les ressources etc… (objectifs fixées par le SCoT de la CAM). Dans le cas grenoblois, ces objectifs sont plus qu'une liste « d'intentions », ils sont employés pour limiter l'occupation urbaine, délimiter les trames vertes et bleues, exprimant les limitations du territoire pour une croissance durable.

4. D'un autre coté, le SCoT Montpelliérain, adopte une démarche plus proche du projet urbain, champ d'expertise du Cabinet responsable du projet, qui conscient de l'interaction avec des autres éléments tels que l'air, l'eau… les prend en compte sans, cependant, les situer au cœur du projet. La démarche reste donc très « urbaine », même si elle est conditionnée par les éléments naturels.

5. Par ailleurs, le SCoT grenoblois, en conséquence de sa dimension se différencie de celui de la CAM par une approche multi-scalaire, qui va de l'échelle de proximité

(faiblement exploitée dans le document) aux stratégies et projets à échelle des secteurs et de la région grenobloise, puis à grande échelle.

6. Le SCoT de la CAM, de périmètre très réduit, se permet d'aller au delà du rôle du SCoT – planification stratégique – et stipule des règles d'occupation, de traitement de la morphologie urbaine, les exemplifiant. Cela nous a permis d'avoir un aperçu plus fin des projets, qui, par leur degré de spécificité, ont sûrement déjà été pensés par les acteurs locaux, avant même le début de sa préparation..
7. Ainsi, l'élaboration d'un document de planification comme les SCoTs reste tiraillé entre les prescriptions normatives et les caractéristiques des territoires. Si d'une part les cadres normatifs sont similaires – la Loi Grenelle différencie les exigences en matière de prise en compte de l'environnement pour le cas grenoblois– d'autre part, les territoires sont très différents quant à leur dimension, leur occupation du territoire, leur structure économique et sociale, et leur polarités (unipolaire à CAM : Ville de Montpellier, tripolaire à RUG : Métro, Pays Voironnais, Grésivaudan).
8. Il résulte, d'abord, que la déclinaison de la logique durable en « prescriptions » générales insérées dans les textes des lois, qui vont inciter la prise en compte « sérieuse » de ces préceptes, peut, malheureusement, entraîner un mimétisme « du texte » des orientations.
9. Mais à l'opposé, le caractère utopique inhérent à la logique du développement durable, qui exige certaines analyses faiblement appropriées par les acteurs[123] ou pour l'instant peu fiables[124], met en évidence une difficulté inhérente à son application réelle. Comme les acteurs sont très attachés à leur territoire et à leur caractéristique, il n'est pas surprenant que dans l'application des orientations en projets, elles vont souffrir des simplifications visant leur adaptabilité. De même, cette application peut conforter les politiques territoriales portées par les acteurs locaux bien avant l'exigence du référentiel global. Bien évidement, ces politiques ne sont pas toujours cohérentes par rapport au cadre référentiel.

[123] « La science contemporaine constitue un volume très difficilement synthétisable et assimilable par les – citoyens comme par les responsables politiques » (Huet, 2013).

[124] Il reste très difficile d'analyser l'impact des projets et de ses variantes sur les milieux. Les analyses, qui doivent tenir en compte les interactions entre les différentes composantes des projets et leur impact sur l'écosystème sont particulièrement difficiles à établir : comment, par exemple, déterminer le dérangement de la faune par les autoroutes ? La littérature scientifique ne peut pas attester certains postulats tels que l'impact des trames vertes et bleues sur la préservation des espèces. En l'état actuel des connaissances scientifiques, ce sont les principes de prévention qui permettent d'avancer les dispositifs de protection de l'environnement.

10. Quant à la prise en compte de la logique durable, les deux SCoTs s'efforcent de réduire l'étalement urbain et de prendre en compte la préservation des espaces naturels favorisant la biodiversité. A ce titre, les deux documents incitent à la densification et essayent de concentrer l'extension urbaine là où les transports en commun existent ou bien sont en projet. Les limites à l'urbanisation prennent en compte tout type d'écosystème capable d'aider dans la pérennisation de la biodiversité. La densification est couplée avec l'insertion du vert partout où il est possible : toits verts, verdissement des lignes de tramway, jardins en ville, etc…

11. Les formes urbaines projetées doivent rendre compte de ces exigences et sont donc structurées de façon à permettre des coupures vertes, des trames vertes bleues, empêchant, au travers des fronts urbains intangibles, l'extension de l'anthropisation. Les projets doivent donc assurer une concentration de la population dans des sites déjà urbanisés sans pour autant négliger le respect à la mixité sociale, la qualité de vie équitable pour tous.

12. Cependant, quand nous regardons en détail, dans l'application de ces prémisses dans le cas montpelliérain, certains choix des espèces ou de méthode d'implantation des politiques aboutissent à de résultats contraires de ceux fixés dans le PADD. Le résultat, même si une évolution est en cours, est un peu décevant face aux objectifs fixés.

13. Notons aussi qu'en termes de forme urbaine, l'impact des orientations est moindre face à des attraits territoriaux, comme la proximité de la mer, le cadre de vie « de la campagne », la géomorphologie contraignante, etc… Le rôle des SCoTs reste donc le contrôle de l'influence de ces facteurs sur la forme déjà existante. En bref, les SCoTs ont un rôle de « contrôle » de la forme qui doit peu bouger d'ici 30 ans, et d'incitateurs à une structuration de la tâche urbaine « tentaculaire » associée aux transports en commun.

14. A l'échelle intra-urbaine, les SCoTs proposent une structuration du territoire multipolaire, qui couple : (a) pôles multimodaux, (b) concentration des commerces et/ou services, (c) densification, (d) espace de loisir et embellissement urbain comme squares, jardins, etc…

Tout cela met en évidence la **capacité**, mais aussi la **limite** des SCoT pour faire la ville durable. Nous voyons que l'action des acteurs pour organiser les démarches d'élaboration des SCoTs et pour les mettre en pratique est déterminantes pour une bonne adéquation entre l'outil et l'objectif de faire les villes plus durables.

TROISIEME PARTIE

L'ARENE SCOT : UNE GOUVERNANCE DURABLE ?

« Notables, princes, marchands, peuple et techniciens ! Chacun de ces groupes d'acteurs est porteur d'une logique différente : celle du pouvoir pour le prince; celle de l'avoir pour les marchands ; celle du savoir pour les techniciens ; celle du bien vivre pour le peuple. Et le maire ? Il est intéressé, bien sûr, par les logiques précédentes, mais il possède aussi son propre moteur : l'attachement à sa ville, l'envie de modeler durablement un espace et de laisser son empreinte dans un lieu » (Haëntjens, 2008)

Chapitre 6. **La place des acteurs et leurs institutions dans la prise de décision**

Chapitre 7. **L'efficacité du réseau de gouvernance pour la construction de la ville durable**

Chapitre 8 : **Processus décisionnels dans le SCoT : la construction d'une vision territoriale**

· Introduction de la PARTIE III

L'urbanisme est une pratique ancienne, comme l'existence des « professionnels » chargés de son élaboration. En France, les voies percées et les places royales datant des XVeme et XVIeme siècles, sont des exemples de l'activité bien avant leur propre conceptualisation.

Pour autant, dans les trois derniers siècles, cette profession a évolué du caractère ponctuel d'intervention sur le tissu existant et son extension programmée à la programmation des routes et des villes nouvelles, gagnant de nouvelles compétences et élargissant le corpus des professionnels associés.

Dans ce cadre, la planification est devenue sœur de l'urbanisme, lorsqu'elle projette les futures interventions dites « urbaines », plus loin dans le temps et dans l'espace, intégrant les nouvelles dynamiques de périurbanisation, mais aussi lorsqu'elle ajoute des hommes politiques et des professionnels originaires des sciences sociales, des ingénieries, entre autres.

R. Thompson (2000), souligne que dans la planification, les réseaux de professionnels experts (architectes, ingénieurs, etc…) auto-suffisants symbolisent le passé. Aujourd'hui, la planification est une affaire associée à plusieurs champs différents du domaine d'expertise - du développement économique, de la gestion environnementale et de transport – mais aussi une affaire des agences et autorités locales : mettant en interaction et en réseau des politiciens, des acteurs privés, des experts et des usagers. Or, les documents de planification, dont les SCoTs, deviennent des documents portés par les élus, qui comme décideurs, s'appuient sur les ressources d'autres acteurs pour engendrer leur prise de décision.

In fine, nous avons dans le réseau de « gouvernance SCoT » autant d'acteurs décisionnels directs – les élus – que des acteurs non décisionnels (ou d'influence indirecte). Leur caractérisation, leur rôle et leur participation dans les trois arènes, concernant le cas grenoblois et le cas montpelliérain sont d'important moyen pour comprendre le processus de prise de décision.

En guise de rappel, ces réseaux de gouvernance peuvent être structurés, d'une part, selon une gouvernance négociée ou centralisée, et d'autre part, de manière interne ou externe au réseau. Nos deux cas d'étude s'annoncent, de façon similaire, comme des réseaux de gouvernance négociée, puisque ces réseaux sont régis par les élus, à travers leurs délégués et à travers une structure fondée de commun accord : (a) l'établissement public du SCoT (EP SCoT) dans la RUG, (b) l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans la CAM.

Appuyés techniquement par les techniciens de ces intercommunalités, ceux des services de l'Etat et, par ceux missionnés pour élaborer le SCoT et soutenus normativement par les directions départementales et régionales, les élus délégués SCoT sont contraints de consulter plusieurs acteurs, mais ce sont eux qui détiennent la décision finale. Donc la gouvernance est interne et balancée entre négociation et décision puisque ce sont les élus qui négocient les choix soumis à une validation finale par vote d'élus délégués.

De cette façon, les deux réseaux de gouvernance étudiés sont basés sur une logique fortement décentralisée. Cependant, les médiateurs, les experts et le ratio entre nombre d'élus et nombre de délégués de deux arènes SCoTs sont différents ainsi que les moyens dont les acteurs disposent, entraînant des rapports de gouvernance différenciés, puisque, comme bien le dit Foucault (2004, page 126) :

> « Ceux qu'on gouverne, c'est de toute façon des gens, ce sont des hommes, ce sont des individus ou des collectivités. Quand on parle de la ville qui se gouverne […] c'est n'est pas donc la ville comme structure politique, mais c'est bien les gens, individus ou collectivités ».

Ainsi, « l'individualisation » des acteurs est un facteur à considérer, notamment dans des réseaux de gouvernance où le niveau de représentativité est important, puisque même si les gens ont des réflexions et des points de vue cohérents à leur groupe d'appartenance, il ne faut pas négliger le fait que chaque individu se doit de mener une réflexion individuelle. De la même façon, leur appartenance à un groupe ne doit pas être non plus négligée, puisque certains groupes ou institutions « uniformisent » les discours au nom d'une rationalité partagée.

Par ailleurs, nous avons soutenu antérieurement qu'une effective prise en compte du développement durable dans les actions d'aménagements passe, selon les théories présentées, par une « effective » gouvernance dans l'élaboration des SCoTs, mais aussi dans les autres documents d'encadrement de la planification. De ce fait, il est également important de porter un regard à la fois sur l'efficacité de ces structures lors de l'élaboration des politiques d'aménagement et sur les mécanismes décisionnels utilisés pour les élaborer, puisque comme le dit G. Gourgues (2010, page 30), plusieurs études soulignent :

> « […] le peu d'attention porté au fonctionnement des structures intercommunales […] Ainsi leur organisation politique et administrative ou encore les conditions d'élaboration de leurs politiques publiques restent à l'état de « boîte noire ».

En conséquence, notre étude cherche aussi à porter un regard sur ce que nous appellerons **l'analyse de l'efficacité de la gouvernance pour la prise en compte des enjeux du développement durable** lors de l'élaboration des SCoTs, qui doit, impérativement, analyser :

a) La structuration d'une méthode de négociation et de prise de décision effectivement gouvernée (leur structure, les formes de négociation) : est-ce partagé par tous ?,

b) La construction d'un périmètre de projet, et donc d'une arène : le périmètre est-il pertinent face aux enjeux territoriaux et au développement durable ?,

c) La capacité d'action collective du réseau de gouvernance : est-elle coopérative ? Existe-t-il des relations de confiance entre acteurs ?

Mais l'analyse de la structure, des formes de négociation, des contraintes issues du périmètre et, encore, l'analyse des relations existantes entre acteurs ne sont pas suffisantes pour « désamorcer » l'état de boîte noire dont est immergée l'action publique. Il faut aussi comprendre comment les acteurs priorisent leurs actions, les unes sur les autres. En bref, comment les acteurs priorisent leur choix ?

Une théorie nous est apparue intéressante pour comprendre les priorités d'action. Selon les auteurs qui soutiennent cette théorie (Plottu et Plottu, 2009), ils existent des règles de coordination et de priorité d'action basées sur des principes (a) de hiérarchie des systèmes décideurs auquel le territoire est organisé comme système hiérarchique multi-échelons, ou (b) de hiérarchie des niveaux d'objectifs, qui sont poursuivis par les différents systèmes territoriaux.

Ainsi, selon cette logique, les auteurs associent la prise de décision à une réponse soit à une contrainte de hiérarchie décisionnelle, où les actions portées par les acteurs, qui appartiennent à une échelle prioritaire, s'imposent sur les actions des acteurs appartenant à d'autres échelons, soit à une contrainte de hiérarchie d'objectifs, où certains, par leur nature différente, seront prioritaires sur les autres, même portés par les acteurs appartenant à d'échelons non prioritaires.

Pour son caractère « exploratoire », cette dernière analyse cherche à compléter les conclusions menées jusque là, en même temps qu'il s'agit d'une ouverture vers d'autres façons d'analyser et d'autres études à poursuivre. En conséquence, la partie III de ce travail cible les décisions lors d'une arène de négociation tels que les réseaux de gouvernance SCoT étudiés, qui seront désamorcés, graduellement, par :

a) L'analyse des acteurs des réseaux de gouvernance : qui sont-ils, quelle influence détiennent-ils sur la prise de décision ?

b) L'analyse de la forme d'exercice de la gouvernance lors de l'élaboration des SCoTs étudiés,

c) L'analyse des priorités données aux choix, selon une hiérarchie basée sur le pouvoir des acteurs ou selon une hiérarchie basée sur l'importance des objectifs.

Ces trois dernières analyses clôturent ce travail et seront articulées aux considérations présentées antérieurement pour structurer nos conclusions finales.

CHAPITRE 6

LA PLACE DES ACTEURS ET LEURS INSTITUTIONS DANS LA PRISE DE DECISION

Au vu des analyses entreprises dans la PARTIE II, concernant l'efficacité de l'outil SCoT, ce chapitre débute l'analyse du réseau gouvernance sous l'optique des acteurs. Ainsi, ce chapitre a pour but d'identifier les acteurs composant les 3 arènes de gouvernance des SCoTs montpelliérain et grenoblois : l'arène décisionnelle, l'arène d'expertise et l'arène de discussion.

Plus que les identifier, nous voulons montrer comment ces acteurs et/ou institutions, classés en ces 3 arènes différentes, s'articulent entre eux pour influer sur la prise de décision.

La compréhension de leur rôle et de leur importance pour l'élaboration du SCoT est mise en avant face aux spécificités qui sont propres à chacun des territoires d'étude.

6.1 La structuration de la gouvernance dans le SCoT montpelliérain

Dans le cas montpelliérain, où l'échelle de travail correspond à l'échelle intercommunale formée par les 31 communes adhérentes au périmètre de l'agglomération de Montpellier, les délégués SCoT sont l'ensemble des élus communautaires, aidés au niveau décisionnel par leurs adjoints d'urbanisme. Ils sont les acteurs majeurs du SCoT, accompagnés de l'Etat, à travers le contrôle de la légalité, participant à l'arène décisionnelle et détenant la légitimité formelle des décisions, comme le montre le tableau 9.

Ils sont assistés par les médiateurs, officiellement les techniciens de la direction d'urbanisme de l'agglomération montpelliéraine et le président du SCoT. La place de ces techniciens dans la hiérarchie institutionnelle de l'agglomération montpelliéraine est un facteur à considérer face à la supposée neutralité nécessaire à l'efficacité d'un réseau de gouvernance. Au service des élus communautaires, ils ont une liberté d'expression limitée à l'intérieur de l'arène SCoT. Ces propos sont renforcés par notre terrain :

> *« Si les services de l'Etat ont une vision technique/juridique normalement neutre dans leur analyse et leur vision, l'agglomération détient la vision politique territoriale. Ainsi, leurs services territoriaux sont plus exposés aux réseaux et jeux politiques, ils sont directement dans le service aux élus » (J. Chaulet, Chef d'unité SAT Est, DDTM 34, 28/03/2011).*

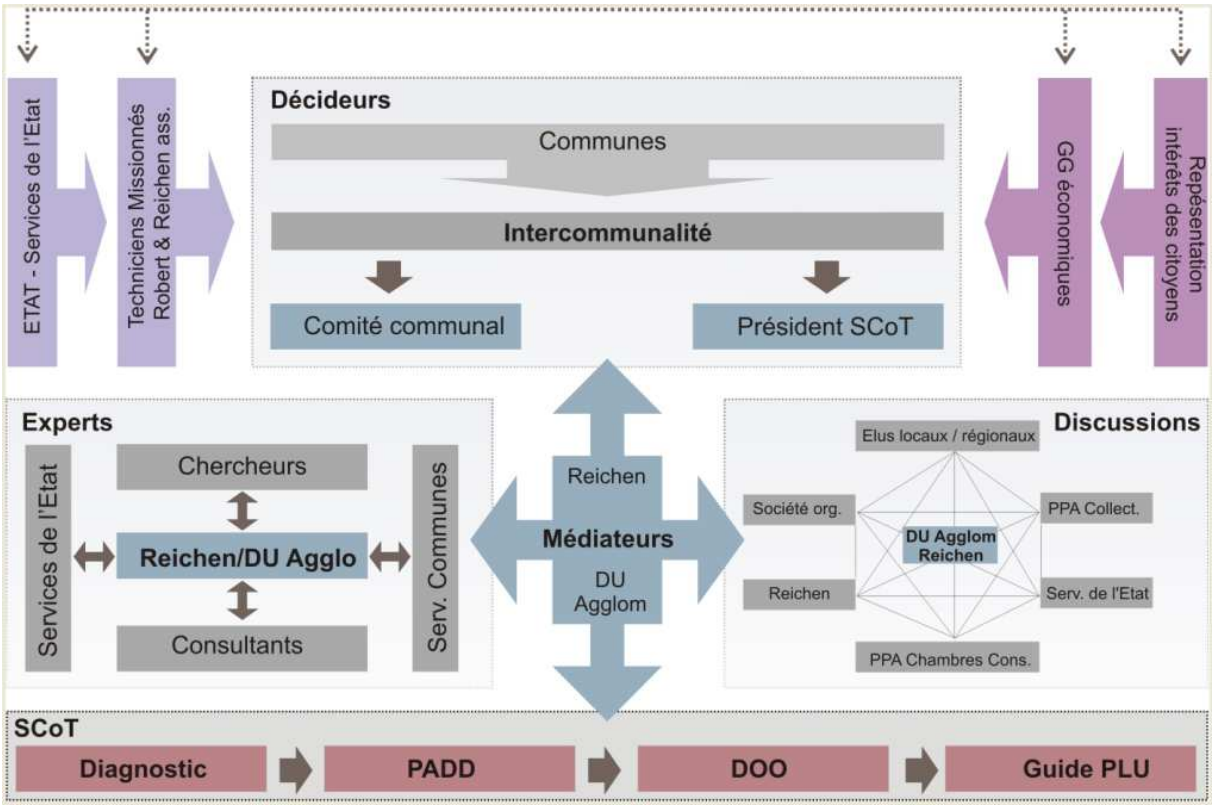


Figure 73: schéma de l'organisation des arènes du SCoT montpelliérain. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Dans ce cas, la direction d'urbanisme de l'agglomération montpelliéraine soumet aux élus une organisation des travaux, une expertise technique – déléguée à un bureau d'étude par marché public – et le résultat des études comme le diagnostic et les études préliminaires. Les propositions politiques partent de l'ensemble des élus appuyés par les propositions issues de l'expertise technique ayant par mission le conseil technique et le support à la décision. Un schéma de cette organisation s'impose pour comprendre les échanges entre acteurs et institutions (voir figure 73). Il est complété par un schéma qui identifiait les acteurs en « tête » des institutions à l'époque de l'élaboration du SCoT (figure 74).

Comme le montre le schéma (figure 73), les trois arènes sont en constante communication et échange et les acteurs « élus » participent, en même temps, aux trois arènes, augmentant leur pouvoir d'incitation et d'influence dans les décisions. Cette participation est directe dans le cas des arènes de décideurs et de discussions, mais elle est faite indirectement et informellement, à travers leurs corpus techniques, dans l'arène d'expertise. Les techniciens de la direction d'urbanisme de l'agglomération jouent aussi un rôle important puisque, d'un coté, ils ont été à l'origine de la structuration de la méthode de travail. Mais aussi, puisqu'ils sont en interface direct avec les trois arènes portant garant des échanges et de la transparence de la méthode.

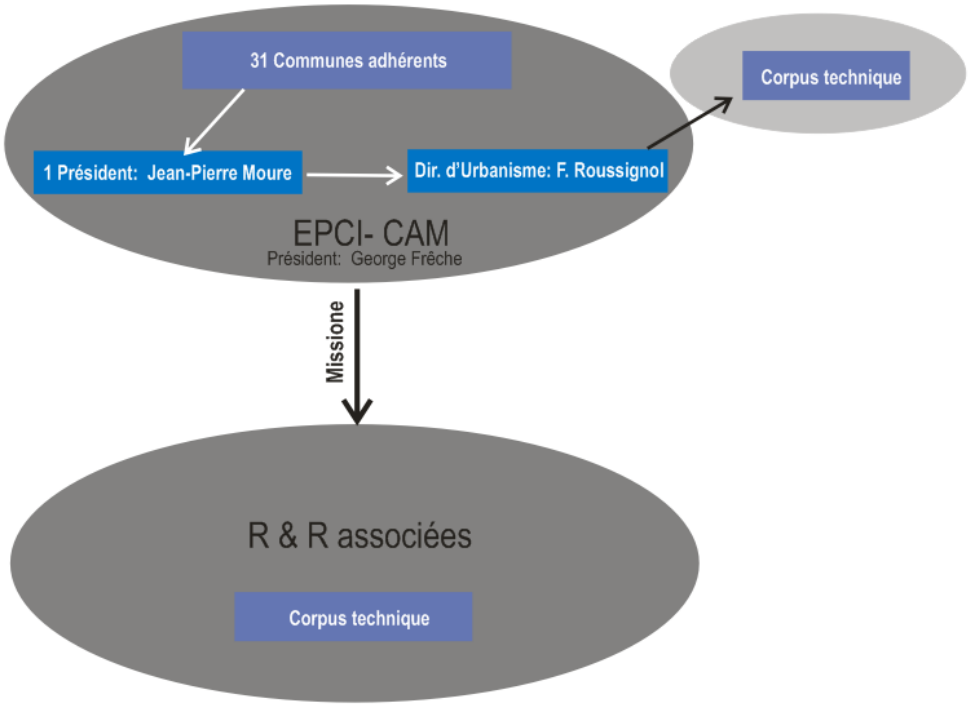


Figure 74: schéma de précision de l'organisation des acteurs à l'intérieur de l'arène SCoT[125]. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

[125] Acteurs à l'époque de l'élaboration du SCoT montpelliérain : direction d'urbanisme de la Communauté d'Agglomération actuelle : N. Robieu, Présidence de l'EPCI actuelle : Jean-Pierre Moure.

Tableau 9 : identification des acteurs de l'arène SCoT

SCoT de la Communauté d'agglomération de Montpellier				
	Acteurs	Caractérisation	Rôle/pouvoir	Participation
Arène des décideurs	Elus locaux / régionaux	Délégués SCoT, représentants : conseillers communautaires, Maires, conseillers municipaux, conseillers communautaires	Proposition décision	Dans tout le processus
	Etat	Préfet avec l'appui des services ministériels déconcentrés	Contrôle de la légalité Garant de l'intérêt général	En amont, porter à connaissance A travers leurs avis
Arène des experts	Techniques (1° phase)	Cabinets : Robert & Reichein associés, David Mangin, et Gérard Charler	proposition/concours prospective, méthodologie	Ateliers
	Techniques (2° phase)	Cabinet Robert & Reichein associés	proposition/médiation Aide à la décision	Dans tout le processus
	Scientifiques	chercheurs universitaires associées	Réflexions/collaboration Aide à la décision	Ponctuelle, selon le calendrier Ateliers
	Expertise	Consultants/bureaux d'expertise Autres cabinets : propositions scénarii	Réflexions/collaboration Aide à la décision	Ponctuelle, selon le calendrier Ateliers
Arène de discussion	Techniques externe	Techniciens de l'agglomération Cabinet Robert & Reichein associés	proposition/médiation Défense des intérêts stratégiques	Dans tout le processus
	Techniques	Techniciens des services de l'Etat : DDTM	évaluation, encadrement Conformité légale	Dans tout le processus
	Elus locaux / régionaux	Maires, présidents des intercommunalités, conseillers municipaux, conseillers communautaires, délégués SCoT	Réflexions Défense des intérêts et identité locales	Ateliers
	PPA collectivités	Techniciens des collectivités territoriales : Département, Région Elus des collectivités territoriales : Département, Région	Cohérence avec leurs politiques Réflexion stratégique Défense des intérêts des collectivités	En amont, porter à connaissance Consultation PPA, à travers leurs avis

	PPA Chambres consulaires	Chambre d'agriculture, du commerce et de l'industrie, etc…	Réflexions en cohérence avec leurs stratégies	Ateliers Consultation PPA, à travers leurs avis
	Société organisée	Conseil de développement Associations	Défense des intérêts et identités locales Contrôle et expertise d'usage	Ateliers
	citoyens	Population concernée par le SCoT	Faible réflexion stratégique Défense des intérêts et identités locales et personnelles	Ponctuellement, selon le calendrier : réunions publiques

Au service des élus communautaires, ces techniciens ont une moindre liberté décisionnelle et d'expression, assumant une place « à mi-chemin du conseiller politique (« être une force de proposition ») et de l'expert (« éclairer par mon expertise les choix politiques ») (Bachelet, 2005, page 6). Selon l'auteur (Bachelet, 2005), ces « hauts fonctionnaires intercommunaux » ne faisaient pas exception à la politisation de l'administration territoriale, concentrant leur action sur le pilotage de l'action publique et sur la coordination d'acteurs lors de l'élaboration des politiques territoriales.

Les schémas et le tableau ci-dessus, mettent en évidence aussi 4 groupes (2 qui ne participent pas directement aux arènes) qui ont un pouvoir d'influence sur l'arène décisionnelle. Notre point de vue sur cette influence sera développé par la suite.

6.2 La structuration de la gouvernance dans le SCoT grenoblois

Notons que dans le cas grenoblois, l'existence d'un syndicat mixte pour organiser les 273 communes distribuées en 19 intercommunalités, détermine la structure multi niveaux, présentée dans l'arène de décideurs sur la figure 75 puis détaillée par la figure 77. Ainsi, le pouvoir de décision des élus est exercé à travers des représentants dans le comité syndical qui représentent les 7 secteurs de la RUG et ses intercommunalités et dispose, par le travail du bureau syndical, d'un auxiliaire. Le rôle de ces acteurs est détaillé dans le tableau 10.

Ces représentants du comité ont le rôle d'arbitrer et de dialoguer avec leurs collègues (informellement dans le bureau syndical) pour arriver aux propositions communes et, en même temps, leur rôle est d'assurer les liens entre eux et les élus communaux et communautaires. Ils ont la charge de transmettre les décisions prises aux collègues communautaires, justifiant leurs raisons et de retransmettre leur réactions au comité et au bureau syndical. Cette structure multi niveau décisionnelle peut poser des problèmes de partage de décisions entre l'ensemble des élus communautaires et communaux, qui seront

responsables pour appliquer les orientations en projets. Selon un des ces délégués, monsieur Jean-Luc Bally, (adjoint à l'urbanisme de Voiron et délégué SCoT depuis 2007) :

> *« L'élaboration du SCoT n'est pas vraiment partagée entre tous les élus à cause du niveau de technicité, mais c'est une démarche démocratique représentative, dans lequel l'ensemble des élus fait confiance car ils s'occupent d'autres dossiers… mais ils ne sont pas dans une démarche de gouvernance active », (22/11/2011) ou*
>
> *« C'est le défi « d'acculturer » tous [les élus] dans les dynamiques du SCoT. Il est déjà difficile d'impliquer l'ensemble des élus communautaires, en sachant que tous les maires le sont s'ils veulent participer. C'est un « truc » des « intercos » qui ont les compétences de l'aménagement de l'espace » (J-P Bret, président du Pays Voironnais, délégué du SCoT et président de l'AURG, 2411/2011).*

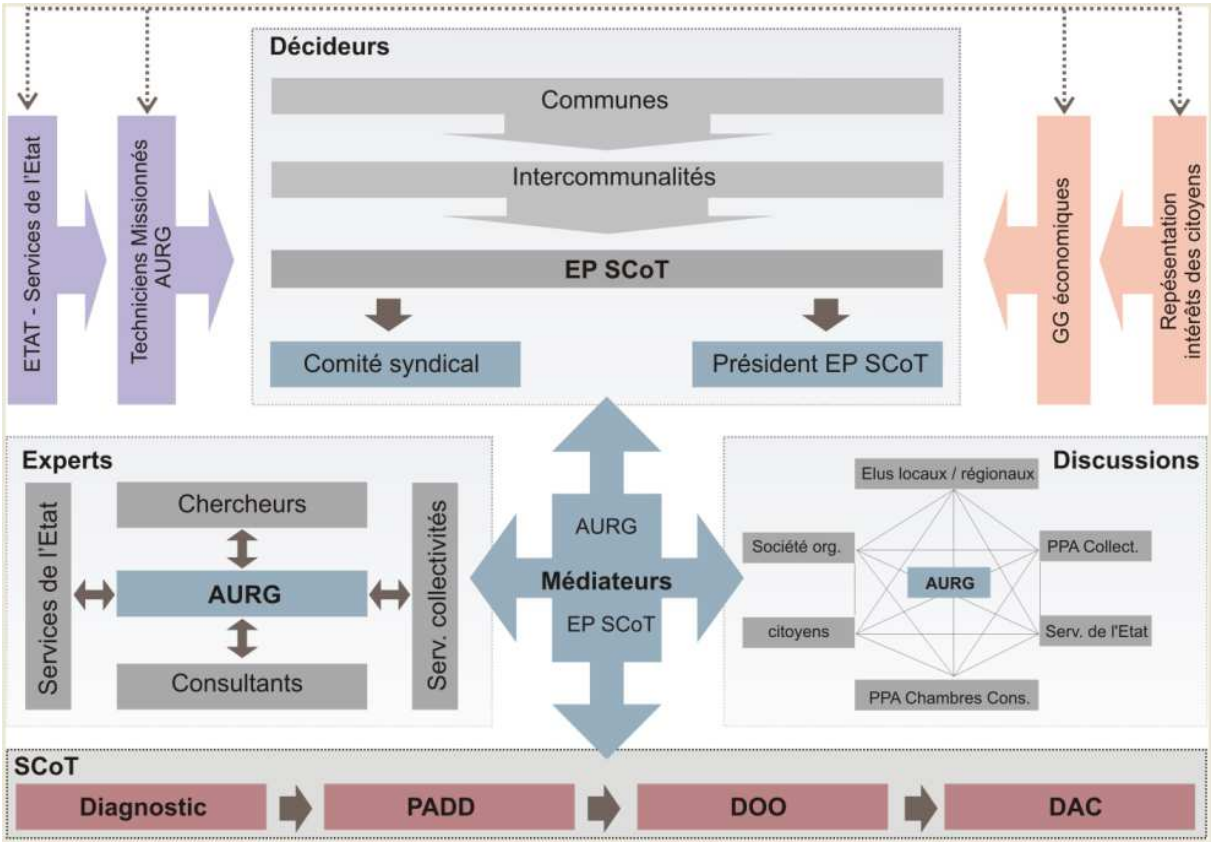


Figure 75: schéma de l'organisation des arènes du SCoT grenoblois. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Notons dans le schéma de la figure 76 que les différents niveaux qui séparent les élus communaux (maires, adjoints et conseilleurs) des décisions prises, caractérisent les grands défis d'un SCoT élaboré à l'échelle macro : la cohérence entre les orientations et leur applicabilité dans les Schémas de Secteur et dans les PLUs intercommunaux ou communaux.

Tableau 10 : identification des acteurs de l'arène SCoT grenobloise

SCoT de la Région Urbaine Grenobloise				
	Acteurs	Caractérisation	Rôle/pouvoir	Participation
Arène des décideurs	Elus locaux / régionaux	Délégués SCoT, représentant : présidents des intercommunalités, Maires, conseillers municipaux, conseillers communautaires	Proposition décision	Dans tout le processus
	Etat	Préfet du Département avec l'appui des services ministériels	Contrôle de la légalité Garant de l'intérêt général	En amont, porter à connaissance A travers leurs avis
Arène des experts	Techniques	Techniciens de l'AURG	proposition/médiation Aide à la décision	Dans tout le processus
	Technique	Techniciens des services de l'Etat : DREAL, DDT(M) Techniciens des services des collectivités	Réflexions/collaboration Aide à la décision	Ateliers Consultation PPA, à travers leurs avis
	Scientifiques	chercheurs universitaires associées	Réflexions/collaboration Aide à la décision	Ateliers Ponctuellement selon le calendrier
	Expertise	Consultants/bureaux d'expertise	Réflexions/collaboration Aide à la décision	Ponctuellement, selon le calendrier
Arène de discussion	Techniques	Techniciens de l'AURG	proposition/médiation Aide à décision	Dans tout le processus
	Techniques	Techniciens des services de l'Etat : DDT, DREAL	Evaluation/encadrement Conformité légale	Dans tout le processus
	Elus locaux / régionaux	Maires, présidents des intercommunalités, conseillers municipaux, conseillers communautaires, délégués SCoT	Réflexions Défense des intérêts et identités locales	Ateliers : tournée communale
	PPA collectivités	Techniciens des collectivités territoriales : Département, Région, intercommunalités Elus des collectivités territoriales : Départements, Régions intercommunalités Parcs naturels régionaux : Vercors et Chartreuse	Cohérence avec leurs politiques Réflexions stratégiques Défense des intérêts	En amont, porter à la connaissance Consultation PPA, à travers leurs avis

	PPA Chambres consulaires	Chambre d'agriculture, du commerce et de l'industrie, etc…	Réflexions en cohérence avec leurs stratégies	Ateliers Consultation PPA, à travers leurs avis
	Société organisée	Conseil de développement Associations professionnelles (activités libérales, agricoles, sylviculture et pisciculture, environnementale, etc…) Communauté d'acteurs	Défense des intérêts et identités locales Contrôle et expertise d'usage Réflexions en cohérence avec leurs stratégies Défense de l'environnement	Ateliers
	citoyens	Population concernée par le SCoT, par secteur	Faible réflexion stratégique Défense des intérêts et identités locales et personnelles	Ponctuellement, selon le calendrier : réunions publiques

Les équipes techniques des intercommunalités sont aussi associées à l'élaboration – au travers de quelques représentants à titre consultatif – ayant le rôle de guider techniquement les élus du bureau et du comité syndical, garant des intérêts intercommunaux.

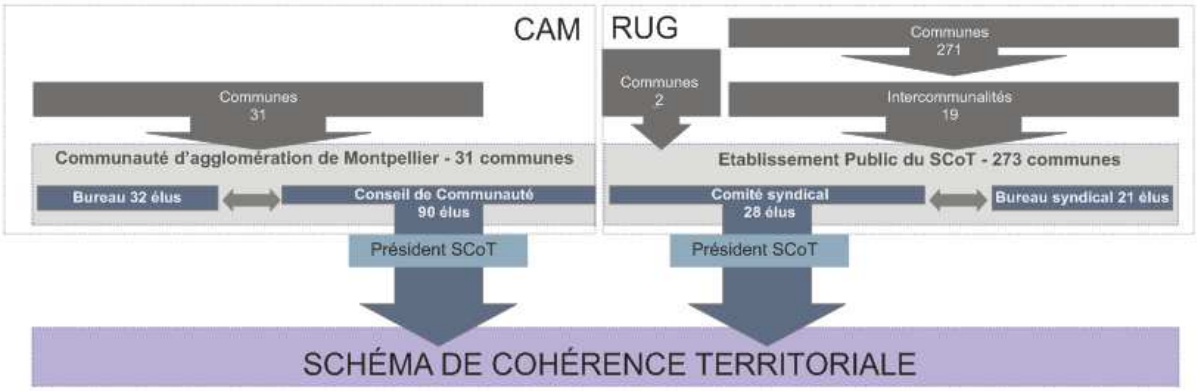


Figure 76: schéma comparatif de l'organisation décisionnelle des SCoTs montpelliérain et grenoblois. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

Ils sont assistés par les techniciens de l'établissement public et par le président du SCoT, agissant comme les médiateurs de l'élaboration du SCoT.

L'établissement Public du SCoT, remplaçant le syndicat mixte, joue – en similarité de la direction d'urbanisme de Montpellier – un rôle de médiateur des échanges entre arènes. A ce titre et de la même façon que les techniciens de la direction d'urbanisme de la CAM, ils souffrent de la dualité entre l'intérêt -inhérent à leur formation – de faire avancer les propositions techniques et d'un manque de neutralité puisque leurs « clients » ne sont pas les usagers, mais les élus locaux.

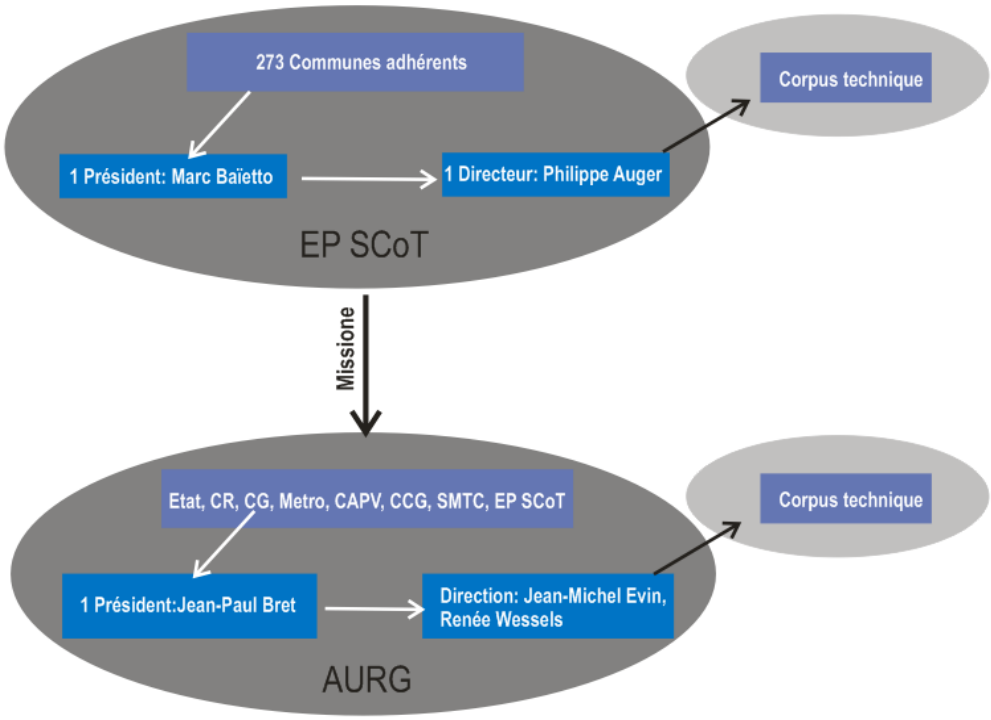


Figure 77 : schéma de l'organisation des acteurs à l'intérieur de l'EP SCoT et de l'AURG[126]. Conception et réalisation : F. Moscarelli

Pointons que la structuration générale des tableaux est voisine en dépit des spécificités des deux territoires de travail. Cela découle du fait que l'organisation des acteurs correspond à celle déterminée par le cadre juridique et par les pratiques et cultures planificatrices antérieures des acteurs responsables d'organiser la méthodologie de travail. Comme indiqué dans les tableaux, plusieurs autres acteurs participent de la démarche d'élaboration d'un document de planification. Ils sont plus abondamment détaillés ci-dessous.

[126] Les acteurs en sigles sont : État, CG : Conseil général de l'Isère, CR : Conseil régional Rhône-Alpes, Metro : Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole, CAPV : Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, CCG : Communauté de Communes Le Grésivaudan, SMTC : Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, EP SCoT : Établissement public du SCoT de la RUG.

6.3 Quel pouvoir pour les acteurs de l'arène SCoT ?

En plus de l'arène décisionnelle, l'arène SCoT intègre une arène d'expertise et une arène de discussion (tableau 6 et 7). Les planificateurs, les scientifiques, les services de l'Etat et, quand c'est le cas, les cabinets de consulting, intègrent l'arène d'expertise et sont capables d'influer dans la prise de décision de manière indirecte.

En outre, l'influence des acteurs de la dite arène de discussion doit être aussi relativisée. Ces acteurs sont en majorité consultés sous la forme des PPA, mais l'arène intègre aussi la société organisée et les porteurs de l'activité économique à travers leurs chambres consulaires. Dans ce sens, la nécessité de prendre en compte le caractère opérationnel des projets intégrants des SCoTs met en arène un jeu de négociations et d'arbitrages avec les acteurs économiques responsables de décliner le projet politique en projets opérationnels. Ils sont différenciés selon les caractéristiques territoriales.

6.3.1 Les planificateurs, entre les grands cabinets et les agences d'urbanisme

Les domaines d'activités de l'urbaniste relèvent de deux types différents, ceux propres aux urbanistes ou ceux partagés par d'autres professions. Le premier type de domaine compose le cœur de métier de l'urbaniste, il fonde sa responsabilité professionnelle et lui confère sa spécificité par le biais de: (a) la spatialisation des projets de territoire, (b) la conception urbaine, (c) la production d'aménagements urbains et (d) la gestion urbaine. Un second type de domaine rassemble des activités partagées avec d'autres professions. Ces activités relèvent notamment du cadre de vie et du management : (a) la mise en œuvre de projets territoriaux et urbains, (b) leur animation et (c) la production de savoirs. Ces autres champs d'action proviennent de métiers et de champs disciplinaires proches, comme l'ingénierie, la sociologie, la géographie et l'aménagement du territoire ou la communication, dépassant les frontières disciplinaires et les spécialités professionnelles. (Le Moniteur, 2006).

Dans le cadre d'élaboration des grandes politiques d'aménagement territorial par lesquels le SCoT est un outil privilégié, les planificateurs ont le rôle d'aider et guider les décisions concernant le projet territorial porté par les élus. Ils sont donc en constant échange avec d'autres professions et produisent les études responsables de fonder la vision du territoire partagée par l'ensemble des élus. Ces acteurs faisant l'aller-retour entre élus et Etat traduisant, de façon pédagogique, les déterminations légales, les limites et les objectifs du document d'urbanisme. Ainsi, ils sont en mesure d'expliquer aux élus les contraintes du territoire comme : la présence des périmètres de protection environnementale divers, les zones à risque ou à impossibilité de bâtir, les Lois à appliquer, entre autres.

Les planificateurs agissent aussi dans la construction d'une vision de territoire partagé, traduisant aux élus les informations, collectées par eux ou en collaboration avec autres

expertises, concernant la réalité territoriale en termes économiques, géographiques, sociaux, etc… Ils sont les porteurs des connaissances techniques sur le territoire et donc les acteurs capables d'aider les élus à élaborer leur projet territorial à travers leur connaissance sur la faisabilité technique des orientations.

Ainsi, la confiance entre les élus et leur corpus d'experts est un élément central dans les pratiques de planification puisque les techniciens détiennent la connaissance mais non le pouvoir décisionnel et les élus détiennent le pouvoir, mais non toutes les connaissances nécessaires pour arbitrer. Cette condition implique une mutuelle confiance, mais finit par rendre les élus, acteurs vulnérables aux arguments des planificateurs (Laurian, 2009). En contrepartie, les échanges entre élus associés à élaboration du SCoT et les techniciens, accordent aux élus des compétences techniques, de la vision prospective et du vocabulaire spécifique agissant en leur faveur dans des situations de confrontation dans les arènes de discussion, face aux citoyens ou face aux élus peu ou non engagés avec l'arène SCoT.

Puisque comme dit Laurian (2009), les professionnels urbanistes sont positionnés à la croisée des intérêts publics et privés, ayant un rôle crucial dans la gestion conflictuelle de l'espace où l'idée d'une action publique basée sur des principes « d'égalité » de parole et de pouvoir est rarement vraie :

> « […] les manifestations concrètes du pouvoir ne peuvent pas être oubliées [dans un processus de construction d'un référentiel] » (Foley & Lauria, 2000, page 2, traduction du anglais par F. Moscarelli).

Ainsi, l'apport argumentatif est aussi important que le partage de l'ensemble d'informations (ou seulement celles servant à appuyer une argumentation). Dans ce cadre, certains acteurs ou groupes possèdent des privilèges sur d'autres moins informés et moins habitués à ces arènes décisionnelles. Nos observations de terrain et le résultat des interviews montrent que ces acteurs sont à l'origine d'une grande part des orientations.

6.3.1.1 SCoT montpelliérain

L'équipe de la direction d'urbanisme de l'agglomération, maîtrise d'ouvrage du SCoT montpelliérain, a opté pour missionner un cabinet d'architecture et urbanisme afin de remplir le manque d'une agence d'urbanisme locale. L'absence d'une mémoire territoriale est donc aggravée par l'absence de document d'urbanisme antérieur. Selon les propres paroles du directeur d'urbanisme de l'agglomération montpelliéraine, Monsieur N. Robieu,

> *« Il faut faire d'un défaut une qualité : l'absence d'une agence d'urbanisme et d'antériorité d'études territoriales a été un handicap. La solution envisagée a été un concours, où les participants ont été des concepteurs urbains expérimentés… (Extrait d'entretien, 28/12/2010)».*

Ainsi, avant même le début des diagnostics, la direction d'urbanisme de l'agglomération a donné place à un concours suivi d'un marché d'études préliminaires sur des sites identifiés comme stratégiques pour le territoire communautaire, de faire concourir et collaborer trois équipes réputées au niveau national: (a) David Mangin, (b) Robert & Reichen associés et (c) Gérard Charler. La méthode et le choix de l'équipe engagée pour l'élaboration du SCoT est le résultat de cet avant-travail en discussion directe avec les communes et avec l'ensemble des personnes publiques associées, responsables pour la définition de l'équipe lauréat[127].

L'appel à concours démontre la priorité donnée à l'exercice créatif – à travers la représentation du professionnel urbaniste comme une figure d'expert-créatif, qui développe son « art » au sein des grands cabinets d'architecture et d'urbanisme[128] - mais aussi au marketing urbain dans la démarche SCoT puisque le Cabinet choisi (Reichen & Robert associés) est reconnu par un ensemble des grands projets développés : la réhabilitation de la grande halle de la Villette, et du Pavillon de l'Arsenal à Paris, de la Halle Tony Garnier à Lyon, entre autres.

Grâce à la confiance déposée par les élus dans l'équipe, reconnue internationalement[129], les planificateurs sont pourtant vus, au même niveau que les élus, comme porteurs du projet SCoT, assurant l'innovation et la qualité de la démarche. Dans ce sens, le choix de l'équipe de l'agglomération montpelliéraine d'engager une personnalité importante est une stratégie intelligente pour désamorcer les conflits existant entre les acteurs territoriaux.

Les interviews ont montré que les techniciens des bureaux d'étude détiennent une légitimité informelle à l'intérieur du réseau grâce à leurs renoms et leurs expériences (dus à l'expertise technique reconnue), résultant dans un partage du rôle de médiateur lors de l'élaboration du SCoT. Cela est renforcé par la capacité de ces acteurs à dialoguer et à exprimer graphiquement leur propos, séduisant les acteurs décisionnels. Lors des entretiens avec les maires et adjoints communaux, la confiance établie dans leur expertise est souvent soulignée. Subséquemment, cela résulte aussi dans une représentation de l'urbaniste Reichen comme porte-parole du projet, en substitution de la personnalité polémique du président de l'agglomération montpelliéraine, M. Georges Frêche.

---

[127] Ces méthodes seront mieux détaillées dans le chapitre 5

[128] L'idée selon laquelle le métier est en majorité dominé par les grands cabinets d'architecture et d'urbanisme est faussée. Les petites structures, ayant entre 1 à 5 membres, employant plus de professionnels dans le territoire national, même si nous sommes conscients que les grands projets urbains sont en majorité développés par les grands cabinets renommés et/ou par les agences d'urbanisme (Le Moniteur, 2006).

[129] Le coup de chance a été aussi important, puisque la « tête » du cabinet en question a été Lauréat, pendant les travaux, du Grand Prix de l'Urbanisme 2005.

6.3.1.2 SCoT grenoblois

A l'opposé, le SCoT grenoblois s'est appuyé sur l'expertise de l'agence d'urbanisme locale pour la majorité des études et projets. De caractère associative, mais au service des collectivités, les agences d'urbanisme sont, en même temps, indépendantes et financées par les collectivités mais ainsi par l'Etat. Une spécificité qui mérite d'être soulignée.

Issues de la Loi d'orientation foncière de 1967, les agences d'urbanisme vont être crées dans un environnement de forte urbanisation des villes, confortant la nécessité d'études et de programmation. Pour M. Prévot et P. Simard (2008), les agences sont le lieu privilégié de production d'une expertise urbaine locale, au service de l'action publique. Elles constituent un espace hybride en interface entre les mondes techniques, scientifiques et politico-administratifs. C'est « un cas exceptionnel d'outil commun aux collectivités et à l'Etat » (Op. Cit., 2008, page 86), puisque missionnées par les collectivités, elles sont cofinancées par l'Etat et sont les interlocuteurs privilégiés entre l'Etat avec ces orientations normatives et les collectivités locales et ces projets locaux.

Ainsi, leur rôle majeur est l'aide à la décision, représentant l'expertise au service des collectivités territoriales et en interface avec les bureaux d'études, les services de l'Etat et tout autre organisme qui intervient dans l'aménagement territorial. Elle incorpore aussi les fonctions de sensibilisation à l'intégration des nouvelles cultures planificatrices – innovation, prise en compte de l'environnement et du patrimoine architectonique, culturel et historique – aussi bien que de médiatrice dans la gouvernance territoriale.

L'agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise (AURG), fondée en 1967 est une des premières en France. Elle devient l'agence d'urbanisme de la région grenobloise à partir de 1973. Au regard du périmètre SCoT, qui comprend la région grenobloise avec ces 19 intercommunalités, l'AURG ne compte que 2 intercommunalités entières (CA Alpes Métropole et CC du Sud grenoblois) et des communes isolées, comme le montre la figure 78.

Le choix de l'EP SCoT de missionner l'agence d'urbanisme pour la totalité[130] de la maîtrise d'œuvre semble naturelle car l'élaboration des documents d'urbanisme est au sein de ses compétences. Toutefois, l'agence :

> *« […] est compétente pour le contrôle technique, mais la cohérence politique doit être à charge de l'EP SCoT » (O. Alexandre, chargé de développement et Communication au EP SCoT, 15/11/2011), ainsi*

[130] Ou presque totalité, juste certains études ont été élaborés par des cabinets de consulting portant notamment sur le CO2.

« […] elle ne détient pas la mission de concertation, ni les compétences juridiques. La compétence légale d'élaboration et des suivis du SCoT est de l'Etablissement Public du SCoT » (P. Auger, Directeur de l'EP SCot, 09/11/2011).

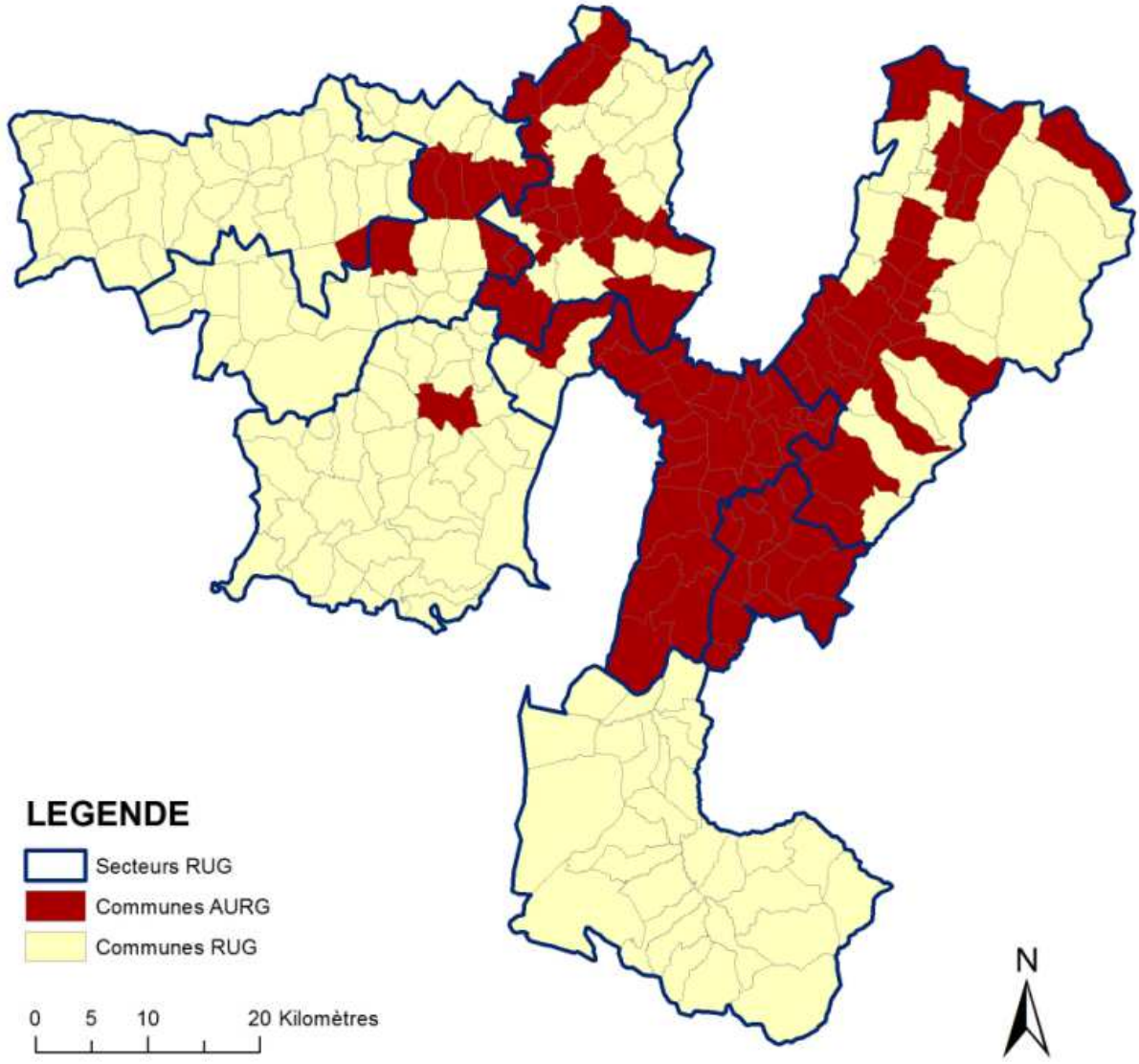


Figure 78: Communes de la RUG adhérentes à l'AURG. Source : AURG (09/2011), CAO F. Moscarelli

Par ailleurs, au moment de l'élaboration des premières études du SCoT de la RUG, l'agence est sujette à des difficultés de gestion et de budget importants. Son activité, au sein de la RUG, s'est réduite dans les dernières années ainsi que sa légitimité. Son rôle de proposition et de prospective avait perdu du terrain face à celui des études et de l'observation. Parallèlement, certaines grandes collectivités avaient créé et développé leurs propres équipes techniques et menaçaient de se dissocier de l'agence. Enfin, la décision de la présidence et de la direction de l'EP SCoT de la RUG de missionner l'agence en dépit de ces difficultés, a donnée un « coup de souffle » à l'agence. Elle a démarré les premières études du SCoT avec peu d'implication du personnel technique et en s'appuyant surtout sur un seul urbaniste qui

a progressivement pu associer un nombre considérable de techniciens, assignés initialement à d'autres expertises.

Les travaux menés ont justifié non seulement l'existence mais aussi le caractère d'expertise technique de l'agence. De cette façon, l'élaboration du SCoT a légitimé le caractère de conseil d'expertise et la structure a regagné la confiance de certaines institutions, puisque :

> *« L'Agence est plus indépendante (en vue du partage politique) qu'un bureau d'étude (plus soumis à la volonté du client) en ce qui concerne les décisions polémiques » (C. Loustau, chargé de mission urbanisme et commerce au EP SCoT, 15/11/2011).*

Par conséquent, l'élaboration du SCoT au sein de l'agence est passée du statut d'un simple dossier à celui d'enjeu central. C'est la compréhension de la nouvelle direction que l'élaboration de ce SCoT renforce la légitimité à l'agence. Il représente surtout une ouverture à leur engagement lors de l'élaboration des documents comme le PLU.

6.3.2 Urbanisme : entre la technique et la recherche

La recherche urbaine est aussi dépendante des dynamiques urbaines que les praticiens le sont de l'accompagnement scientifique. L'observation des terrains grenoblois et montpelliérain montre que dans l'élaboration des SCoTs respectifs, les maîtres d'ouvrage ont fait appel à des organismes de recherche universitaire au travers des travaux spécifiques ou des forums de réflexion thématiques. C'est l'exemple des forums de discussions thématiques appelés « Controverses » qui ont réalisés par la maîtrise d'ouvrage du SCoT Grenoblois – l'Etablissement Public du Scot – et un groupe de chercheurs du laboratoire Pacte de l'Université Pierre Mendes France. Les 8 ateliers, concernant des sujets comme l'organisation territoriale, l'application du chrono aménagement, les écarts entre l'économie résidentielle et l'économie productive, entre autres, ont comme objectif d'élargir le champ des connaissances sur le territoire d'étude et d'alimenter, de façon réflexive, les analyses de l'agence d'urbanisme.

Dans le cas montpelliérain, l'université a été associée au travers d'études de diagnostics. A la suite d'un appel d'offre local, l'équipe MaSCOT associée à l'Université Paul Valery, à travers l'universitaire J.P. Volle[131] et autour de la SCET (architectes, urbanistes, économistes, géographes) a été missionnée pour l'élaboration du diagnostic et des premières pistes de projet (Volle et Bernié-Boissard, 2008).

[131] Ce chercheur universitaire est l'auteur ou coauteur de plusieurs ouvrages et articles scientifiques ou pour la presse locale concernant le territoire montpelliérain dont : *Montpellier Méditerranée* (avec Robert Ferras), Editions Economica, 2002. *Montpellier, la ville inventée*, Editions Parenthèses, juin 2010.

Le choix résultant de la reconnaissance locale de l'équipe, de sa légitimité, mais aussi des relations amicales établies, depuis longtemps[132], avec la municipalité socialiste, la communauté et son principal urbaniste : monsieur Raymond Dugrand. Pour compléter les études réalisées, une deuxième équipe universitaire locale est engagée pour développer un diagnostic plus détaillé concernant l'espace dédié à l'activité agricole. L'équipe missionnée a été associée à l'Institut National de Recherche Agricole (INRA) et a été pilotée par Françoise Jarrige.

Par ailleurs, pour la recherche universitaire, la réalité est un champ d'étude intéressant même si les échanges portent surtout sur la mise en place d'ateliers de projets, pilotés par les enseignants chercheurs. Ce sont de « réels » laboratoires de projets pour les étudiants des Masters en Urbanisme. La mise en place des interviews avec la communauté à propos de la représentation de la qualité d'eau et de l'aménagement des bords du Lez à Montpellier[133], ainsi que l'atelier des projets concernant l'aménagement des alentours de la piste cyclable ville-plage de l'agglomération montpelliéraine[134], sont des exemples de l'utilisation des cas réels pour l'exercice de l'apprentissage des étudiants. D'une part, ils permettent un exercice plus complet des vrais métiers de l'urbanisme – dans ce cas l'enquêtes d'opinions et les propositions d'aménagement – aux futurs professionnels, d'autre part, ils offrent aux collectivités une plateforme d'échange permanent avec les scientifiques ainsi que la réalisation d'enquêtes et d'études prospectives de viabilité à faible ou nul coût.

Cela conforte les réflexions de quelques auteurs (Lascoumes, 2002 ; Callon et al., 2001) qui soutiennent que :

> « Les liens entre sciences et société ne se laisseraient plus saisir par un modèle linéaire qui séparerait production académique de connaissances fondamentales d'une part et applications de ces connaissances d'autre part, mais plutôt par un modèle en réseaux […] » (Biau et Evette, 2008, page 165).

A ce propos, M. Prévot et P. Simard (2008), soutiennent que la nouvelle configuration territoriale – décentralisée - ainsi que nouvelle configuration de la recherche – opérationnelle et communicationnelle – ont favorisé le profil des chercheurs « navigateurs des frontières institutionnelles », réalisant des missions d'expertise tout en privilégiant leur carrière académique. Ainsi, les agences d'urbanisme, les cabinets d'architecture et d'urbanisme, les centres de recherche revendiquent un savoir-faire et une posture neutre

[132] J.P. Volle est ancien élève puis collègue et ami proche de Raymond Dugrand, ancien adjoint à l'urbanisme de la ville de Montpellier sous le mandat de Georges Frêche. Il partage avec Dugrand, un rôle universitaire et l'implication dans la vie politique locale.

[133] Réalisés par les étudiants de Licence 3, promotion 2011-2012, à Université Paul Valery

[134] Réalisés par les étudiants de Master 1 « Territoires de l'urbain », promotion 2011-2012, dans le cadre des ateliers de projet, à Université Paul Valery

sous la tutelle d'une « rationalité collective » où l'expertise est collaborative, puisque les compétences particulières à chacun des acteurs du réseau naviguent selon les demandes.

Cependant, dans nos deux cas étudiés, ces collaborations sont ponctuelles, même si elles sont renouvelées. A ce propos, certains observatoires, comme le POPSU ont réussi à aller au-delà de ces contributions, concentrant ces efforts dans une analyse générale des politiques d'aménagement dans les territoires concernées. Mais de façon anecdotique, le chercheur qui a le plus contribué aux prospectives territoriales du SCoT de la RUG, dans le cadre de ces ateliers à l'Institut d'Urbanisme ou ponctuellement dans les Controverses, a fini par intégrer l'équipe de l'AURG dans le courant des travaux. Son arrivée constitue un apport réflexif pour l'agence, en même temps qu'une rupture avec la dynamique de discussions et réflexions entre l'université et les porteurs du projet SCoT.

A notre avis, plus qu'un intérêt d'approfondir les études et les propositions, l'appel aux équipes externes de recherche se traduit comme un acte légitimant la démarche SCoT face aux élites intellectuelles et à la société. En plus, ces échanges agissent sur *l'accountability* de la démarche de gouvernance, qui se montre responsable de ses choix et communique ses actes avec transparence.

6.3.3 Les Personnes Publiques Associées

Leur rôle est de fournir aux responsables de l'élaboration des SCoTs, des éléments contribuant à établir le diagnostic et d'exposer les enjeux qui devront être pris en compte pour son élaboration : le Porter à Connaissance (PC). Ils ont aussi le rôle de souligner les incohérences des projets du périmètre SCoT avec leurs projets et orientations, concernant d'autres domaines et d'autres périmètres. Ils sont l'ensemble des Personnes Publiques Associés (PPA) qui correspondent à des échelons différents territoriaux. Généralement les PPA sont :

a) L'Etat : à travers ;

   # Le Préfet, avec le conseil des services de l'Etat. Le seul à avoir le pouvoir de blocage ou de veto ;

   # Les services techniques des Directions régionales (DREAL) et Départementales (DDT);

b) Le Conseil Régional ;
c) Le Conseil Général ;
d) Les Chambres consulaires : Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre des Métiers ;
e) Les Autorités organisatrices de transport ;
f) Les Parcs Naturels Régionaux ou Nationaux ;

g) Les Communautés de communes et/ou Communautés d'agglomération ;
h) Les Communes et syndicats présents dans le périmètre,
i) Les autres institutions pertinentes selon les spécificités territoriales…

Les services DDT et DREAL sont également invités à titre de PPA, représentant l'Etat. Présents dans le Porter à connaissance, comme PPA dans l'arène de discussion et avis final et porteurs des éléments techniques qui soutiennent le préfet dans le contrôle de la légalité et le garant de l'intérêt général, ils accompagnent la chaîne entière d'élaboration d'un SCoT. L'Etat est donc un important acteur dans le contrôle de la procédure et agit sur la prise de décision, même si en théorie, ce sont les citoyens communs, représentés au travers de la défense de l'intérêt général, qui ont ce pouvoir.

Dans le SCoT grenoblois ces services ont été spécialement invités aux ateliers environnementaux et ont participé aux choix des thématiques à traiter au débat incluant des autres fédérations et associations. Dans le cas montpelliérain, ils ont réagit aux ateliers d'élaboration, soutenant les choix techniques du bureau d'étude et des élus, guidant les orientations face à leur légitimité juridique.

Les services techniques des autres collectivités travaillent sur les mêmes domaines que les techniciens liés au processus du SCoT, mais sur des compétences différentes. Chaque échelon a ses propres services : transports, urbanisme, logements, vie sociale etc… Ils permettent à la fois de mieux insérer les projets dans le territoire auquel ces échelons sont compétents. Mais, ils contribuent aussi à l'expertise dans leurs compétences clés.

Savoir mettre en cohérence les différents projets politiques à plusieurs niveaux est essentiel à toute démarche SCoT, puisque les normes, en matière d'urbanisme, sont organisées selon différents niveaux d'exigences normatives capables de maintenir la relation hiérarchique de la norme inférieure face à la norme supérieure. Cette hiérarchie a pour finalité d'harmoniser les choix réalisés à différentes échelles.

Ce sont aussi les collectivités qui s'associent pour gérer les transports intra-urbains ou interurbains. À l'échelle locale, les intercommunalités sont souvent les autorités organisatrices des transports (AOT) urbains, assurant l'exploitation directe du transport – en régie – ou déléguant à des sociétés privées. Les transports interurbains de personnes et les transports scolaires sont gérés par les départements à travers les autocars et par les régions qui sont autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux (TER).

Les autorités organisatrices du transport à Montpellier sont : (a) TER pour la Région, (b) Hérault transport pour le déplacement interurbain et scolaire, (c) Transport Agglomération Montpelliéraine (TAM) pour le transport intra-urbain de l'agglomération.

Dans la région grenobloise, l'importance du périmètre associe plusieurs AOT pour les transports intra-urbains. Ainsi, les autorités organisatrices du transport à RUG sont : (a) le TER, pour la Région ; (b) la Transisère, pour le déplacement à l'intérieur du Département ; (c) la Société d'économie mixte de l'agglomération grenobloise (SEMITAG), les Transports du Pays Voironnais et le Transport du Grésivaudan, pour les 3 plus grands EPCIs du périmètre SCoT. Le restant des communes et intercommunalités, à caractère rural, sont desservis surtout par les réseaux TER et Transisère.

Dans le système territorial français, les chambres consulaires comme les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de l'artisanat ou les chambres d'agriculture sont des établissements publics économiques de même nature que les établissements publics administratifs de l'État. Ces chambres possèdent une structure interne semblable à celle de l'organisation des arènes SCoT, où existent 2 organes de délibération : les bureaux, associés aux commissions (qui sont liées aux experts en termes d'aménagement, par exemple) et l'assemblée générale qui valide (ou non) un positionnement.

Lors de l'élaboration d'un SCoT, ils participent à l'arène de discussion comme conseillers et en défense des intérêts propres aux institutions et acteurs concernés par ces 3 chambres[135]. A l'exemple des autres PPA présentés ci-dessus, leur délibération se fait, en réalité, tout le long de la procédure, à travers leur participation à plusieurs ateliers, même si elle est officialisée par l'émission d'un avis.

En termes d'influence décisionnelle, les chambres ont eu une graduelle réduction de leur implication dans les décisions d'aménagement, comme par exemple leur exclusion dans les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC). Ainsi, en termes d'obligation légale, leur rôle est donc moins pris en compte qu'auparavant. Cependant, leur implication dans le projet d'aménagement peut être encore exercée et peut-être, comme dans le cas présenté, même renforcée[136] :

> *« […] on est complètement impliqué [dans les questions d'aménagement]. Ça c'est fait – c'est curieux – pas le canal de l'obligation légale, mais par le canal politique, grâce à la volonté du président actuel de la Chambre de Commerce et Industrie de s'impliquer […] cela montre aussi une nouvelle façon de faire. On a dépassé cette époque de lutte contre les grandes surfaces, auquel l'opposition au projet Odysseum est un exemple, et on est inscrit dans une nouvelle dynamique qui va au delà du rôle de PPA. Une dynamique plus*

[135] Ces 3 organes siègent séparément en tant que PPA même si, selon les témoignages récoltés lors du terrain montpelliérain, les techniciens missionnés aux discussions de ces 3 chambres sont en constante interaction et développent une espèce de solidarité professionnelle.

[136] Concernant le projet de requalification de la zone commerciale Grand Sud, en charge de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.

politique » (C. Cornée, Chef de Service Aménagement et Urbanisme à la CCI de Montpellier, 22/02/2013).

Les Parcs naturels régionaux sont aussi d'importants acteurs du SCoT, quand le périmètre les associe. A Montpellier, « l'exigüité du périmètre » n'englobe aucun parc, même si des zones importantes de protection environnementale existent et sont prises en compte dans les orientations. Dans le cas grenoblois, deux parcs naturels régionaux – Vercors et Châtreuse – ont des communes qui intègrent à la fois les intercommunalités associées au SCoT et, à la fois, les chartes des Parcs. Leur influence dans les prises de décisions du SCoT est assez importante puisque les SCoTs doivent être compatibles avec leurs chartes. Cependant, les parcs n'ont pas intégré à part entière les discussions concernant ce SCoT puisqu'ils n'ont pas intégré en totalité le périmètre.

Leur rôle demeure comme PPA, même si leur charte s'impose au SCoT. Un manque ressenti par les élus et planificateurs grenoblois.

« Les parcs doivent être associés […] il a été essentiel de les associer à la politique du SCoT. Même si les parcs et la vallée sont des territoires distants, ils fonctionnent ensemble. On ne peut pas penser la montagne sans sa liaison avec la vallée » (O. Alexandre, chargé de développement et Communication au EP SCoT, 17/11/2011).

« Ce qui peut manquer en pertinence du périmètre c'est l'absence des parcs. Ils ont des logiques différentes avec des projets spécifiques aux parcs… Nous avons essayé de tisser des passerelles, mais les rapports ne vont pas trop loin […] » (J-L. Bally, adjoint d'aménagement de Voiron, délégué du SCoT du Pays Voironnais, 18/11/2011).

L'ensemble des communes et intercommunalités, au travers de leurs maires et présidents, sont aussi PPAs, même si elles sont déjà, d'une certaine façon, représentées par leurs délégués SCoT. Cependant, comme l'acte de votation pour l'arrêt n'est soumis qu'à l'ensemble des élus du comité syndical, leur rôle comme PPA reste timide. En dépit des rares ateliers techniques[137], les élus communaux ne sont pas intégrés à l'ensemble des discussions et propositions qui émanent des conseils communautaires du SCoT. Selon un des acteurs interviewés dans le cadre du terrain grenoblois, cela peut s'expliquer par un problème organisationnel du réseau de gouvernance :

« Il y a un problème structurel dans le processus. L'agence est maîtresse d'œuvre de la totalité, mais elle n'est pas impliquée dans la concertation et elle a eu très peu de contact avec les conseils de développement […] cela ne fait pas partie de nos missions. A l'opposé, l'EP SCoT est responsable de la concertation, mais il est peu impliqué dans le processus de projet et dans les journées techniques. Ainsi, ils (l'EP SCoT) véhiculent auprès des

[137] Nous faisons mention aux ateliers de projet de définition du SCoT de Montpellier et de la tournée communale du SCoT de la RUG.

conseilleurs des idées très généralistes et peu approfondies […] » (M. Pezet- Kuhn, technicienne de l'AURG, 15/12/2011).

Les interviews menées au cours de cette étude soulignent qu'en dépit de la légitimité formelle, établie par l'intermédiaire de leur avis, l'influence des PPAs dans les arènes SCoTs est moindre et à titre consultative. Selon A. Desbonnets (ingénier à la DDT 38), à l'exception du rôle des directions départementales, qui contribuent à deux niveaux (contribution technique, contribution en tant qu'Etat dans le contrôle de la légalité), les autres PPAs n'ont pas « beaucoup de d'espace de parole ».

D'autres acteurs techniques (G. Jordan, AURG), avancent une difficulté de mise en œuvre des SCoTs due à cette « indépendance » des élus face à autres PPAs, tels que le département et la région et face aux acteurs économiques. A ce propos, les services territoriaux des collectivités signalent le manque de prise en compte de ces avis, souvent minimisé par les jeux politiques et l'action de l'Etat, car il est le seul qui peut décider de ne pas approuver le SCoT, si ce dernier ne prend pas en compte ses observations.

6.3.4 Les citoyens dans tout ça ?

Le processus actuel de construction d'une politique publique démocratique passe, obligatoirement, par la concertation/négociation avec l'ensemble des acteurs concernés. Dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT, la concertation gagne une légitimité accrue. D'une part, parce que la complexification et la rationalisation du processus de conception urbaine[138] exigent une étape de négociation entre tous les acteurs concernées pour augmenter la probabilité de sa réalisation et d'autre part, parce que les populations cibles de ces interventions ne sont plus abstraites,[139]elles habitent déjà les espaces concernées et la compréhension de leurs usages devient donc indispensable à l'efficacité des projets (Söderström et al, 2000).

Si la participation des acteurs privés et des PPAs est visible et légitime, la participation populaire dans l'élaboration du SCoT est plus faible, par le manque de légitimité au sein des équipes de projet qui est parfois notoire. Les élus et techniciens ressentent un décalage entre l'échelle des enjeux et celle des débats citoyens avec une difficulté d'établir le débat citoyen sur la stratégie territoriale, pertinente aux enjeux des SCoTs.

« Dans le SCoT, le public de débat, est un public de décideurs composé des représentants des activités économiques, des associations parfois […]. C'est une question d'échelle, dans

[138] C'est-à-dire, la complexité des montages financiers, la réduction de l'intervention de l'Etat, l'accroissement du nombre des acteurs et d'institutions.

[139] Les orientations d'aujourd'hui, dites pour « la ville durable » déterminent une priorité d'urbanisation sur les friches industrielles et les dents creuses mais aussi la densification de l'existante. Il est donc nécessaire de prendre en compte les bâtis et les usages existants.

une échelle large il est difficile d'intégrer les citoyens…il manque des outils » (N. Robieu, Directeur adjoint de l'Urbanisme et de l'Habitat à L'agglomération de Montpellier, 28/12/2010)

Le choix entrepris par les maîtrises d'ouvrage des SCoTs concernées, où la faible participation directe citoyenne dans l'élaboration des SCoTs semble « sauter aux yeux », a donc été de consulter les instances représentatives et éviter « des démarches expérimentales de participation citoyenne ».

Ce choix est dû, à notre avis, à l'inexistence d'une culture et de méthodes consacrées de participation populaire dans les pratiques de planification française. Mais, selon la parole des deux maîtrises d'ouvrage, cela est dû surtout aux difficultés pour développer de telles démarches qui nécessitent d'un temps d'apprentissage et de compréhension des logiques territoriales par les citoyens.

Dans les deux cas étudiés la représentation citoyenne est faite par intermédiaire des conseils de développement – associés aux intercommunalités – ce sont des instances de consultation populaire priorisées. Ils sont composés de représentants civils (hôpitaux, syndicats, universitaires, personnalités diverses...), mais sans réelle influence dans la prise de décision puisque leur action est de niveau consultatif.

Le terrain grenoblois a permis d'accompagner ce processus presque en son intégralité grâce à l'observation de réunions et d'ateliers de travail où la Communauté d'Acteurs (CODAC)[140], partage ses analyses et recommandations. Cela a été complété par la prise de rendez-vous avec certains composants des communautés et avec les acteurs engagés par l'EP SCoT pour organiser cette démarche : le chargé de Mission O. Alexandre et l'association LAHGGLO (Les Associations des Habitants du Grand Grenoble : Liens et Ouvertures)[141], a porté un regard sur la méthode de participation établie et a été en constante interface entre l'EP SCoT et Conseils de développement. Les collaborations du CODAC ont été, cependant, plus proches de la technicité que de l'expertise d'usage. Il nous semble que les difficultés inhérentes aux logiques et prospectives territoriales ont attiré, parmi les conseillers de développement, ceux qui avaient une histoire professionnelle proche – ou entièrement dédiée - à l'aménagement. Il en est de même pour les représentants professionnels. Ainsi, les principaux porte-paroles lors des ateliers ont été, majoritairement, des experts - souvent retraités - qui portent des analyses techniques sur les propositions des techniciens de l'agence. Appelés « Techniciens

[140] Instance organisé pour la concertation dès le Bilan du SD 2000. Elle est composée par des représentants des collectivités, des chambres consulaires, d'associations, de Conseils de développement, de regroupements professionnels ou simplement de professions qui sont en lien avec l'aménagement du territoire

[141] L'EP Scot a rémunéré une des agentes à mi-temps pour aider à organiser la contribution citoyenne à l'élaboration du SCoT grenoblois.

Bis du SCoT » par les membres de l'EP SCoT, leur représentativité des enjeux citoyens a été très faible.

D'autres invités ont été les acteurs des mouvements associatifs liés à l'environnement. Invités à certaines auditions, leur plus grand impact dans les décisions s'est fait à travers les ateliers environnementaux du SCoT. Dans ce cadre, ces acteurs ont pu, entre autre, échanger, suggérer des limites de protection. Cette étape d'ateliers techniques a été celle où la concertation a été la mieux développée.

Par ailleurs, même si le SCoT intègre la nécessité de l'élaboration des Réunions Publiques avec l'ensemble des citoyens concernés, ces réunions semblent avoir un rôle plutôt d'information que de concertation, puisque faits en aval, quand les orientations ont été déjà votées par les conseils SCoTs : leur influence est moindre. Ainsi, à notre avis, les réunions publiques des deux cas concernés ont répondu à l'exigence de la Loi mais n'ont pas incité à une vraie participation citoyenne.

De plus, dans le cas de la RUG, où la totalité des Réunions Publiques ont été observées, l'espace donné à la fin de la séance, aux débats et aux manifestations du public est, en majorité, occupé par les élus locaux non intégrants du comité ou du bureau syndical, donc non concernés directement dans l'élaboration du SCoT. En justifiant le manque d'un autre espace pour se prononcer,[142] ces élus cherchent à présenter leurs impressions et leurs critiques[143] en occupant l'arène citoyenne. C'est surtout une stratégie de légitimation de son existence comme élu local et défenseur des intérêts citoyens en même temps que son appartenance à la sphère citoyenne.

La population assiste donc surprise à un ensemble de mesures déjà élaborées à la limite de leur arrêt par le conseil syndical, sans qu'elle puisse vraiment se manifester par manque de temps de réflexion et de vocabulaire d'échange. Les observations ont montré que lors des réunions publiques de la RUG, surpris par les projets territoriaux, les participants citoyens présents restent majoritairement timides et partent en silence après la fin du film de présentation, sans participer au débat. La population s'est exprimée, uniquement, pour demander des renseignements plus précis sur son territoire, ou pour manifester sa colère face aux orientations déjà bien avancées, dénonçant le manque de participation citoyenne.

La description ci-dessus montre que les démarches citoyennes se placent donc dans un contexte démocratique du type représentatif, où leur participation est exercée par

[142] La tournée communale avait donnée de la place aux manifestations des élus locaux.

[143] La distance entre les élus communaux et leur représentations dans le comité et bureau de l'EP SCoT, explique pourquoi les discours des élus locaux sont toujours critiques face au SCoT, ce qui traduit ainsi leur impuissance décisionnelle.

intermédiaires des représentants élus, des associations (représentatives ?), mais jamais directement.

Par ailleurs, la pertinence de « leurs élus » est facilement mise en cause, puisqu' ils sont issus de secteurs spécifiques ; les représentants citoyens des conseils de développement sont loin d'être représentatifs des « citoyens ordinaires ». Pour certains :

> *« C'est plus du lobby que de l'expression de la citoyenneté. Ce sont tous des experts, des techniciens de haut niveau » (G. Gourgues, Docteur en sciences politiques - POPSU, Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche, IEP Grenoble, 22/06/2011).*

Cependant, dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT, l'incidence de ces orientations sur le bâti ou sur les usages quotidiens est perçu comme moins direct que dans le cas d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou que dans un projet urbain grâce à l'échelle et au type d'orientation formulée. Reste alors l'espoir de voir une participation populaire effective dans les déclinaisons et dans la mise en œuvre des SCoTs concernés.

6.4 Acteurs hors arènes… quelle influence sur les décideurs ?

Certains acteurs ne sont pas invités aux discussions concernant l'élaboration des SCoTS, mais l'impact de ces activités et de ces décisions sur l'aménagement[144] est aussi fort, que ceux des personnes publiques associées. Comme coresponsables de l'application pratique d'une bonne partie des orientations SCoT, leur influence dans les choix est donc loin d'être moindre. Ils sont des acteurs « cachés » puisque :

a) ils n'ont pas la légitimité de participer de l'élaboration d'un SCoT puisque ils prioriseront sûrement leurs intérêts particuliers sur l'intérêt général,

b) ils agissent indirectement, dans un jeu d'influence et de pouvoir sur les principaux décideurs des SCoTs : les élus.

Ils correspondent aux grandes entreprises de construction (BTP), aux sociétés d'économie mixte et aux grands groupes économiques, dont certains sont mieux décrits ci-dessous.

6.4.1 Les grands groupes de la construction et de l'aménagement

Issue de la nécessité d'équilibrer l'offre et la demande de logements dans la période de l'entre deux-guerres, l'entrée de l'activité du promoteur-constructeur dans l'aménagement urbain vient soulager l'Etat, qui n'arrivait pas à faire face aux exigences de la forte expansion urbaine de l'époque. La fonction, qui se destine à la conception et la réalisation d'opérations immobilières, représente aujourd'hui la plus grande intervention de l'initiative privée dans la vie urbaine (FPI, 2012). Selon la Fédération des Promoteurs immobiliers, en

[144] Ils incitent les phénomènes territoriaux contemporains : (a) les grandes surfaces, (b) périurbanisation.

plus des logements, l'activité du promoteur-constructeur s'est élargie à des champs d'action immobiliers divers comme :

a) des résidences de tourisme et des constructions destinées aux loisirs
b) des résidences avec services et/ou exploitations
c) des bureaux, des locaux commerciaux et industriels en immobilier d'entreprise
d) des opérations d'aménagement et de lotissement
e) des opérations immobilières dans les pays étrangers

Ainsi, de nos jours, les promoteurs peuvent agir dans deux domaines différents d'activités - la promotion foncière et la promotion immobilière - même si nous rencontrons des grands groupes qui agissent dans les deux. Dans le cas de la promotion immobilière, la plupart des entreprises reste des petites structures qui mobilisent peu d'employés et peu de capitaux propres.

Les promoteurs-constructeurs sont parmi les acteurs privés qui contribuent aujourd'hui à faire la ville. Leur glissement vers l'opération d'aménagement leur permet, en même temps, de maîtriser toute la chaîne immobilière, de se reporter sur le financement public en temps de récession. Concurrencées par l'entrée dans le marché privé des firmes d'infrastructure - qui remplacent les services publics dans l'exploitation des réseaux urbains dans les domaines de l'électricité, de l'eau, des déchets – ces entreprises de promotion et construction vont sûrement s'étendre encore vers ces nouveaux domaines évitant d'être supplantées (Pollard, 2007).

Ainsi, les grandes opérations urbaines vont être effectuées, de plus en plus, par les grands promoteurs immobiliers puisque ce sont eux qui pourront le mieux répondre aux exigences des documents dont le SCoT : réhabilitation des quartiers, construction de nouveaux quartiers denses où les réseaux intelligents et moins gourmands en ressources caractérisent la durabilité. En s'associant normalement à des bailleurs sociaux pour répondre aux demandes des logements sociaux, les promoteurs travailleront côte à côte avec les collectivités pour arriver à financer ces opérations tout en ménageant les quotas de 20% de logements sociaux[145].

Par ailleurs, les orientations pour la ville durable, axées sur la densification, laissent encore moins de chance aux entrepreneurs en autopromotion – habitats groupés et habitats coopératifs - de concurrencer les promoteurs immobiliers traditionnels. Moins équipés pour répondre aux montages opérationnels et aux montants des financements, ce type de

[145] La Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ('article 55) institue l'obligation d'un pourcentage de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants) ou leur soustraire par le paiement d'une taxe annuelle.

promotion, qui est réapparue dans la vague des quartiers durables, n'aura pas une grande chance de se développer sans une incitation ou sans financement[146].

Cependant, nous rappelons qu'historiquement les promoteurs immobiliers ont privilégié la réalisation de pavillons en accession à la propriété au détriment de la construction des immeubles dans les quartiers denses, où la concurrence des opérateurs semi-publics comme les SEML sont une réalité. Espérons que les limitations de construction dans le périurbain présents dans les orientations des SCoTs , découlant du paradigme durable et discutées dans le chapitre 2 de ce travail, puissent changer les priorités et les marchés immobilières.

Dans le cadre de notre étude, l'influence des grands promoteurs immobiliers et leurs projets sur les décisions prises par les élus est loin d'être mineure. Ils seront donc coresponsables pour bâtir la ville durable. Par ailleurs, la cohérence entre les lignes de tramway et les grandes opérations immobilières dans la CAM montre bien leur influence dans la construction des politiques publiques (voir figure 41).

Les échanges avec ces groupes immobiliers, les bailleurs sociaux et les grands groupes responsables de l'activité commerciale seront essentiels pour la mise en œuvre efficace des orientations des SCoTs concernées par l'étude. Leur influence, derrière les choix et les positions prises par certains élus, notamment ceux incapables de répondre tous seuls aux demandes et aux types des logements stipulés par les Lois, ne doit pas être prise à la légère.

6.4.2 Les sociétés d'économie mixte

Le processus de décentralisation entraîne une évolution fondamentale du cadre juridique des sociétés d'économie mixte locale conférant à ces entités de droit public-privé un statut législatif différent de celui appliqué auparavant. Néanmoins, en leur qualité de sociétés anonymes, les SEML répondent aux règles de droit commun définies par le Code du commerce. Les SEML peuvent être constituées avec des appels publics à l'épargne, mais dans la pratique, la plupart des SEML emprunte la forme «fermée ». Cette forme se traduit par la présence de partenaires privés (personnes physiques ou morales) en association avec des organismes comme les chambres de commerce et d'industrie, des offices HLM, des sociétés de développement régional ou encore d'autres SEML. (Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du Territoire, 2007). Dans le cadre de l'aménagement urbain, elles représentent un instrument privilégié d'intervention économique puisque la décentralisation des compétences a été incohérente avec les moyens financiers et les ressources locales (Novarina, 1997).

[146] Dans le cadre du terrain montpelliérain, nous avons accompagné pendant plus d'un an un groupe de citoyens intéressé dans le développement de l'autopromotion et dans l'habitat groupé : Les Toits de Choix.

Ainsi, les SEML qui ont été créées partout en France, traduisent une volonté de professionnalisation de la gestion, de participation des groupes privés dans le financement et l'association des professionnels issus du secteur privé[147]. Elles permettent aux collectivités une souplesse par rapport à la contractualisation pour gérer des équipements, en même temps qu'elles apportent les financements nécessaires pour acheter et aménager des terrains, construire des logements et des équipements (Caillosse et al, 1997).

Selon l'article L. 300-1, du code d'urbanisme, les objectifs qui justifient la création d'une SEM par les collectivités publiques sont:

> « Mettre en œuvre un projet urbain, une politique de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti ».

A Montpellier, les élus locaux utilisent la Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine (SERM) pour gérer, à la fois, l'achat et l'aménagement des terrains destinées aux nouveaux quartiers construits « îlot par îlot » par des entrepreneurs des bâtiments, et à la fois, pour la gestion des grands équipements comme Le Corum (palais de congrès), Le Zénith (salle de concert) et le parc d'expositions (Caillosse et al, 1997). Dans ce cadre, la SERM est le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre des projets urbains du SCoT montpelliérain puisqu'elle est l'acteur opérationnel qui lance les appels à projets présentés dans le périmètre du SCOT, auxquels répondront des bureaux d'étude et des agences d'urbanisme. De plus, elle est aussi responsable de la majorité des montages opérationnels, même si elle n'est pas la seul partenaire privée des collectivités.

Selon E. Greau (Directeur de la SERM en 2009) :

> *« […] il faut comprendre que la collectivité est d'abord un acteur économique, qui n'est pas là pour aider, subventionner, mais pour réaliser le projet de ville. Projet qui est résultat de la réalisation conjointe de l'agglomération, de la commune de Montpellier, de la SERM et des plusieurs autres organismes partenaires […] » (20/04/2009)*

Les grands groupes immobiliers ont aussi une grande partie du marché de construction, mais leur influence dans l'élaboration des documents comme le SCoT est moindre puisqu'ils répondent aux appels et cahier des charges montés par l'agglomération et par la SERM. Le

[147] Cependant, nous soulignons que l'ampleur des SEM dans le domaine territorial est aussi traduite par une préoccupation quant aux bases des partenariats Publiques-Privés (PPP). Ces PPP sont basés surtout dans une prise de risque par les secteurs public et par des bénéfices engrangés par les secteurs privés, en dépit des faibles taux de rentabilité interne des SEM par rapport au marché privé (BŒUF, 2011). Ce qui n'empêche pas que les intercommunalités fassent souvent appel à cette forme de contractualisation pour l'obtention des financements et surtout pour la mise en pratique des Schémas de planification au travers de l'achat et de l'aménagement des terrains et de l'implication des partenariats privés du bâtiment.

cas de Montpellier n'est pas unique, mais mérite d'être explicité, puisque la SERM est « le géant » qui maîtrise autant les opérations d'aménagement que le foncier, laissant à la marge des négociations la place de l'établissement public foncier local.

> *« La SERM achète le terrain, définit le projet, vend le terrain à des entrepreneurs et règle la cohérence de l'ensemble des groupes (bureaux, entreprises, etc..) participant dans le projet, en utilisant une méthode de coordination entre projets. Elle aménage aussi les espaces verts (parcs, bois) et les intègre dans le paysage, toujours avec une préoccupation formelle, mais aussi elle traite de projets de régénération urbaine, des gestions de l'eau chaude/froide et travaille la négociation à travers de démarches de partenariat » (E. Greau, Directeur de la SERM, 20/04/2009).*

Ainsi, la SERM est responsable de la partie « urbaine » nécessaire pour le développement de l'agglomération de Montpellier où elle réalise et accompagne la politique initiée par Montpellier Méditerranée Technopole et pour le service du développement économique et de l'emploi de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. La SERM travaille comme aménageur, concepteur, constructeur et gestionnaire de parcs d'activités, d'immobilier d'entreprises et d'équipements publics d'intérêt communautaire. Elle travaille spécialement avec le financement de la Caisse des Dépôts, la Caisse d'Epargne LR, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier, DEXIA, Crédit Local de France, le Crédit Mutuel Méditerranéen, le Crédit Foncier de France, le Crédit Lyonnais et la SOMIMON[148].

Selon le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2007), les SEML représentent un volume de 11 milliards d'euros d'investissement, 13,8 milliards d'euros de chiffre d'affaire et 2,65 milliards d'euros de capitalisation, générant 655 00 emplois directs. Ses principaux secteurs d'intervention sont les services (577 SEML soit 51 %), l'immobilier, (269 SEML soit 24 %) et l'aménagement (près de 284 SEML). Des montants budgétaires qui démontrent leur importance à la fois à l'économie française et à la gestion territoriale. Puis comme dit Caillosse et al (1997, page 26-27) :

> « La création d'une SEML peut correspondre à la création d'un outil pour l'action collective de plusieurs partenaires visant à réaliser des projets ou gérer des services. A l'inverse, les SEML peuvent devenir des organismes semi-autonomes sous le contrôle purement formel des élus, jouant leur partition au gré de leurs intérêts et parfois contre les services des collectivités locales, agences d'urbanisme… Elles représentent pour l'Etat et pour les collectivités locales le privilège de la souplesse, notamment en matière de gestion comme en matière de recrutement […] et sont une parfait illustration du partenariat public-privé à la Française et de ses ambiguïtés »

A l'opposé, au sein de la RUG, il existe plusieurs SEML agissant dans des projets et dans des domaines différents, dont : SAGES – Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Grenoble

[148] Web site de la SERM. URL: http://www.serm-montpellier.fr/. Consulté le mars 2009.

Espace Sud, Société d'Economie Mixte Grenoble 2000, l'InnoVia, la société anonyme d'économie mixte Grenoble habitat, entre autres. Cependant, leur rôle est incomparable à celui de la SERM pour Montpellier puisque ces différentes SEML partagent la promotion et la construction immobilière dans la région grenobloise avec les entreprises privées de la construction et de l'aménagement. Donc, leur impact sur l'élaboration d'un SCoT est partagé et par conséquent, minimisé dans notre étude, en comparaison du cas montpelliérain.

6.4.3 Les grands groupes économiques

La ville et les activités de commerce et de service ont une histoire profondément liée. Sur le plan urbain, les activités commerciales et économiques fabriquait l'animation des villes, identifiant comme « le centre » les portions de ville où la densité de commerce et services étaient très importantes.

Mais cette logique ville-commerce, changera lors de l'apparition des premiers magasins aux rayons multiples. Ces formats de magasins vont introduire des groupes économiques « externes », que ne sont pas nés dans la ville, opérant un changement du commerce qui passera des structures familiales aux grands groupes économiques. Cela n'arrive pas sans générer des débats et des conflits entre les défenseurs de la « nouvelle façon de faire » le commerce et ceux[149] qui vont s'opposer à ce type de consommation à grande échelle, cherchant à garder le système de proximité. (Coquery, 1976).

Sur le plan architectural, l'activité commerciale, créée progressivement, va, à partir du milieu des années 60, se dissocier de l'espace interstitiel entre logements – rez-de-chaussée des immeubles par exemple – et de la traditionnelle ouverture sur la voie publique vers la création des zones commerciales remplies de « boîtes à chaussures » complètement fermées vers l'extérieur et localisées dans « le vide urbain » où les taxes professionnelles réduites et le coût foncier vont faciliter l'implantation de la dite « grande distribution ».

En France, ce mode d'échange est partagé par 6 grandes groupes. Carrefour, Leclerc et Intermarché sont, respectivement, les premiers, deuxièmes et troisièmes groupes en termes d'affaires et extension de la gamme. Ensuite, Casino, Auchan et Système U partagent le reste du marché. Ces groupes se positionnent en deux stratégies : (a) en amont puisque ils travaillent avec plusieurs fournisseurs et avec des centrales d'achat intégrées ou centralisées ; (b) en aval au travers des différents formats de magasin et des ventes aux consommateurs, comme on-line (Giroux, 2009).

[149] Notamment le Maire de Tours et ensuite ministre du Commerce et de l'Artisanat (gouvernement Pierre Messmer). Il est responsable de la Loi Royer (1973), destinée à protéger le commerce de proximité imposant des procédures d'autorisation pour l'ouverture de grandes surfaces.

Nous sommes conscients que ce mode de commerce est aujourd'hui responsable d'une grande part des échanges économiques et qu'il a le mérite de rendre accessible la consommation de certains produits aux couches moins favorisées de la population. Mais ce constat ne nous empêche pas de porter un regard critique en ce qui concerne la relation entre ce type de commerce et l'urbanisation, ainsi que les impacts de ces stratégies de marché dans la vie citoyenne et dans la gestion des villes.

Par rapport à l'urbanisation, ces magasins et zones commerciales à grande distribution sont caractérisés par une faible qualité esthétique architecturale et par un manque total d'urbanisation. Les boîtes super-dimensionnées et sans ouvertures signalent l'exemple le plus typique de la dite « France moche » des entrées de ville. Le manque de ressources architecturales esthétiques mais aussi fonctionnelles dénonce à la fois le caractère éphémère de ces constructions et la faible intégration environnementale concernant leur climatisation, illumination, etc….

L'accès se fait majoritairement en voiture (sauf lorsque exceptionnellement une desserte en transport collectif existe)[150], le déplacement des piétons à l'intérieur de ces zones n'est pas facilité puisqu'il n'y pas de trottoirs et les cheminements piétons, quand ils existents, sont mal indiqués ou orientés. Tout déplacement – inclus en voiture - semble perdu dans un océan d'informations très colorées à la limite de la pollution visuelle.

Mais cet impact négatif ne concerne pas que le paysage, il concerne également les déplacements quotidiens et la consommation de terrains agricoles et naturels. Les « grandes surfaces » sont responsables d'un bon nombre de déplacements en voiture pour des achats. En se situant à proximité des voies rapides, le trio (a) grandes surfaces, (b) voies rapides-échangeurs et (c) périurbanisation s'auto-entretiennent dans un type d'urbanisation très néfaste à l'environnement et à l'organisation territoriale (Mangin, 2000).

Pour y illustrer, l'enquête ménages-déplacements réalisée en 2003 pour l'agglomération montpelliéraine, identifie une mobilité quotidienne, exprimée en nombre de déplacements par personne et par jour (tous motifs et toutes zones confondues) à : (a) 62,5 % des déplacements en voiture, (b) 28,6 % des déplacements à pied ou en vélo et (c) 8,1 % par les transports publics (tramway et bus). Concernant les déplacements en périphérie, l'étude révèle que nombre de déplacements en voiture monte à 75% et qu'aucune alternative à la voiture ne peut rivaliser, notamment pour les déplacements dits occasionnels et non motivés

[150] La préoccupation avec l'accessibilité par les transports en commun n'existe que depuis la Loi n° 2008-1212 du 24 novembre 2008. A partir de cette Loi, l'implantation d'une grande surface doit tenir compte de l'accessibilité par T.C. Selon l'article R. 752-7 : « La demande [d'autorisation] est accompagnée : a) […], b) desserte en transports collectifs et accès pédestres et cyclistes […] ».

par la relation domicile-travail (Communauté d'Agglomération de Montpellier - PDU, 2011).

La même enquête réalisée dans le périmètre de la grande région grenobloise[151] identifie une baisse des déplacements en voiture - 53% en 2008, passant à 47% en 2010 – et une augmentation de l'utilisation des transports en commun et des modes doux, notamment le vélo, qui est équivalent à 33% des déplacements. Cependant, la mobilité par voiture demeure plus forte pour les déplacements occasionnels (51%, dont 19% pour les achats[152]), que pour les déplacements quotidiens liés aux études (11%) et au travail (14%) (SMTC, 2011).

Par ailleurs, certaines zones commerciales font de l'ombre et de la concurrence aux commerces indépendants caractéristiques du centre ville, notamment ceux implantés dans les petites villes et bourgs ruraux. Les élus sont très sensibles à la fois, à l'importance que les consommateurs accordent à la présence de certaines enseignes de la grande distribution dans leurs communes et, aux impacts économiques de l'installation de ces grands groupes sur les producteurs, artisans et commerces locaux. Les élus et les techniciens municipaux, sont donc confrontés à la nécessité de prendre en main le « type » de développement économique local sans qu'ils puissent vraiment s'opposer ou déterminer les localisations commerciales, gérées par les accords et principes de libre installation et de libre concurrence nationale et européenne[153]. Le paradigme néolibéral se porte garant de ces principes.

Cependant, l'histoire montre que quand une activité est considérée comme nuisible ou contraignante, les Lois et les paradigmes peuvent changer et s'adapter aux nouveaux principes de localisation, comme cela a été le cas des industries dans le XIXeme siècle. Aussi, les Lois européennes souvent évoquées pour justifier les nouvelles implantations au nom des principes de libre concurrence ont deux faces et prévoient des dispositifs de contrôle, dont récemment les SCoTs et leurs Documents d'Aménagement Commerciale (DAC), ce qui justifie notre fort intérêt à ce sujet.

Le premier dispositif réaffirme que les collectivités peuvent contrôler, sous le justificatif d'aménagement et d'équilibre territoriaux, la localisation, les surfaces et le type d'activités commerciales souhaitables dans leur territoire. Le deuxième dispositif, ce sont les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), formés par des représentants des collectivités (5 élus locaux dont le Maire de la commune d'implantation et le Président du Conseil Général), 3 personnes qualifiées en matière de consommation, de

[151] Correspond au périmètre élargi qui compte 354 communes et 800 000 habitants

[152] Cette donnée est composée du déplacement domicile-achats qui représente 13%. Les autres 6% sont des déplacements vers les courses et achats mais non liées au domicile.

[153] Loi Chapelier (1971) règle le commerce à travers la libre concurrence et la liberté d'établissement.

développement durable et d'aménagement du territoire (aucun appartenant aux organismes consulaires)[154]. La commission a le rôle d'arbitrer sur les nouvelles implantations (au seuil général d'assujettissement de 1.000 m² de surface de vente) et de décider si, en principe, l'activité souhaitant s'implanter dans une collectivité est en cohérence avec les documents d'aménagement existants.

En France, depuis de la Loi d'orientation Foncière (1967) et notamment depuis les récentes Lois SRU et Grenelle I et II, un nouveau principe de concertation apparait sans par autant mettre en cause les principes antérieurs. Il prévoit des concertations mais aussi la possibilité aux collectivités de s'opposer à certaines typologies de commerce dans certains lieux. En synthèse, SRU et Grenelle donnent aux collectivités des dispositions réglementaires pour traduire leurs choix en matière de surface et de localisation des activités économiques à travers les Documents du Schéma de Cohérence Territorial et d'Aménagement Commercial (DAC). Ainsi, depuis la Loi de modernisation de l'économie (LME), le Schéma de Développement Commercial, élaboré par l'observatoire départemental d'équipement commercial à chaque département et en fonction des ses caractéristiques, doit être compatible avec le SCoT (et son DAC). De plus, les PLUs doivent être compatibles avec le SDC (Giroux, 2009).

Ce principe est apparu très timidement dans les SCoTs de première génération (avant les Lois grenelles I et II), laissant une place à la déclination d'une politique commerciale à l'ensemble de l'agglomération exprimée, notamment, sous la forme de mixité fonctionnelle et réaménagement des zones commerciales existantes. Cette politique, présentée dans le SCoT montpelliérain, doit limiter les développements commerciaux en périphérie, à l'exception d'un rééquilibrage territorial dans le secteur nord-ouest de l'agglomération, et réaménager ou requalifier les sites dits d'entrée de ville pour constituer une polarité intercommunale. Ainsi, le SCoT montpelliérain applique ces orientations commerciales à travers 3 niveaux de zones de chalandise[155] :

a) Zone de chalandise aire urbaine : les orientations favorisent le secteur « cœur de l'agglomération » comme polarité commerciale métropolitaine majeure, accessible par TCs,

[154] Avant le décret 2008-1212 du 24 novembre 2008, les CDEC (anciens CDAC) avaient aussi dans leur composition des représentants du CCI, qui composés de chefs d'entreprise jouent le rôle de juge et de partie prenante en même temps. Ainsi, ils ne font plus partie intégrante du CDAC, gardant pour autant un rôle consultatif.

[155] L'aire d'influence d'une ville ou l'aire de chalandise correspond au territoire sur lequel rayonnent les services d'une ville. Dans le cas commercial il correspond à l'aire où sont recrutés l'essentiel des clients d'une zone commerciale, contrainte par le nombre et par la diversité des services associés, les voies de communication (distance-temps), la localisation des pôles concurrents (Merenne-Schoumaker, 2008).

b) Zone de chalandise intercommunale : les orientations cherchent à développer et/ou renforcer d'autres secteurs intercommunaux comme des polarités commerciales d'appui, accessibles par TCs,
c) Zone de chalandise locale : les orientations cherchent à développer dans les villages une offre commerciale de proximité.

En effet, un exemple d'application de ces principes est vu dans le réaménagement de la zone commerciale Carrefour-Grand Sud, située entre les communes de Montpellier et Lattes. La déclination des orientations du SCoT en cour de réalisation prévoit la construction d'un « hôtel de commerce », pour l'implantation commerciale provisoire en attente des nouveaux bâtiments, esthétiquement plus acceptables par une agglomération ayant de grandes ambitions touristiques et de qualité de vie. L'intention est de transformer la zone en un quartier de ville, ayant des logements et connecté par les transports en commun : ligne Tramway 3, en opération depuis avril 2012. L'exemple du Grand Sud répond à la fois aux principes de polarisation métropolitaine et aux secteurs clés d'intervention foncière.

Plus osé, le SCoT grenoblois profite d'un cadre local réglementaire plus contraignant (déjà sous l'effet des Lois Grenelle I et II) pour déterminer:

a) la nature des commerces à travers une typologie des zones commerciales selon la nature des activités, où :

   # ZACOM1 : espaces prioritaires du développement, localisés dans les espaces urbains centraux et denses, à vocation d'accueillir tous types de commerce, prioritairement ceux qui sont compatibles avec la ville. Ils ont également comme priorité de conforter les installations déjà existantes dans – ou à proximité - des linéaires commerciaux existants.

   # ZACOM2 : espaces économiques et urbains mixtes de centralité, à vocation de constituer des nouvelles centralités. Ils viennent pour conforter la nécessité d'urbaniser les zones commerciales auparavant périphériques mais qui sont devenues des continuités de la ville et nécessitent être réaménagées pour constituer un quartier à part entière. Ainsi, dans ces espaces il sera toléré les commerces qui répondent aux objectifs de complémentarité et solidarité avec les commerces de la ZACOM1, même si, en principe, il est possible d'implanter tous types de commerce. Les restrictions sont plus porteuses en ce qui concerne les typologies urbaines – trame urbaine à l'air libre, constituant des îlots urbains ordinaires de maximum 4000 m² – et les limites de surface de vente, à définir dans les PLUs selon la hiérarchie de pôles urbains,

   # ZACOM3 : espaces économiques dédiés, représentant le maintien des zones commerciales existantes mais répondant, à partir du ZAC et du SCoT, au principe d'exception. C'est-à-dire, les ZACOM3 seront destinées aux commerces occasionnels

et exceptionnellement lourds, non compatibles avec les surfaces et les modes de déplacement souhaités dans les villes et répondant à une diversification qualitative de leur vocation en cohérence avec les stratégies territoriales. Les seuls commerces de détails et de proximité tolérés dans ces espaces sont ceux destinés aux besoins des employés de la zone concernée.

b) la surface des commerces et de parkings disponibles[156],

c) Leur localisation, de façon à équilibrer les territoires en polarisations déterminées dans le Document d'Orientation et Objectifs,

Ces orientations doivent répondre à des objectifs d'organisation traduits en une hiérarchie de pôles urbains pour le commerce et leurs périmètres d'influence souhaitables aux zones commerciales existantes ou à développer. Cette structuration est déterminée en cohérence avec les principes majeurs du SCoT en termes d'équilibre et solidarité territoriale et avec les objectifs de réduction du déplacement motorisé à l'horizon de 2030. Ainsi, une place spéciale est donnée aux gares dans l'esprit « quartier-gare ».

De la même façon, le SCoT montpelliérain rabat sur les gares Saint-Roch et Notre-Dame de Sablassou l'essentiel des échanges intermodaux : tramway – TER - parking relais - bus départemental. La nouvelle gare TGV (en projet), concilie TGV-TER-tramway-parking relais pour renforcer l'accessibilité du site Odysseum (commerces et loisirs à niveau intercommunal) et l'attractivité du quartier d'affaires projeté. Ces gares, existantes (ou en projet) et introduites dans des quartiers de ville sont cibles d'investissements commerciaux, justifiant leur caractère de pôle intercommunaux.

A l'échelle de la RUG, les gares ont reçu le même traitement, mais dans un site plus vaste et, pourtant, plus hétérogène. Les gares urbaines et même les gares rurales seront cibles d'investissements commerciaux avec la finalité de constituer un pôle multimodale et un pôle urbain. Cependant, l'application de la règle majeure de l'urbanisme durable « intensification de l'urbanisation liée au transport en commun », ne rencontre pas la même utilité quand les gares sont déconnectées de l'urbanisation, comme dans le cas des différentes communes intégrantes du périmètre du SCoT grenoblois.

Les investissements commerciaux dans des gares comme celle de Moiran, située loin du centre bourg mais à proximité d'une autoroute « gratuite » (absence de péage entre Centr'Alpes et Grenoble) ne feront qu'inciter la création d'une zone commerciale supplémentaire du type ZACOM1 là où il n'y a pas d'urbanisation qui la justifie. C'est un exemple clair de l'application homogène d'une règle à l'ensemble des 273 communes, mais qui possèdent des caractéristiques très différentes. Certes, les limitations liées à la

[156] Partant du principe que la surface détermine le nombre et le prix des produits disponibles, réduisant leur attractivité. Ainsi que la réduction des parkings, réduit leur facilité d'accès en voiture et aussi leur attractivité.

localisation des activités sont toujours difficiles à approuver par les élus et donc encore plus difficiles à l'arbitrage d'exceptions. Mais la balance entre la rigidité et la flexibilité est surtout dépendante de la volonté des élus à les appliquer de façon cohérente et de résister au lobby des grands groupes de la distribution.

6.5 Quelle marge d'action pour les acteurs ?

Comme expliquées dans les sous-chapitres précédents, les orientations des SCoTs sont la traduction d'une volonté politique de l'aménagement territorial mais leur application et leur respect dépendra de la volonté de l'ensemble des élus concernés par le périmètre SCoT qui, en principe, sont en accord et ont voté pour ces stratégies.

Par ailleurs, plusieurs acteurs influent dans les décisions même s'ils ne sont pas tous légitimes, comme c'est le cas des entreprises de promotion, des SEML et des grands groupes économiques. Cependant, certains acteurs techniques interviewés ont reconnu que la concertation avec ces acteurs peut aider les élus dans la mise en œuvre du SCoT. Alors, la limite entre négociation et lobby reste fine et souvent floue.

Concernant l'aménagement commercial, ces lobbies sont souvent mobilisés « discrètement » et « cordialement » comme souligne un des acteurs techniques :

> *« Le SD 2000 a été déjà très restrictif en ce qui concerne le volet commercial. [Les acteurs économiques] n'ont jamais attaqué le SD2000, puisqu'il affiche des orientations ambitieuses mais avec beaucoup de dérogations. Alors, maintenant les grands groupes de la distribution sont très attentifs aux décisions du Scot et essayent de spéculer. Ils ont une stratégie très polie, très sociable, donc ils embauchent des urbanistes comme porte-paroles, des « beaux chevaux de Troie », qui font croire qu'ils ont besoin de toi, viennent poser des questions. Depuis que le SCoT est entré dans la phase pré-arrêt, la « réalité s'impose », et il y a plus de pression des élus pour des « flexibilisations » sur les localisations d'activités » (C. Loustau, chargé de mission urbanisme et commerce au EP SCoT, 24/07/2012).*

Les observations de terrain font ressortir que les localisations commerciales et la structuration des pôles économiques avec des surfaces dédiées à l'économie constituent les débats les plus difficiles à négocier pour les acteurs de l'arène SCoT. Cependant, les élus disposent de trois outils de contrôle urbain pour cela :

a) les outils d'ingénierie (EPF, ZACs, …),
b) le droit de préemption commercial et le droit de sol (exercé par l'intermédiaire du PLU),
c) les sièges dans le CDAC.

Ces ressources permettent aux élus de négocier, d'empêcher certains espaces de grande taille et qui concurrencent les commerces de proximité, mais surtout d'inciter les

localisations là où elles semblent plus cohérentes avec les demandes sociales. Toutefois, dans le cas grenoblois, plus que dans le cas montpelliérain, le nombre des sièges du comité de pilotage (décisionnel) est très inférieur au nombre total d'élus concernés. C'est qui peut être un problème dans la déclinaison des orientations en PLUs et en politiques économiques locales puisque tous les élus n'ont pas été nécessairement d'accord sur les principes votés.

Par ailleurs, ces documents ne sont pas purement à vocation économique et ne pourront en aucun cas obliger les commerces à s'implanter dans les polarités préférentielles. Elles ne peuvent que les inciter ou les empêcher. Les mêmes limites sont valables pour les investissements immobiliers.

Cela veut dire que, les pouvoirs publics et les professionnels de la grande distribution et de la promotion immobilière sont censés se concerter et négocier de façon à élaborer ensemble des orientations qui conviennent à tous parce qu'évidement, les élus ne veulent pas perdre des investissements dans ces communes au détriment d'autres communes. Les limites de la coopération sont vite épuisées quand on traite du développement local.

Dans ce contexte, les grands groupes de la distribution et les promoteurs fonciers et immobiliers deviennent des acteurs économiques majeurs pour aboutir à la cohérence territoriale, agissant de façon indirecte sur les décisions entreprises dans les arènes.

Pour conclure, une des avancées du SCoT est le changement d'échelle qui peut prendre compte des aires de chalandise des équipements commerciaux – comportant désormais un DAC – mais imposant également des règles de contrôle et des limites à l'urbanisation périurbaine dépendant de la coordination entre mixité fonctionnelle et accès aux transports en commun. Plus que donner des arguments aux élus, ces nouveaux corpus législatifs inversent le « pouvoir de localisation », obligeant les grands groupes à l'adéquation aux nouvelles pratiques.

Soumis à des nouvelles règles qui épuisent les anciens modèles d'occupation du sol, les partenaires économiques s'actualisent en reformatant leur modèles de magasin (petits marchés), leur typologies d'habitation (plus denses, les éco-quartiers) sans perdre, pour autant, leur partie du marché.

CHAPITRE 7

L'EFFICACITE DU RESEAU DE GOUVERNANCE POUR LA CONSTRUCTION DE LA VILLE DURABLE

Vu les acteurs composants l'arène des SCoT de nos deux cas d'étude, de leur rôle et influence décisionnaire, dans ce chapitre nous nous penchons sur l'analyse de la structuration de ces acteurs lors des négociations établies pour aboutir à un projet territorial.

Ainsi, dans ce chapitre, nous analyserons en détail le jeu d'acteurs à l'intérieur de l'arène, les rapports de confiance ou les conflits qui résulteront dans une forte ou faible efficacité du réseau de gouvernance pour la prise de décision. Ces analyses résultent, *in fine*, d'un croisement entre les théories présentées dans la première partie du document et des exemples qui les confirment ou l'opposent.

Ces analyses seront suivies d'une interprétation personnelle concernant l'efficacité des réseaux de gouvernance des SCoTs étudiés.

7.1 SCoT : une démarche de gouvernance active ?

Comme déjà démontré dans le chapitre 4, les SCoTs étudiés comprennent 3 arènes : de décision, d'expertise et de discussion. Le chapitre 4 a aussi démontré que le nombre d'acteurs composants ces arènes est différencié et correspond à une logique représentative. De telle sorte que l'ensemble d'acteurs décisionnels – les élus – n'est représenté que par un nombre réduit de délégués. Cependant, les deux cas se montrent très différents quant à leur degré de représentativité.

Or, les 28 représentants du comité syndical du SCoT grenoblois représentent les quelques 3 000 élus des 273 communes organisées en 19 intercommunalités[157] qui intègrent l'établissement public du SCoT. Dans le cas Montpelliérain, les 90 conseilleurs communaux représentent les élus de seulement 31 communes. Ainsi, le niveau de « représentativité » est très différent dans les deux cas étudiés. Il en résulte que le SCoT montpelliérain permet à l'ensemble des conseillers communautaires de participer aux discussions et aux décisions – même si un bureau de 21 élus prépare les discussions – puisque ils sont moins nombreux et le périmètre correspond à l'échelle intercommunale. Cette correspondance entre le périmètre de projet et le périmètre de l'EPCI évite, ainsi, l'ajout d'un échelon de représentativité, sous l'égide d'un syndicat mixte.

A l'opposé, le SCoT grenoblois, très large en termes de périmètre et en nombre d'acteurs concernés, a opté pour des mécanismes décisionnels plus indirects qui transfèrent aux intercommunalités et aux secteurs les décisions à travers leurs délégués. Vu le nombre des communes et donc des élus concernées, cela n'est pas étonnant face à la nécessité de se réunir périodiquement. Ainsi, les représentants du comité syndical sont identifiés aux secteurs et leur nombre est proportionnel au nombre d'habitants de chaque secteur. Pour J.-L. Bally (adjoint d'aménagement de Voiron, délégué SCoT du Pays Voironnais, 18/11/2011) :

> *« Le SCoT n'est pas vraiment partagé par l'ensemble des élus à cause de son niveau de technicité et de sa structure représentative […]. On est dans une démarche démocratique représentative dans lequel l'ensemble des élus leur fait [aux délégués] confiance car ils s'occupent d'autres dossiers. Participer au SCoT suppose une certaine disponibilité aussi, il y a trop de réunions et de débats […]. Mais évidement on n'est pas dans une démarche de gouvernance active ».*

Cependant, une analyse simplifiée peut être trompeuse, puisque un autre facteur à considérer est le degré d'influence des parties prenantes dans le réseau de gouvernance.

[157] Ce nombre a été réduit à 17 (2 Communautés d'Agglomération et 15 Communautés de Communes) en 2011, puis 13 (plus 2 communes) depuis le SDCI de 2012 (Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole).

C'est-à-dire, est-ce qu'il y a une différence significative entre les parties prenantes des deux cas d'étude concernant leur influence respective dans la décision?

Comme nous l'avons déjà signalé, le nombre de délégués et d'élus communautaires est basé selon une logique de proportion relative au nombre d'habitants. C'est-à-dire que plus une commune n'est peuplée, plus de délégués elle a le droit d'avoir[158]. De la sorte que :

> « La composition des conseils peut placer les Communes membres sur un pied d'égalité (logique confédérale) ou bien leur accorder une place proportionnelle à la population respective de chacune d'elles (logique fédérale). Au sein du conseil de la communauté d'agglomération, la répartition des sièges peut s'effectuer par accord amiable ou par décision des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population ou à l'inverse. En tout état de cause, chaque commune devra disposer d'au moins un siège et aucune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges ». (Desjardins, 2007, pages 74-75)

La logique confédérale est utilisée par les acteurs du SCoT grenoblois afin d'éviter une majorité très accentuée des délégués et donc un poids décisionnel très favorable à la Metro – agglomération grenobloise - lors de l'élaboration du SCoT. Cela va de pair avec l'image du président du SCoT grenoblois, vu comme « consensuel » (J.P. Mauberret, Maire de Meins et Président du SAT, délégué SCoT du Trièves,) par la totalité des élus interviewés[159], dont on signale que…

> *« De façon générale, il [Président M. Baïetto] a des bons rapports avec l'ensemble des élus de n'importe quelle orientation politique, ce qui est très important […]» (J-L. Bally, adjoint d'aménagement de Voiron, délégué du SCoT du Pays Voironnais ,18/11/2011).*

Il en va de même de la préoccupation des acteurs de l'arène du SCoT de faire un projet partagé et équilibré pour tous les secteurs afin de réussir à l'appliquer au territoire :

> *« […] il ne faut pas que le SCoT soit très vertueux dans le papier, mais qu'il ne s'applique pas » (J-P. Bret, président du Pays Voironnais, délégué du SCoT et président de l'AURG, 24/11/2011).*

---

[158] Selon la Loi de réforme des collectivités Territoriales (2010), les conseils municipaux peuvent fixer le nombre de sièges de délégués communautaires selon : (a) une majorité qualifiée (cf. supra) de délibérations doit être obtenue, (b) le nombre total de sièges ne peut excéder de plus de 10 % le nombre de sièges qui serait attribué par application du dispositif fixé par le législateur pour la composition du conseil communautaire des communautés urbaines et des métropoles, (c) la répartition des sièges doit tenir compte de la population de chaque commune, (d) chaque commune dispose d'au moins un siège, (e) aucune commune ne peut avoir plus de la moitié des sièges du conseil.

[159] L'opposant politique au projet SCoT et président de la Communauté de Communes du Grésivaudan à l'époque d'élaboration du SCoT, Monsieur François Brottes, n'a pu être interviewé.

Face à cette logique de représentativité, le SCoT montpelliérain est moins « partagé » que le SCoT grenoblois, puisque il donne la majorité de votes à la commune plus peuplée – Montpellier – basée sur des arguments fondés sur l'arithmétique du nombre de population, qui détermine le nombre de représentants. De ce fait, les 50% des droits de vote pour Montpellier dans le conseil communautaire font que la ville est déjà « en déficit de représentation » puisque elle comptait, en 1999 – à l'époque de création de la CAM – 225 511 habitants d'une agglomération de 366 945 habitants, donc 61,45%. La figure 79 schématise la différence entre les deux cas d'étude.

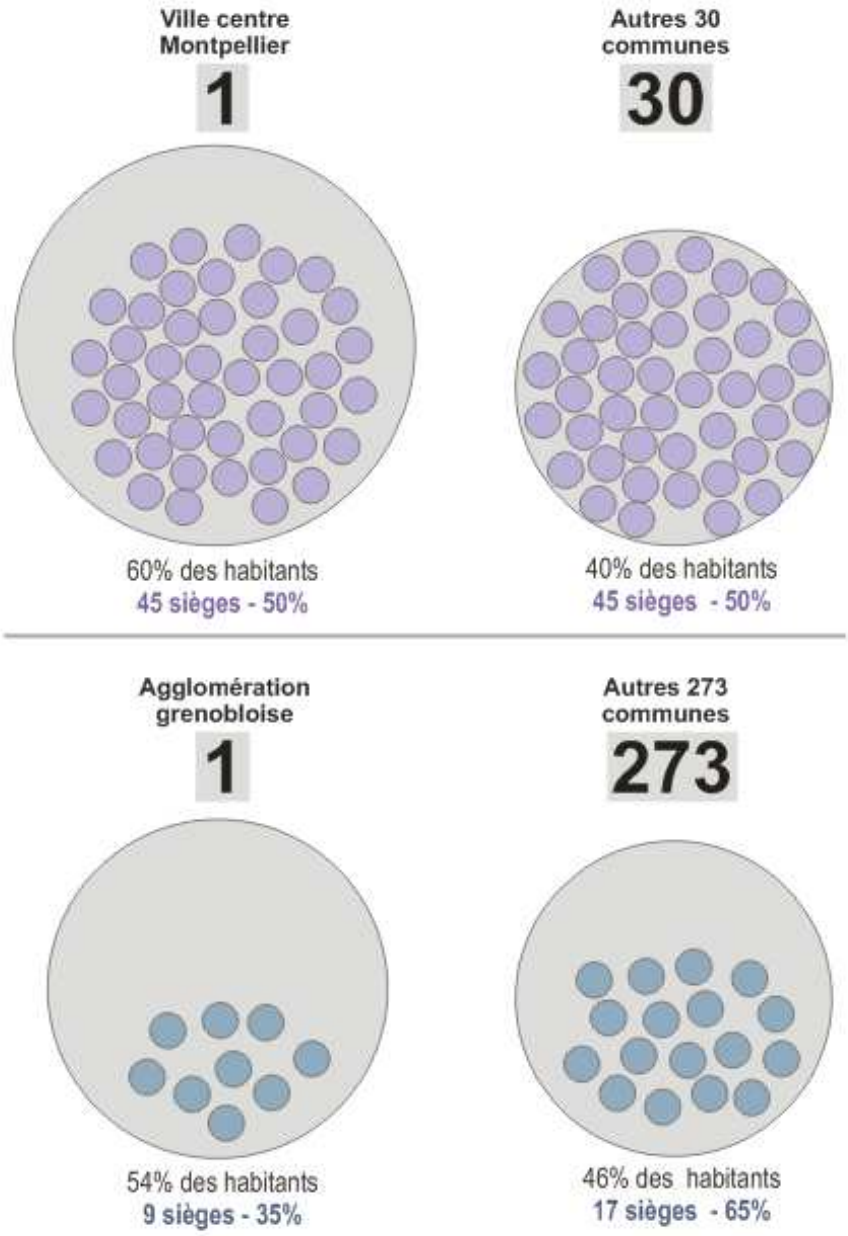


Figure 79: schéma comparatif du réel poids décisionnel des SCoTs montpelliérains et grenoblois. Conception et réalisation : F. Moscarelli

En effet, ce partage décisionnel permet que les délégués de la ville-centre prennent une décision « légitime » sans avoir besoin de négocier avec les représentants des autres 30 communes. Cet-à-dire, même si tous les autres représentants communaux ne soient pas d'accord avec une décision, leur poids décisionnel plus faible, les empêche de faire appel à un droit de veto face à ville de Montpellier. Cela donne deux options aux Maires du supposé périmètre intercommunale en construction: (a) la domination, pour ceux qui intègrent le périmètre, (b) l'isolement et l'exclusion pour les autres, lors des projets (Baraize et Négrier, 2001).

Ces auteurs ayant déjà analysé ce « paradoxe Montpelliérain du gouvernement coopératif » (Baraize et Négrier, 2001, page 119 et 126) :

> « la capacité légale de détenir la moitié des sièges moins une place, mettre les communes périphériques devant un monstre politique : une assemblée dans laquelle elles pèsent une, deux, trois voix chacune, face aux quelques quarante représentants montpelliérains, renvoient les maires à une critique de la démocratie majoritaire dont ils s'accommodent pourtant fort bien dans leurs conseils municipaux, ou dans les autres exécutifs territoriaux ».

C'est la démonstration de ce que, « l'autoritarisme » (Baraize et Négrier, 2001) du Maire de Montpellier est transféré à l'agglomération qu'il préside. Pourtant, les élus des communes faisant partie du périmètre de la CAM interviewés dans le cadre de ce travail n'ont jamais développé la question de la représentativité et, le plus étonnant semble qu'ils trouvent dans la création du périmètre intercommunal une opportunité et non une contrainte.

En conséquence, ce déséquilibre décisionnel provoquera quelques dysfonctionnements de la gouvernance que nous décrivons ci-dessous.

7.1.1 Quand les compétences s'en vont…

Les documents analysés dans le cadre de cette étude ont permis d'identifier dans le positionnement contraire des élus qui n'appartiennent pas au périmètre de la CAM, leur crainte d'être confrontés à une dynamique de perte des compétences de la commune transférés vers l'agglomération montpelliéraine lui attribuant des compétences largement supérieures aux pratiques courantes dans les autres agglomérations. Et ils ne se sont pas trompés…

Avec le recul de ce travail de thèse par rapport à la création de l'intercommunalité, à l'élaboration du SCoT et face aux résultats des élections qui suivent, nous pouvons sans doute affirmer que les élus réticents au projet territorial avaient bien raison d'être prudents.

L'ancien Maire et ancien président de la communauté d'Agglomération G. Frêche (décédé en 2010), était aussi élu président de la Région en 2004, 3 ans après la création de la communauté d'agglomération. A cette occasion, face à l'impossibilité de cumuler les deux

mandats – Maire et président de la Région – il est donc obligé d'abandonner un de ces postes, G. Frêche décide de déléguer plusieurs compétences de la commune de Montpellier à la communauté d'agglomération de Montpellier, présidé par lui-même dès sa création. En transférant une grande part des compétences communales à l'intercommunalité, G. Frêche dessaisit la ville de Montpellier de la majorité de ses compétences, notamment celles en matière d'urbanisme et de culture.

Avec cette « disposition », G. Frêche a renforcé encore plus son rôle de *leadership* local cumulant, en même temps, les postes de président de la Région et de son intercommunalité la plus dynamique. Cela explique, entre autres, pourquoi son opposante politique la plus forte dans la région urbaine de Montpellier est son ex-adjointe aux finances et remplaçante au poste de maire : Madame H. Mandroux.

Ce n'est donc pas non plus étonnant de voir, lors des élections au Conseil Régional, « l'animosité » entre H. Mandroux, candidate du Parti Socialiste et opposée à G. Frêche, lui qui a bâti une agglomération « forcée ».

Il nous semble important de souligner, qu'à l'heure actuelle – depuis le décès de Frêche en 2010 - la CAM est présidée par Jean-Pierre Moure, Maire de Cournonsec, une des petites communes rurales de l'agglomération, Ex-Président du SCoT et conseiller général de l'Hérault (Frêche n'a pas été le leader formel du SCoT). Dans l'esprit de nombreux montpelliérains, la fatalité de la mort de Frêche a été l'occasion de désamorcer les conflits, d'élargir les coopérations intercommunales, bloquées jusque là par l'anti « frêchisme ». Pourtant, pour l'instant, rien n'a changé…

7.1.2 Des représentativités égales à capacités différents

Le cas grenoblois montre aussi certains déséquilibres décisionnels, même si leur ampleur – comparée au cas montpelliérain - est moindre et leur perception moins directe et visible.

Comme nous l'avons souligné au début de ce chapitre, le partage décisionnel lors de l'arène SCoT s'établit au prorata de la population, mais est de plus mieux adaptée à une vraie décision démocratique grâce au partage des sièges au conseil syndical. L'agglomération grenobloise détient 9 sièges – alors que sa population dépasse la moitié de la totalité populationnelle du périmètre SCoT (54%) - le Pays Voironnais 3 sièges, le Grésivaudan 4 sièges.

Toutes les autres intercommunalités, regroupées dans les 4 secteurs restant sont représentées par 1 siège chacune et totalisent 10 sièges. Ces différences de sièges sont alors très cohérentes avec les différences de population entre intercommunalités, puisque 75% des communes de la RUG ont moins de 2 000 habitants.

Néanmoins, en terme de secteurs, ces différences de représentativités disparaissent. Par exemple, le secteur Bièvre a comporté – avant le SDCI – 5 Communautés de Communes, ayant chacune 1 représentant : C. de C. du territoire de Beaurepaire, C. de C. Bièvre Toutes Aures, C. de C. Bièvre Est, C. de C. Bièvre Liers et le C. de C. du Pays de Chambaran. C'est-à-dire que le secteur avait donc 5 représentants[160] au conseil syndical qui est l'instance d'élection[161].

Pourtant, cet équilibre des sièges entre les parties prenantes cache une vraie différence entre les intercommunalités: leurs ressources techniques et leurs influences décisionnaires.

Dans un réseau de gouvernance, les acteurs les mieux assistés techniquement, sont, à priori, porteurs des arguments les plus solides et sont donc mieux préparés au débat (Foley & Lauria, 2000). Ce que peut causer un déséquilibre démocratique dû à des capacités et des limites techniques différentes entre les territoires.

Or, 3 territoires ont été largement mieux préparés que les autres en termes de support technique, en termes d'organisation entre délégués et élus communautaires : l'agglomération grenobloise, le Pays Voironnais et le Grésivaudan. Ce sont exactement les trois pôles économiques plus forts de la RUG. Plusieurs témoignages soulignent ces différences, dont :

> *« J'ai le sentiment d'appartenir à une collectivité très participative car on se réunit et on se prépare avant notre intervention au sein du SCoT. En plus le territoire colle exactement avec leur EPCI ce qui facilite un seul discours… Alors nous préparons notre discours avec une recherche de consensus en amont… mais ce ne sont pas tous les territoires qui pensent le faire. La plupart des collègues donne leur avis personnel. A la Bièvre, par exemple, elles sont plusieurs intercommunalités pour un seule territoire alors on voit bien que leur position change selon l'élu présent » (J.L. Ball, adjoint d'aménagement de Voiron, délégué du SCoT, 18/11/2011).*
>
> *« Nous [la Metro et Pays Voironnais] sommes plus en avance et plus présents dans les discussions. Nous avons une bonne ingénierie en interne… On a fait des études thématiques que les autres territoires n'ont pas faites. Il y a aussi d'autres territoires [qui s'imposent dans les discussions] où la personnalité [d'un élu] est trop forte, même si les travaux menés par son intercommunalité n'accompagnent pas son dynamisme ». (J-P Bret, président du Pays Voironnais, délégué du SCoT et président de l'AURG, 24/11/2011).*

---

[160] Dans les fusions promus par le SDCI de l'Isère, dès 2011et encore en discussions, ce territoire ira compter 4 intercommunalités grâce à la fusion de la C. de C ; Bièvre Toutes Aures (sauf Bévenai) avec la C. de C. du Pays de Chambaran et l'adhésion de la commune Bévenais à la C ; de C ; de Bièvre Est.

[161] C'est en effet le but de la réforme des collectivités et du nouveau SDCI (présenté dans le chapitre 2) qui prévoit l'association de ces intercommunalités créant des associations intercommunales plus larges, réduisant leur nombre.

« J'ai l'impression que tous les territoires sont écoutés, une réunion a montré les premières impressions de chaque territoire [secteurs] face au comité syndical et le président, ayant chacun 3 mois de préparation… Evidement lors de cette réunion on s'aperçoit que la qualité n'est pas la même… le retour de [1][162] par exemple… ça été nul… » (C. Loustau, chargé de mission urbanisme et commerce à l'EP SCoT, 15/11/2011).

Ces acteurs ont été plus conscients de l'importance du SCoT pour le développement de ces territoires de telle sorte qu'ils sont les plus « assidus » aux débats[163]. Ces élus démontrent non seulement une bonne compréhension des orientations proposées par les techniciens de la maîtrise d'œuvre, mais aussi une vision prospective de leur impact à la dynamique de ces territoires. C'est l'opposé de ce que nous avons observé concernant d'autres secteurs, plus fragmentés en terme d'intercommunalité et en terme de représentation dans le comité. Comme cela a été déjà indiqué, les acteurs interviewés n'ont pas cessé de signaler les différents « poids » des territoires en ce qui concerne les décisions mais surtout les propositions.

Cela met en évidence le fait que la négociation inhérente au débat public contemporain autorise une ouverture aux acteurs sociaux mais cette ouverture est directement dépendante des ressources qu'ils peuvent mobiliser, de leur degré d'organisation et de leur capacité à se plier aux contraintes propres du jeu collectif (Chevallier, 2003).

Mais la capacité technique n'est pas qu'une affaire d' « urbains ». De notre point de vue, le Trièves constitue un territoire situé à « mi chemin ». Concerné par une faible urbanisation et une périurbanisation plus récente, ce territoire essentiellement rural a montré des capacités de discussion et d'apport technique à l'élaboration du SCoT. Selon P. Auger (Directeur de l'EP SCot, 09/11/2011) :

Le Trièves est un territoire qui s'est beaucoup auto organisé sur [la thématique de] l'identité du territoire, grâce à des financements de l'Etat et de l'Europe même si une partie du territoire est dans le parc du Vercors… ».

Financées par des fonds européens, dont le FEDER, ces projets territoriaux, portant sur les identités territoriales, ont abouti à des avancées comme la construction de l'agenda 21 du Trièves et l'élaboration d'un réseau vert, qui à servi de support au tracé de la Trame Verte et Bleue (TVB) structurée à l'échelle du SCoT. Ils ont aussi préparé les élus trièvrois à la « technicité » du débat SCoT, s'auto-organisant en préalable des réunions au sein du SCoT.

L'existence d'une structure forte en termes d'aménagement – le Syndicat d'Aménagement du Trièves – a apporté un support technique et du conseil à un territoire fragmenté en 3

[162] [1] : Une intercommunalité cité, dont le nom n'est pas exprimé ici pour des raisons de déontologie

[163] Tant bureau que comité syndicale.

intercommunalités[164], à l'époque de l'élaboration du SCoT, mais qui répond ensemble aux appels à projets de développement local. Cela montre que l'existence d'une structure technique chargée des projets d'aménagement – à l'exemple de l'AURG - peut fortement contribuer à perpétuer une relation de coopération interterritoriale et une affirmation territoriale plus forte lors des débats.

7.2 Des méthodes différentes pour territoires et des moyens différents

Dans les deux cas, les méthodes employées répondent à diverses contraintes : économiques, territoriales, des personnel et administratives des EPCI ayant la compétence légale de les élaborer et de les mettre en pratique, puisque :

> « L'application à l'échelle locale des grandes orientations générales … résulte avant tout du contexte politique et spatial du territoire, et de ses ressources humaines » (Chevalier et Silbertin-Blanc, 2006, page 5).

Alors, pour décrire les méthodes respectives, un rappel de ces contraintes semble pertinent.

7.2.1 SCoT de l'Agglomération de Montpellier :

La région de Montpellier, ainsi que tout le Languedoc-Roussillon, est soumis à de fortes dynamiques urbaines, concentrée surtout le long du littoral avec un accroissement des populations accompagnée d'un étalement urbain sur les espaces naturels et agricoles. Une synthèse des enjeux met en évidence la problématique d'aménagement de territoire sur l'agglomération montpelliéraine (N. Robieu, extrait d'Actes du Mardi du 4D Montpellier, 2006) :

a) Une croissance démographique annuelle exceptionnelle (+1.8%) face aux autres agglomérations, qui pose des problèmes quant à la maîtrise et au contrôle de développements urbains ;

b) Une diminution du rythme de construction depuis 10 ans,

c) Une augmentation de 100% en 5 ans du prix de l'immobilier, ce qui pousse à l'extérieur de l'agglomération les dynamiques d'étalement urbain (70% contre 30 % pour l'agglomération elle –même)

d) De grands impacts environnementaux et économiques (coût de déplacement des ménages correspondant à près de 30% du budget familial),

[164] Agroupées en une seule intercommunalité depuis le SDCI.

e) Augmentation de l'évolution de la "tache urbaine" puisque, depuis les années 50, l'urbanisation a été extensive et s'est faite exclusivement en conquérant de nouveaux territoires et fatalement des territoires agricoles et naturels.

Donc, les acteurs du Scot Montpelliérain ont été confrontés, d'une part, à la nécessité de réinvestir dans les espaces déjà urbanisés et qui ne sont pas suffisamment optimisés (des friches industrielles, dents creuses, des espaces trop peu densifiés). D'autre part, à la nécessité de contrôler l'extension de l'urbanisation, focalisant les espaces desservis par les transports en commun comme cibles d'investissements. La vitesse des phénomènes en cours, exigeait de l'équipe responsable de l'exécution et de l'opérationnalisation un temps court de travaux. Etablir un document d'urbanisme qui encadre ces dynamiques était donc urgent.

En termes de moyens, la Direction d'Urbanisme de l'agglomération de Montpellier est une structure compétente mais modeste. Par ailleurs, la capitale régionale a comme situation singulière, parmi les métropoles françaises, de ne pas être dotée d'agence d'urbanisme locale. Une situation qui, selon Chevalier et Silbertin-Blanc (2006, page 3), dont résulte deux conséquences :

> « D'une part l'absence totale d'habitude de planification urbaine, en particulier dans les petites communes, explique la difficulté pour certains élus d'accepter des contraintes communautaires ; d'autre part, la polarisation de nouvelles compétences sur la nouvelle Communauté d'agglomération engendre, parfois, de vives réactions chez des maires qui ne souhaitent pas devenir de « simples gestionnaires de l'état civil » …
>
> « L'absence d'agence d'urbanisme octroie de facto une place de choix aux acteurs intercommunaux qui, conjointement, supervisent le diagnostic, en rendant compte, et envisageant les orientations planificatrices […] L'agglomération trouve ainsi sa légitimité en termes opérationnels et en termes d'échelles »

Enfin, l'absence d'autres documents d'urbanisme élaborés à l'échelle du territoire de la CAM marque aussi une absence de mémoire territoriale. Dans une telle situation, le choix assumé par la direction d'urbanisme de l'agglomération a été de missionner une ou plusieurs équipes compétentes pour développer les études et élaborer le document qui doit être porté par les élus communautaires. Ainsi, la communauté d'agglomération, maître d'ouvrage du SCoT, met en place une démarche qui a sans cesse fait alterner la concertation, à différentes échelles, avec les travaux développés en atelier et confrontés à un comité de pilotage. (Volle et Bernié-Boissard, 2008). Les travaux commencent en 2003.

Ainsi, pour les diagnostics, les équipes universitaires locales ont été chargées d'établir un Etat initial de l'environnement, comme un premier support pour servir de cahier des charges pour les équipes de projets. Par la suite, un concours à été lancé pour chercher des concepteurs, ayant pout but d'aller au delà des études. Les équipes ciblées ont été celles à caractère interdisciplinaire et portées par des urbanistes expérimentés. Ainsi, sur 10

candidatures, 3 candidats ont été retenus ainsi que leurs équipes interdisciplinaires. La formule adoptée a été celle du marché de définition[165]. Les équipes concurrentes ont été :

a) David Mangin (chercheur et praticien),

b) Robert & Reichen associés (Architecte-urbaniste),

c) Gérard Charler (architecte, culture d'agence d'urbanisme)

Une expérience très riche pour la direction d'urbanisme puisqu'elle a pu « faire l'éponge et prendre les bonnes suggestions »[166] mais aussi pour les élus, puisqu'ils ont vu émerger les différentes propositions et leur mise en tension, jour-après-jour, dans un délai très court.

Les travaux d'élaboration du SCoT commencent vraiment en 2004 sous la forme d'ateliers organisés sur le terrain et avec la participation d'environ 300 intervenants dont des élus des communes, membres du conseil de développement, des personnes publiques associées, des expertes, professionnels, entre autres (voir tableau 3, chapitre 4, pour plus de précisions). Ils ont conjointement élaboré les documents exigés par la Loi SRU : Projet d'Aménagement et Développement Durable (PADD) et le Document d'Orientations Générales (DOG). Une méthode qui avait pour but d'inverser la traditionnelle méthode des agences d'urbanisme : partir du territoire vers les propositions.

Ainsi, les concepteurs, qui ne connaissent pas le territoire, en ont pris connaissance à travers le terrain et les éléments initiaux du diagnostic[167] et en confrontation directe avec les élus locaux, produisant une intervention partagée et légitime face aux élus et dans un temps incroyablement court : de l'élaboration du SCoT à la mise en disposition pour l'avis des PPAs, le travail a pris environ 2 ans. Leur méthode consistait, systématiquement dans[168] :

a) L'établissement de 30 territoires clés « sites d'épreuves », avec différentes thématiques. Certains de ces sites se sont montrés pertinents et ont été retenus comme zones stratégiques du SCoT,

b) Les 30 sites ont été partagés par les 3 groupes : 10 sites pour chaque équipe,

---

[165] Selon la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (1997), le marché de définition consiste en un type de procédure qui permet, en amont des études de conception proprement dites, d'aider à la mise au point du programme et de préciser les performances à atteindre et les moyens à mettre en œuvre dans le cadre du projet envisagé. Ces études doivent également permettre d'estimer le prix, les modalités et le phasage des études de conception ultérieures, confiant, à l'équipe qui a fait la meilleure proposition, le futur marché de maîtrise d'œuvre de l'opération.

[166] Selon le témoignage de Monsieur Robieu, directeur du service d'urbanisme à Montpellier.

[167] Elaboré par l'équipe MaSCOT, cité à la page 244

[168] Basée sur la documentation disponible et les enquêtes développées au sein de l'équipe d'urbanisme de l'agglomération et au sein de certains élus locaux qui ont participé de la procédure

c) La direction d'urbanisme a réparti les thèmes et les lieux de façon équitable veillant à ce qu'il n'y ait jamais deux équipes sur le même site,

d) À partir de ce travail, les équipes ont conceptualisé des propositions pour le territoire : simulation et proposition des formes urbaines, représentations graphiques de leur vision du territoire.

e) Le résultat a abouti à des démarches et des postures très différentes :

Gérard Charler avait une posture analytique, très précise en termes d'information géographique, mais moins de souffle de projet,

David Mangin avait une posture de chercheur, tester la capacité du territoire à supporter de nouveaux habitants,

Bernard Reichen a opté par une démarche plus graphique, plus imaginative, mais parfois très irréaliste face au territoire qu'il ne connaissait pas, mais, ce que ne l'a pas empêché d'être porteur d'une stratégie très opérationnelle.

Finalement, les élus et la direction d'urbanisme ont décidé de retenir comme lauréat le Cabinet de Robert & Reichen associés,

> *« […] grâce à sa capacité à emboîter les échelles, passant du SCOT au PLU, du PLU à la ZAC »*[169].

… donc grâce à sa capacité conceptuelle. Les travaux seront menés en deux ateliers : (a) sites d'études thématiques, (b) esquisses de Schémas de secteur, associant les élus, leur adjoints et corpus techniques et le cabinet choisi. Cette étape aboutit à l'élaboration provisoire du PADD, qui est ensuite passée au débat et à la finalisation des schémas de secteur ainsi qu'à la structuration des orientations du DOG. La bonne entente a donné une continuité à l'engagement du Cabinet tout comme dans certains des principaux projets déclinés du SCoT comme l' « axe métropolitain » de la route de la mer.

Suivant encore la procédure recommandée par le cadre normatif, le SCoT est arrêté par le Conseil de Communauté au 21 juillet 2005 et ensuite transmis aux personnes publiques associées qui disposent de 3 mois pour leur avis. Comme étape finale, le Projet du SCoT est finalement soumis à l'enquête publique du 27 octobre au 29 novembre 2005.

[169] Selon le témoignage de N. Robieu, Directeur adjoint de l'Urbanisme et de l'Habitat à L'agglomération de Montpellier (28/12/2010).

7.2.2 SCoT de la région grenobloise :

Les principales dynamiques territoriales montpelliéraines rencontrent aussi des échos dans la région grenobloise : périurbanisation, grands déplacements entre lieux de travail et d'habitat, grignotage des territoires agricoles et naturels à haute valeur écologique et économique par l'urbanisation.

Cependant, l'état des lieux du SCoT révèle que la distribution des logements et des activités économiques dans l'ensemble du territoire est bien différente du panorama de la CAM. Ayant une densification plus importante dans les zones de vallée, dans la RUG environ 15% de la superficie du périmètre du SCoT (Vallée de l'Isère, Plaine de Bièvre, cuvette grenobloise) accueille 75% de la population, 84% des emplois, la quasi-totalité de l'agriculture intensive et des grands axes de communication. Ces espaces sont donc soumis à une grande pression foncière qui résulte d'une structure territoriale composée de :

a) Un pôle principal constitué par le cœur de l'agglomération grenobloise concentrant plus de la moitié des habitants et des emplois de la RUG ;

b) Un pôle d'équilibre attractif sur la partie nord-ouest du territoire, constitué par la partie centrale du Voironnais qui inclut Voiron et ses communes ainsi que Moirans et Voreppe qui accueillent l'espace d'activité de Centr'Alp,

c) Du développement d'un troisième pôle d'équilibre sur la partie nord-est du territoire, comprenant les communes de Crolles et Bernin,

d) L'existence d'un réseau de petites villes localisées principalement dans les vallées de l'Isère et du Drac ainsi que dans la Plaine de Bièvre, représentant la majorité de la croissance démographique des dernières années.

Seulement une minorité de la population est concernée par la diffusion de l'habitat individuel périurbain hors vallée. Selon le rapport de présentation du SCoT, les collines et hauts plateaux ruraux (25% de la superficie du périmètre du SCoT) accueillent 9% de la population et 5% des emplois sur les environs. La montagne (56% de la superficie du périmètre du SCoT) ne reçoit que 5% de la population et 4% des emplois de la grande région grenobloise, même s'ils sont fortement marqués par les activités touristiques. Cette croissance, à l'opposé de la CAM, n'est pas très élevée, restant proche de la moyenne nationale.

Comme exposée antérieurement, dans l'aire urbaine de Montpellier, où n'existait pas de schéma d'aménagement antérieur, la forte croissance démographique a été un argument essentiel pour justifier la réalisation en urgence du SCoT. A Grenoble, la pression

démographique a été beaucoup plus modérée. Mais deux autres urgences se sont imposées : l'expiration de validation du SD 2000 et la limite ultime d'élaboration du SCoT[170].

Par ailleurs, en termes de territoire de projet, la différence entre les périmètres de l'étude est énorme grâce à un demi-siècle de développement des coopérations intercommunales de projet qui culminent au nombre des 273 communes de la RUG, dont les ¾ ont moins de 2.000 habitants.

Le SCoT grenoblois est donc parti de bases bien différentes de celui de Montpellier. Premièrement, la région grenobloise bénéficiait avec une agence d'urbanisme locale responsable des études antérieures, de l'observation territoriale et donc d'une connaissance territoriale préalable. Dans la démarche SCoT, les documents de planification antérieure ont été vus comme des laboratoires pour analyser les points positifs et négatifs des anciennes démarches. Selon le président du SCoT (Baïetto, 2007, page 2).

> « Durant l'année 2007, nous travaillons à l'élaboration du bilan du fonctionnement du Schéma adopté en 2000 […]. Il faut souligner que nous partons d'une expérience de plus de douze ans de travail et que le futur Scot, s'il doit apporter ici ou là des corrections, se situe bien dans le droit fil du travail conduit dans les années antérieures ».

La continuité est donc présente et dans la vision de la majorité des élus, le SCoT ne doit pas être une rupture, mais une avancée. Un deuxième point de différence est le périmètre, beaucoup plus large dans le cas grenoblois, facilitant la maîtrise des principales dynamiques mais représentant une difficulté vis-à-vis des arbitrages politiques.

Ainsi, depuis 2007 l'EP SCoT et l'AURG ont débuté les travaux. Un fort décalage entre la méthode de travail souhaitée et celle mise en pratique est constatée. Nos observations du terrain et les interviews réalisées nous ont permis d'identifier :

a) une différence d'engagement des acteurs techniques de l'AURG dû au partage des dossiers et au manque d'une organisation interne entre techniciens de l'AURG,

b) deux techniciens de l'AURG ont été plus concernés par le dossier du SCoT, même s'ils ont été appuyés par leurs collègues sur certains dossiers thématiques et s'ils devaient travailler sur d'autres dossiers en parallèle,

c) Tout au long de l'élaboration du SCoT, le changement de direction de l'AURG a été accompagné d'un élargissement du groupe de techniciens « vraiment engagés » qui

[170] « En l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation ». (L'article 3, Art. L. 122-2. LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite Loi SRU)

ont élargi leurs compétences bénéficiant d'une meilleure organisation en interne pour bien gérer le dossier et respecter les délais prévus,

d) Certains techniciens de l'établissement public du SCoT ont travaillé en parallèle, dans les démarches de concertation à travers l'outil « communauté d'acteurs » (déjà existant depuis la mise en place du SD2000) et à travers l'outil « SCoT participatif ».

Leur méthode consistait, systématiquement, en 4 fronts de travail parallèles, sur des études thématiques qui sont décrits maintenant.

7.2.2.1 Travaux pilotés par Alain Perron, directeur d'études SCoT au sein de l'AURG :

Etant le premier chargé d'études désigné pour les travaux d'élaboration du SCoT[171], sa démarche a comporté plusieurs étapes :

a) Elaboration d'un bilan du Schéma Directeur de 2000 qui a montré les décalages entre le projet et la mise en œuvre de l'ancien SD. Le constat d'avoir élaboré un SD très avancé en ce qui concerne les propositions mais peu opérationnel, a orienté les démarches prises pour élaborer le SCoT,

b) Etudes d'opérationnalisation, concernant les élus et techniciens par thématiques : tester la mise en place des lignes générales de projet avant même de développer le diagnostic et les propositions,

c) Travail technique de l'élaboration des premières propositions par thématiques, qui seront redistribuées ensuite aux autres techniciens,

d) Partage des propositions thématiques avec les élus des 273 communes par le biais de « tournées communales » : tester l'applicabilité, définir des limites plus précises, avancer des propositions.

Plusieurs acteurs techniques ont travaillé dans les tournées qui ont été composées de plusieurs phases et de nombreux allers-retours entre l'échelle communale et intercommunale, entre l'échelle intercommunale et le comité syndicale de l'EP SCoT,

e) Discussion avec le bureau syndical (appelé couramment « comité de pilotage »)[172] pour validation des propositions concernant PADD et DOO ayant, en parallèle, des ateliers

[171] Son engagement remonte à sa large tradition planificatrice au sein de l'agence. Il avait participé à l'élaboration du SDAU 1973, il a été aussi le chef de projet du SD 2000.

[172] Le Bureau Syndical assure le pilotage politique des études et travaux en cours. Il comprend 21 membres élus, représentant chacun un secteur de la région urbaine grenobloise parmi lesquels un Président et six vice-présidents représentant chacun un secteur de la région grenobloise. Cependant, il n'a pas de pouvoir délibératif. Celui-ci est exercé par le Comité Syndical, qui comporte 28 membres titulaires, représentant les structures adhérentes des secteurs de la région grenobloise dont plusieurs membres appartiennent aussi au bureau (site web : http://www.region-grenoble.org).

thématiques de discussion entre techniciens des intercommunalités, techniciens de l'AURG et de l'Etat.

7.2.2.2 Travaux pilotés par Murielle Pezet-Kuhn, chargée d'études SCoT puis directrice d'études au sein de l'AURG :

La chargé d'études a participé, à coté de Monsieur Perron, à la presque totalité de la démarche. Au départ, elle a développé le diagnostic environnemental partagé par les acteurs connu sous le nom « d'ateliers environnementaux du SCoT », qui a duré 7 mois (d'avril à octobre 2009) et dont les étapes sont décrites ci-dessous :

a) Le choix des 10 thématiques de travail par la chargée d'études et par les services de l'Etat – DREAL et DDT,

b) L'élaboration des ateliers avec 200 participants dont les membres du conseil général, de la DREAL, de la DDT et les associations environnementales, de pêche, de chasse etc… qui ont élaboré des études,

c) Les études sont passées au comité de pilotage et débattues en groupes associant des représentants élus des secteurs, des responsables techniques des intercommunalités, et des représentants des services de l'Etat,

d) Construction des premières pistes de propositions liées aux enjeux environnementaux,

e) Interrelation du diagnostic et des constats des ateliers avec les propositions par thématique élaborées par d'autres chargées d'études.

En parallèle, elle a aussi coordonné plusieurs thématiques, agissant à la fois comme chef de projet, évaluatrice de la prise en compte des enjeux environnementaux, entre autres activités.

7.2.2.3 Travaux pilotés par Christian Dupré, Chargé de mission prospective de la Métro ; Céline Benoit-Tahmazian, responsable de développement au sein de l'EP SCoT puis Olivier Alexandre, chargé de mission au sein de l'EP SCoT :

Ces acteurs ont pour mission d'élaborer une stratégie de concertation et participation du SCoT grenoblois. Pilotée par les techniciens de l'EP SCoT, la concertation a été élaborée en deux volets.

Dans le volet participation des citoyens, l'EP SCoT a missionné l'association LAHGGLO pour réunir les associations de quartier autour des enjeux du SCoT et pour mettre en réseau les

conseils de développement[173] présents dans le périmètre SCoT. Ces conseils ont élaboré des contributions, présentés aux bureaux syndicaux mais aussi dans les Réunions Publiques.

La concertation a mis l'accent dans la continuité du travail mené depuis le SD 2000 à travers les CODACs (Communauté d'acteurs). Ces communautés ont associé plusieurs représentants des secteurs économiques et professionnels, qui de la même façon que les Conseils de Développement, ont apporté des remarques qui ont contribué à la procédure.

7.2.2.4 Travaux ponctuels, pilotés par d'autres techniciens

D'autres travaux ont été développés par d'autres techniciens de l'AURG et EP SCoT, sur des thématiques précises. Concernant les propositions par thématiques, autres techniciens de l'AURG ont été engagés pour approfondir les études et développer des propositions autour des sujets : logements (Sabine Sirugue et Emmanuel Boulanger), déplacement (Gabriel Jordan), économie-commerce (Philippe Colleu), Environnement (Hugues Merle), entre autres…

Du coté de l'EP SCoT, les urbanistes se partageant le territoire par secteurs, développant un travail de conseil aux élus, de pédagogie par rapport aux orientations. Ils sont : (a) Cyril Loustau (secteurs Grenoblois et Voironnais, thématique Commerciale), Jacques Savine (secteurs Bièvre-Valloire et Sud Grésivaudan) et Olivier Alexandre (secteurs Grésivaudan et Sud Grenoblois). Contrairement à l'engagement supposé neutre et le support technique de l'AURG, les techniciens de l'EP SCoT sont au service des élus associés à l'établissement public. Ils représentent l'intérêt et la légitimité des élus dans la prise de décision.

En parallèle au travail technique, les techniciens de l'EP SCoT agissent dans le lien entre propositions techniques et le ressenti du terrain (large expérience de conseil) et des élus. Les échanges se déroulent de façon informelle, permettant d'ajuster certaines propositions. Par ailleurs, c'est au travers du retour de ces techniciens que s'est aperçue plus fortement la rupture du processus de négociation. Le nombre élevé des élus communaux contraires au projet ont signalé le manque de partage du projet et les possibles futurs blocages.

7.2.3 Les problèmes de la méthode grenobloise

Les difficultés rencontrées ont été associées à la « mauvaise » méthode de départ, considérée par plusieurs acteurs (politiques et techniques), comme étant très théorique et déconnectée du diagnostic. Mais cela n'a pas été le résultat du hasard… Le bilan du SD 2000 avait mis en valeur les considérations suivantes :

a) un SD très avancé dans ses propositions, anticipant certains points de la Loi SRU,

b) Un SD ne précisant pas suffisamment les modalités d'application et les projets,

[173] Voir plus de précisions dans le chapitre 6, page 281.

c) Un SD peu partagé par les élus et donc application décalée par rapport aux propositions,

d) La nécessité d'associer davantage les populations des différents territoires et les acteurs économiques et de l'aménagement : recentrer le débat public,

e) L'efficacité et la réussite d'un document d'urbanisme dépendra de sa mise en œuvre et de son respect,

f) Un maximum d'élus doit être concerné dans l'élaboration : communes et intercommunalités,

g) Les politiques doivent être définies à l'échelle du bassin de vie et non aux échelles communales,

h) Les prescriptions trop détaillées ne répondent pas aux problèmes de leur applicabilité.

Le parti pris, et assumé par le directeur de l'EP SCoT et par l'urbaniste chef A. Perron, a été de pousser les lignes directrices du projet en commençant par leur applicabilité, sans passer par une révision du diagnostic. A leur avis, c'était une stratégie qui permettait à la fois de faire le point sur les « grands » objectifs pour le territoire, en même temps, que le décalage entre une vision sectorielle et d'ensemble, éloignée des préoccupations strictement locales et « terre à terre », permettait de nier les projets individuels des élus. La craindre du « rassemblement des PLUs » effrayait les équipes techniques, à la lumière des expériences déjà vécues.

Donc, dès le début des travaux, les discussions ont été menées dans le sens des objectifs majeurs et il nous semble que cette méthode aurait pu résoudre ces problèmes. Mais, dès que les propositions ont commencé à avancer, le manque d'un diagnostic partagé[174] pour l'ensemble des enjeux a fait surface et à contribué à une méfiance de la part des élus. Les projets semblaient – à leurs yeux – très « technocratiques ».

Les agents tant de l'AURG comme de l'EP SCoT reconnaissent ces difficultés et élaborent ce qu'ils ont appelé « la tournée communale », faisant évoluer la procédure pour aboutir à une meilleure intégration des élus dans les propositions. Certains acteurs avaient déjà manifesté leurs préoccupations quant à la procédure menée jusque là et justifiaient le changement d'action:

> *« Le SCoT est décidé sans mettre vraiment ensemble les acteurs… les techniciens de l'agence ont tout fait. Maintenant on travaille collectivement (avec les élus), mais les échéances se rapprochent. Ils (référence à la maîtrise d'ouvrage) essayent d'aller vite au*

[174] A l'exception des ateliers environnementaux.

détriment du processus, ils ne donnent pas le temps de faire un projet partagé » (M. Pezet-Kuhn, technicienne à l'AURG, 15/12/2011).

L'élaboration du SCoT de la RUG a débuté suite au bilan du SD, en 2008, et a été arrêté le 19 décembre 2011. Certes, le temps d'exécution du SCoT est démonstratif de son ampleur ainsi que des difficultés d'organisation observées dès le départ. Il est ensuite mis à disposition des PPAs et des enquêtes publiques pour leur avis final. L'approbation finale a été réalisée le 21 décembre 2012.

7.3 Un périmètre territorialement cohérent ?

Le SCoT suppose, dès l'association des communes ou des intercommunalités, la volonté de coopérer, de trouver un projet territorial partagé. Grâce à cette logique, les territoires sont donc groupés selon leur volonté de s'engager dans une gouvernance partagée effective. C'est la condition majeure d'appartenance au réseau et c'est donc l'explication de l'élaboration des SCoTs selon une gouvernance interne faiblement conflictuelle. Les territoires portés par des acteurs qui ne sont pas engagés sur les mêmes objectifs ne s'associent pas au périmètre de projet SCoT. Ainsi, un périmètre cohérent est reconnu, même par les acteurs techniques, comme :

« […] le périmètre dont les élus veulent travailler ensemble » (J. Gentric, DREAL 34, 19/12/2010).

« […] celui où les élus ont voulu travailler ensemble ». (S. Sirugue, technicienne à l'AURG, 24/11/2011).

« […] la pertinence d'un périmètre est la pertinence des élus qui la portent… la cohérence n'est jamais technique » (J. Savine, chargé d'urbanisme, E.P du SCoT, 17/11/2011).

Néanmoins, si nous prenons l'encadrement juridique qui structure la mise en place de l'élaboration des SCoTs, l'échelle de travail du SCoT doit correspondre à un EPCI ou à une association d'EPCIS. Cette dernière est pourtant aussi soumise à certaines règles :

> « Si un juriste s'en tient à sa spécialité, il conclura, peut-être d'une manière plus frustrée et certainement de façon incomplète, qu'un périmètre pertinent, en matière de coopération intercommunale répond classiquement et modestement à la double condition (a) d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave (b) dont la volonté de ses initiateurs est d'élaborer un projet commun de développement. A priori, ces deux conditions ne vont pas l'une sans l'autre, mais il est bien certain qu'elles peuvent parfois ne pas être conciliables» (Christiany, 2006, page 6).

En sachant que nos deux cas d'étude sont des exemples très différenciés quant aux périmètres de projet SCoT, un regard sur l'impact de ces différences sur la gouvernabilité s'impose à notre travail.

7.3.1 Des conflits plus que des coopérations …

Vu le partage décisionnel loin de l'équitable et les conflits dus à la personnalité de l'ex-Maire et président de l'agglomération Montpelliéraine, le SCoT de la CAM souffre, d'une part, dans l'institution d'un périmètre de projet réduit (38 communes) face à l'aire urbaine (93 communes) (Voir figure 78), et d'autre part du départ de certaines communes qui ont préféré s'associer à des territoires de projet SCoT réactifs et socialement plus homogènes, comme le SCoT de la C. de C. du Pays de l'Or et le SCoT du Pic Saint Loup[175].

Nous avons déjà démontré, dans le chapitre 2, les disparités concernant l'association intercommunale entre nos deux cas d'étude. Nous voyons bien que les associations dans le cas montpelliérain ont été plus restreintes et que les projets territoriaux intercommunaux ont aussi échoué jusqu'à l'élaboration du SCoT. Donc ce n'est pas étonnant que les conflits entre acteurs soient suffisamment forts pour empêcher un territoire de projet large et capable d'agir sur les dynamiques environnementales et sociales.

Par ailleurs, l'existence des méfiances a été plus qu'un facteur d'empêchement d'élargissement du territoire intercommunal, il a été source des conflits aboutissant à la dissociation de communes jusque là associées au District montpelliérain. Pour mieux comprendre l'ampleur de ces blocages pour la construction du réseau de gouvernance SCoT, la création du périmètre du SCoT du Pays de l'Or mérite d'être décrite.

7.3.1.1 Une fragmentation progressive

Chronologiquement, les conflits et négociations qui aboutissent dans la création du SCoT du Pays de l'OR passent par certaines étapes. Des nombreuses divergences entre le maire montpelliérain et les conseillers municipaux et l'intégration forcée des 3 communes de l'agglomération montpelliéraine - La Grande-Motte, Mauguio, Saint-Aunès – poussent ces communes à demander au préfet du département le droit de sortir du périmètre de la Communauté d'Agglomération de Montpellier autour début des travaux d'élaboration du SCoT.

Leur départ vient à la suite des référendums organisés en 2001 par les communes d'Assas, de St Clément-de-Riviére, de St Gély-du-Fesc et de Villeuneuve-lès-Maguelonne, opposées à une participation à une telle agglomération. Ces oppositions ont encouragé le sénateur de Lozère et Président du Conseil régional Languedoc-Roussillon de l'époque, Jacques Blanc, à déposer en octobre 2003 un amendement au projet de Loi qui permettrait aux communes, à certaines conditions, de quitter un territoire intercommunal.

Ainsi, prenant appui sur « l'amendement Blanc », le Préfet semble comprendre et respecter une des prémisses des intercommunalités, celle de l'association volontaire et cède finalement

[175] Crée à partir de la C . de C. du Grand Pic Saint-Loup et C . de C. du Ceps et Sylves, totalisant 39 Communes.

aux pressions, autorisant 6 communes à quitter l'intercommunalité appelé Communauté d'agglomération de Montpellier. Ainsi, les communes La Grande-Motte, Mauguio, Saint-Aunès, Saint-Clément-de-Rivière, Saint-Gély-du-Fesc et Teyran se retirent du périmètre de la communauté d'agglomération en janvier 2004. Dans la continuité, à cause d'un conflit avec G. Frêche relatif au Schéma d'assainissement de la commune de Palavas-les-Flots, le maire de cette commune émet, en septembre 2004, le souhait lui aussi de quitter la CAM.

Le préfet donnera son accord le 31 décembre 2004, créant une situation administrative très complexe (Volle et Bernie-Boissard, 2008), une situation politique très tendue ainsi que la première jurisprudence concernant les principes de la loi SRU[176]. (Baraize et Négrier, 2001). La figure 80 montre la contraignante localisation de ces communes.

7.3.1.2 Un territoire réactif ?

En conséquence de ces actes, des territoires réactifs se sont crées. Les 4 communes littorales partantes de la CAM vont alors se réunir à 3 petites communes rurales - Mudaison, Lansargues, Candillargues - renforçant la Communauté des communes du Pays de l'Or, existant depuis 1993, mais qui s'est élargie en 2002 et puis en 2004 suite aux événements.

Les 3 autres communes de « montagne » - St Clément-de-Riviére, St Gély-du-Fesc et Assas – décident d'intégrer C . de C. du Grand Pic Saint-Loup et adoptent, aujourd'hui les projets concernés par le SCoT du Pic Saint Loup. Ainsi, des 38 communes de la communauté d'agglomération fondée en 2001, il n'en restera que 31 en 2004. Les acteurs interviewés identifient le départ des communes du périmètre du SCoT comme catastrophique vu :

a) Le manque d'une évidente cohérence géographique et environnementale du périmètre de la communauté de communes du Pays d'Or,

b) L'augmentation de la périurbanisation et le nombre des déplacements motorisées entre ces communes et la ville centre, et

c) Les limites qu'un aussi petit territoire impose aux projets du SCoT.

[176] « En rejetant, le 14 juin 2001 la procédure de constitution de l'agglomération montpelliéraine, le juge administratif a vraisemblablement sanctionné une méthode. (..) Ce faisant, le juge conteste le cœur même de la Loi : la possibilité donnée au préfet d'imposer des communes au nom d'une cohérence géographique ou économique ». (Baraize et Négrier, 2001, page 126)

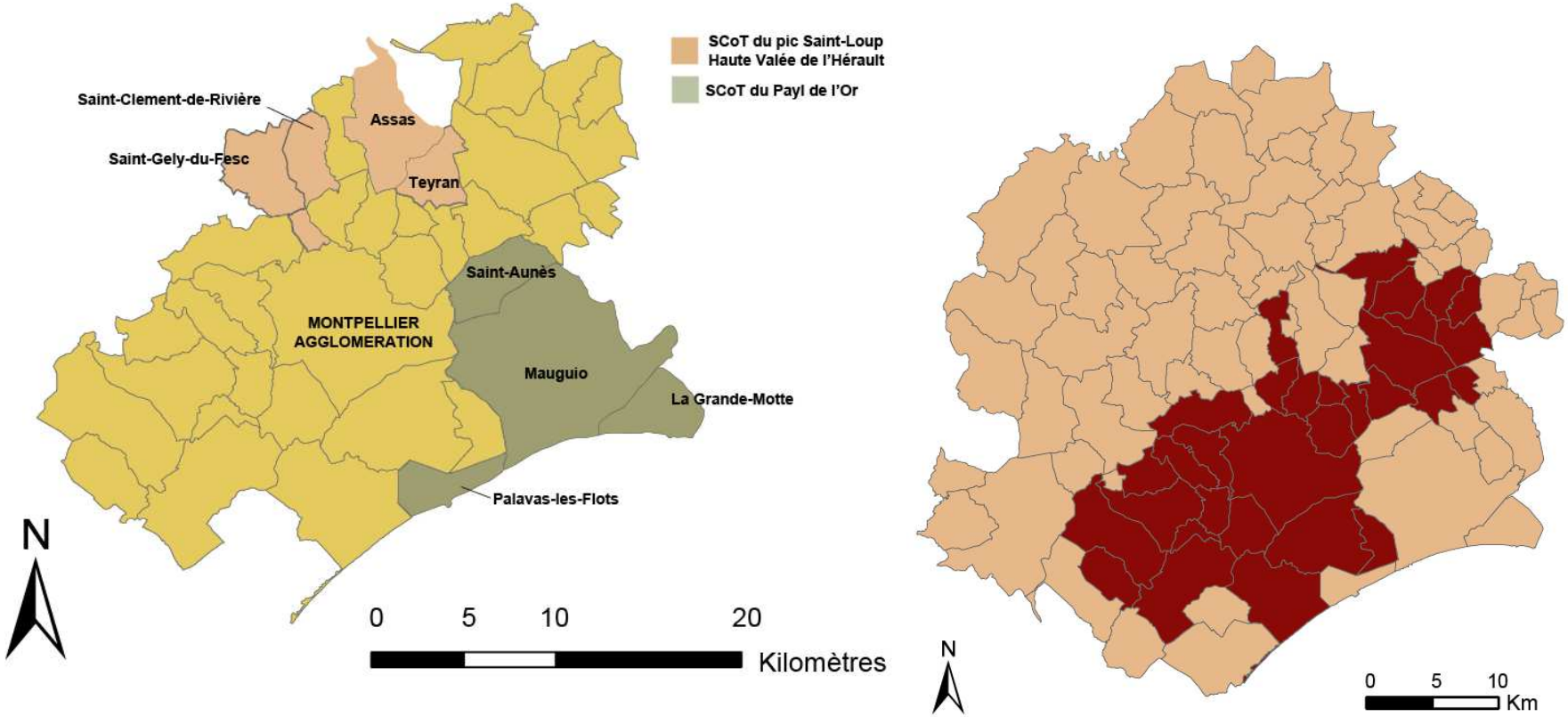


Figure 80: A gauche périmètre initial de la CAM : communes qui sont restées dans le périmètre (jaune) et qui ont quitté le périmètre (rose et vert) (échelle graphique) CAO : F. Moscarelli, à partir de Volle et Bernié-Boissard (2008, page 7) ; et à droite périmètre du SCoT de la CAM (en rouge), contrastant au périmètre de l'aire urbaine montpelliéraine (en saumon). CAO : F. Moscarelli, adapté du SCoT de la CAM, page 20.

Pour F. Clauzon (juriste spécialisé en droit d'urbanisme au Bureau d'étude responsable de l'élaboration de le Scot du pays de l'Or, 27/03/2011) :

> *« […] en termes de cohérence territoriale le périmètre est problématique puisque ni le Scot de la CAM ni celui du Pays de l'Or ne comprennent l'intégralité d'un étang… Les problèmes dus au périmètre sont donc débiles et aberrants : la ligne 3 du tramway passe à coté de l'Aéroport mais elle ne va pas jusque là bas… ni jusqu'à la mer. Maintenant que Frêche n'est plus la, peut-être les choses s'organiseront. Le problème n'est pas les conflits gauche-droite, mais plutôt la position anti-Frêche […] ».*

Ainsi, le passage du district à la communauté d'agglomération à Montpellier a été bien douloureux, étant donné que « les ambitions du Maire de Montpellier se sont heurtées à de nombreuses oppositions », sans que la rhétorique de « l'union ou le déclin » ait eu l'effet souhaité » (Desjardins, 2009, page 67).

En effet, les transports en commun comme le tramway vont jusqu'à la limite de la communauté et ne desservent ni l'aéroport, sur la commune de Maugio, ni la plage de Palavas. Le relais est pris en compte par le Conseil Général, par le biais de navettes par car. En conséquence, cette carence multimodale ne permet pas de convaincre les usagers motorisés de remplacer leurs voitures par les TCs. Le flux des véhicules et les difficultés des parkings autour des plages ne font que s'accentuer. Le tramway est une alternative, certes, mais plutôt pour ceux qui n'ont pas de véhicules.

Aussi les vélos en libre service – présents dans l'ensemble de l'agglomération montpelliéraine – destinés à un usage de courte durée, et pris, en majorité, par les étudiants pour aller à la plage dans la période estivale, ne retrouvent pas des bornes au retour dans les communes littorales. En conséquence, le flux des vélos vers la mer vide les bornes de la commune-centre et les bornes des communes du périmètre de la CAM jusqu'aux retours, en fin de la journée, empêchant autres usagers de les utiliser à la plage ou de les retourner à leurs bornes d'origine. De plus, le coût de 50 centimes d'euros les 30 min – qui est fait pour inciter le retour rapide des vélos aux bornes et permettre les échanges d'usagers – pèse de plus en plus lourdement dans le budget des usagers.

De plus, le partage du territoire en 2 – voire 3 – intercommunalités, empêche la communauté plus peuplée, à savoir la CA de Montpellier, d'atteindre pleinement 3 de ses principaux objectifs fixés : accès à la mer et à l'aéroport international et bénéficier d'une continuité territoriale jusqu'au périmètre de l'aire urbaine. Cela est en accord avec les impressions de X. Desjardins (2009, page 68) issues de sa thèse, concernant les SCoTs de Caen, Dijon et Montpellier :

> « […] les intérêts bien compris des différents acteurs du jeu territorial expliquent que les intercommunalités constitués autour des villes-centres ne regroupent que la ville agglomérée et bien peu de communes périurbaines […]. Le périurbain reste à l'écart […] »

EST-CE SEULEMENT LA FAUTE DU LEADERSHIP ?

Au début du travail de thèse, nous avons eu comme principale hypothèse la construction d'un périmètre aussi restreint, les conflits dus à la personnalité et les actions entreprises par G. Frêche au long de sa vie politique[177]. Cela semble attesté par des auteurs comme Baraize et Négrier (2001, page 119), qui soutiennent que dans une situation extrême de conflit et de séparation des communes d'un périmètre de projet, normalement :

« … le rapport au leader urbain, à ce qu'il incarne comme projet et comme comportement politique, semble surdéterminer une grande partie des attitudes des [autres] protagonistes ».

Cependant, nous voulons aller au delà d'une explication assez simpliste pour la définition d'un périmètre beaucoup plus étroit que celui des dynamiques sociétales. Ainsi, dans un effort d'identification des autres facteurs qui contribuent à la séparation de l'intercommunalité, certains acteurs techniques pointent aussi la volonté de la commune de Mauguio, qui héberge l'aéroport, de garder son autonomie et son pouvoir économique – dû à la taxe professionnelle - face à la ville centre. Cette hypothèse est appuyée par J. Chaulet (Chef d'unité SAT Est, DDTM 34, 27/03/2011) :

« Dans le Scot du pays de l'Or, le problème ce sont les impôts de l'Aéroport localisé sur la commune de Mauguio…Dans le Scot Pic Saint Loup, les acteurs perçoivent Montpellier comme un territoire rival… [même si] les communes au sud de ce SCoT, sont plus fortement liées [aux dynamiques de] Montpellier ».

D'autres acteurs interviewés identifient aussi des différences culturelles importantes qui pourront justifier une volonté de ces communes « dissidentes » d'affirmer leur particularisme dont l'identité rurale ou littorale et la tradition taurine qui concerne 5 communes du Pays de l'Or. Selon le témoignage de F. Clauzon, pour ces acteurs :

« La qualité de vie pour les acteurs politiques de ces communes est leurs zones pavillonnaires, c'est [la possibilité de] garder leurs accès sauvages, sans avoir des contacts avec les citoyens de Montpellier. [Ils veulent] cacher leurs cabanons pour la famille, refusent toute piste cyclable dans les étangs.. [C'est un type de] particularisme… ».

Selon l'acteur interviewé, la position soutenue par ces élus est que le Scot de Montpellier est très contraignant en termes d'extension d'urbanisation et de densification. Ce témoignage révèle aussi l'intérêt des acteurs de ces communes à maintenir leurs zones d'habitat pavillonnaire et éviter la densification. Ces « volontés » sont totalement opposées aux exigences normatives ainsi qu'aux réflexions menées autour du paradigme ville durable.

Une dernière hypothèse, cette fois soutenue par nous, concerne l'inquiétude des petites communes rurales d'être aspirées par une ville-centre plus forte et d'être soumises à sa politique. Cela est sûrement appuyé par les transferts de compétences des communes vers l'intercommunalité entreprise dès la création de la CAM, démontrée ci-dessus.

Donc, L'anti-Frêchisme, c'est-à-dire l'opposition au leadership Georges Frêche et à ses politiques ne semble être qu'une, motivation parmi d'autres..

[177] Connu pour sa personnalité difficile, G. Frêche a été une personnalité politique très contradictoire. Expulsé du PS par ses déclarations polémiques, il faut, néanmoins, reconnaître aussi le mérite du leadership Montpelliérain dans le développement de son territoire. Sa force et caractère – souvent difficile – a été contrebalancée par son charisme « populiste » que lui permit de rester au pouvoir 23 ans : entre 1977-2004 comme maire de Montpellier, entre 2001-2010 comme président de la CAM, et entre 2004-2010 comme président du Conseil Régional.

Ainsi, la création du SCoT du Pays de l'Or est un exemple frappant de la présence des conflits personnels qui déterminent l'association et/ou la dissociation des communes d'un périmètre. Elle dénote aussi le manque d'intérêt des acteurs à partager (ou échanger) leurs ressources et l'existence des objectifs contradictoires qui empêchent la coopération territorial.

Les habitants des deux communautés (CAM et CCP de l'Or)[178] pâtissent de cette « désagrégation »…

7.3.2 Un périmètre hétérogène à gouvernance effective?

Le périmètre du SCoT grenoblois prend en compte le périmètre de l'aire urbaine et toutes les intercommunalités qui sont touchées par les dynamiques de déplacement emploi-ménages. A ce titre c'est un périmètre qui prend en compte les logiques de la périurbanisation et qui est donc très large – 3 720 km².

Par ailleurs, les analyses que nous avons menés et les témoignages récoltés semblent corroborer l'hypothèse initiale de cette étude à savoir que c'est la dynamique économique-sociétale des dernières 40 années qui prédomine donc dans la définition du territoire de projet SCoT. A ce propos, il est logique qu'il ne soit pas institutionnalisé comme un périmètre administratif, mais de projet sous l'égide d'un syndicat mixte, montrant bien cette logique de territoire mouvant, qui exige une gouvernance également mouvante pour le coordonner : l'interterritorialité (Vanier, 2008). A ce propos :

> *« Le périmètre du SCoT n'a pas des relations historiquement construites. Il concerne les articulations des 40 dernières années. Ce n'est pas un phénomène de fond, Il va sûrement bouger […] si les phénomènes sociaux bougent » (P. Auger, Directeur de l'EP SCoT grenoblois, 09/11/2011).*

Cette ampleur du périmètre souligne aussi certains enjeux. Le premier concerne les territoires plus excentrés et aux bords du périmètre. C'est le cas de la commune de Beaurepaire et, même, de la C. de C. de Beaurepaire.

Localisée aux bords du périmètre du SCoT de la RUG, elles ne sont pas très concernée – ainsi qu'autres communes du secteur Bièvre – par les dynamiques de déplacement pendulaires, ni par les mêmes bassins versants que l'agglomération, grenobloise (voir figure 81). Ainsi, ces territoires se localisent hors aire urbaine et hors continuité écologique, structurée par la Trame Verte et Bleue.

---

[178] Les analyses bibliographiques et les enquêtes de terrain faites au long du travail de thèse montrent que cet enjeu, ne fait pas, malheureusement, du cas montpelliérain une exception.

« Les périmètres des SCoTs au Languedoc ne sont pas du tout cohérents. Les découpages sont politiques, alors la cohérence territoriale est plutôt une cohérence politique » (J. Chaulet, Chef d'unité SAT Est, DDTM 34, 28/03/2011).

Cela met en évidence la contrainte de certaines communes, qui sont obligées d'intégrer le périmètre grâce aux découpages intercommunaux – qui sont pertinents en interne – mais qui ne sont pas très concernées par les dynamiques populationnelles et environnementales propres à RUG. A ce propos :

> *« J'ai quelques questionnement par rapport au périmètre : (a) les communes des parcs sont en contact direct avec la vallée grâce aux flux quotidien des véhicules vers ces massifs, mais elles sont hors périmètre, (b) certaines communes des territoires plus périphériques manquent ou sont faiblement attachées à l'agglomération grenobloise, (c) l'inexistence des discussions avec les territoires voisins… On ne regarde pas ce qui est juste de l'autre coté. Ce n'est pas un problème de calendrier, mais un problème d'être centré sur nous-mêmes » (C. Loustau, chargé de mission à l'EP SCoT, 15/11/2011).*

> *« […] tous les territoires autour du SCoT sont négligés : Savoie, Isère… Il n'y a pas beaucoup d'échanges entre la RUG et les territoires dans la limite du projet. La discussion de ces territoires a été portée plus par les Maires des communes dans les limites [à l'occasion de la tournée communale] que par l'agence [AURG] […]. [C'est à cause du] manque de diagnostic? » (J. Savine, urbaniste à l'E.P du SCoT, 17/11/2011).*

Ainsi, le deuxième enjeu identifié concerne la question des limites. Tout territoire, quelque soit sa taille, comporte des limites. Comme nous venons de le démontrer, plus nous poussons ces limites pour englober les dynamiques environnementales ou sociétales, plus le territoire est hétérogène et plus difficile est le traitement les limites lointaines.

Même si nous sommes conscientes de la complexité de l'exercice d'élaboration d'un SCoT ayant des nombreux encadrements normatifs et contraintes territoriales et, surtout, des contraintes temporelles et budgétaires, peu de contacts ont été établis avec les SCoTs voisins (voir figure 82). Un enjeu qui est apparu aussi très fortement lors de notre analyse.

La troisième question apparue lors des observations et interviews c'est la non appartenance des parcs du Vercors et de la Chartreuse au périmètre SCoT. Cette situation met en évidence les difficultés d'assembler les multiples découpages administratifs et de projet. Vu que certaines communes qui intègrent les parcs, intègrent aussi le périmètre du SCoT grâce à leur appartenance aux intercommunalités associées au syndicat mixte, leur association au périmètre SCoT semble évidente (voir figure 83).

Même face à ces impératifs, les parcs en tant qu'acteurs, n'ont pas voulu intégrer le périmètre, soulignant les disparités du périmètre du SCoT grenoblois :

> *« Le périmètre […] géographiquement il y a de la pertinence. Economiquement aussi…mais 12 communes sur 28 sont au pied du Vercors et sont aussi adhérents au Parc. Il a fallu associer, mais ce n'est pas fondamental […]. Nous avons autres formes d'échanges avec les parcs, comme les projets du programme FEDER » (J.P. Mauberret, Maire de Meins et Président du SAT, délégué SCoT du Trièves, 09/11/2011).*

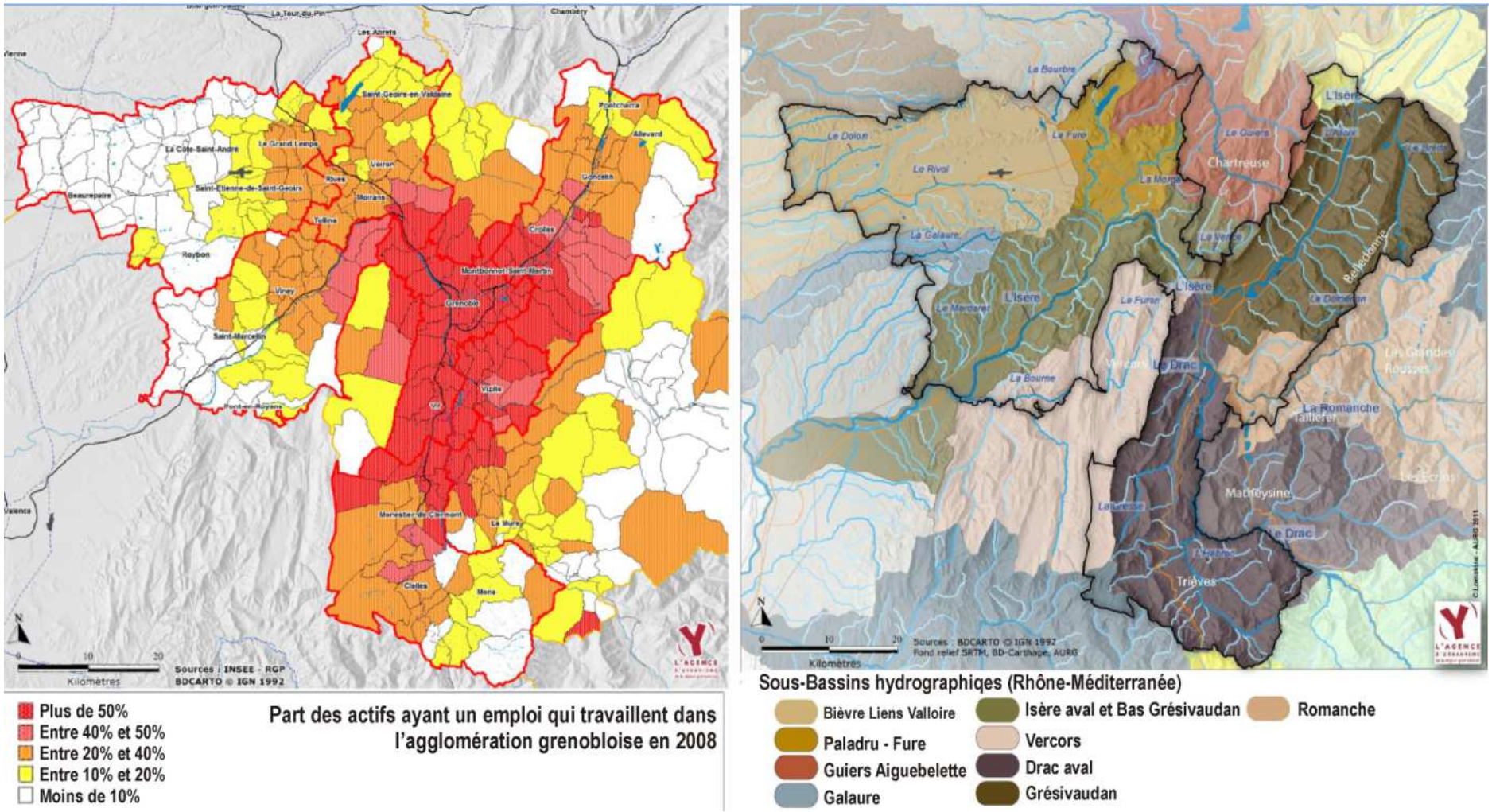


Figure 81: A gauche carte démonstrative du pourcentage d'actifs ayant un emploi qui travaillent dans le cœur de l'agglomération grenobloise en 2008. Source : RP 1 – SCoT RUG, page 188 et à droite carte des zones concernées par les différents bassins versantes. Source RP 1 – SCoT RUG, page 272. Localisation de Beaurepaire, ajouté par F. Moscarelli.

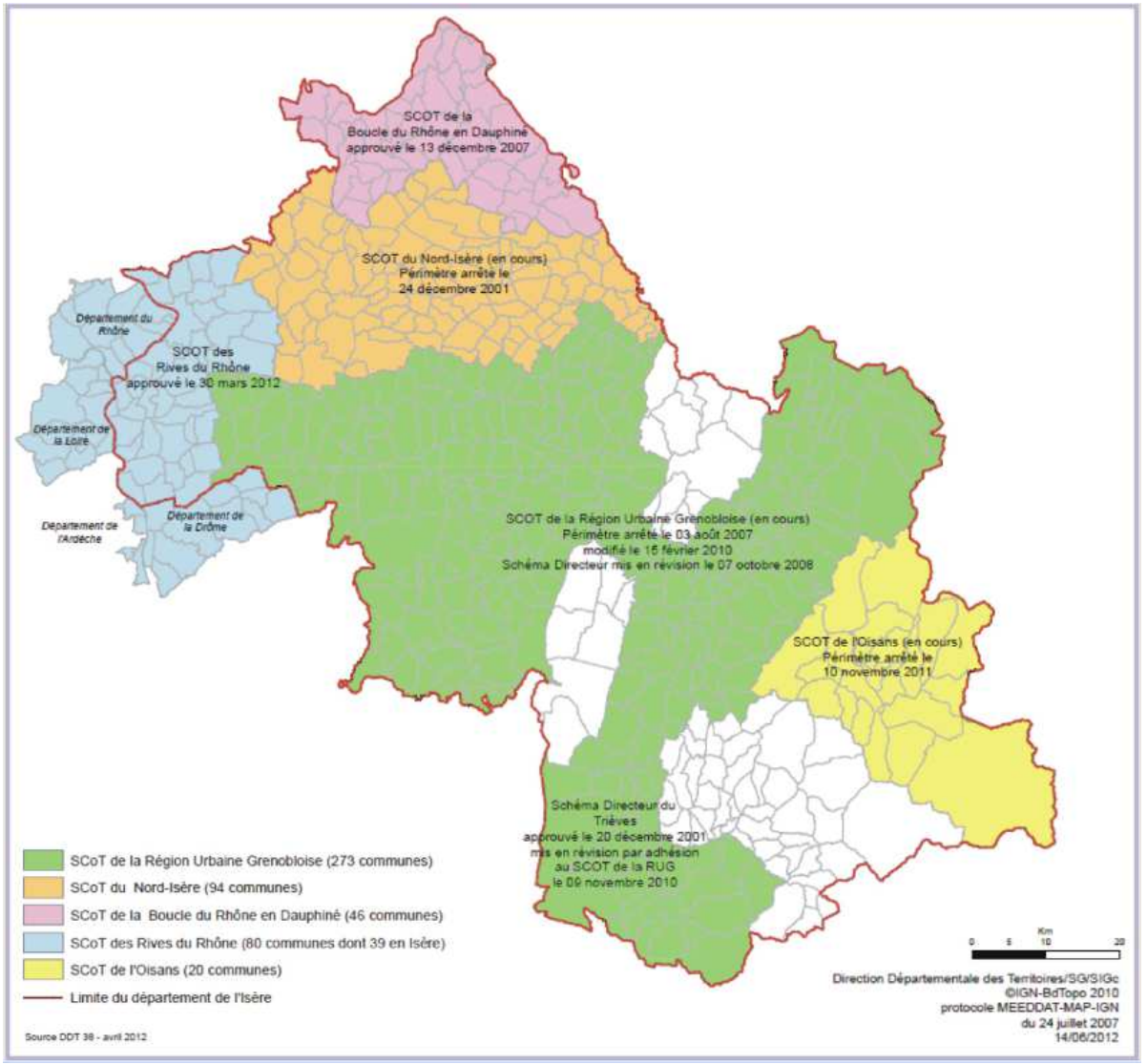


Figure 82: Autres SCoTs voisins du périmètre du SCoT de la région urbaine grenobloise (les zones blancs correspondent aux 3 massifs). Source : DDT 38 (2012).

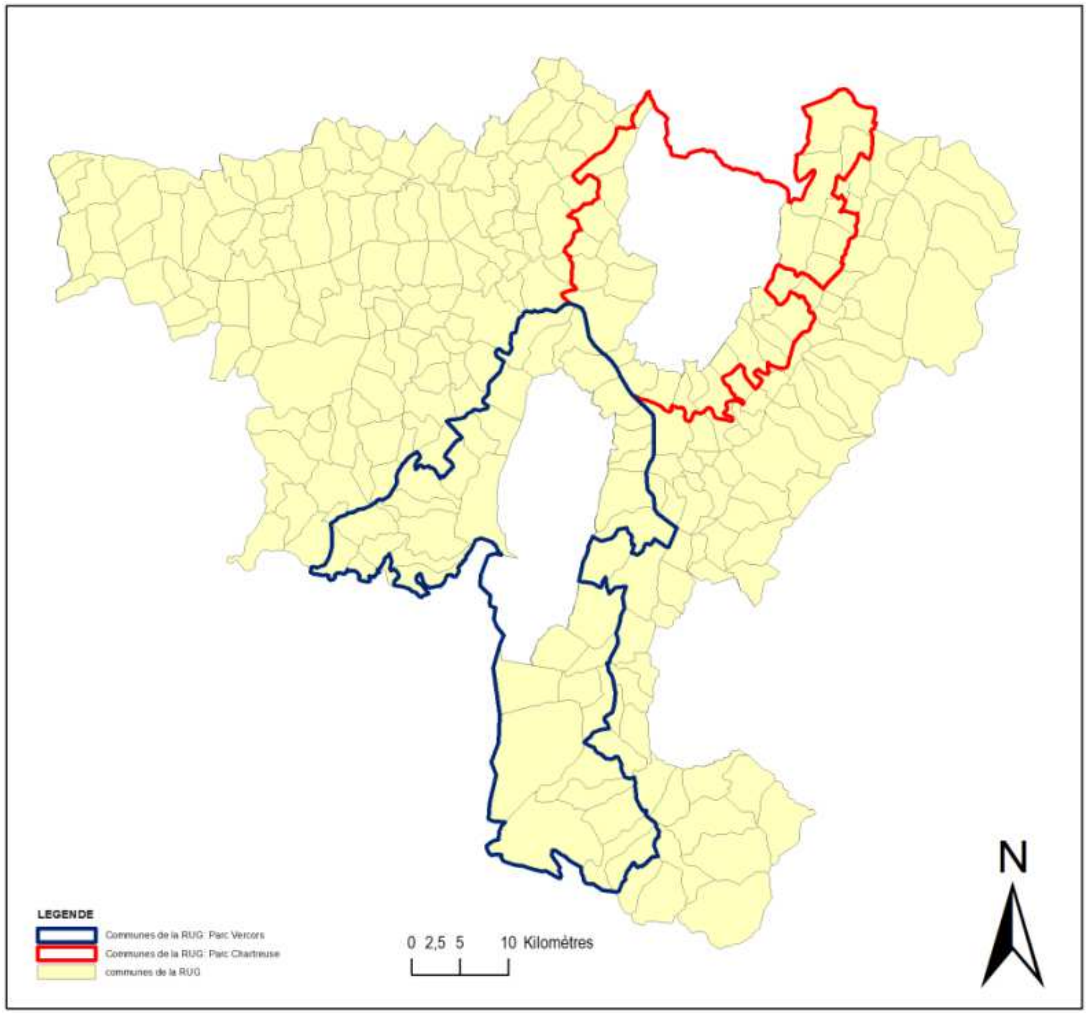


Figure 83: les communes de la RUG concernées par les périmètres des Parcs Chartreuse et Vercors[179]. Conception et réalisation CAO : F. Moscarelli.

[179] Les périmètres ont été établis sur une base carto du département de l'Isère. Les communes des parcs appartenant à autres départements n'ont pas été cartographiées.

Plusieurs hypothèses ont été écoutées et analysées, pour essayer d'expliquer les raisons de leur non association. Hypothèses que nous décrivons ci-dessous.

LES HYPOTHESES DE LA NON ASSOCIATION DES PARCS AU PERIMETRE

La non appartenance des deux parcs régionaux a suscité, au début, une surprise puisque ils avaient déjà travaillé en coopération avec certains secteurs comme le Pays Voironnais..

Pour le président du Pays Voironnais, le territoire auquel son intercommunalité a historiquement plus de relations politiques et économiques est le parc de la Chartreuse et son absence dans le territoire du SCoT est une erreur :

> *« Le Pays Voironnais est, en termes géographiques, un carrefour… la plupart des gens de la Chartreuse, de la Bièvre et du Sud Grésivaudan traverse le Pays Voironnais pour arriver à l'agglomération ». (J-P. Bret, président du Pays Voironnais, président de l'AURG, délégué SCoT, 24/01/2011).*

Lors de discussions informelles avec les acteurs délégués du SCoT, plusieurs hypothèses ont été débattues pour expliquer la non appartenance des parcs dans l'élaboration du SCoT grenoblois.

La première concerne la question de l'indépendance décisionnelle. En intégrant le SCoT les élus des parcs sont censés discuter et négocier leurs politiques avec les acteurs des intercommunalités, en restant indépendant, ils imposent leurs chartes au SCoT.

Cela s'explique aussi par une peur d'être soumis aux projets des intercommunalités fortes et à caractéristique très urbaine, comme la Métro. Néanmoins, ce n'est pas parce que les parcs n'intègrent pas le périmètre SCoT qu'ils ne seront pas concernés par les dynamiques pendulaires qui les lient aux communes urbaines de la vallée.

Pour d'autres acteurs, la non adhésion est une conséquence des caractéristiques des élus des parcs, qui souvent ne sont pas des élus forts, ni décisionnels (J-L. Bally, adjoint d'aménagement de Voiron, délégué du SCoT du Pays Voironnais, 18/11/2011). Ils sont vus, par cet acteur, comme des élus très engagées dans les enjeux environnementaux, mais peu conscients de la nécessité de dialoguer avec les territoires qui influent dans les dynamiques internes aux parcs.

Un regard opposé à celui de C. Benoit-Tahmazian (responsable de développement au sein de l'EP SCoT) qui identifie deux facteurs comme responsables. Le premier c'est le fait que les parcs sont, pour l'instant, mal organisées en intercommunalités et ont, en conséquence, opté par une restructuration interne avant de s'associer à l'E.P. SCoT. Le second c'est exactement l'existence des élus à fort caractère qui ne sont pas d'accord avec les prescriptions des SCoT, donc :

> *« […] s'ils entrent, leurs PLUs doivent être compatibles avec le SCoT. [Ils préfèrent alors] garder leur indépendance ».*

A. Desbonnets (DDT 38, 14/12/2011), ajoute encore un autre facteur : l'identité. Pour cet acteur, les parcs préfèrent travailler entre eux et avec les élus locaux directement par peur de voir leur identité ressembler à celle des villes de la vallée. Néanmoins, cet acteur soutient qu'il n'y a pas une hypothèse préférentielle sur les autres. C'est l'ensemble des facteurs conjugués qui ont fait hésiter les parcs et qui les ont tenus à l'écart.

Le quatrième enjeu concerne le fait que l'ampleur du territoire pose aussi des questions concernant la mise en œuvre des orientations et sa capacité d'apporter des réponses à des territoires très différenciés. Premièrement, il faut avoir la conscience que le SCoT doit fixer des objectifs, qui seront appliqués lors des PLU et lors des projets territoriaux des intercommunalités et communes. C'est un cadre de cohérence des projets et des intentions de développement territorial, mais il n'est pas opérationnel. A ce propos :

> *« Certains territoires ont intégré le périmètre d'intercommunalités déjà engagé avec le SCoT et se sont trouvé dedans. D'autres ont beaucoup réfléchi… et ont décidé que c'était meilleur de discuter ensemble que se mettre en défensive. Comme résultat, certains assument leur positionnement contraire à nos objectifs, d'autres non. En tout cas personne n'a demandé de sortir […] ». (P. Auger, Directeur de l'EP SCoT grenoblois, 09/11/2011).*

Une situation que peut compliquer l'application des objectifs « partagés » lors de la mise en œuvre des orientations du SCoT. Par ailleurs, plus le territoire est grand, plus les acteurs sont nombreux et plus il est difficile d'arriver à un consensus sur les politiques et investissements à mener. Lors des interviews, certains acteurs soulignent la contrainte du large territoire en même temps qu'ils identifient son importance :

> *« Au début je faisais partie des gens qui pensent que le SCoT est hyper grand… après je reconnais que les intercommunalités ont plus ou moins bien joué le jeu… l'avantage d'un périmètre ainsi large avec de nombreuses petites communes est qu'elles (communes) seront poussées à travailler ensemble pour des PLUs intercommunaux…. » (S. Sirugue, chargé de projet au sein de l'AURG, 24/11/2011).*

Un cinquième et dernier enjeu identifié concerne l'hétérogénéité du territoire qui porte sur la différence entre les 3 intercommunalités plus urbaines et économiquement dynamiques – Métro, Pays Voironnais et Grésivaudan – et les 4 autres territoires « à cheval » :

> *« Le périmètre opérationnel du SCoT est le triangle Métro (agglomération grenobloise), Voiron (Pays Voironnais), grâce à une forte histoire politique et le Grésivaudan, grâce à la croissance actuelle de Crolles. Le restant du territoire (Bièvre, Sud-Grésivaudan et Trièvess) n'est pas dans la « vraie » aire urbaine. Ils correspondent surtout à l'ancien périmètre Dauphinois. Ils avaient deux options : consolider l'aire urbaine sur ces trois polarités ou créer une nouvelle aire urbaine, plus large ». (C. Dupré, directeur de la prospective – Grenoble Alpes Métropole, 08/2/2011).*

Cela a mis les acteurs incitateurs du périmètre SCoT en face de deux options : (a) traiter des enjeux urbains dans une échelle urbaine fixant un périmètre plus limité ou (b) traiter, ou même anticiper, les effets de la périurbanisation élargissant le territoire d'influence grenobloise.

7.3.2.1 Les contractions du choix du large périmètre

Vu l'ensemble des enjeux présentés, nous ne pouvons pas nous abstenir d'un constat : la possibilité de rétractation du périmètre du projet. Développons notre propos.

Les orientations et objectifs du SCoT se concentrent beaucoup sur le contrôle de la périurbanisation à travers l'établissement des limites d'urbanisation, la densification et le rééquipement des urbanisations périurbaines existantes et à travers la réduction des déplacements entre secteurs périphériques et cœur d'agglomération, créant, pour cela, des pôles urbains.

Or, si les orientations du SCoT grenoblois sont bien appliquées et suscitent l'effet désiré, orientant la majorité des déplacements internes aux secteurs vers les pôles d'équilibre, les dynamiques entre ces pôles seront moins importants qu'entre les pôles et les communes qui les entourent.

Pareillement, une prospection positive des dynamiques actuelles démontre une forte organisation intercommunale à échelle des secteurs. Elle est déjà en cours mais pas encore aboutie à tous les territoires. Cela renforcera le rôle déterminant des secteurs comme incitateurs de leurs projets territoriaux propres, puisque il ne faut pas oublier, qu'en dépit des négociations et des consensus aboutis, chaque territoire défend ses intérêts :

> *« Finalement chacun [des délégués] raisonne à l'échelle de son intercommunalité et non à l'échelle du grand territoire. Chacun défend son territoire ». (J-P Bret, président du Pays Voironnais, délégué du SCoT et président de l'AURG, 24/11/2011).*

Ainsi, le territoire de projet pourra se rétrécir fortement à l'horizon de 20 ans et le SCoT pourrait avoir plus un rôle de coordinateur des politiques que de fédérateur major, déclinant aux secteurs la plupart des projets territoriaux. De même, les échelles de projet concernées par les outils d'aménagement urbain régresseront à la « nouvelle » échelle intercommunale, qui coïncidera avec les autres documents.

Cependant, cette ambigüité, n'est pas forcément négative, puisque si le SCoT aboutit à réduire les dynamiques de déplacement pendulaires et de périurbanisations dont il a la compétence, personne ne regrettera sa substitution par des outils plus adaptés.

Cette analyse prospective des résultats du SCoT nous incite, d'un coté, à soutenir momentanément une organisation territoriale provisoire et réactive au phénomène de périurbanisation, donc une organisation basée plutôt sur une structure de coordination de type syndical, comme a été mis en place par la région grenobloise. D'un autre coté, elle met en évidence l'importance d'une structuration territoriale interne et plus fortement associée aux spécificités territoriales. Cette structure existe déjà, ce sont les secteurs qui pourront, dès maintenant, se renforcer grâce à l'élaboration des schémas sectoriels, pas encore effectués.

7.3.2.2 Trièves : coopération forcée ?

D'autres exemples montrent, à l'opposé, la construction d'un périmètre à travers la dissolution des conflits, l'institution d'un rapport de confiance, construit au long des discussions et négociations. C'est bien le cas illustré par l'intégration tardif du territoire de Trièves au périmètre du SCoT grenoblois.

Pour rappel, le Triève n'est pas un territoire très urbanisée[180], mais porte une dynamique territoriale due à l'activité rurale et touristique partagées par tous les villages et par la dynamique plus urbaine de ses 3 principales villes : Monastier-de Clermont, Clelles, Meins. Cela montre les différences entre ce territoire et celui des trois grandes intercommunalités du périmètre SCoT, très concernées par les emplois technologique et métropolitain.

Le manque de prolongement de l'autoroute au delà de Monastier–de-Clermont et la relative distance-temps de parcours des ¾ du territoire au cœur de l'agglomération, ont maintenu l'indépendance du secteur, localisé à l'extrémité Sud de l'agglomération grenobloise, à l'écart des dynamiques économiques de la région urbaine. Leur identité a été préservée. La seule exception concerne les dynamiques de périurbanisation, puisque environ un tiers de la population active du Trièves travaille dans le périmètre d'influence de l'agglomération (voir figure 51).

Par ailleurs, en dépit du Syndicat d'aménagement du Triève (SAT) qui a aidé le territoire à s'organiser en Pays, il n'a pas, pour l'instant, des structures techniques suffisantes. De telle sorte que la majorité de ses communes n'ont pas eu les moyens pour élaborer leurs PLUs, qui sont réalisées, les plus souvent, par les services techniques de l'Etat et par le CAUE.

Cependant, ce territoire avait deux grands enjeux à surmonter. Le premier concerne ses caractéristiques territoriales qui le soumet, quant à l'urbanisation et son expansion, aux contraintes de la Loi Montagne. Le deuxième, concerne l'impossibilité de repousser – au moment de son unification en 1 intercommunalité – l'élaboration d'un SCoT propre, puisque son ancien SD avait expiré en 2009. Ainsi, le secteur a été contraint de soit intégrer un des périmètres SCoTs en cours, soit d'élaborer le sien, révélant deux enjeux : financier et temporel.

Financier puisque l'élaboration d'un SCoT suppose une démarche élargie en termes techniques mais aussi en termes d'élaboration des concertations et des réunions publiques. Évidement, tout cela coûte de l'argent, soit pour améliorer le SAT en termes d'équipements et

[180] Le Trièves n'est pas le seul territoire ayant des caractéristiques différenciées, puisque le Sud Grésivaudan et la Bièvre sont aussi moins urbanisés et n'ont qu'une petite partie de leur territoire concernées par les déplacements quotidiens vers l'agglomération grenobloise.

de ressources humaines, soit pour payer des bureaux d'étude à la place de le SAT. De ce fait, intégrer un grand SCoT déjà en élaboration avait ses avantages :

> *« […] au final le territoire a dépensé 9.000 euros […] s'ils avaient fait un SCoT du Trièves ils auraient dépensé 35-36.000 euros » (J.P. Mauberret, Maire de Meins et Président du SAT, délégué SCoT du Trièves, 09/11/2011).*

Temporel puisqu'ils ont intégré le périmètre à la moitié du processus : participation des débats dès novembre 2010 et transfert des compétences à l'EP SCoT fin décembre 2010. De ce fait, certaines discussions ont été bien avancées mais encore loin de leur conclusions, permettant aux acteurs Trièvrois de s'intégrer au processus et de participer à l'élaboration.

Lors du terrain grenoblois, nous avons enquêté sur les raisons de leur intégration au périmètre du SCoT grenoblois, au détriment d'un autre SCoT, comme celui de Gap. Deux justificatifs semblent expliquer leur décision.

Selon les acteurs interviewés, le premier est la cohérence des objectifs du SCoT avec leurs propres objectifs. Quand Trièves a intégré le périmètre, au courant de l'année 2010, les objectifs généraux du SCoT avaient déjà été débattus – dès 2008 – et ils ont été en cohérence avec ceux portés par les acteurs de Trièves: l'économie des espaces, le contrôle des émissions en gaz à effet de serre et la prise en compte des autres enjeux environnementaux. Certains avaient même été déjà traités dans leur Agenda 21. De plus, la Loi « Grenelle II », donne une garantie de la prise en compte des conceptions portées par les acteurs délégués au SCoT grenoblois et assurent aux Trièvrois que les orientations du SCoT de la RUG ne seront pas seulement portées sur l'urbanisation et son intensification.

Mais les enquêtes de terrain ont aussi montré que, à la différence de l'exemple montpelliérain, leur intégration au périmètre réside surtout dans l'inexistence des conflits majeurs entre les acteurs du Trièves et du SCoT, puisque, malgré les méfiances initiales, la personnalité du président de l'EP SCoT – Marc Baïetto[181] – soulignée comme « consensuelle » par la majorité des acteurs interviewés et la répartition des voix au sein du comité syndical, considérée comme équitable, ont rassuré les Trièvrois quant à leur prise en compte dans les projets.

[181] Le président du SCoT est le Maire d'Eybens, petite commune d'agglomération, et conseiller général du département de l'Isère. Cependant, depuis 2011, il est aussi président de l'agglomération grenobloise, ce qui peut être compris comme une concentration de pouvoir par certains élus. Mais pour l'instant son *leadership* local n'est pas perçu avec la même intensité que l'était celui de G. Frêchet à Montpellier. C'est à voir…

7.4 Entre coopération et conflits : les difficultés inhérentes à la prise de décision

Comme vu dans le chapitre 1, l'action publique planificatrice devient le résultat d'un long processus, complexe, sinueux et partagé par de multiples acteurs qui se confrontent avec le but de parvenir au meilleur équilibre entre les intérêts divergents des parties prenantes, pour parvenir à un consensus (Chevallier, 2003). Pour arriver à ce consensus et à une relation entre acteurs et institutions de nature coopérative[182], la gouvernance se fonde sur une ouverture aux multiples acteurs sociaux par l'intermède de la concertation qui cherche à aboutir à des compromis.

Néanmoins, cela ne signifie pas non plus que les outils issus des politiques publiques, comme les SCoTs, soient devenus de simples résultats, des ajustements et des compromis négociés au sein d'un réseau de gouvernance. Il y aura toujours des conflits d'intérêts, de l'inégalité des ressources et des rapports des forces déséquilibrés à l'intérieur de ces réseaux (Chevallier, 2003). La concertation sera donc l'ouverture aux acteurs sociaux qui permettra d'identifier ces sources potentielles des conflits, de baliser les terrains d'affrontement et de trouver des compromis qui permettront d'avancer vers un projet territorial (Chevallier, 2003).

Par ailleurs, dans un réseau de gouvernance qui se déroule normalement, les positionnements des acteurs se rapprochent au long des rencontres jusqu'à aboutir à une solution commune (de Bony, 2012), même si souvent le vote est utilisé pour valider cette décision commune ou comme dernier ressource. Ainsi, même si la décision n'est pas toujours le résultat d'un consensus, le processus est systémiquement engagé pour identifier et désamorcer les conflits qui peuvent exister.

De ce fait, ces compromis sont plutôt évolutifs et contribuent à faire émerger une convergence qui est provisoire entre les différents intérêts en jeu (Dupuy et al., 2003, page 392) :

> « Le compromis qui en résulte est néanmoins toujours provisoire et évolutif. En effet, la négociation, si elle conduit à anticiper, médiatiser ou résoudre les conflits de pouvoir, vise paradoxalement à produire de nouveaux rapports de pouvoir que chacun des acteurs va tenter « d'instrumentaliser » à son avantage. La négociation n'aboutit donc pas obligatoirement à une règle d'universalité ou à un équilibre relationnel parfait, mais à des mécanismes de gouvernance dotés d'une plus ou moins grande stabilité » (Dupuy et al., 2003, page 392).

[182] La logique du consensus est basée sur le fait que la prise de décision par la majorité divise et renforce les positions antagonistes au lieu de fédérer et les unifier (Lijphart, 1968).

Pareillement, comme le consensus est basé sur l'acceptation d'une perte éventuelle d'autonomie décisionnelle liée à l'engagement dans le projet ainsi que sur le renforcement de la dépendance vis-à-vis des acteurs partenaires (Dupuy et al., 2003), même si l'action publique planificatrice aboutit à un consensus et à une politique commune, divers types de conflits persistent à l'intérieur de ce réseau de gouvernance.

C'est dire que, même si la nature du SCoT, présuppose déjà une association volontaire de projet, tout au long de notre terrain, plusieurs alliances se sont fondées et des conflits ont été identifiés. Certes, le cas grenoblois a permis de mieux les reconnaître grâce à l'observation périodique des réunions. Les extraits proviennent de ces observations.

7.4.1. Les conflits d'intérêt : entre une logique stratégique et une logique de rentabilité

Un conflit aperçu lors de l'élaboration du SCoT grenoblois a consisté en un conflit d'objectifs entre deux échelles : (a) l'échelle des communes (voire de l'intercommunalité), (b) l'échelle « du grand territoire ». Chaque échelle priorise des logiques d'objectifs différents qui finissent pour déboucher sur des conflits entre les acteurs que le portent.

Nos observations du terrain grenoblois ont identifié, de façon fréquente, dans les réunions du bureau et du comité syndical une posture de mécontentement des représentants du territoire du Grésivaudan face aux propositions des techniciens quant à plusieurs thématiques : contraintes de localisation et expansion des logements, localisation des activités économiques, entre autres. En bref, les élus du Grésivaudan se plaignent que ces propositions empêchent presque toute expansion urbaine et économique, impossibles à développer seulement avec la redensification des zones existantes. Les techniciens de l'AURG, à leur tour, ont soutenu ces propositions comme issues de contraintes normatives telles que les lois SRU et « Grenelle »,, ainsi que les limites imposées par les zonages d'intérêt écologique auxquels le SCoT est en rapport de prise en compte. Concernant ces zonages, celui des protections des zones humides a été le plus polémique, puisqu'il a concerné la majorité du territoire disponible à l'urbanisation du Grésivaudan, interdisant même la localisation d'une zone d'activité économique déjà projetée. La seule possibilité de mettre en opération ces projets a consisté à faire appel aux compensations écologiques pour lesquelles le territoire n'avait pas non plus de foncier disponible afin de les mettre en place. Lors de l'approche des validations des orientations du SCoT, la situation s'est aggravée avec l'arrivée du président de la C. de C. du Grésivaudan – François Brottes – dans les réunions du comité syndical dont il est membre, mais il n'y avait presque pas siégé. Se posant comme défenseur des élus et projets locaux, il organise un contrepouvoir face à la présidence du SCoT (M. Baïetto), à un moment où la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre se préparaient pour la phase des conclusions.

Grâce à son influence, tant locale qu'au niveau national[183], il a organisé une demi-journée concernant la thématique des zones humides à laquelle il a invité la ministre de l'environnement à participer. Le but de cette demi-journée a été de mettre en cause les orientations soutenues par l'AURG et par la DDT 38, au travers d'une mise en cause des inventaires des zones humides élaborées par de Département en association avec des ONGs et des bureaux d'études. Mais la journée n'aboutit pas conformément à ses espoirs. Le ministère a bien envoyé un représentant, mais qui s'est limité à une présentation de l'historique du processus mondial de reconnaissance de l'importance de la préservation des zones humides en soutenant le respect de ces zonages, critiquant durement le recours aux compensations. Les ONGs et bureaux d'études ont présenté leur travail, expliquant leurs méthodes et validant les études qui ont abouti à l'inventaire des zones humides. Et finalement, les services déconcentrés de l'Etat, ont promis de revoir l'analyse les limites des zonages, mais en précisant que, si les zonages étaient justifiés, ils les feraient respecter. En conséquence, les techniciens ont été rassurés quant à leur travail et ont pu y donner suite.

Cet extrait démontre : (a) que les intérêts stratégiques de maintenance d'une capacité de l'eau potable ainsi que la prévention aux inondations prévalent sur ceux de rentabilité portée par les acteurs du Grésivaudan, (b) que la priorité d'objectifs portée par le grand territoire peut dépasser les intérêts particuliers de chaque territoire. Mais cet exemple met en évidence que plusieurs enjeux dépassent les négociations et blocages puisque ils sont portés par le global, à travers l'encadrement normatif et les zonages. De cette façon, la stratégie de défense des enjeux locaux, en les faisant passer par des enjeux portés par les « petits » élus, n'arrive pas à cacher les vrais intérêts économiques.

L'exemple démontre également que les positions des élus ne sont pas spécialement divergentes sauf quand ils ont des degrés différents de représentativité. C'est-à-dire quand un élu qui ne représente que sa commune, prendra soin de la défendre face aux intérêts communautaires. A l'opposé, même si un élu partage sa représentativité à différents échelles, il ne sera pas forcement plus conscient de l'intérêt général que portent certaines actions et qui contraint son territoire. Comme élu du Grésivaudan (même à plusieurs échelles), F. Brotte soutient plus les intérêts de son territoire que celui du syndicat mixte, l'EP SCoT, présidé aussi par Baïetto.

Ces considérations vont de pair avec les propos de Dupuy et al. (2003) qui soutiennent que certains conflits sont liés à la nature hétérogène des acteurs locaux impliqués et donc à

[183] F. Brotte (PS) a été adjoint au Maire de Crolles (1989-2005) et Conseiller régional de Rhône-Alpes (1992-1998), puis Maire de Crolles (dès 2008). Il est aussi Président de la Communauté de communes du Pays du Grésivaudan (dès 1995) ainsi que Député de la 5e circonscription de l'Isère depuis 2002.

l'incompatibilité de leurs objectifs, à l'inadéquation de leurs horizons temporels, et des espaces pertinents de définition des stratégies.

Par ailleurs, comme les objectifs soutenus par l'élu du Grésivaudan divergent de ceux portés par les autres élus – qui représentent d'autres territoires, et qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes – il se place aussi en opposition à l'élaboration du document. Cela a été observé lors des Réunions Publiques au cours desquelles il a soutenu le prolongement du SD 2000 et un SCoT élaboré à une plus petite échelle.

7.4.2 Du projet au diagnostic : stratégie réussie ou source des conflits ?

La stratégie a été déjà utilisée dans des autres SCoTs et consiste en un projet qui débute sans élaboration prévue d'un diagnostic et sans analyse prévue des projets communaux ou intercommunaux envisagés. Il traite d'une méthode empirique, bien sûr basée sur les connaissances territoriales portées par l'agence, mais basée en priorité sur la vision du territoire souhaité par les élus et les moyens pour le mettre en place. Les orientations viennent donc comme résultat du décalage entre la vision territoriale envisagée et les réalités et capacités du territoire. Cependant, les analyses du terrain montrent deux visions antagoniques qui partagent les acteurs.

D'un coté, la vision du directeur de l'EP SCoT Phillipe Auger et du directeur d'études au sein de l'AURG Alain Perron, suggère que l'inversion des étapes d'élaboration du SCoT pourrait être une solution pour aller à un consensus sur les objectifs partagés et pour leur opérationnalisation sans que les projets personnels des élus prennent de la place dans les discussions. Cette décision a été prise après le Bilan du SD, document « fantôme » qui n'avait pas réussi à être opérationnel.

Cette stratégie est aussi compatible à la vision technicienne, prônant d'éviter un SCoT conçu comme un collage des PLUs et un arrangement des projets prévus. Le traitement des objectifs par thématiques tentait d'aller jusqu'au détail des objectifs partagés et devait aller jusqu'à structurer le PADD, laissant au corpus technique la place propositive, avant d'être soumis aux élus.

Cependant, dans la pratique, la méthode n'a pas trop abouti et a souffert des changements en plein cours d'élaboration. D'autres techniciens engagés dès le départ – et appuyés par des techniciens qui ont intégré le groupe en pleine élaboration du SCoT – se sont posés en discordance de la méthode. Dans leur vision, la méthode a été très théorique et pas trop pédagogique. Le manque d'un diagnostic dès le départ a laissé aux élus le sentiment de faire des choix déconnectés de la réalité. Le non partage de l'ensemble des étapes ont provoqué chez les élus du comité, mais surtout les élus communaux, un sentiment de méfiance.

L'option la plus soutenue a été de constituer des ateliers de travaux associant techniciens de l'AURG de l'Etat, d'autres organismes et les représentants élus, à l'exemple de l'atelier environnemental du SCoT. Mais le temps avait passé et les premières propositions ont été partiellement validées. C'est à ce moment là que les tournées communales sont mis en place.

Selon les témoignages récoltés, à cette étape là, les conflits ont été constants et les petits élus territoriaux accusaient régulièrement l'élaboration du SCoT d'être une stratégie pour privilégier économiquement la Métro face aux autres intercommunalités.

Donc, les tournées communales débutent avec l'objectif explicite de structurer les futurs PLUs, de tester l'application des orientations déjà élaborées dans le terrain, et d'affiner la cartographie. Implicitement, elle a consisté dans une stratégie pour désamorcer les conflits puisque ils ont été liés au manque de connaissance et de compréhension des propositions et de leurs effets sur le territoire. La tournée a permis aux élus des communes de communiquer leurs espérances et leurs projets. Au final, elles ont réussit à montrer aux élus que les dynamiques territoriales ne respectent pas les limites communales ouvrant les dialogues pour les fusions intercommunales.

Les impressions sur la tournée ont été en majorité favorables. La plupart des techniciens de l'AURG et de l'EP SCoT, qui ont travaillé côte à côte dans les tournées, considèrent que sans ces tournées le projet n'aurait pas abouti en raison des conflits. Mais dans la vision d'une minorité des techniciens, la tournée a été un pas en arrière comme méthode de travail. Défenseurs du consensus obtenu en ateliers, ces acteurs ressentent encore dans ce processus un point faible du SCoT, puisqu' ils incitent plus à la compétition – faire passer les petits projets des élus – qu'à la coopération.

A notre avis l'expérience vient renforcer notre propos : pour l'engagement coopératif de l'ensemble d'acteurs concernés dans l'élaboration du SCoT, la transparence des actions et le partage des objectifs dus à la méthode est aussi important que le choix des organismes partenaires.

7.4.3 Le vrai rôle de la tournée communale

Un autre conflit constaté concerne l'intégration des parties prenantes et leur rôle décisionnel. Comme déjà démontré, l'écart entre le grand nombre d'élus du territoire de la RUG et le nombre d'élus concernés directement par l'élaboration du SCoT est très important. Nous avons aussi signalé que certains territoires ont mieux structuré leur participation que d'autres, réalisant des allers-retours entre comité syndical et intercommunalité et entre intercommunalité et communes.

Ainsi, en dépit de l'effort de communication entrepris par l'établissement public du SCoT, une grand partie des élus communaux ont dénoncé une exclusion du processus et ont

montré une crainte sur ses résultats. En parallèle, certaines étapes de l'élaboration ont été aussi faites « en cabinet », avec une présentation postérieure aux élus délégués du SCoT, qui ont manifesté leur insatisfaction. Cela est perçu par les techniciens de l'AURG qui s'inquiètent des conséquences d'une telle situation :

> *« […] depuis le départ, j'ai dit de rassembler les élus au projet, mais personne n'a écouté… Il faut faire du projet le projet des élus […] et maintenant, les élus font des remarques qui mettent en cause tout le projet du SCoT. [Donc, nous avons eu un] travail double : tout est à refaire ! » (M. Pezet- Kuhn, technicienne à l'AURG, 15/12/2011).*

Face à ces constantes, l'ensemble de médiateurs de l'EP SCoT et de l'AURG décide d'adopter une nouvelle méthode en idéalisant une tournée communale. Comme cela a déjà été décrit, elle consiste donc en des nombreux allers-retours entre l'échelle de la RUG, des intercommunalités jusqu'à l'échelle de la commune. Elle a aussi, essayé, de cette façon, d'équilibrer les rapports des forces entre les secteurs très organisés et ceux moins organisés, agissant de façon pédagogique pour les objectifs de la planification SCoT. Mais, en vérité, la tournée a été plus qu'une méthode de travail quelconque.

Pour certains acteurs, la tournée visait surtout désamorcer les conflits :

> *« La tournée des communes a été un type de structuration pour les futures PLU's. L'objectif a été de montrer les corrélations entre les communes, que les limites communales ne sont pas les limites des activités. Ça a été fait avec toutes les communes pour raffiner aussi la cartographie. Cela a été explicite…*
>
> *Mais implicitement, elle a servi à faire réfléchir les élus sur ces politiques d'aménagement et débloquer les projets. Les élus des petites communes avaient des aprioris et finalement, la tournée a beaucoup aidé à les débloquer […] » (S. Sirugue, technicienne à l'AURG, 24/11/2011).*

Par ailleurs, la tournée a aidé à partager les propositions avec les élus des communes qui seront les « exécuteurs » des PLUs et projets locaux. C'est une stratégie de déblocage du projet mais surtout une avancée vers la mise en œuvre puisque (a) les projets seront plus « calés » aux spécificités locales et donc plus passibles d'être vraiment appliquées et parce que (b) les acteurs locaux vont mieux comprendre l'intérêt de ces projets, ce qui va sûrement aider à leur application. D'autres acteurs, cependant, ne partagent pas les mêmes idées :

> *« La méthode de la tournée communale permet aux techniciens d'écouter chaque Maire et ses adjoints à propos des projets qu'ils ont déjà. Il n'y a pas de consensus, chaque commune vient avec son projet et essaye de négocier sa prise en compte… La compétition prend place sur la négociation » (G. Jordan, chargé de projet déplacement à l'AURG, 22/11/2011).*

Cela révèle un point de vue différent quant à l'importance de l'association des élus au projet. Certains acteurs, désireux de conclure le travail qui s'est montré beaucoup plus long que prévu, essaient de valider leurs propositions pour une future approbation. Pour ces acteurs l'enjeu sera d'être disponible et à l'écoute au moment de la mise en œuvre du projet territorial. D'autres acteurs techniques, à l'opposé, soutiennent que la mise en œuvre sera dépendante de l'intégration des élus au processus de structuration des orientations. Et que si cette étape se passe sans une réelle intégration des élus, la mise en œuvre ne pourrait pas « rattraper l'erreur ».

Les méthodes mises en place avec la communauté d'acteurs, sont vues par les acteurs techniques, comme beaucoup plus réussies que celles employées avec les élus. Le manque d'un nombre plus élevé d'ateliers thématiques intégrant élus, techniciens des intercommunalités, techniciens et autres acteurs doté des compétences qui concernent les thématiques est souvent rappelé. Cependant, la responsabilité de ce manque est vue de façon différente selon le groupe de techniciens interviewé.

Ouverture à négociation ou place à intégration, la tournée a fait polémique et a poussé les délais de clôture des travaux. Mais elle a sûrement réussi à désamorcer les conflits et aidé les acteurs techniciens à légitimer ces propos.

7.5 Légitimité et confiance dans l'arène SCoT : source d'efficacité ou générateur de conflits?

Nous avons démontré antérieurement que la confiance déposée dans les structures – maîtrise d'ouvrage et d'œuvre – crédibilise la démarche. Comme cette confiance est le résultat de relations engendrées par les acteurs, elle est constamment mise en épreuve, puisque chaque nouvel échange joue un rôle de renforcement ou de diminution de la confiance existante. La confiance interpersonnelle et interinstitutionnelle est donc un « sentiment fragile » et dépend d'un constant investissement pour l'alimenter : elle est difficile à gagner, mais facile à perdre, puisque les acteurs gardent plus fortement le souvenir des mauvaises expériences que des bonnes.

Une hypothèse de ce travail est que l"efficacité de la gouvernance dépend, entre autres, d'une confiance mutuelle entre les élus et leur corpus d'experts, puisque les techniciens détiennent la connaissance mais non le pouvoir décisionnel et les élus détiennent le pouvoir, mais non toutes les connaissances nécessaires pour arbitrer.

Comme les maîtrises d'ouvrage des SCoTs concernés ont des méthodes de travail et des partenaires, répondant aux caractéristiques territoriales et aux moyens disponibles. Ces choix ont accordé une grande place à l'existence d'une légitimité entre acteurs et

institutions. Mais, comme nous le montrons ci-dessous, cela ne naboutit pas toujours dans une facilité relationnelle ou dans un apport positif aux procédures.

7.5.1 Quand la légitimité et la confiance établies dépassent les compétences

L'établissement public du SCoT représente une petite structure qui rassemble les élus des 19 intercommunalités associées au périmètre du SCoT. Au départ elle a été idéalisée comme une structure plutôt administrative, mais qui, par manque d'une structure autre dans l'ensemble du territoire, a vu la nécessité d'intégrer un corpus technique. Ce besoin, affirmé par la nécessité de réviser le SD 2000 – notamment son volet commercial – et le début des travaux de préparation du SCoT – bilan, débats, communication - ont ajouté une nécessité d'élargissement et une technicité à l'établissement, dans un moment où les intercommunalités étaient moins organisées.

Une position qui cherche à être neutre et médiatrice, selon les témoignages des acteurs techniques qui intègrent la structure, puisque son rôle est de se porter garant de l'intérêt général de la totalité des communes et intercommunalités appartenant à l'EP SCoT. Ainsi, ils ne veulent pas se porter garant des propositions des techniciens de l'agence, ni filtrer ou orienter les propositions sous peine d'influer dans les décisions des élus. Pour l'ensemble d'acteurs de l'EP SCoT c'est au comité de pilotage de l'EP SCoT à valider les propositions. Ils ne sont la que pour expliquer et faire les liaisons.

L'EP SCoT a donc pour compétence de faire l'interface et garantir la cohérence entre le travail technique et le travail politique ainsi que la compétence légale d'élaboration et suivi du SCoT. Il garde encore la responsabilité de suivi du futur SCoT mais a missionné la totalité de l'élaboration du SCoT à l'agence d'urbanisme de la région grenobloise.

Pourtant, les acteurs techniques de l'EP SCoT – en majorité urbanistes - ont du mal à se situer dans cette position. Premièrement, parce que, en dépit de leurs compétences et leurs propres point de vues, leur rôle est de représenter les élus et leurs intérêts et de faire remonter les impressions du terrain : un rôle d'interface. Une frustration est souvent ressentie par ces acteurs.

Deuxièmement, leur contact avec l'agence pour faire remonter les « réalités du terrain » ne se passe pas à merveille à cause : (a) de l'engagement dans d'autres missions et en conséquence leur présence dans les réunions techniques ne se fait pas régulièrement, et un aperçu simplifié des débats en résulte (b) la conséquente méfiance des techniciens de l'agence vers les compétences et le positionnement neutre des techniciens de l'EP SCoT, moins engagés techniquement qu'avec les projets des élus.

D'un autre coté, l'AURG est une structure beaucoup plus ancienne et de caractère très technique. Son contact avec le Syndicat Mixte[184] est basée sur une relation de proximité – le partage des mêmes locaux par les deux institutions – ainsi que par une relation de confiance professionnelle. Au regard du directeur de l'EP SCoT, les échanges développés entre ces acteurs ont fait preuve de transparence et de la capacité de l'agence à faire avancer les propositions vers les nouvelles demandes normatives et nouveaux paradigmes. En conséquence une légitimité a été construite.

Cette légitimité permet que les techniciens de l'agence, au service de l'EP SCoT, deviennent de plus en plus indépendants. Ainsi, ils organisent leurs réunions techniques directement avec les élus et les techniciens des intercommunalités pour faire avancer les propositions dans le temps prévu sans passer toujours par l'instance d'intermédiation : l'EP SCoT.

Évidement la contraction du calendrier accélère ce dépassement des compétences, aggravé par un manque de discussions et le propre manque de personnel disponible. En conséquence, les techniciens des deux institutions semblent ne toujours pas respecter leurs limites de compétences. Ainsi, les acteurs de l'EP SCoT ressentent leur mise à l'écart et accusent les techniciens de l'agence d'essayer d'annexer leurs compétences:

> *« Les relations sont difficiles, très ambigües, ce n'est pas net […]» (J. Savinne)*
>
> *« Personne sait qui est la maîtrise d'ouvrage ou d'œuvre ». (C. Loustau, chargé de mission urbanisme et commerce au EP SCoT, 15/11/2011).*

Cependant, dès qu'il existe une situation nécessitant l'arbitrage de l'EP SCoT, les techniciens de l'AURG se plaignent du manque de soutien de l'EP SCoT, qui ne soutient pas les propositions présentées, sans pour autant les contredire.

En conséquence, si les directions des deux organismes – EP SCoT et AURG – semblent travailler en bonne entente, à l'intérieur de ces deux institutions le manque de temps et des moyens favorise l'élargissement informel des compétences des acteurs ce qui a pour conséquence des tensions quotidiennes[185].

Certes, la neutralité et même l'effacement qui semblent recherchés par la direction et présidence de l'EP SCoT ont abouti à une procédure de l'élaboration du SCoT, favorablement reçue par l'ensemble des acteurs. Mais les relations humaines en payent le prix.

---

[184] Aujourd'hui établissement Public

[185] De notre point de vue, ces conflits personnels vont s'amorcer dès que la pression pour la conclusion des travaux sera réduite et que les nouvelles compétences par rapport au suivi et la mise en œuvre du SCoT seront définis. L'ambigüité inhérente à la phase de transition stresse les acteurs des deux institutions quant à leur futures compétences et quant au maintient de ces emplois.

7.5.2 Entre rigueur et amitié: quelle légitimité pour le partenariat politico-scientifique

Différemment du cas grenoblois, l'agglomération montpelliéraine ne comptait pas à son sein une institution du type agence d'urbanisme. Pareillement, l'équipe d'urbanisme de l'agglomération est assez récente et ne bénéficié pas non plus d'une légitimé technique dans le territoire. La recherche de légitimité technique au projet a été faite au travers du concours et par le choix du Cabinet R & R associés, comme déjà exposée dans le chapitre 4.

Cependant, un autre type de relation de confiance a été établie entre les équipes politiques et les équipes universitaires. Cette relation commence dès les premiers pas politiques de l'équipe socialiste, appuyés par un groupe de travail issu du milieu universitaire. Elle continue avec le premier mandat politique de G. Frêche à la Mairie de Montpellier (1977), qui lui aussi vient du monde universitaire, et a choisi comme adjoint à l'urbanisme le professeur R. Dugrand. Cette relation s'est consolidée à travers la permanence de R. Dugrand comme urbaniste en chef de la Ville jusqu'en 2001.

La symbiose entre pensée universitaire et projet politique est tellement forte que les publications universitaires portant sur les projets urbains montpelliérains jouent aussi un rôle de publicité politique. Certaines lignes directrices du SCoT, comme l'expansion vers la mer, sont portées à la fois par certains politiciens locaux ainsi que par certains universitaires, aujourd'hui représentés par J-P. Volle : ancien élève et « fis spirituel » de Dugrand au département de géographie-aménagement de l'université Paul Valery.

D'une part, cette alliance légitime les actions politiques, puisqu'elle stimule l'image de rigueur technoscientifique des projets qui ne sont issus, le plus souvent, que d'une volonté politique d'intégrer les communes adjacentes au projet de métropole. D'autre part, elle assure à ces universitaires les études et diagnostics territoriaux demandés par la collectivité.

Les entretiens avec les urbanistes de l'agglomération de Montpellier montrent que dès le début des travaux d'élaboration du SCoT de Montpellier, il y avait un consensus quant à l'équipe choisit pour développer le diagnostic : celui piloté par J-P. Volle. Selon les paroles des techniciens de la DU de l'agglomération, l'équipe coordonnée par J-P. Volle avait,

> *« La plupart des bonnes ressources et des connaissances locales pour bâtir le diagnostic, qui devrait être un premier support pour servir de cahier de charges pour les équipes de projets » (N. Robieu, DU de l'agglomération, 28/12/2010).*

Un choix basé sur la légitimité construite au long du temps semble aussi naturel que celui de l'AURG pour le SCoT grenoblois. Ensuite deux missions ont été demandées à cette équipe: (a) un diagnostic complet et précis pour l'agglomération, débordant sur la planification territoriale, (b) des pistes de projets à partir de ce diagnostic.

Mais, sans que leur légitimité soit mise en cause, le choix s'est montré moins pertinent qu'espéré. Deux observations issues de l'entretien avec monsieur N. Robieu (DU de l'agglomération) semblent démontrer quelque regret.

Premièrement, le diagnostic effectué a été considéré très analytique et très « universitaire » – dans le sens de rigoureux – mais faible sur le plan des propositions puisque il n'y avait pas une liaison diagnostic – projet pratique. Dans la vision de la DU de l'agglomération, exprimé par N. Robieu (Directeur adjoint de l'Urbanisme et de l'Habitat à L'agglomération de Montpellier, 28/12/2010), le diagnostic élaboré a été plus un élément de projet, mais malheureusement il n'a pas révélé des éléments nouveaux :

> *« […] ce qui nous manqué a été une marche supérieure pour tirer du diagnostic ce qui est utile au projet […] »*

Deuxièmement, le diagnostic a été perçu comme très « urbain » par certains élus et par l'équipe technique de l'agglomération. La problématique rurale restait à l'écart des grands investissements faits dans les analyses en faveur de la création d'une métropole urbaine. Une étude complémentaire a été faite par une autre équipe.

Evidement, l'équipe de géographes a d'avantage développé les études concernant leur expertise, et certaines thématiques sont plus loin de leur axe central d'étude. Mais il faut considérer aussi que le projet d'une grande métropole, de Sète à Lunel, ayant Montpellier comme chef de lieu a été très soutenu par R. Dugrand[186] (1970), comme elle l'est actuellement par J-P Volle[187].

Résultat d'une rigoureuse étude de diagnostic ou volonté explicite du groupe universitaire de conforter sa vision de métropole ? Cette étude n'est pas en mesure de le déterminer et ce n'en est pas l'objectif.

---

[186] Sète, Nîmes, Montpellier : une capitale Linéaire (1970), in Miossec (2008) : « Le schéma possible de l'urbanisation du Bas-Languedoc oriental […] est, à la fois, adaptée à la configuration physique, aux développements économiques et aux aspirations profondes de l'homme ».

[187] Voir annexe 7, interview avec J-P. Volle pour le Midi Libre, URL ://www.midilibre.fr/2012/01/16/un-coeur-metropolitain-de-sete-a-lunel,444523.php

7.6 Quelle capacité d'action collective pour les réseaux de gouvernance SCoT?

A l'issue des analyses développées dans les sous-chapitres précédents, les réseaux de gouvernance SCoT se présentent différemment selon leur capacité démocratique et selon la priorité donnée à la logique de projet lors de leur structuration.

Quant au facteur démocratique, les deux SCoTs sont basés sur une gouvernance exercée par l'intermède de représentants « élus » entre l'ensemble des élus territoriaux concernés par le périmètre de chaque SCoT. Ces représentants sont en nombre plus réduit face au nombre total d'élus dans le cas grenoblois - où les élus de 19 intercommunalités auxquels appartiennent 273 communes sont représentés par seulement 28 sièges – que dans le cas montpelliérain, où 90 sièges représentent 31 communes dans l'arène délibérative.

Cependant, en dépit de leur faible « représentativité » l'arène du SCoT grenoblois présente une coopération plus fondée sur une logique de projet de développement, que celle du SCoT montpelliérain, puisque parmi ces 28 représentants, seulement 1/3 des votes appartient à l'intercommunalité la plus peuplée. Cela permet, selon C. Loustau (chargé de mission urbanisme et commerce à l'EP SCoT, 15/11/2011) de « préparer le débat » :

> *« La structuration n'est pas très mal, déjà dans l'ensemble du E.P SCoT, la Métro n'est pas majoritaire, les territoires ont le droit de veto […] »*

Cela se passe différemment dans le cas montpelliérain, puisqu'entre les 90 sièges du conseil communautaire et organe délibératif du SCoT, 50% appartiennent à la ville-centre, de Montpellier, contre les autres 50% qui représentent l'ensemble des autres 30 communes. Une disparité interne très forte, que nous avons du mal à appeler « structure de négociation » et dont résulte dans les dysfonctionnements observés : un périmètre très étroit qui ne permet pas à l'EPCI de développer son territoire. Dans ce cas, la lisibilité de la prise de décision publique et l'efficacité de l'action locale[188] ne sont pas améliorées lors de l'élaboration du SCoT. Nous avons même observé l'opposé : la définition du périmètre SCoT a réussi à accentuer les méfiances et à fini par causer la construction des périmètres réactifs..

Mais la capacité d'action, comme nous avons vu dans les exemples précédents, n'est pas une conséquence directe du niveau de participation. Elle peut dépendre aussi de la personnalité des représentants mais surtout de leurs moyens, comme leurs compétences personnelles ou leur capacité à dialoguer. Ces derniers éléments déséquilibrent les arènes en faveur des acteurs ou des territoires « mieux préparés ».

[188] Eléments d'analyse de l'efficacité, selon C. Demazière (2009).

Ainsi, les acteurs dits techniques jouent « leur influence » sur les élus, bien plus que la simple « aide de décision » ; les élus des territoires plus organisés, donc plus habitués aux discussions concernant l'aménagement et comptant avec un corpus technique à leur disposition, se différencient des autres pour leur « force de proposition » ; les institutions plus légitimées s'approprient des nouvelles compétences.

Tout cela n'a rien « d'équilibré », mais correspond de vraies réalités de l'exercice de la gouvernance territoriale, avec des institutions réelles, des gens réels et, en conséquence, en présence de l'hétérogénéité.

Les théories de la gouvernance proposent donc une situation idéale de l'arène de gouvernance, qui dans nos deux cas « bien réels » ne se présentent pas. Mais qui, sûrement, nous ne trouverons nulle part…

Par ailleurs, la capacité d'action collective peut-être aussi étudiée selon la capacité de faire jouer des acteurs et institutions extérieures au périmètre. Dans cette perspective le cas montpelliérain a réussi à pousser certains projets, grâce à leur « négociation » avec des acteurs autres que ceux des périmètres voisins : l'Etat, le Conseil Général, etc…

La construction de la nouvelle gare TGV, dans la proximité du site Odysseum, et « l'allocation » des navettes qui relient la dernière station tramway aux principales plages « hors » agglomération Montpelliéraine, en sont des exemples, qui montrent un dépassement de son périmètre assez bien réussi dans un univers territorial « « hostile ».

A l'opposé, le cas grenoblois réussit, grâce à une démarche plus intégrée, à associer les principaux « voisins » dans leur périmètre d'étude et de projet. Ils vont même au delà, et fixent des objectifs, notamment en termes de transport, en partenariat avec des autres SCoTs concernés par la conurbation « Sillon Alpin ». A ce titre, le SCoT de la RUG présente un fort degré d'intégration des acteurs internes à la structure, sans à aucun moment supposer ou forcer une homogénéisation, et utilisant la logique de projet comme fondement d'une action publique territorialisée.

CHAPITRE 8

PROCESSUS DECISIONNELS DANS LE SCOT : LA CONSTRUCTION D'UNE VISION TERRITORIALE

Cette PARTIE III a permis, jusqu'à maintenant, d'identifier les acteurs, leur rôle et leurs rapports face à une situation de négociation et sous l'optique de conditions très différenciées. Mais, cela n'a pas pu déterminer tous les éléments derrière la prise de décision.

Pour cela, et en complément à ces analyses, nous avons établi une nouvelle structure d'analyse du réseau de gouvernance, concentrée cette fois seulement sur la prise de décision. Il convient ici de laisser de côté pour l'instant, toutes les conditions contextuelles et d'avancer une dernière étude dans le sens « d'émincer » les éléments capables d'influer dans la prise de décision.

En utilisant une théorie qui vise à associer la prise de décision à des logiques qui priorisent soit « une hiérarchie de décideurs », soit « une hiérarchie d'objectifs » nous proposons une méthode d'analyse quantitative complémentaire à celle empirique utilisée jusqu'à maintenant. Cette dernière analyse, présentée dans ce chapitre prétend, en bref, une ouverture à des nouveaux travaux.

8.1 Il existe une hiérarchie pour la prise de décision ?

En France, il n'existe pas de tutelle d'un échelon administratif sur l'autre. Par contre, une certaine « hiérarchie » entre les échelons territoriaux persiste via la structuration normative et la mise en compatibilité ou cohérence des documents de planification[189] (Müller, 2005 ; Plottu et Plottu, 2009). C'est-à-dire, que l'idée d'autonomie décisionnelle des échelons territoriaux les un vers les autres – base sur laquelle s'appuie la modalité de gouvernement appelé gouvernance - masque, en effet, une forte présence des échelons responsables pour élaborer les encadrements[190] auxquels les acteurs locaux sont soumis.

C'est à travers cette hiérarchie normative que les paradigmes d'action publique, comme par exemple la logique du développement durable, s'imposent sur les projets portés par les acteurs locaux. Ainsi, nous pouvons conclure que « l'unité suprémale » (Plottu et Plottu, 2009) ou le « référentiel globale » (Müller, 2005) contraint « l'unité infimale » ou « sous-système local » (Müller, 2005) lors des projets territoriaux. Cependant,

> « […] le succès de l'unité suprémale dépendra aussi des actions et des performances des unités infimales » (Plottu et Plottu, 2009, page 288).

Parce que, selon F. Godard (1997), la coordination horizontale entre différents sous-systèmes devient ainsi importante que l'imposition verticale du référentiel.

De cette façon, nous pouvons saisir que les multiples sous-systèmes territoriaux sont soumis à un certain degré de conditionnement face au référentiel global, en même temps, qu'ils jouissent aussi d'une relative autonomie décisionnelle. Cela met en évidence l'existence de deux formes différentes de coordination de l'action publique.

8.1.1 Deux géométries concurrentes ?

Deux formes d'ordination de la prise de décision sont donc présentées par les auteurs (Godard, 1997 ; Müller, 2005 ; Plottu et Plottu, 2009). Elles ne sont pas, à notre avis, concurrentes, mais plutôt complémentaires.

La première reconnait l'existence d'un raisonnement hiérarchique dans le système territorial système multi-échelons auquel « l'unité suprémale » aura la priorité de l'action sur « l'unité infimale » (Plottu et Plottu, 2009).

---

[189] Dont le rapport de compatibilité du SCoT a été déjà démontré dans la figure 36.

[190] Pour rappel, dans notre étude, le référentiel global est analysé à partir de l'échelle étatique, puisque c'est l'échelle maximale à laquelle nous avons eu contact lors de nos observations et interviews. Nous sommes néanmoins conscientes que la construction du global passe par leur structuration à l'échelle européenne qui est, à la fois, influencée par les discussions menées à échelle planétaire.

Une interprétation de ce raisonnement à notre situation d'étude, montre que l'encadrement normatif auquel le SCoT est soumis[191], est, en effet, la transposition du « référentiel global » aux « sous-systèmes locaux ». En outre, le cadre normatif sera le responsable majeur pour guider les idées et les choix des acteurs de l'arène SCoT.

Dans ce raisonnement, l'unité suprémale sera représentée, sur le terrain, par les services déconcentrés de l'Etat, qui sont les représentants de la légalité et pourtant garants de l'application du référentiel global. Ces services vont contraindre les décisions à travers les interventions dites pré-décisionnelles, comme le Porté à Connaissance, et post-décisionnelles, tels que leur avis en tant que personne publique associée.

Ce raisonnement va de pair avec les impressions tirées du chapitre 4, qui montrent une forte similitude entre les orientations du SCoT montpelliérain et grenoblois concernant leur appropriation du cadre référentiel « ville durable » et ses prémisses, telles que densification, limite à la dispersion de l'urbanisation, entre autres.

Mais, un second raisonnement reconnait même que les « unités infimales » sont contraintes à l'encadrement qui porte le référentiel global, l'application de ce référentiel de projets passe par les actions et performances des acteurs « sur le terrain ». Ainsi, la « qualité » de cette application sera dépendante de l'implication des acteurs, appartenant aux « unités infimales », avec les bases issues du référentiel : ces orientations peuvent-être « adaptées» aux objectifs et projets locaux. De telle façon que l'insertion d'un nouveau référentiel peut être remis en perspective ou servir d'habillage à des opérations déjà envisagées sans les dénaturaliser.

En conséquence, la « réussite » des SCoTs dépendra fortement de sa déclinaison dans les autres documents auxquels ils s'imposent – PLU, PLH, PDU, etc... – et qui sont de la compétence d'autres échelons territoriaux[192]. Mais il dépendra aussi de son application dans les projets. Le chapitre 5 avait déjà mis en évidence les décalages entre les orientations et leur application en projets, en soulignant que les acteurs responsables de l'application des SCoTs pourront adapter des orientations en forte cohérence avec le référentiel global aux intérêts ou représentations individuelles sans contredire ces orientations.

Ainsi, c'est à partir de l'application de ces prémisses globales en projets et dans leur mise en œuvre que nous pourrons vérifier le degré d'application du référentiel. A ce regard, le seul garant de l'application d'un référentiel aux unités infimales est donc le niveau de partage d'objectifs entre les acteurs, appartenant aux différents échelons concernés.

---

[191] Comme la SRU, « Grenelle I » et « Grenelle II », code de l'urbanisme, en général.

[192] Dans le cas grenoblois les documents d'urbanisme cités sont de compétence des communes et des intercommunalités et donc déclinées à une échelle différente de celle du SCoT. Dans le cas montpelliérain, seulement le PLU appartient à une échelle différent de celle du SCoT.

8.1.2 Quel priorité pour le choix ?

Selon, E. Plottu et B. Plottu (2009), de la compréhension de la coexistence de ces deux formes d'organisation résulte une analyse de l'action publique territorialisée au travers de deux logiques différentes. La première prend acte d'une organisation basée sur l'existence d'un système décisionnel hiérarchique d'échelons et cadres normatifs que les auteurs ont appelé une hiérarchie de « système de décideurs ».

La deuxième prend acte d'une organisation que priorise les objectifs des acteurs locaux dans l'application des projets sur la hiérarchie de décideurs, appelée une hiérarchie de « système des niveaux d'objectifs ». Ainsi, basé sur cette structure d'analyse proposée par E. Plottu et B. Plottu (2009), notre travail cherchera à…:

a) Identifier quelle logique d'objectifs est prioritaire dans les choix des acteurs ? C'est-à-dire, est-ce que les objectifs qui confortent le référentiel global sont prioritaires face à d'autres, comme par exemple, ceux qui répondent plus à des intérêts économiques locaux ?

b) Identifier quel rapport hiérarchique est établi entre les acteurs lors des décisions concernant l'élaboration du SCoT? ? C'est-à-dire, quels acteurs sont plus influents dans la prise de décision ? A quel échelon ils appartiennent ?[193]

Cependant même, que cette forme d'analyse nous est apparue intéressante pour compléter les analyses réalisées jusqu'à maintenant, nous n'avons trouvé aucun étude qui l'atteste. De même, nous croyons que le processus décisionnel associe d'autres éléments non concernés par la théorie proposée par ses auteurs, comme ceux travaillés jusqu'à maintenant dans ce document.

Il ne s'agit donc pas ici de valider ou non la théorie proposée par E. Plottu et B. Plottu (2009), mais plutôt se servir de leur thèse pour améliorer la compréhension du processus de prise de décision lors de l'élaboration des SCoTs montpelliérain et grenoblois. Pour ces raisons, nous avons adapté librement la structure d'analyse proposée par les auteurs, focalisant plus sur nos intérêts de recherche. Ainsi, nous avons établi une méthode d'analyse qui cherche à « classer » l'ensemble des orientations des SCoTs[194] entre les deux logiques : de

[193]Ce rapport entre acteurs a été déjà partialement analysé dans le chapitre 7. Dans ce chapitre il sera complété.

[194] Pour rappel, le chapitre 5 comporte, en grandes lignes, les orientations des deux documents SCoTs, qui est présenté sous une structure qui cherche la cohérence entre diagnostic-enjeux-projet territorial. Il nous est apparu plus judicieux de reprendre cette structure du chapitre 5 pour structurer nos analyses et leur présentation dans ce chapitre. Cependant, ces structures sont spécifiques à chacun cas.

décideurs et de niveaux d'objectifs (ces analyses sont présentées intégralement dans l'annexe 8, structurée selon le schéma présenté dans la figure 84).

Arène/Secteurs	Hiérarchie de Système d'Objectifs			Hiérarchie de Système de Décideurs		
Orientations Thématiques	Identitaire	Stratégique	Rentabilité	Infimale	Mediateur	Suprémale
A	A1 A2 A4 A8	A3 A4 A5	A4 A6 A7 A9	A1 A2 A8 A9	A3 A5 A9	A4 A6 A7
B	B4 B6 B7	B3 B5 B8 B7	B1 B2	B4 B6 B7	B1 B3 B5	B2 B8
C	C2 C4	C3 C5	C1	C2 C4	C3 C4 C5	C1

Figure 84: Schéma explicatif de la méthode d'analyse. Conception et réalisation F. Moscarelli

Comme le montre le schéma, les orientations déjà classées par thématiques (hypothétiquement appelées ici par orientations A1, A2…, concernant le thème A), sont donc distribuées dans deux tableaux d'analyse. Nous avons construit un tableau pour chaque SCoT, où nous avons associé leurs orientations à :

a) Des objectifs appartenant plus à un caractère : (1) identitaire/patrimoniaux, (2) stratégique, ou (3) de rentabilité,

   # Les choix portant sur des objectifs identitaires : les éléments clefs qui font l'identité d'un territoire et qui contribuent au sentiment d'appartenance d'une population à ce territoire,

   # Les choix portant sur des objectifs stratégiques : les éléments déterminant des potentialités de développement du territoire,

   # Les choix portant sur des objectifs de rentabilité : les éléments qui relèvent d'une recherche d'optimisation du temps présent et de la rentabilité maximale à très court terme.

b) Des décideurs, déterminant si les choix ont été portés prioritairement par : (1) l'unité suprémale, (2) les médiateurs, (3) l'unité infimale[195].

[195] La distinction qu'apprêtent les Plottu entre unité suprémale et infimale se conforme pas à une hiérarchie de pouvoir mais à une différentiation entre le degré de compatibilité des documents et procédures.

L'Etat comme « unité suprémale »: représentée par ses services déconcentrés et faisant valoir leur priorité à travers le cadre normatif qui encadre le SCoT et les autres documents auxquels il doit être en rapport de compatibilité,

Les élus à travers les EPCIs (la Communauté d'agglomération de Montpellier) ou les établissements publics/syndicats mixtes représentants des collectivités associées au périmètre (Etablissement Public du SCoT de la RUG) comme unité infimale : ils sont les porteurs « légale » du SCoT.

Les intercommunalités, pour le cas grenoblois, et les Communes, pour le cas montpelliérain correspondent à un troisième niveau hiérarchique, mais qui, en raison de la structure du réseau de gouvernance, n'appartiennent pas directement à l'analyse de la prise de décision, même si nous sommes conscients que leur rôle est primordial pour l'application de ces orientations en projets.

Néanmoins, notre terrain d'étude a montré un autre groupe d'acteurs que, bien qu'ils n'appartiennent à aucune des unités proposées par les auteurs, il porte une influence dans la prise de décision : les acteurs techniques. Ils sont de deux types :

a) Les techniciens au service de l'EPCI (direction d'urbanisme de l'agglomération de Montpellier) ou au service de l'Etablissement Public du SCoT (corpus technique) : ils portent du conseil et de l'expertise technique, mais sont plus contraints au niveau des propositions. Ils agissent plus dans la médiation.

b) Les techniciens de la maîtrise d'œuvre (Cabinet R & R, à Montpellier, AURG, à région grenobloise): ils sont les responsables pour l'aide à la décision, l'expertise technique et les propositions des SCoTs.

Comme déjà décrit dans le chapitre 6, même s'ils ne sont pas officiellement associés à l'arène de décideurs, ces médiateurs sont en mesure d'influencer la décision et sont même, le plus souvent, les porteurs de ces orientations. Positionnés à l'interface entre élus et Etat, ils ont le rôle de traduire les orientations normatives en projets, de les adapter aux contextes territoriaux et aux objectifs priorisés par les acteurs locaux. Ainsi, notre analyse cherchera aussi à vérifier dans quelle mesure les techniciens soutiennent les orientations portées par « l'unité maximale » ou par « l'unité infimale » et dans quelle mesure il porte ces propres orientations.

Vu que notre objectif est de savoir quelles logiques prévalaient les unes sur les autres, nous avons établi des priorités – d'objectifs ou de décideurs – auxquelles répondent les orientations, structurées selon nos observations et entretiens et, en certains cas, par

association ou utilisation de notre sens logique[196]. Toutefois, comme certaines orientations répondent, à la fois, à deux ou même trois objectifs, notre analyse de la hiérarchie décisionnelle prendra en compte l'objectif prioritaire auquel répondent les thématiques, en les classant par ordre de priorité.

Ainsi, quand une orientation présente le même niveau de priorité entre objectifs ou entre décideurs (orientation qui se répète hypothétiquement dans deux ou plus objectifs et est marquée avec le cercle rose dans le schéma 82), cela peut indiquer un grand niveau de partage du référentiel global par les acteurs locaux de deux SCoTs concernés.

De cette façon, cette analyse nous permettra aussi de compléter les analyses réalisées dans la PARTIE II de ce travail, qui concernent le niveau d'intégration de la logique du développement durable dans la planification type SCoT. A ce propos, E. Plottu et B. Plottu (2009), soutiennent que dans des situations où prévaut une logique de développement territorial dite « durable », les choix suivent majoritairement une logique de hiérarchie d'objectifs. Nous allons donc vérifier cela.

Pour rappel, nos analyses quantitatives présentées ici, sont classées et structurées selon une démarche méthodologique qualitative, puisque l'auteur les a identifiés, selon les théories étudiées, selon les interviews faits et réunions thématiques observées (voir figure 85 qui exemplifie l'objet de ces observations). Donc une certaine interprétation personnelle est présente.



Figure 85: Photos : comité syndical le 20 mai 2011 (à gauche), réunion publique dans le Pays Voironnais le 10 mai 2011 (au centre), réunion de préparation du SCoT au Grésivaudan le 19 mai 2011 (à droite). Réalisation : F. Moscarelli©.

[196] Nous avons procédé l'analyse des nos deux cas d'étude sous cette optique, même si la condition de réalisation de ces analyses est bien différenciée. Ainsi, certaines analyses concernant le SCoT montpelliérain ont été faites grâce à l'association avec le terrain grenoblois, qui partage avec ce premier les mêmes phases d'élaboration et les même contrains normatifs.

8.2 Quel nature pour les choix ?

L'analyse de la nature des choix prioritaires est faite séparément par les cas montpelliérain et grenoblois. Leur synthèse, présentée ici, correspond donc aux conclusions obtenues du tableau exposé dans l'annexe 8 aussi bien que des tableaux synthèses 11 et 12.

8.2.1 Les orientations du SCoT montpelliérain : quelle nature pour les objectifs ?

Ces analyses, correspondant au cas montpelliérain, suivent la structure de présentation de ce SCoT, figure 41, chapitre 4, dans laquelle nous avons identifié 6 thématiques majeures.

8.2.1.1 Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur

Pour l'armature des espaces naturels et agricoles, nous avons identifié principalement des objectifs identitaires et des objectifs stratégiques. Cela révèle l'importance de cette orientation thématique qui conforte, en même temps, le patrimoine naturel-culturel local et des stratégies pour sa pérennisation. Il s'agit donc de fixer des limites de protection de la nature et, en parallèle, de développer leurs usages quotidiens, assurant donc le soutien de ces stratégies par la population. Ces orientations auront plus de chance d'être appliquées et pérennisées. Elles concernent 4 et 6 orientations, respectivement identifiées aux logiques identitaires et de rentabilité. Par ailleurs, les stratégies proposées reconnaissent dans la qualité environnementale un facteur d'attractivité territoriale.

De ce fait, 2 orientations ont été associées à la logique de rentabilité dont « l'intégration de la gestion des vallées et des lits majeurs avec une agriculture des vallées inondables » est pareillement associées aux deux autres logiques. Il s'agit ici d'identifier un nouveau foncier à faible coût, destiné à une agriculture de proximité. Mais aussi d'inciter une agriculture plus adaptée aux caractéristiques écologiques propres à la région urbaine montpelliéraine.

Egalement, l'utilisation de la vallée inondable pour l'agriculture n'empêche pas l'absorbation des eaux dans les périodes pluvieuses accordant à ce foncier une valeur économique capable de faire face à la pression générée par l'élargissement des fronts d'urbanisation. Par ailleurs, si elle est vraiment appliquée, cette stratégie répond aussi à des objectifs de prévention des risques dans les zones à fort aléas, comme c'est le cas dans ces vallées.

Cependant, il faut noter dans la figure 86 que les espaces concernés par cette thématique sont en réalité peu nombreux et ils sont mal distribués sur l'ensemble du territoire. Vers les limites nord du périmètre d'action du SCoT, en direction des communes de Montferrier-sur-Lez et Prades-les-Lez, les espaces de la vallée du Lez persistent, mais ils concourent avec les zones de parc.



Figure 86: Zones « libres » de l'urbanisation dans la vallée du Le les: zones jaunes correspondent des zones potentielles, la zone verte correspond à une zone de parc, la zone orange est déjà partiellement occupé par l'urbanisation. Conception et réalisation F. Moscarelli. Source : projection géodésie WGS84 (Google Earth) (11/04/2013).

Dans la partie plus centrale aussi bien que vers le sud-est du périmètre, l'urbanisation n'a guère laissé de place à l'agriculture de maraichage. Les seules zones encore exploitables, qui sont très résiduelles, ne sont pas encore aménagées pour cette activité. Egalement, la figure 87 (zone détaillée par le carré dans la figure 86), met en évidence les zones exploitables.



Figure 87 : Zones « libres » de l'urbanisation dans la vallée de la Lironde ; zones jaunes correspondent des zones potentielles. Conception et réalisation : F. Moscarelli. Source : Projection géodésie WGS84 (Google Earth) (11/04/2013).

Mais notons bien qu'elles sont soit hors espace urbanisé et classées zone d'extension urbaine à haute valeur paysagère (voir figure 48), où, pour l'instant, leur application ne peut pas être vérifiée. Soit ces espaces sont localisés en zone urbaine et donc très concurrencés par d'autres projets qui confortent la densification et la structuration du nouveau pôle urbain : l'hôtel de ville.

8.2.1.2 Armature des réseaux de déplacements

Les orientations concernant les réseaux de déplacement correspondent à une logique stratégique : 8 cas sur un ensemble de 9 orientations.

Néanmoins, nous identifions que certaines orientations appartiennent également à d'autres logiques. La stratégie « d'incitation aux transports publics en coordination avec l'urbanisation » et celle qui porte sur « l'articulation entre plusieurs modes de TC » impliquent une vision stratégique, ainsi qu'une vision économique qui projette l'impact de l'utilisation automobile dans le budget des ménages dans les années à l'avenir. En conséquence, réduire l'utilisation automobile s'accorde avec une logique économique et budgétaire de la même façon qu'étendre les réseaux de TC concourt à leur performance et pour une économie de temps de déplacement des usagers.

Si elles sont appliquées, ces orientations concernant l'utilisation du transport en commun pourront assurer, encore plus, les pratiques quotidiennes des habitants en faveur des déplacements doux. Cet engagement pour les déplacements doux, qui se diffusent de plus en plus, témoigne du passage progressif d'une demande incitée d'abord par l'Etat et qui est désormais endogénéisée à l'échelon local pour les usagers.

Les figures 88 et 89 montrent un exemple des « nouveaux » aménagements mis en place pour réduire le place de la voiture en même temps qu'inciter et favoriser l'usage do vélo.

8.2.1.3 Limites, fonctionnalités et intensités urbaines

Les orientations concernées par cette thématique sont très marquées par une logique stratégique (10 sur 15) et font valoir, en même temps, deux orientations clés : (a) promouvoir la ville de proximité et (b) densifier les espaces, selon une intensité adaptée aux contextes urbains existants. Ces deux orientations, répondent autant à une logique stratégique qu'à une logique identitaire : puisque portées par les orientations qualifiées pour la ville durable. Elles sont devenues des obligations réglementaires et des langages courants dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Pareillement, les orientations pour (a) rénover qualitativement les quartiers et (b) de la maitrise des disponibilités foncières, répondent autant à une logique stratégique qu'à celles de la rentabilité. Premièrement, rénover les quartiers concourt, d'un coté, à améliorer la qualité de vie des habitants en répondant à impératifs de réduction de consommation énergétique, par exemple. Mais d'autre part, cela permet d'utiliser la disponibilité de réseaux urbains existants et de valoriser économiquement un secteur souvent dégradé, pour instaurer un processus de gentrification, plus rentable pour les économies des collectivités locales. Deuxièmement, la maîtrise foncière concerne surtout la viabilité économique et est donc associée à des objectifs de rentabilité.



Figure 88: aménagement de l'entré du centre ville par le Corum, réduisant le bande de roulement pour les voitures direction centre ville de Montpelier et les déviant vers les voies périphériques. Réalisation : F. Moscarelli© (16/04/2013).



Figure 89: aménagement de l'entré du centre ville par le Corum : élargissement et amélioration des pistes cyclables. Réalisation : F. Moscarelli© (16/04/2013).

Tableau 11 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la CAM, comprenant état initial, enjeux et PADD. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

SCoT Communauté d'agglom. de Montpellier	hiérarchie de système d'objectifs (type de valeur associée à l'orientation)			hiérarchie de système de décideurs (qui a poussé l'orientation ?)			
ORIENTATIONS THEMATIQUES	Identitaire	Stratégique	De rentabilité	Unité Infim / secteur	médiateurs		Unité Suppre/ Global
				EPCI	D.U. Agglo	Cab. R & R	Etat / services
Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur	4	6	2	4	1	3	4
Armature des réseaux de déplacements	1	8	0	4	8		5
Limites, fonctionnalités et intensités urbaines	3	10	2	3	7		6
Economiser les ressources	0	5	3	1	4		4
Prévenir les risques et réduire les nuisances	0	5	1	1	1	1	5
Développement économique et social	-	-	-	-	-		-
TOTAL	**7**	**34**	**8**	**13**	**25**		**24**
INCIDENCES CROISEES							
Présence d'objectifs identitaires				4	1		2
Présence d'objectifs stratégiques				8	19		18
Présence d'objectifs de rentabilité				4	3		4

* certaines orientations n'ont pas pu être classées selon leur système de décideurs

8.2.1.4 Economiser les ressources

Quant à l'économie de ressources, nous identifions à la fois des objectifs stratégiques et de rentabilité. Aucun objectif d'ordre identitaire ne semble être associé directement. Sur un ensemble de 5 orientations, 3 peuvent être liés aux logiques de rentabilité et stratégiques.

Bien que le SCoT n'ait pas vocation à agir directement sur la protection de ressources telles que les sols, l'air et l'eau, il doit, pourtant, les prendre en compte et assurer leur transversalité avec l'urbanisme, en fixant des objectifs. Toutefois, notre analyse de la thématique ressources a identifié prioritairement des orientations relatives à l'eau car il existe, ici, un document d'urbanisme spécifique auquel le SCoT doit être compatible: le SDAGE[197]. C'est pour cela que les SCoTs font plus couramment référence à la problématique de l'eau (captage, traitement…). L'air et les sols sont tout aussi importants mais moins présents dans les documents SCoTs car il n'existe pas pour eux des documents d'urbanisme particulier, bien que les interrelations eau-sol et air/eau sont évidents.

8.2.1.5 Prévenir les risques et réduire les nuisances

La prévention des risques et nuisances a gagné de la place dans les exigences citoyennes dans les dernières années. Supportés au début par l'Etat, à travers l'ensemble des Lois qui portent sur le risque et à travers les documents comme les Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI), la prévention des risques est aujourd'hui un des objectifs prioritaires pour tous les acteurs et le SCoT doit répondre à cette demande. Certains aménagements, comme ceux montrés dans la figure 87 concourent aussi à la prévention des risques et à la réduction des nuisances. Cependant, ces orientations sont donc, pour la plupart d'entre elles, la prise en compte d'autres directives, comme :

a) L'interdiction d'exposer les nouvelles populations aux risques d'inondations et feux de forêt : aucune extension potentielle
b) La diminution des nuisances sur l'environnement, découlant des activités humaines
c) La diminution des nuisances liées au bruit

Pour rappel, deux orientations associées à d'autres thématiques ont un impact fort dans la prévention du risque. La première concerne le développement des parcours verts qui serviront de support pour les activités de loisirs. La seconde concerne l'intégration de la gestion des vallées et des lits majeurs avec une agriculture des vallées inondables. Ces deux orientations, bien qu'identifiés par une logique stratégique, corroborent aussi là prévention au risque d'inondation.

[197] Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

8.2.1.6 Développement économique et social

Egalement, peu d'orientations dans le SCoT concernent les activités économiques et sociales, puisque ces activités ne correspondent pas à la vocation prioritaire des SCoTs. Cependant, plusieurs orientations du SCoT ont des impacts clairs dans le développement économique et social des habitants du périmètre concerné, et même au delà. Néanmoins, seules quelques références associées à cette thématique ont été identifiés. Voici quelques exemples.

Le premier concerne une orientation dite « de principe » puisque il n'est pas du cadre d'action du SCoT : « d'intensifier le développement du territoire ». Un second exemple concerne les orientations de vocation du SCoT, mais qui peuvent contribuer au développement économique-social du territoire comme « conforter les pôles urbains ». Même si d'autres orientations prétendent corroborer le développement territorial, leur classement dans cette thématique nous est apparu peu judicieux et même spéculatif. Pour ces raisons, ces orientations, classées comme stratégiques, n'apparaissent pas dans le tableau de synthèse 11 de ce chapitre, même si ces interactions sont présentées dans le tableau d'analyse en annexe 8.

8.2.2 Les orientations du SCoT la région urbaine grenobloise : quelle nature pour les objectifs ?

Ces analyses, correspondants au cas grenoblois, suivent la structure de présentation de cette SCoT, figure 42, chapitre 4, dans laquelle nous avons identifié 7 thématiques majeures, détaillées ci-dessous.

8.2.2.1 Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à leur valeur et à leur diversité

La préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers est présente dans les objectifs identitaires, stratégiques et de rentabilité. Nous identifions 6 orientations associées à chaque objectif ce qui totalise 18 orientations avec, ainsi, un équilibre remarquable. Un équilibre impressionnant. Cela corrobore les arguments qui soutiennent l'intérêt général des politiques de préservation des écosystèmes naturels.

Par ailleurs, notons que les orientations stratégiques de cette thématique représentent, à la fois, les orientations qui permettront aux acteurs du SCoT de la RUG de mettre en place les orientations identitaires. Mais aussi les orientations qui répondent aux exigences techniques et normatives actuelles. L'ensemble des orientations appartenant à cette thématique justifiée donc la préservation des milieux naturels, agricoles et forestiers grâce à leur importante fonction environnementale et à leur rôle dans le renforcement de l'identité territoriale.

8.2.2.2 Développement métropolitain équilibré

Quant au développement équilibré du territoire, les orientations concernent prioritairement la logique stratégique (12 orientations sur 18). Elles sont suivies par la logique de rentabilité (5 orientations), puisque, à long terme, ces orientations stratégiques trouveront des résultats importants dans le développement territorial solidaire et feront donc aussi partie de l'économie du territoire.

L'orientation concernant « le développement équilibré » témoigne des logiques de rentabilité et stratégiques, mais conforte aussi l'identité « compétitive et technologique » du territoire, une identité fondée au long des 2 dernières siècles (huile blanche), mais renforcée surtout dans la deuxième moitié du XXeme siècle (électronique et microélectronique).

Par ailleurs, développer le tourisme avec la création des nouvelles unités touristiques, conforte une logique d'attractivité touristique qui n'est plus propre aux seuls parcs voisins mais ainsi à la vallée concernée par le périmètre de la RUG. Ces deux orientations ne sont donc pas associées à un confortement de l'identité locale, mais elles visent plutôt développer des nouveaux moyens de rentabilité.

8.2.2.3 Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et fronts urbains

Dans cette thématique, ressortent les orientations à caractère stratégique et technique, surtout celles portés par les documents normatifs et par les publications spécialisés qu'identifient « les orientations pour la ville durable ». Ainsi, elles sont, en majorité, identiques aux orientations présentes dans d'autres documents SCoT, même si leur application en projets sera surement très différencié. Elles consistent en :

a) Adapter la ville aux changements climatiques,
b) Promouvoir le vert en ville,
c) Conforter les coulées vertes en milieu urbain,
d) Favoriser les points de vue depuis les routes, ponts et entrées de ville et portes de massif.
e) Lutter contre la banalisation des paysages urbains
f) Prévenir l'urbanisation linéaire au long des routes, axes routièrs,
g) Requalifier et améliorer le bâti existant,
h) Réduire le nombre des déplacements motorisés et en même temps inciter les transports en communs et les déplacements doux.

Certaine de ces orientations : « promouvoir le vert en ville » et « requalifier et améliorer le bâti existant », sont aussi associées au caractère identitaire. Cela est dû à l'incorporation du paradigme par les acteurs locaux.

Par ailleurs, il s'est avéré que plusieurs stratégies présentées ci-dessus, ont été déjà mises en place dans les projets de requalification urbaine, générant des nouveaux quartiers ou des nouveaux aménagements. Ces exemples, bien que projetés avant la finalisation du SCoT, ont pu déjà anticiper les stratégies majeures qu'il conforte.

Le premier exemple est celui, très célèbre par ailleurs, du quartier de Bonne, à Grenoble. Il semble conforter les stratégies d'adapter la ville aux changements climatiques, en même temps qu'il intègre la présence du vert et génère des paysages urbaines non banalisés (voir figures 90 et 91).



Figure 90: photo panoramique de l'ensemble du quartier de Bonne. Réalisation : F. Moscarelli© (26/04/2011).



Figure 91: Bâtiments à énergie zéro et mixte entre nouveau bâtiments et réhabilitation de la caserne pour les activités de commerce-service. Réalisation : F. Moscarelli© (26/04/2011).

Un second exemple est celui concernant la nouvelle ligne de tramway (ligne E), qui sera opérationnelle à la fin de 2014 et qui doit lier les communes de Fontanil-Cornillon à Pont-

de-Claix, passant par d'importants centres économiques comme la zone d'activité de Saint-Egrève, le pôle scientifique « Presque-île », ces derniers responsables pour un grand nombre des déplacements en voiture dans les horaires de début et fin de journée de travail (voir figure 92).

Cet exemple est illustratif d'un projet intégré qui cherche à résoudre, aussi bien le problème des déplacements motorisés et donc réduire le taux de pollution de la région grenobloise, mais aussi à améliorer la qualité paysagère de l'entrée de ville. Dans ce cadre, l'insertion de la ligne de tramway ira opérer comme une stratégie de requalification urbaine et de confortement des proximités aux résidents de l'agglomération grenobloise.

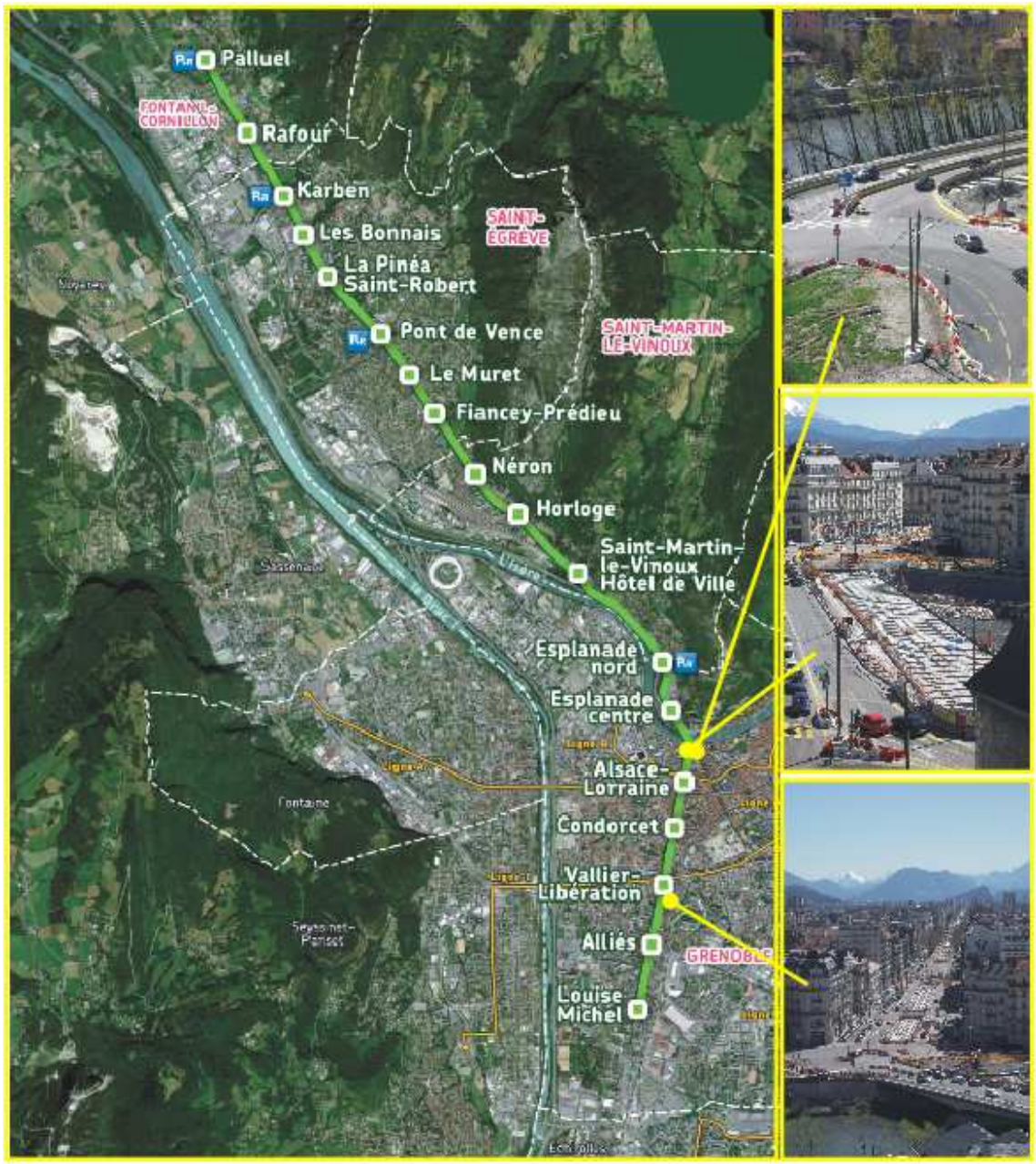


Figure 92: photo panoramique des travaux en cours de la ligne E. Réalisation : F. Moscarelli ; photos à gaude de F. Moscarelli© (14/04/2013), photo aérienne avec ligne site web de l'agglomération grenobloise.

Tableau 12 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la RUG, comprenant état initial, enjeux et PADD. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

SCoT région urbaine grenobloise	hiérarchie de système d'objectifs			hiérarchie de système de décideurs			
ORIENTATIONS THEMATIQUES	Identitaire	Stratégique	De rentabilité	E. Infim / secteur	médiateurs		E. Suppra/ Global
				EP SCoT	E.P. SCoT	AURG	Etat / services
Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à la valeur et diversité	6	6	6	8	6		4
Développement métropolitain équilibré	1	12	5	7	9		5
Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et sur fronts urbains	2	7	0	2	6		5
Protéger les ressources en l'eau potable	0	5	1	2	4		2
Prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances	0	3	0	1	3		3
Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières	0	4	4	2	2		2
Mentions concernant le développement social des populations	-	-	-	-	-		
TOTAL	**9**	**37**	**16**	**22**	**30**		**22**
INCIDENCES CROISEES							
Présence d'objectifs identitaires				**6**	**2**		**1**
Présence d'objectifs stratégiques				**11**	**27**		**21**
Présence d'objectifs de rentabilité				**12**	**5**		**3**

8.2.2.4 Protéger les ressources en l'eau potable

Identiquement au SCoT de la CAM, la protection de ressources doit être prise en compte. De caractère technique et ayant une nécessité de compatibilité avec les SDAGE, la thématique de protection de ressources en eau présente une logique très stratégique :

Seule une des orientations partage les logiques de stratégie et de rentabilité. Elle concerne, pour la stratégie, la détermination de l'intensité de l'urbanisation selon la capacité de l'alimentation en eau potable, pour la rentabilité, la réorientation de l'urbanisation sur des secteurs plus adaptés qui constitue un argument de rationalité du réseau en eau potable et de choix d'urbanisation plus économique.

Une orientation, auparavant classée dans la thématique de préservation des espaces naturels, trouve pareillement sa place ici. C'est l'orientation qui traite du traitement d'eau visant à instaurer une « mémoire de l'eau »[198]. Ainsi, les zones soumises à l'écoulement d'eau ou à l'inondation saisonnière seront plus facilement identifiables, ce qui sera très efficace pour l'argumentation de la délimitation des zones humides et portera des résultats positifs dans la protection de ressources.

Nous trouvons dans cette thématique, les imbrications évidentes parmi les ressources, comme dans l'orientation « prévenir la pollution des sols par eaux usées ». Mais malheureusement, la protection de l'air et du sol reste des sujets peu traités par les SCoTs.

8.2.2.5 Prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances

Comme pour l'exemple des ressources en eau, ces orientations sont surtout techniques, elles traduisent l'application d'autres règlements au champ de l'urbanisme et sont donc toutes, associées à la logique stratégique. Ces orientations sont :

a) Les risques naturels et technologiques doivent être pris en compte en amont des réflexions des projets et aménagement,

b) Réduire à la source les pollutions atmosphériques, les nuisances sonores et leurs impacts sanitaires,

c) Favoriser une gestion durable des déchets : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports et favoriser le recyclage.

Evidement, ces orientations interagissent, avec moins d'importance, avec d'autres logiques, comme celle de rentabilité, puisque réduire l'impact sanitaire de la pollution implique une réduction du nombre de ses impacts, résultant par exemple en une réduction des dépenses de santé.

[198] C'est une terminologie utilisée dans les SCoT grenoblois, incitant à pérenniser les écoulements à l'air libre afin de conserver une mémoire de l'eau sans que le terme corresponde à l'acceptation commune.

De même, promouvoir le traitement des déchets en évitant de polluer le sol, l'air et, notamment l'eau a pour conséquence un milieu plus sain, donc moins consommateur de dépolluant et préservant ainsi plus de ressources disponibles. Par ailleurs, le recyclage des déchets a de forts impacts économiques sur les dépenses de traitement et stockage des déchets et sur la précarité de ressources disponibles.

8.2.2.6 Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières

Cette thématique est la seule à avoir des orientations autant liées aux objectifs stratégiques qu'aux orientations du type rentabilité : les 4 orientations partagent les deux logiques. Les orientations « préserver la capacité de production des carrières pour l'avenir, évitant, si possible ouvrir des nouvelles carrières » et « favoriser les matériaux issus de recyclage », par exemple, représentent des réponses aux enjeux économiques, en même temps, qui constituent des stratégies de préservation les ressources disponibles le plus longtemps possible.

8.2.2.7 Mentions concernant le développement social des populations

A l'exemple du SCoT montpelliérain, dans le SCoT de la RUG, il n'existe pas une thématique propre aux enjeux sociaux, même si nous avons trouvé quelques mentions, diluées dans l'ensemble du document. Le sens moral, le partage, la mutualisation, la solidarité sont présents à travers :

a) La préoccupation de doter le territoire d'équipements et services de proximité,
b) La préoccupation de favoriser la mixité urbaine,
c) La préoccupation de diversifier l'offre résidentielle, entre autres.

L'anticipation des changements climatiques, la crise énergétique et les alternatives au tourisme montagnard[199] sont aussi des thématiques traitées de manière à anticiper leur conséquence dans les modes de vie, dans l'aménagement et dans l'économie du territoire. Elles anticipent, d'une certaine façon, les futures précarités de la population en cherchant des minimisations et des alternatives. Cela demeure aujourd'hui un sujet peu traité, et quand il est mentionné, il lui est accordé une logique plus stratégique qu'identitaire ou économique.

[199] Les montagnes sont très concernées par changement climatique

8.3 Quels sont les acteurs qui portent les décisions ?

Pour rappel, selon la thèse présentée par Plottu et Plottu (2009), en plus d'une hiérarchie décisionnelle basée sur une priorité d'objectifs, une deuxième hiérarchie de la prise de décision est possible : la hiérarchie du système de décideurs. Dans notre étude, cette logique est présente en deux niveaux différents, organisée selon leur ordre de priorité :

8.3.1 Les acteurs du SCoT montpelliérain : qui porte les choix ?

Ces analyses, correspondants au cas montpelliérain, suivent la structure en 6 thématiques, déjà utilisée dans le sous-chapitre 8.2 pour l'analyse des choix.

8.3.1.1 Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur

En termes de système de décideurs, les orientations de cette première thématique sont réparties sur l'ensemble des acteurs, grâce aux Lois et aux incitations ainsi qu'aux prises de conscience introduites par la pensée prédominante sur le développement durable.

Les élus sont évidement plus sensibles aux espaces et paysages significatifs à la communauté dont ils sont représentants. Pour ce groupe, ainsi que pour les techniciens, la qualité environnementale pourrait être exploitée comme facteur d'attractivité territoriale.

Il incombe donc aux techniciens de mettre en place ces « volontés » des élus par intermède de stratégies comme : « inverser le regard » et « développer les parcours verts ». Il faut noter que les parcours verts, bien que proposés par les techniciens du bureau du Cabinet R&R, anticipent les Lois « Grenelle », qui exigerons la structuration des trames vertes et bleues aux SCoTs dès 2010.

Par ailleurs, les orientations portées par l'Etat sont facilement repérables puisque elles sont exprimées par la Loi et/ou par le « porter à connaissance », dès le départ de la démarche SCoT. Elles concernent la qualification et la protection des espaces naturels, pour éviter l'étalement urbain ainsi que la nécessité d'appliquer la Loi Littorale à l'ensemble du territoire :

> « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la

> demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »

Notre terrain a permis d'identifier une stratégie qui, bien que proposée par l'équipe technique du cabinet Robert & Reichen associés, est devenue le leitmotiv des acteurs politique du SCoT de Montpellier. Grâce à leur travail pédagogique et de médiatisation fait par les techniciens de la Direction d'Urbanisme de la CAM, l'orientation d'« inverser le regard et limiter l'urbanisation à partir d'une armature des espaces naturels et agricoles » est portée par l'ensemble des élus du territoire, en même temps qu'elle est vue comme le symbole de la valeur technique du document par la communauté technique et par les services de l'Etat.

8.3.1.2 Armature des réseaux de déplacements

Quant à l'armature des réseaux de déplacements, la majorité des orientations sont « supportées », en même temps, par l'Etat et par l'ensemble de techniciens. Ces orientations répondent, en même temps, à des logiques planificatrices associées au développement durable et aux normalisations en vigueur à la date d'élaboration du SCoT.

Ainsi, nous identifions peu de différences entre les orientations du SCoT montpelliérain et d'autres SCoTs, avec un discours fortement influencé par l'Etat en ce qui concerne les idées émanant du référentiel global durable telles que: réduction des places de stationnement de véhicules, investissement en TCs, articuler TC et urbanisation, etc…

La non observation de la phase d'élaboration du SCoT dans ce terrain de thèse ne permet pas d'aller plus loin quant aux orientations portés par les élus. Lors des interviews avec certains d'entre eux, à l'exception du réseau de tramway et de l'incitation à l'usage du vélo, cette thématique n'apparaît pas naturellement. Cela peut être révélateur d'une méconnaissance des élus dans l'élaboration de ces orientations, qu'ils incorporent et qu'ils soutiennent, mais qui n'ont pas été proposées par eux.

8.3.1.3 Limites, fonctionnalités et intensités urbaines

La question des limites à l'urbanisation est un des points le plus ciblés par les services déconcentrés de l'Etat et par la Loi SRU. Ainsi, l'Etat porte, impose pour tous les SCoTs, les orientations suivantes :

a) Maîtriser l'extension et qualifier les entrées des villes,
b) Limiter l'extension urbaine et la localiser en cohérence avec les réseaux,
c) Augmenter et diversifier l'offre résidentielle,

d) Promouvoir la ville de proximité, et pour cela :

Maîtriser le foncier, anticipant les investissements urbains,

Rénover les quartiers pour renouveler l'offre résidentielle.

Dans cette analyse des systèmes de décideurs, nous identifions 2 orientations portées tant par les élus locaux que par l'Etat et les médiateurs techniques appartenant à la direction d'urbanisme de l'agglomération : « la maîtrise foncière » et « la rénovation des quartiers ». Ceci n'est pas étranger à une agglomération où la SEML est très active et constitue la principale responsable pour les opérations de promotion et construction immobilière des logements. Évidement, les services de l'Etat appuient la même orientation, mais en incitant l'augmentation du rôle de l'Etablissement Public Foncier, structure nouvelle – depuis 2007 – et qui n'arrive pas à s'imposer face à la SERM.

Certaines orientations sont portées prioritairement par le cabinet R & R. Ces sont des orientations qui relèvent plus des stratégies qui permettront d'arriver aux objectifs fixés par l'Etat et par la Loi SRU et/ou qui agissent dans le maintien de la qualité et des caractéristiques des sites.

8.3.1.4 Economiser les ressources

A l'exemple de la thématique antérieure, les orientations concernant l'économie des ressources, biens qui en principe sont partagés par tous, sont structurées et portées surtout par l'Etat – comme garant de l'intérêt général – et par le corpus technique associé à l'élaboration du SCoT. Les élus sont d'accord sur le principe d'économiser les ressources, mais ils ont plus de difficulté à porter des orientations ou des stratégies claires pour le conforter.

Par ailleurs, cette « technicité » du sujet ainsi que la généralité selon laquelle il est traité dans un document type SCoT, peut aussi expliquer pourquoi, lorsque ces objectifs majeurs sont déclinés dans les territoires, certaines « distorsions » sont identifiées entre le discours et les projets[200]. Les enquêtes auprès des élus ont montré une faible compréhension des implications de ces orientations dans leurs projets locaux.

8.3.1.5 Prévenir les risques et réduire les nuisances

Concernant leur caractère technique, ils sont plus associés aux objectifs stratégiques à long terme et donc portés par l'Etat et structurés, par le cabinet R & R. en orientations qui soit innovent, soit confortent uniquement les lignes directrices des Plans de Prévention de Risque et d'Inondation (PPRI).

[200] Cette question est développée dans le sous-chapitre 5.4.

Il est intéressant de noter que même si les élus sont souvent d'accord sur le principe de prévention des risques, quand s'agit de « diminuer les nuisances liées au bruit », son applicabilité est loin d'être portée pleinement par eux. Un exemple clair c'est la négligence avec laquelle les élus locaux ont traité le problème de la cabanisation, qui s'est fortement développé dans les zones d'inondation au bord des étangs littoraux.

8.3.1.6 Développement économique et social

Vu son caractère dilué, cette thématique n'est pas prise en compte dans le tableau 12 et, quand elle apparait dans les textes du SCoT elle est surtout portée par les élus locaux : conscients de leur limite quant à la maîtrise des investissements économiques sur leur territoire.

Une des orientations, associée aussi à d'autres thématiques, semble impacter le développement économique et social : « conforter les pôles urbains ». Elle est proposée par les maîtres d'œuvre et les techniciens de la direction d'Urbanisme, même si elle est soutenue par des élus et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle représente l'application en orientation des objectifs d'équilibre et de développement partagé fixés par les élus locaux. Elle représente aussi, l'application des exigences des Lois afin de limiter le développement urbain anarchique, de réduire la périurbanisation et les déplacements en voiture, concentrant les commerces et services de proximité en pôles urbains.

8.3.2 Les acteurs du SCoT grenoblois : qui porte les choix ?

Ces analyses, correspondant au cas grenoblois, suivent la structure en 7 thématiques, déjà utilisée dans le sous-chapitre 8.2 pour l'analyse des choix.

8.3.2.1 Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à la valeur et la diversité

Les orientations intégrant cette thématique sont partagées par l'ensemble des acteurs et s'accordent avec le paradigme actuel du développement durable. Evidement, les orientations portant plus sur l'identité locale – patrimoine paysager, paysages ruraux patrimoniaux, valeur de la montagne, qualité de vie, entre autres – sont prioritairement soutenues par les élus locaux. Elles correspondent à 8 sur 18 orientations.

Les acteurs techniques sont donc associés à la mise en place de ces objectifs définis par les élus, porteurs du projet SCoT, et qui consistent à renforcer l'identité territoriale, à mettre en valeur le cadre de vie et les qualités écologiques et paysagères.

D'autres orientations, identifiées dans l'analyse antérieure comme appartenant à la logique de rentabilité – comme l'importance des milieux pour fournir des produits alimentaires et l'importance de la mise en valeur de la montagne pour les activités touristiques, par exemple – sont aussi portées par les élus. Cela résulte d'une vision qui cherche à équilibrer protection de l'environnement et développement, pour assurer une exploitation économique

raisonnable des sources locales. Ces orientations sont une claire démonstration de ce que à quoi les élus ont abouti pour dépasser leur crainte initiale[201] et ont trouvé des alternatives de développement plus cohérentes et intelligentes de développement.

Quoique très portée par les acteurs locaux, cette thématique concerne de très près, par le biais des Lois « Grenelle », l'Etat, qui va exiger une attention spéciale aux continuités écologiques, à travers les Trames Vertes Bleues (TVB) et la préservation des réservoirs de biodiversité (classer) et des zones humides.

Une seule orientation semble être soutenue également par tous les acteurs : « préserver les espaces naturels, pour ses importantes fonctions environnementales ». Cela dénote qu'aujourd'hui, 20 ans après RIO 92, nous reconnaissons tous l'importance de la préservation de l'environnement même si, pour l'instant, nous ne savons pas l'ampleur de leur utilisation future : le principe de précaution est appliqué sans grande opposition.

8.3.2.2 Développement métropolitain équilibré

Les orientations concernant cette thématique confortent deux nécessités :

a) La cohérence territoriale exigée dans l'élaboration des SCoTs : développer le territoire selon ses capacités, ses limites en cohérence avec son écosystème,

b) La nécessité d'équilibrer ce développement entre les secteurs.

De cette façon les orientations concernant l'équilibre sont partagées par l'ensemble des acteurs locaux qui veulent sûrement développer le territoire, mais de façon partagée pour pérenniser leur coopération de projet.

D'autres thématiques, bien qu'également appuyées par les élus, consistent aussi en stratégies qui permettront le plein développement de la RUG et qui sont structurées en orientations par la maîtrise d'œuvre, comme « améliorer les déplacements à long distance » et « développer les réseaux numériques à l'ensemble du territoire ». La figure 93, illustre une des réunions, assistées par l'auteur, dont les enjeux des déplacements et la coordination de ces politiques entre le niveau local et d'autres niveaux hiérarchiques ont été l'objet de débats.

D'autres orientations, sont plus poussées par les acteurs techniques de l'AURG et de l'Etat, et rencontrent moins d'engagement de la part des élus, même si en principe ils ne sont pas opposables et certains élus, ponctuellement, les soutiennent comme : (a) favoriser la mixité urbaine et (b) hiérarchiser de façon équilibré le territoire.

[201] Les élus se sont montrés assez préoccupés par le cadre normatif des Lois SRU et « Grenelle » lors du premier terrain.



Figure 93: Photo d'un des ateliers de préparation du SCoT grenoblois. Réalisation : F. Moscarelli© (15/05/2010).

Deux orientations, très soutenues par les techniciens et les services de l'Etat, ont rencontré des blocages de la part des élus locaux :

a) Réduire la consommation d'espaces,

b) Définir surface, typologie et localisation des commerces selon les objectifs d'équilibre territorial.

Tout au long des discussions et débats lors de l'élaboration du SCoT les « à priori » ont été désamorcés, mais ils sont loin d'être appuyés vivement par les acteurs locaux, constituant surtout une réponse aux obligations normative d'un SCoT élaboré sous l'égide des Lois « Grenelle »

8.3.2.3 Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et fronts urbains

Notons que, à l'exemple du SCoT de la CAM, les orientations liées aux discours véhiculés dans les médias et donc « supportés » par l'ensemble des citoyens sont :

a) plus fortement associés au caractère identitaire,

b) partagés par tous,

c) souvent portés plus fortement par les élus.

En conséquence, les orientations concernant « la présence du vert en ville » et « l'adaptation de la ville aux changements climatiques » sont prioritaires dans le document et mis en avance aussi dans le discours des élus. Elles sont aussi portées par les autres acteurs, mais moins citées face à des orientations plus « techniques » et également portées par les techniciens et par l'Etat, comme:

a) La réduction du nombre des déplacements motorisés,

b) La requalification et l'amélioration du bâti existant,

c) La prise en compte des coulées vertes en milieu urbain,

d) La prévention de l'urbanisation linéaire au long des routes et axes routiers.

Ces derniers thèmes sont surtout appuyés par les agents techniques. De telle façon que les orientations portées par l'Etat rencontrent un écho dans les propositions des techniciens de l'AURG. Ce qui démontre un confortement législatif mais aussi un partage de stratégies d'aménagement qui témoigne de l'incorporation du référentiel global par les acteurs techniques.

8.3.2.4 Protéger les ressources en l'eau potable et prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances

Concernant ces deux thématiques, les acteurs de l'arène décisionnelle du SCoT de la RUG ont montré une compréhension et une vigilance impressionnante. Les observations de terrain ont montré des élus très préoccupés par les disponibilités en l'eau potable pour le futur développement social et économique du périmètre d'étude et avec la cohérence entre l'urbanisation et la sécurité de l'alimentation en eau potable. Également, les orientations concernant la gestion durable des déchets ont été traitées de façon récurrente par l'ensemble des élus, même s'ils n'ont pas été toujours les porteurs de ces thématiques.

Cela résulte, d'un côté, de l'existence d'un comité d'eau potable à l'échelle de la RUG, agissant sur la compréhension des élus face au problème en général et spécifique à leurs communes en terme des ressources en eau. D'un autre côté, les discussions menées lors du comité ont un impact sur le développement des compétences techniques des élus à propos de cette thématique.

Le nombre réduit d'acteurs – une vingtaine – rassemblées par leur maîtrise concernant les sujets d'aménagement et leur expérience développée au sein des discussions antérieures[202] et pendant 5 longues années de débats autour du SCoT grenoblois, ont réussit à « former » les élus pour son élaboration. Par la suite, plusieurs orientations à caractère technique ont été partagées par les élus, par les techniciens de l'AURG et par les techniciens des services déconcentrés de l'Etat.

Cependant, dans certains cas ponctuels, les élus donnent une priorité aux logiques de rentabilité et appuient moins les orientations concernant la protection de ressources et la prévention des risques, notamment d'inondation. Cela montre la priorité, de la part de ces élus, aux projets portés par leurs communes et intercommunalités par rapport à ceux portés par l'ensemble de la RUG. Ces contradictions ont été présentées dans le chapitre 7.

[202] À l'occasion de l'élaboration du SD 2000, par exemple.

8.3.2.5 Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières

Exigée par le cadre normatif, cette thématique n'a pas vraiment dominée les discussions, qui quand elles ont eu lieu, ont été dominées, en majorité, par les élus locaux et leurs conseilleurs techniques.

Les discussions concernant cette thématique ont réduit le rôle des techniciens missionnés de l'AURG comme simples traducteurs de ces orientations, déjà avancés par des entreprises, par les élus et par des autres collectivités. Cela est dû, d'un coté, à une faible compétence en termes géologiques, capacités d'exploitations etc… Mais surtout en raison des discussions en cours concernant des schémas spécifiques à cette thématique et des schémas déjà existants – comme le Schéma départemental des carrières de l'Isère (2004). Cela a notamment concerné les discussions relatives à la future révision de ce schéma, menées par les acteurs des échelles contemplées.

8.3.2.6 Développement économique et social

Concernant le développement économique et social, cet enjeu est concerné par plusieurs orientations, dans les plus diverses thématiques. Cependant, si les enjeux économiques sont au cœur des débats, peu de mentions concernant le développement social ont été identifiées lors des débats observés et des interviews réalisées.

Un seul technicien, appartenant à l'agence d'urbanisme, a mentionné la question, soulignant leur absence dans les discussions et, évidement, dans les documents d'orientations du SCoT. Pour cet acteur, l'enjeu est central, et sa faible prise en compte risque d'invalider certains objectifs du SCoT.

Comme nous l'avons déjà observé lors d'autres analyses, le volet social semble être « le pivot » des politiques de planification, qui le touchent, sans vraiment le traiter. Sera-t-il la limite de compétence des documents d'urbanisme ? Ou une difficulté d'articulation entre politiques sectorielles ?

8.4 Quelle hiérarchie pour la décision ?

Vu l'ensemble des orientations et notre analyse qualitative de priorités de système d'objectifs et de système de décideurs, une analyse quantitative nous a semblé pertinente pour vérifier quelles logiques priment. Certaines orientations ont été identifiés comme d'égale valeur de priorité pour deux, et même parfois, trois des logiques. Elles ont été pareillement comptées à chacune des cases. Par ailleurs, les imbrications présentées dans les paragraphes antérieurs ne sont pas comptés dans cette synthèse quantitative. Cependant les considérations finales les prennent vivement en compte.

Au vu des tableaux de synthèse 13 et 14, nous identifions que les orientations du type stratégique devancent très fortement, pour les deux cas, celles de caractère identitaire et de rentabilité. Les deux présentent, au moins, 4-5 fois plus d'objectifs stratégiques (34 pour la CAM, 37 pour la RUG) que celui placé en deuxième place : de rentabilité.

Comme nous l'apercevons, dans le cas de la CAM, les orientations appartenant aux thématiques « armature des réseaux de déplacements » et « limites, fonctionnalités et intensités urbaines » sont celles où la logique stratégique est sans doute plus présente que dans chacune des autres thématiques ,8 et 10 orientations, respectivement, sur un total de 34.

Egalement dans la RUG, les thématiques associées aux armatures de transport et les limites d'urbanisation correspondent à celles où la logique stratégique est nettement supérieure : 12 x sur un total de 18 orientations pour « développement métropolitain équilibré » et 7 sur un totale de 9 orientations pour « préserver et améliorer la qualité de vie des villes et fronts urbains ». Pour rappel, ce sont les deux thématiques qui, dans les deux cas, comportent le plus d'orientations similaires et concordantes aux orientations dites pour la ville durable.

Concernant les thématiques associées à l'environnement tels que « l'armature des espaces naturels et agricoles » pour la CAM et « préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers » pour la RUG, elles répondent pareillement aux trois logiques. Cela est plus significatif pour le cas grenoblois où les logiques identitaire, stratégique et de rentabilité partagent, identiquement, les 18 orientations résultant de 6 mentions pour chacune. A la CAM, le partage priorise les objectifs stratégiques et identitaires sur ceux de la rentabilité.

Quant aux décideurs, le SCoT de la CAM présente aussi un partage identique d'orientations entre l'EPCI, les techniciens et l'Etat, chacun portant 4 orientations appartenant à thématique « armature des espaces naturels et agricoles ». Cela n'est pas le cas du SCoT grenoblois, auquel la priorité de décideurs est donnée au secteur.

Par ailleurs, aux yeux des acteurs locaux des deux cas d'étude[203], sur les thématiques associées aux enjeux environnementaux, l'Etat paraît particulièrement vigilant lors des débats sur les thématiques associées aux enjeux environnementaux. Ce n'est pas tout à fait l'avis des représentants de l'Etat qui estiment quant à eux que :

> *« […] de façon générale les enjeux environnementaux et biodiversité ont été bien traités [par le SCoT grenoblois] parce qu'ils sont déjà encadré par les Lois… donc pas de grand débat la dessus […] » (A. Desbonnets, adjointe au chef de service aménagement, DDT 38, 14/12/2011).*

[203] Collectés lors des interviews.

L'Etat et ses services sont pareillement présents sur l'ensemble des thématiques. En conséquence, nous avons identifié pour le SCoT de la CAM des orientations incitées sur l'Etat distribués également sur l'ensemble des thématiques :

a) Armature des espaces naturels et agricoles : 4 incidences sur 12,

b) Armature des réseaux de déplacements : 5 incidences sur 17,

c) Limités, fonctionnalités et intensités urbaines : 6 incidences sur 16,

d) Economiser les ressources : 4 incidences sur 9,

e) Prévenir les risques et réduire les nuisances: 5 incidences sur 8,

Pour le SCoT grenoblois, l'Etat encadre voire porte littéralement certaines orientations, bien moins nombreuses, qui sont distribuées entre :

a) Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : 4 incidences sur 18,

b) Développement métropolitain équilibré : 5 incidences sur 21.

c) Préserver et améliorer la qualité en ville et des fronts urbains : 5 incidences sur 13

d) Protéger les ressources en eau potable : 2 incidences sur 8,

e) Prévenir les risques et limiter les nuisances : 3 incidences sur 4.

C'est la thématique qui concerne la prévention des risques où l'Etat est le plus directement impliqué[204]. Au total, la prépondérance de l'Etat est plus forte dans les cas montpelliérain, où 24 des 62 orientations identifiées découlent de l'échelle suprémale, alors qu'à Grenoble, seulement 22 des 74 orientations n'en découlent.

Par ailleurs, concernant la hiérarchie du système de décideurs, notre analyse signale un fort partage du référentiel global, traduit par les orientations, dites d'intérêt général, grâce au système normatif, et à travers le contrôle des services déconcentrés de l'Etat (DDT/ DDTM). Les orientations concernant les villes durables sont, en moyenne, partagées à 1/3 par chacun des groupes de décideurs, même si certaines disparités ont été identifiées.

Dans la RUG, l'AURG s'impose largement par rapport aux décideurs. Cela peut s'expliquer, d'un côté, par une forte présence de l'agence d'urbanisme, qui est l'acteur technique majeur du SCoT grenoblois et le porteur de la majorité des orientations : 30 au totale. L'autre explication à prendre en compte est liée au rôle des agences.

[204] Ce qui est compréhensible puisque l'Etat se porte responsable au regard des assurances. Selon la Fédération Française des sociétés d'assurances, depuis 1982, les garanties « catastrophes naturelles » sont une extension obligatoire à toute garantie dommages d'un contrat d'assurance. Elle est actionnée par l'existence d'un arrêté interministériel qui déclare une commune ou une zone en état de catastrophe naturelle. Dans ce cadre, les assurances bénéficient d'une garantie illimitée de l'Etat pour la réassurance de ce risque.

Pour rappel, les agences possèdent des statuts associatifs et de financement partagés entre collectivités et Etat. De ce fait, elles profitent d'une supposée neutralité et affichent plus leur propositions qu'un bureau d'étude ou un cabinet à service des collectivités. Ces dernières cherchent à justifier leurs propositions comme une réponse aux attentes des élus et/ou une réponse aux encadrements normatifs dont l'Etat est porteur. Notre analyse n'a pas pu, sur ce plan précis, aller au delà de ces liens communs.

Dans le SCoT de la CAM, l'EPCI semble moins porteur des orientations. Cela peut aussi s'expliquer par le rôle de la Direction d'Urbanisme de l'agglomération, qui a côtoyé, tout au long de toute la démarche, les élus et le cabinet R & R associés et qui a pu influencer le portage des thématiques.

Finalement, les logiques prédominantes aux orientations des deux cas sont bien similaires, et les différences sont surtout dus aux spécificités du périmètre : plus large et plus hétérogène dans le cas grenoblois. De ce fait, contrairement à une volonté expresse de développer le territoire de projet, le SCoT de la RUG met l'accent surtout sur le rééquilibrage territorial puisque c'est une des prémisses de la large association intercommunale qui définit la région grenobloise.

Cependant, c'est sur l'analyse des porteurs des orientations que les différences sont plus accentuées. Mais, cela sera complété par d'autres analyses, effectuées dans les sous-chapitres suivants.

8.4.1 Une cohérence des choix ?

Dans les deux cas d'étude, nous avons identifié des corrélations entre la logique d'objectifs des orientations et le système des décideurs. De ce fait, il nous semble que :

a) les objectifs identitaires sont en majorité défendus par les élus locaux. Cela est bien plus fort dans le SCoT grenoblois : 8 occurrences,

b) les objectifs stratégiques sont partagés également entre techniciens missionnés pour l'élaboration du SCoT et par les acteurs des services déconcentrés de l'Etat. Par ailleurs, l'encadrement normatif les incorpore prioritairement et garantit la transversalité avec d'autres politiques.

c) les objectifs stratégiques sont aussi soutenus par les élus : en moyenne ils portent aussi 40% des orientations soutenues par les autres décideurs,

d) les objectifs économiques sont soutenus par tous les groupes d'acteurs, avec une incidence beaucoup plus forte des élus de la RUG.

Deux hypothèses peuvent expliquer cette dernière observation. La première résulte, probablement, du fait que les élus locaux de la RUG ont été observés dans le cadre de ce

travail et donc les arguments n'ont pas pu être oubliés ou gommés. A l'opposée, l'analyse du SCoT montpelliérain est basée beaucoup sur des entretiens non structurés, où les élus choisissent les arguments aux orientations qui semblent être plus appropriées.

Une seconde hypothèse part du principe de partage des objectifs à attendre, qui couvrira l'ensemble de logiques. Ce principe est bien plus justifié dans le large ensemble des documents analysé pour le SCoT grenoblois[205], que dans celui pour le SCoT de la CAM.

Il faut relativiser cette analyse quantitative, puisque même si l'Etat, grâce aux Lois, et les techniciens, grâce à leur rôle d'anticipation, portent la plupart des orientations prescrites dans les deux SCoT, l'ensemble des orientations n'est pas opposé aux projets politiques locaux. Ainsi, les orientations du SCoT de la CAM, par exemple, répondent aux contraintes légales[206] sans s'opposer aux ambitions de développement du président de la CAM, G. Frêche, en même temps, qu'elles confortent le projet territorial des acteurs locaux : l'accès à la mer, la continuité territoriale, entre autres. Or, les contraintes normatives comme la maîtrise de l'extension de l'urbanisation, n'ont pas empêché les acteurs locaux de faire valoir leurs projets.

Cela conforte une des idées soutenues au début de ce chapitre, à savoir que l'application d'un référentiel et les Lois qui le soutiennent peuvent être « collées » aux objectifs locaux sans les altérer significativement. De cette façon, le seul moyen de garantir l'application correcte du référentiel est son partage par l'ensemble des élus locaux. Ces considérations confortent aussi la thèse des auteurs pour lesquels :

> « Dans une optique d'aménagement durable du territoire, la règle de priorité des niveaux d'objectifs s'impose à la règle basée sur la hiérarchie des niveaux décideurs. La priorité d'action du système sur le sous système s'applique alors lorsque les enjeux soulevés par le projet d'aménagement sont de même niveau » (Plottu et Plottu, 2009, page 295).

Par ailleurs, l'analyse ne rend pas compte non plus de toutes les interrelations entre thématiques et entre orientations, qui ont été décrites dans les analyses des logiques et décideurs par thématique.

---

[205] Vu le partage de ces analyses avec le période d'avis de PPAs et des enquêtes publiques, nous avons analyse les 4 documents fournis à ces avis : les deux volumes des rapports de présentation, le projet d'aménagement et développement durable, le document d'orientations et objectifs et le document d'aménagement commercial. Tous ces documents, bien qu'ils concernent un territoire bien plus large, comptent environs 1350 pages contre 213 du SCoT montpelliérain.

[206] Limitation à l'expansion urbaine, densification, cohérence entre TC et urbanisation, par exemple…

Tableau 13 : partage des orientations du SCoT de la CAM dans le système d'objectifs et dans le système de décideurs. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

SCoT de la CA de Montpellier	hiérarchie de système d'objectifs			hiérarchie de système de décideurs			
THEMATIQUES	Identitaire	Stratégique	De rentabilité	EPCI	D.U. Agglo	Cab. R & R	Etat
Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur	intégrer la gestion des vallées et lits majeurs avec une agriculture de vallées inondables						
		voir la qualité environnementale comme un facteur d'attractivité territoriale					
		Les anciennes carrières peuvent être utilisées pour le loisir			Les anciennes carrières peuvent être utilisées pour le loisir		
	qualifier les espaces naturels symboliques		qualifier les espaces naturels symboliques				
	développer des parcours verts				développer des parcours verts		
Armature des réseaux de déplacements	faciliter les déplacements à courte distance et en mode doux			faciliter les déplacements à courte distance et en mode doux			
		utiliser les réseaux de TCs pour structures les investissements urbains					
	réduire la dépendance automobile						
		Articuler le réseau TC intra urbain et le réseau TC interurbain			Articuler le réseau TC intra urbain et le réseau TC interurbain		
		gérer l'offre des stationnements résidentielle, et limiter sur le lieu de travail			gérer l'offre des stationnements résidentielle, et limiter sur le lieu de travail		
		hiérarchiser et civiliser les espaces de voirie		hiérarchiser et civiliser les espaces de voirie			

Limités, fonctionnalités et intensités urbaines	promouvoir la ville de proximité					promouvoir la ville de proximité
	densifier les espaces selon intensités adaptés aux contextes urbains existants			densifier les espaces selon intensités adaptées aux contextes urbains existants		
		Augmenter/ diversifier l'offre résidentielle			Augmenter et diversifier l'offre résidentielle	
	rénover qualitativement les quartiers					
		Limiter l'extension urbaine et la localiser en cohérence avec les réseaux (assainiss/TCs)			Limiter l'extension urbaine et la localiser en cohérence avec les réseaux (assainiss/TCs)	
		maitriser le foncier				
Economiser les ressources		gérer de façon économe les ressources en eau				
		préserver et gérer économiquement les ressources en matériaux			préserver et gérer économ. les ressources en matériaux	
		sécuriser les périmètres de captage d'eau			sécuriser les périmètres de captage d'eau	
		gestion économe de l'énergie			gestion économe de l'énergie	
Prévenir les risques et réduire les nuisances		gérer l'eau pluviale à la source			gérer l'eau pluviale à la source	
		diminuer les nuisances liées au bruit		diminuer les nuisances liées au bruit		

Tableau 14 : partage des orientations du SCoT de la RUG dans le système d'objectifs et dans le système de décideurs. Conception et réalisation : F. Moscarelli.

SCoT région urbaine grenobloise	**hiérarchie de système d'objectifs**			**hiérarchie de système de décideurs**			
THEMATIQUES	Identitaire	Stratégique	De rentabilité	EP SCoT	E.P. SCoT	AURG	Etat / services
		préserver les espaces naturels, pour ses importantes fonctions environnementales					
Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à la valeur et diversité	préserver l'identité des secteurs		préserver l'identité des secteurs grâce à l'agriculture et l'élevage				
		préserver les points des vues emblématiques			préserver les points des vues emblématiques		
		concilier activités agricoles et enjeux paysagers et environnementaux					
	mise en valeur de la montagne		mise en valeur de la montagne				
Protéger les ressources en l'eau potable		protéger les nappes d'eaux souterraines			protéger les nappes d'eaux souterraines et ses zones d'alimentation		
		gérer la quantité et la distribution des eaux à l'échelle de la RUG		gérer la quantité et la distribution des eaux à l'échelle de la RUG			
		associer le confortement de l'urbanisation à sécurité de l'alimentation en eau potable					
					prévenir la pollution des sols		
Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et fronts urbains		adapter la ville aux changements climatiques					
	requalifier et améliorer le bâti existant						
	luter contre la banalisation des paysages urbains			luter contre la banalisation des paysages urbains			
	réduire le nombre des déplacements motorisés : inciter TC et déplacements doux						
		favoriser les points de vue depuis les routes, ponts et entrées de ville et portes de massif					
		conforter les coulés verts en ville			conforter les coulés verts en milieu urbain		

Prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances		réduire à la source les pollutions		réduire à la source les pollutions
		favoriser une gestion durable des déchets : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports		
		pris en compte des risques		pris en compte des risques naturels et technologiques
Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières		Gérer solidairement, entre les collectivités, les carrières dans l'ensemble de la RUG		
		Favoriser les projets partagés de réaménagement des carrières favorisant les diversités des choix		
		Préserver la capacité de production		Préserver la capacité de production évitant ouvrir des nouvelles carrières
		Favoriser les matériaux issus de recyclage		Favoriser les matériaux issus de recyclage : 70% des déchets à terme
Développement métropolitain équilibré	Développer économiquement la région de façon équilibrée			
		Améliorer les déplacements à long distance		
		Développer les réseaux numériques à haute débit		
		Favoriser la mixité		Favoriser la mixité
		Hiérarchiser l'armature urbaine		Hiérarchiser, de façon équilibrée, l'armature urbaine
		Intensifier l'urbanisation		Intensifier l'urbanisation : arrêts de TCs
		Intens.et économiser les espaces urbains		Intensifier et économiser les espaces urbains mixtes
		Organiser l'offre commerciale		Organiser l'offre commerciale prioritairement dans les centres urbains

8.4.2 Les « bonnes orientations » concernent tous ?!

La structuration de la pensée dominante en orientations d'aménagement urbain et territorial relève du défi prospectif, en même temps, qu'elle exige une cohérence avec les principales prescriptions concernées par le cadre normatif[207]. Or, si les objectifs associés directement au paradigme prépondérant « ville durable » sont soutenus par les services ministériels qui représentent la parole de l'Etat et par les techniciens missionnés à l'élaboration des SCoTs et ils sont encore également incorporés dans le discours des élus, c'est parce que ces objectifs sont partagés avec les représentations de « la ville durable » par la population dont ils sont les représentants.

Pour cela, les objectifs concernés par le paradigme « ville durable » sont les objectifs plus difficiles à hiérarchiser entre les 3 groupes d'acteurs, puisque comme émissaires du référentiel global, ils évoquent du sens à l'ensemble d'acteurs.

Néanmoins, nous présumons que plus une orientation est partagée entre plusieurs objectifs et entre plusieurs groupes d'acteurs, plus « durable » elle sera. Admettons donc que quand une orientation conforte, en même temps, les logiques identitaires, stratégiques et de rentabilité elle produira moins d'effets négatifs.

De la même façon, quand une orientation accorde du développement à plusieurs échelles d'acteurs - du local au global – plus équilibrée elle le sera, confortant le diagramme du développement durable, établi à partir de l'équilibre entre les 3 piliers : écologique, économique et social.

Conscientes des limites de l'analyse présentée ci-dessus, nous exploitons aussi les résultats du partage du référentiel décliné en orientations entre plusieurs logiques et entre les acteurs. A l'opposé de l'analyse précédente, cette analyse - structuré dans les tableaux 12 et 13 - prend en compte toutes les incidences et non seulement celles entendues comme prioritaires et mixte l'analyse des deux cas d'étude.

A la lecture des deux tableaux, certaines observations s'imposent. La première rend compte des orientations qui confortent les 3 logiques. Le SCoT de la RUG ne présent que 3 orientations, dont les deux premières satisfont aussi l'ensemble des groupes d'acteur :

a) Requalifier et améliorer le bâti existant,

b) Réduire le nombre des déplacements motorisés,

c) Développer économiquement la région de façon équilibrée,

[207] Bien synthétisées, en quatre sphères, par N. Holec (1999) : voir page 125-126 du chapitre 3.

Le SCoT de la CAM, présente aussi 2 orientations qui partagent les 3 logiques et qui ont les 3 groupes d'acteurs :

a) Rénover qualitativement les quartiers,

b) Réduire la dépendance automobile.

Nous voyons bien la similitude entre les deux cas. Une troisième orientation partage également les trois logiques sans que le groupe porteur n'ait pu être identifié :

a) Intégrer la gestion des vallées et lits majeurs avec une agriculture des vallées inondables.

Certaines orientations, concernent, à partie égale, les logiques identitaires et stratégiques. Elles sont 4 dans le SCoT montpelliérain, citées-ci-dessous, et seulement une dans le SCoT grenoblois : lutter contre la banalisation des paysages urbains.

a) développer les parcours verts ou les trames vertes et bleues,

b) faciliter les déplacements à courte distance et en mode doux,

c) promouvoir la ville de proximité,

d) densifier les espaces selon intensités adaptés au contexte,

Ce sont surtout des stratégies qui viennent soit à conforter un renforcement de l'identité locale ou soit des orientations, initialement stratégiques, qui ont été incorporées dans le discours et dans l'identité des acteurs grâce au partage du référentiel global.

D'autres orientations partagent les logiques stratégiques et de rentabilité. Ce sont des orientations prioritairement stratégiques, mais qui présentent, aussi, un fort impact dans la réduction des coûts. Le SCoT de la CAM affiche une majorité de ces partages, dont 4 sont aussi caractérisés par un partage des 2 groupes et 4 par un partage des 3 groupes d'acteurs. Voici les orientations ::

a) utiliser les anciennes carrières pour le loisir,

b) utiliser le réseau de TC pour structurer les investissements urbains,

c) limiter l'extension urbaine la localisant en cohérence avec le réseau TC,

d) Articuler les réseaux de TC intra et inter urbains,

e) Maitriser le foncier,

f) Gérer de façon économe les ressources en eau,

g) Préserver et gérer les ressources en matériaux,

h) Gérer l'eau naturellement,

i) Gérer de façon économe l'énergie,

j) Diminuer les nuisances.

Peu d'orientations ne partagent que les logiques identitaires et de rentabilité. Elles ne sont qu'une pour le SCoT de la CAM et deux pour le SCoT de la RUG. Elles traitent toutes de la valeur économique associée aux paysages et cultures locales, tels que:

a) qualifier les espaces naturels symboliques à communauté,

b) préserver l'identité des secteurs,

c) mettre en valeur la montagne.

Vu ces comparaisons, une observation mérite d'être soulignée : quand plus les orientations sont partagées entre l'ensemble des objectifs et des groupes d'acteurs, plus elles correspondent aux dites « orientations pour la ville durable ». Subséquemment, plus similaires elles sont pour les deux cas d'étude.

Cela met en évidence un certain mimétisme, qui est loin d'être « forcé » par le cadre normatif et par le groupe porteur du référentiel global, ce qui concerne une des nos hypothèses de travail. A l'opposée, ce mimétisme correspond à un partage très accentué du paradigme actuel par l'ensemble d'acteurs, situant notre contexte d'étude dans une étape « de mise en œuvre » du paradigme, référent aux étapes des politiques publiques schématisées dans le chapitre 1(figure 19).

Quelques considérations à propos de la troisième partie

Au long de cette partie, certains enseignement pourront être tirés. Ils concernent les relations entre les acteurs et les institutions lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, mais aussi la capacité collective de ces arènes, pour faire valoir une prise de décision partagée. Notre analyse s'est aussi perchée sur le choix des acteurs, de quoi s'agit-il ? Quels facteurs peuvent-ils l'influer ? Nous avons donc vu que les choix entrepris sont structurés à partir d'un mixte de plusieurs variables comme les structures et leur contraintes normatives, l'équilibre décisionnel à l'intérieur des arènes, l'existence au préalable de projets locaux et aux moyens dont disposent les acteurs pour établir et appliquer les projets. Ainsi, cette étude a conclu que :

1. Les deux Scots ont été structurés en réseaux de gouvernance similaires, cependant le degré de représentativité qui porte les acteurs de ces arènes est très différent grâce à l'établissement de périmètres, d'un coté très réduit, de l'autre coté très large,
2. Nous voyons donc deux stratégies différentes. Une première stratégie comprend un territoire établi sur une logique d'homogénéité politique pour dépasser les conflits territoriaux, engageant le débat dans un périmètre dont les élus partagent les mêmes objectifs et projets, qui seront appliqués par eux mêmes. L'homogénéité territoriale se repose donc sur l'idée de faisabilité des actions la où c'est possible,
3. Cela émerge dans un périmètre interne peu conflictuel, ayant un projet territorial bien défini et porté par un leadership. Les situations de conflits, tenues par des acteurs ayant des intérêts différents vont culminer dans des territoires réactifs à celui du SCoT montpelliérain. Ainsi, les conflits et l'hétérogénéité persistent, mais ils sont placés hors arène de discussion, aggravant la difficulté de coordination et contribuant pour l'inefficacité des politiques territoriales,
4. Cependant, la petitesse du territoire ne permet pas de traiter correctement les enjeux tels que les transports en commun, l'environnement, etc… La logique de projet territoriale est finalement peu présente face à l'imposition du territoire administratif où le leadership fait valoir son influence,
5. Dans ce cas, l'efficacité du réseau SCoT pour faire la ville durable sera axée sur la capacité des acteurs de l'arène à négocier avec d'acteurs autres (privées, l'Etat, etc..) que les collectivités voisines. Or, même si les orientations portées par le secteur sont faiblement nombreuses (13) face à celles de l'Etat (25), cela n'empêche pas, pour autant, le leader de « passer » ses projets. Ainsi, la capacité d'action du réseau sera en conséquence du partage des mêmes objectifs entre l'arène, leur sous-systèmes et le

global, mais plutôt en conséquence de la force du leader à faire valoir ses projets et ses objectifs,

6. Une deuxième stratégie, celle de la RUG, comprend un territoire très hétérogène mais dont le périmètre englobe les dynamiques territoriales (déplacement domicile/travail, multipolarité économique, etc..) et une partie significatif des dynamiques environnementales (bassins versants, la vallée permettant articuler des corridors biologiques, etc…) mais auquel l'application des objectifs aux projets passe par le transfert de ces objectifs à des échelles administratifs autres, que celles chargées de l'élaboration du SCoT,
7. Les objectifs, traduits en orientations, pourront avoir des applications très diverses, selon l'interprétation des acteurs à leur charge. Ainsi, dans le cas grenoblois l'efficacité du SCoT reposera, plus que dans le cas Montpelliérain, sur : (a) la capacité des acteurs à s'articuler entre les différentes échelles, (b) le niveau de partage d'objectifs entre acteurs,
8. A ce propos, le SCoT grenoblois présente une certaine appropriation par les acteurs de l'arène des objectifs issus du global : au totale 22 orientations toutes confondues ont été portées, en même temps, par les acteurs du « secteur » RUG et par le « global ».
9. Cependant, une analyse plus fine montre que quand nous vérifions le partage d'une même orientation par les acteurs, les orientations qui sont partagées par tous sont celles dont la nature correspond à la traduction en orientations du paradigme global et donc celles que nous trouvons dans notre tableau de similitude, chapitre 4,
10. Il existe donc un fort partage des orientations entre acteurs et territoires, puisque : (a) le référentiel global, à force d'être médiatisé, devient « relativement » partagée par l'ensemble des acteurs, (b) les impositions normatives dues à la l'hiérarchie de système de décideur qui contraint les territoires. Cependant, à l'intérieur de ces discours homogènes, nous trouvons des actions et des projets complètement différents,
11. De plus, la plupart des orientations sont portées par les acteurs dits techniques et non par les acteurs qui détiennent la compétence d'élaboration et la mise en œuvre du SCoT : les élus. Cela indique l'inexistence, au préalable, d'un projet territorial porté par un leadership, ainsi qu'un niveau assez important de « technicité » du à la légitimité de l'agence d'urbanisme,
12. Nous avons aussi deux situations très opposées. Une première où la concentration de pouvoir décisionnel sur une seule commune n'incite pas à la construction d'un

projet commun, mais plutôt conforte les projets déjà portés par le leadership local. Une seconde, où les acteurs sont en mesure d'établir une vrai logique de projet puisque la décision est équilibrée et il n'y aura pas de décision sans des discussions et négociations au préalable,

13. Les différents niveaux de représentativités et le partage de sièges « équitable » par territoire cachent cependant d'autres facteurs importants qui déterminent le pouvoir à l'intérieur de l'arène : les capacités techniques et les différentes compétences auxquels disposent les territoires,

14. Nous avons vu, que même dans un partage idéal de pouvoirs décisionnels, le facteur humain et les moyens techniques déséquilibrent la logique démocratique. Les acteurs appuyés par des fortes équipes techniques mènent le débat et ils se distinguent des autres par leur forte capacité prépositive. De plus,, les élus de caractère plus fort ou même plus impliqués dans les discussions, font valoir ces intentions sur celles d'autres personnes. Le caractère humain est donc très fort et très présent dans les arènes et révèle un certain « romantisme » inhérent aux théories de gouvernance qui l'évaluent selon un caractère démocratique,

15. Cela montre, d'une part, que l'hypothèse que les conflits entre acteurs, et notamment entre élus, sont liés à différentes polarités politiques n'a pas forcement lieu dans les politiques de planification. Les deux cas exemplifient cette conclusion,

16. Premièrement, les conflits entre les territoires à la CAM ne sont pas déterminés par les partis politiques des acteurs, mais surtout par une approximation ou une opposition à la personne de G. Frêche. Leurs principaux opposants sont affiliés à divers partis politiques, dont celui auquel il a été candidat pendant des années : le PS,

17.. Deuxièmement, à la RUG, les conflits entre, F. Brotte et M. Baïetto, tous les deux socialistes, sont générés par des objectifs territoriaux respectivement différents : la continuité du développement économique au Grésivaudan pour un des acteurs, l'équilibre territorial et le respect à capacité de soutenabilité de toute la région grenobloise, pour l'autre acteur.

18. Finalement, dans nos deux cas les orientations de nature stratégiques dépassent largement les orientations de nature autres. Par ailleurs, les orientations stratégiques sont majoritairement portées par les acteurs du groupe technique. Nous pouvons donc conclure qu'en dépit de la logique de projet, les deux SCoTs restent en eau potable Tout cela montre que le grand défi consiste dans la cohérence entre périmètre institutionnel et périmètre de projet d'aménagement.

CONCLUSION GENERALE

Les études en planification territoriale sont attentives à l'identification des mutations contemporaines qui ont entrainé un changement d'échelle avec le remplissage, voire la saturation, de tout l'espace des communes-pôles et le débordement de l'habitat, des infrastructures et des équipements sur des communes périphériques. Elles répondent aussi aux impératifs du développement durable en lien avec la pérennisation de l'environnement planétaire et de l'amélioration des conditions de vie de nos sociétés.

De nombreux dispositifs ont été mis en agenda par les gouvernements pour intégrer ces objectifs dans les politiques publiques et dans la planification. Le SCoT est l'instrument français central de la « boîte à outils » de l'aménagement communautaire urbain. Il associe le rôle d'ensemblier des différentes politiques sectorielles à celui de coordination multi-scalaire, ainsi que d'interface entre la planification et le projet territorial. Il est donc souhaité que les SCoTs soient capables d'influer sur l'amélioration des procédures de planification par l'institution de territoires mieux adaptés à leurs enjeux, par un élargissement de la participation de la société civile à son élaboration, par l'établissement d'un dialogue franc entre acteurs et surtout par leur capacité à faire les villes plus « soutenables ». L'analyse de ces éléments correspond aux défis posés à ce travail ; elle comporte deux volets majeurs :

1. La traduction du référentiel « ville durable » dans les projets à travers sa compréhension et son insertion dans la pratique des acteurs lors de l'élaboration du SCoT,
2. Les modalités de fabrication de la décision par les acteurs lors de l'élaboration des SCoTs.

Ce travail de thèse a étudié l'élaboration des schémas de cohérence territoriale à travers l'étude de deux cas (communauté d'agglomération de Montpellier et région urbaine grenobloise), qui présentent des caractéristiques différentes. En conséquence, les influences issues de ces deux contextes deviennent des sources en continu pour toutes les autres analyses développées dans ce rapport[208]. Par ailleurs, notre thèse est donc située à l'interface entre les mutations (ainsi que les pratiques planificatrices qui les acompagnent) et les études

[208] Structure de la conclusion finale basée sur les critères « d'efficacité » du SCoT selon C. Dupuy et al. (2003), D. Christiany (2006), C. Demazière (2009), X. Desjardins (2009).

académiques qui essaient de les analyser et de les expliquer. Grâce à cette dualité, les enseignements qui ressortent répondent à la fois à des questions théoriques posées par les nombreux auteurs étudiés et à des interrogations qui visent à satisfaire à des enjeux perçus par les acteurs qui vivent la pratique de la planification.

Le SCoT : outil plus pertinent pour un territoire mieux adapté aux enjeux contemporains ?

L'appréciation de la logique du développement durable se croise avec celle de la « pertinence territoriale » du fait des enjeux de cohérence entre un périmètre institutionnel cohérent et le périmètre de prise en compte des dynamiques humaines et des enjeux environnementaux dont : le maintient de la biodiversité, la maîtrise de l'étalement urbain et la prise en compte des déplacements quotidiens des ménages, ainsi que la cohésion sociale. Mais les périmètres de ces SCoTs répondent-ils à la logique des villes durables ?

Pour ne pas briser les logiques démocratiques, les périmètres des SCoTs doivent être structurés de façon « volontaire », mais sous le contrôle du préfet pour éviter des incohérences très aggravées. Néanmoins, nous voyons bien que dans le cas montpelliérain, le périmètre de projet volontaire a empêché les acteurs d'agir pleinement sur les enjeux cités ci-dessus. Les acteurs du SCoT ont bien établi un projet territorial, mais globalement insuffisant sur le plan de cohérence et de la capacité d'action.

Ainsi, le rôle d'incitateur du SCoT n'a pas résulté en une logique de projet territorial et en une coopération inter-territoriale et n'a pas permis de changer le *statu quo* politique très tendu.

Dans le cas montpelliérain, l'outil SCoT n'a pas facilité la construction d'un périmètre de projet cohérent et plus durable.

A l'inverse, le cas grenoblois dispose d'un périmètre SCoT très élargi, dans lequel les outils d'aménagement ont toujours joué un rôle de « rassembleur » intercommunal contribuant à améliorer les échanges entre les territoires. Ces coopérations se sont encore développées au cours de la démarche SCoT, grâce à la négociation menée par les acteurs qui ont établi des relations peu conflictuelles. Ainsi, pour ce cas, nous pouvons conclure que l'outil SCoT n'est pas le seul responsable de la forte structuration intercommunale, puisqu'elle existait déjà. Mais il va certainement déboucher sur une amélioration des bases institutionnelles dont disposent les acteurs pour coopérer. Le pôle métropolitain Pays Voironnais-Métro en est un récent exemple.

Dans le cas grenoblois, l'outil SCoT a renforcé les bases intercommunales existantes pour constituer un périmètre de projet cohérent et plus durable.

Dans les deux cas, cependant, il y a une vision planificatrice à une échelle plus large que celle que traîtait les anciens documents de planification.

Cela résulte du rôle d'ensemblier du SCoT et de sa mise en compatibilité avec des éléments autres que ceux de sa compétence. Cela témoigne aussi d'une volonté d'élargissement. Quoique contraint par un périmètre moins adapté aux enjeux, le SCoT montpelliérain a pris en compte les dynamiques des territoires voisins, démontrant un intérêt d'élargir son périmètre d'action à celui de l'étude.

Cependant, si le périmètre large et hétérogène semble un atout, bien réussi dans le cas grenoblois, son efficacité se pose quant à la cohérence entre périmètre de la planification (SCoT) et périmètre institutionnel d'action intercommunal voire communal.

Le SCoT : outil ouvert à la société civile ?

La prise en compte des acteurs locaux lors de l'élaboration des SCoTs est, en même temps, un indicateur de la valeur de la démarche et de la durabilité des actions. Une démarche qui intègre l'ensemble des acteurs locaux permet d'aller au delà de la simple formalisation des mesures techniques vers un réel ancrage des orientations dans les activités quotidiennes.

Il s'agit d'avancer sur la mise en œuvre des orientations et du projet territorial et d'élaborer un projet moins « technocratique » et plus partagé. Bien que le SCoT ne soit pas directement opposable aux citoyens[209], il ne faut pas oublier que les projets seront développés, en majorité, à l'échelle communale et que leur usage quotidien se fait par l'intermédiaire des citoyens. Aussi, associer les communautés locales lors des discussions, permet de les sensibiliser à l'importance des enjeux et de montrer une transparence décisionnelle. Finalement, tout cela produit un effet pédagogique majeur dans l'entretien et la pérennisation des stratégies qu'il impulse.

Les études de terrain et la documentation disponible ont montré que dans les deux cas les acteurs des SCoTs ont su construire leurs arguments à partir de l'analyse d'une solide batterie d'outils disponibles sur leur territoire, associée à la prise en compte des acteurs techniques, scientifiques[210] et politiques concernés par les projets. De plus, l'élaboration du SCoT de la RUG a associé aussi des associations citoyennes et professionnelles liées soit à la protection de l'environnement, soit aux enjeux relatifs à l'aménagement. Les associations de pêcheurs et de chasseurs, les ONG liées aux enjeux environnementaux, les représentants des

[209] Ce sont les PLUS qui sont opposables aux tiers.

[210] Grâce à l'implication des chercheurs universitaires, les services techniques de l'État comme la DREAL et la DDT (M).

deux parcs, parmi plusieurs autres acteurs, ont été suivis pour la définition de la trame verte bleue. Leur participation a été mise en place dès les « ateliers environnementaux »[211].

Dans les deux cas, le processus d'élaboration de l'outil SCoT a pris en compte les enjeux environnementaux grâce aux ressources technoscientifiques mises à leur disposition.

Cependant, quant à la participation citoyenne, le SCoT de la RUG a construit sa méthode de façon plus consultative, sans pour autant arriver à développer une véritable concertation et une réelle participation des citoyens. L'institution de la Communauté d'Acteurs dès l'étape du bilan de l'ancien SD atteste aussi d'une recherche de participation plus forte, semble-t-il, que celle qui ressort des entretiens dans le cas montpelliérain, où la prise en compte de l'avis des pêcheurs, des chasseurs et des populations qui habitent aux alentours, a été presque inexistante.

Les communautés d'acteurs et les ateliers techniques ont développé des discussions pertinentes mais sans aucun contact avec le citoyen ordinaire. Dans le cas grenoblois, ce sont les associations locales, les conseils de développement organisés et « Les Associations d'Habitants du Grand Grenoble » (LAGGLO) qui l'ont représenté. Mais, si ces derniers ont été bien intégrés dans l'élaboration, avec un rendu systématique de ces observations, la nature des SCoT a fini par générer la présence des représentants des groupes associatifs ayant seulement des profils techniques très proches des techniciens de la maîtrise d'œuvre et celle de l'ouvrage. Finalement, ces recommandations et observations avaient plus un caractère « d'un autre point de vue technique », que celui de la maîtrise d'usage[212], et les connaissances techniques ont fortement prévalu sur les connaissances empiriques.

Ainsi, le point faible des deux documents reste la médiocre intégration des populations riveraines aux zones cibles des stratégies d'aménagement, de réhabilitation du parc immobilier ou de la conservation de la biodiversité, ainsi que celle des citoyens en général.

De plus, face aux diverses étapes participatives, les deux cas d'étude se situent entre information et consultation. Un grand nombre d'articles de presse, des dossiers d'information ont été divulgués dans les publications issues des territoires ainsi que dans la presse ordinaire. Par ailleurs, quoique faiblement consultés, les citoyens disposaient de deux canaux interactifs : des réactions écrites et orales lors des réunions publiques et l'espace web concerné. Mais, malgré les réunions publiques développées par la maîtrise d'ouvrage des deux SCoTs, il n'y a pas vraiment eu de concertation publique citoyenne. Dans les deux cas, la concertation a été surtout « institutionnelle »[213].

---

[211] Étape de diagnostic.

[212] La Maîtrise d'usage consiste à écouter l'avis de l'habitant, en tant qu'expert de son territoire et de son quotidien.

[213] Entre institutions tels que Conseil de développement, les PPAs etc…

Les acteurs de nos deux cas d'étude n'ont pas su trouver un canal capable de rendre compte de la société civile par ses représentations ou par ses avis concernant les stratégies de planification des SCoTs.

Le SCoT : outil de dialogue entre acteurs ?

Les observations de terrain ainsi que les entretiens avec les élus, ont fait ressortir que les deux cas d'étude ont réussi à établir un dialogue entre les acteurs internes à l'arène SCoT. Grâce au périmètre intercommunal et au nombre d'élus assez réduit, le SCoT de la CAM peut avoir une participation plus directe dans les ateliers de travaux qu'à la RUG. Cependant, la « tournée communale » de la RUG a réussi à corriger, en partie, ce manque de participation directe.

Néanmoins il ne faut pas oublier que les deux cas présentent des limites quant à l'égalité démocratique. A la CAM, le manque d'une structure démocratique décisionnelle apparaît fortement dans le partage des sièges et donc de pouvoir décisionnel, qui laisse à la ville de Montpellier la capacité de décider seule des projets. A la RUG, ces dysfonctionnements apparaissent d'avantage dans la disparité des capacités techniques dont font preuve les acteurs à l'intérieur de l'arène. Certains sont plus « performants » dans une discussion faisant valoir leurs opinions, d'autres, qui appartiennent à des territoires plus habituées à l'élaboration de documents d'urbanisme, possèdent un appui technique mieux organisé et structuré, déséquilibrant le débat en leur faveur. Mais cette disparité est induite par l'hétérogénéité du territoire de la RUG.

Si les discussions élaborées dans le cas montpelliérain sont loin d'un débat démocratique, celles du cas grenoblois s'en sont bien rapprochées. Cependant, il n'y aura jamais un équilibre parfaitement démocratique puisque, dans des territoires hétérogènes, les moyens et les capacités dont disposent les acteurs lors d'un débat sont très différents.

Notre étude a montré que si l'arène décisionnelle détient la légitimité formelle de décision, *officieusement* les acteurs des autres arènes portent autant ou, en certains cas, plus les décisions que les élus.

En prenant comme exemple la RUG, notre étude semble indiquer une forte influence décisionnaire des acteurs techniques, puisqu'ils ont les connaissances techniques sur le territoire et peuvent décider de la faisabilité technique des orientations. A ce propos, deux structures techniques associatives – l'AURG et le SAT – jouent un rôle d'outils de gouvernance. Par leur caractère d'association volontaire et de coopération technique, ces deux structures ont constitué un corpus de connaissances, en même temps, qu'elles ont su construire un argumentaire commun à leurs territoires associés. Le résultat : dans ces deux exemples, les territoires appartenant à ces structures ont graduellement renforcé leur

coopération, aboutissant à la construction d'un pôle métropolitain ou à la fusion des 3 intercommunalités.

Néanmoins, l'étude montre aussi que d'autres acteurs, hors arènes, peuvent avoir une grande influence sur les décisions, grâce à l'établissement d'une légitimité informelle ou à travers un lobby. Lors des enquêtes, les acteurs décisionnels ainsi que les acteurs « experts » ont reconnu que la concertation – avec des acteurs issus des entreprises de la promotion, des SEML et des grands groupes économiques – peut faciliter la mise en œuvre du SCoT de telle façon que leur influence dépasse largement leur avis, dans le CODAC ou à travers le CCI. Ces acteurs hors arènes arrivent à dépasser les « clivages » institutionnels exigés pour l'élaboration du document – la concertation – et s'imposent, en certains cas, comme des partenaires des projets. Cela démontre aussi une capacité des acteurs internes aux arènes SCoT à faire jouer des acteurs et institutions extérieures au périmètre pour aboutir à ces projets.

L'élaboration des SCoTs a donc réussi à inciter un vrai dialogue entre acteurs techniques et élus, et a élargi la concertation même au delà des arènes, associant d'autres acteurs, comme les PPA et les acteurs économiques.

Le SCoT : outil pour faire la ville durable ?

Comme nous avons essayé de le démontrer, l'objectif du SCoT de s'accorder au référentiel actuel connu sous le nom de « ville durable » n'est pas une grande innovation, puisque plusieurs orientations qui le confortent ont été déjà présentées antérieurement dans les anciennes théories urbaines et leurs plans d'aménagement, quoique peu appliqués. Ainsi, si le SCoT ne correspond pas à une grande innovation en termes d'objectifs, il correspond, néanmoins, à une révolution en termes de méthode (d'avantage de concertation).

Par ailleurs, certains éléments présents dans les deux SCoTs tels que la prise en compte des enjeux environnementaux et son interaction avec les dynamiques urbaines, la prise en compte d'une logique d'économie de l'espace et la priorité donnée aux espaces naturels sur les espaces urbanisés correspondent à d'importante avancées quant aux documents de planification élaborés en France jusqu'à ce jour.

Le SCoT de la CAM montre des avancées importantes quant à l'économie de l'espace et à l'intégration graduelle des enjeux environnementaux, inversant la priorité lors de la délimitation des fronts d'urbanisation. Mais il est faiblement actif dans la préservation de la biodiversité puisque :

a) le périmètre est insuffisant pour contrôler l'impact de certaines activités humaines sur l'environnement,

b) les enjeux environnementaux sont cartographiés à l'échelle du SCoT, mais traités à l'échelle communale, de façon peu coordonnée et parfois incohérente. La déclinaison en projets reste au-delà des ambitions affichées par le document.

Le SCoT de la RUG, montre une capacité d'action sur les éléments priorisés dans cette étude – contrôle de l'étalement urbain et prise en compte de la biodiversité – bien plus forte grâce à son large périmètre, ses bases de coopération intercommunales bien fondées et son encadrement « grenelle ». La trame verte et bleue répond bien aux dispositions concernant les villes durables ainsi que toutes les autres orientations priorisant les économies d'énergie et la qualité de vie en ville.

Cependant, il ne faut pas oublier que le SCoT de la CAM a été élaboré entre 2003 et 2006, donc avant les nouvelles exigences en termes de prise en compte de la biodiversité. Il part de bases institutionnelles coopératives plus récentes que celui de la RUG, ce qui a entravé, évidement, les grandes avancées dans un premier document de planification réellement élaboré et appliqué à échelle intercommunale.

Enfin, nous reconnaissons que grâce à l'outil SCoT, la biodiversité est aujourd'hui un des éléments de la politique urbaine et qu'elle doit être de plus en plus prise en compte dans la gouvernance des villes. Aussi, le schéma de cohérence territoriale constitue un cadre de planification adapté aux enjeux contemporains, mais son action est limitée puisqu'elle depend :

a) des actions menées ensuite par les champs politique et économique,

b) des moyens d'ingénierie dont disposent les acteurs territoriaux,

c) des moyens alternatifs à la concertation pour insérer les usagers aux débats et

d) des moyens qui rendent compte des perceptions ou des madalités d'usage de l'espace par le citoyen.

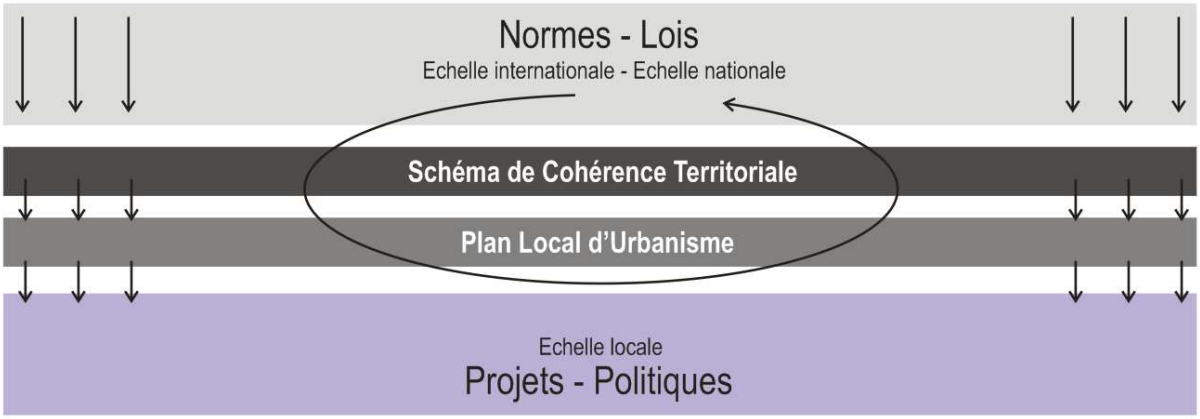


Figure 94: SCoT outil d'interface

L'outil se situe donc à l'interface entre les normatisations et les projets (voir schéma ci-dessus). De ce fait, ses « échecs », face aux critères d'analyse proposée par les auteurs, sont sourtout dépendants de sa propre nature et ses limites prévues lors de son élaboration par les législateurs.

L'outil SCoT est capable d'inciter à la construction des villes plus durables, mais il n'est qu'au début du processus et tout dépendra d'actions dont il ne maîtrise pas.

Quelques leviers pour l'avenir?

Dans le cours de notre travail, nous avons conclu que l'incorporation des enjeux tels que l'étalement urbain ou la biodiversité dans les outils et documents d'urbanisme pourraient contribuer à améliorer la qualité de vie, à pérenniser les ressources naturelles et à poser les bases pour une solidarité urbaine. Cependant, nous avons aussi conclu que tout dépend de la façon dont ces outils seront appliqués. Enfin ces outils d'aménagement ne seront qu'une des stratégies à mobiliser pour bâtir un monde plus soutenable. Ils doivent être coordonnés, entre autres, avec le renouvellement du parc immobilier vers des habitats plus adaptés à l'environnement et moins gourmands en énergie. Mais la réussite sera surtout dépendante de la capacité des acteurs économiques et politiques à intégrer ces nouvelles exigences et des ménages à payer pour cela.

Les éco quartiers, exemples de cette nouvelle façon de faire la ville, ne concernent qu'une portion très réduite de la population : celle qui peut payer pour sa localisation, à proximité des transports en commun et pour l'entretien des espaces verts.

Les ménages, de plus en plus paupérisés, ne sont pas prêts à accepter un surcoût dans leurs taxes. Les collectivités et l'Etat, dans le désir d'être encore plus solidaires, ne seront pas capables d'amortir le transfert des investissements, à tous les secteurs et à toutes les populations.

Une question nous interpelle souvent, celle du coût de toutes ces opérations et du payeur : l'initiative privée sera-t-elle le financeur ? Et à qui vendra-t-elle ces nouveaux produits ? Face à un scénario de crise économique, les aménagements qui devront être mis en place, de façon continue, pour que les villes aboutissent à un développement plus équilibré et soutenable ne se feront pas sans un engagement de ceux qui « fabriquent » la ville : les citoyens. Et paradoxalement, ce sont eux, les moins intégrés lors de l'élaboration des prémisses de la planification.

Il ne sert à rien de mettre en place un tri sélectif à l'échelle de la grande agglomération, si les habitants ne se mobilisent pas à séparer le contenu de leur poubelles. De la même façon, il ne sert à rien de concevoir des projets qui priorisent l'utilisation des ressources naturelles pour illuminer, chauffer et aérer les logements et les bureaux si leurs usagers ne sont pas

intéressés à les gérer dans le quotidien. A cet égard, l'implication de la société civile dans les démarches de planification, puis dans les projets urbains, semble être une opportunité pour la conscientisation et pour une pédagogie du développement plus soutenable de nos sociétés.

Par ailleurs, ce sont les citoyens qui seront confrontés à l'utilisation des (nouveaux) espaces (ré) aménagés et ce sont eux qui les feront vivre. Pourquoi alors, ce peu d'importance donnée à l'« expertise d'usage » qu'ils sont les seuls à posséder ? De notre étude, il ressort que l'accord repose sur l'importance de les intégrer, par contre, nous n'avons aucune réponse sur la manière de les intégrer concrètement. Nous voyons bien que la nature de la planification est un des éléments qui ajoute de la difficulté à leur association et aux concertations. Mais il y a, sans doute, d'autres voies …

Les citoyens sont déjà consultés au sujet de leur quotidien, alimentant les enquêtes « ménage-déplacements ». Pourquoi ne pas établir des consultations concernant l'occupation de l'espace urbain qu'ils habitent et dont ils ont une perception qui leur est propre ? Nous disposons de villes déjà établies et d'habitants déjà présents. Cela constitue un meilleur laboratoire que n'importe quel scénario établi dans un processus d'élaboration de politiques urbaines dont, le SCoT fait partie.Les collectivités et les investisseurs pourront bâtir des villes qui auront tous les éléments nécessaires à leur durabilité, mais leurs habitants resteront les seuls responsables de leur animation.

Mea culpa

C'est bien le rôle du chercheur d'essayer d'identifier tout dysfonctionnement. Il fait partie de l'exercice académique, aussi bien que de l'esprit critique de la majorité des chercheurs en sciences humaines et sociales, dont l'auteure fait partie.

Nous avons bien conscience que, concernant l'outil SCoT, des évolutions ont été faites. Les législateurs ont essayé de conforter les enjeux actuels et les demandes sociales. Egalement, concernant les acteurs, il y a eu de grands efforts et beaucoup de bonne volonté pour conforter les « cases » juridiques auquel l'outil SCoT est soumis ainsi que fonder des projets territoriaux mieux adaptés aux particularités territoriales. Et pour cela, en aucun cas nous ne portons de jugement de valeur sur les actions entreprises par les acteurs cités à l'intérieur de ce rapport.

En effet, notre regard se veut constructif. Il part de l'approche critique pour contribuer à une évaluation des politiques publiques dans lesquelles les SCoTs occupent une place majeure. Faire la ville de demain est un exercice complexe et souvent ingrat, puisque les générations de l'avenir vont certainement questionner nos choix, critiquer vivement nos fautes. C'est à cette prise de risques que la société est constamment confrontée et qu'elle doit dépasser pour changer le *statu quoi* actuel.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERTI (1452). Re Aedificatorie, in PAQUOT, T. (2007). *Utopies et Utopistes*, coll. Repères. Editions la découverte, Paris, 121 p.

ALVERGNE, C. ; TAULELLE, F. (2002). *Du local à l'Europe : les nouvelles politiques d'aménagement du territoire.* Presses Universitaires de France, Paris, 301 p.

ARMAND, G. (1962). Aspects de la banlieue grenobloise : Fontaine, St-Martin-d'Hères, La Tronche, St-Martin-le-Vinoux, in *Revue de géographie alpine*, 1962, fasc. 1, pages 59-85.

ASCHER, F. (2008). *Les nouveaux compromis urbains*. L'aube, Paris, 141 p.

AURG/ MDP/CAUE 74(2009). Inter SCOT-PNR du Sillon Alpin, version de débat. URL : <http://www.mdp73.fr/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=296&Itemid=68>. Consulté le 20 août 2012.

BACHELET, F. (2005). Les hauts fonctionnaires intercommunaux, in *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 99, Décembre 2005: Intercommunalité et intérêt général (ouvrage Collective), URL : < http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/14bachelet.pdf>, Consulté décembre 2012.

BARAIZE, F. (2001). *L'invention politique de l'agglomération*. L'Harmattan, Paris, 310 p.

BARAIZE, F. et NEGRIER, E., (2001*). L'invention politique de l'agglomération*, Collection : logiques politiques. L'Harmattan, Paris, 310 p.

BEAULIER, M. (2011). Etat – Collectivités locales : comment mieux articuler le rôle de l'Etat et celui des collectivités, in *Public Impact Management*. URL : <http://www.publicimpact.eu/fr/etat/102-etat-collectivites-locales-comment-mieux-articuler-le-role-de-letat-et-celui-des-collectivites>, Consulté le 10 Janvier 2011.

BEHAR, D. ; STEBE, P. & VANIER M. (2009). Mécano territorial: de l'ordre territorial à l'efficacité territorial, in *Pouvoir locaux : les cahiers de la décentralisation* (Dossier), n°83, IV/2009, pages 79-83, 95 p.

BELCHER, D. (1955). Rapport Belcher. URL : <http://bsb.hd1.com.br/relatorio.html>. Consulté mars 2012.

BELLAMY, E. (1888) *Cent ans après ou l'an 2000* (introd. T. Paquot, trad. de l'américain par Paul Rey), collection Archygraphie. Poche Infolio, Paris, 304 p.

BENEVOLO, L. (1993). *La ville dans l'histoire européenne*. Editions du Seuil, Paris, 284 p.

BERNIE-BOISSARD et CHAVALIER (2011), « Le développement durable : des discours consensuels aux pratiques discordantes. L'exemple des agglomérations de Montpellier et Nîmes », in *La « ville durable » : discours, pratiques et réalités, Espaces et Sociétés,* n° 147 éditions Érès, pages 41-55.

BIAU, V. et EVETTE, T. (2008). Activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme : recherche et dispositifs réflexifs, *in Les Annales de la recherche urbaine, n°*104, 2008, pages 165-173, MEEDDAT, PUCA.

BICCA, P. (2010). Brasila : varios olhares, in *Uma utopia sustentavel – arquitectura e urbanismo no espaço lusofono : que futuro?* I seminário internacional de l'academie d'écoles d'architecture et urbanisme de língua portugaise. Antonio Coelho Dias S.A., Lisboa, pages 1034-1049.

BLANC, N. (2012). *Les nouvelles Esthétiques urbaines*, coll. « Emergences ». Armand Colin, Paris, 220 p.

BLANCHARD, R. (1954). *Les Alpes occidentales.* Editions Arthaud, Grenoble, Paris, 755 pp.

BŒUF, J.L. (2011). Les Mutations du rôle de l'Etat dans le développement des territoires : de l'action à l'impulsion, in *Pouvoir locaux : les cahiers de la décentralisation* (Dossier), n°91, IV/2011, pages 76-85.

BOINO, P. et DESJARDINS, X., (dir) (2009). *Intercommunalité : politique et territoire*. La documentation française, PUCA, Paris, 216p.

BOUMAD, B. ; MIOSSEC, J.M. (1988). Espaces maghrébins en Languedoc-Roussillon, in *bulletin de la société languedocienne de géographie*, tome 22, fascicule 3-4, Montpellier 1988.

BOURDIN, A. ; LEFEUVRE, M.P. et MELE, P. (2006). *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*. Descartes et Cie, Paris, 316 p.

BRUNET, R. ; FERRAS, R. ; THERY, H. (1992). *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. La documentation Française, Reclus, Montpellier-Paris, 470 p.

BRUNET, R. ; GRASLAND, L. ; GARNIER, J.P. ; FERRAS, R. ; VOLLE, J.P. (1988). Montpellier, Europole. G.I.P. RECLUS, Montpellier, 315 pages.

BRUNETEAU, B. (1998). Le « Mythe de Grenoble » des années 60 et 1970 un usage politique de la modernité, in *Vingtième siècle – revue d'histoire*, n° 58, avril-juin 1998, pp. 111-126.

BURGEL, G. (1993). *La ville aujourd'hui*, coll. Pluriel Référence, Hachette, Paris, 224 p.

BÜRGENMEIER, Beat (2005). *Economie du développement durable*. De Boeck e Larcier S.A., Bruxells, 285 p.

CABET, E. (1940). Voyage en Icarie, in RIHS, C. (1970*). Les philosophes utopistes : le mythe de la cité communautaire en France au XVIIIe siècle*. Editions Marcel Rivière et Cie, Paris, 414 p.

CAILLOSSE, J., LE GALES, P., LONCLE-MORICEA, P. (1997). Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ?, in GODARD, F. (dir). *Le gouvernement des villes: territoire et pouvoir*. Descartes & Cie, Paris, 287p.

CALLON, M. ; LASCOUMES, P. ;, BARTHE , Y. (2001), *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Coll. La couleur des idées. Le Seuil, Paris, 358 p.

CAMPANELLA, (1623). La cité du soleil, in RIHS, C. (1970). Les philosophes utopistes : le mythe de la cité communautaire en France au XVIIIe siècle. Editions Marcel Rivière et Cie, Paris, 414 p.

CAMPBELL, B. (2000). La gouvernance, un concept apolitique ? in *Quel modèle politique sous-jacent au concept apolitique de gouvernance,* Séminaire « Le développement : pour un débat politique », Haute Conseil de coopération internationale, Dourdan (France), 29 août 2000.

CAMPBELL, J. L. (2002). Ideas, Politics and Public Policy, in *Annual Review of Sociology* n°28, pages 21-38.

CANDON, N. (1996). La composition urbaine (note et Essaye bibliographique). Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Centre de Documentation de l'Urbanisme. Les éditions Villes et Territoires, Paris, 79 p.

CARRIERE, S.; HERVE, D.; ANDRIAMAHEFAZAFY, F. ; MERAL, P. (2008). Corridors, passage obligé? L'exemple malgache, in ALBERTIN, A. ; RODARY, E. (dir.) *Aires Protégées: espaces durables?* Editions IRD, Marseille, pages 89-112.

CERDA, I. (1867). *La théorie Générale de l'urbanisation* (adapté par A. Lopes de Aberasturi) (1979 et 2005), coll. Tranches de Villes. Les Editions L'imprimeur, Paris, 230 p.

CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques). KaléidoSCoT, Expériences d'agences d'urbanisme. URL : <http://www.fnau.org/file/news/kaleidoScot%285%29.pdf>. Consulté le 22 août 2012.

CETE Méditerranée – DAT et DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES ET DE LA MER DE L'HÉRAULT (DDTM) (2010). L'interscot de l'Hérault. URL: <http://www.herault.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/atelier_octobre_2010_1__cle0571f6.pd> . Consulté le 24 août 2012.

CHALAS, Y (2000). *L'invention de la ville*, Coll. Villes. Editions Anthropos, Ed. Econômica. Paris, 199 p.

CHECKEL, J.T. (1999). Social Construction and Integration, in *Journal of European Public Policy*, n° 6(4), pages 545-560.

CHEDIAC, S. et BERNIE-BOISSARD, C. La résidentialisation, pages 110-125, in VOLLE, J.P. ; VIALA, L. ; NEGRIER, E. ; BERNIE-BOISSARD, C. (dir) (2010). *Montpellier: la ville inventée*. Marseille, Editions Parenthèses, 270 p.

CHEVALIER D., M SIBERTIN-BLANC M. (2006). Les acteurs de la scène métropolitaine face à l'urbanisation et au développement durable. Le cas de l'agglomération montpelliéraine, in BACHELET F., MENERAULT P, PARIS D. (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, L'Harmattan, Paris, 378 p.

CHEVALLIER, J. (1996), in CURAPP (Ouvrage Collective). *La Gouvernabilité*. Presses Universitaires de France, Paris, 400 p.

CHOAY, F. (1965). *L'urbanisme, utopie et réalités. Une Anthologie*. Editions du Seuil, Paris, 348 p.

CHRISTIANY, D. (2006). Étude sur les contentieux de création et d'extension des établissements publics de coopération intercommunale, in *Collectivités territoriales* - Intercommunalité, 03/2006, n° 3, pages 4-12.

CIB (conseil international building) (2000). Agenda 21 para construção sustentável. Trad. de GONÇALVES, I. ; WHITAKER, T. ; de WEINSTOCK, G. São Paulo, 131 p.

CLAVEL L. (2010). Développement d'une méthode de construction et d'évaluation de scénarios d'usages du sol de grands territoires. Application à la demande en eau d'irrigation dans le système Neste. (Thèse de Doctorat) Agrosystèmes, écosystèmes et environnement. Institut National Polytechnique de Toulouse, Université de Toulouse, le 15 Janvier 2010.

CLERC, D. ; CHALON, C. ; MAGNIN, G. ; VOUILLOT, H. (2008). *Pour un nouvel urbanisme : la ville au cœur du développement durable*, coll. Adels- Revue territoires. Editions Yves Michel, Paris, 157 p.

COMBES, E. ; DEJEAN-SERVIERES, M. (2004). La place de l'environnement et du développement durable dans les démarches de pays en Midi-Pyrénées, in GEODOC *De pays pour quoi faire ? Continuité ou renouvellement des politiques territoriales* ? Département Géographie – Aménagement. Presses Université de Toulouse-Le Mirail, Toulouse, 129 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER (2006). Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier. Montpellier. Maraval imprimeurs, Saint-Pons de Thomières, 211 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER (2007). Cahier de recommandations : guide des projets urbains, guide des plans locaux d'urbanisme, guide des espaces publics de voirie. Maraval imprimeurs, Saint-Pons de Thomières, 75 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER. (2011). Projet du Plan de Déplacement Urbain (PDU), arrêté le 26 janvier 2011. URL : <http://www.montpellier-agglo.com/medias/flipbook/projet-pdu-26-janv-2011-1_1305824877140.pdf>. Consulté le 13 avril 2013.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE-ALPES METROPOLE. Schéma de cohérence territoriale (SCoT 2010-2030). URL : <http://www.lametro.fr/511-scot-2010-2030.htm>. Consulté le 26 avril 2013.

COMTE DE CAMPONAMES (fin XVII) (auteur probable). Sinapia : une utopie espagnole du siècle des lumières, in RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (1992), (dir.). *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

CONSEIL GENERALE DE L'HERAULT. Schéma Départementale de Coopération Intercommunale Hérault (SDCI). URL : <http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/index_intercommunalite.shtm>. Consulté le mars 2012.

CONSIDERANTE, V. (1835). L'architecture du phalanstère, in : TROUSSON, R. (1998). *D'utopie et d'Utopistes*. Editions L'Harmattan, Paris, 233 p.

CONSIDINE, M. (2005). *Partnerships and Collaborative Advantage: Some Reflections on new forms of Network Governance*. Centre for Public Policy, December 2005, 26 pp.

COQUERY, M. (1977). *Mutations et structures du commerce de détail en France*, Etude géographique, Cergy. Editions Le Signe, 970 p.

COSTA, L. (1957). Memória descritiva do Plano Piloto de Brasília., in *Registro de uma vivência* (1995). Belas Artes: São Paulo, 357 p.

COURLET, C. (2007). Enseignement supérieur, recherche et territoire : le cas de Grenoble, in *ASRDLF* (actes de Colloque), Grenoble, Chambéry, 11, 12, 13 juillet 2007. URL : <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Ss3HKBMMFOgJ:edytem.univ-savoie.fr/d/asrdlf2007/pub/resumes/textes/Courlet.doc+COURLET,+C.+%282007%29.+Enseignement+sup%C3%A9rieur,+recherche+et+territoire+:+le+cas+de+Grenoble,+in+Colloque+ASRDLF,+Grenoble,+Chamb%C3%A9ry,+11,+12,+13&hl=fr&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESiTzRLV5NNEKAl5XO1O8veql4eM_G_8NMJhtHDNc3-gVNaBzY7dQc_2aEqT8R2tpZMgF_Ulki03qWTPV-RzHB3usFe_XVWokRnjZh8hRODgeXxULWGhdnHnKgg513xo3yLTakNy&sig=AHIEtbS6dGpRkO-oWPjo5KXfwcOtJxHsrQ>. Consulté le 16 août 2012.

DAMETTE, F. (1994). *La France en villes*. La Documentation Française, Paris, 271 pp.

DATAR (1971). Scénarios d'aménagement du territoire, Coll. Essais méthodologiques, in Travaux et recherches de prospective. Schéma général d'aménagement de la France, n°12, La documentation française, Paris1971. URL : <ww.datar.gouv.fr/sites/.../nlscenariosdamenagementduterritoire.pdf>. Consulté le 11 novembre 2012.

DDT 38 – Direction Départementale de l'Isère (2012). Schémas de Cohérence territoriale : carte de situation au 1° juin 2012.

De BONY, J. (2012). Gestion de projet et gouvernance des associations : le rôle du consensus dans leur conciliation. CNRS/CNAN. URL : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00659909> Soumis le 14 Janvier 2012, dernière modification le : 17 Janvier 2012.

DE MELLO, N..A. ; LE TOURNEAU, F.M. ; THERY, H. ; VIDAL, L. (2004). Brasilia : quarante ans après, in *Éditions électroniques de l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine*. URL :< http://halshs.archives-ouvertes.fr/index.php?halsid=36c0b4ba5e67f5b21d3a83e9902966a6&view_this_doc=halshs-00007177&version=>. Consulté mars 2012.

DELBARD, B.;. GATTEFOSSE, R. P.; LACROIX Ch. ; PARENT, J.-F. ; SOULAGE, M. F. (1978). *L'adolescence d'un nouveau pouvoir commun : Grenoble 1965-1976*. Université des sciences sociales, UER Urbanisation-Aménagement, Grenoble, 356 p.

DEMAZIERE, C. (2009). Construction intercommunale et développement économique : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération, in BOINO, P. DESJARDINS, X. *Intercommunalité : politique et territoire*. PUCA, La documentation française, Paris, pages 39-50.

DENIZOT, D. ; VANIER, M. Les représentations du futur à l'épreuve du temps : Grenoble en images prospectives (1938 – 2004), Territoires 2030, 2006, n° 3, pages 95-108.

DERYCKE, P. H.; HURIOT, J. M.; PUMAIN, D. (1996). *Penser la ville: théories et modèles*, Coll. Villes. Anthropos-économica, Paris, 335 p

DESJARDINS, X. (2007). Gouverner la ville diffuse : La planification territoriale à l'épreuve. (Thèse de Doctorat). Géographie. Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Institut de géographie, 527 p.

DESJARDINS, X. (2009). De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale, in BOINO, P. et DESJARDINS, X. (2009). *Intercommunalité : politique et territoire*. PUCA. La documentation française, Paris. Pages 22-79.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DU TERRITOIRE ET DE LA MER DE L'HERAULT (DDTM). Historique de la démarche inter-SCOT dans l'Hérault, mis en parallèle des évolutions des périmètres de SCOT. URL : < http://www.herault.equipement.gouv.fr/historique-de-la-demarche-inter-a1018.html>. Consulté le 24 août 2012.

DOM DECHAMPS (XVIII). Plusieurs références – sans titre, in RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (1992), (dir.). *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

DOMENAH, H. et PICOUET, M. (dir.) (2004). *Environnement et populations : la durabilité en question*. L'Harmattan, Paris, 227 p.

DOUMENGE, F. (1968). Montpellier, capitale de région : croissance et vie urbaine, in *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie,* oct-déc 1968, 49 p.

DREAL Centre, URL: <http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/zone-naturelle-d-interet-r95.html>. Consulté le 22 mars 2013.

DREWRY, G. (2002) The citizen and the new contractual public management: the quest for new forms of accountability and a new public law', in OSBORNE, S. P. (dir.) *Public Management. Critical Perspectives*, pages 429-50. Routledge, London, New York.

DUBOIS, J. (1997). C*ommunautés de politiques publiques et projets urbains: étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*. Editions L'harmattan, Paris, 323 p.

DUBY, G. (1992). L'esthétique dans l'histoire de la vie urbaine, in PICHERAL J.F. et DUBY, G. (dir.) *L'esthétique urbaine* (actes de Colloque - faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence, 9 de nov 1991). Extrait de la revue droit et ville n° 33. Editions Litec, Toulose.

DUPUY, C. ; LEROUX, I. ; WALLET, F. (2003). Conflits, négociation et gouvernance territorial, in *Droit et Société*, n° 54, pages 377-397.

EDELENBOS, J. et KLIJN, E-H. (2007). Trust in complex décision-making networks, in *Administration & Society*, Mars 2007, n° 39-1, pages 25-50, Sage Publications.

ESTEBE, P. ; KIRSZBAUM, ACADIE (1997). L'intercommunalité : entre optimum territorial et pouvoir local, in DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION. *Synthèses… Réflexions sur la connaissance des territoires urbains 1995-1999*. Centre de documentation de l'urbanisme, Paris, 319 p.

FABRE, G. et LOCHARD, Thierry (1992) (avec la participation de Claudie Duhamel-Amado). *Montpellier : la ville médiévale*. Imprimerie nationale, Paris, 309 p.

FAVIER, R. (1996). Histoire de Grenoble aux XVIIIè et XIXè siècles, in *400 000 habitants au cœur des Alpes* (actes de Colloque), 15 nov 1996, pages 21-32.

FEDERATION FRANÇAISE DES SOCIETES D'ASSURANCE (2010). L'assurance face aux catastrophes. URL : < http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_83528/lassurance-face-aux-catastrophes?cc=fn_7360>. Consulté le 26 avril 2013.

FERONE, G. ; D'ARCIMOLES, C.H. ; BELLO, P. ; SASSENOU, N. (2001). *Le développement durable : des enjeux stratégiques pour l'entreprise*. Editions d'Organisation, Paris, 325 p.

FERRAS, R. et VOLLE, Jean-Paul (2002). *Montpellier Méditerranée.* Economica, Paris, 201 p.

FERRAS, R. ; PICHERAL, H. et VIELZEUF B. (1979). Atlas et Géographie de la France Moderne Languedoc et Roussillon. Flammarion, Paris, 371 p.

FISHMAN, R. (1977). *L'utopie urbaine au XXème siècle : Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. Editions Pierre Mardaga, Bruxelles, Liège, 224 p.

FOCAULT, M. (2004). Sécurité, territoire, population : cours au collège de France, 1977-1978, Coll. Hautes études. Gallimard, Seuil, Lonrai, 435 p.

FOLEY J. & LAURIA, M. Plans, Planning and Tragic Choices, in *Planning Theory & Practice*. Volume 1, Number 2, 2000. pages 219-233.

FORGAS, J.P. (1990). Affective influences on individual and group judgments, in *European Journal of Social Psychology,* 20, pp. 441–453.

FORMAN, R. T. T. et GODRON, M. (1986). Landscape ecology. John Wiley and Sons, New York, 619 p.

FOUCHET, R. et LOPEZ, J-R. (2000). Processus de décision et aménagement territorial, in Actes du 4° Rencontres Ville – Management (16-17 novembre 2000 – NANCY). URL : <http://romaincorbier.free.fr/Docs%20lies/processus%20de%20dec%20et%20amenagement%20du%20terr.pdf>. Consulté le 11 novembre 2012.

FOURIER (1829). Nouveau monde industriel et sociétaire, in TROUSSON, R. (1998) *D'utopie et d'Utopistes*. Editions L'Harmattan, Paris, 233 p.

FRAPPAT, P. (1991). Les Jeux Olympiques à Grenoble : une ville industrielle saisie par le sport, in *Revue de géographie alpine*, Année 1991, Volume 79, Numéro 79-3, pp. 45-58.

FRESCHI, L. (1989). Les stratégies urbaines communales de l'agglomération grenobloise, in the Grenoble agglomération, in *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 64 n°1, Centres et périphéries urbaines. pp. 43-48. URL : <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1989_num_64_1_6189>. Consulté le 18 novembre 2012.

FRIJDA, N..H. (1986) *The Emotions*. Cambridge University Press, Cambridge, 544 p.

GAUDIN J.P. (1994). L'analyse de la négociation, in *Le courrier CNRS*, n° 81, 1994, pages 79-84.

GAUDIN J.P. (1995). Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?, in *Revue française de science politique,* 45e année, n°1, 1995. pp. 31-56. URL : <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403501>. Consulté le 03 juin 2012.

GEDDES, P. (1915) (trad 1994). *L'évolution de villes.* Edition Temenos, Paris, 379 p.

GIROUX, A. (2009). Commerce et urbanisme : de nouveaux rapports pour de nouvelles logiques. Perspectives de développement et positionnement d'un acteur privé, la société Système U. Mémoire de Master (2008_2009). Université Paul Valery-Montp3.

GODARD, F. (coordonné) (1997). *Le gouvernement des villes: territoire et pouvoir*. Descartes & Cie, Paris, 287p.

GODARD, F. (dir) (1997). Le gouvernement des villes, territoires et pouvoir. Collection Urbanités, Ed Descartes et Cie, Preface, Paris, 287p.

GODARD, O. (1996). Le développement durable et le devenir des villes : bonnes intentions et fausses bonnes idées, in *Futuribles*. Paris, n° 209 (Mai 1996), p. 29-35.

GODIN, J.B. (1871). Solutions sociales, in RIHS, C. (1970). *Les philosophes utopistes : le mythe de la cité communautaire en France au XVIIIe siècle.* Editions Marcel Rivière et Cie, Paris, 414 p.

GOLDIE, P. (2005) Imagination and the distorting power of emotion, *in Journal of Consciousness Studies*, 12(8/10), pp. 127–139.

GROPIUS, W. (1920). Bases du manifeste de la Bauhaus et théorie du style international, in FISHMAN, R. (1977*). L'utopie urbaine au XXe siècle : Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. Editions Pierre Mardaga, Bruxelles, Liège, 224 p.

GROUPE DUPONT (1980). *Montpellier 1954-1978 : processus de transformation de l'espace et développement du bâti urbain*. Groupe Dupont, Montpellier/Caen, texte imprimé, Avignon, 238 p.

GUMUCHIAN, H., MAROIS, C. (2000). *Initiation à la recherche en géographie : aménagement, développement territorial, environnement*. Ed. Economica, Les presses de l'université de Montréal, Montréal, 425 p.

HAËNTJENS, J. (2008). *Le pouvoir de villes ou l'art de rendre désirable le développement durable*. Editions de l'aube, La Tour d'Aigues, 155 p.

HALL, P.A (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press, New York, 341 pp.

HASSENTEUFEL, P. et SUREL, Y. Des politiques publiques comme les autres ?, in *Politique européenne* 1/2000 (n° 1), p. 8-24. URL :< www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2000-1-page-8.htm>. Consulté le 03 juin 2012.

HESS, G. R. et FISCHER, R. A. (2001). Communicating clearly about conservation corridors, in *Landscape and Urban Planning*, vol.55, n°3, pages 195-208.URL: <http://developpementdurable.revues.org/>. Consulté le 20 août de 2012.

HIGGINS, M. & MORGAN, J. (2000). The role of creativity in planning: the creative practitioner, in *Planning Practice & Recherche*, Vol. 15, N° ½, pages 117-127, 2000.

HOCH, C. (2006). Emotions and planning, in *Planning, Theory & Practice*, décembre 2006, vol 7, n°4, pages 367-382. Routledge: Taylor & Francis Group.

HOFFMANN-MARTINOT, V. et SELLERS, J (2006). L'observatoire international de métropoles : pour une comparaison internationale de la gouvernance, in *Gouvernance territoriale – annuaire des collectivités territoriales*, CNRS Editions, Paris, pages 19-30.

HOLEC, N. (1998). Villes et développement Durable, in DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION. *Synthèses… Réflexions sur la connaissance des territoires urbains 1995-1999*. Centre de documentation de l'urbanisme, Paris, 319 p.

HOLEC, N. (1999).De la Gouvernance des économies à celle des territoires, in DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION. *Synthèses… Réflexions sur la connaissance des territoires urbains 1995-1999*. Centre de documentation de l'urbanisme, Paris, 319 p.

HOUGH, M (1998). *Naturaleza y ciudad: planificacion urbana y processos ecológicos*. G. Gili, Bracelona, 316 pages.

HOWARD, E. (1902). Tomorrow: a peaceful path to social reform, in R. Fishman (1977). *L'utopie urbaine au XXe siècle : Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. Editions Pierre Mardaga, Bruxelles, Liège, 224 p.

HUET, S. (2013). Technologies: le risque de la "confiance", Sciences 2 (dossier Energies, nucléaire et technologies), in LIBERATION, 3 avril 2013. URL : < http://sciences.blogs.liberation.fr/home/2013/04/technologies-le-risque-de-la-confiance.html>. Consulté le 25 avril 2013.

IAU – l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (d'Île-de-France) (2011). Inter-Scot : nouvelles échelles, nouvelles démarches. URL: <http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_831/inter-Scot_nouvelles_echelles__nouvelles_demarches.pdf>. Consulté le 25 mars 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Economia e Estatistica (2010). Census Cidades – données de 2010. URL : <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>, Consulté en mars 2012.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (1968). Chiffres clés : agglomération grenobloise. URL: <http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=base-cc-evol-struct-pop >. Consulté le 21 janvier 2012.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2010). Chiffres clés : EPCI à fiscalité propre : CA de Montpellier. URL: <http://www.recensement.insee.fr/chiffresCles.action?codeMessage=5&plusieursReponses=true&zoneSearchField=MONTPELLIER&codeZone=243400017-GFP&idTheme=3&rechercher=Rechercher>. Consulté le 21 janvier 2012.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2010). Chiffres clés : Commune : Montpellier. URL: <http://www.recensement.insee.fr/chiffresCles.action?codeMessage=5&plusieursReponses=true&zoneSearchField=MONTPELLIER&codeZone=34172-COM&idTheme=3&rechercher=Rechercher>. Consulté le 21 janvier 2012.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2004). Atlas des populations immigrées du Languedoc-Rousillon. URL: <http://www.insee.fr/fr/regions/languedoc/default.asp?page=themes/dossiers/atlas_immi/atlas_immi.htm>. Consulté le 25 avril 2013.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2010). « L'Intercommunalité ». URL: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/intercommunalite.htm [12 Dec 2010]>. Consulté décembre 2011.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2011). Nouvelles aires urbaines : L'influence des villes-centre renforcée en Languedoc-Roussillon sous l'effet de la densification et de la recomposition des pôles urbains, Coll. Repères Chiffres pour l'économie du Languedoc-Roussillon, n° 7, 2011.

INSEE – INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES. Définition d'unité urbaine. URL : <http://www. www.insee.fr/fr/methodes>. Consulté le 22 avril 2009.

INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques (2011). La pauvreté à Montpellier : de fortes disparités entre les quartiers, Coll. Repères Chiffres pour l'économie du Languedoc-Roussillon, n° 3, janvier 2011.

ISTAT – L'Istituto Nazionale di Statistica (2010). *Territorial Indicators*. URL : http://www.istat.it/en. Consulté le 22 novembre 2010.

JEBEILI, C. (2006). L'élection des conseilleurs communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité, in *Collectivités territoriales – intercommunalités, la revue des juristes territoriaux et de leur conseils*, n° 1, Janvier 2006, pp. 4- 8. LexisNexis – JurisClasseur. ISSN 1620-4948.

JEUDY, H-P. (1996). L'écologie urbaine des mouvements associatifs, in DE GAUDEMAR J-P. (dir) *Environnement et aménagement du territoire*. DATAR. La documentation française, Paris, 213 p.

JOHNSON, R. (2001). Re-defining Planning : The Roles of Theory and Practice. Interface, *in Planning Theory & Practice*. pages 126-134.

JOLY, J. et PARENT, J.F. (1988). *Paysage et politique de la ville. Grenoble 1965-1985*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 195 p.

JOLY, J. (1978). Structure sociale de l'agglomération et des quartiers de Grenoble, in *Revue de géographie alpine*, Volume 66, Numéro 66-4, pp. 385-407.

JOLY, J. (1982). Aspects de la politique urbaine à Grenoble, in *Le Monde alpin et rhodanien*, n 1-2, 1982, p. 7-30.

KLIJN, E.H. ; RYNC, F de ; SKELCHER, C. ; VOETS, J. (2012). The democratic character of new institutional governance arrangements : comparing Dutch and Belgian experiences, in FENGER, H.J.M and BEKKERS, J.J.M.(dir.) *Beyond fragmentation and interconnectivity: public governance and the search connectivity capacity*. IOS Press, Amsterdam, pages 142- 164.

L'ORDRE DES ARCHITECTES FRANÇAISES. Développement durable et architecture responsable : Engagements et retours d'expériences architectes au cœur du développement durable. URL : <http://tools.architectes.org/INFODOC/DeveloppementDurableetArchitectureresponsable.pdf>. Consulté en mai 2009.

LA VIE PUBLIQUE (2010). URL: <http://www.vie-publique.fr>.Consulté le 22 novembre 2010.

LA VIE PUBLIQUE. La décentralisation. URL : <http://www.vie-publique.fr>. Consulté le 10 mai 2009.

LACAZE, Jean-Paul. *Les transformations des villes et les politiques publiques*. 1945-2005. Presses Ponts et Chaussées, Paris, 255 p.

LANDEL, P-A., SENIL, N. (2009). Patrimoine et territoires : les nouvelles ressources de développement, in *Développement durable et territoires*, Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable. URL : <http://developpementdurable.revues.org/7852>, mis en ligne le 20 janvier 2009. Consulté le 04 novembre 2012.

LAROUSSE (2004.). *Le Petit Larousse* Illustré, Ed Larousse, Paris, 1936 p.

LASCOUMES P. (1994), *L'Eco Pouvoir. Environnements et politiques*, La Découverte, Paris, 317 p.

LASCOUMES P. (2002). L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix, in Revue *Française d'Administration Publique*, n° 103, n° 3, pages 369-377.

LAURIAN, L. (2009). *Trust in planning : theoretical and practical considerations for participatory and deliberative planning* , in *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, N° 3, 369-391, 2009.

Le CORBUSIER (1925), Urbanisme, in RIHS, C. (1970). *Les philosophes utopistes : le mythe de la cité communautaire en France au XVIIIe siècle.* Editions Marcel Rivière & Cie, Paris, 414 p.

Le COURBUSIER, (1925). Vers une architecture, in R. Fishman (1977). *L'utopie urbaine au XXe siècle : Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. Editions Pierre Mardaga, Bruxelles, Liège, 224 p.

Le GALES, P. (2006). *Gouvernement et gouvernance des territoires. Problèmes politiques et sociaux*, n°922, mars 2006. La documentation française, Paris, 119 p.

Le MONITEUR (2006). Le métier d'urbaniste, 29 décembre 2006, n°5379, 40 pages. URL : <http://www.opqu.org/upload/opqu_referentiel_urba.pdf>. Consulté le 07 juillet 2012.

LEVY, J. et LUSSAULT, M. (dir) (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, Paris, 1033 p.

LIJPHAR, T. A. (1968). *The politics of accommodation, pluralism and democracy in the*

LORRAIN, D. (1998). Administrer, gouverner, réguler, in *Annales de la recherche urbaine*. Déc 1998, n° 80-81, pages 85-92.

LYLE, J.T. (1994). *Regenerative design for sustainable development.* John Wiley & Saus, USA 338 p.

MADALENO, I.M. (1996). *Viewpoint Brasilia : the frontier capital*, in *Cities*, Vol 13, n°4, p.273-280.

MALTHUS, T. R. (1798). *Essay on the principle of population, as it affects the future improvement of society.* J. Johnson. London, xx p.

MANGIN, D. (2004). *La ville franchisée : Formes et structures de la ville contemporaine*. La Villette, Paris, 398 p.

MARCELPOIL, E. (2000). Territoires de développement versus territoires politiques. L'expérience du sillon Alpin, *in Revue de géographie alpine : l'innovation territoriale, références, formes, enjeux*. Numéro 1, tome 88, 2000, pages 61 -74.

MARCOU, G. (2006). La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ?, in *Gouvernance territoriale – annuaire des collectivités territoriales*, CNRS Editions, Paris, pages 5-18.

MARCOU, G., RANGEON F., THIEBAULT, J-L. (1997). Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités public, in Godard, F. (dir..) *Le gouvernement des* villes: territoire et pouvoir. Descartes & Cie, Paris, 287p.

MARSH, G. P. (1864, réimpression 1965). *Man and nature or, physical geography: as modified by human action*. Harvard University Press, Cambridge, 472 p.

MARX, K. ; ENGELS, F. (1848). Manifeste du Parti communiste, in DEBLOCK, C. et GISLAIN, J. J. (1988). « L'économie sociale en perspective: émergence et dérive d'un projet de société". In : *L'autre économie. Une économie alternative*, pp. 55-87. (Actes du 8e colloque de l'AEP, 1988). Québec: Les Presses de l'Université du Québec, 1989, 372 pp. Collection: Études d'économie politique, une collection dirigée par l'Association d'économie politique. Édition numérique réalisée le 4 août 2006 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada

MARX, K. ; ENGELS, F. (1976). *Les utopistes*. Editions François Maspero, Paris, 181 p.

MAUROY, P. (2012). Les collectivités territoriales, un niveau d'action efficace au potentiel encore trop peu exploité : entretien avec l'ancien premier ministre, in *Pouvoir locaux : les cahiers de la décentralisation* (Dossier), n°92, I/2012, pages 42-43.

McHARG, I. L (2000, réimpression 1969). *Proyectar con la naturaleza*. G.Gili, Barcelona, 198 p.

MELE, P. ; LARRUE, C. et ROSEMBERG, M. (dir.) (2003). *Conflits et territoires*, Coll. Perspectives « villes et territoires », n° 6. Presses Universitaires François-Rabelais, Tours, 224 p.

MERENNE-SCHOUMAKER, B. (2008). *Géographie des services et des commerces*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 255 p.

MESLIER (Abbé) (1725). Le Testament, in RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (1992), (dir). *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (2007). Guide des sociétés d'économie mixte locales. La Documentation française – Paris. URL : <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/interventions_econom/societes_d__economie/guide_pratique__fev/le_guide_des_societe/downloadFile/file/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf?nocache=1206539177.57>. Consulté le 2 juillet 2012.

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT. Charte de la concertation. URL : <http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/Charte_concertation_MATE.pdf>. Consulté le 01 février 2012.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES (2007). Promouvoir l'environnement et l'aménagement durable dans les documents d'urbanisme. URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGUHC_Envt.pdf>. Consulté le 24 août 2012.

MIOSSEC, J.M. (1985). Recherche urbaine et politique en Tunisie, in Citadins, villes, urbanisation dans le monde arabe aujourd'hui : Algérie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie. Coll. URBAMA (hors serie), Tours, pages 61-86.

MIOSSEC, J.M. (2008). Géohistoire de la régionalisation en France : l'horizon régional, Coll. Quadrige. Presses Universitaires de France, Paris, 602 p.

MIOSSEC, J.M. (2009). Quelle gouvernance pour gérer quels territoires ? La Gouvernance à l'articulation des pouvoirs et territoires, in MIOSSEC, J.M. (dir.) Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb, Coll. GESTER. L'Harmattan, Paris, pages 11-39.

MIOSSEC, J.M. (2010). Réforme des collectivités et régionalisation en France: un horizon à géométrie variable, in *Romanian review of regional studies*, volume VI, n° 1, 2010. Presa Universitarã Clujeanã, pages 3-26.

MIOSSEC, J-M., MOSCARELLI, F. (avec la collaboration de Denain, J-C.) (2013). Le paysage urbain au tournant, in Bourgou (Mongi) et Hatzenberger)(eds), Des paysages, ENS et CPU, pp 41-75.

MISSION INTERMINISTERIELLE POUR LA QUALITE DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES (1997). Les marchés de définition et le choix d'un maître d'œuvre. Alibi communication,

Paris. URL : < http://gaston.lema.arch.ulg.ac.be/urba/Cours/Projet/Guides/marches-definition.pdf>. Consulté le16 août 2012.

MORE, T. (1515). (traduction Marie Delcourt, 1966 et 1987). *L'utopie ou le traité de la meilleure forme de gouvernement*. Editions Flammarion, Paris, 248 p.

MORELLY (1755). Code de la nature, in PAQUOT, T. (2007). *Utopies et Utopistes*. Collection repères : Editions la découverte, Paris, 121 p

MORSEL, H. (1996). Les industries qui ont fait l'histoire de la région, in 400 000 habitants au cœur des Alpes (actes de Colloque), 15 novembre 1996, pages 35-48.

MOUJAHID, Abdelfettah (2008) Le « gouvernement » du grand Casablanca a l'épreuve de la gouvernance urbaine. Gouvernance, planification et aménagement urbains du grand Casablanca (thèse de Doctorat). Université Paul Valery, Montpellier, 776 p.

MOUJAHID, Abdelfettah. (2011). Regards croisés sur la gouvernance. A-M Edition, 500 p.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, in *Revue française de science politique*, 1/2005 (Vol. 55), p. 155-187.
URL : <www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm.>. Consulté le 03 juin 2012.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, in *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208. URL : <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464>. Consulté le 03 juin 2012.

MULLER, P. ; SUREL, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Coll. Clefs. Montchrestien, Paris, 153 p.

NILSON, K. L. (2007) Managing complex spatial planning processes, in *Planning Theory & Practice*, December 2007, Vol. 8, No. 4, pages 431–447. Taylor & Francis.

NOVARINA, G. (1997). Les réseaux de politique urbaine. Concurrences et coopération entre acteurs, in GODARD, F. (dir.). *Le gouvernement des villes: territoire et pouvoir*. Descartes & Cie, Paris, 287p.

NOVARINA, G. (2003) (dir). *Plan et Projet : l'urbanisme en France et Italie*. Anthropos. Ed Economica, Paris, 233 p.

OBLET, T. (2005). *Gouverner la ville : les voies de la démocratie moderne*, Coll. Le Lien Sociale. Presses Universitaires de France, Paris, 306 p.

OFFNER, J.M. (1996). La ville, acteur collective, in *Le courrier du CNRS*, cahier spécial: VILLES, n° 82, mai 1996.

OLLAGNON H. (1989). Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel, in MATHIEU N., JOLLIVET M. (dir.). *Du rural à l'environnement : la question de la nature aujourd'hui*, Coll. ARF. L'Harmattan, Paris, pages. 258-268.

OVASKAINEN, O. (2002).Long-Term Persistence of Species and the SLOSS Problem. J. Theor. Biol., Elsevier Science Ltd. URL: <http://www.helsinki.fi/~ihanski/Articles_by_others/JTB%202002%20Ovaskainen.pdf>. Consulté le 3 septembre 2012.

OWEN, R. (1919). A new view of society : or essays on the principles of the formation of the human character, in TROUSSON, R. (1998). *D'utopie et d'Utopistes*. Editions L'Harmattan, Paris, 233 p.

PALIER B. et SUREL, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action, in *Revue française de science politique* 1/2005 (Vol. 55), p. 7-32. URL: <www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm>. Consulté le 03 juin 2012.

PAQUOT, T. (2007). Utopies et Utopistes, Coll. Repères. Editions La Découverte, Paris, 121 p.

PAQUOT, T. (2009). Qu'appelle-t-on un territoire ?, in PAQUOT T. et YOUNES C. Le *territoire des philosophes*. La Découverte, p. 9-27.

PARENT, J.F. (2002). 30 ans d'intercommunalité (L'intercommunalité grenobloise). La Pensée Sauvage, Grenoble, 269 p.

PARENT, J.F. et DULAC, G. (2006) Aménager un territoire : 1965-2005, l'agglomération grenobloise et son avenir. Editions la pensée sauvage, Grenoble, 205 p.

PARK, R. E. (1967, adaptation Turner, Ralph H.). On Social Control and Collective Behavior, University of Chicago Press, London, Chicago, 274 p.

PARLEMENT EUROPEEN. Biodiversité, nature et sols. URL : <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_4.10.4>. Consulté le 22 mars 2013.

PASSET, R. (1996). L'Économique et le vivant, (nouvelle édition), Economica, Paris, 291 p.

PEDROSA, M. (1981). *Dos murais de Portinari aos espaços de Brasilia*. Perspectiva, São Paulo, 421 p.

PINSON, D. (2004). Urban Planning : an 'Undisciplined' Discipline ?, in *Futures,* Vol. 36, Issue 4, mai 2004, London : Elsevier, pages 503-513.

PINSON, G. (2010). La gouvernance des villes françaises, in *Métropoles* , n° 7, 2010, mis en ligne le 09 juillet 2010. URL : <http://metropoles.revues.org/4276>. Consulté le 06 juin 2012.

PLATON (vers 400 av. J.-C.). La République, in ANNAS, J. E. (1981) (traduction de B. Han, 1994). *Introduction à la République de Platon.* PUF, Paris, 321 p.

PLOTTU, E. et PLOTTU, B. (2009). Logiques territoriales et aménagement durable du territoire : quelles règles de coordination et de décision ?, in G*éographie, économie, société* 4/2009 (Vol. 11), p. 283-299.

POLLARD J. (2007), Les grands promoteurs immobiliers français, in *Flux* n° 69, 2007/3, pages 94-108. URL : <www.cairn.info/revue-flux-2007-3-page-94.htm>.

PREEL, B. (1994). *La ville à venir : habitat, technologie, environnement*. Descartes & Cie, Paris, 268 p.

PREVOT, M. et SIMARD, P. (2008). L'expertise des agences d'urbanisme au miroir de la recherche : quelques initiatives de recherche et de réflexion récentes, in *les annales de la recherche urbaine*, n°104 juin 2008, pages 86-94.

PRIEUR, M.(2004). Droit de l'homme à l'environnement et développement durable. Faculté de droit et des sciences économiques - Université de Limoges (France). (Actes du colloque) "Développement durable : leçons et perspectives", Ouagadougou, juin 2004. URL : <http://www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-prieur.pdf>. Consulté en décembre 2008.

PROVAN, K.G et KENIS, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, août2007, pages 229-252.

PRUD'HOMME, R. (1996). Quelle convergence entre aménagement et environnement ?, in DE GAUDEMAR, J-P. (dir). Environnement et aménagement du territoire. DATAR. La documentation française, Paris, 213 p.

RAFFAUD, F. (2003). L'urbain, l'environnement et le développement durable en France. Essai d'analyse – Revue Urbanisme (1964-2000). (Thèse de Doctorat) Géographie et aménagement. Université de Pau et des Pays d'Adour. UFR Lettres et Sciences Humaines et Sociales.

RANGEON, F. (1996). Le gouvernement local, in *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, pages 166-173.

REQUIER-DESJARDIM, D. (2009). Territoires – Identités – Patrimoine : une approche économique ?, in *Développement durable et territoires*, Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable. URL : <http://developpementdurable.revues.org/7852> mis en ligne le 20 janvier 2009. Consulté le 04 novembre 2012.

RICHARDSON, B.W. (1876). Hygeia a City of Health. In: TROUSSON, R. (1998). *D'utopie et d'Utopistes*. Editions L'Harmattan, Paris, 233 p.

RICHARDSON, T. (2002). Freedon and Control in Planning: Using Discourse in the Pursuit of Reflexive Practice, in *Planning Theory & Practice*, Vol. 3, N° 3, pages 353-367.

RIHS, C. (1970). *Les philosophes utopistes : le mythe de la cité communautaire en France au XVIIIe siècle.* Editions Marcel Rivière & Cie, Paris, 414 p.

ROBIEU, N. (2006). Sols et Aménagement du Territoire en Milieu Périurbain : l'exemple du SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) de l'Agglomération de Montpellier, (extrait d'entretiens), in Actes du Mardi de 4D Montpellier du mardi 31 janvier 2006. Compte rendu réalisé par Benoît Fernandes. URL : < http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=Sols+et+Am%C3%A9nagement+du+Territoire+en+Milieu+P%C3%A9riurbain+%3A+l%27exemple+du+SCOT%2C+Mardi+de+4D+Montpellier+&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC8QFjAA&url=%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3DSols%2Bet%2BAm%25C3%25A9nagement%2Bdu%2BTerritoire%2Ben%2BMilieu%2BP%25C3%25A9riurbain%2B%253A%2Bl%2527exemple%2Bdu%2BSCOT%252C%2BMardi%2Bde%2B4D%2BMontpellier%2B%26source%3Dweb%26cd%3D1%26ved%3D0CC8QFjAA%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.association4d.org%252FIMG%252Fpdf%252FActes_du_21_janvier_2006_Scot_-_.pdf%26ei%3DqlN1UaKbMY6B7Qbu6IAQ%26usg%3DAFQjCNFcRYYcbSJMl5PZGW9PpeaPzStm7A&ei=qlN1UaKbMY6B7Qbu6IAQ&usg=AFQjCNFcRYYcbSJMl5PZGW9PpeaPzStm7A >. Consulté le 22 d'avril de 2013.

ROGERS, R. (2000). *Des villes durables pour une petite planète.* Groupe Moniteur, Paris, 213 p.

RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (1992) *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle ,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

ROQUES, G. (2010). Paradoxes en Languedoc Roussillon : une région surfaite ? Editions Cairn, Pau, 207 p.

ROUILLARD, O. (2005). Les grandes vallées technologiques françaises (extrait d'interview), in COQUART, J. Journal du CNRS : quel avion pour demain ?, N°185 juin 2005. URL : <http://www2.cnrs.fr/journal/2251.htm>. Consulté le 24 octobre 2012.

ROUSIER , N et CHAMP, J. (1997). L'économie de la région grenobloise : une dynamique globale de pôle technologique, de fortes disparités spatiales internes, in revue de géographie Alpine, numéro 85-4, pages 37-5.

ROUSSEAU, J.J. (1755). Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, in *Etudes Littéraires*. URL : <http://www.etudes-litteraires.com/rousseau-discours-inegalite.php#ixzz1x0BkixUg>. Consulté le 18 mars 2010.

ROUZIER, J. (dir.) (2002). Le Languedoc- Roussillon. 1950-2001: histoire d'une mutation, in *Histoire, économie et société*, Année 2004, Volume 23, Numéro 2, p. 315 – 315.

RUSKIN, J. (1849). The Seven Lamps of Architecture, in RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (dir.) (1992). *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

SABATIER, P. et JENKINS-SMITH, H. C. (dir.) (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach.* Westview Press, CO, 290 p.

SACHS, I. (1986) *Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir*. Vértice, São Paulo, 280 p.

SAINT-PIERRE (Abbé) (1713). Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe, in RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (dir.) (1992). *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

SAINT-SIMON, H. (1823-24). Nouveau Christianisme. In : RONCAYOLO, M. et PAQUOT, T. (dir.) (1992). *Villes et civilisation urbaine XVIIe-XXe siècle,* Coll. textes essentiels. Editions Larousse, Paris, 688 p.

SALMINEN, A. (2006). L'imputabilité, les valeurs et les principes éthiques du service public: l'avis des législateurs finlandais, in *Revue Internationale des Sciences Administratives* , 2/2006 (Vol. 72), p. 177-193, URL :<www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2006-2-page-177.htm>. Consulté le 23 novembre 2011.

SAUVEZ, M. (2001). *La Ville et l'enjeu du « développement durable ». Rapport au ministre de l'aménagement du territoire et environnement*. La documentation française. Paris, xxp.

SCHWARZ, N. (2000) Emotion, cognition, and decision making, in *Cognition and Emotion*, n° 14, pp. 433–440.

SIMMEL G. (2003) (1908 pour la première édition), Le conflit, Coll. Belval. Les éditions Circé/poche, Belval, 159 p.

SIMOULIN, V. (2012). Décentralisation, gouvernance, excellence territoriale : poupées gigognes ou chocs de particules ? , in *Pouvoir locaux : les cahiers de la décentralisation* (Dossier), n°92, I/2012, pages 85-89.

SÔDERSTRÔM, O. ; COGATO LANZA, E. ; LAWRENCE, R. J. ; BARBEY, G. (dir.) (2000). *L'usage du projet.* Payot, Lausanne, 187 p.

SØRENSEN, E. et TORFING, J. (2005). The Democratic Anchorage of governance networks, in *Scandinavian Political Studies*, vol 28 – N° 3, 2005, pages 195-218.

STEELE, J. (2005). Architecture écologique - une histoire critique, Coll. Nature. Actes Sud, 269 p.

SUIRE, M. ; LARUELLE, N. ; TETRA (1997). La coopération intercommunale, in DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION. *Synthèses… Réflexions sur la connaissance des territoires urbains 1995-1999*. Centre de documentation de l'urbanisme, Paris, 319 p.

SYNDICAT MIXTE DE LA REGION URBAINE GRENOBLOISE (2012). Schéma de Cohérence territoriale de la région grenobloise. URL : <http://www.region-grenoble.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=253>. Consulté le 22 avril 2013.

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN (SMTC) de l'Agglomération Grenobloise (2011). Enquête ménages-déplacements. URL : <http://www.smtc-grenoble.org/sites/default/files/et_aussi/fiche_a3_emd_totalite_2010.pdf>. Consulté le 29 janvier 2013.

SYNDICAT MIXTE POUR L'ELABORATION ET LE SUIVI DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION GRENOBLOISE ; AGENCE D'URBANISME DE LA REGION GRENOBLOISE (2008). Le bilan, in les dossiers du Schéma Directeur. Imprimerie du Pont-de-Claix, avril 2008.

SYNDICAT MIXTE POUR L'ELABORATION ET LE SUIVI DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION GRENOBLOISE (2008). Guide pratique : du Schéma Directeur au SCoT 2010, volume 1. Imprimerie du Pont-de-Claix.

SYNDICAT MIXTE POUR L'ELABORATION ET LE SUIVI DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION GRENOBLOISE (2008). Guide pratique : schéma directeur et Plan local d'urbanisme, volume 1. Imprimerie du Pont-de-Claix.

SYNDICAT MIXTE POUR L'ELABORATION ET LE SUIVI DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION GRENOBLOISE (2008). Guide pratique : l'urbanisme commercial, volume 2. Imprimerie du Pont-de-Claix.

SYNDICAT MIXTE POUR L'ELABORATION ET LE SUIVI DU SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION GRENOBLOISE (2008). Guide pratique : gestion des limites, volume 3. Imprimerie du Pont-de-Claix.

TAIT, M. (2002). Room for manoeuvre ? An actor-network study of central-local relations in development plan making, in *Planning Theory & Practice, vol* 3, n°1, pages 69-85.

TALANDIER, M. et NOVARINA, G. (2010). Economie Résidentielle versus économie productive : inverser le regard. Schéma de Cohérence territorial de la région urbaine grenobloise. Controverses. EP SCoT. Laboratoire Pacte – Territoire, Grenoble.

TAM – TRANSPORTES D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER (Société d'économie mixte). URL : <http://www.montpellier-agglo.com/tam/index2.php>. Consulté le 17 avril 2013.

THEYS, J. L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, in *Développement durable et territoire*, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 23 septembre 2002. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document1475.html>. Consulté le 14 août 2008.

THOMAS, P. G. (2003) Accountability, Introduction, in PETERS, G. B. and PIERRE, Jon (dir.) *Handbook of Public Administration*, pages 549–56. SAGE Publications, London.

THOMPSON, R. (2000) Redefining planning, the roles of theory and practice, in *Planning Theory and Practice*, 1(1), pages 126–133.

TOPALOV, C. (1994). Marché, solidarité, équité, in *Le courriel du CNRS*, n° 81, pages 81-82.

TORRE A. (2010). Conflits environnementaux et territoires, in Zuindeau B. (dir.) *Développement* Durable *et Territoire.* Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 518 p.

TOURAINE, A. (1973). *Production de la société*. Editions du Seuil, Paris, 543 p.

TOURAINE, A. (1978). *La voix et le regard*, Coll. Sociologie permanente. Les Éditions du Seuil, Paris, 315 p. URL : <http://classiques.uqac.ca/contemporains/touraine_alain/voix_et_regard/voix_et_regard.html>. Consulté le 22 avril 2013.

TOURAINE, A. (1999.). *Comment sortir du libéralisme ?* Ed. Fayard, Paris, 160 p.

TRIBUNE DES ALPES (1969). Périodique de la Fédération de l'Isère du PSU, 27 mai 1969.

TROUSSON, R. (1998). *D'utopie et d'Utopistes*. Editions L'Harmattan, Paris, 233 p.

UNESCO - Centre du patrimoine mondial (2012). Brasilia. URL : <http://whc.unesco.org/fr/list/445>. Consulté le 03 mars 2012.

VAN GILS, M. & KLIJN, E. H. (2007). Complexity in decision making: the case of the Rotterdam harbor expansion. Connecting decisions, arenas and actors in spatial decision making, in *Planning Theory & Practice*, Vol 8, n° 2, 139-159, June 2007.

VANIER M. (2007). Grenoble : une technopole en quête d'horizon métropolitain, in MOTTE, A. (dir.). *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, 2007, p. 62-79.

VANIER, M. (2008). *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Edition Economica, Paris, 160 p.

VEYRET, Y. (dir.) (2005). *Le développement durable : approches plurielles*, collection initial. Hatier, Paris, 287 p.

VILLE DE MONTPELLIER. Plan biodiversité 2010-2014: actions détaillées. 159 p.

VILLE DE MONTPELLIER. URL: <http://www.montpellier.fr>. Consulté le 03 mars 2012.

VOLLE, J. P. ; VIALA, L. ; NEGRIER, E. ; BERNIE-BOISSARD, C. (2010). Montpellier, la ville inventée, coll. La ville en train de se faire. Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (P.O.P.S.U.) et P.U.C.A. Parenthèses, Marseille, 264 p.

VOLLE, J.P., VIALA, L., NEGRIER, E., BERNIE-BOISSARD, C. (2010). *Montpellier : la ville inventée*. Editions Parenthèses, Marseille, 261 p.

VOLLE, J-P et FERRAS, R. (2002). *Montpellier Méditerranée*, Editions Economica, Paris, 228 p.

VOLLE, J-P. et BERNIE-BOISSARD, C. (2008), in POPSU (Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines), GIP L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains. Montpellier, la ville inventée : SCOT. URL : <http://www.popsu.archi.fr/POPSU1/valorisation/IMG/pdf/Montpellier_-_SCOT.pdf>. Consulté le 15 août 2012.

WACHTER, S (dir.) (2009). *Dictionnaire de l'aménagement du territoire : état de lieux et prospectiv*e. Editions Belin, Paris, 317 p.

WEBER, M. (2003). Économie et société, tome 1 : Les Catégories de la sociologie, Paris, Plon, 1971, p. 57, réed. Editions de l'Atelier/éditions ouvrières, coll. Pocket, Paris, 2003.

WRIGHT, F.L. (1952). Disapering city, in FISHMAN, R. (1977). *L'utopie urbaine au XXe siècle : Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, Le Corbusier*. Editions Pierre Mardaga, Bruxelles, Liège, 224 p.

YEANG, K. (1999). Proyectar con la natureza: bases ecológicas para el proyecto arquitetônico. G. Gili, Barcelona, 198 p.

Lois :

LEGIFRANCE. CODE DE L'URBANISME. Le service public de la diffusion du droit. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr>. Consulté en décembre 2008.

LEGIFRANCE. Code général des collectivités territoriales, art. L5215-1.URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>. Consulté le 22 avril 2013.

LEGIFRANCE. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252>. Consulté en février 2010.

LEGIFRANCE. Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 195 : tendant a instituer des districts urbains dans les grandes agglomerations. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7FFA672D73A5C379190E78C6DEC0C118.tpdjo13v_1?cidTexte=JORFTEXT000000687698&dateTexte=2007090>. Consulté en juin 2011.

LEGISFRANCE. CODE DES COMMUNES (2009). URL:< http://www.legifrance.gouv.fr>. Consulté le 12 Décembre 2010.

LISTE DE SIGLES

Sigles	Acronymes
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbain
AOT	Autorités Organisatrices des Transports
APCI	Agence pour la Promotion de la Création Industrielle
AURG	Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CA	Communauté d'Agglomération
CAM	Communauté d'Agglomération de Montpellier
CAO	Conception Assisté par Ordinateur
CAPV	Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais
CC	Communauté de Communes
CCG	Communauté de Communes du Grésivaudan
CCNBT	Communauté de Communes du Nord Bassin Thau
CDAC	Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (ou CDEC)
CEA	Commissariat à l'Energie Atomique
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, L'urbanisme et les Constructions
CG	Conseil Général
CHR	Centre Hospitalier Régional Universitaire
CIFRE	Conventions Industrielles de Formation par la Recherche
CIRAD	Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CODAC	COmmunauté Des ACteurs
CR	Conseil Régional
DAC	Documents d'Aménagement Commerciale
DAP	Direction Aménagement Programmation
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDE	Direction Départementale de l'Equipement

DDT	Directions Départementales des Territoires
DDTM	Direction Départementales du Territoire et de la Mer
DESL	Département des Etudes et des Statistiques Locales
DEXIA	Direction Générale des Collectivités Locales
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DIREN	Directions Régionales de l'Environnement
DOG	Document d'Orientation Générale
DOO	Document d'Orientation et d'Objectifs
DRE	Direction régionale de l'Equipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE	Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
DTADD	Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables
DU	Direction d'Urbanisme
EAI	Ecole d'Application de l'Infanterie
EP	Etablissement Public
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FPI	Fédération des Promoteurs Immobiliers
FTRD	France Telecom Recherche Développement
GAM	Groupement d'Action Municipal
GPV	Grand Projet de Ville
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HQE	Haute Qualité Environnementale
i PEICC	i.(imaginaire) Projet Echanges Internationaux Culture et Citoyenneté
IAMM	Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier
IAU	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme
IBM	International Buisness Machines
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
ILL	Institut Laue-Langevin
INRIA	Institut National de Recherche en Informatique et Automatisme
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRD	Institut de Recherche pour le Développement

IUT	Institut Universitaire de Technologie
JO	Jeux Olympiques
LAHGGLO	Les Associations d'Habitants du Grand Grenoble, Lien et Ouverture
LETI	Laboratoire d'Electronique des Technologies de l'Information
LME	Loi de Modernisation de l'Economie
LOF	Loi d'Orientation Foncière
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
NAO	Network Administrative Organization
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPAH	Organisation Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PADD	Projet d'Aménagement de Développement Durable
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PIB	Produit Intérieur Brut
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNR	Parc Naturel Régional
POS	Plans d'Occupation des Sols
PPA	Personne Public Associé
PPP	Partenariats, Publics-Privés
PPRI	Plan de Prévention du Risque d'Inondation
PS	Parti Socialiste
PSMV	Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur
PSU	Parti socialiste Unifié
RDV	Rendez-Vous
REP	Réseau Ecologique Paneuropéen
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RP	Rapport de Présence
RU	Région Urbaine
RUG	Région Urbaine Grenobloise
SAGE	Schéma d'aménagement et de Gestion des Eaux
SAT	Schéma d'aménagement du Trèvre
SCDI	Schéma Départemental
SCET	Société Centrale pour l'Equipement du Territoire

SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SD	Schéma Directeur
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SDC	Schémas de Développement Commercial
SDCI	Schéma Départemental de Coopération intercommunale
SEM	Sociétés d'Economie Mixte
SEML	Sociétés d'Economie Mixte Locale
SERM	Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine
SFIO	Section Française de l'Internationale Ouvrière
SIEPARG	Syndicat Intercommunal d'Etudes, de programmation et d'aménagement de la Région Grenobloise
SIEPURG	Syndicat Intercommunal d'Etude des Problèmes d'Urbanisme de la Région Urbaine Grenobloise
SIERPUMG	Syndicat Intercommunal d'Etude de la Ville Nouvelle du Moyen Grésivaudan
SIG	Système d'information géographique
SIRG	Syndicat Intercommunal de Réalisations de la région Grenobloise
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SIZOV	Syndicat Intercommunal de la Zone Verte
SMAU	Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais
SMAV	Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais
SMTC	Syndicat Mixte des Transports en Commun
SNB	Stratégie Nationale pour la Biodiversité
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SRCAE	Schémas Régionaux Climat, Air, Energie
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
TC	Transport en Commun
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TER	Transport Express Régional
TGV	Train à Grande Vitesse
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TVB	Tram Verte Bleu
UE	Union Européenne
UMR PACTE	Unité Mixte de Recherche : Politiques publiques, ACtion Politique, TErritoires

ZAC	Zones d'Aménagement Concertées
ZACOM	Zone d'Aménagement Commercial
ZAD	Zones d'Aménagement Différées
ZIF	Zones d'Intervention Foncières
ZIRST	Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques et Techniques
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique
ZPS	Zone de Protection Spéciale
ZSC	Zone Spéciale de Conservation
ZUP	Zone Urbaine Prioritaire
TAM	Transport de l'Agglomération de Montpellier

TABLE DE FIGURES

INTRODUCTION GENERALE

Figure 1: processus de construction d'une vision du territoire par les acteurs 16
Figure 2 : localisation des sites d'étude et ces reliefs respectifs 21
Figure 3: première occupation à Grenoble 22
Figure 4: première occupation à Montpellier. 22
Figure 5: expansion urbaine de Grenoble à partir du XVIII siècle 32
Figure 6 : solidarités urbaines 34
Figure 7 : exemple du projet de résidentialisation au 15-19 Avenue Teisserie, Grenoble 35
Figure 8 : extension urbaine de Montpellier. 37
Figure 9 : expansion de la tache urbaine de la RUM 45
Figure 10 : schéma de localisation des technopôles et des zones industrielles dans la Communauté d'agglomération de Montpellier 52
Figure 11 : tache d'urbanisation à l'échelle départementale en 2012 53
Figure 12 : relation entre axes routiers et tache d'urbanisation dans la CAM. 54
Figure 13 : localisation des technopôles dans la Région Urbaine de Grenoble. 55
Figure 14 : relation entre axes routiers, cours d'eau et tache d'urbanisation dans la RUG 55
Figure 15 : tache d'urbanisation à échelle du Département de l'Isère 56
Figure 16 : comparaison entre les échelles de travail du SCoT de l'agglomération de Montpellier et du SCoT e la Région Urbaine grenobloise 58
Figure 17: SCoT de la Communauté d'agglomération de Montpellier, quant à temporalité et culture de planification 61
Figure 18: SCoT de la Région Urbaine grenobloise, quant à temporalité et culture de planification. 61

PARTIE I

Figure 19 : cycle de vie d'une politique publique 74
Figure 20 : les paradigmes qui influencent le changement et l'élaboration des politiques publiques d'aménagement 74
Figure 21 : principaux cercles de commandement de l'action locale 85

Figure 22 : entre rationalité et sensibilité 97
Figure 23 : parallèle entre la théorie d'explication de l'action publique dans le domaine territorial et notre contexte d'étude. 104
Figure 24 : répartition des activités dans le plan de Brasilia 122
Figure 25 : quartier Villeneuve. 124
Figure 26 : quartier Antigone. 127
Figure 27: communauté d'agglomération Alpes métropole 147
Figure 28: communauté d'Agglomération de Montpellier 148
Figure 29: relation entre structures intercommunales et projets urbains de l'aire urbaine de Grenoble. 149
Figure 30: relation entre structures intercommunales et projets urbains de l'aire urbaine de Montpellier 149
Figure 31 : parallèle entre les principaux documents d'urbanisme et lois en France et leur échelle d'action 151
Figure 32: périmètre interSCoT avec les quatre intercommunalités citées dans le texte, délimité en noir 153
Figure 33: périmètre interSCoT du Sillon Alpin 154
Figure 34: structures intercommunales existant avant les modifications prévues par les SCDI 156
Figure 35: territoire de la Métro aujourd'hui et envisagé selon la reforme territoriale. 159
Figure 36: périmètre de la CAM actuelle face à l'aire urbaine montpelliéraine et périmètre de la CAM proposé par le SDCI de l'Hérault 159
Figure 37 : articulation entre gouvernance et les trois sphères de la « soutenabilité » 162

PARTIE II

Figure 38: rapport de compatibilité du SCoT vis-à-vis des autres schémas et outils 171
Figure 39: les 6 secteurs de projet de la CAM. 178
Figure 40: les 7 secteurs de projet de la RUG 180
Figure 41: structure du SCOT montpelliérain 184
Figure 42: plan de synthèse du PADD et schéma des 11 sites stratégiques du SCoT 196
Figure 44: hypothèses tendancielles de croissance de la tache urbaine. 212
Figure 45: richesse écologique de la CAM 213
Figure 46: richesse écologique de la RUG. 214
Figure 47: limites à urbanisation. 215
Figure 48: armature urbaine et limites à urbaniser dans la CAM. 218
Figure 50: carte de coupures vertes paysagères dans la RUG. 219
Figure 51: limites intangibles et limites à conforter. 220

Figure 52: jardin coopératif de la ville de Pérols....220
Figure 53: logique d'installation des activités commerciales....221
Figure 54 : carte qui présente la logique de localisation des axes et arrêts des TCs couplé avec l'intensité de l'urbanisation et schématisation du traitement de ces arrêts....223
Figure 55: évolution des lignes de tramway dans la CAM par rapport au projet SCoT....224
Figure 56: schéma d'organisation des axes et arrêts des TCs et pôles urbains....225
Figure 57: schéma d'organisation des TCs à échelle métropolitaine....226
Figure 58: coupe Schématique du traitement des axes des TCs en relation avec la densification....227
Figure 59: exemple de l'application du traitement des axes et arrêts des TCs en projets des nouveaux quartiers....227
Figure 60: exemples de l'application de la densification des axes et du traitement des arrêts des TCs en projets dans milieu urbain. 228
Figure 61 traitement des arrêts des TCs comme espaces de rencontre des gens et de l'intermodalité....228
Figure 62 : densification de qualité et localisation des équipements accessibles en tramway 229
Figure 63: carte des aquifères à préserver dans la RUG.. 231
Figure 64: schéma de sécurisation en eau potable....231
Figure 65: carte de synthèse de la forme urbaine avec la prospective d'un étalement mesuré 233
Figure 66: exemples de ces stratégies en nos deux cas d'étude....235
Figure 67: commerces existants avant les travaux du tramway et en cours de fermeture...240
Figure 68: nouveaux commerces que s'installent....240
Figure 69: carte de la croissance dans l'aire urbaine de Montpellier....241
Figure 70: localisation du Lez au sein de l'agglomération de Montpellier....244
Figure 71: traitement différencié et non continu du bord du Lez....245
Figure 72: lignes végétalisées du tramway à Montpellier, la partie ombragée a partiellement résisté à la sécheresse)....246

PARTIE III

Figure 73: schéma de l'organisation des arènes du SCoT montpelliérain 261
Figure 74: schéma de précision de l'organisation des acteurs à l'intérieur de l'arène SCoT 262
Figure 75: schéma de l'organisation des arènes du SCoT grenoblois. 265
Figure 76: schéma comparatif de l'organisation décisionnelle des SCoTs montpelliérain et grenoblois....267

Figure 77: schéma de l'organisation des acteurs à l'intérieur de l'EP SCoT et de l'AURG.....268
Figure 78: communes de la RUG adhérentes à l'AURG.....273
Figure 79: schéma comparatif du réel poids décisionnel des SCoTs montpelliérains et grenobloisi.....301
Figure 80: périmètre initial de la CAM et périmètre du SCoT de la CAM contrastant au périmètre de l'aire urbaine montpelliéraine.....319
Figure 81: carte démonstrative du pourcentage d'actifs ayant un emploi qui travaillent dans le cœur de l'agglomération grenobloise en 2008 et zones concernées par les différents bassins versantes.....324
Figure 82: autres SCoTs voisins du périmètre du SCoT de la région urbaine grenobloise....325
Figure 83: les communes de la RUG concernées par les périmètres des Parcs Chartreuse et Vercors.....326
Figure 84: schéma explicatif de la méthode d'analyse.....350
Figure 85: photos comité syndical, réunion publique dans le Pays Voironnais et réunion de préparation du SCoT au Grésivaudan.....352
Figure 86: zones « libres » de l'urbanisation dans la vallée du Le les.....354
Figure 87: zones « libres » de l'urbanisation dans la vallée de la Lironde.....355
Figure 88: aménagement de l'entré du centre ville par le Corum.....357
Figure 89: aménagement de l'entré du centre ville par le Corum.....357
Figure 90: photo panoramique de l'ensemble du quartier de Bonne.....362
Figure 91: bâtiments à énergie zéro et mixte entre nouveau bâtiments et réhabilitation de la caserne pour les activités de commerce-service.....362
Figure 92: photo panoramique des travaux en cours de la ligne E.....363
Figure 93: Photo d'un des ateliers de préparation du SCoT grenoblois..... 372

CONCLUSION GENERALE

Figure 95: SCoT outil d'interface.....397

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Grille d'analyse du travail de thèse 18

Tableau 2 : Parallèle entre les principales Lois et leur influence dans nos cas d'étude. 39

Tableau 3 : tableaux de synthèse des principales caractéristiques des cas d'étude. 59

Tableau 4 : Les 3 principes démocratiques 102

Tableau 5 : Trajectoires intercommunales des deux cas d'étude 143

Tableau 6 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la CAM, comprenant état initial, enjeux et PADD 187

Tableau 7 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la RUG, comprenant état initial, enjeux et PADD 197

Tableau 8 : similitudes entre orientations du SCoT de la CAL et du SCoT de la RUG 207

Tableau 9 : identification des acteurs de l'arène SCoT 263

Tableau 10 : identification des acteurs de l'arène SCoT grenobloise 266

Tableau 11 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la CAM, comprenant état initial, enjeux et PADD 358

Tableau 12 : Synthèse des principaux éléments du SCoT de la RUG, comprenant état initial, enjeux et PADD 364

Tableau 13 : partage des orientations du SCoT de la CAM dans le système d'objectifs et dans le système de décideurs 379

Tableau 14 : partage des orientations du SCoT de la RUG dans le système d'objectifs et dans le système de décideurs. 381

ANNEXES

Annexe 1. Cartographie détaillé des sites d'étude

Annexe 2. Exemple de grille d'entretiens

Annexe 3 : Liste d'acteurs interviewés

Annexe 4 : Liste des réunions et séminaires assistés

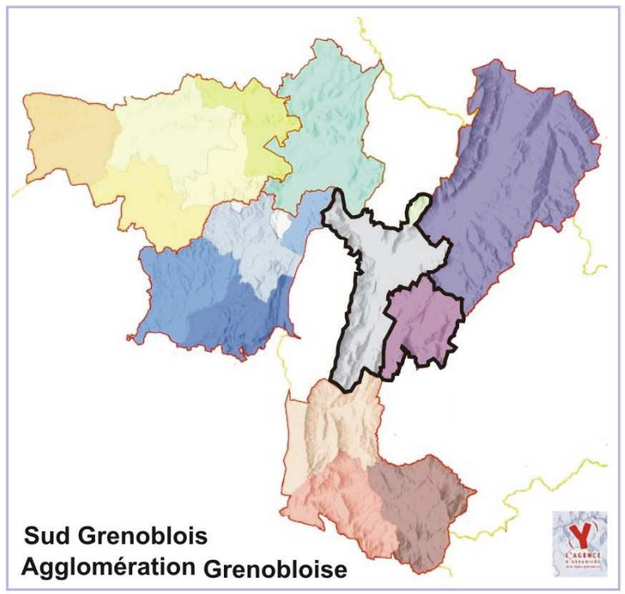
Annexe 5 : Analyse bibliographique du discours sur développement durable

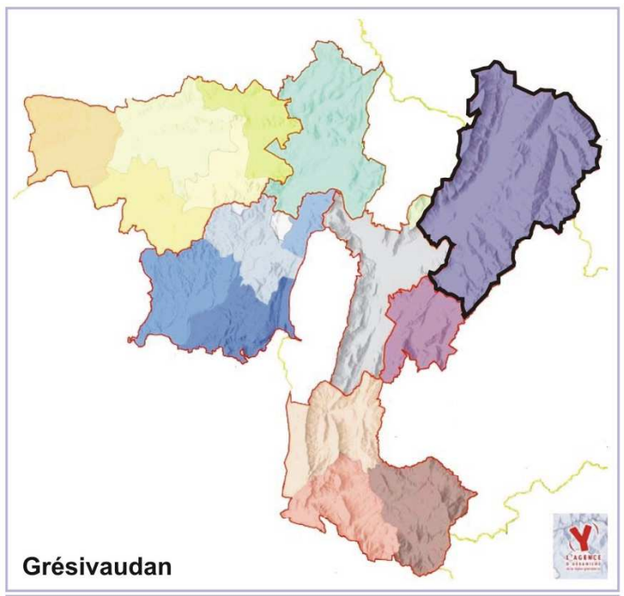
Annexe 6 : Analyse bibliographique des modèles/ théories

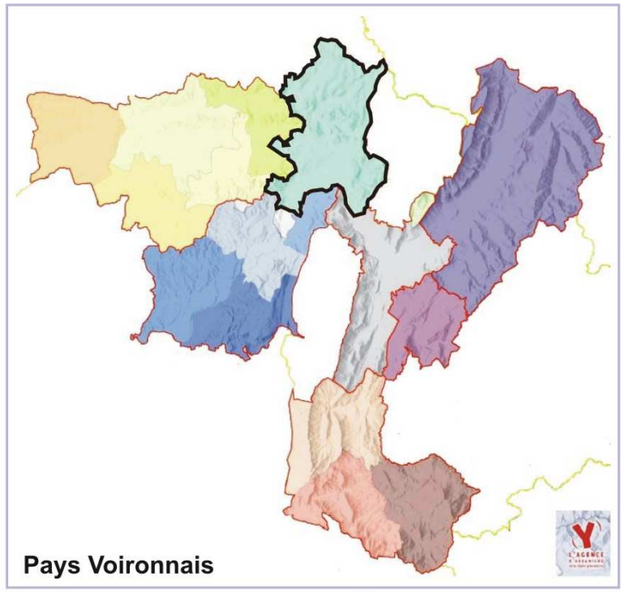
Annexe 7 : Interview avec J.P. Volle

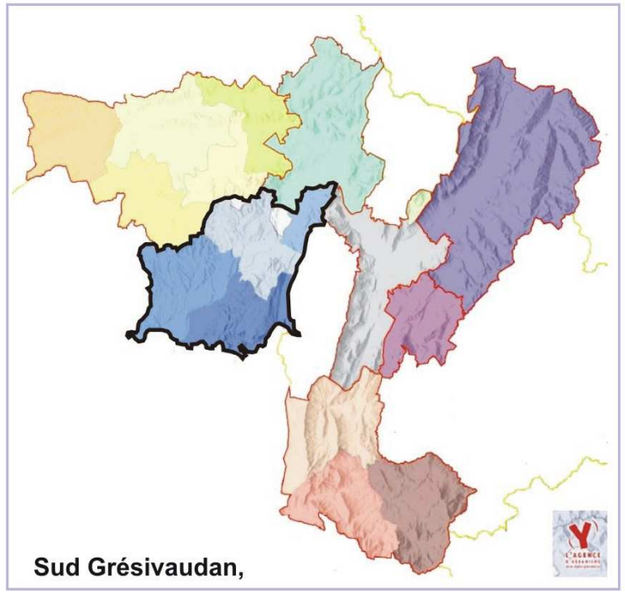
Annexe 8 : Analyse hiérarchique d'objectifs et de décideurs

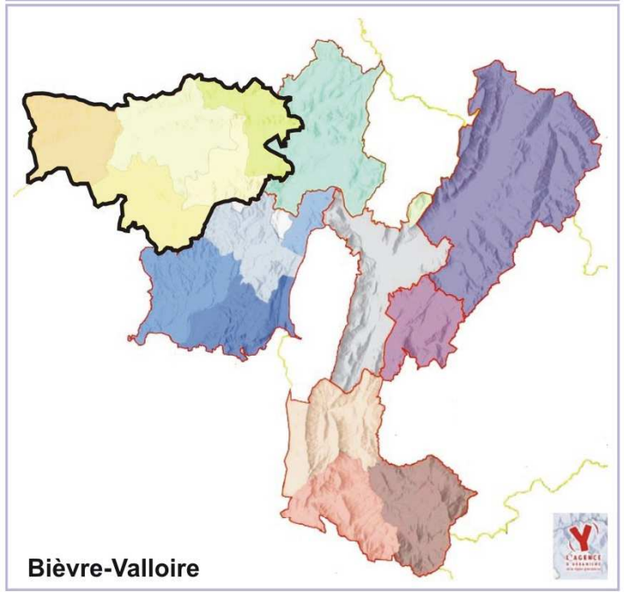
Annexe 1 : cartographie détaillée des sites d'étude (listage au fin)

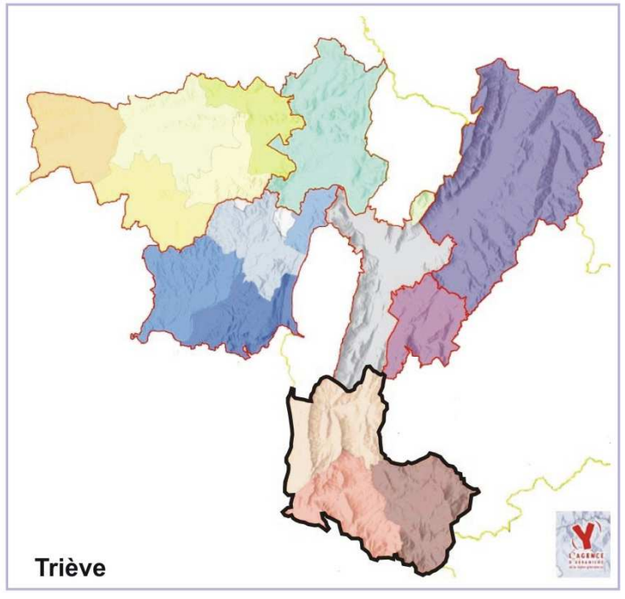




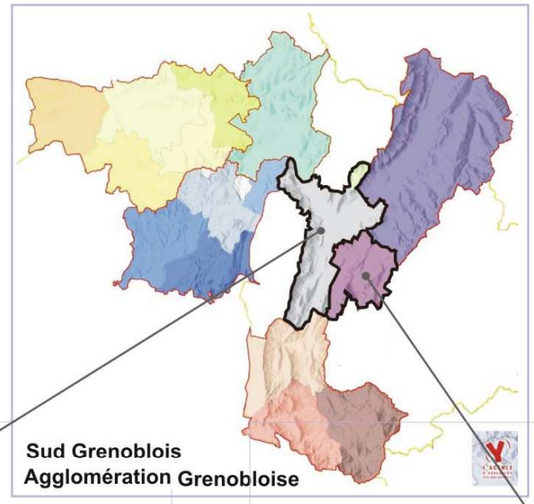


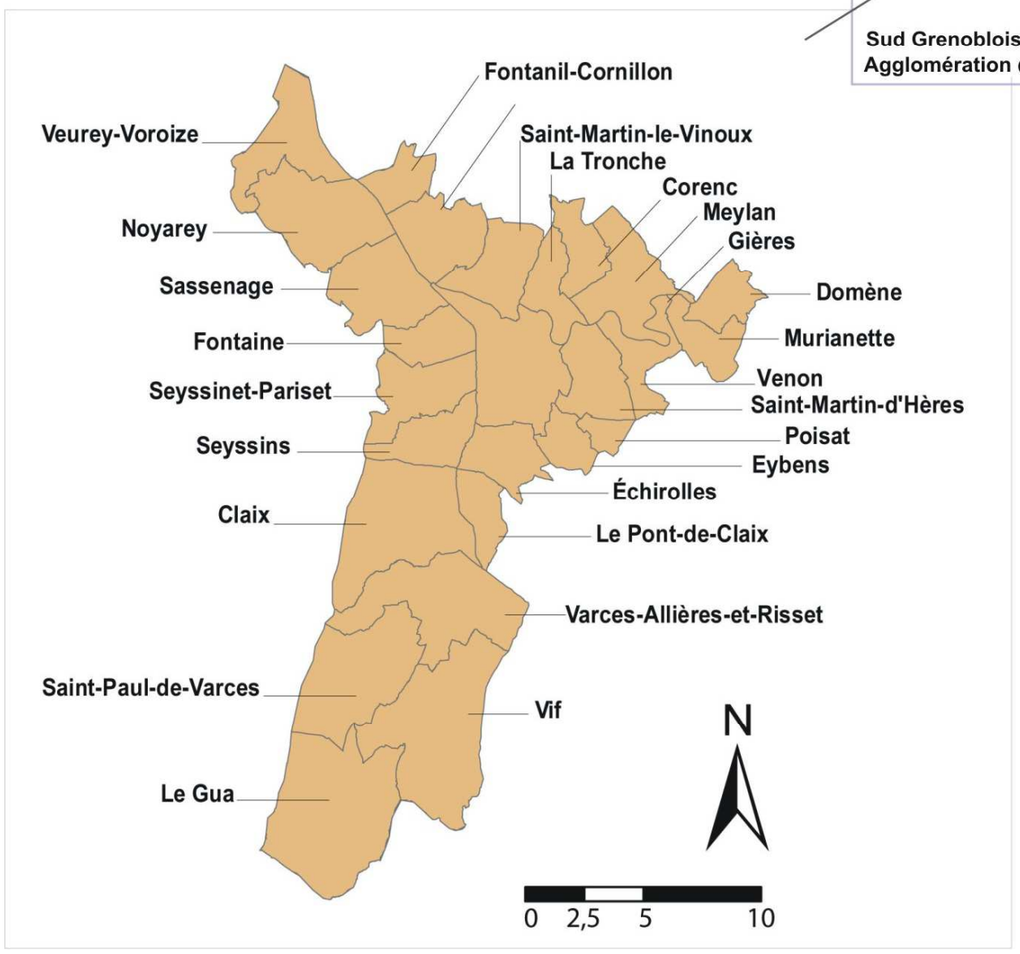


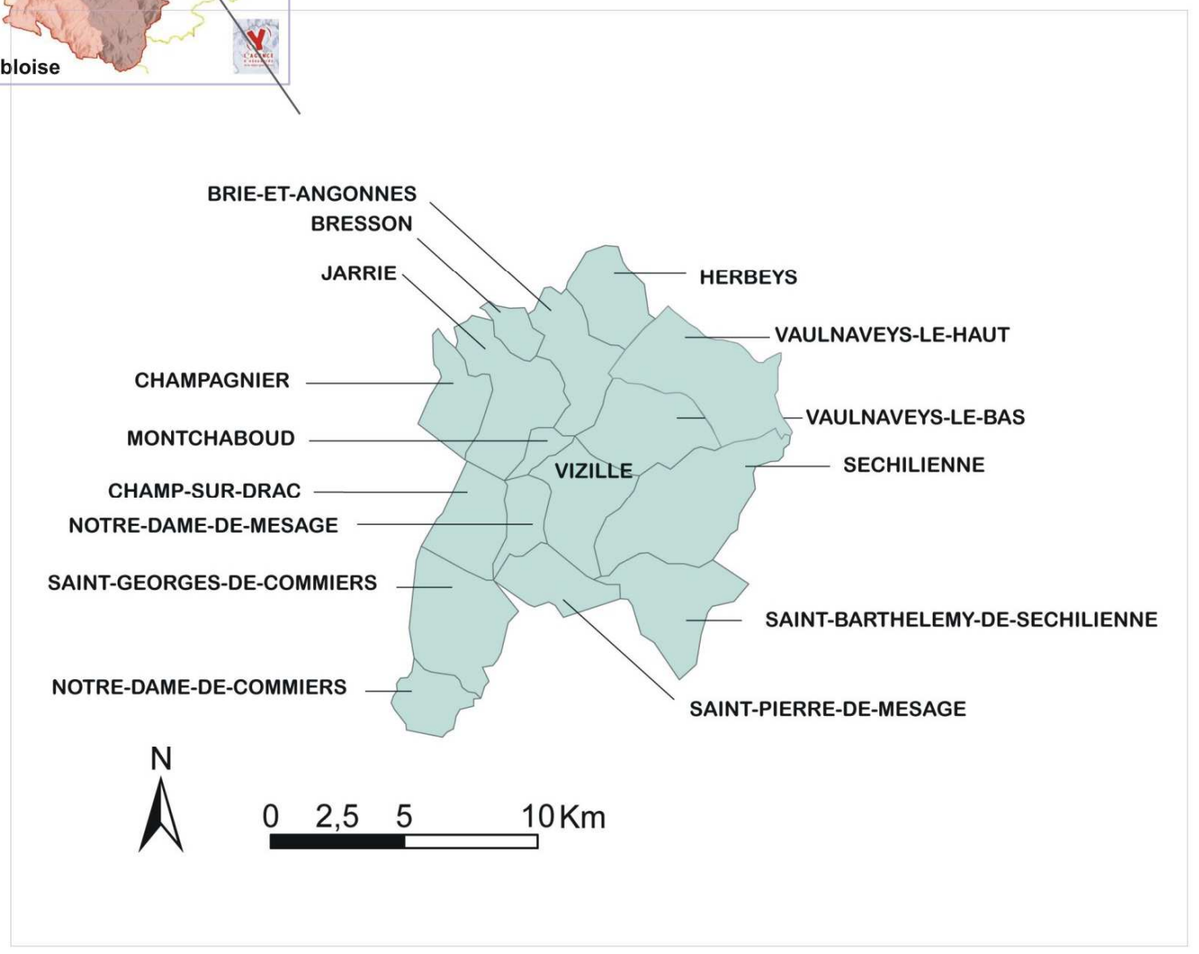




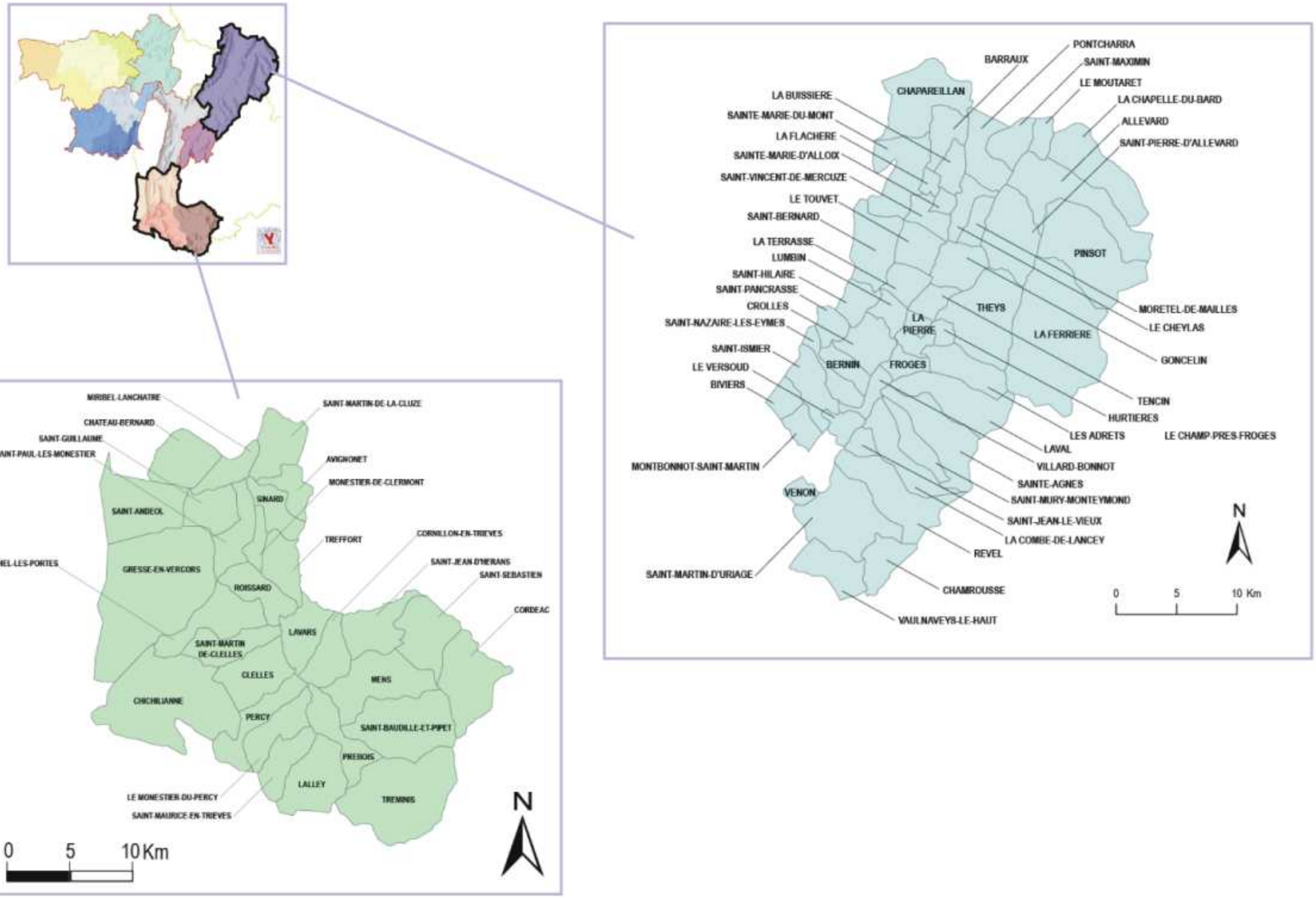
La RUG par secteurs



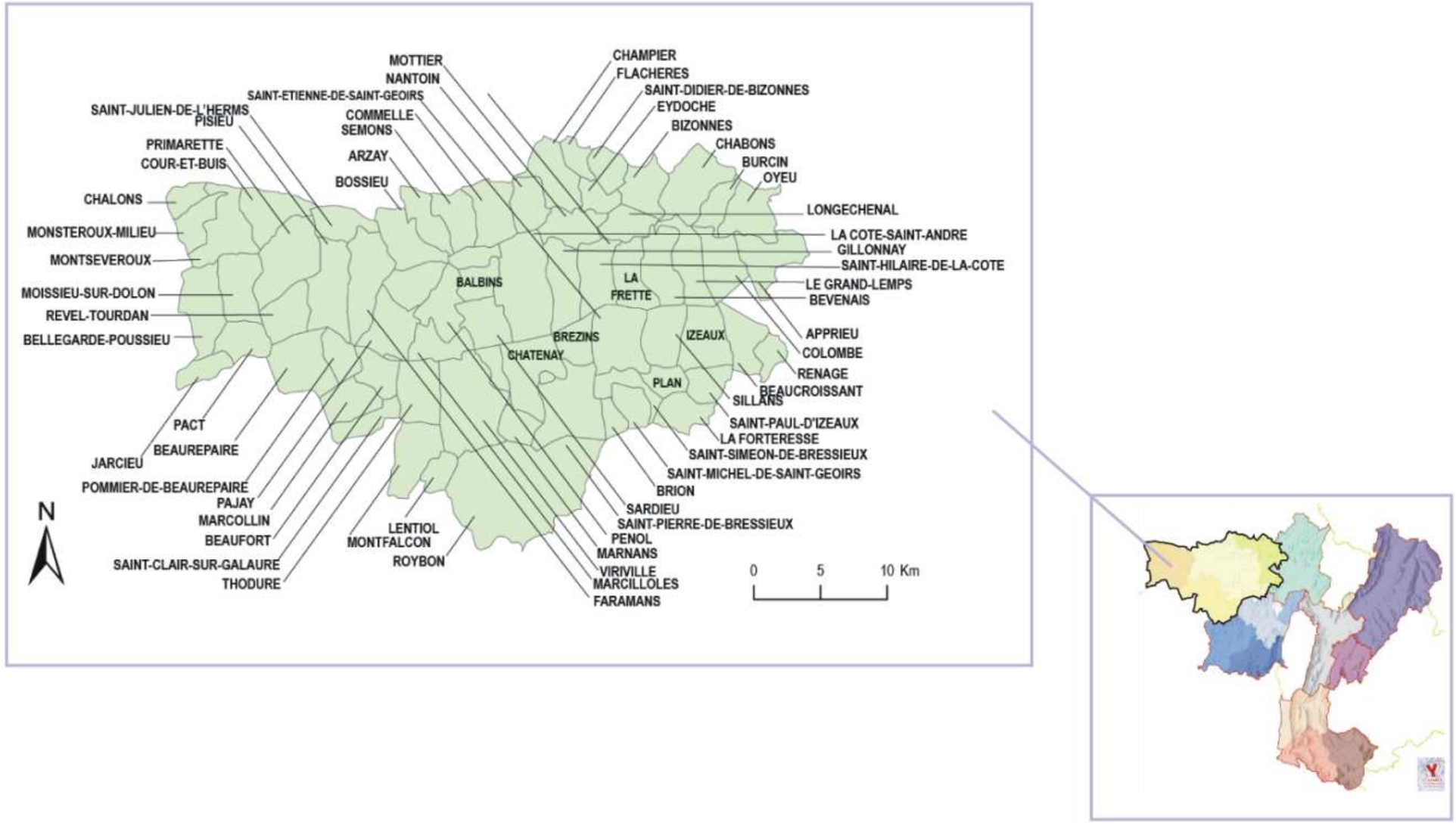




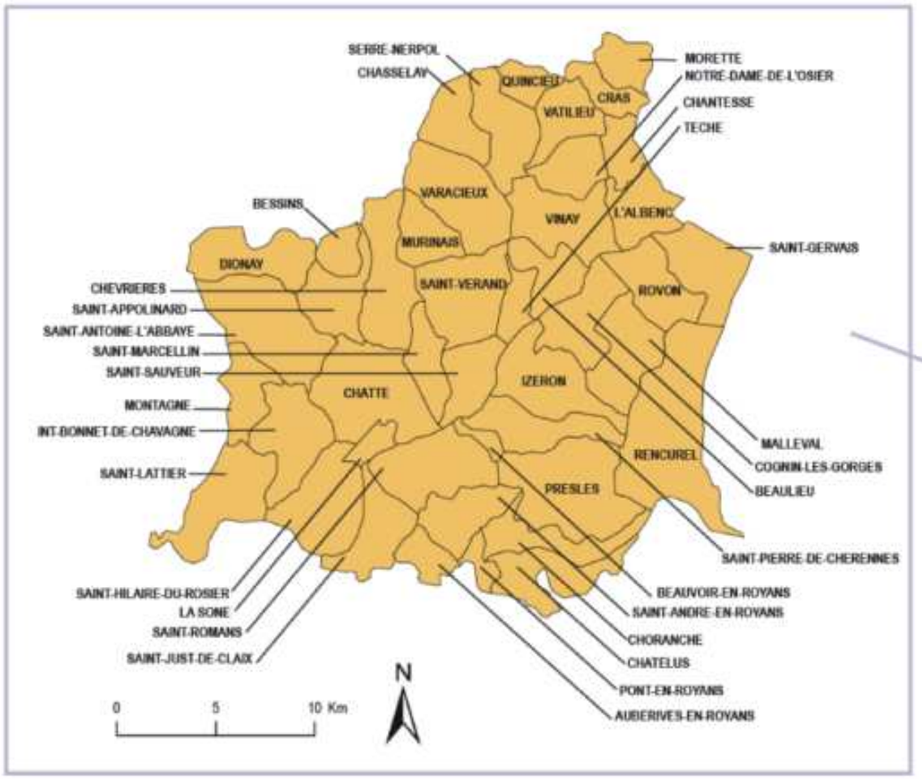
Secteur Agglomération Grenobloise (Métro), à gauche ; Secteur Sud-Grenoblois, à droite.

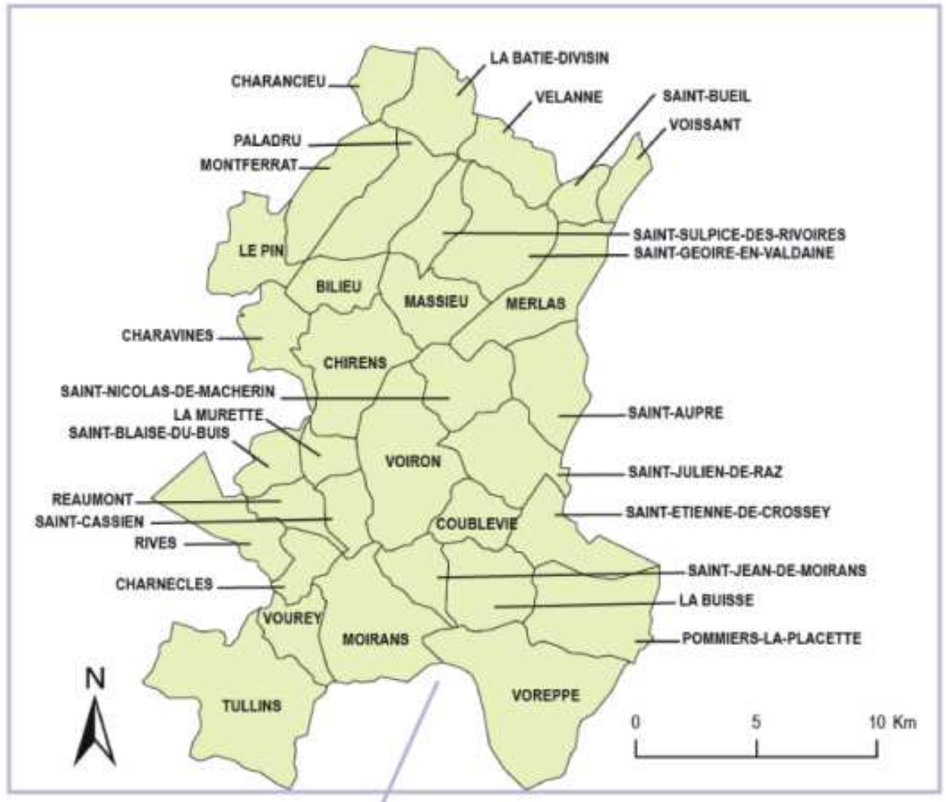


Secteur Trièves, à Gauche ; Secteur Grésivaudan, à droite



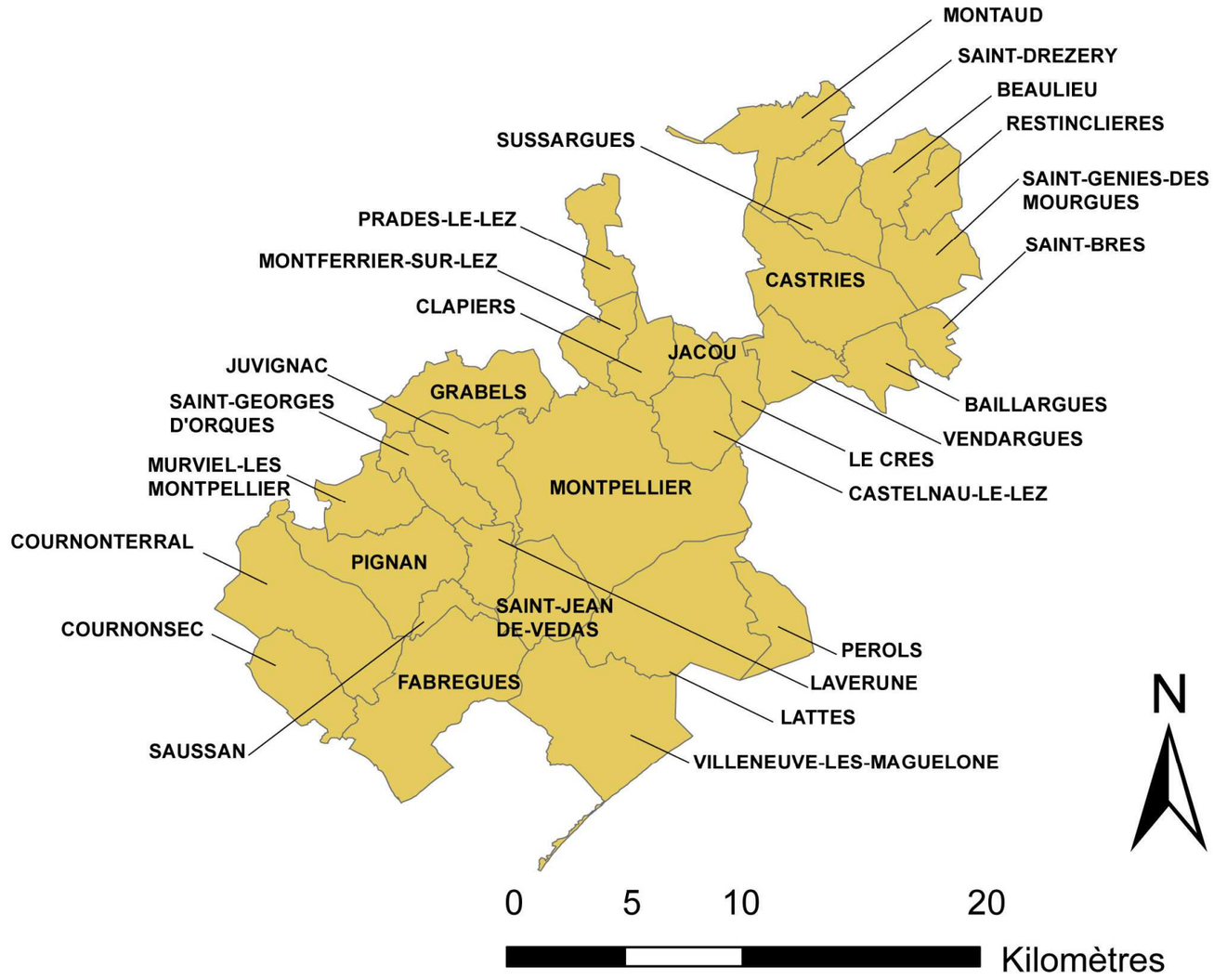
Secteur Bièvre-Valloire



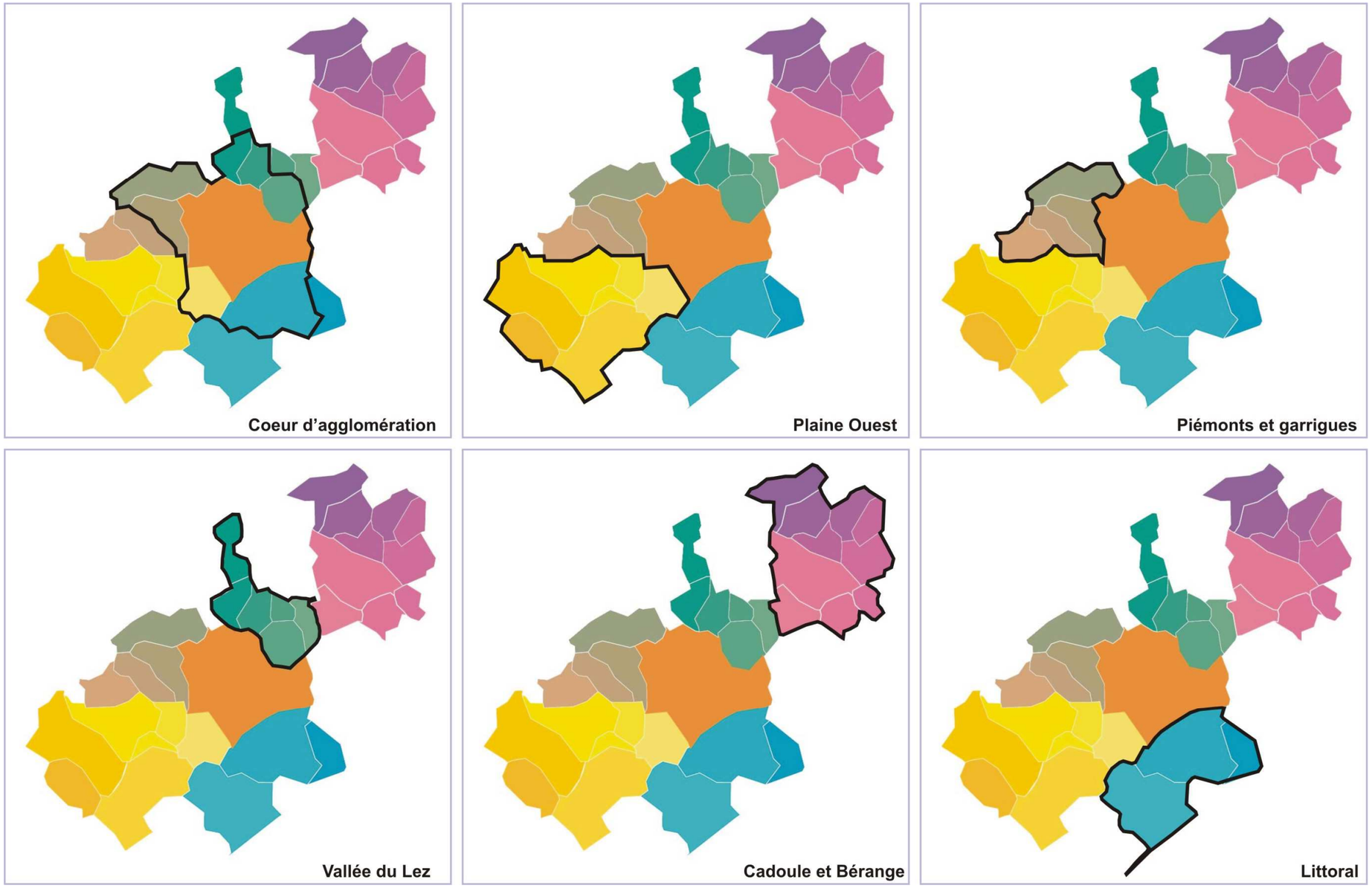




Secteur Sud-Grésivaudan, à Gauche ; Secteur Pays Voironnais, à droite



Agglomération montpelliéraine



Agglomération montpelliéraine

Liste d'intercommunalités et communes présentés dans les cartes ci-dessus

Région Urbaine Grenobloise : intercommunalités	**Communauté d'agglomération de Montpellier : communes**	
C. d'Agglom. Grenoble-Alpes Métropole: 28 communes, 400 000 habitants	Baillargues : 6 206 habitants	Montpellier : 257 351 habitants
Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais: 34 communes, 92 000 habitants	Beaulieu : 1 750 habitants	Murviel-lès-Montpellier : 1 928 hab.
Communauté de communes du Grésivaudan : 47 communes, 98 000 habitants	Castelnau-le-Lez : 14 948 habitants	Pérols : 8 509 habitants
Communauté de Communes de Bièvre Est : 13 communes, 17 000 habitants	Castries : 5 519 habitants	Pignan : 6 366 habitants
Communauté de Communes de Bièvre Toutes Aures : 11 communes, 6 500 habitants	Clapiers : 5 200 habitants	Prades-le-Lez : 4 534 habitants
Communauté de Communes de Bièvre Liers : 20 communes, 19 000 habitants	Cournonsec : 2 389 habitants	Restinclières : 1 521 habitants
Communauté de Communes Chambaran : 11 communes, 5 500 habitants	Cournonterral : 5 939 habitants	Saint-Brès : 2 670 habitants
Communauté de Communes de Beaurepaire : 15 communes, 12 000 habitants	Le Crès : 1 243 habitants	Saint-Drézéry : 2 093 habitants
Communauté de communes de Vinay : 15 communes, 10 000 habitants	Fabrègues : 6 214 habitants	Saint-Geniès-des-Mourgues : 1 609 h.
CC du Pays de Saint-Marcellin : 16 communes, 20 000 habitants	Grabels : 6 393 habitants	Saint-Georges-d'Orques : 5 343 hab.
Communauté de communes de la Bourne à l'Isère : 12 communes, 6 000 habitants	Jacou : 4 882 habitants	Saint-Jean-de-Védas : 8 716 habitants
Communauté de Communes Sud Grenoblois : 17 communes, 30 000 habitants	Juvignac : 7 466 habitants	Saussan : 1 492 habitants
Etablissements publics et communes n'appartenant pas à un secteur	Lattes : 15 927 habitants	Sussargues : 2 353 habitants
Communauté de Communes de Vercors Isère : 3 communes, 2 000 habitants	Lavérune : 2 735 habitants	Vendargues : 5 491 habitants
Commune de Polienas : 1000 habitants	Montaud : 857 habitants	Villeneuve-lès-Maguelone : 9 141 hab.
Commune du Sappey-en-Chartreuse : 1000 habitants	Montferrier-sur-Lez : 3 385 habitants	

Annexe 2 : Exemple de grille d'entretiens

Grille d'entretien (EP SCoT) – Thèse sur la prise de décision dans le SCOT RUG
Nom : X
Fonction : xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, **depuis :** xxxx

SD 2000

- Quel a été votre participation (à l'époque Syndicat mixte ?) ? Avez-vous travaillé dans son élaboration ? quels ont été vos compétences?
- Avec quelles intercommunalités/communes avez-vous travaillé plus directement? Avec quels acteurs techniques ou élus ?
- Le travail que vous avez mené dans la mise en oeuvre du schéma directeur 2000 a-t-il généré des questionnements par rapport son périmètre?
- Le travail que vous avez mené dans le schéma directeur 2000 a-t-il apporté des réflexions par rapport à la structuration des compétences EP SCOT – AURG?
- A votre avis quels ont été vos contributions majeures au schéma directeur 2000?
- Compléments… ?

SCOT

Son rôle :

- Quels sont vos compétences, jusqu'à présent, dans l'élaboration et suivi du Scot ?
- Votre rôle dans l'EP Scot est désormais fixé et figé ou va-t-il évoluer avec d'autres compétences ? Lesquelles ?
- Vous avez travaillé directement avec quels organismes/structures ? et quels acteurs ?
- A votre avis quelles sont vos contributions majeures au SCOT jusqu'à présent?

Gouvernance :

- Au regard de votre expérience, est-ce que les territoires participants du SCOT ont des relations politiques, économiques, sociales (entre eux) avant la démarche SCOT ? Lesquelles identifiez-vous comme plus fortes ?

- A votre avis, est-ce que la structuration des compétences du SCOT permet l'élaboration d'un Scot partagé par l'ensemble des acteurs et territoires concernés ? Par l'ensemble des élus ?

Périmètre :

- Identifiez-vous d'autres territoires pertinents (ou plus pertinents que les présents) pour atteindre les objectifs affichés en termes de cohérence territoriale ? Pourquoi n'ont-ils pas été adhérents au SCOT ?

Propositions techniques :

- A votre avis quelles sont les stratégies majeures présentes dans le Scot ? Sont-elles cohérentes avec l'idée d'un projet territorial durable ?

- Dans ce que concerne la biodiversité, étiez-vous satisfait des mesures prévues ? quelles mesures vous souligné comme plus importants ? quelles sont absentes ?

- Dans ce que concerne la prise en compte des impacts environnementaux, étiez-vous satisfait des mesures prévues ? quelles mesures vous souligné comme plus importants ? quelles sont absentes ?

- Les lois résultants du Grenelle ont-elles apportée des changements dans les stratégies prises au départ ? Lesquelles ?

Dans votre travail quotidien, est-ce que vos impressions/suggestions sont généralement prises en compte par vos collègues ? les techniciens chargés des propositions ? les élus ?

Annexe 3 : Liste des acteurs interviewés

Terrain montpelliérain :

Baccou, L. : Responsable de l'action territoriale au Pôle Ingénierie d'Appui Territorial, Service d'Aménagement du Territoire Ouest (SATO) – Béziers, DDE 34,

Berger, P. : Directeur Paysage et Biodiversité, ville de Montpellier,

Bréhéret, O. : Chargée de mission foncière, DREAL Languedoc-Roussillon,

Calvat, R. : Maire de Jacou, (à époque adjoint d'urbanisme),

Chaulet, J. : Chef d'unité Aménagement et Planification, Service d'Aménagement du Territoire, Est (SATE), DDTM 34,

Clauzon, F. : Juriste urbaniste, Cabinet Synergies Territoriales,

Cornée, C. : Chef de Service Aménagement et Urbanisme à la CCI de Montpellier,

Gautier, G. : Chargée de mission urbanisme, Unité Evaluation Environnementale et Urbanisme, Service Aménagement Durable des Territoires, DREAL Languedoc-Roussillon

Gentric, J. : Chargée de mission Ville durable, DREAL Languedoc-Roussillon,

Greau, E. : Directeur, Direction de la Stratégie et du Développement de l'Aménagement, Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine (SERM),

Hance, F. : Responsable du Service Projet Urbain, Montpellier Agglomération,

Jarrige, F. : Professeur-chercheur à Supagro, UMR Innovation, INSA,

Kambérou, A. : Architecte-urbaniste au Conseil d'Architecture Urbanisme et Environnement de Montpellier,

Loubié, S. : Ingénieur, Direction des transports et de la mobilité, Conseil Général de l'Hérault,

Robieu, N. : Directeur adjoint de l'Urbanisme et de l'Habitat, Montpellier Agglomération,

Roussignol, F. : (à l'époque) Directeur adjoint de l'Urbanisme et de l'Habitat, Montpellier Agglomération,

Ruf, T. : Conseiller municipal de la ville de Jacou, délégué aux ressources et à la gestion de l'eau. Chercheur et professeur UMR GRED, IRD-Paul Valery – Montpellier III, associé à l'IRC Supagro Montpellier.

Sivieude, A. : Adjoint Délégué à l'Urbanisme, Environnement et Travaux, Ville de Pérols

Soriano, E. : Maître de conférences en Science politique à l'Université Paul Valéry (CSU/CRESPPA) (CERCE),

Soulages, M. : Conseil et suivi des procédures de planification locales, Service d'Aménagement du Territoire Est (SATE), DDTM 34,

Tessier, M. J. : Chef de Service, Direction de l'Urbanisme, Conseil Général de l'Hérault,

Vinay, C. : Responsable Pôle urbanisme, DREAL Languedoc Roussillon,

Volle, J.P. : Professeur émérite, UMR MTE, Université Paul Valéry – Montpellier III.

Terrain grenoblois :

Alexandre, O. : Chargé de développement et Communication à l'EP SCoT,

Auger, P. : Directeur de l'EP SCoT,

Baietto, M. : Maire d'Eybens, Président de la Métro, Président de l'EP SCoT

Bally, J-L. : Adjoint d'aménagement de Voiron, délégué du SCoT du Pays Voironnais,

Benoit-Tahmazian, C. : Responsable de développement à l'EP SCoT

Bescher, G. : Vice-président aux politiques foncières et à l'aménagement du territoire au Conseil Général de l'Isère,

Bret, J-P : Maire de Pins, Président du Pays Voironnais, délégué du SCoT et Président de l'AURG, 24/11/2011).

Desbonnets, A. : Adjointe au chef de service aménagement, DDT 38,

Dupré, C. : Directeur de la prospective – Grenoble Alpes Métropole,

Evin, J-M. : Directeur de l'AURG

Girin, G. : Président du conseil de développement du pays voironnais,

Gourgues, G. : Docteur en sciences politiques – consultant POPSU, Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche, IEP Grenoble,

Hauss, M. : Conseilleur de développement Alpes Sud-Isère,

Jourdan, G. : Chargé de projet déplacement à l'AURG,

Loustau, C. : Chargé de mission urbanisme et commerce à l'EP SCoT,

Mauberret, J.P. : Maire de Meins, Président du SAT, délégué SCoT du Trièvess,

Maury, P. : Urbaniste à chargé du suivi du PLU et des documents supra-communale de la ville de Grenoble,

Merle, H. : Chargé de projet logement à l'AURG,

Mouro, J. : Animatrice-coordinatrice à LAHGGLO – Les associations des Habitants du Grand Grenoble : Lien et Ouverture,

Peron, A. : Urbaniste chef de projet SCoT RUG à l'AURG,

Pezet- Kuhn, M. : Chargé de projet SCoT, responsable du cadre développement durable, mobilité, sociétés à l'AURG,

Raout, E. : Chargé de projet logement à l'AURG,

Savinaux, B. : Directeur du patrimoine et de la prospective à Communauté de Communes du Pays du Grésivaudan,

Savine, J. : Chargé d'urbanisme à l'E.P du SCoT,

Sirugue, S. : Chargé de projet logement à l'AURG.

Soubeyran, O. : Enseignant Chercheur à l'Institut de géographie Alpine, UJF.

Annexe 4 : Liste des réunions techniques, réunions publiques, débat/séminaires assistés, visites

Terrain montpelliérain :

Colloque « Montpellier, La ville inventée » : Plateforme d'Observation des Projets et des Stratégies Urbaines (POPSU), fruit d'une collaboration entre le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) et Montpellier Agglomération, 6 et 7 Octobre 2010.

Observation de réunion sur le projet de pôle urbain-intermodale à Castelnau le Lez-Sablassou, à direction de foncier, Montpellier Agglomération, 21/01/2011.

Observation de réunion sur le projet du PDU, Montpellier Agglomération, 21/01/2011.

Observation de réunion sur le projet : Gare et ZAC TGV Montpellier. Piloté par Fabian Hance (Responsable du Service Projet Urbain, Montpellier Agglomération,) et Cabinet Garcia – Diaz, 31/07/2011

Visite des projets finis et en cours à ville de Montpellier, en compagnie d'Yves CHAUSSOUY (Direction Aménagement et Patrimoine, Ville de Montpellier) et J.P. Volle (professeur émérite, UMR MTE, Université Paul Valéry – Montpellier III), 10/10/2010.

Visite des projets finis et en cours, à ville de Jacou, en compagnie de T. Ruf, Conseiller municipal de la ville de Jacou, délégué aux ressources et à la gestion de l'eau, 04/04/2011.

Visite des projets finis et en cours, à ville de Pérols, en compagnie de Christian Valette, Maire de Pérols, et A. Sivieude, Adjoint Délégué à l'Urbanisme, Environnement et Travaux.

Terrain grenoblois :

Réunions thématiques (bureau) : Commerce et économie (2), économie (1), TVB et zones humides (1), ressources en eau-carrières (1).

Réunion exceptionnelle zone humide : Grésivaudan.

2 Réunions du conseil communautaire du Pays Voironnais.

Conférences – Territoires : le Jeudi du projet d'agglo se penche sur le Scot, le 22 septembre 2011, à l'ICM d'Échirolles

Visite au Quartier Teisseire, lors du Printemps des Urbanistes, 15 mai 2011

Table ronde « *L'élu et l'urbaniste : quelle place pour les urbanistes dans les collectivités territoriales ?* », lors du Printemps des Urbanistes, 14 mai 2011

Conférences : Villeneuve, 1 an après. A la Cité du Territoire.

Visite à ZAC de Bonne, lors du Printemps des Urbanistes, 14 mai 2011

Réunions publiques : 29 mars, 12 avril, 19 avril, 21 avril, 10 mai, 19 mai, 26 mai 2011.

Observation des réunions du Comité Syndical : 18 octobre 2010 ; 18 février, 25 mars, 20 mai, 17 juin, 24 juin, 1° Juillet, 8 juillet, 31 juillet, 9 septembre, 6 octobre, 18 novembre, 1° décembre de 2011.

Réunion de retour de l'avis des associations : le 6 juin 2011.

Annexe 5 : Analyse bibliographique du discours du Développement Durable

Discours	Mots clés	Source
Le DD selon le positionnement : géographie – Aménagement du territoire - gouvernance		
« garantir les économies d'agglomération et de proximité, accessibilité et interaction sociale, interaction en réseaux avec le monde extérieur, maximum de bien-être collectif » « intégration positive entre l'environnement naturel, built and cultural héritage, économie (emploi) et société ». « promouvoir un projet à la fois politique, économique et culturel de grande envergure pour rendre compatibles, à long terme, les exigences de l'environnement et du développement économique ainsi les intérêts des générations à venir ». Le développement urbain durable se définit comme un processus d'intégration synergique et de coévolution entre les grands sous-systèmes urbains (économique, social, physique, environnemental) qui garantit un niveau non décroissant de bien-être à la population locale dans long terme.	Projet, intégration synergique entre économie, social, environnemental Préoccupation avec la représentation physique	Camagni et Gibelli (1997) Clerc et al. (2008)
« un facteur de qualité de vie, ne condition essentielle de survie ou encore une contrainte économique et réglementaire ». « concrétisé sous des aspects divers selon l'échelle (du local au planétaire) : à une échelle de proximité immédiate (lieu d'habitat), il renvoie à la qualité de la vie individuelle et révèle des préoccupations d'espace, de nuisance, de confort, de santé, de sécurité, à l'échelle de la commune ou du territoire viennent se rajouter les enjeux liées aux conditions du transport, à l'aménagement d'infrastructures, à la qualité des paysages et des mieux dites naturels, à un niveau global, l'environnement met en évidence les défis liés au changement climatique, à qualité des océans, au renouvellement des ressources naturelles, à la biodiversité ».	Plusieurs échèles : du local (immédiate) au planétaire	Combes, Dejean-Servières (2004)
Moyennes d'assurer la convergence entre l'aménagement et l'environnement: la norme juridique et les connaissances techniques Procédures démocratiques locales : les bénéfices d'aménagement sont plus facilement partagés qui le coût environnemental. Les problèmes environnementaux sont suivants dans un espace pluri communal où le rôle d'état reste toujours essentiel.	Normes juridiques, connaissances techniques et procédures démocratiques	Prud'homme (1996), Preel (1994)
Les perspectives du développement durable « s'appuient sur le constat des interdépendances entre les phénomènes et la constitution d'un ensemble	Interdépendances, systémique	Sauvez (2001)

systémique ».		
Le développement durable" se distingue par une capacité à poser des questions centrales auxquelles nos sociétés sont aujourd'hui confrontées. Celle des *finalités de la croissance* – et d'un compromis possible entre les intérêts divergents de l'économique, du social et de l'écologique. Celle du "*temps*": concurrence entre court terme et long terme, générations présentes et futures. Celle, enfin, des "*identités spatiales*" :l'articulation problématique entre les logiques de globalisation et celles d'automatisation des territoires locaux	Compromis entre de l'économique, du social et de l'écologique ; entre temps long et courte ; ente globalisation et territoires locaux	J. Theys (2002), Clerc et al. (2008
La géographie intègre le développement durable dans les choix d'aménagement du territoire : plusieurs échèles (global, local, du individu, de la collectivité, du présent, du futur) Concept opérationnel en Europe : diminution des pollutions, amélioration du cadre de vie, la protection des espaces naturelles et des espèces floristiques et faunistiques, équité et durabilité des richesses.	Plusieurs échèles Dégradations Amélioration Qualité	Veyvet (2005)
Chaque zone de la terre ou de l'eau a une aptitude pour un ou plusieurs usages, qui peuvent être organisées en catégories. La nature, est un ensemble de processus et les valeurs qui comportent des possibilités et des contraintes pour l'utilisation humaine. Par conséquent, vous devez identifier les principaux processus physiques et biologiques qui ont contribué à la formation du site et que continue de travailler sur le site. Ce processus d'analyse des processus physiques et environnementaux est la clé : le déterminisme physiographiques.	Analyse du physique, de l'environnementaux comme réponse à les contraints	McHarg (2000)
Le Développement Durable suppose la reconnaissance et l'engagement de responsabilité dans des domaines variés : accidents, pollutions… turbulences sociales occasionnées par des décisions managériales, impacts civiques et éthiques de choix stratégiques	Engagement, responsabilité, éthique	Ferone *et al* (2001)
Le DD selon le positionnement : Géographie démographique		
La population augmente de façon exponentielle ou géométrique tandis que les ressources croissent de façon arithmétique. Il en conclut à l'inévitabilité de catastrophes démographiques, à moins d'empêcher la population de croître. Limite à la croissance x l'empreinte écologique	Croissance humaine x l'empreinte écologique	Malthus (1798)
Le gaspillage des ressources naturelles par les sociétés est contraire à la volonté de Dieu et aux intérêts économiques de la nation. La civilisation industrielle comme détruisant les conditions matérielles d'existence et s'inquiétait tout spécialement pour la déforestation	Gaspillage de ressources	Marsh (1864)
L'analyse entre les dynamiques démographiques et l'environnement révèle une grande diversité de situations où le facteur démographique n'est si le	Changements de modes de	Domenach et Picouet

seul et ni le plus prépondérant dans les usages des ressources. « La transformation des modes de production et de consommation, l'émergence des nouvelles dynamiques sociales, le désenclavement des campagnes, les concentrations de populations en milieu urbain sont causes majeurs d'une exploration accrue des rares ressources disponibles ».	production et consommation Dynamiques sociales	(2004)
« La stratégie de protection des espaces et des ressources naturelles à se dessiner est fondée sur le principe de la conservation, qui se concrétise par l'établissement d'aires protégées, soustraites selon diverses modalités aux formes d'utilisation perçues comme destructrices ».	Société dégradent Salvation : Protection et conservation	Veyvet (2005)
Le DD selon le positionnement : de l'écologie urbaine		
L'écologie urbaine se caractérise pour l'osmose entre patrimoine architectural et tissu social, entre le bâti et le végétal, entre les éléments topographiques et la nature des constructions. Ne regarde pas la ville comme un système fermé, mais comme un nœud de réseaux qui l'unit à périphérie. Proximité avec les politiciens : penser la ville comme image, une procédure de légitimations des opérations urbanistiques	Système Interactions des réseaux Marketing éco-urbain	Jeudy (1996)
Relations entre individus, population, espèce, biodiversité, biogéographie. Cycle de la matière et flux d'énergie : concepts essentiels et fédérateurs du fonctionnement des systèmes vivants. Changement climatique et effet de serre : relation entre les processus de surface et leur enveloppe fluides (hydrosphère et atmosphère). Pollutions et déchets : compréhension e la diversité des vivants : sensibilité par rapport à pollutions est différents à chaque espèce	Systèmes Cycles de matière et énergie Biodiversité	Veyvet (2005)
Le DD selon le positionnement : architecture et urbanisme		
les villes doivent être conçues comme systèmes écologiques avec un système en boucle (circuit), la ville dense facilité le système en circuit Les villes doivent réduire ces empreintes écologiques Les villes doivent être conçues comme pôles mixtes (vie, travail, loisir) réduisent les besoins de déplacements Penser à la question du microclimat : végétation, aération des villes Les villes sont les centres de concentration des vastes réseaux d'information numérique La richesse industrielle reposait sur des matières solides telles que le charbon et le fer, la richesse durable dont la société postindustrielle dépendra est la matière grise Le marché doit générer des efficacités sans encourir des inefficacités écologiques et sociales	Circuits fermés : ville dense Pôles mixtes : réduction des déplacements Vile durable : matière grise, Réseaux d'information numérique	Rogers (2000)
Pour un planning de conception, vraiment écologique, il faut comprendre le concept de l'environnement, non seulement le physique (inorganiques), mais aussi biologiques (organiques)	Partir de la compréhension de	YEANG, 1999, p. 4), Hough (1988)

	l'environnement	
On peut penser que le développement durable est plus préoccupé des ressorts techniques que de ses engagements sociaux, ou qu'il n'est conscient des fondements anthropologiques des rapports à l'environnement. Dès lors, l'on peut s'interroger sur la place de l'éthique et de l'esthétique, dans le sens d'une prise en compte des multiples liens sensibles à l'environnement Le sens de l'environnement est plus complet quand ses dimensions esthétiques sont prises en considération,	Esthétique de l'environnement, Le sensible	Nathalie Blanc
L'introduction d'un système construit, il ya des interactions avec l'environnement, de leur impact initial jusqu'à sa démolition, et tout au long de sa vie physique. Il faut, donc, envisager de l'existant, pour adopter une nouvelle attitude à l'égard de la lecture et l'interprétation de l'environnement et les acteurs concernés.	Interactions entre le construit et environnement	Yeang (1999), Steele (2005)
Définit en termes de l'haute Qualité Environnementale à travers de bonnes pratiques (projets modèles): baisse des émissions de gaz à effet de serre (CO2), utilisation des énergies renouvelables, économies pour les locataires : baisse des charges l'intégration de logements sociaux dans chaque partie de la ville modes de transports alternatifs Le tramway, outil de restructuration urbaine, l'utilisation de matériaux locaux et de techniques, adaptées pour croiser économie locale, architecture et environnement, la santé et le confort des visiteurs et des résidents, intégration paysagère dans les espaces publiques Et réflexions sur les impacts environnementaux au long du cycle de vie	Bonnes pratiques Bonnes choix Préoccupation social Intégration paisage	l'Ordre des architectes (consulté en 2009)
Le DD selon le positionnement : ingénierie environnemental		
Developments presuming imprudent usage of resource and energy will result in serious environmental problems, which, in turn, will threaten our future, are now striving to find a new paradigm. certification system for green buildings, new industrialization methods and eco-friendly technologies, recyclable garbages, Energy and Environmental Design, Material and resources, Economic efficiency,	Certification Méthodes Efficience Economie	CIB (2009)
Les procédures HQE dans la vision technique : harmonie entre le bâtiment et son site,	Gestion Technologies	Paquot (2006), Madec (2006)

choix intégré des procédés constructifs et des matériaux, chantier propre et à faibles nuisances, gestion de l'énergie, de l'eau, des déchets, gestion de l'entretien et maintenance confort hygrothermique, acoustique, visuel, olfactif, conditions sanitaires des espaces qualité de l'air et de l'eau	Bonne choix Qualité	
Le DD selon le positionnement : économie et sociologique		
L'écodéveloppement : conception des projets adaptés aux conditions de vie des payses en développement. Autonomie des décisions et le recherche des modèles propres à chaque contexte historique, culturel et écologique, la prise en charge équitable des besoins de tous les hommes et la prudence écologique, la recherche d'un développement en harmonie avec la nature	Développement économique en harmonie avec la nature	Sachs (1986)
Le "développement durable" est la troisième étape d'un capitalisme résolument modernisé et démocratique	Capitalisme moderne	Touraine (1999)
Bio-économie : l'économie écologique trouve des fondements dans la confrontation, des lois de la nature : loi de conservation de la matière et modèles. Assimilation limité des écosystèmes, priorité écologique et non économique. Il annonce clairement l'émergence de la société informationnelle et applique une approche multidimensionnelle de systèmes complexes.	Priorité écologique Basé sur les lois de la nature	Passet (1996)
Les deux approches sont inconciliables, ils se distinguent pour le point de vue des objectifs, des méthodes et des instruments : - L'économie de l'environnement (économie néoclassique) : analyse la protection de l'environnement pour optique exclusivement économique - L'économie écologique : analyse l'environnement pour une optique plus large : l'étude des interactions entre des dimensions économique, sociale et écologique. Le bien-être économique n'est plus exprimé pour la croissance. Liens entre l'économie et environnement : Comment la science économique contribue à rendre le concept de développement durable opérationnel.	Deux économies différents : néoclassique et l'écologique	Bürgenmeir (2005)
Economie néo-classique : d'inspiration libérale que cherche à prise en compte des contraintes environnementales. Application des grands principes : pollueur – payeur, normes de qualité des productions, taxation sur la pollution. Utilise la croissance économique comme solution aux problèmes de pauvreté, développement, de chômage etc.. Relation entre économie et environnement : ressources renouvelables et non renouvelable, la courbe environnementale de Kuznets	Pollueur/ payeur, taxation sur la pollution, label, réglementation, écotaxes, permis d'émission négociables	Veyvet (2005)
Développement durable x développement urbain : - La viabilité propre des processus de croissance urbaine (pour les	Compatibilité : croissance et environnement	Godard (1996)

populations urbaines, mais aussi pour le système urbain lui-même), - La compatibilité de cette croissance urbaine avec les conditions d'un développement écologiquement soutenable de la planète.		
Le DD selon le positionnement : Droit de l'environnement		
Le développement durable n'implique pas seulement une nouvelle politique économique soucieuse des ressources naturelles et d'une vision à long terme sauvegardant les droits des générations futures. Il exige une prise en compte des droits fondamentaux de l'homme et plus particulièrement du droit nouveau de l'homme à un environnement sain, car : -L'environnement est le plus souvent qualifié de sain, ce qui rattache étroitement l'environnement au droit à la santé, - Le développement durable se voit donner une place constitutionnelle étroitement liée au droit à l'environnement.	Droits fondamentaux de l'homme L'environnement sain	Prieur (2008)

* Comme une analyse extensive de toutes les bibliographies disponibles dans tous les domaines scientifiques a été jugée trop longue et non indispensable face aux objectifs de ce travail, cette analyse est ciblée sur les bibliographies d'interface entre plusieurs disciplines et la géographie. Le fil conducteur a été les références trouvées, disponibles dans la bibliothèque interuniversitaire de Montpellier, qui cible les sources en sciences humaines et sociales, même si certaines références ont été menées par l'auteure et son parcours universitaire antérieur.

Annexe 6 : Analyse bibliographique des Modèles - Théories

Année/Pays	Titre/ auteur	Contenu / synthèse	Influence dans la forme
vers 400 av. J.-C. Athènes, Grèce	**Platon** - la république **Utopies classiques (av J.C. – XVII)**	Abolition de la propriété et de la famille, représentation idéale de la vertu citoyens protégé par la vertu de l'Etat, qui doit être une organisation rationnelle ». République - porte principalement sur la justice dans l'individu et dans la Cité modèle de vie communautaire exposée : les citoyens sont divisés en trois classes : artisans, commerçants, guerriers. Plus les magistrats ou philosophes chargés de gouverner. Dessin d'une ville concentrique, au tour de l'acropole, avec 12 avenues radiales divisés en parcelles (une central, l'autre périphérique) : vie des habitants régulé selon la matrice morphologique de la ville – négation à individualisme, négation à famille. Platon en distingue donc cinq régime politique et décrit la manière dont on passe d'un à un autre : L'aristocratie, le gouvernement des meilleurs, est le seul régime parfait selon lui. Il correspond à l'idéal du « philosophe-roi », qui réunit pouvoir et sagesse entre ses mains. Ce régime est suivi de quatre régimes imparfaits : 1. la timocratie, régime fondé sur l'honneur ; 2. l'oligarchie, régime fondé sur les richesses ; 3. la démocratie, régime fondé sur l'égalité ; 4. la tyrannie, régime fondé sur le désir ; ce dernier régime marque la fin de la politique, puisqu'il abolit les lois.	- ville concentrique, au tour de l'acropole, - 12 avenues radiales divisés en parcelles (une central, l'autre périphérique) - La vie des habitants est régulée selon la matrice morphologique de la ville

1452 Italie	**Alberti** – Re Aedificatorie **Utopies formelles** **Renascence** (fin XIV - début XVI)	Cités idéales : forme (rationnelle : horizon, géométrie) – individu, l'urbanisation (art, culture, raffinement) : villes aérées aux larges avenues, monuments disposées, effets de perspective et de symétrie, jardins somptueux. Opposition à désordre formelle des villes médiévales Localisation de la ville et zoning appliqué aux hôpitaux, prisions etc.. : grande intérêt donné aux emplacements, avec règles de localisation basées sur le vent et les accidents du paysage. Définitions formelles – ville modèle n'a pas de nom propre, son image reste floue – règles précises : ville concentrique, avec place central occupé par les édifices publiques. Chaque circonférence délimite les quartiers. Définition des principes et règles de société sans prendre parti politique entre monarchie et démocratie : bâtiments différents pour différents classes sociales, localisation des bâtiments de services cohérent avec les activités, grand préoccupation avec les différences entre personnes et attention aux rythmes et cycles naturelles sur la vie privée (sales à manger différents au hiver et au l'été), compréhension des différences – contraire aux philosophes et utopies du XVII et XX.	- villes aérées aux larges avenues, monuments disposées, effets de perspective et de symétrie, jardins somptueux, intérêt donné aux emplacements, avec règles de localisation basées sur le vent et les accidents du paysage - ville concentrique, avec place central occupé par les édifices publics. Chaque circonférence délimite les quartiers - zoning appliqué aux hôpitaux, prisions etc.
1487-90 Italie	**Da Vinci** **Utopies formelles** **Renascence** (fin XIV - début XVI)	Réflexions sur les formes d'urbanisme les plus rationnelles et les plus efficaces. Projet de ville sur deux niveaux organise verticalement les services et les groupes sociaux : dans les rues hautes ne doivent passer ni chariots, ni autres véhicules semblables (ces rues ne servent qu'aux personnes de qualité), dans les rues basses passeront les chariots et autres transports destinés à l'usage et commodités du peuple.	- effets de perspective et de symétrie,
1515 Londres Angleterre	Thomas More Utopie **Utopies classiques** (av J.C. – XVII)	Critique de l'ordre social, de la propriété, de l'Etat, éloge de la vie commune : ancêtre du communisme moderne. La racine du mal est la propriété. Toute réforme est illusoire tant que subsiste la propriété. Bon gouvernement, paix/guerre, relations commerciales, espace bâti, etc...	

1623 Naples, Italie	**Campanella** – La cité du soleil **Utopies classiques** (av J.C. – XVII)	Description de l'Etat idéal, une image de l'ouvre divin. Fort composant religieux dans son idéal de société : souvenirs des monastères. La ville est le royaume de Dieu : lente évolution vers la réalisation d'une société heureuse, par la transformation morale des hommes, des structures politiques et économiques grâces aux efforts successifs des générations. Les villes chez les solaires sont des groupes des vastes convents, hommes et femmes vivent sous l'autorité des règles sévères, tout est commun : maisons, appartements, repas, lits, travaux et les femmes (abolition de la propriété et de la famille). Les villes/sociétés idéal mélangent connaissances sur l'astrologie, la théologie et la cosmologie dans ses plans. Société pyramidale : grande métaphysiciens,	
1713 France	**L'abbé de Saint-Pierre** – Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe	Une union des princes, l'organisation d'une fédération des Etats, qui conserverait leur souveraineté, avec une structure politique géré par un organe commun « le sénat ». coté faible : absence de considérations économiques, l'ignorance des forces sociales.	
1725 France édité par Voltaire en 1762	**L'Abé Meslier** – Le Testament **Utopies politiques « lumières »** régime politique égalitaire, contre monarchie (XVI – XVIII siècle)	L'utopie communautaire : ne communauté agraire, villageoise, d'association économique et spirituelle – une société égalitaire. Source : les communautés chrétiennes primitives, la communauté monacale. Son message – les hommes apprendront à vivre sans la religion Même se basé sur les théories de Fénelon. Meslier est le premier à professer un athéisme sans concession tandis qu'il développe avant la lettre un matérialisme rigoureux et pose également en précurseur les bases d'une philosophie anarchiste, ainsi qu'une conception communiste de la société Pour lui l'Église son soutien aux tyrannies ainsi qu'à l'exploitation du peuple, au lieu de défendre le pauvre, bénit les divers « parasites » qui se sont collés au travail des pauvres afin de mieux les exploiter : soldats, ecclésiastiques, juristes, policiers, nobles, etc.. Anticipa la pensée de Karl Marx	

1755 Suisse France	**Jean-Jacques Rousseau** – Discours sur l'inégalité **Utopies politiques « lumières »**	Critique au « culte à science » : les sciences morales doivent avoir de prééminences sur les sciences exactes. Description idyllique de la vie des hommes dans l'état de nature. Homme de la nature (simple, sauvage, heureux) x homme de société (factice et fantastique issue de la civilisation, malheureux). Le progrès est inévitable : vers le meilleur ou le pire ? Les hommes sont nées identiques ; c'est sont les facteurs économiques que créant l'inégalité	
1755 France 1753	**Morelly** – Code de la nature Basiliade – (autres) (FICTION) **Utopies politiques « lumières »** régime politique égalitaire, contre monarchie (XVI – XVIII siècle)	« ni tien, ni mien » la propriété est la mère de tout les crimes qui inondent les reste du monde. Code de la nature : 1. rien dans la société n'appartiendra singulièrement ni en propriété à personne, que les choses dont il fera un usage actuel, soit pour ses besoins, ses plaisirs, ou son travail journalier 2. tout citoyen sera homme public sustenté, entretenu et occupée aux dépens du public 3. tout citoyen contribuera pour sa part à l'utilité publique selon ses forces, ses talents et son âge ; c'est sur cela que seront réglés ses devoirs, conformément aux lois distributives Basiliade : description d'un continent riche et fertile sur lequel vive un peuple innocent et heureux. Détail sur l'organisation, la politique économique du royaume de Pilpaï : territoire divisé en carrés, limités par des routes, les habitations sont communes à un certain nombre de familles réunies, sans être séparés des autres. Similarité des communautés avec le phalanstère de Fourier. Similarité de la société avec les descriptions de l'utopie et de la cité du soleil	territoire divisé en carrés, limités par des routes, les habitations sont communes à un certain nombre de familles
1780 France	**Brissot de Warville** – Recherches philosophiques sur le droit de propriété et sur le vol **Utopies politiques « lumières »**	« La propriété c'est le vol ». Il s'oppose avec grand vigueur contre « le droit de propriété » et contre les sévères lois contre vol qui pénalisent « les misérables, le vagabondes » Le vol est résultat d'un état des choses désolant, dont l'origine remonte aux institutions qui ont consacré l'inégalité des classes. Distinction entre la propriété naturelle (légitime, primitive, inhérent à nature de l'être vivant) et la propriété civile (issue du développement historique, repose sur les intérêts du législateurs et évolue selon les conditions géographiques et économiques). Il veut un autre type de droit de propriété « la propriété sociale », il n'a jamais été un communiste.	

XVIII France	**Dom Deschamps** (plusieurs collaborations anonymes) **Utopies politiques « lumières »** régime politique égalitaire, contre monarchie (XVI – XVIII siècle)	Critique de la société actuelle – étapes d'évolution de l'humanité : – Etat sauvage : période pendant laquelle les hommes vécurent semblables aux animaux avant de se grouper en société ; Ni tien ni mien, il n'y a pas de religion, – Etat de lois : étape des « lois écrites », renforcés ensuite par des « lois supposés divines », qui consolidèrent l'inégalité morale et la propriété, – Etat de mœurs : est un état social sans lois, auquel les hommes doivent aboutir sur l'égalité, l'ordre, l'harmonie, la perfection, confortement aux lois immuables du tout universel. l'utopie sociale de Deschamps : le bonheur particulaire dépendrait du bonheur générale, les familles sont des familles des villages, les villes idéales sont des communes rustiques, villageoise. Les enfants appartient à société, il n'y a q'une langue, les travaux sont faciles et agréables. L'état de mœurs est lié à une étique métaphysique : bases du communisme car il peut-être originaire d'une interprétation panthéiste de l'univers. conception universaliste/ chaque être particulaire s'intègre dans l'ensemble suivant un rapport déterminé. Sa différentiation ou individualisation, n'est qu'une apparence.	Les villes idéales sont des communes rustiques, villageoise
Dernier tiers du XVIII Inédit jusqu'à 1976	**Comte de Campomanes** (auteur probable) – Sinapia : une utopie espagnole du siècle des lumières Miguel Aviléz Fernandéz **Utopies politiques « lumières »**	Histoire d'une action héroïque (manuscrit trouvé par hasard qui raconte le témoin d'une utopie par le navigateur réel Abel Tasman) associé d'une description d'une société modèle communauté de biens où la famille constitue la cellule social de base, grande hiérarchisation des espaces. 4 unités quadrangulaires emboîtées une dans les autres : pays, la province, la région et la zone urbaine), 3 type d'éléments (quartier, maison de pères, église) qui s'articulent pour composer cette cellule ne sont pas autonomes et ne peuvent être dissociés dans leur fonctionnement. Le quartier: plan carré, interaction entre espace public et privé, église et bâtiments administratives au centre. Traduit les principes d'ordination espagnoles, qui a appliqué aux territoires conquis Condéenne le monde d'ingérence de l'Eglise catholique dans la vie des citoyens (démarches inquisitrices, l'obscurantisme, le despotisme d'un clergé pléthorique et gaspilleur), à image de l'Espagne, plus que l'inégalité social.	– 3 types d'éléments : quartier, maison de pères, église – quartier: plan carré, interaction entre espace public et privé, église et bâtiments administratives au centre – principes d'ordination formelle espagnole

1803 France 1814 1816-18 1819 1820-22 1823-24 1824	**Henri Saint-Simon** – Lettres d'un habitant de Genève à ses contemporains De la réorganisation de la société contemporaine L'industrie L'Organisateur Du système industriel Catéchisme des industriels Nouveau Christianisme. **Utopies industrialistes**	« culte » aux scientifiques : mode de gouvernement contrôlé par un conseil formé de savants, qu'il convient de planifier pour créer des richesses et améliorer le niveau de vie de la classe ouvrière. Il est du devoir des industriels et des philanthropes d'œuvrer à l'élévation matérielle et morale des prolétaires, au nom de la morale et des sentiments. Un nouvel ordre basé sur l'organisation de l'industrie : triomphe des entreprises de grandes dimensions (grands usines, banques et maisons de commerce) qu'apporteront à société non seulement la prospérité mais aussi l'ordre. Les pouvoirs répressives de l'Etat disparaissent : les fonctions de gouvernement, l'organisation des productions et enseignements sera développé par les industriels, l'élite des chefs d'entreprises, des savants et des artistes. L'administration des biens remplace le gouvernement des hommes. Le progrès historique de la société et l'avenir du système moderne industriel fondé sur la science requièrent des structures sociales organisées sur une base technico-scientifique : la coopération industrielle comme moyen d'intégration de la société moderne, comme moyen d'améliorer par recomposition sociale le sort de « la classe la plus nombreuse et la plus pauvre ».	
Angleterre *1813-14* *1834-46*	**Robert Owen** – plan d'un village industriel *A new view of society : or essays on the principles of the formation of the human character* **The new moral world** **Utopies industrialistes**	Phalanstère : communauté coopérative/ milieu sain : logements privés, bâtiments collectives comme cuisines et salles à manger, magasins, laverie, séchoir, l'hôpital, l'école, la bibliothèque. Jardins, parcs publics, végétalisation urbaine Le socialisme pari d'Owen, un fabricant : témoignage d'une grande indulgence envers la bourgeoisie et une grand injustice envers le prolétariat L'usine de New Lanark : projet politique, l'établissement d'une législation ouvrière et de protection de l'enfance, grande rôle à l'éducation dans l'association coopérative. L'un fondé sur le naturalisme des « qualités humaines » innées, l'autre fondé sur le rationalisme de l'« être social » conditionné par la société : les hommes en société sont et seront ce que la société fait et fera d'eux.	– *New Harmony* : communauté coopérative avec des logements privés et bâtiments collectives comme cuisines et salles à manger, magasins, laverie, séchoir, l'hôpital, l'école, la bibliothèque. – Jardins, parcs publics, végétalisation urbaine

Début XIX à 1829 France	**Charles Fourier** – Nouveau monde industriel et sociétaire **Utopies industrialistes** Solution à question sociale, exploitation du travail par le capital	Contact avec Owen (critique). « Phalanstère » : stratégie basé dans la variabilité des gens (plus de variabilité, plus de harmonie), séparation des activités (logement, agrément, réception). Relation nouvelle ordre social basée dans un système autonome des cités – nouvelle architecture et urbanisme : ville civilisée. Propositions au phalanstère : rues galeries (méthode de communication interne, chauffées en hiver et ventilées en été), organisation hiérarchique (division des sales de relation publiques selon les étages et le l'âge – patriarcs, enfants, de l'âge mur), bassin supérieures en cas d'incendie, bassins bien entretenus. Attachement au système agraire des physiocrates 12 passions : 5 sensuelles (goût, tact, vue, ouïe, odorat), 4 affectueuses (amitié, amour, ambition, familialisme, paternité et maternité) et 3 mécanisants (l'alternat, la composite, le désir). Celui-ci se combinent pour donner les 810 caractères que l'humanité connaît.	**Phalanstère :** variabilité des gens, séparation des activités (logement, agrément, réception) dans un système autonome des cités, rues galeries (méthode de communication interne, chauffées en hiver et ventilées en été), organisation hiérarchique (selon les étages et le l'âge – patriarcs, enfants, de l'âge mur), bassin supérieures en cas d'incendie.
1835 France	**Victor Considérant** – L'architecture du phalanstère de **Utopies industrialistes** Solution à question sociale, exploitation du travail par le capital	Il a donné le suive aux idées de Fourier. Il a croit que Paris cet un exemple de désordre, pour son type de habitation ou pour le numéro de personnes sans aie, lumière, dans des caves humides, immondices et misère. Pour lui, seulement nous pouvons appeler des logements des habitations saines, propres, commodes, élégants et en tout points confortable : trouver les conditions architecturales les plus convenables aux besoins de la vie individuelle et : un édifice unitaire pour la réunion de familles composant la commune 18 000 personnes Suivent de l'idée du Phalanstère et son collectivisation du quotidien, avec la description de l'unité d'habitation. Propositions pour la ville industrielle, l'établissement agricole avec tout type de classement des fonctions Pour lui le grand problème de la ville est l'option entre une maison isolée pour chaque famille ou un édifice unitaire pour la vie commun (réunion de familles composant la commune) : l'économie, l'aisance, la facilité des relations et services, les agréments de toute nature, toutes les convenances matérielles, sociales et artistiques militaient pour le second système. Compagnon de Godin, il crée un premier phalanstère, qui échouera, à Condé-sur-Vesgres et après La Réunion – Texas	– un édifice unitaire pour la réunion de familles composant la commune 18 000 personnes – réunion de familles composant la commune : l'économie, l'aisance, la facilité des relations et services, les agréments de toute nature, toutes les convenances matérielles, sociales et artistiques militaient pour le second système

1838 France	**Michel Chevalier** – Des intérêts matériels de la France **Utopie Technique/ Hygiéniste** (fin XIX – début XX siècle)	Plans générales pour la navigation et réseaux de fer : hiérarchie urbaine, d'un réseau de métropoles et de centres de capitaux capables d'animer l'économie du pays	- Hiérarchie urbaine, d'un réseau de métropoles et de centres de capitaux
1840 France	**Etienne Cabet** - Voyage en Icarie **Utopies industrialistes** Solution à question sociale, exploitation du travail par le capita	Communisme égalitaire, sans propriété privé et sans inégalité sociale. La ville est saine, propre, hygiéniste, trottoir protégés avec vitre pour éviter la plue ou le vent, déplacement fluide, préférence piétonnier, verdure, fontaines, éclairage : embellissement générale. La connaissance scientifique est la clé du bien-être collectif et même du perfectionnement individuel. Inventeur du communisme utopique (avec Marx) : conviction qu'il existe un lien entre progrès technique et progrès social : bonne usage de la science et de la technologie doit accélérer l'avènement de la démocratie ville imaginaire de Icarie : une ville presque circulaire, avec des jardins publiques, rues avec des arbres, avec soixante quartiers bien différencier et constructions publiques distinguées pour des couleurs, qu'ils faisant des distinctions entre des bâtiments publiques – écoles, hospice, hôpital, temple etc…(rouges), magasins (jaunes), des assemblés (bleus) et monuments (violettes). Il a prévu des organisations politiques avec comites d'éducation, de commerce, d'agriculture, d'industrie, de nourriture et de logement. Il s'est préoccupé avec l'hygiène physique, hygiène morale, protection des intempéries comme des trottoirs couverts et suppression des petits commerces à service des grandes entreprises plus belles et riches. Plan de ville et maisons modèles.	- La ville est saine, propre, hygiéniste, trottoir couverts et protégés avec vitre pour éviter la pluie ou le vent, déplacement fluide, préférence piétonnier, verdure, fontaines, éclairage pour l'embellissement générale. - Icarie : ville presque circulaire, avec des jardins publiques, rues avec des arbres, avec soixante quartiers bien différenciés et constructions publiques distinguées pour des couleurs (bâtiments publiques, écoles, hospice, hôpital, temple etc.. en rouge ; magasins en jaune ; des assemblés en bleu et monuments en violette. - Suppression des petits commerces à service des grandes entreprises plus belles et riches. Maisons modèles.

Début XIX A 1848 Allemagne	**Marx, Engels** – Manifeste du Parti communiste *(de) Manifest der Kommunistischen Partei* **Utopies industrialistes**	L'homme social tiendra à s'identifier à l'humanité et à s'approprier toutes les conquêtes de celle-ci dans une société sans frontières, géographiques, économiques et juridiques Critiqué la splendeur et dimension des grandes villes, la ségrégation des pauvres et la misère des mauvais quartiers. La grande ville industrielle faire de la vie des hommes précaires. Est une vie inhumaine, contre la nature et sauté. La propriété privé s'a devenu plus important qui les hommes. La solution au logement est la révolution sociale avec l'expropriation des propriétés et la diminution entre des différences entre la vile et la campagne « l'histoire de toute société jusqu'à ce jour, c'est l'histoire de la lutte des classes ».	- Critiqué la splendeur et dimension des grandes villes - Diminution entre des différences entre la vile et la campagne
1849 Angleterre 1854 1857	**John Ruskin** *The Seven Lamps of Architecture* *Architecture and Painting* *Political Economy of Art* **Utopie esthétique**	Est opposé à massification des constructions et de la ville, à répétitions des bâtiments et des détails architectoniques comme la même fenêtre etc.., il a éloge la diversité. Pour lui la ville n'est pas une collection d'unités d'habitations, il a besoin des beaux monuments publics et privés, des grands establishments comme des hôpitaux, des collèges, etc.. La beauté est comme la nature, sans règle, avec l'asymétrie. La doctrine esthétique organique de Ruskin établit donc les principes de l'art urbain et le fondement de l'urbanisme culturaliste.	- Opposé à massification des constructions et de la ville, à répétitions des bâtiments et des détails architectoniques. - Doctrine esthétique organique
1867 Espagne	**Ildefonse Cerda** – De l'urbanisation **Utopie Technique/ Hygiéniste**	Projet répond à croissance illimité : projet égalitaire à travers l'identité des îlots projetés que englobent les banlieues, les usines, sans les rejeter à un monde à part Rattachement des changements de forme de la ville aux changements de mode de vie	- Ilots identiques que englobent les banlieues, les usines, sans les rejeter à un monde à part - Îlots carré, mixant logement, services, commerces avec jardin intérieur

Seconde moitié XIX 1871 France	**André Godin** – Solutions sociales **Utopies industrialistes** Solution à question sociale, exploitation du travail par le capita	Contact avec Fourier. Cités ouvrière (forme du phalanstère) : logement avec confort des bourgeois, libération des préjuges, tolérance, sociabilité, curiosité et partage. Il fut l'inventeur des appareils des chauffages. Véritable cité dans lesquelles les familistères peuvent faire leurs courses (dans les magasins coopératifs), élever leur enfants (nourricerie, école mixte à la pédagogie innovatrice), se détendre (orchestre, billard, piscine, jardins ouvriers, théâtre..) et se loger (eau courante, trappe à bayeurs, toilettes à chaque étage..) Qualité architectural et urbanistique comme vecteur du confort et de la réforme morale L'habitation, un besoin élémentaire : habitation placé au premier rang des choses matérielles nécessaire à conservation et progrès de la vie humaine « l'habitation est variable dans sa construction, mais c'est surtout l'ensemble que les habitations forment entre elles, que s'exerce leur influence sur l'Etat social et sur la condition du travailleur dans l'humanité » Questionnements sur en quoi consiste le bien-être ouvrier	- Cités ouvrière : cité dans lesquelles les familistères peuvent faire leurs courses (dans les magasins coopératifs), élever leur enfants (nourricerie, école mixte à la pédagogie innovatrice), se détendre (orchestre, billard, piscine, jardins ouvriers, théâtre..) et se loger (eau courante, trappe à bayeurs, toilettes à chaque étage)
1873 Paris France	**Georges-Eugène Haussmann** Notice sur Haussmann – Larousse XI **Utopie Technique/ Hygiéniste** (fin XIX – début XX siècle)	Modèle d'urbanisme administratif Plan et idéologie de ville mis en place (exécution) avec une ténacité singulière, sans tenir en compte des obstacles et des critiques, sans se préoccuper avec la légalité et avec des opérations de crédit répréhensibles. Objectifs du baron : transformer complètement la capitale, percer des larges voies stratégiques pour rendre impossible toute révolution, remplacer les vieux quartiers pour des quartiers opulents, rejeter l'élément ouvrier du centre vers la périphérie, faire de Paris une ville des plaisirs et cosmopolite. Unifier les quartiers isolés de la ville, accélérer ainsi la croissance du commerce	

1876 Angleterre	**Benjamin Ward Richardson** – *Hygeia a City of Health* inspiré pour More **Utopies industrialistes** Solution à question sociale, exploitation du travail par le capita	Père du hygiénisme, contribue au mouvement des cités jardins. Il a donné paramètres pour des constructions comme la densité et l'hauteur des constructions. Il a parlé des communications et des espaces verts, avec orientation des rues pour des circulations d'air. Sur des bâtiments, il a parlé des restrictions sanitaires : imperméable à l'eau pour éviter des humidités, cheminés dans des points centrales pour bien conduis des fumée. La cuisine a besoin de se installées dans toits-jardins pour éviter des odores et humidité. Des chambres sont perfectives éclairées, spacieuses et ventilées. La ville est diviser pour zonings que séparent des familles des travailles, des usines, des hôpitaux etc… Le blanchissage est dangereuse maintenant et cette office se dévernirais obligation des gouvernements avec une blanchisserie publique municipale. Espaces verts, piscines et gymnases pour sports et culture des corps	- Voies de communications et espaces verts orientés pour des circulations d'air. Piscines et gymnases pour sports et culture des corps - Bâtiments: imperméables à l'eau pour éviter des humidités, cheminés dans des points centrales pour bien conduis des fumée. - Cuisine installées dans toits-jardins pour éviter des odores et humidité. - Chambres éclairées, spacieuses et ventilées. - Ville divisé en zonings que séparent des familles des travailleurs, des usines, des hôpitaux, etc..
1888 EUA	**Edward Bellamy** – *Looking backward* **Utopies industrialistes**	Son ouvre conte l'histoire d'un riche bostonien dorême de 1887 – 2000 que se réveille dans une société organisé sur certains principes moraux : industrie organisé dans un seul trust coopératif, distribution dans un seul magasin à rayon multiples, l'esprit de compétition a été remplacé par une planification centralisé, n'existe pas ni pauvreté ni chômage, etc... Traité plutôt économique, peu d'allusions à techniques, juste à société : service technique à service d'une société libérée de l'exploitation industrielle et permettant à l'individu de disposer de loisirs culturels. Confiance à la nature humaine : démentira l'anti-utopie Capitalisme d'Etat et collectivisme sont résultat de l'évolution (et non pas d'une révolution) : immense monopole capitaliste, efficace production et distribution, horreur du parasitisme social.	

1889 Vienna, Autriche	**Camilo Sitte –** L'art de bâtir les villes *Der Städtebaunach Seiner Künstherischer Grundsätzen* **Utopie esthétique**	Première théorie d'urbanisme significative après Cerdà, mais que traite juste da perspective esthétique: hypothèse de science de l'art – relation avec la psychologie de la forme développé après (gestalt) Dissocie la réflexion sur les formes de la réflexion sur les fonctions, critique la laideur des villes modernes, et les destructions des constructions anciennes (réclame la valeur historique et esthétique) L'art qu'il propose combine l'intelligence de la topographie et l'harmonie des formes construits, bâtiments et espaces publics : lois de construction du bel objet urbain.	
1891 Angleterre	**Willian Morris –** *News from Nowhere* **Utopie esthétique**	Disparition de l'Etat et extrême décentralisation conduisant à un libre humanisme, disparition des limites entre ville et campagne Utopie esthétique : croyance dans la société industrielle où la vulgarité des bâtiments et la laideur a disparu « les ateliers ne produisent plus ni bruit ni fumée, trains propulsées par force non polluante, tout travail pénible et fastidieux est fait par les machines – génératrices du bien-être social » Il a critiqué le phalanstère et des grandes villes et l'organisation de travail L'art est très important, depuis de l'ouvre d'architecture à l'artisanat - Influence la Bauhaus : nouvelle esthétique industrielle	
1901 France	Emile Zola Utopie Naturaliste	roman social d'anticipation : énergie solaire, voitures électriques, fusion avec l'école naturaliste : confiance tenace en la science moderne.	

1902 Londres, Angleterre	**Ebenezer Howard –** Tomorrow : a peaceful path to social reform Letchworth (1903) et Welwyn (1920)	Père, auteur d'une des grandes utopies du XXe Siècle: la cité jardin que fondre ville et campagne : veille utopie progressiste Elle ne concerne pas juste le dessin et la composition d'un nouveau espace urbain, il propose l'abolition de la propriété privé (budget réinvesti dans les infrastructures collectifs) et il engage des valeurs sociales comme l'habitat individuel, l'articulation avec la nature, communautés de nombre des habitants restreints mais aptes à regrouper tous activités, services à tous fonctions : travail, culture, repos.... au delà du rêve hygiéniste La cité jardin sera dense (mais avec le « droit au espace »), efficace, salubre et belle : centre urbain fortement centralisé et organisé (30. 000 habitants), entouré d'une ceinture vert des parcs et fermes, usines localisés à périphérie (à une distance raisonnable), chemin de fer circulaire qui entoure la ville et la relie au réseau principal, la ceinture agricole est solidaire de l'économie de la cité-jardin avec des prix réduits (frais de transport presque nuls) et empêche la ville de déborder dans la campagne, propriété de la terre transféré à la communauté « la question agraire est la racine de tous nos problèmes », Projet de décentralisation modérée et de socialisme coopératif : conçu comme un moyen de remplacer le capitalisme en créant une civilisation basée sur la coopération « la voie pacifique d'une véritable réforme ». Critique aux problèmes d'insalubrité, pauvreté, pollution à travers l'approche entre ville-campagne – influence de la ville de Platon Influencée les *greenbelt cities* anglaises et aux Etats Unis (années 30) : cités dotées d'une ceinture vert – exemple plus fort Columbia (construit au cours des années 60) Son projet a été influencé par Bellamy.	- Cité jardin sera dense mais avec le « droit au espace » - Centre urbain fortement centralisé et organisé (30. 000 habitants), entouré d'une ceinture vert des parcs et fermes, usines localisés à périphérie (à une distance raisonnable), chemin de fer circulaire qui entoure la ville et la relie au réseau principal, la ceinture agricole est solidaire de l'économie de la cité-jardin et empêche la ville de déborder dans la campagne,
1917 France	**Tony Garnier** – cité industrielle **Utopie Technique/ Hygiéniste**	Combine modernité des formes, la rigueur du zoning, les dénominateurs communs restent la circulation et l'hygiène	- Principes : modernité des formes, la rigueur du zoning, circulation et l'hygiène

1915 Londres, Angleterre	**Patrick Geddes –** *Cities en évolution* **Utopies écologistes « naturalistes »**	Articulation entre passé et l'avenir, organicisme L'évolutionnisme dans les villes conduit à considérer chacune d'entre elles comme produit du milieu et d'une longue histoire : le progrès se projette dans cette continuité à l'aide de la connaissance écologique L'intérêt pour la cité prendre forme d'une étude de notre environnement : cartographie des éléments régionaux, interprétation historique « prendre conscience des facteurs géographiques et historiques est le premier pas pour comprendre le présente, un pas indispensable à toute tentative d'une prévision du futur, qui doit éviter les dangers de la pure utopie »	
+/- 1920 Allemagne	Walter Gropius – (père de la Bauhaus) **Utopie Technique/ Hygiéniste** (fin XIX – début XX siècle)	Grand influence dans l'urbanisme contemporain, fondateur de l'architecture rationaliste (architecture et l'art avec l'industrie) Urbanisme de standardisation : préfabrication, la ville moderne (organisation, essence, fonction et uniformisation). ville-standard, comme manière de sobriété et uniformité essentiale pour la vie sociale et une ville-industrielle à travers d'utilisation des matériaux artificielles supérieurs. Il a rêvé une ville où est possible rationaliser complètement des édifices pour les construire en série dans les usines. Ses propositions sont des grands pavillons verticaux, pour réduire des superficies de terrain construit. La campagne dans la ville, à travers des parques urbaines.	- La ville-standard : grands pavillons verticaux et parques urbains

1925 Suisse France	**Le Corbusier –** Vers une architecture, **Utopie Technique/ Hygiéniste** (fin XIX – début XX siècle)	Philosophie : a) l'individualisme et la coopération pourraient s'exprimer simultanément, b) l'architecture doit se fonder sur une solide connaissance des matériaux et des mathématiques « rationalisme technologique » c) fonctionnalisme : subordonner les formes et usages du sol à la fonction d) une maison est une machine à habiter e) l'ordre est exprimé par les formes pures f) ordonner c'est classer par fonctions : zoning g) la ville que dispose de vitesse dispose de succès utopie de ville : ville contemporaine avec 3 millions d'habitants, vastes cités où des administrations importants pourraient cordonner les productions, gratte-ciels (centre des affaires, plus de logements), plus soleil, plus de verts (artères de 100 mètres, surfaces bâtis 5%, surfaces plantés 95%, 60 étages) – un arrondissement ou quartier pour édifice (40 000 à 60 000 employés), voies urbaines remplacées par l'ascenseurs, réseau d'autoroutes, métro, cyclables articulées,	- Ville contemporaine avec 3 millions d'habitants : vastes cités où des administrations importants pourraient cordonner les productions, gratte-ciels (centre des affaires, plus de logements), plus soleil, plus de verts (artères de 100 mètres, surfaces bâtis 5%, surfaces plantés 95%, 60 étages), voies urbaines remplacées par l'ascenseur, réseau d'autoroutes, métro, cyclables articulées. - La ville radieuse est occupé par unités d'habitation : 2. 700 résidents, appartement individuel avec les services collectifs fournis à tous les habitants (gymnase, cours de tennis sur le toit, cafés, restaurants, magasins, sales de réunion, et plus, cuisine nettoyage et éducation sont des services rendus par la société)
1925	Plan voisin	Paris : symbole d'une civilisation menacée de destruction par les moyens mêmes qui pouvaient la sauver. Solution : plan voisin (utopie moderniste) : modernisation, projet type et table rasa, intérêt en transposer la morphologie des périphéries à ville centre (tours, grandes « quadras », densification, rues plus larges, mobilité). La ville radieuse (1935) : démonstration pratique de la charte d'Athènes élaboré 2 ans avant. L'urbanisme est d'ordre rational il ne doit pas être esclave de l'esthétique.	
1938	la ville radieuse	Les centres de la ville radieuse sont occupés par unités d'habitation : 2. 700 résidents, appartement individuel avec les services collectifs fournis à tous les habitants (gymnase, cours de tennis sur le toit, cafés, restaurants, magasins, sales de réunion, et plus, cuisine nettoyage et éducation sont des services rendus par la société)	

1952 Chicago, EUA 1935	**Frank Loyd Wrigth** – Disapering city Broadacres city **Utopies écologistes « naturalistes »** Solution au déséquilibre éco systémiques, respect au vivant, à nature, nouveaux usages en matière d'énergie, critique à société de consommation	*Disappearing city*, architecture organique et horizontal : intégration avec la paysage, ville projeté à partir de la liberté de déplacement permis pour la voiture Broadacres : nation d'individus, décentralisation au delà de la petite commune, jusqu'à au logement familial individuel (la distinction entre urbain et rural n'existe plus), dissémination parmi les fermes de tous bâtiments et institution d'une société avancée (usines, écoles, magasins et centre du comté – **groupés dans un carrefour**, bât professionnels et administratives, centres culturels) Pour lui : au temps de l'automobile et du téléphone, les grandes villes étaient condamnées, elles n'étaient plus modernes. La concentration des gens c'est un gaspillage alors que les moyens modernes de communication et de déplacement permettent supprimer les distances. Plan ouvert : il ne doit plus exister la distinction entre les styles rural et urbain	- Architecture organique et horizontal : intégration avec la paysage, ville projeté à partir de la liberté de déplacement permis pour la voiture La concentration des gens c'est un gaspillage, décentralisation jusqu'à au logement familial individuel : il ne doit plus exister la distinction entre les styles rural et urbain **groupés dans un carrefour** : usines, écoles, magasins et centre du comté, bât professionnels et administratives, centres culturel
1977 EUA 1987	**Christopher Alexander** – *A Pattern Language: Towns, Buildings, Construction* *A New Theory of Urban Design* **Utopies écologistes « naturalistes »**	Alexander se trouve l'épistémologue de l'urbanisme : patterns / théorie construit à partir de méthodes et concepts empruntés de l'histoire et de la biologie Les patterns : contre-règles, déduits par inversion des pratiques méthodologiques erronées Notions de système (vivant), de croissance, de contrôle transposées au objet urbain : développement organique des villes – croissance fragmenté Métaphore médical : l'eternel figure utopique que mettre en relation le corps humain malade à ville à sa guérison	
1975 EUA	**Ernest Callenbach** – *First days in Ecotopie* **Utopies écologistes « naturalistes »**	Romantisme : 3 Etats de la cote ouest de les EUA - rejet le culte au progrès pour revenir à un mode de vie naturelle fonder un nouvel humanisme - équilibre homme-nature, mode de vie non soumis à « tyrannie » de la société de consommation Dans cet utopie les modes des transports polluants ont été remplacés par voitures électriques, on circule en bicyclette en rues calmes et florées, restauration de la vie de quartier avec la qualité des rapports humains, les matières plastiques sont biodégradables, use de l'énergie	- Urbanisation est orienté vers les mini-villes en contact direct avec nature : transports polluants remplacés par voitures électriques, circulation en bicyclette, rues calmes et florées, use de l'énergie solaire, hydro-électriques ou

		solaire, urbanisations stoppée, retour au artisanat, la pêche, la chasse, les exploitation agricoles n'utilisent plus des engrais chimiques, protection des exploitations agricoles, sports pratiques sans esprit de compétition, industrie surveillé s 'utilise de l'énergie solaire, hydro-électriques ou géothermiques, tous l'urbanisation est orienté vers les mini-villes en contact direct avec nature.	géothermiques.
2000 Angleterre	**Robert Rogers** – Des villes durables pour une petite planète **Utopies écologistes « naturalistes »**	Les villes doivent être conçues comme systèmes écologiques Les villes doivent réduire ces empreintes écologiques Du système linéaire au système en boucle (circuit) La ville dense facilité le système en circuit Pôles mixtes (vie, travail, loisir) réduisent les besoins de déplacements La question du microclimat : végétation, aération des villes	

* Structure basé sur : Paquot, T. (2007)

Annexe 7 : interview avec J-P. Volle

http://www.midilibre.fr/2012/01/16/un-coeur-metropolitain-de-sete-a-lunel,444523.php

Montpellier **Jean-Paul Volle : "Un cœur métropolitain de Sète à Lunel"**

Recueilli par CH. GAYRAUD
17/01/2012, 06 h 00 | Mis à jour le 17/01/2012, 10 h 31
36 réactions



L'idée de métropole doit pouvoir relancer débat d'idées et projets. (Archives D. C.)

Jean-Paul Volle, urbaniste et universitaire montpelliérain, livre son analyse sur le développement de la capitale régionale. et envisage les perspectives pour que l'élan ne s'essouffle pas.

Vous observez, depuis quarante ans, le développement exceptionnel de Montpellier. Quelle est votre analyse ?

D'abord, il y a le choc des années 60. Je dis le choc parce que ce fut brutal dans le rapport entre ce qui était le "nouveau", l'arrivée de 40 000 rapatriés, et ce qui était. Cette ville bourgeoise se reproduisait sur elle-même. Mais les étudiants, enfants du baby-boom, furent l'élément le plus déterminant. Un coup de poing pour la ville universitaire. Ce choc a remis en cause l'équilibre de la cité. La réponse apportée a été de deux types. La bourgeoisie, pour réaliser de nouveaux profits, a vendu ses terrains pour une urbanisation sauvage de l'ouest et du nord de la ville : Prés-d'Arènes, Mas-Drevon, Croix-d'Argent… Moi, j'appelle ça le "Wild west". Il n'y avait plus de règles d'urbanisme. En même temps, la municipalité répond par le biais de zup.

Enfin, le choc se termine par la construction du Polygone, le centre commercial régional d'alors. C'est la façon dont la majorité de l'époque a intégré le changement pour faire de sa ville la capitale… Le deuxième temps, c'est celui de l'affirmation de la capitale.

Avec Georges Frêche...

À son avantage, c'est de pouvoir s'appuyer sur une néobourgeoisie qui vient de s'installer, tournée vers l'innovation, portée par la modernité. Il va lancer avec son équipe tout ce qu'il faut pour que la capitale s'impose.

En martelant sans cesse le slogan "Montpellier la surdouée" ?

Pour réaliser la vision d'une capitale, il fallait se mettre en avant sur le temps présent. D'où cette sorte de plongée dans l'abîme de la médiatisation. Montpellier est la seule ville en France qui s'affirme dans la pub par des formules qui la dépassent et l'entraînent… En même temps, elle s'applique dans un marketing urbain sur l'angle du quartier. C'est également étonnant. La nouvelle population qui vit dans le "Wild west" n'a pas de repère. Alors, on lance "Le quartier est un village".

Vous avez été bluffé ?

Non. Nous trouvions ça un peu naïf. A posteriori, je dis que cette double démarche était indispensable. À travers le discours sur le quartier et l'implantation des maisons de quartier, les gens ont pu s'approprier le territoire.

Jusqu'à quand cette politique d'installation de capitale régionale a-t-elle duré ?

D'abord, le territoire a été régénéré. Ensuite, il n'a plus été question de quartier-village mais de comité de quartier, de représentants, de démocratie nouvelle. Ce fil nous conduit jusqu'à la démocratie participative, même si l'on peut douter de beaucoup de choses…Le deuxième temps majeur se trouve au milieu des années 80 avec la technopole, idée audacieuse parce que Montpellier n'avait rien d'une technopole… Mais il y avait le manageriat politique qui incitait à.

Aujourd'hui, on entend parler de métropole. Encore une audace ?

Politiquement, là, il y a des blocages. Pas au niveau de la Ville ni de l'Agglo. Mais à l'échelon régional, en terme de fonctionnement du territoire. Parce que ce n'est plus la même histoire. L'idée de métropole implique de travailler sur un espace où des tas de composantes politiques sont à l'œuvre.

Georges Frêche l'avait compris en étant omniprésent...

Bien sûr. Je ne sais pas si c'est la bonne solution mais aujourd'hui, pour y arriver, cela implique de remettre en mouvement des espaces géographiques de proximité. Si Montpellier s'arrête aux frontières de la ville et de l'agglo, on va atténuer le feu, calmer les braises et assoupir la société locale.

Faudrait-il relancer le débat de la grande agglo et pour quelle dimension ?

La dynamique de métropole exige un cœur métropolitain de Sète à Lunel, c’est là que ça se passe tous les jours. Montpellier a su construire une image qui permet de penser qu’elle est attractive parce qu’elle a un plus. Pour cela, il faut que les entités fonctionnent en même temps. Dans le contexte politique actuel, on ne sait plus trop. L’idée de métropole doit pouvoir relancer une mécanique de débat d’idées et de projets.

Dès à présent, il faut mettre en place des systèmes de gouvernance pertinents et efficaces sur les grands équipements, les grandes infrastructures et sur le fonctionnement quotidien. Si l’on continue de penser que cela se fait naturellement et que tout ira bien, je crois au contraire que tout ira mal. Cette mécanique métropolitaine permettra au Languedoc-Roussillon de se retrouver en 2030 avec une existence reconnue.

Plus d'informations dans votre quotidien régionnal.

Annexe 8 : Analyse hiérarchique d'objectifs et de décideurs

SCOT CAM	hiérarchie de système d'objectifs			hiérarchie de système de décideur		
Orientations thématiques	identitaire	Stratégique	rentabilité	EPCI	D.U. agglom/ Cabinet R&R	Etat
Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur	**1. Qualifier les espaces naturels symboles** d'identité locale: garrigues, terroirs agricoles, milieux littoraux **1. Identifier les espaces d'intérêt publics** : patrimoine commun **1. Protéger les paysages représentatifs** à communauté **1. intégrer la gestion des vallées** et lits majeurs avec une agriculture de vallées inondables 2. Développer des parcours verts supports d'activités de loisirs dans les vallées (développer une identité local associé au vert)	**1. Inverser le regard** pour définir les limites de protection des espaces naturels et agricoles pour ses **richesses non monétaires** : qualité de vie **1.** Voir **la qualité environnementale** comme un **facteur d'attractivité** territoriale **1. Développer des parcours verts** supports d'activités de loisirs dans les vallées **1. protéger la nature ordinaire** de l'étalement urbain **1. intégrer la gestion des vallées** et lits majeurs avec une agriculture de vallées inondables **1. Les anciennes carrières peuvent être utilisées pour le loisir**, à condition de son remise en état et paysagement 2. Protéger les paysages représentatifs à communauté	**1. intégrer la gestion des vallées** et lits majeurs avec une agriculture de vallées inondables **1.** Voir **la qualité environnementale** comme un **facteur d'attractivité** territoriale 2. Les anciennes carrières peuvent être utilisées pour le loisir, à condition de son remise en état et paysagement : **réserve foncière aux activités de loisir** 2. protéger la nature ordinaire de l'étalement urbain : **réservoirs foncières** 2. Qualifier les espaces naturels : garrigues, terroirs agricoles, milieux littoraux pour ses **richesses monétaires**	**1. Identifier les espaces** d'intérêt publics : patrimoine commun **1. Protéger les paysages** représentatifs à communauté **1.** Voir la **qualité environnementale** comme un **facteur d'attractivité** territoriale **1. Qualifier les espaces naturels symboles** d'identité locale: garrigues, terroirs agricoles, milieux littoraux	**1. Inverser le regard** pour définir les limites de protection des espaces naturels et agricoles **1. Développer des parcours** verts supports d'activités de loisirs dans les vallées **1. Qualifier les espaces naturels symboles** d'identité locale: garrigues, terroirs agricoles, milieux littoraux **1.** Voir la **qualité environnementale** comme un **facteur d'attractivité** territoriale	**1. Qualifier les espaces naturels** : garrigues, terroirs agricoles, milieux littoraux **1. Développer des parcours** verts supports d'activités de loisirs dans les vallées **1. Protéger la nature ordinaire** de l'étalement urbain **1. Mettre en ouvre la loi littorale**
Prévenir les risques et réduire les nuisances		**1. interdiction** d'exposer les nouvelles populations **aux risques d'inondation et feu** de forêt : aucune extension potentielle **1. gérer l'eau pluviale à la source** pour éviter d'aggraver les risques d'inondation en aval **1. gérer l'eau naturellement** : éviter imperméabilisation des sols et limiter les ruissellements, protéger les ripisylves, respecter les cycles d'eau **1. diminuer les nuisances** sur **l'environnement,** décurrents des activités humaines **1. Diminuer les nuisances** liées au **bruit**	**1. intégrer la gestion des vallées** et lits majeurs avec une agriculture de vallées inondables 2. gérer l'eau pluviale à la source pour éviter d'aggraver les risques d'inondation en aval 2. diminuer les nuisances sur l'environnement, décurrents des activités humaines 2. Diminuer les nuisances liées au bruit	**1. Diminuer les nuisances** liées au bruit 2. diminuer les nuisances sur l'environnement, décurrents des activités humaines	**1. gérer l'eau naturellement** : éviter imperméabilisation des sols et limiter les ruissellements, protéger les ripisylves, respecter les cycles d'eau 2. interdiction d'exposer les nouvelles populations aux risques d'inondation et feu de forêt : aucune extension potentielle 2. gérer l'eau pluviale à la source pour éviter d'aggraver les risques d'inondation en aval ripisylves, respecter les cycles d'eau 1. Diminuer les nuisances liées au bruit	**1. interdiction** d'exposer les nouvelles populations **aux risques d'inondation et feu** de forêt : aucune extension potentielle **1. gérer l'eau pluviale à la source** pour éviter d'aggraver les risques d'inondation en aval **1. gérer l'eau naturellement** : éviter imperméabilisation des sols et limiter les ruissellements, protéger les ripisylves, respecter les cycles d'eau **1. diminuer les nuisances** sur **l'environnement,** décurrents des activités humaines **1. Diminuer les nuisances** liées au **bruit**

Economiser les ressources		**1. gérer de façon économe les ressources en eau** auprès les usagers, améliorer et réduire la perte des réseaux, récupérer l'eau pluviale pour des usages adaptés **1. sécuriser les périmètres de captage d'eau** **1. Préserver et gérer économiquement les ressources en matériaux** à proximité de l'agglomération **1. promouvoir la** production d'**énergie renouvelable** **1. Gestion économe de l'énergie :** réduction des consommations, HQE	**1. gérer de façon économe les ressources en eau** auprès les usagers, améliorer et réduire la perte des réseaux, récupérer l'eau pluviale pour des usages adaptés **1. Préserver et gérer économiquement les ressources en matériaux** à proximité de l'agglomération **1. Gestion économe de l'énergie :** réduction des consommations, HQE 2. sécuriser les périmètres de captage d'eau	**1. gérer de façon économe les ressources en eau** auprès les usagers, améliorer et réduire la perte des réseaux, récupérer l'eau pluviale pour des usages adaptés	**1. gérer de façon économe les ressources en eau** auprès les usagers, améliorer et réduire la perte des réseaux, récupérer l'eau pluviale pour des usages adaptés **1. Préserver et gérer économiquement les ressources en matériaux** à proximité de l'agglomération **1. sécuriser les périmètres de captage d'eau** **1. Gestion économe de l'énergie :** réduction des consommations, HQE	**1. gérer de façon économe les ressources en eau** auprès les usagers, améliorer et réduire la perte des réseaux, récupérer l'eau pluviale pour des usages adaptés **1. sécuriser les périmètres de captage d'eau** **1. promouvoir la production d'énergie renouvelable** **1. Gestion économe de l'énergie :** réduction des consommations, HQE 2. promouvoir la production d'énergie renouvelable
Limités, fonctionnalités et intensités urbaines	**1. Promouvoir la ville de proximité** **1. densifier les espaces selon intensités** adaptés aux contextes urbains existants **1. rénover qualitativement les quartiers** pour renouveler l'offre résidentielle	**1. Promouvoir la ville de proximité** **1. densifier les espaces selon intensités** adaptés aux contextes urbains existants **1. Augmenter et diversifier** l'offre résidentielle avec qualité et différents typologies et selon les besoins **1. rénover qualitativement les quartiers** pour renouveler l'offre résidentielle **1. Promouvoir la covisibilité** entre éléments bâtis et non bâtis des zones des fronts urbains **1. Limiter l'extension urbaine** et la localiser en cohérence avec les réseaux d'assainissement et des transports communs **1. maîtriser l'extension** et qualifier les entrés de villes contrôlant les zones de publicité **1. Optimiser la localisation des activités** commerciales, économiques et services **1. Localiser la bonne activité au bon endroit** : zonage équilibré des principaux sites d'activités **1. Maitriser le foncière** : anticipation	**1. rénover qualitativement les quartiers** pour renouveler l'offre résidentielle : gentrification **1. Maitriser le foncière :** anticipation 2. Limiter l'extension urbaine et la localiser en cohérence avec les réseaux d'assainissement et des transports communs	**1. densifier les espaces selon intensités** adaptés aux contextes urbains existants **1. rénover qualitativement les quartiers** pour renouveler l'offre résidentielle **1. Maitriser le foncière :** anticipation	**1. rénover qualitativement les quartiers** pour renouveler l'offre résidentielle **1. Augmenter et diversifier** l'offre résidentielle avec qualité et différents typologies et selon les besoins **1. Promouvoir la covisibilité** entre éléments bâtis et non bâtis des zones des fronts urbains **1. Localiser la bonne activité au bon endroit** : zonage équilibré des principaux sites d'activités **1. Optimiser la localisation des activités** commerciales, économiques et services **1. densifier les espaces selon intensités** adaptés aux contextes urbains existants **1. Maitriser le foncière :** anticipation 2. Limiter l'extension urbaine et la localiser en cohérence avec les réseaux des transports communs 2. développer l'urbain en coordination avec les réseaux d'assainissement et transports 2. maîtriser l'extension et qualifier les entrés de villes contrôlant les zones de publicité	**1. Augmenter et diversifier** l'offre résidentielle avec qualité et différents typologies et selon les besoins **1. Promouvoir la ville de proximité** **1. Limiter l'extension urbaine** et la localiser en cohérence avec les réseaux d'assainissement et des transports communs **1. maîtriser l'extension** et qualifier les entrés de villes contrôlant les zones de publicité **1. Maitriser le foncière :** anticipation 2. Augmenter et diversifier l'offre résidentielle avec qualité et différents typologies et selon les besoins **1. rénover qualitativement les quartiers** pour renouveler l'offre résidentielle

Armature des réseaux de déplacements	2. réduire la dépendance automobile : mobilités performants de transports publics 2. Faciliter les déplacements à courte distance et en mode doux : vélo	**1. réduire la dépendance automobile** : mobilités performants de transports publics **1. Faciliter les déplacements** à courte distance et en mode doux : vélo **1. utiliser les réseaux de transports publics** pour structures les investissements urbains **1. articuler le réseau des TCs intra urbain** (tramway et bus) avec le **réseau TCs interurbain** (train, tramway régional) **1. réduire le place de la voiture** dans le cœur de l'agglomération **1. Gérer l'offre des** stationnements résidentielle, limiter sur le lieu de travail **1. hiérarchiser et civiliser les espaces de voirie ,** sécuriser les vélos, les piétons et personnes à mobilité réduites **1. Prioriser le trafic de transite** et de marchandise dans les voies de **contournement** ou vers les TCs	2. utiliser les réseaux de transports publics pour structures les investissements urbains 2. articuler le réseau des TCs intra urbain (tramway et bus) avec le réseau TCs interurbain (train, tramway régional) 2. réduire la dépendance automobile : mobilités performants de transports publics	**1. Faciliter les déplacements** à courte distance et en mode doux : vélo **1. utiliser les réseaux de transports publics** pour structures les investissements urbains **1. hiérarchiser et civiliser les espaces de voirie ,** sécuriser les vélos, les piétons et personnes à mobilité réduites **1. réduire la dépendance automobile** : mobilités performants de transports publics	**1. Faciliter les déplacements à courte distance** et en mode doux **1. utiliser les réseaux de transports publics** pour structures les investissements urbains **1. articuler le réseau des TCs intra urbain** (tramway et bus) avec le **réseau TCs interurbain** (train, tramway régional) **1. réduire le place de la voiture** dans le cœur de l'agglomération **1. hiérarchiser et civiliser les espaces de voirie ,** sécuriser les vélos, les piétons et personnes à mobilité réduites **1. Prioriser le trafic de transite** et de marchandise dans les voies de **contournement** ou vers les TCs **1. réduire la dépendance automobile ,** mobilités performants de transports publics **1. Gérer l'offre des** stationnements résidentielle, et limiter sur le lieu de travail	**1. Faciliter les déplacements à courte distance** et en mode doux **1. utiliser les réseaux de transports publics** pour structures les investissements urbains **1. réduire le place de la voiture** dans le cœur de l'agglomération mobilité réduites **1. réduire la dépendance automobile ,** mobilités performants de transports publics **1. Gérer l'offre des** stationnements résidentielle, et limiter sur le lieu de travail
Développement économique et social		**1. conforter** les pôles urbains	**1. Intensifier** le développement du territoire	**1. Intensifier** le développement du territoire	**1. conforter** les pôles urbains	

SCoT RUG	hiérarchie de système d'objectifs			hiérarchie de système de décideur		
Orientations thématiques	identitaire	Stratégique	rentabilité	EP SCoT (syndicat)	Techniciens EP SCoT / AURG	Etat
Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à la valeur et diversité	**1. Préserver le patrimoine paysager commun** aux 7 secteurs **1. Préserver l'identité patrimoniale des secteurs grâce à** l'agriculture et l'élevage : Saint Marcelin, noix de Grenoble, Tomme de Belledone, Chartreuse **1. Assurer la qualité de vie associée à présence des montagnes et forets**/bois : loisir, sport, cadre paysagère **1. mise en valeur de la montagne** **1. Préserver les paysages ruraux patrimoniaux** **1. Renforcer identité territorial** au travers de la plantation des essences locales et préservation des patrimoines architecturales traditionnelles et vernaculaires	**1. Préserver les espaces naturels, pour ses importants fonctions environnementales** : épuration des eaux, limitation des risques d'inondation, séquestration du carbone etc.. **1. préserver les points des vues emblématiques** **1. Mise en valeur cadre de vie naturel** pour éviter le mitage urbain **1. Concilier activités** agricoles et enjeux paysagères et environnementaux **1. Faire le tracé des infrastructures** respecter au maximum les espaces paysagères et agricoles **1. Assurer le maintient et remise en état des continuités écologiques** et aquatiques (trame verte bleue) **1. Protéger les réservoirs de biodiversité** (classer) et les zones humides **1. Délimiter et qualifier de coupures vertes paysagères** **1. Essayer de traiter l'eau ouvertement** pour construire une nouvelle identité patrimoniale : mémoire d'eau 2. mise en valeur de la montagne : alternative aux développements économiques et cadre de vie renforcer développement technologique	**1. Préserver les espaces naturels, pour ses importants fonctions environnementales** : épuration des eaux, limitation des risques d'inondation, séquestration du carbone etc.. **1. Préserver l'identité patrimoniale des secteurs grâce à** l'agriculture et l'élevage **1. Fournir produits alimentaires** (agriculture, sylviculture et élevage) de la chaine locale à des filières plus longues, filières du bois **1. concilier activités agricoles et enjeux** paysagères et environnementaux **1. .Renforcer identité territorial et la qualité de vie** associée à présence des montagnes et forets/bois : tourisme **1. mise en valeur de la montagne** : activités touristiques 2. Identité patrimoniaux des secteurs grâce à l'agriculture et l'élevage 2. préserver les points des vues emblématiques : tourisme	**1. Préserver les espaces naturels, pour ses importants fonctions environnementales** : épuration des eaux, limitation des risques d'inondation, séquestration du carbone etc.. **1. Concilier activités** agricoles et enjeux paysagères et environnementaux **1. Préserver le patrimoine paysager** commun aux 7 secteurs **1. Préserver l'identité patrimoniale** des secteurs grâce à l'agriculture et l'élevage **1. Assurer la qualité de vie** associée à présence des montagnes et forets/bois **1. Préserver les paysages ruraux patrimoniaux** **1. Mise en valeur de la montagne** : activités touristiques (communes de montagne) **1. Mise en valeur de la montagne** : alternative aux développements économiques	**1. Préserver les espaces naturels, pour ses importants fonctions environnementales** : épuration des eaux, limitation des risques d'inondation, séquestration du carbone etc.. **1. Renforcer identité territorial au travers** de la plantation des essences locales etc… **1. Mise en valeur cadre de vie naturel** pour éviter le mitage urbain **1. Faire le tracé des infrastructures** respecter au maximum les espaces paysagères et agricoles **1. préserver les points des vues emblématiques** **1. Délimiter et qualifier de coupures** vertes paysagères	**1. Préserver les espaces naturels, pour ses importants fonctions environnementales** : épuration des eaux, limitation des risques d'inondation, séquestration du carbone etc.. **1. Assurer le maintient et remise en état** des continuités écologiques et aquatiques (trame verte bleue) **1. Protéger les réservoirs de biodiversité** (classer) et les **zones humides** (inventaire et +) **1. Délimiter et qualifier de coupures** vertes paysagères
Protéger les ressources en l'eau potable		**1. Protéger les nappes d'eaux** souterraines et ses zones d'alimentation, importantes à consommation future de la RUG **1. Gérer la quantité et la distribution** des eaux à l'échelle de la RUG **1. Associer** le confortement de **l'urbanisation à sécurité** de l'alimentation **en eau** potable **1. Prévenir la pollution des sols et milieux** par eaux usées **1. Essayer de traiter l'eau ouvertement** pour construire une nouvelle identité patrimoniale : mémoire d'eau	**1. Associer** le confortement de **l'urbanisation à sécurité** de l'alimentation **en eau** potable	**1. Gérer la quantité et la distribution** des eaux à l'échelle de la RUG **1. Associer** le confortement de **l'urbanisation à sécurité** de l'alimentation **en eau** potable	**1. Protéger les nappes d'eaux** souterraines et ses zones d'alimentation, importantes à consommation future de la RUG **1. Gérer la quantité et la distribution** des eaux à l'échelle de la RUG **1. Associer** le confortement de **l'urbanisation à sécurité** de l'alimentation **en eau** potable **1. Prévenir la pollution des sols** par eaux usées	**1. Protéger les nappes d'eaux** souterraines et ses zones d'alimentation, importantes à consommation future de la RUG **1. Prévenir la pollution des sols** par eaux usées

Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et fronts urbains	**1. promouvoir le vert en ville** **1. requalifier et améliorer** le bâti existant 2. luter contre la banalisation des paysages urbains 2. réduire le nombre des déplacements motorisés, inciter les TCs et déplacements doux	**1. Adapter la ville aux** changements climatiques **1. conforter les coulés** verts en milieu urbain **1. Favoriser les points de vue** depuis les routes, ponts et entrés de ville et portes de massif **1. luter contre la banalisation** des paysages urbains **1. Prévenir l'urbanisation linéaire** au long des routes, axes routières **1. requalifier et améliorer** le bâti existant **1. réduire le nombre des déplacements** motorisés, inciter les TCs et déplacement doux	2. requalifier et améliorer le bâti existant 2. Adapter la ville aux changements climatiques 2. réduire le nombre des déplacements motorisés, inciter les TCs et déplacements doux 2. Favoriser les points de vue depuis les routes, ponts et entrés de ville et portes de massif : tourisme	**1. promouvoir le vert en ville** **1. Adapter la ville aux** changements climatiques 2. luter contre la banalisation des paysages urbains 2. Favoriser les points de vue depuis les routes, ponts et entrés de ville et portes de massif 2. réduire le nombre des déplacements motorisés, inciter les TCs et déplac. doux 2. requalifier et améliorer le bâti existant	**1. luter contre la banalisation** des paysages urbains **1. réduire le nombre des déplacements** motorisés, inciter les TCs et déplac. doux **1. requalifier et améliorer** le bâti existant **1. Adapter la ville aux** changements climatiques **1. conforter les coulés** verts en milieu urbain **1. Favoriser les points de vue** depuis les routes, ponts et entrés de ville et portes de massif	**1. réduire le nombre des déplacements** motorisés, inciter les TCs et déplac. doux **1. requalifier et améliorer** le bâti existant **1. Adapter la ville aux** changements climatiques **1. conforter les coulés** verts en milieu urbain 1. **Prévenir l'urbanisation linéaire** au long des routes, axes routières 2. luter contre la banalisation des paysages urbains
Prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances		**1. Les risques naturels et technologiques** doivent être pris en compte en amont des réflexions des projets et aménagement **1. Réduire à la source les pollutions** atmosphériques, les nuisances sonores et leurs impacts sanitaires **1. Favoriser une gestion durable des déchets** : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports, favoriser le recyclage	2. Réduire à la source les pollutions atmosphériques, les nuisances sonores et leurs impacts sanitaires 2. Favoriser une gestion durable des déchets : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports, favoriser le recyclage	**1. Favoriser une gestion durable des déchets** : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports, favoriser le recyclage 2. Favoriser une gestion durable des déchets : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports, favoriser le recyclage	**1. Les risques naturels et technologiques** doivent être pris en compte en amont des réflexions des projets et aménagement **1. Réduire à la source les pollutions** atmosphériques, les nuisances sonores et leurs impacts sanitaires **1. Favoriser une gestion durable des déchets** : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports, favoriser le recyclage	**1. Les risques naturels et technologiques** doivent être pris en compte en amont des réflexions des projets et aménagement **1. Réduire à la source les pollutions** atmosphériques, les nuisances sonores et leurs impacts sanitaires **1. Favoriser une gestion durable des déchets** : réduire la production, améliorer les traitements, stockages et transports, favoriser le recyclage
Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières		**1. Gérer solidairement, entre les collectivités**, les carrières dans l'ensemble de la RUG **1. Favoriser les projets partagés** de réaménagement des carrières favorisant les diversités des choix **1. Préserver la capacité de production des carrières** pour l'avenir, évitant, si possible ouvrir des nouvelles carrières **1. Favoriser les matériaux issues de recyclage** : 70% des déchets à terme	**1. Gérer solidairement, entre les collectivités**, les carrières dans l'ensemble de la RUG **1. Favoriser les projets partagés** de réaménagement des carrières favorisant les diversités des choix **1. Préserver la capacité de production des carrières** pour l'avenir, évitant, si possible ouvrir des nouvelles carrières **1. Favoriser les matériaux issues de recyclage** : 70% des déchets à terme	**1. Gérer solidairement, entre les collectivités**, les carrières dans l'ensemble de la RUG **1. Favoriser les projets partagés** de réaménagement des carrières favorisant les diversités des choix	**1. Préserver la capacité de production des carrières** pour l'avenir, évitant, si possible ouvrir des nouvelles carrières **1. Favoriser les matériaux issues de recyclage** : 70% des déchets à terme	**1. Favoriser les projets partagés** de réaménagement des carrières favorisant les diversités des choix **1. Préserver la capacité de production des carrières** pour l'avenir, évitant, si possible ouvrir des nouvelles carrières **1. Favoriser les matériaux issues de recyclage** : 70% des déchets à terme
Sociales qui se développent	mutualisation, solidarité Equipements et services de proximité Anticipation des changements climatiques, crise énergétique, changement du mode de vie dans l'aménagement et dans le mode de tourisme (montagnes très concernées par chang climatique)					

Développement métropolitain équilibré	**1. Développer économiquement** la région de façon équilibrée # créer une solidarité territoriale, évite la concurrence entre territoires Mutualisation des efforts	**1. Développer économiquement** la région de façon équilibrée **1. Améliorer les déplacements** à long distance **1. Développer les réseaux numériques** à haute débit à l'ensemble du territoire **1. Hiérarchiser,** de façon équilibré, l'armature urbaine **1. Favoriser la mixité urbaine** **1. Intensifier l'urbanisation** à proximité des arrêts de TCs **1. Articuler logements,** structuration multipolaire du territoire et besoins de déplacements **1. Organiser l'offre commerciale** prioritairement dans les centres urbains **1. Définir surface, typologie et localisation des commerces** selon les objectifs d'équilibre territorial **1. Développer une offre des logements** suffisante, accessible et équilibré à l'ensemble du territoire **1. Réduire la consommation des espaces ;** étalement urbain **1. Intensifier et économiser** les espaces urbains mixtes	**1. Développer économiquement** la région de façon équilibrée **1. Améliorer les déplacements** à long distance **1. Développer les réseaux numériques** à haute débit à l'ensemble du territoire **1. Développer le tourisme diversifié** en tout territoire **1. Création des nouvelles unités** touristiques	**1. Développer économiquement** la région de façon équilibrée **1. Hiérarchiser,** de façon équilibré, l'armature urbaine **1. Développer le tourisme diversifié** en tout territoire **1. Création des nouvelles unités** touristiques **1. Améliorer les déplacements** à long distance **1. Développer les réseaux numériques** à haute débit à l'ensemble du territoire **1. Favoriser la mixité urbaine**	**1. Améliorer les déplacements** à long distance **1. Hiérarchiser,** de façon équilibré, l'armature urbaine **1. Favoriser la mixité urbaine** **1. Articuler logements,** structuration multipolaire du territoire et besoins de déplacements **1. Intensifier et économiser** les espaces urbains mixtes **1. Intensifier l'urbanisation** à proximité des arrêts de TCs **1. Organiser l'offre commerciale** prioritairement dans les centres urbains **1. Développer une offre des logements** suffisante, accessible et équilibré à l'ensemble du territoire **1. Définir surface, typologie et localisation des commerces** selon les objectifs d'équilibre territorial	**1. Favoriser la mixité urbaine** **1. Réduire la consommation des espaces ;** étalement urbain **1. Intensifier et économiser** les espaces urbains mixtes **1. Intensifier l'urbanisation** à proximité des arrêts de TCs **1. Organiser l'offre commerciale** prioritairement dans les centres urbains

TABLE DE MATIERES

· **Remerciements** 5
· **Avant Propos** 7

INTRODUCTION GENERALE 11
Un contexte mouvant 12
Un encadrement scientifique élargi 14
Objectifs du travail 15
Structure du travail 19
Etudes de cas : contexte et justificatif des choix 21
Brève contextualisation 21
Montpellier et Grenoble… quelques éléments historiques 23
Des technopôles pour un territoire plus compétitif 28
De l'alignement à l'aménagement : pour un monde urbain en forte croissance 31
L'action urbaine comme résultat des politiques (ou des politiciens ?) 46
Cohérence des territoires : expansion urbaine x expansion économique 51
En Synthèse… 59
Approche Méthodologique 63

PREMIERE PARTIE : VILLE ET AGGLOMERATION ENTRE THEORIE ET NOUVEAUX PARADIGMES 69
Introduction de la PARTIE I 73
L'analyse des politiques Publiques 75

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE COMME PARADIGME ACTUEL DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISE 79
1.1 La gouvernabilité comme l'exercice du pouvoir 81
1.2 Gouvernance, à la recherche de nouvelles techniques de gouvernement ? 82
1.3 La complexité inhérente à la planification « gouvernée » 87
1.3.1 La complexité inhérente au réseau de gouvernance 87
1.3.1.1 La structure et la dimension de l'arène 88
1.3.1.2 La recherche du consensus 89
1.3.1.3 L'institution de la confiance entre acteurs 90
1.3.1.4 Les coopérations ou les conflits 91
1.3.2 La complexité inhérente à la planification territoriale 93
1.3.2.1 La nature des choix 94
1.3.2.2 La dimension prospective dans l'aménagement 95
1.4 La gouvernance est-elle démocratique? 98

1.4.1 Quelles limtes pour la négociation/concertation ? 100
1.5 L'action publique au prisme du paradigme de la gouvernance… 103

CHAPITRE 2 : L'INSERTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA PROBLEMATIQUE URBAINE 105
2.1 Le Développement Durable comme pensée dominante 107
2.2 Un regard analytique 108
2.2.1 Le développement durable pour les géographes et les aménageurs 108
2.2.2 Le développement durable pour les géographes urbains et physiques 110
2.2.3 Le développement durable pour les démographes 111
2.2.4 Le développement durable pour les écologues 111
2.2.5 Le développement durable pour les économistes 112
2.2.6 Le développement durable pour les juristes 113
2.2.7 Le développement durable pour les architectes et ingénieurs 114
2.2.8 Quelles orientations pour l'urbanisme durable ? 115
2.3 Les influences de la pensée dominante dans les décisions d'aménagement : de l'utopie à la réalité 116
2.3.1 A propos de l'utopie… 116
2.3.2 A propos de la réalité 119
2.3.2.1 De Milet à Brasilia : les villes utopiques dans le monde 120
2.3.2.2 Les utopies présentes à Villeneuve (Grenoble, Echirolles, Eybens) 123
2.3.2.3 Les utopies présentes à Antigone 125
2.4 Utopies et théories urbaines: évolution ou discours renouvelé ? 128
2.4.1 Un concept flou ? 129
2.4.2 Deux courants opposés ? 130

CHAPITRE 3 : LES PROCEDURES D'AMENAGEMENT ET LEUR RENOUVELLEMENT : DU TERRITOIRE AUX TERRITOIRES 131
3.1 Les différentes nomenclatures 133
3.2 Des communes aux intercommunalités : la recherche des nouveaux territoires ? 134
3.2.1 Contexte administratif français 135
3.2.2 Les intercommunalités : un nouveau territoire de projet ? 141
3.2.3 Trajectoires intercommunales: aperçu historique 142
3.3 Les outils de Planification d'échelle intercommunale 150
3.4 La démarche interSCoT dans nos territoires d'étude 152
3.4.1 Communauté d'agglomération de Montpellier 152
3.4.2 Région urbaine grenobloise 154
3.4 La réussite ou l'échec de la politique intercommunale 155

Quelques considérations à propos de la première partie 161

DEUXIEME PARTIE : SCOT : UN OUTIL POUR UN URBANISME DURABLE ? **165**
Introduction de la PARTIE II **169**
Leur rapport hiérarchique **170**
Les contraints de la SRU, du Grenelle de l'Environnement et de l'Engagement National pour l'Environnement sur les SCoTs **172**

CHAPITRE 4 : ELABORATION D'UNE COHERENCE TERRITORIALE PARTAGEE : UN VRAI PROJET TERRITORIAL ? **175**
4.1 Des méthodes qui privilégient les secteurs **177**
4.1.1 L'agglomération de Montpellier : 6 secteurs de projet **177**
4.1.2 La région grenobloise : 7 secteurs de vallée **179**
4.2 Les réponses des territoires **183**
4.2.1 Structuration et objectifs du SCoT montpelliérain **183**
4.2.2 Structuration du SCoT grenoblois **193**
4.3 En guises de conclusion : des Projets Territoriaux ? **206**

CHAPITRE 5 : LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR LES SCOTS **209**
5.1 Forme urbaine et biodiversité : résultats des modèles ou de contextes ? **210**
5.1.1 La forme suit-elle le contexte ? **211**
5.1.2 Des territoires à fort intérêt écologique **212**
5.2 Les impacts des SCoTs sur la forme et sur la préservation de la biodiversité **215**
5.2.1 Tache et front urbain **215**
5.2.2 Réseaux de transport en commun et de voirie **222**
5.2.3 Traitement de la morphologie urbaine : échelle de plus en plus fine de traitement **227**
5.2.4. La prise en compte des ressources en eau **229**
5.2.5 Forme urbaine : quelle synthèse ? **232**
5.3 Les limites des SCoTs dans la construction de la ville durable **235**
5.3.1 Une hiérarchie normative pour les outils de prise en compte de la biodiversité. **236**
5.3.1.1 Cadrage de la prise en compte de la biodiversité **236**
5.3.1.2 Quel rôle pour le SCoT alors ? **238**
5.3.2 Quelle responsabilité sociale pour les SCoTS ? **239**
5.4 Les décalages entre les orientations et leur application **243**

Quelques considérations à propos de la deuxième partie **247**

TROISIEME PARTIE : L'ARENE SCOT : UNE GOUVERNANCE DURABLE ? **251**
Introduction de la PARTIE III **255**

CHAPITRE 6 : LA PLACE DES ACTEURS ET LEURS INSTITUTIONS DANS LA PRISE DE DECISION. **259**
6.1 La structuration de la gouvernance dans le SCoT montpelliérain **261**

6.2 La structuration de la gouvernance dans le SCoT grenoblois 264
6.3 Quel pouvoir pour les acteurs de l'arène SCoT ? 269
6.3.1 Les planificateurs, entre les grands cabinets et les agences d'urbanisme 269
6.3.1.1 SCoT montpelliérain 270
6.3.1.2 SCoT grenoblois 272
6.3.2 Urbanisme : entre la technique et la recherche 274
6.3.3 Les Personnes Publiques Associées 276
6.3.4 Les citoyens dans tout ça ? 280
6.4 Acteurs hors arènes… quelle influence sur les décideurs ? 283
6.4.1 Les grands groupes de la construction et de l'aménagement 283
6.4.2 Les sociétés d'économie mixte 285
6.4.3 Les grands groupes économiques 288
6.5 Quelle marge d'action pour les acteurs ? 294

CHAPITRE 7 : L'EFFICACITE DU RESEAU DE GOUVERNANCE POUR LA CONSTRUCTION DE LA VILLE DURABLE 297
7.1 SCoT : une démarche de gouvernance active ? 299
7.1.1 Quand les compétences s'en vont… 302
7.1.2 Des représentativités égales à capacités différents 303
7.2 Des méthodes différentes pour territoires et des moyens différents 306
7.2.1 SCoT de l'Agglomération de Montpellier : 306
7.2.2 SCoT de la région grenobloise : 310
7.2.2.1 Travaux pilotés par Alain Perron 312
7.2.2.2 Travaux pilotés par Murielle Pezet-Kuhn: 313
7.2.2.3 Travaux pilotés par Christian Dupré ; Céline Benoit-Tahmazian puis Olivier Alexandre: 313
7.2.2.4 Travaux ponctuels, pilotés par d'autres techniciens 314
7.2.3 Les problèmes de la méthode grenobloise 314
7.3 Un périmètre territorialement cohérent ? 316
7.3.1 Des conflits plus que des coopérations … 317
7.3.1.1 Une fragmentation progressive 317
7.3.2 Un périmètre hétérogène à gouvernance effective? 322
7.3.2.1 Les contractions du choix du large périmètre 329
7.3.2.2 Trièves : coopération forcée ? 330
7.4 Entre coopération et conflits : les difficultés inhérentes à la prise de décision 332
7.4.1. Les conflits d'intérêt : entre une logique stratégique et une logique de rentabilité 333
7.4. 2 Du projet au diagnostic : stratégie réussie ou source des conflits ? 335
7.4.3 Le vrai rôle de la tournée communale 336
7.5 Légitimité et confiance dans l'arène SCoT : source d'efficacité ou générateur de conflits? 338

7.5.1 Quand la légitimité et la confiance établies dépassent les compétences **339**
7.5.2 Entre rigueur et amitié: quelle légitimité pour le partenariat politico-scientifique **341**
7.6 Quelle capacité d'action collective pour les réseaux de gouvernance SCoT? **343**

CHAPITRE 8 : PROCESSUS DECISIONNELS DANS LE SCOT : LA CONSTRUCTION D'UNE VISION TERRITORIALE 345
8.1 Il existe une hiérarchie pour la prise de décision ? **347**
8.1.1 Deux géométries concurrentes ? **347**
8.1.2 Quel priorité pour le choix ? **349**
8.2 Quel nature pour les choix ? **353**
8.2.1 Les orientations du SCoT montpelliérain : quelle nature pour les objectifs ? **353**
8.2.1.1 Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur **353**
8.2.1.2 Armature des réseaux de déplacements **356**
8.2.1.3 Limites, fonctionnalités et intensités urbaines **356**
8.2.1.4 Economiser les ressources **359**
8.2.1.5 Prévenir les risques et réduire les nuisances **359**
8.2.1.6 Développement économique et social **360**
8.2.2 Les orientations du SCoT la région urbaine grenobloise : quelle nature pour les objectifs ? **360**
8.2.2.1 Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à leur valeur et à leur diversité **360**
8.2.2.2 Développement métropolitain équilibré **361**
8.2.2.3 Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et fronts urbains **361**
8.2.2.4 Protéger les ressources en l'eau potable **365**
8.2.2.5 Prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances **365**
8.2.2.6 Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières **366**
8.2.2.7 Mentions concernant le développement social des populations **366**
8.3 Quels sont les acteurs qui portent les décisions ? **367**
8.3.1 Les acteurs du SCoT montpelliérain : qui porte les choix ? **367**
8.3.1.1 Armature des espaces naturels et agricoles : mise en valeur **367**
8.3.1.2 Armature des réseaux de déplacements **368**
8.3.1.3 Limites, fonctionnalités et intensités urbaines **368**
8.3.1.4 Economiser les ressources **369**
8.3.1.5 Prévenir les risques et réduire les nuisances **369**
8.3.1.6 Développement économique et social **370**
8.3.2 Les acteurs du SCoT grenoblois : qui porte les choix ? **370**
8.3.2.1 Préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers : grâce à la valeur et la diversité **370**
8.3.2.2 Développement métropolitain équilibré **371**
8.3.2.3 Préserver et améliorer la qualité de vie en ville et fronts urbains **372**

8.3.2.4 Protéger les ressources en l'eau potable et prévenir ou limiter les risques majeurs et les nuisances ... 373
8.3.2.5 Promouvoir une exploitation raisonnée des carrières ... 374
8.3.2.6 Développement économique et social ... 374
8.4 Quelle hiérarchie pour la décision ? ... 374
8.4.1 Une cohérence des choix ? ... 377
8.4.2 Les « bonnes orientations » concernent tous ?! ... 383

Quelques considérations à propos de la troisième partie ... 387

CONCLUSION GENERALE ... 391
Le SCoT : outil plus pertinent pour un territoire mieux adapté aux enjeux contemporains ? ... 392
Le SCoT : outil ouvert à la société civile ? ... 393
Le SCoT : outil de dialogue entre acteurs ? ... 395
Le SCoT : outil pour faire la ville durable ? ... 396
Quelques leviers pour l'avenir? ... 398
Mea culpa ... 399

BIBLIOGRAPHIE ... 401
Lois : ... 424

LISTE DE SIGLES ... 425

TABLE DE FIGURES ... 431

TABLE DES TABLEAUX ... 435

ANNEXES ... 437

Annexe 1 : cartographie détaillée des sites d'étude (listage au fin) ... 439

Annexe 2 : Exemple de grille d'entretiens ... 447

Annexe 3 : Liste des acteurs interviewés ... 449

Annexe 4 : Liste des réunions techniques, réunions publiques, débat/séminaires assistés, visites ... 453

Annexe 5 : Analyse bibliographique du discours du Développement Durable ... 455

Annexe 6 : Analyse bibliographique des Modèles – Théories ... 461

Annexe 7 : interview avec J-P. Volle ... 478

Annexe 8 : Analyse hiérarchique d'objectifs et de décideurs ... 481

RESUME

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est l'instrument central de l'aménagement communautaire urbain français, qui associe le rôle d'assemblage de plusieurs politiques sectorielles et de coordination multi-scalaire aux objectifs de conception de villes durables. Il est donc souhaité que les SCoTs soient capables : a) d'améliorer les procédures par l'instauration de territoires de planification mieux adaptés aux enjeux, b) d'élargir le dialogue entre acteurs et société civile et, finalement c) d'agir pour la « soutenabilité » des villes. Ainsi, les enseignements tirés de ce travail concernent à la fois la traduction du référentiel « ville durable » et l'analyse des modalités de création de la décision par les acteurs lors de l'élaboration des SCoTs. Ces analyses, réalisées à partir de deux cas (la communauté d'agglomération de Montpellier CAM et la région urbaine grenobloise RUG), s'appuient sur l'étude du contenu des deux SCoTs ainsi que d'autres sources documentaires, sur des entretiens avec des acteurs et sur l'observation des ateliers de travail et réunions délibératives lors de l'élaboration du document. Cette étude met en évidence la constitution d'une vision planificatrice à une échelle plus large que celle traitée par la planification antérieurement, une meilleur prise en compte des enjeux environnementaux et une meilleure maîtrise de l'étalement urbain par les deux SCoTs, agissant pour la construction de villes plus durables. Cependant, les SCoTs sont différents quant à la construction du périmètre de projet, plus cohérent et durable dans la RUG que dans la CAM, et quant à leur équilibre démocratique lors de la prise de décision. Cela est dû à leurs contextes particuliers, qu'influent autant, ou même plus, que les SCoTs, dans l'efficacité de l'action publique.

Mots-Clés : Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Aménagement Urbain, Ville Durable, Politique Publique, Acteurs.

ABSTRAT

The Territorial Coherence Plan (*Schéma de Cohérence Territoriale* - SCoT) is the central French urban planning instrument of intercommunity, which combines the management of several sectorial policies and multi-scalar coordination with the objectives of designing more sustainable cities. Therefore, the SCoTs are expected: a) to help improving the planning procedures through the institution of better adapted territories to challenges, b) the dialogue between actors and civil society and, finally, c) to act for the sustainability of cities. Thus, the lessons learnt from this work relate to the translation of "sustainable city" reference system and analyzes the decision making process by stakeholders during the development of the SCoTs. These analyzes, carried through two study cases (the urban intercommunity of Montpellier "*Communauté d'agglomération de Montpellier* CAM and the urban region of Grenoble "*region urbaine grenobloise*" RUG), are based on the analysis of the content of two Scots and other documentary sources, on interviews with actors and on observation of workshops and deliberative meetings during the development of the document. This study highlights the development of a planner based on a larger planning scale vision, the better consideration of environmental issues and control urban sprawl by two SCoTs, acting for building more sustainable cities. However, the SCoTs are different relating to the construction of the project perimeter, more coherent and sustainable in the RUG than in the CAM, and relating to their democratic balance in decision-making. This is due to their specific contexts that sometimes become more influential than the Scots, in the effectiveness of public action.

Key-Words: Territorial Coherence Plan, Urban planning, Sustainable cities, Public policies, Actors.

UMR GRED - Gouvernance, Risque, Environnement, Développement.
Parc Scientifique Agropolis 2, bât 4.
2196 Boulevard de la Lironde, 34980 Montferrier-sur-Lez