

Pierre Merle

## La carte et le cadre

Rapport d'étonnement concernant le SCoT de la Grande  
Région de Grenoble, six ans après son approbation

Novembre 2018



# Sommaire

Avant propos.....	p.4
Précisions méthodologiques.....	p.5
Première partie : état des lieux concernant les regards sur le SCoT.....	p.7
1) Un SCoT pour avancer.....	p.7
2) Un SCoT aussi à supporter.....	p.10
3) Aujourd'hui : un SCoT oublié ?.....	p.13
Deuxième partie : Un SCoT par-delà ses risques.....	p.17
1) Le SCoT au risque de son passé.....	p.17
2) Le SCoT au risque des identités.....	p.20
3) Le SCoT au risque de son positionnement.....	p.25
Troisième partie : un SCoT pour demain, une mue nécessaire.....	p.28
1) Sortir de la question du périmètre.....	p.28
2) Ne pas mépriser le clocher.....	p.32
3) Le salut du SCoT : un environnement instable.....	p.37
Conclusion.....	p.43

# Avant-propos

Ce rapport d'étonnement est le fruit d'une commande adressée début 2018. Le SCoT de la Grande Région de Grenoble (GREG) ayant été approuvé en décembre 2012 et le droit de l'urbanisme imposant son évaluation six ans après son approbation, cette année devait donner lieu à un retour sur le document, comme bilan de sa mise en œuvre.

La législation oriente essentiellement cette évaluation sous un aspect technique. Elle cherche à juger de la bonne application du SCoT suivant des indicateurs concrets : consommation de l'espace, implantations commerciales, évolution des données environnementales... Ce travail de retour sur ces indicateurs pour le SCoT de la GREG a été assuré par l'Agence d'urbanisme de la Région Grenobloise.

En complément de ce travail, les chercheurs Martin Vanier et Alain Faure ont été sollicités par le bureau syndical de l'Etablissement public du SCoT pour animer des temps de débats avec les élus de chaque intercommunalité délégués au SCoT, sur cinq séminaires thématiques entre mai et décembre 2018. L'idée était de questionner les enjeux politiques liés au SCoT et à son éventuelle évolution.

J'ai été invité à prendre part à cette petite équipe de recherche. Je n'étais pas un familier du SCoT, mon regard était donc nécessairement neuf sur ce document. Néanmoins, mon expérience récente au sein du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) de l'Isère me donnait un aperçu des enjeux induits par le SCoT et de la façon dont les élus locaux y étaient confrontés. Une convention de mise à disposition entre le CAUE, dont j'ai intégré l'équipe permanente après une année en apprentissage, et le l'EP SCoT, m'a donné toute la latitude pour mener cette analyse, dont ce rapport est le fruit.

Ce travail est donc à considérer comme le regard d'un jeune professionnel de l'urbanisme, conscient des réalités politiques locales encadrant la mise en œuvre du SCoT, et curieux d'en explorer les ressorts.

## Précisions méthodologiques

Construire un projet d'enquête implique de savoir d'abord ce que l'on cherche et comment on pense le trouver. Concernant le SCoT de la GREG, deux enjeux après cinq ans d'application me semblaient ressortir. D'une part, celui lié au portage politique du document par les élus qui en sont les délégués. Les séminaires thématiques me sont apparus comme les temps adaptés pour aborder cette question. D'autre part, un autre enjeu me paraissait également extrêmement important, dont l'intuition m'est venue à la suite de mon expérience au CAUE. La façon dont les élus locaux et leurs techniciens, notamment dans les intercommunalités, "vivent" le SCoT au quotidien n'est pas une thématique que l'on aborde souvent. Loin des jeux politiques passés et actuels liés à la mise en place du SCoT, six ans après son approbation il paraissait pertinent de profiter de cette démarche d'évaluation pour "sortir la tête du guidon" en prenant le temps d'interroger des acteurs qui ont, ponctuellement ou régulièrement, l'occasion d'être confrontés au SCoT.

Point de "chefs à plumes", de seigneurs politiques locaux, donc dans cette enquête – comme cela avait pu me l'être suggéré – mais des maires, des techniciens du territoire du SCoT qui travaillent avec ce document, la législation faisant du SCoT le document incontournable des politiques locales d'aménagement du territoire. Les élus rencontrés ont comme particularité de n'être ni présidents d'intercommunalité, ni élus délégués au SCoT. Ils n'ont donc pas à se préoccuper de la question de la gouvernance politique de ce document. Ils sont néanmoins tous en mesure de rendre compte d'un regard construit sur le SCoT, souvent à travers l'expérience de l'élaboration d'un PLU, parfois à travers la fonction de Vice-président d'intercommunalité. Les démarches en aménagement actuelles invitent de plus en plus à interroger *l'expertise d'usage*. Les élus et techniciens rencontrés ne sont peut-être pas des spécialistes du droit de l'urbanisme, mais ils ont à transmettre leur usage du SCoT, et c'est sans doute à travers ces échanges techniques banals et quotidiens que l'on doit aussi tirer un bilan de l'application du SCoT.

Une quinzaine d'acteurs a donc été interrogée entre septembre et novembre 2018. Tous les EPCI composant actuellement le SCoT sont représentés, avec à chaque fois un à deux maires et parfois un technicien de l'intercommunalité. Un certain équilibre a été recherché, entre les profils de communes enquêtées et la sensibilité politique apparente des élus rencontrés. Un équilibre a aussi été établi entre les maires qui étaient en place lors de la phase d'élaboration du SCoT et ceux qui sont arrivés en 2014. Cette enquête a donc reposé sur des entretiens semi-directifs dont la durée moyenne était d'une heure trente. Par souci de confidentialité, et en accord avec les personnes interrogées, l'ensemble de ces échanges, à l'exception de ceux avec Marc Baietto, a été anonymisé et neutralisé du point de vue du genre.

Les acteurs rencontrés rendent toujours compte d’une expérience individuelle, forcément subjective et partielle, vis-à-vis du SCoT. Dans ce contexte, il n’y a pas de témoignages de ‘bonne’ ou de ‘mauvaise foi’, il n’y a que des regards divers sur le SCoT, dont la multiplicité, je l’espère, rendra compte de la façon la plus juste de ce qu’est le SCoT de la GREG en 2018.

Aucune prétention ici, avec cette quinzaine d’entretiens et quelques personnes interrogées dans chaque intercommunalité, de décrire la réalité exhaustive de ce que peut représenter le SCoT. Avec ces quelques entretiens, c’est un peu la méthode du glaciologue, qui sonde des endroits stratégiques pour obtenir des carottes révélatrices, qui a été utilisée. Les échanges réalisés ne permettent pas en eux-mêmes de dresser un bilan général sur le SCoT, mais ils offrent des pistes de réflexion pour mieux le comprendre envisager son avenir.

<b>EPCI concerné</b>	<b>Acteurs rencontrés</b>		<b>Nomenclature du SCoT</b>	<b>Communes concernées</b>
CC. Bièvre-Est	Un maire		Cœur de l’agglo grenobloise	1
CC. Bièvre-Isère	Un maire et son adjoint et un technicien de l’EPCI		Ville-centre	0
CAPV	Deux maires dont un accompagné de son adjoint		Pôle principal	2
Grenoble-Alpes Métropole	Deux maires, dont un accompagné de son adjoint et l’autre de son technicien		Pôle d’appui	1
CC. du Grésivaudan	Un maire et un technicien de l’EPCI		Pôle secondaire	2
SMVIC	Un maire et un technicien de l’EPCI		Pôle local	3
CC. du Trièves	Un maire			
/	Marc Baïetto, ancien président de l’EP SCoT			
<b>Total</b>	<b>17 personnes</b>		<b>Total</b>	<b>9 communes</b>

# 1ère partie : état des lieux concernant les regards sur le SCoT

## 1) Un SCoT pour avancer

Au retour de rencontres avec des acteurs locaux du périmètre du SCoT, il convient de rendre compte tout d'abord de la bonne acceptation globale du SCoT. Si des critiques précises se sont faites jour – critiques que nous développerons ci-après – la quasi-totalité des acteurs rencontrés a témoigné d'une certaine reconnaissance et estime vis-à-vis de ce document et les échanges qu'il a induits.

### 1-1) Des documents d'urbanisme locaux accompagnés

La rencontre avec le SCoT, pour de nombreux maires "lambdas" peu spécialement impliqués dans le SCoT, son élaboration ou sa gouvernance, a eu lieu la plupart du temps à travers l'élaboration d'un PLU communal, et désormais parfois à travers un PLU intercommunal (PLU-I). Ainsi, cet élu raconte la première rencontre concrète avec le SCoT : *« Je l'ai [le SCoT] surtout appréhendé lorsqu'on a été élu en 2014, et qu'on nous a dit "voilà, l'ancienne équipe avait arrêté un PLU, qu'est-ce qu'on fait ?". Donc on a repris le PLU, et là le SCoT est venu clairement impacter. Le bureau d'étude, quand on lui posait des questions "pourquoi ci, pourquoi ça", il répondait "ah ça c'est le SCoT". »* Il raconte plus loin *« Donc c'est comme ça qu'on a mieux saisi sa place, et puis après ça c'est bien passé. On n'a pas eu plus d'échanges que ça avec le SCoT, le bureau d'étude a bien travaillé, on s'est rangé dans les axes du SCoT et on a eu un avis conforme »*.

Ce maire du Grésivaudan rend aussi compte de son premier contact formel avec le SCoT, dont il avait entendu parler de façon lointaine pendant la phase d'élaboration : *« Après j'en avais entendu parler, mais concrètement, puisque c'est un document supra par rapport au PLU, c'est au moment de passer notre POS en PLU vraiment qu'on l'a étudié, sinon, avant j'allais à des réunions pour m'en informer avec la Communauté de communes. A la Communauté de communes on a donné notre avis sur la création du SCoT, mais je n'étais pas confronté à ce document avant. Concrètement ça s'est réalisé dans le cadre du PLU. [...] Ça a été contraignant au début c'est sûr, parce qu'on devait être en conformité avec lui, mais on a travaillé, notre bureau d'étude a travaillé, et le SCoT nous a servi pour bien rédiger. Et ça s'est bien passé, notre SCoT a été arrêté et pas attaqué. »*

Ce maire d'un pôle local témoigne aussi de sa reconnaissance vis-à-vis du SCoT dans l'élaboration du PLU : *« Après on a eu sur le terrain [lors de la phase d'élaboration du SCoT] une personne qui est venue et qui nous a aidés à définir les zones où le développement pourrait être envisagé, avec les zones intangibles, en disant "là pour x raisons on ne touche pas", ça nous a quand même permis de réfléchir. En ce moment on est dans l'élaboration de notre PLU, on était en POS et on travaille sur le PLU, et c'est vrai qu'on se sert de ces préconisations du SCoT pour avancer. On ne va pas inventer des choses. Donc globalement c'est vrai que c'est une démarche plutôt intéressante le SCoT. »*

Dans bien des territoires, le SCoT a également été un accompagnateur lors de grandes phases de constructions de documents intercommunaux. Ce maire du Voironnais explique : *« J'y ai été confronté à la fois par rapport au PLU, et à la fois aussi par rapport au Pays Voironnais où je participe parfois à des commissions sur le PLH ou des choses comme ça, et de fait on entend parler du SCoT. »* Pour la CC. Bièvre-Est, ce maire témoigne de ce rôle important du SCoT dans la démarche PLU-I : *« C'était en ça que c'était intéressant qu'il y ait une démarche SCoT pour nous parce que ça faisait donner de la hauteur à nos réflexions. Ça a gêné nos clochers, mais ça a donné un peu plus de consistance à notre démarche PLU-I et plus de neutralité surtout. [...] C'est vrai que le SCoT j'ai eu du mal effectivement à adhérer à tout, mais quand je vois le résultat par rapport au PLU-I je me dis que ce n'est pas si négatif que ça. Le SCoT a réussi à nous faire passer suffisamment de messages pour qu'on puisse admettre que ce n'était pas un mauvais mode d'aménagement. »*

## 1-2) Des orientations du SCoT très largement partagées

Nos échanges de terrain, et c'est une surprise de cette enquête, ont permis de découvrir combien les principes fondateurs de la démarche SCoT, telles que la lutte contre l'étalement urbain, la densification ou la protection du foncier agricole sont des enjeux largement compris et acceptés par les élus. Ainsi, ce maire d'un pôle d'appui raconte : *« Pour le SCoT du coup j'ai une image très favorable parce que je me dis qu'il prend en compte des grands enjeux écologiques sur la nécessité de préserver des espaces naturels et des espaces agricoles, et ça me semble évident, on ne peut pas continuer à consommer des surfaces telles que ça a été fait. Le fait que le SCoT prescrive des choses dans ce sens là ça me semble plutôt une bonne chose »* Ce maire de la CC. Bièvre-Isère abonde : *« On bétonne un département comme l'Ardèche tous les combien en France ? Tous les sept ans ? Je crois qu'il y avait quelque chose à faire. [...] La réduction de la consommation de l'espace, si on veut sauver notre agriculture, il faut le faire effectivement. »*

D'une façon générale, même les maires qui avancent des critiques lourdes sur le SCoT lui reconnaissent un rôle central dans le contrôle des processus d'aménagement. Ce maire du Voironnais explique : *« Non mais mon point de vue, qu'il y ait un document qui organise l'aménagement du territoire, ça me paraît quand même logique. Parce que sinon si on laissait toute liberté aux maires d'aménager leurs communes comme ils le souhaitent ça veut dire qu'on lâcherait les constructibilités de tous les côtés, et puis ça serait après du mitage... Il faut quand même que quelque part les choses soient organisées. »* Ce maire du Sud-Grésivaudan raconte : *« il y a des enjeux aussi au plan national. Il est bien évident qu'il fallait arrêter d'y aller tous azimuts. Je pense que c'est bien qu'il y ait une organisation sur le bâti. Quand on va du côté de Nice, mais c'est l'anarchie totale, c'est hyper bétonné. C'est irrespirable cette région ! Quand on voit ça, franchement je comprends les enjeux et je me dis que c'est bien mieux comme ça, avec un SCoT qui organise les choses. »* Ce maire du Trièves, pourtant la personne la plus opposée au SCoT rencontrée, concède : *« Après ça ne peut pas être trop souple [les réglementations sur l'aménagement] parce qu'après c'est ingérable, si on se met de l'autre côté je comprends aussi ».*

Le SCoT semble également avoir joué un grand rôle dans le changement de mentalité des élus. Ce maire de la Métropole note : *« Et puis le SCoT c'était un lieu de formation pour les élus je pense, pour ceux qui l'ont suivi ».* Ce maire du Grésivaudan le décrit avec son cas personnel : *« J'ai changé, au début quand j'ai été élu, la politique de mon prédécesseur c'était de dire "on fait des parcelles de 1200 m<sup>2</sup>, comme ça les gens ne seront pas les uns sur les autres, il n'y aura pas de problèmes de voisinage", donc on partageait ça. Et puis bon, on voit bien l'étalement de la commune, il y a des endroits où avant il n'y avait rien et là il y a dix maisons, donc si on ne faisait pas quelque chose on allait manger tous les espaces agricoles et les espaces verts. Donc c'est une bonne chose que de densifier et de remplir les dents creuses, ça je le partage. Mais c'est vrai que quand j'ai été élu, on se disait "on ne va pas se retrouver comme dans les grandes villes, avec des maisons qui se touchent, où il y a des problèmes de voisinage". Avant que je fasse le PLU, on était à des parcelles où la moyenne c'était 1400 m<sup>2</sup> par maison. »*

Ce maire d'un pôle principal note de son côté : *« On a fait tout ce qu'il ne fallait pas faire pendant des années, on a fait de l'étalement urbain, justement parce que notre centre était trop dense et qu'il fallait le dédensifier. »* Il ajoute : *« En fait on nous demande de la densité avec le SCoT, mais on nous laisse le choix de le faire, donc ce n'est pas tyrannique. Et puis le fait de ne pas nous étendre, ça nous a ramené à nous demander ce qui est utilisable autour de nous. Alors je ne sais pas si c'est la solution, on le verra à l'usage, mais ça semble logique, on arrive à vivre dans nos rues de bourg, même si elles sont étroites. Ce n'est pas catastrophique. En revanche, il faut aussi qu'on ait un schéma cohérent au niveau des déplacements. Et ce en quoi le SCoT avait de l'intérêt, c'est qu'il a pointé tous les moyens de déplacement possibles et la nécessité d'avoir du mode doux aussi, et d'organiser l'urbanisme aussi différemment. »*

## 2) Un SCoT aussi à supporter

Si les principes du SCoT semblent globalement très partagés, encore faut-il prendre en compte un certain nombre de critiques à son égard, qui dénotent aussi une certaine défiance. Toute l'ambiguïté du regard des élus et techniciens vis-à-vis du SCoT se retrouve ici.

### 2-1) Le SCoT : maillon d'une technostructure ou pédagogie ratée ?

Nos échanges ont d'abord permis de mettre en avant combien le SCoT peut apparaître en premier lieu comme un outil prescripteur peu lisible. Ainsi, ce maire du Sud Grésivaudan (SMVIC) raconte combien, pour lui et son conseil municipal, les orientations du SCoT pour leur commune furent au début de l'élaboration de leur PLU complexe à appréhender : *« moi je bloquais sur la possibilité de 2,5 logements construits par an, mais la technicienne de l'EP SCoT nous a expliqué plein de choses et notamment qu'on raisonnait par petits bassins de vie et que c'était calculé sur la durée du SCoT, et en fait pas sur une année. Donc après, toute la réponse, je l'ai eue en partie. Moi c'est le seul point qui me chiffonnait un peu. Je me disais "mais si on est ric-rac comme ça, comment on va faire ?". »* Ce maire du Pays Voironnais témoigne de la même chose : *« Après, le mode de calcul de toute façon c'est un peu plus complexe on va dire. C'est difficile d'appréhender cette notion de nombre de constructions de logements par an. Et ça induit des erreurs, des fois j'ai des conseillers municipaux qui me disent "comment ça se fait ? On n'a droit qu'à dix logements par an" alors qu'on fait une opération où il y a dix logements d'un coup. Donc il faut leur expliquer que c'est une moyenne, qu'en plus, certains logements, on ne le compte pas. Mais ça reste quelque chose du coup d'assez technique. »*

Ce technicien qui travaille sur les questions de l'habitat note pour sa part : *« Je pense que le SCoT c'est aussi une grosse machine, c'est un truc qui est complexe à aborder, et voilà, quand on est des élus avant tout municipaux... Les élus, ils doivent s'occuper de l'interco', et puis de ci et de ça, j'ai envie de dire ce n'est pas évident. Même presque encore plus maintenant, parce qu'on a pas mal de communes où il n'y a qu'un seul conseiller communautaire. Bah voilà, déjà le maire doit être au courant de tout ce qui se passe dans l'interco pour pouvoir faire redescendre à son équipe municipale, et ça c'est déjà pas simple de les retranscrire et intégrer les différents sujets, alors le SCoT... »* Il poursuit : *« Après des fois il y a des incompréhensions quoi. Je crois que sur les logements individuels on est sur une moyenne de surface de terrain qui ne doit pas dépasser 700m<sup>2</sup>, et en fait c'est une moyenne. Et bien souvent je sais qu'il y a des élus qui ne l'avaient pas compris et qui considéraient que ça ne devait pas dépasser les 700 m<sup>2</sup>. Donc automatiquement il y a aussi des incompréhensions quoi. Après non, je ne sais pas trop. Mais moi je n'ai pas écho d'éléments problématiques sur la question des orientations au niveau du SCoT, si ce n'est comme je*

*le disais par rapport à la production de logements sociaux. Du coup voilà, j'ai l'impression que ça fait un peu trop diktat. Dire "voilà ça doit être 0,7, c'est comme ça et pas autrement", alors que peut-être je dis des bêtises mais il me semble que ça doit être aussi indiqué au regard de la tension qu'il y a sur un territoire. »*

Certains maires, comme celui-ci élu d'un pôle principal, témoignent d'une vision très technocratique du SCoT : « *C'est très technocratique. C'est ça le terme. On a affaire à des gens qui sont brillants mais qui ne sont pas faciles à suivre Il faut un peu vulgariser ce vocabulaire* ». Son adjoint abonde : « *Bah c'est vrai que c'était un peu un machin quoi le SCoT. Pour moi c'est un machin. C'est un gros truc.* » Cette vision d'un SCoT, pas aussi lisible qu'il le devrait, est partagée par ce technicien, spécialiste des questions foncières : « *L'un des problèmes du SCoT, c'est la forme, ce n'est pas le fond. Moi, ma principale critique, toute thématique confondue, c'est la question de la forme. Le SCoT a un langage beaucoup trop verbeux. Il est trop dans la conceptualisation. Pourtant je suis urbaniste de formation, il n'y a pas de soucis, je connais très bien ces questions là, mais si vous voulez je trouve qu'il a un discours qui est très orienté "techniciens", et même s'il y a parfois des catégories socio-professionnelles, des gens plus intelligents que vous qui traînent comme élus dans les communes, il y a aussi des agriculteurs, il y a des gens simples. Et le problème c'est que le compromis et le consensus politique se fait sur des gens de toute nature intellectuelle. Et je pense que le SCoT n'est pas assez dans la pédagogie pour expliquer ce qu'il est, malgré le fait qu'il fait de très belles publications, qu'il a un site internet sympa et bien présenté.* »

Plus largement, le reproche principal qui peut être fait au SCoT est lié à sa dimension contraignante, jugée parfois quasi-despotique. Cet élu du Voironnais raconte : « *Il y a un très bon artisan-pâtissier qui est dans une rue du centre-bourg et il voulait s'installer sur l'axe routier, avec un bâtiment pour faire son atelier, moi ce qui me semblait bien. Franchement, une pâtisserie, avec un bel atelier, un espace de dégustation, je voyais ça d'un bon oeil. Mais pas possible, vu que c'est une activité commerciale. Vous savez qui s'est installé maintenant ? Un espèce de carrossier, il met des bagnoles devant, ça ne ressemble à rien. Voilà ce qu'on récupère. Et ça c'est le SCoT ! Bravo ! Voilà la cohérence du SCoT, voilà où on en est. Cette zone, ça devrait être une zone commerciale, pas une zone d'activité. Et là-dessus pour moi le SCoT il est complètement inadapté.* » Ce maire du Trièves explique également sa colère vis-à-vis du SCoT au moment d'élaborer son PLU : « *Et c'est à ce moment là qu'on a entendu "mais vous n'êtes pas dans la continuité", ça se jouait sur quelques mètres,. on avait vu des gens en face de nous qui avaient avalé un règlement, ils étaient inflexibles, pas du tout à l'écoute, pas du tout flexibles, "non-non, vous ne rentrez pas dans les clous, et puis un point c'est tout". C'est trop rigide. Mais ils avaient tous les arguments pour nous dire que ce n'était pas possible. Bon on a fait moult réunions, on a argumenté et puis finalement ça a été accepté, mais ça a été des réunions difficiles et puis là on sent que c'est eux qui décident.* » Ce technicien oeuvrant sur les questions économiques, rend compte aussi de ce qu'il considère comme

une rigidité du SCoT : *« Et quand on vit un peu dans le monde économique avec les porteurs de projets, qui quand ils ont un projet et quand ils ont le budget notamment, doivent être très réactifs et qu'on soit là à les accompagner pour avoir le terrain disponible, d'avoir des représentations comme ça qui sont figées entre guillemets pour dix ans, voilà c'est un peu décalé je trouve. »*

## 2-2) : L'aire du soupçon : un SCoT trop "grenoblois"

Le SCoT ici étudié, dont le nom est précisément "SCoT de la Grande Région de Grenoble", après avoir été celui de la "Région urbaine de Grenoble" semble d'abord souffrir d'une certaine méfiance liée à une crainte de l'influence de l'agglomération grenobloise dans son pilotage. Ce maire de la CC. Bièvre-Isère explique d'ailleurs : *« Mais le SCoT c'est un document qui à un moment donné a été détesté par les maires ruraux et du périurbain. »* Ce technicien de SMVIC explique : *« J'ai le sentiment que le SCoT c'est quelque chose qui n'a jamais vraiment été accepté sur les territoires et que c'est quelque chose que les élus se voyaient imposer, avec des cadres relativement restrictifs, et qu'il y avait du coup une crainte de se voir imposer un certain nombre de choses. [...] Je n'ai jamais eu le sentiment d'avoir entendu des remarques positives vis-à-vis du SCoT. Souvent ce qui était mis en avant c'est que c'était une structure qui était très centrée sur les problématiques urbaines, et que du coup le fait de vouloir définir des règles on va dire sur l'ensemble du périmètre, et bah ce n'était pas toujours judicieux. Sachant que les problématiques pouvaient être fort différentes quoi. »*

Ce maire de Bièvre-Isère détaille les ressorts de cette défiance: *« On n'est pas dans les mêmes problématiques que Saint-Martin-le-Vinoux, Saint-Egrève ou même Voreppe. A un moment donné on est confronté aux mêmes contraintes alors qu'on n'a pas les avantages. Le sentiment, nous élus, qu'on avait, c'est de n'avoir que les contraintes et pas les avantages. Aujourd'hui nous on a les contraintes de l'agglomération Grenobloise, mais pour y entrer c'est bien pire que tout quoi. C'est un frein, c'est vraiment terrible. »*

Ce technicien travaillant sur les questions de l'habitat pointe du doigt la question du pilotage politique du SCoT lors de son élaboration : *« Il y avait la crainte que tout soit piloté par les élus urbains. Je pense qu'il y avait vraiment cette crainte là, et je pense que le SCoT a fait des erreurs stratégiques, en se positionnant peut-être un peu trop comme ça, et ne pas écouter suffisamment les territoires qui étaient plus en périphérie, plus ruraux, et ne pas écouter les problématiques que pouvaient avoir ces territoires là. »* La question de la voix des territoires ruraux dans le SCoT lors de la phase d'élaboration est aussi posée par ce technicien de Bièvre-Isère : *« On a été souvent réunis pour des aspects pratico-pratiques, concernant les territoires voisins je me suis rapidement aperçu qu'il n'y avait pas forcément beaucoup de monde pour entendre peut-être aussi la parole*

rurale. [...] *Quand on était présent et qu'on évoquait le sujet je pense que ça a été entendu. Après est-ce qu'on avait le poids pour contrebalancer, là-dessus joker. (rires) ».*

Le poids de monde urbain dans ce processus de construction du SCoT est une représentation partagée par de nombreux élus. Ce maire du Sud-Grésivaudan avance : « *Quand je regarde les préconisations du SCoT, c'est vrai que c'est cohérent, mais malgré tout, on a toujours un petit peu tendance je pense à se situer dans le milieu urbain pour réfléchir et organiser. Donc moi ma sonnette d'alarme c'est de dire "attention, oui, mais il y a aussi le rural" »* Ce adjoint d'un pôle principal va dans le même sens : « *Il a été élaboré à un moment donné par des techniciens qui ont, disons, une vision métropolitaine de l'urbanisme. Et il ne faut pas oublier qu'on est en commune périurbaine. C'est très important ça, les conditions d'aménagement ne sont pas les mêmes. En fait ce qui s'est passé c'est qu'ils ont transposé ces conditions d'urbanisation à toutes ces communes périurbaines. Donc le [coefficient d'occupation des sols] 0,50 à \*\*\* non ! 0,40 oui, et puis pas des immeubles »* Son collègue maire abonde : « *Est-ce que vous voyez du R+6 ou du R+7 à côté de la gare de \*\*\* ? Enfin, tout de même ! »* Ce maire du Trièves pense d'ailleurs : « *Pour nous petites communes, je parle pour moi et pour les communes autour, le SCoT on sent ça comme une épée de Damoclès. On ne prend pas en compte la spécificité de nos petites collectivités. [...] De toute façon tout se décide à Grenoble. Quel est le poids de nos territoires de montagne par rapport à celui de l'agglomération grenobloise ? »*

Marc Baïetto, premier président de l'EP SCoT, résume assez bien les craintes qui ont prévalu pendant l'élaboration du SCoT, et qui semblent se poursuivre aujourd'hui : « *C'était un peu pareil sur tout les territoires : il y a deux logiques contradictoires qui étaient à l'oeuvre, la peur de Grenoble et la peur que la grosse machine bouffe tout le monde. »*

### 3) Aujourd'hui : un SCoT oublié ?

Loin des tensions qui peuvent apparaître à l'encontre du SCoT lors d'échanges particuliers, concernant par exemple l'élaboration d'un PLU, plus loin encore des grand-messes qui se satisfaisaient de l'avancement des travaux lors de son élaboration, le SCoT semble aujourd'hui laisser la plupart des acteurs de marbre. Les pessimistes y verront le symptôme de son inconsistance politique, les optimistes le signe que le défi de son acceptation dans les "territoires" a été relevé.

### 3-1) Un SCoT qui n'est plus un sujet

Au retour de notre enquête de terrain, nous avons pu constater combien partout sur le périmètre du SCoT ce dernier n'était pas – n'était plus ? - un sujet à penser ou à discuter pour les élus et techniciens rencontrés. Ainsi, ce technicien du SMVIC explique : « *le SCoT maintenant c'est quelque chose qui existe, avec ses éléments, ses orientations et du coup bah voilà, c'est quelque chose qui est ancré dans le paysage. Et maintenant je ne pense pas qu'il y ait une forte opposition qui se formalise. [...] A mon sens, sur la question du foncier finalement on n'est pas véritablement contraint, donc je ne vois pas spécialement l'intérêt d'assouplir [les orientations du SCoT]. On voit bien que le marché s'est tassé, qu'on n'a pas atteint les plafonds du SCoT pour les constructions de logements, qui avaient été calculés pendant les années fastes des années 2000. Et puis ici ce qui pose vraiment problème c'est qu'on a beaucoup de terrains agricoles à haute valeur ajoutée, parce que c'est beaucoup du noyer, et du coup pour racheter des terrains c'est quelque chose qui n'est pas simple quoi, donc finalement les terrains ils ne partent pas comme ça à l'urbanisation . Donc il n'y a pas trop de soucis liés au SCoT finalement. »*

Ce discours qui met en avant que le SCoT n'est pas en soi le sujet principal des questionnements communaux en matière d'aménagement est également pointé par ce maire d'une commune soumise à la loi Montagne : « *Quand j'entends des maires se plaindre du SCoT, je leur dis que le SCoT à côté de la loi Montagne c'est rien ! Quoi qu'il en soit la loi Montagne est toujours prépondérante sur les autres. [...] Aujourd'hui je pense que dans beaucoup de petites communes, le SCoT ce n'est pas un document que les gens se sont appropriés. Pour eux d'ailleurs ce n'est pas l'unique et véritable contrainte. Aujourd'hui si vous parlez à des élus ils vont vous parler qu'ils sont concernés évidemment par la loi Montagne ou surtout la carte des aléas. Après peut-être que sur des territoires de plaine le SCoT est effectivement un sujet, mais pas chez nous. »* Il poursuit : « *Et là honnêtement le SCoT ce n'est plus vraiment une question qui revient. Chacun est dans le PLU-I et dans les contraintes communales. »* Ce maire du Trièves traduit d'ailleurs la même réalité : « *On nous tient bien au courant à la Communauté de communes, mais non, sinon on n'en parle pas. Non. Parce qu'actuellement on a tellement de sujets autres, ne serait-ce que ce qui nous anime tous en ce moment qui est le transfert de compétence "eau-assainissement". »* Il est vrai que lors de notre démarche d'enquête, nous avons plus spontanément entendu parler par exemple du transfert de la compétence GEMAPI ("gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations") que de l'actualité du SCoT.

Ce maire de la CC. du Grésivaudan déclare d'ailleurs : « *Depuis ce mandat, en tout cas, on n'en a pas parlé [au niveau de l'intercommunalité]. Alors c'est peut-être plus les vice-présidents en charge de la thématique qui s'en occupent, mais moi à mon niveau non. [...] Moi personnellement concrètement sur ma commune je n'attends plus rien, puisqu'on s'est servi de ce document pour*

*faire un document à notre échelle, le PLU. » Il poursuit avec cette question révélatrice : « Maintenant les PLU ont tous été faits, et sont en cohérence avec le SCoT. Qu'est-ce que le SCoT demain pourrait apporter de plus ? » Cet élu de la CC. Bièvre-Est témoigne d'un climat similaire dans son intercommunalité : « Non, ce n'est plus un sujet le SCoT. Non-non, on est dans le SCoT et on fait avec. On prend ce qu'il y a de bien, on met le mouchoir dans la poche pour ce qui nous plaît moins et puis c'est tout. Mais je n'ai pas eu l'impression que sur Bièvre-Est on était vent-debout [lors de l'élaboration du SCoT]. Nous ce qu'on essaie de faire c'est un PLU-I qui soit d'abord pour notre territoire. Et pour l'instant à part quelques petits écueils, comme les obligations financières que ça va nous imposer de devoir repenser un certain nombre de choses, il n'y a rien dans le SCoT qui soit vraiment perturbant. »*

### 3-2) Un SCoT peu sollicité politiquement

Alors que toutes les intercommunalités composant le SCoT, à l'exception de la CC. du Trièves, ont rédigé ou sont en train de rédiger un projet politique afin d'orienter leur action ('projet de territoire', 'projet métropolitain'), il semble bien que le SCoT en tant que document de stratégie planificatrice ne soit paradoxalement pas repris par les élus intercommunaux comme support pour penser leur avenir immédiat. Seule, en 2010, la CC. Bièvre-Est avait mentionné l'importance de tenir compte d'un SCoT qui n'en était encore qu'à son élaboration.

De fait, en échangeant avec les différents acteurs rencontrés, nous avons pu nous apercevoir que le SCoT était absent des débats intercommunaux, et donc pas constitutif du projet politique des territoires concernés. Cet élu de la CC. Bièvre-Isère raconte : « *Le SCoT on l'a surtout abordé au moment de la fusion parce qu'on n'était pas sur le même SCoT, et qu'on avait un an pour prendre une décision. Mais le [les élus du] Pays Saint Jeannais au final ils se sentaient encore moins faire partie du SCoT de Grenoble que nous. Mais c'est vrai que depuis on n'en reparle pas tellement. Notre projet, il passe à travers notre PLU-I, et on travaille beaucoup dessus en ce moment pour arriver à quelque chose qui nous ressemble.* » Un technicien de l'intercommunalité note d'ailleurs de façon assez cinglante : « *J'ai du mal à percevoir l'articulation que peut avoir ce type d'outil avec autant de territoires. Avec des problématiques que l'on soit en plaine ou en montagne on n'a pas du tout les mêmes typologies, voilà, de développement, donc derrière politiquement c'est quand même dur de se dire qu'on coordonne [à travers le SCoT] l'ensemble sur un territoire aussi diversifié.* »

Ce maire de la CC. du Grésivaudan met lui en avant que le projet de territoire de son intercommunalité pose d'abord des questions de gouvernance, bien peu inspirées par le SCoT : « *Ce qui va ressortir c'est en gros qui fait quoi. Ce que fait la communauté de communes, et ce que*

*font les communes ou les bassins de vie. Typiquement, pour la petite enfance, c'est ce qui ressort c'est la communauté de communes qui l'a. Mais ce qui ressort des tables-rondes c'est qu'il faut peut-être mieux traiter les choses au niveau de bassins de vie. »* Ce technicien du Grésivaudan note d'ailleurs : *« Mais aujourd'hui, sur le Grésivaudan, le SCoT n'a pas réellement distingué de gros projets, donc pour l'instant le SCoT ne clive pas trop et ne s'intéresse pas trop à nous, donc il ressort assez peu dans le projet de territoire . »* Au niveau de la Métropole, le projet métropolitain semble aussi vouloir se baser sur des questions pour lesquelles le SCoT ne semble pas apporter de réponses en lui-même, comme le note cet adjoint: *« En fait la volonté c'était de dire 'il faut qu'on aille au delà de tous les outils qu'on a déjà à notre disposition', donc effectivement SCoT, PLH, PLU-I, PDU... pour dire que c'était des acquis, et qu'on mettait en oeuvre le PLU-I pour qu'il traduise tout ça, et se dire qu'on se projette en 2030 'c'est quoi notre Métropole rêvée en 2030 ?', en sachant qu'on avait tous les outils pour le faire. Et donc le sujet du projet métropolitain c'était plus la vision que les outils en eux-mêmes. C'est pour ça que le SCoT c'est un outil, un point de départ, parmi d'autres qui doivent contribuer à ce grand projet. »* Le maire de cette commune, en phase avec les logiques d'aménagement défendues dans le SCoT, explique d'ailleurs en parlant du contact avec ses administrés : *« Mais c'est vrai qu'on invoque rarement le SCoT, on invoque plutôt le PLU-I en fait. »*

Dans le Sud-Grésivaudan, là encore le SCoT semble loin du projet politique local, comme le constate ce maire : *« [Et est-ce que le SCoT il a été un sujet lors de l'élaboration de ce projet de territoire ?] Bah pour l'instant non. On a des groupes de travail qui sont en train de se mettre en place. Les thèmes de travail que l'on a c'est 'relation de l'agglomération de Saint-Marcellin avec les territoires', 'le modèle économique', 'solidarité-autonomie', 'la gouvernance et les solidarités territoriales', donc le SCoT n'est pas spécialement cité. Bien sûr qu'il apparaîtra en ligne de fond, parce que forcément. Mais sur le territoire, franchement, le SCoT n'est pas du tout un problème. Je crois que c'est passé... »*. Ce technicien de l'intercommunalité observe de son côté : *«Là il y a un travail qui est en train d'être mené sur le projet de territoire. Après, est-ce qu'il est beaucoup fait référence au SCoT, je ne pense pas. Maintenant je ne pense pas qu'il y ait une forte opposition qui se formalise. C'est quelque chose qui est là, et voilà c'est là quoi. Mais après c'est pas nécessairement quelque chose qui fait pivot quoi. En tout cas il n'y a plus de débat sur ces questions là quoi. Sauf peut-être dans le cadre du plh, parce que le lien plh-SCoT il est étroit, et là il y a des choses qui peuvent remonter. Mais dans le cadre du projet de territoire, je pense que c'est plus sur ce que veut le territoire et quelle politique il veut se définir, et donc il se déconnecte du SCoT je pense. »*

Cette absence de rôle politique joué par le SCoT *dans les faits* est questionnante, dans la mesure où le SCoT en tant que stratégie élaborée pour l'avenir aurait pu servir de base plus solide pour imaginer les projets de territoires, dont les premières formes de travail collectif supra communal ont aussi eu lieu à travers l'élaboration du SCoT.

## 2ème partie : un SCoT par delà ses risques

Cette recherche tend à vouloir regarder le SCoT de la Grande Région de Grenoble comme un document relativement solide juridiquement – sa présence ne semble pas être remise en cause – mais dont la fragilité réside dans un certain nombre de failles, liées à son histoire, la façon dont les acteurs se représentent eux-mêmes et celle avec laquelle le SCoT agit.

### 1) Le SCoT au risque de son passé

Notre travail d'enquête n'aurait pas été abouti s'il n'avait pas questionné l'histoire de l'élaboration du SCoT. Celle-ci paraît expliquer un certain nombre de failles qui perdurent aujourd'hui.

#### 1-1) Un SCoT forban

Le SCoT de la GREG semble avoir été largement porté lors de son élaboration par quelques élus moteurs qui ont pu travailler dans une relative liberté. Marc Baïetto, alors président du SCoT, explique la façon dont il envisageait les choses : « *Beaucoup de temps, beaucoup d'échanges, des réunions de travail. [...] Il y a eu deux démarches différentes. D'un côté une équipe de l'Agence qui a écrit des choses très volontaristes. Donc étaient mises sur la table des positions qui n'ont jamais donné l'impression d'être mièvres, ou de recherche d'un faux consensus. Et d'autres part des discussions qui permettaient de corriger à la marge des points qui pouvaient trop crisper, ou de reporter à des moments extérieurs de façon à ce qu'on obtienne à un moment un accord sur une avancée.* » Il raconte avoir été entouré dans cette élaboration d'élus particulièrement motivés : « *Il y avait des élus qui étaient très moteurs. Il y a eu un peu partout des élus qui ont adhéré et qui ont porté la parole-SCoT au delà de ce que pouvait porter l'EP-SCoT. Et c'est ces élus-là qui ont fait avancer les choses.* » Marc Baïetto témoigne bien de l'ambition forte qui a prévalu lors de l'élaboration de ce SCoT : « *On ne s'est pas dit à un moment donné 'on va appliquer la loi telle qu'elle est'. Je crois qu'on a partagé une vision d'une organisation territoriale à grande échelle. Pour qu'elle soit à grande échelle, il fallait que les questions qu'on traite ne soient pas des questions secondaires ou d'intendance. Il fallait qu'on ait une ambition, en sachant que si elle ne passait pas bah elle ne passait pas, et d'autres auraient repris la suite. Il faut quand même une*

*équipe dirigeante motrice, sinon je ne sais pas comment on peut avancer sur des dossiers complexes, parce que larges. »*

Il démontre néanmoins l'ambiguïté de ce processus de construction partenariale : *« Apparemment tout le monde partageait ces ambitions. En réalité, je pense que l'adhésion n'était pas toujours aussi franche que le discours. Mais qu'est-ce qui est important ? C'est que le texte soit adopté sur des bases ambitieuses, ou qu'on ait finalement, par peur, un texte "chèvre-chou" ? [...] je pense qu'on ne fédère pas de grands groupes sur des idées molles. On fédère sur des ambitions. Après, quel est le degré de partage de l'ambition une fois qu'on a dit "oui" peut-être du bout des lèvres ou des oui francs et massifs ? Moi je ne vais pas m'amuser à me poser des questions en permanence, "un tel a dit oui" qu'est-ce qu'il y a derrière son adhésion, qu'est-ce qu'il en attend ?". Je pense qu'il faut oser, et puis surtout je crois qu'on est arrivé à gommer les clivages politiques à l'intérieur du fonctionnement du SCoT. On était plutôt content de se retrouver. Les réunions étaient plutôt sympas. »*

Il apparaît effectivement que le SCoT a été un document dont la majorité des élus locaux au moment de son élaboration a été assez éloignée. Seuls les élus délégués de chaque intercommunalité, assez motivés, ont pu dès-lors imaginer un SCoT particulièrement ambitieux – ou contraignant pour ses opposants. Ce maire de la Métropole déclare d'ailleurs : *« A mon avis donc il y avait une petite troupe d'élus très motivés qui comprenaient tous ces enjeux, qui étaient plutôt éclairés en la matière. »* Ce maire d'un pôle secondaire faisait partie de ces délégués, il raconte : *« Oui, c'était beaucoup de réunions en journée, tout le vendredi. J'y étais assez régulièrement, et c'était assez intéressant, j'avais été assez assidu quand même. »* Il explique par ailleurs : *« Après les anti-SCoT, ils se sont fait broyer par le système quoi. Vous ne pouvez pas en permanence être en contradiction avec tout le monde quoi, et comme les gens présents étaient plutôt des gens intelligents et constructifs. \*\*\* [Président d'EPCI très opposé au SCoT] il ne venait jamais, donc sa voix avait encore moins la chance de se faire entendre. »* Dans le Sud Grésivaudan, ce maire raconte le rôle déterminant d'un de ses collègues dans l'adhésion du territoire au SCoT : *« Avec un moteur comme le maire de \*\*\*. Il était très favorable et très convaincant. Je pense qu'il avait une longueur d'avance, c'était un visionnaire ce monsieur et je crois que c'est bien d'avoir des gens comme ça, parce qu'on a toujours tendance à raisonner dans un petit vase clos. Donc l'évolution il fallait absolument l'envisager et l'anticiper et je crois qu'il a fait beaucoup justement pour que les gens adhèrent à la démarche. »*

## 1-2) Le SCoT de la GREG : parfois la douche écossaise

Lors de nos entretiens, nous avons découvert que le SCoT n'avait pas été partout un document aussi souhaité que cela. Nous avons d'une part découvert que certains élus avaient le

sentiment qu'il avait été, pour des raisons diverses, imposé, et que d'autre part tous les élus n'avaient pas compris la portée du document en l'approuvant. Ce maire du Trièves raconte l'entrée de la communauté de communes dans le SCoT : « *Tout le monde demandait à ne pas y aller, on voulait rester "Trièves". Et puis là ce sont tous les directeurs généraux de la Comcom' qui ont dit "mais financièrement ce n'est pas possible, ça serait trop lourd". Alors c'est l'aspect financier qui l'a emporté. Je ne me rappelle plus les chiffres mais c'était énorme. Et donc quand les secrétaires ou directeurs généraux vous disent "ah mais ce n'est pas supportable pour notre petite communauté de communes" bah on peut dire que contraints et forcés on y est allé.* » Dans le Grésivaudan, ce technicien évoque ce qu'il estime être un malentendu : « *A la base l'objectif ici c'était de faire un Schéma de secteur propre au Grésivaudan, donc on a commencé à travailler sur cette base, à nous demander des chiffres. Et puis je ne sais pas pourquoi mais ça a fait pschitt et on est rentré dans le SCoT.* » Un témoignage semblable est apporté par ce technicien de SMVIC : « *En fait effectivement il y a eu toute une discussion pour savoir si le territoire, le Pays de Saint-Marcellin en l'occurrence, intégrait le SCoT de Grenoble ou pas. Et pendant longtemps il y a eu la volonté de constituer un SCoT entre les trois communautés de communes [du Sud-Grésivaudan], pour avoir quelque chose qui aurait été plus adapté aux problématiques locales. Il y a eu aussi une autre stratégie qui était de se raccrocher au SCoT de la Drôme. Et puis finalement je ne sais plus ce qui a fait qu'on s'est raccroché au SCoT actuel.* » Encore très récemment, ce maire de la CC. Bièvre-Isère évoque d'ailleurs des velléités de sortie du SCoT qui perdurent de la part de l'intercommunalité : « *Nous on a quand même initié le PLU-I avec l'idée de faire SCoT. On l'a dit au début, c'était un des arguments quand on a prêché pour la mise en route du PLU-I . Bon, on ne le dit plus maintenant.*».

Par ailleurs, de nombreux témoignages semblent montrer qu'une part significative des élus n'avait pas compris ce qu'allait impliquer l'approbation du SCoT. Ce technicien qui travaillait en commune lors de la phase d'élaboration témoigne : « *La portée du SCoT n'a pas été bien-bien perçue. Et si elle avait été mieux perçue, je pense que, notamment sur les questions de consommation foncière, la position de la commune aurait été un peu différente, voilà. On se serait à mon avis plus battus sur ces questions là. Non, les élus pensaient que le SCoT serait juste un "super-POS" ».* Ce maire de Bièvre-Isère constate de son côté : « *En fait je pense que les élus ruraux qui étaient loin de Grenoble, personne n'a eu conscience de l'impact du SCoT. Je n'ai aucun souvenir d'avoir participé à une réunion d'élaboration du SCoT. [...] On recevait les documents en mairie. On a commencé à en prendre conscience quand on a été coïncé, quand pour le foncier pour certains maires ça leur est tombé dessus comme ça.* » Ce maire la Métropole se rappelle avec malice : « *Plein d'élus n'ont pas compris les incidences que ça allait faire. "C'est beau, il y a des belles carte", et moi ça me faisait rire. Je pense que la plupart des élus locaux n'ont pas compris ce qui se passait.* » Un de ses collègues raconte : « *Non, mais même à la Métropole il y avait plein d'élus qui ne savaient pas ce qu'on approuvait. Même des élus de grosses*

*communes. On y avait bossé presque pendant deux ou trois ans, donc digérer ça en deux heures au conseil [communautaire] ce n'était pas possible. »*

Ce maire du Pays Voironnais témoigne d'ailleurs de la difficultés des élus à gérer le flot de décisions qui leur incombent au niveau intercommunal : *« Des fois je vois des Conseils communautaires qui durent cinq heures, on vous présente des documents d'urbanisme et autres et à un moment donné on décroche. Ce n'est pas un langage qu'on attend forcément, ce n'est pas forcément pédagogique. Il y a tellement de choses qui évoluent et qui changent qu'à un moment donné on se dit qu'on laisse faire, il y a les élus qui ont les délégations pour ça, bon voilà, c'est tout. Après, quand on est véritablement sur une modification de PLU on est confronté à ça. Et puis le SDAU était moins directif, donc on était un peu resté là-dessus. »* Cet élu de la Métropole note d'ailleurs : *« vous savez, les votes entre élus ça fonctionne beaucoup à la confiance »*. Il semble bien que la confiance envers les élus délégués au SCoT aura eu une influence très forte pour expliquer l'approbation du SCoT, mais aussi certains blocages postérieurs.

## 2) Le SCoT au risque des identités

La question des sentiments d'appartenance et d'identification est une faille lourde du SCoT de la GREG. Ce dernier semble difficilement envisagé comme un espace *en soi*, un espace qui serait *commun*, ce qui sape sa cohésion.

### 2-1) "Rural" et "périurbain", la grande distinction

Aller à la rencontre des élus et techniciens du périmètre du SCoT, c'est être souvent confronté à des termes de la géographie qu'on ne pensait pas forcément entendre : "péri-urbains", "rurbains", "ruraux". Ces termes éculés de la recherche géographique semblent avoir été très bien repris par les élus locaux, lesquels les convoquent fréquemment pour caractériser leur territoire, et mieux se distinguer des autres. Ainsi, cet élu de la CC. Bièvre-Isère détaille : *« Oui, c'est un SCoT de Grenoblois. Il n'est pas adapté à notre territoire, il ne prend pas en compte la ruralité. Moi je pense qu'il va trop loin. Quand on parle des péri-urbains, on n'est pas péri-urbains ! On est rural, vraiment. \*\*\* est une commune rurale, même si en X minutes le jour sans bouchons j'arrive à rejoindre Grenoble, malgré ça on n'a pas les mêmes problématiques de logement, de surface de protection de l'environnement, de préservation des espaces. »* Il détaille d'ailleurs la fusion avec le Pays Saint-Jeannais : *« la phrase clé c'était "on a le même adn" »*. Ce technicien de Bièvre-Isère poursuit : *« Ce qui nous unit c'est la géographie peut-être un peu oui, mais c'est surtout la typologie. On est plutôt aux frontières des grandes villes malgré tout. Donc nous ce qui nous*

*caractérise un petit peu, c'est qu'on n'ait pas de grandes villes en fait. On est un peu un agrégat de plusieurs petites communes. Les trois polarités c'est plutôt Saint-Jean, Saint-Etienne et La Côte. Mais ce n'est pas une taille comme peuvent l'avoir Bourgoin ou Voiron. Voilà, on n'est pas sur des tailles critiques de villes, donc c'est aussi ce qui unit un peu les communes. Elles se sentent un peu dans le même package, parce qu'il n'y en a pas une qui ressort du lot quoi. »*

Dans le Sud-Grésivaudan, ce maire tient à distinguer son territoire de la CAPV : *« C'est vrai que le Voironnais est [une intercommunalité] complètement différente de la nôtre. Voiron déjà c'est une ville qui tient la route, il y a plus de 30 000 habitants, et puis à côté on n'est que dans le périurbain. Alors que chez nous on est vraiment dans la ruralité la plus totale. Si vous prenez la ville-centre, Saint-Marcellin, elle fait 9000 habitants. Il y a 47 communes dans cette interco' et on a un peu près 45 000 habitants, donc voyez la taille de chaque commune, ce n'est pas grand chose. »* Ce technicien du territoire va dans le même sens, en décrivant cet EPCI tantôt péri-urbain, tantôt rural: *« Il y a eu une époque, avec un gros développement de logements, où les gens ils se trouvaient dans la situation, s'ils voulaient prétendre à une maison individuelle, à venir dans des secteurs comme ici, parce que les prix du marché du logement avaient tendance à grimper partout. Donc du coup ça marque bien qu'on est sur un territoire péri-urbain. »* Il explique aussi : *« il y a la noix, il y a la raviole, et il y a aussi le Saint-Marcellin ! Ouais, il y a une identité agro-alimentaire qui est forte. Elle reste forte cette identité rurale. »*

Dans la CC. Bièvre-Est, ce maire caractérise de façon d'abord très pratique cette identité rurale pour ensuite en décrire une vision très affective: *« Je vais commencer par le négatif, la campagne c'est déjà un lieu où c'est compliqué de se déplacer, contrairement aux urbains qui ont pris les habitudes de se déplacer à pied. Quand on était gosses on se déplaçait à pied ou en vélo, et on faisait nos activités localement. Mais on a perdu justement cette habitude de se déplacer à pied et d'être mobile sans véhicule. Mais ce qui caractérise pour moi la campagne c'est l'espace, c'est le fait de pouvoir faire 50 mètres et d'être dans les bois et dans les prés ou d'avoir aussi un cadre de vie, où si tout le monde ne se connaît pas, tout le monde sait que telle personne habite là. 'Là je sais que c'est une vieille dame qui habite, et tiens ça fait plusieurs jours que je ne l'ai pas vue'. Je ne dis pas que c'est cordial partout mais la campagne pour moi c'est quelque chose qui a une âme, qui reste très humain, où on a une capacité de proximité. On ne l'utilise pas toujours mais on a cette capacité d'être proches les uns des autres effectivement. »* Cet élu du Trièves craint d'ailleurs la disparition de l'identité de son territoire, en affirmant que le SCoT *« s'inscrit dans les grandes lignes de la France, on va tout uniformiser les choses. On va tous rentrer dans un moule, si vous êtes une région de montagne on ne va pas tenir compte des spécificités des uns et des autres, mais je pense que c'est inévitable. Surtout pour nous petites communes. Donc toutes nos petites communes de montagne, on n'est pas du tout dans les mêmes contraintes que les communes dans la plaine de Vif, et nos spécificités 'montagne', la neige, la question des routes, on ne les reconnaît pas. »*

Même des territoires relativement bien connectés à l'agglomération grenobloise revendiquent une distinction qui n'est, selon eux, pas assez bien comprise par le SCoT. Ainsi ce maire du Pays Voironnais déclare : *« A un moment donné j'ai un peu baissé les bras, j'avais l'impression qu'on était un peu amalgamé au Voironnais quoi, c'était "le Pays Voironnais", et puis c'est tout. [...] C'est par exemple par rapport à la densité qu'on nous impose. Ils ont instauré une règle, avant on tolérait 60% de maisons individuelles et 40% de non individuel, maintenant c'est le contraire, le SCoT il dit le contraire. Et ça non, à \*\*\* ça ne marche pas. Ce que je veux dire par là c'est que pour qu'un SCoT soit applicable et qu'il remporte le consensus il faut qu'il ait une approche par secteur, par commune et non pas de l'application de ces directives issues de la loi Grenelle, de la loi ALUR, de la loi machin. »* Son adjoint complète : *« Le SCoT ce n'est pas assez fin. Ça ne prend pas assez en compte l'histoire, l'environnement, ce qui se passe autour de chaque commune quoi. Il n'y a pas une analyse fine sur la sociologie de la commune, sur l'évolution de son urbanisation, sur l'évolution de l'emploi. Ça aussi c'est un peu globalisé au niveau du SCoT. »*

Ce maire d'une commune de la Métropole, pourtant proche géographiquement de la ville de Grenoble, déplore chez ses concitoyens cette recherche de sentiment de distinction : *« Ils ont le fantasme du village. D'ailleurs la dernière fois j'ai eu une réunion houleuse, exactement sur ce sujet, il y a une parcelle où il y a un petit immeuble qui va se construire, et les villas autour hurlent au scandale, et les gens utilisaient comme argument "nous on est là depuis les années soixante, c'était une banlieue paisible, maintenant vous nous faites la ville, alors que nous on est là depuis longtemps, voilà ce que vous nous imposez". Donc on voit bien que ce n'est plus "leur espace" en quelque sorte. »* Ces identités revendiquées comme manière de se distinguer de la "ville", de "l'urbain", sont bien connues des géographes. Dans le cadre d'un document comme le SCoT, ces identités remettent en cause le sens même de cette démarche qui vise précisément à rappeler combien tous les espaces sont interdépendants, et doivent donc élaborer une stratégie d'aménagement commune.

## 2-2) Grenoble : le grand repoussoir ou la Métropole snob ?

Aller rencontrer les élus et techniciens du périmètre du SCoT, c'est aussi recueillir des propos parfois assez tranchés qui montrent que, dans le SCoT de la "Grande Région de Grenoble", l'agglomération grenobloise pose visiblement problème. Alors qu'elle est le véritable verrou géographique du périmètre du SCoT, qu'elle lie ses différents territoires, l'agglomération grenobloise, et donc sa traduction institutionnelle qui est la Métropole, ne semble pas fédérer outre-mesure. Tout est d'abord une question de représentations. Concernant l'agglomération Grenobloise, c'est le triptyque "bouchons-pollution-insécurité" qui est régulièrement invoqué pour la désigner.

Cet adjoint de la CC. Bièvre-Isère illustre ce stigmaté : « *C'est vrai qu'on est plus près de Grenoble que du Nord-Isère. Mais moi je préférerais aller là-bas qu'à Grand'Place. Grand'Place ça ne donne plus envie, excusez-moi. [A quel niveau ?] Au niveau de tout ce qui est à côté, les incivilités. Bah franchement Grenoble a une image déplorable actuellement. Peut-être que ça s'est un peu amplifié.* » Le maire de la commune poursuit « *Et puis c'est tellement une plaie de rentrer dans Grenoble en voiture.* » Ce maire du Grésivaudan explique de son côté un lien plus fort avec l'agglomération Chambérienne : « *On met quarante minutes pour aller à Grenoble sans se garer et sans les bouchons, et le vendredi soir c'est plutôt une heure et quart. Et puis il ne faut pas se leurrer, c'est plus petit Chambéry, on y est plus en sécurité si on parle d'insécurité, de bouchons, de trafics* » . Ce maire de la CAPV raconte de son côté : « *toute cette pollution sur Grenoble franchement c'est inquiétant. Il ne faut pas se mentir, les gens viennent justement chez nous aussi pour fuir ça et gagner en qualité de vie. Et je les comprends.* »

Plus spécifiquement, une méfiance existe vis-à-vis de la Métropole grenobloise dont le SCoT porte le stigmaté. De nombreux acteurs ont ainsi l'impression d'être *utiles* à la Métropole et que le SCoT serait dans le fond un des outils pour que la Métropole ait accès à eux pour les enjeux qui l'intéressent. Ainsi, ce maire du Trièves de déclarer: « *Bon au départ toutes les petites communes de montagne on a fait front pour ne pas rentrer dans ce document, qui était le schéma de l'agglomération grenobloise.* » Concernant le Grésivaudan, ce maire note lucidement : « *La Métro oui, elle est intéressée par Crolles, par Bernin, par Saint-Ismier, mais elle n'est pas intéressée par le reste.* » Pour la CC. Bièvre-Isère, ce technicien se souvient : « *On venait avec nos petites problématiques, on ne disait pas qu'on était les ruraux de service parce que politiquement parlant on est les "péri-urbains", donc voilà, on a d'autres problématiques, mais c'est vrai que ça se ressentait techniquement parlant sur les problématiques qu'on pouvait porter. [...] [La comcom] Bièvre-Liers [dans le discours des élus urbains]c'était les zones d'activités qui étaient quand même un peu... Entre guillemets c'est celles où on pouvait mettre les entreprises un peu moins nobles.* »

Une autre divergence profonde vis-à-vis de la Métropole est de nature plus politique. Alors qu'en 2014 tous les conseils communautaires des EPCI composant le SCoT ont mis en place des exécutifs politiquement "oecuméniques" , la Métro a été le seul EPCI à se structurer autour d'une majorité, en l'occurrence très officiellement de gauche. Comme le déclare avec une certaine acidité un élu de l'opposition métropolitaine « *ça a été un choix de faire une Métropole sectaire* ». De ce fait, les territoires environnants marqués plus différemment politiquement ne peuvent se retrouver dans cet EPCI politiquement affirmé. Ce maire de la CC. Bièvre-Isère note : « *Chez nous ce n'est pas très politique parce qu'on a beaucoup de petites communes. Après, on est globalement à droite, c'est sûr. Mais je pense que la politique politicienne dans nos collectivités n'a rien à voir, et la Métro elle est trop politique.* » Ce technicien de la CC. Bièvre-Isère observe d'ailleurs : « *Oui,*

*politiquement ici c'est assez l'intérêt général. Il n'y a pas de fractures. Mais entre les élus qui sont plutôt à Grenoble, et puis nos élus à nous... les enjeux et puis même la réflexion je pense qu'on n'est pas du tout sur la même longueur d'ondes quoi. Je pense que les élus de Grenoble ont du mal à s'imaginer les problématiques réelles du territoire quand ils ne sont pas sur place.» Ce technicien d'un autre EPCI observe lui : « politiquement c'est clair que la Métropole elle fait peur. Quand mes élus entendent les discours très ambitieux, mais aussi très marqués politiquement, de certains élus de la Métro, ils ne s'y retrouvent pas. »*

Les élus métropolitains eux-mêmes semblent valider un certain éloignement vis-à-vis des autres territoires du SCoT, apparaissant comme moins intéressants. Ce maire de l'opposition métropolitaine déclare même « *Moi je pense qu'il faut une seule grosse interco. Au moins sur les déplacements, sur les transports, sur l'économie et même sur le logement [Mais est-ce que ça serait une interco' qui aurait le périmètre du SCoT ?] Non. Pour moi c'est le Voironnais, le Grésivaudan et la Métro.* » Ce maire de la majorité explique lui de son côté : « *Mais c'est vrai que même nous on ne se conçoit pas jusque dans la Bièvre et Saint-Marcellin. Quand on se dit à la Métropole qu'on n'a pas la bonne géographie, parce que ça ça se dit et on le constate, on n'a pas la bonne géographie ça c'est clair. Mais les deux points qu'on a pour affirmer ça c'est d'abord Crolles, parce qu'en fait le bassin d'emploi il est là-bas alors qu'ils vivent tous à Grenoble, et de l'autre côté éventuellement le Voironnais. Donc c'est le Voironnais et le Grésivaudan, et encore le Grésivaudan on ne sait pas trop quoi faire de Pontcharra hein. On voit bien que la césure elle est plutôt au Touvet et puis de l'autre côté la césure elle est à Voiron et à Tullins, parce qu'il y a beaucoup de gens à Tullins qui prennent le train pour travailler dans la Métro. Donc cette zone là, on peut la considérer que ça serait la plus cohérente mais on voit bien que c'est difficile parce qu'il y a toutes ces zones qui dépassent et dont on ne sait pas trop quoi en faire en tant que métropole si on voulait dire "voilà la géographie idéale". La géographie idéale vécue de la Métropole elle laisse en déshérence des franges.* »

Marc Baïetto témoigne d'ailleurs de la difficulté des élus de l'agglomération grenobloise à penser le territoire du SCoT lors de la phase d'élaboration : « *Et puis j'ai eu aussi du mal à faire rentrer le SCoT dans la Métro, ça n'a pas été un long fleuve tranquille cette histoire là. Mes petits camarades avaient du mal à admettre qu'on allait dépendre, prendre des décisions qui engageaient la Métro en lien avec d'autres territoires. [...] Donc il fallait décorseter l'économie, mais quand je disais ça Geneviève Fioraso [élue grenobloise pendant la phase d'élaboration du SCoT] tirait la gueule. [...] Si je suis très gentil, c'est vrai que les élus de la Métro une fois qu'ils ont vu la limite de leur commune ils ont un peu de mal à penser, ne serait-ce qu'à l'échelle de la Métropole.* » Ce maire actuel de la Métropole raconte d'ailleurs les échanges ayant eu lieu lors du travail concernant le projet métropolitain, très révélateurs de la façon dont la Métropole se conçoit actuellement : « *Moi j'étais sur un groupe qui s'occupait des relations avec l'extérieur. [Mais du coup c'était quoi "l'extérieur" ? Le Grésivaudan ?] Ah non-non, c'était international, c'était au delà. "Quelle place*

*dans la structure française et internationale ?”. Et puis “avec qui travailler au delà de notre proche proximité ?”. »*

### 3) Le SCoT au risque de son positionnement

Au delà de la façon dont il est considéré, le SCoT pâtit aussi de ce qu’il est. A la fois cadre – un document juridique – et acteur – une équipe de huit personnes, le SCoT de la GREG peine peut-être à coordonner ses ‘deux corps’.

#### 3-1) Un SCoT trop gentil ?

Il est vrai que peu de personnes, parmi les acteurs interrogés, ont regretté une certaine faiblesse du SCoT. Beaucoup ont au contraire pointé du doigt la rigidité du document et de son application. Un technicien intercommunal a pourtant fait part de remarques très construites sur le fonctionnement du SCoT, qui sont révélatrices, nous semble-t-il, de ce que peuvent aussi penser certains acteurs : *« Les techniciens du SCoT sont trop gentils. Mais quand est-ce que le SCoT rencontre les communes ? En dehors de l’approbation des documents ? Moi je vais parfois à des réunions en commune et le SCoT ne dit presque rien. Ils ne sont pas assez offensifs. Ils devraient plus s’affirmer et être plus dans la pédagogie et l’explication. Moi je ne connais qu’un seul exemple où le SCoT a tapé sur la table. Quand il y a quelque chose de fâcheux à dire ils sont rarement très offensifs. Quand on est un document inscrit dans la hiérarchie des normes, au dessus des PLU et des PLU-I, qu’on induit un rapport de compatibilité, il faut savoir montrer les gros bras. »* Il poursuit : *« Le problème c’est que le SCoT ne veut pas gêner le développement des communes. Mais le consensus mou, ce n’est jamais bon pour les politiques d’aménagement. Le SCoT pour aussi montrer qu’il existe ne devrait pas avoir peur de fâcher un peu. Le seul exemple où il a gueulé c’est pour la construction du supermarché de \*\*\*, où le maire n’avait pas voulu passer en CDAC. C’est le président qui un jour passe devant en voiture et doit se dire ‘ah les cons ! ils ont osé’. Le SCoT là a senti qu’il s’était fait violé et a réagi. Mais le plus gros scandale pour moi c’est le PLU de \*\*\*. 1000 nouveaux habitants prévus en 10 ans ! C’est du délire ! Alors qu’ils ont des problèmes de vacance dans le parc social. Là-dessus le SCoT ne nous a pas aidé [...] Le SCoT grandirait à montrer qu’il existe. Il est faible je pense par manque de personnel. [...] Et puis plein d’élus pensaient que le SCoT serait le Père fouettard et là maintenant il ne fait plus peur à personne. Moi je trouve que le SCoT est trop clément avec les communes. »*

En dehors de ce regard, de nombreux témoignages s'accordent pour montrer finalement le caractère souple du SCoT, particulièrement lors de la phase d'élaboration ». Ainsi ce maire métropolitain qui a participé à la phase d'élaboration déclare : « *Je pense que c'était un document qu'on était arrivé à équilibrer, personne n'y laissait trop de plumes* » Il raconte par ailleurs : « *Il y avait une phase des grands discours, et puis après il y avait la phase des petits compromis, voilà, on allait faire nos emplettes. (rires) [...] Moi je voulais avoir une extension de zone d'activités, donc j'étais allé négocié entre [Marc]Baïetto et [Didier]Migaud X hectares pour ma commune. Après je me rappelle plus des détails, mais sur l'extension des surfaces commerciales, c'était un peu la foire d'empoigne. Mais les maires des grosses communes ils sont allés renégocier et on a modifié le SCoT quand ils avaient besoin.* » Cet autre technicien d'intercommunalité explique d'ailleurs les quiproquos après l'approbation du SCoT auxquels ces négociations ont mené : « *Il y a un truc qui me revient aussi c'était la différence entre le SCoT et faire appliquer le SCoT. Marc Baïetto ou autres ils avaient tendance à dire qu'il y avait de la souplesse, etc, mais derrière les services de l'Etat n'appliquaient pas de souplesse. Du coup ça a été un peu la douche froide parfois.* » Ce maire d'un pôle principal témoigne néanmoins des formes de souplesse qui se poursuivent, en racontant comment il a pu négocier avec le SCoT sur une question d'implantation commerciale « *Pour négocier je ne vous dit pas, on est sorti par la porte on est revenu par la fenêtre, et finalement le directeur et le président ils ont bien compris qu'il fallait lâcher là-dessus, et ils ont lâché. Mais à titre très dérogatoire.* »

De fait, la contrainte n'est pas rejetée par tous les élus, comme ce maire du Pays Voironnais qui souhaiterait un cadre d'action plus ferme pour les communes : « *moi autant je défends l'existence de la commune autant la ligne du SCoT je la partage, parce que moi je suis tout-à-fait d'accord pour considérer qu'il y ait plein de choses qui s'imposent à la commune. Je pense même qu'elle devrait s'imposer de façon plus ferme. Sur les obligations en matière de logement social par exemple, moi je pense que ça devrait s'imposer de façon beaucoup plus ferme. En matière d'environnement par exemple, bah oui, si on fait n'importe quoi et qu'on laisse massacrer tous les espaces naturels et tous les espaces agricoles... on est solidaire des autres pour ça. Pareil quand on pollue, le fameux nuage il ne s'est pas arrêté aux frontières. Donc moi je suis tout à fait d'accord pour qu'il y ait des choses qui s'imposent aux communes, que la loi nous le dise.* »

### 3-2) Quand le cadre se fait chaîne

La plupart des acteurs rencontrés ont accordé au SCoT un rôle légitime de maîtrise des politiques d'aménagement. Comme nous l'avons vu, les orientations qu'il prône sont globalement assez bien partagées. Néanmoins, il nous semble que ce rôle qu'on lui donne est aussi peut-être un carcan, le SCoT n'étant pas forcément jugé compétent à l'heure actuelle pour dépasser ses

prérogatives de Personne publique associée (PPA). Ainsi ce technicien d'intercommunalité d'expliquer : *«Après je dirais qu'il faudrait que le SCoT soit un outil qui puisse plus nous accompagner au quotidien plutôt que de mettre des garde-fou. Au jour d'aujourd'hui, ce que l'on attend plutôt de cet échelon là, c'est de nous dire presque une stratégie de développement de territoire. De nous dire quelles sont pour demain les orientations, les grandes lignes, des préconisations, plus finalement que des règles qui s'imposent à nous. C'est plus des règles de bonne conduite, voire de stratégie en termes de développement et d'anticipation sur l'avenir que finalement de dire 'voici les nouvelles règles du jeu auxquelles vous êtes confrontés' [...] Moi juste techniquement parlant pour moi au jour d'aujourd'hui un SCoT c'est un garde-barrières quoi, c'est un garde-fou. Je le prends comme ça.»* Ce technicien d'une commune de la Métropole regrette aussi cette dimension statique du SCoT : *«Franchement, le SCoT je trouve ça de moins en moins intéressant, peut-être parce qu'on est dans une phase où il n'y a plus d'enjeux autour du SCoT, et puis parce qu'on est sur le PLU-I ici. Après ça pourrait être vraiment un élément très fort, si la réflexion ne s'arrêtait jamais. Normalement elle ne devrait jamais s'arrêter. [...] Mais pour trancher il faut un lieu pour débattre. Je n'ai pas l'impression que ce soit aujourd'hui encore un lieu de débat et de réflexion sur l'avenir du grand territoire à long terme le SCoT. Plus les élus échangent entre eux et plus ils arrivent à une vision commune. Mais là ce n'est plus trop le cas.»*

Le SCoT à l'heure actuelle semble donc être prisonnier de son rôle de cadre pour les politiques d'aménagement. Ce technicien spécialiste des questions d'aménagement foncier note : *«Je pense aujourd'hui que le SCoT s'est enfermé dans sa forteresse. Il a un discours très technique, orienté quand même pour des élus d'un certain niveau intellectuel. Il s'est beaucoup appuyé voilà sur l'AURG, peut-être trop. [...] Le SCoT aurait quand même un intérêt à se charpenter un peu plus, et à autonomiser ses réflexions et à être un peu plus proche de certaines composantes du territoire.»* Ce maire du Grésivaudan ne semble d'ailleurs plus attendre quoi que ce soit du SCoT, son PLU ayant été arrêté : *« Pour moi un SCoT ça donne le cadre. Quand on a fait le PLU, ça nous a donné le cadre. Donc ça a quand même donné une cohérence sur tout le périmètre du SCoT, même si ça n'a peut-être pas réglé tous les problèmes. Mais moi personnellement concrètement sur ma commune je n'attends plus rien, puisqu'on s'est servi de ce document pour faire un document à notre échelle, le PLU.»* Ce maire du Pays Voironnais témoigne d'ailleurs d'une vision du SCoT comme d'abord un outil d'encadrement : *« Bah ça sert à encadrer, à indiquer aux communes qui ont à mettre en place des politiques d'urbanisme qu'elles ont effectivement outre leurs enjeux propres à elles d'autres enjeux, des enjeux de préservation, d'agriculture par exemple ou de biens communs naturels, qu'elles pourraient menacer. Donc le SCoT sert à ça.»* Il poursuit : *«[C'est donc plus un garde-fou qu'un projet d'aménagement au final ?], Oui, moi je le verrais plus comme ça ouais. La notion de projet j'ai du mal à la saisir, en plus pour être franc cette notion j'ai du mal à l'explorer dans le SCoT. Comment le SCoT traduit ou pas la notion de métropolisation par exemple, je n'ai pas du tout exploré ça.»*

## Troisième partie : un SCoT pour demain, une mue nécessaire

Réduit pour certains à un simple cadre, à un garde-fou, le SCoT de la GREG est pourtant un support pour de nombreuses politiques publiques locales à la portée très stratégique. Notre retour du terrain d'enquête nous amène à penser qu'en l'état, et sur de nombreux points, les acteurs attendent de sa part des évolutions réelles.

### 1) Sortir de la question du périmètre

Alors que l'enjeu du SCoT pourrait paraître reposer d'abord sur le contenu de ses orientations, la quasi-totalité des acteurs rencontrés a soulevé la question du périmètre du SCoT.

#### 1-1) Assumer le territoire imparfait

La façon dont ce périmètre du SCoT est remis en cause nous a beaucoup interrogés. En effet, c'est plus la disparité de ces remises en cause que sa force qui nous a semblé dénoter un problème. Tandis que certains déclarent que le périmètre du SCoT est trop grand, d'autres regrettent l'absence de certains territoires. De ce fait, ce périmètre souvent incompris ne fait même pas l'unanimité dans ses remises en causes.

Ce technicien du Grésivaudan déclare d'ailleurs : « *Je pense que le problème vient aussi du fait qu'il y a plus de 270 communes. C'est-à-dire que le SCoT aujourd'hui est un peu trop ventru. Il a atteint une masse, quand on le compare à d'autres SCoT en France, notre SCoT est peut-être un peu trop balèze. Il est trop gros. Quand je vois que le SCoT va loin dans la vallée de l'Isère, qu'il va jusqu'à la Côte-Saint-André ou Saint-Marcellin, là ça m'interroge.* » Ce maire de la CC. Bièvre-Isère pense d'ailleurs la même chose : « *Mais le SCoT est allé trop loin à mon sens.* » Il décrit les frontières idéalisées d'un SCoT grenoblois que plusieurs acteurs ont pu mettre en avant : « *Moi je pense déjà qu'au delà de Voiron/Voreppe les gens ils ne se sentent pas bien Grenoblois quoi. [...]* Moi je pense sincèrement qu'au delà de Voiron on ne devrait plus être dans le SCoT de l'agglomération grenobloise. » Marc Baietto décrit pourtant les logiques qui ont prévalu à la délimitation d'un périmètre si vaste : « *On voulait collectivement englober tout ce qui de près ou de loin vit au rythme de l'agglomération grenobloise, que ce soit au plan économique, commercial,*

*culturel. Donc on est parti beaucoup moins nombreux qu'à la fin. Et chemin faisant, on a essayé d'intégrer des territoires, parce que quand on traite une question on se rend compte que si on s'arrête à une frontière, on ne fait que déplacer la question. Moi je n'ai jamais été partisan des petits SCoT. On peut faire des documents magnifiques mais sur des petits périmètres de toute façon on ne s'engage pas à grand chose, parce qu'on rejette toutes les problématiques sur les voisins. Donc l'idée d'élargissement était d'aller aux limites des effets d'influence de l'agglomération grenobloise. »*

Si certains pensent que le SCoT va trop loin, le fait de ne pas y avoir intégré les massifs du Vercors ou de la Chartreuse – ou alors que très partiellement – est jugé par certains comme un manqué du périmètre du SCoT. Marc Baïetto parle ainsi « *l'épine du Vercors, qui continue à jouer le splendide isolement, "on est assez grand pour se débrouiller tout seul".* » Ce maire d'une commune faisant partie du PNR du Vercors explique : « *Je pense qu'il n'y a jamais eu d'intention du Vercors d'y rentrer [dans le SCoT]. Parce que c'est quand même des gaulois. (rires) Je pense qu'il y avait une vraie envie de la Métro de les faire rentrer. Mais à l'époque on pouvait avoir un renouvellement de la charte valant SCoT, donc eux ils essayaient plutôt de rentrer dans ce biais là pour éviter d'être rattachés de force au SCoT. Mais déjà ils voulaient négocier entre eux, et sans avoir à rendre des comptes à d'autres territoires. Ils ont une relation compliquée avec le reste du territoire, en sachant quand même que leur population elle descend majoritairement travailler en bas. [...] Mais moi je pense que c'est une absurdité qu'ils soient isolés.* » Marc Baïetto témoigne de son regret à ce sujet : « *Moi j'ai un regret sur le périmètre, c'est Vercors et Chartreuse. Que la Comcom' du Vercors continue à penser qu'elle n'a rien à voir avec la Métro moi ça me navre. Quand il y a je ne sais plus combien de voitures qui descendent tous les matins pour bosser, "ah bah ils vont faire du télé-travail", ah la belle affaire... Ils dépendent quand même de Grenoble, "mais non on n'a rien à voir avec Grenoble".* » Il explique par ailleurs : « *Ils ont été appuyés par la Commission départementale de coopération intercommunale. Chaque fois qu'on essayait de faire rentrer le Vercors dans un jeu, à chaque fois il fallait passer à l'épreuve de la commission, et on se faisait retoquer.* »

## 1-2) Ne pas nier les strass lointains, pour dépasser la concurrence territoriale

Il nous semble qu'au delà de ces regrets, entre SCoT trop ou pas assez étendu, l'enjeu du SCoT réside justement dans la façon d'appréhender la complexité des liens entre les espaces qui le composent et ceux qui ne le composent pas. Ce maire de la CC. Bièvre-Est détaille cette complexité à l'échelle de son EPCI : « *On a quand même des bassins de vie différents dans les différentes communes. On se porte autant vers Voiron que vers La Côte Saint-André ou La Tour du Pin. Flachères, c'est tourné vers La Côte, Bizonnes c'est vers Biol, La Tour du Pin, Renage ça va être*

*tourné vers Tullins ou Voiron. » Il poursuit : « Au premier mandat, je faisais partie des élus qui avaient du mal à comprendre pourquoi ça [le SCoT] pouvait nous être imposé entre guillemets de Grenoble. Mais au final non, au contraire, même si on avait pu être rattaché à Lyon, encore que ce n'est pas notre bassin de vie, Lyon, même si on a des gens qui bossent à Lyon. Mais pour moi il y a une logique, parce que notre centre administratif global c'est Grenoble. Je pense que Grenoble c'est comme une pieuvre, et nous on est une des tentacules, et si on coupe un tentacule de la pieuvre, elle ne va plus bouger. Il y a une nécessité d'avoir une centralisation, mais qui puisse justement se ramifier. C'est pour ça que la pieuvre me semble intéressante dans l'image, même si ce n'est pas l'animal le plus joli de la terre. »*

Beaucoup d'acteurs ont pu mettre en avant la difficulté de se situer quand on est un territoire de "l'entre-deux". Ainsi, ce technicien de SMVIC explique : *« Quand on est en limite de périmètre, on ne s'y retrouve pas toujours. A chaque fois qu'il y a un périmètre, il y a des bordures, et il y a des limites et il y a ceux qui se posent la question d'aller là ou d'aller de l'autre côté. Ça c'est incontournable quoi. [...] Encore une fois, il y a un autre grand pôle qui est du côté Romans-Valence, donc même s'il y en a qui veulent pouvoir aller dans de grands centres commerciaux, ils ne vont pas nécessairement aller dans les plus proches côté Grenoble mais plutôt de l'autre côté, plutôt à l'entrée de Valence. Parce que c'est beaucoup moins compliqué quoi. »* Un maire de cette même intercommunalité va dans le même sens : *« A l'heure d'aujourd'hui, on sait qu'économiquement il y a le bassin lyonnais qui est en fort développement, après de l'autre côté c'est Genève. Grenoble a complètement réduit la voilure, et nous de notre côté on a un petit peu Valence, mais notre situation géographique fait qu'on est un petit peu un territoire tampon »* Ce maire de la CC. du Grésivaudan explique de son côté pour sa commune : *« En fait, on est entre Chambéry et Grenoble et ça s'est rempli.. Mais maintenant ce sont plus de gens qui viennent de Grenoble, des cadres moyens tournés vers ST. Donc le bassin d'emploi c'est Grenoble. Mais le bassin de vie reste tourné sur Chambéry, les gens font leurs grosses courses à Chambéry. »* Ce technicien de la CC. Bièvre-Isère explique pour son territoire : *« Ici on est un peu sur la frontière, il y a presque la moitié des gens qui descendent sur Grenoble, et l'autre qui partent sur le Nord-Isère. »* Un maire de cette même intercommunalité, pourtant critique de sa présence dans le SCoT de la GREG, en arrive à cette conclusion : *« Après les bassins versants, les bassins de vie... Moi je trouve qu'aujourd'hui les bassins de vie ça a moins de sens aussi, parce que je suis sûr que si l'on questionne dix personnes ici, on ne va pas tous au même endroit, on n'achète pas tous nos affaires au même endroit, parce que le travail, parce qu'on sort de la commune. Donc le bassin de vie j'y crois moins. »*

De fait, ce sont des rapports complexes avec l'extérieur, et notamment les pôles lyonnais et alpins (Chambéry, Genève) qui sont souvent revenus dans nos échanges, comme des réalités à prendre absolument en compte. Ce maire d'une commune de la Métropole raconte des échanges ayant eu lieu lors de l'élaboration du projet métropolitain : *« Les gens du groupe de travail*

*n'étaient pas des gens du passé qui voyaient Lyon comme un concurrent qu'il fallait éviter. C'était plutôt de dire "bah oui, il faut avoir un cadencement, toutes les heures on peut aller à Lyon, et puis les sièges sociaux ils se mettent où ils veulent, mais on travaille ensemble quoi".* » Il poursuit en détaillant ce qu'il estime comme une nécessité pour la GREG de se connecter avec les territoires extérieurs : *« Annecy a maintenant joué sa carte Genève. Chambéry essaie plutôt de jouer sa carte sur un axe Lyon-Chambéry-Turin, et donc nous on est laissé. Moi j'ai toujours pensé que Grenoble était dans un cul-de-sac et qu'il fallait s'allier à Lyon, il n'y pas de mystère. Donc on a beaucoup travaillé sur Lyon, "faut-il en avoir peur ?", "quel autre type de relation avoir ?".* » Ce technicien qui travaille sur les questions économiques va dans le même sens, en mettant en avant l'attraction du "prestige lyonnais" : *« Nous ici en termes de marketing, en termes de stratégie, on est aussi bien ici à aller draguer à Lyon qu'à Grenoble. Donc déjà effectivement on se sent un peu distendu vis-à-vis du SCoT Grenoblois. Je trouve que le périmètre en termes de visibilité pour moi il est un peu compliqué. [...] Après, en termes d'image, de grosse agglo' aujourd'hui pour moi Grenoble fait partie de l'agglo' de Lyon. »* Il poursuit sur la nécessité de faire sauter les frontières : *« Un super SCoT je pense qu'il faudrait aller jusque-là, qui soit presque que sur l'ensemble de Lyon. Bourgoin c'est Lyon. Jusqu'à Grenoble c'est Lyon. Et là on aurait une taille pour pouvoir travailler à une échelle supra territoriale, avec toute la partie Haute-Savoie, toute la partie Arc Alpin. Là il y aurait possibilité de pouvoir mener des actions stratégiques, et justement un peu de marketing territorial face ou avec l'arc alpin. Franchement cette frontière Lyon-Grenoble... »*

Il n'est pas anodin que l'aspect économique soit celui qui fasse le plus apparaître la nécessité de faire sauter des frontières, tant c'est celui qui a, semble-t-il, posé le plus de difficultés lors des phases de négociation pendant l'élaboration du SCoT. Comme le note ce maire de la CC. Bièvre-Isère : *« Mais avec le SCoT là où a priori ça a été le plus compliqué c'est sur les zones économiques, où les contraintes du SCoT ont fait l'objet d'âpres discussions. Et même entre les communes je crois que ça a créé des tensions. Il y a des élus qui se sont battus, mais vraiment battus, pour avoir leurs surfaces commerciales. »* Cet élu qui a participé à cette phase d'élaboration du SCoT se rappelle d'ailleurs : *« Par contre on s'engueulait oui. [Mais sur quels types de sujets par exemple ?] Souvent sur la concurrence Métropole-autres territoires. [Mais qu'est-ce qu'ils mettaient en avant du coup les autres territoires ?] Bah qu'on voulait leur imposer du logement, qu'on voulait prendre l'économie. »* Il semble que la question de la concurrence entre territoires du SCoT n'ait d'ailleurs pas été résolue, comme l'observe ce technicien : *« Mais à l'heure actuelle on est toujours sur une logique de concurrence territoriale. »* Cet élu de la Métropole regrette d'ailleurs cet échec relatif de la mise en place du SCoT : *« Et quand on dit qu'il nous manque du foncier économique sur l'agglo, qu'il nous reste que 3 hectares disponibles, si une grande entreprise veut venir, personne ne va lui dire d'aller à Centr'alpes [zone d'activités de la CAPV], et de passer un accord de fiscalité. Alors que pour moi ça c'était le sens du SCoT. »* Ce maire du Grésivaudan déclare d'ailleurs : *« Après qu'il y ait des instances de réflexion pour dire "on est à côté il ne faut pas trop que ça se concurrence, il faut qu'on soit complémentaires" ça me semble*

*nécessaire, et ça serait au SCoT de faire ça. » Marc Baïetto pense effectivement que la vocation d'un SCoT est de dépasser ces effets frontières, contre-productifs pour les territoires : « Un SCoT ça sert tout simplement à essayer de créer cette idée qu'il faut casser les frontières et qu'il faut penser plus large. »*

## 2) Ne pas mépriser le clocher

Si des critiques acerbes ont pu être émises contre le SCoT de la part d'élus locaux, les échanges approfondis que nous avons réalisés ont pu arriver à la conclusion que c'était moins le SCoT en lui-même que l'architecture institutionnelle dans laquelle il a été imbriqué qui clivait.

### 2-1) Des communes angoissées

Il ne s'agit pas pour nous de dire que le SCoT, par son action quotidienne, est source de mépris pour les communes. Au contraire, plusieurs d'entre-elles ont fait part de leur satisfaction d'avoir été accompagnées, orientées dans la rédaction d'un document d'urbanisme. Il s'agit ici plutôt pour certaines d'entre-elles de relever combien elles ont le sentiment d'être marginalisées par les évolutions actuelles et un risque de déclassement. Comme le note ce technicien en charge des questions d'habitat : *« Les communes ont peur de perdre la main. Les mairies elles n'ont plus grand chose d'une certaine manière. Elles ont quand même beaucoup de compétences qui se transfèrent à l'interco, et il y en a encore d'autres en cours comme l'assainissement, etc, et du coup les élus ils se disent que bientôt mis à part l'état civil et puis les crottes de chien ils n'auront plus rien. Du coup il y a un certain nombre de choses auxquelles ils s'agrippent, comme l'urbanisme, et de pouvoir continuer à maîtriser l'organisation sur sa commune. »* Ce maire du Grésivaudan émet aussi des craintes vis-à-vis de transferts de compétences à l'intercommunalité : *« De toute façon, au point où on en est, on a transféré toutes les compétences. Il ne reste plus de compétence aux communes. Quand on se positionnait là-dessus, on devait se positionner sur l'eau et l'assainissement, après ils nous ont obligés. Ici, les maires ont voté contre le PLU-I parce qu'ils voulaient garder la main sur l'urbanisme. D'ailleurs le PLU-I c'est dans les tuyaux, c'est dès 2025. On voit bien maintenant qu'avec l'urbanisme, étant donné qu'on ne gère pas les réseaux, qu'on n'a plus les zones d'activités économiques puisque c'est la communauté de communes qui gère, on n'a plus les ordures ménagères, on n'a pas les transports, garder l'urbanisme ça ne sert plus à rien. Donc un nouveau maire qui arrive, qui n'a plus beaucoup de compétences et qui se retrouve juste avec l'urbanisme sur une petite commune, il va se dire "on lâche" et puis c'est tout. Mais moi aussi je me pose la question d'arrêter. Moi ça va parce que j'ai d'autres activités, mais un maire d'une petite commune, qui n'a même pas de budget, pas d'école, à part s'occuper des chats écrasés et des*

*mariages, c'est compliqué. »* A la question de savoir ce qui fait l'unité de son EPCI, ce maire de la CC. Bièvre-Est note d'ailleurs : *« la volonté je crois de ne pas se faire absorber par quelque chose de plus gros. »*

Dans le Trièves, ce maire fait également état du même sentiment : *« Moi je dirais que c'est un peu le rouleau compresseur et puis on ne peut pas l'éviter. Aujourd'hui, et ça c'est au niveau national, au sein des communautés de communes on nous impose de gérer notre eau, on sent bien que les petites communes elles s'en vont. Mais je vous dis, j'ai l'impression que c'est le rouleau compresseur et il faut y aller. Les petites communes elles sont amenées à disparaître. Dans les petites communes quand vous n'avez plus l'assainissement à gérer, plus l'eau et plus l'école, et puis la voirie va suivre un jour, moi je dis qu'en 2026, les maires des petites communes ils vont faire l'état civil, quelques mariages et ils vont gérer les incivilités. »* Ce maire témoigne d'ailleurs bien de cette angoisse de disparition quand il a été confronté au SCoT : *« Nous on a mis en avant qu'on avait une école et que depuis vingt-cinq ans on a tout mis en oeuvre pour faire vivre notre village, on a une épicerie communale, on a donné du terrain pour faire des logements sociaux. On leur disait "mais pitié, on est voué à mourir si vous nous laissez pas construire ce petit îlot de quatre ou cinq maisons qui est dans le village". Mais nous tout ce qu'on veut c'est vivre, continuer, sans révolutionner quoi que ce soit, et tenir les gens qui sont là et surtout maintenir notre école et notre commerce, juste une vie de village, et ça c'est déjà menacé. »* Ce maire du Pays Voironnais pense d'ailleurs, comme plusieurs élus interrogés que *« On veut mettre le citoyen à distance, on fait ça de très haut pour le mettre à distance. Et donc il faut des communes faibles, donc on va les dévitaliser pour pouvoir tout faire par le haut. »*

Dans bien des communes, la question de la survie de l'école semble devenir une priorité, pour ne pas dire une obsession, sans doute légitime d'ailleurs, pour les élus. Ce maire d'un pôle secondaire explique : *« Vous savez dans un village, s'il n'y a pas d'école, et bien il n'y a pas de vie ! On le vérifie nous simplement les jours où il n'y a pas classe, le village il est plus que calme. Et puis la vie associative se crée autour de l'école aussi, les gens tissent des liens. [...] C'est pour ça que quand on resitue tout ça dans le contexte du SCoT, du développement de la commune, bah oui il faut faire attention. On fait partie de ce qu'on appelle les pôles secondaires, mais malgré tout, si on veut vivre, si on veut survivre, il faut qu'on maintienne quand même un peu de turn-over par rapport à l'école, avoir une population scolaire suffisante pour qu'on ne nous ferme pas de classe. »* Ce technicien de SMVIC note d'ailleurs vis-à-vis du SCoT : *« Je pense qu'il y a beaucoup de communes où c'est important que la population croisse, s'ils veulent pouvoir conserver un certain nombre d'équipements, souvent les écoles aussi. Donc pour eux c'est indispensable quoi. »* Cette question scolaire semble même se poser dans les communes urbaines de la Métropole, comme l'observe ce maire : *« Comme les jeunes ménages partent, qu'ils ne trouvent pas à acheter, les effectifs dans le primaire fléchissent. Alors ça fait fermer des classes et ce n'est jamais agréable de*

*fermer une classe. C'est très mal vécu par les gens. C'est un peu la hantise, quand une classe ferme on a un peu peur que quelque chose meure. »*

De son côté, ce maire d'un pôle principal note la situation fragile dans laquelle il juge sa commune, et qui rend indispensable selon lui la croissance de la commune : *« Nous en plus on a un enjeu fort, on est sur une commune on va dire périurbaine, et on est sur une ligne de crête ou soit on va avoir une dynamique suffisante pour à la fois intéresser des investisseurs et nous réorganiser en termes de services publics, en termes d'offres de services, et moi je pense qu'on a la bonne maille là. Soit effectivement il n'y a pas ce processus qui est là et très vite on risque de basculer dans la catégorie des petites-petites communes, et où du coup les forces endogènes pour ré-insuffler du développement elles sont difficiles à trouver. Et comme ces petites communes elles ne vont pas intéresser les investisseurs, souvent elles vont être en grande difficulté. Moi je pense qu'on peut basculer du bon côté, mais pour ça il faut qu'on ait dans une phase donnée une croissance démographique relativement correcte. »* Cette crainte de la disparition peut d'ailleurs être activée au moment de l'élaboration d'un PLU-I qui, pour certaines communes qui n'avaient aucun document d'urbanisme, ont connu des réductions de surfaces constructibles très nettes, comme le raconte ce maire de Bièvre-Isère : *« Moi j'ai un collègue maire qui était en réunion et qui n'avait jamais travaillé sur l'urbanisme, et à la première réunion de notre groupe territorial pour le PLU-I il a dit 'mais vous allez nous faire mourir !', c'est sorti tout clair. »* Marc Baïetto, un peu sarcastique, déclare lui que *« pendant l'élaboration du SCoT, et ça continue aujourd'hui, le souhait de beaucoup d'élus c'est de pouvoir construire sans freins, qu'on leur foute la paix et qu'on ne vienne pas se mêler de leurs affaires. »*

## 2-2) Les habitants : un enjeu démocratique

Si de nombreux élus communaux ont pointé, au sein des logiques du SCoT, le rôle éminent que devait jouer la commune, c'est parce que selon eux cette dernière assurait une sensibilisation forte des habitants-citoyens, et que l'enjeu du SCoT pour les temps à venir était justement de faire comprendre ses logiques à ses habitants. Ce maire du Pays Voironnais explique sa vision des choses : *« Nous on est plutôt dans une démarche où on se dit que les communes vivent si on contribue à les faire vivre, si on crée les conditions pour que les citoyens se réapproprient les enjeux qui les concernent, les enjeux environnementaux, les enjeux économiques, les enjeux sociaux, la redéfinition du service public. [...] Le coeur de la citoyenneté, c'est qu'on a un problème commun, et on voit ensemble comment on le résout. Et dire aujourd'hui que les communes n'ont plus de sens, ça veut dire que c'est considérer que l'ensemble des habitants de cette commune n'est plus un corps politique en tant que tel, qu'il n'y a plus rien qui le justifie, or c'est faux. [...] Si je devais caricaturer les choses, l'interco c'est très bien pour agencer les tuyaux, mais pas pour créer la force propulsive qui va faire bouger ce qui se passe dans les tuyaux. Parce*

*que nous on a la capacité de mobilisation des habitants et parce qu'effectivement on va arriver à faire passer des messages, à réactiver des processus de mobilisation qui sont très difficiles à faire parce que dès qu'on est loin, le seul levier c'est la com'. » Concernant le SCoT, il déclare d'ailleurs : « Moi j'aurais presque envie de dire au directeur du SCoT 'venez expliquer ce que vous faites, venez présenter le SCoT d'une façon parlante à des habitants qui voient les choses depuis ici avec un paysage, avec des enjeux, et de voir comment le lien il se tisse. Quels sont les fondements qui sont derrière votre document, qu'est-ce que vous voulez résoudre'. Moi en tout cas ce type de dialogue là c'est ce que je recherche à faire. La question qui nous est posée, c'est comment des gens qui peuvent avoir l'impression de subir ces prescriptions sont en mesure de comprendre, de discuter, de contester ou de partager les enjeux. »*

La question du positionnement des habitants face au SCoT paraît en effet être un angle-mort de ce document élaboré d'abord par des élus. Il ne s'agit pas ici de dire qu'en soi la faute revient au SCoT lui-même. La société civile, à travers des associations et des conseils de développement, a pleinement contribué à l'élaboration du SCoT de la GREG. Mais la question qui se pose concerne des habitants lambda qui n'ont, semble-t-il, pas encore bien intégré les orientations portées par le SCoT en termes d'aménagement. Ce maire d'un pôle local note ainsi que « *les gens n'ont pas du tout intégré les logiques du SCoT, en termes de densité, d'économie foncière, ça c'est clair.* ». Ainsi, un de ses collègues d'un pôle secondaire se montre plus mesuré : « *les mentalités ont changé* », mais il note « *On reste ici dans des maisons individuelles. Les gens aiment bien l'individuel et restent là-dessus, même si c'est sur des plus petites parcelles.* » Ce maire d'une commune de la Métropole explique sa difficulté à faire comprendre les logiques du SCoT, intégrées au nouveau PLU-I, à une partie de sa population : « *C'est vrai que le point qui me semble le plus difficile à expliquer en réunion publique c'est que la philosophie c'est la lutte contre l'étalement urbain qui permet de protéger des zones naturelles et donc qu'in fine on y gagne. En plus, on a beaucoup de mal à expliquer les bienfaits parce qu'ils sont futurs. Ils trouvent notre discours incohérent, comme quelqu'un me l'a dit l'autre soir : 'vous voulez faire une ville désirable, mais en même temps vous nous densifiez le long des grands axes pollués.'* Mais c'est vrai, ils ont raison, mais on leur explique que c'est ça qu'il faut faire pour l'avenir. Alors ça c'est très dur. Et je pense que là on va au devant de réunions qui seront tendues, parce qu'on est en phase de changement et ils ne comprennent pas le bien-fondé pour le futur et en même temps ils voient qu'il n'y a plus ce pourquoi ils sont venus là. ». Il explique par ailleurs que les prises de conscience sont contrastées : « *Les publics de nos pavillonnaires ne comprennent pas. Eux ils sont à l'envers de ça. Par contre je pense que dans les plus jeunes ce sont des idées qui commencent à s'installer. Mais les populations faisant justement les frais de ces changements d'orientation, ils ont beaucoup de mal. Et puis ils ne voient pas forcément le lien avec la pollution de la rocade par exemple. La démonstration est laborieuse, et en face ils n'écoutent pas vraiment.* » Dans la CC. Bièvre-Isère, ce maire raconte d'ailleurs bien comment l'élaboration du PLU-I mobilise plus les intérêts privés que le souci de l'intérêt général : « *Nous on a fait plein de réunions pour notre PLU-I. Et dans les premières, les*

*gens venaient avec leur plan, et quand on leur parlait des orientations ils n'en avaient rien à faire. »*

Plus globalement, la question du coût politique de la mise en place des principes du SCoT, à travers l'approbation par exemple d'un PLU, est également soulevée pour expliquer la difficulté de la compréhension du SCoT. Ainsi ce maire de la Métropole raconte : *« Ah bah on a failli perdre les élections avec le PLU Après moi j'assume. Moi quand je dis que je protège 350 hectares agricoles, je dis aux propriétaires 'votre terrain il va valoir tout le temps 1 euro du m2, au lieu de 350.' »* Dans la CC. Bièvre-Isère, au sujet de la déconvenue électorale d'un ancien maire de l'EPCI, cet élu raconte *« Pour certaines communes qui n'avaient pas fait le travail de réduction, ça va être douloureux. Les gens n'avaient pas besoin de terrain constructible, mais ils gardaient pour les petits enfants ou je ne sais quoi, et puis d'un seul coup vous prenez conscience que vous ne les avez plus, alors que les gens ne s'en sont jamais servi pendant vingt ans, c'est compliqué. Il y a des communes comme la Côte-Saint-André je crois que pour les municipales de 2014 ça a bien joué. »* Ce maire de la CC. Bièvre-Est explique les difficultés locales qui peuvent résulter de la mise en compatibilité des documents d'urbanismes locaux avec le SCoT : *« J'ai la chance en étant propriétaire terrienne comme le reste de ma famille, on est aussi concerné par la disparition de certaines zones constructibles donc je n'ai pas de scrupules sur le sujet et c'est pour ça que je peux expliquer d'autant plus. Mais je comprends bien pour certaines familles, ça va être dramatique pour elles parce qu'elles sont vieillissantes et c'est maintenant qu'elles auraient peut-être besoin de vendre du terrain à construire. »*

Ce maire d'une commune du Sud-Grésivaudan explique d'ailleurs bien comment le SCoT est un outil qui protège aussi les élus : *« Et puis quelque part vous savez le SCoT il nous rend bien service quand même, parce que quand on doit refuser un permis de construire, qu'on vient nous dire 'ah mais moi mon terrain il faudrait qu'il soit constructible' on répond 'oh bah désolé mais vous voyez les contraintes du SCoT?'. Ca nous protège. C'est très lourd cette pression. Après c'est humain, les gens ils ont des terrains, qu'est-ce que vous voulez. Alors ce n'est plus le maire qui dit non là, c'est le cadre législatif qui est là et qui fait que. Et ça je peux vous assurer que c'est énorme. Parce que la pression qu'on a dans les petites communes. En plus plein d'élus ont des terrains, donc pour faire le distinguo entre l'intérêt général et puis les intérêts privés, ce n'est pas si simple. »* Dans le Pays Voironnais, cet élu témoigne de la même réalité : *« On le fait notamment pour les zones agricoles. Les gens qui viennent nous voir pour dire 'mon terrain agricole dessus j'aimerais faire construire, 'Eh bien non monsieur, c'est le SCoT''. Ça nous arrange, ça je le reconnais. »* Entre indifférence et défiance, il semble bien que l'un des enjeux du SCoT pour les années à venir c'est arriver à défendre ses principes au plus près des habitants de son périmètre.

### 3) Le salut du SCoT : un environnement instable

Alors que le SCoT semble pâtir d'une certaine indifférence, son élaboration n'étant plus d'actualité depuis longtemps, il se pourrait bien que la réalité des cadres, institutionnels et géographiques, dans lesquels il est inscrit lui redonne un rôle central.

#### 3-1) Un pacte stable pour des institutions mouvantes

Le SCoT n'est certes, pour certains acteurs, « *qu'un garde-fou* », ce document relève bien d'une véritable entente sur l'aménagement, un pacte que des territoires ont signé et qui les encadre collectivement. D'une certaine façon, on peut considérer ce SCoT comme un acquis. Ainsi, ce maire de la Métropole explique comment il considère aujourd'hui le SCoT : « *Si je me réfère à ce que je pense, à ce que j'entends, pour moi le SCoT c'est comme un inconscient. C'est-à-dire qu'il est là, on ne sait pas trop pourquoi on l'a accepté mais ça a marché en fait, ça a été le premier espace de réflexion pour l'avenir de toute notre zone. Donc ça a mobilisé les intelligences, ça a mobilisé ce groupe qui s'est mis au travail. Alors on l'accusait d'être une grosse machine un peu lointaine, etc, mais n'empêche que ça a marché, et aujourd'hui, il est là. C'est une espèce de référence qu'on ne remet pas vraiment en cause. Au contraire, c'est plutôt un point de départ. C'est pour ça que je dis que c'est un peu inconscient, on y adhère sans forcément le nommer ou dire "ça c'est dans le SCoT donc je vais le faire". Il a perdu son statut d'outil pour être un peu le référentiel, et je trouve que quelque part c'est une réussite de devenir comme ça un référentiel un peu implicite et non pas de le mobiliser comme outil "ah je suis contraint par le SCoT".* » Ce maire du Sud-Grésivaudan affirme sensiblement la même chose, en mettant en avant ce référentiel commun qu'est le SCoT : « *Comment résumer le SCoT ? Le SCoT c'est à la fois une contrainte et un cadre qui permet d'avancer. Au niveau de la comcom' je n'ai pas entendu de remarque vraiment négative en disant "on nous fait signer ça et à quoi ça va servir ?", je n'ai pas entendu ça. On a tous compris que c'était une contrainte mais que c'était quand même aussi un passage obligé. Si vous voulez on peut transposer les contraintes du SCoT aux contraintes maintenant de l'interco'. Heureusement qu'il y a l'interco'. Et je crois après si on est un peu créatif et inventif, à partir de ce cadre qui nous est donné, qu'on soit dans l'interco' ou dans le SCoT, on peut très bien s'y retrouver.* »

Certains acteurs mettent en avant la nécessité, par le SCoT, d'avoir des orientations qui s'inscrivent dans la durée, à l'instar de ce maire de la CC. Bièvre-Est : « *Pour moi c'est un document qui a une vingtaine d'années à bien vivre, donc il faudra bien qu'il y ait quelque chose derrière qui redémarre pour rester dans une certaine cohérence. Pour moi le SCoT il doit vivre encore, évoluer, mais je pense que de toute façon c'est mieux d'essayer de travailler dans la*

*continuité. [Vous n'êtes pas pour rebattre les cartes tout de suite ?] Ah bah non, je pense que ça serait dommage parce que ce n'est pas de la prospective si on rebat les cartes sans arrêt. Ça veut dire qu'on s'est planté quelque part. Est-ce qu'on s'est planté ? On n'a pas encore eu l'expérience de retour pour dire qu'on s'est planté, pour moi, puisque qu'on n'a pas encore tout mis en place. Et le jour où on aura tout mis en place on pourra dire si ça ne marche vraiment pas, mais je ne pense pas. Ça n'a pas été fait peut-être avec l'adhésion complète de tout le monde tout le temps, mais en revanche ça a été fait avec une vision globale, avec une vision commune pour essayer d'amener les gens à y adhérer. Donc tout le monde peut quand même y trouver quelque chose. Nous pour faire notre PLU-I et notre règlement, on a quand même bien trouvé dans le SCoT tous les arguments pour arriver à construire, donc ça veut bien dire qu'il y avait une cohérence quelque part. Ou alors c'est qu'on marche sur la tête, mais je ne pense pas. »*

Cette stature que semble avoir le SCoT fait de lui un document connu de tous, dont la visibilité n'est pas à démontrer. Il s'agit pourtant pour lui actuellement d'affirmer sa position entre de nouveaux documents qui peuvent être amenés à lui prendre son rôle, que ce soit à l'échelle infra, avec les PLU-I, ou à l'échelle supra, comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Notre enquête a montré que, pour le moment, parmi les élus locaux interrogés, seuls deux avaient entendu parler de ce document. Ce maire de l'opposition métropolitaine résume bien la place éminente que conserve le SCoT : « *Le SRADDET c'est quoi ? [...] Le PLU-I c'est quand même juste un document pour délivrer des permis quoi. La stratégie à l'échelle de la grande région c'est le SCoT pour moi. »*

Par ailleurs, le SCoT semble avoir joué le rôle d'espace de discussion à l'origine *in fine* d'une culture commune, à la fois d'un point de vue pratique mais aussi en termes d'identité, comme le raconte ce maire de la Métropole : « *Bah moi je pense que le SCoT, comme le PADD du PLU-I, ce sont des outils qui servent à se construire une identité collective, à partager des grands enjeux. Ça nous fait des "pavés japonais", c'est-à-dire qu'on places des choses un peu solides qu'on partage, et du coup ça nous permet d'avancer. Alors il y a des zones entre les pavés qui sont spongieuses, parce qu'on ne s'entend pas, mais ce sont des points durs dans un sol un peu mouvant et c'est important parce que sinon on perd beaucoup d'énergie à se chamailler et à mal se comprendre. Ça a été ça le SCoT, une sorte de laboratoire de pensée qui pose un certain nombre de points de référence et on s'accorde sur un espèce de chemin, qui n'est pas forcément bien asphalté mais qui nous dessine quand même un chemin. Pour moi c'est ça. »* Marc Baietto met en avant combien ce souhait d'un récit commun pour le territoire du SCoT, malgré les difficultés, a été une recherche constante lors de la phase d'élaboration : « *La création d'une vision commune d'un territoire c'est quelque chose de compliqué, et qu'il faut constamment reconstruire parce qu'il y a dix événements qui ont fait que ce qu'on s'est dit la veille n'est plus tout à fait exact. Et créer un récit de territoire, fédérer autour d'une vision commune... après le réel se charge de la mettre en pièce, mais peu importe, il faut la créer cette vision là. »*

### 3-2) Des défis pour demain : quand le SCoT doit apporter d'autres réponses

Si le SCoT de la GREG semble globalement accepté, si parfois son existence ou son périmètre peuvent faire l'objet de critiques vives, tous les acteurs rencontrés paraissent avoir mis en avant le désir de voir le SCoT jouer un rôle différent, plus large que celui qu'il joue actuellement. Ce maire, élu d'une commune relativement petite de la Métropole, exprime bien cette envie largement partagée : *« Pour moi le SCoT ça doit être un document très prospectif. Et c'est ce qui permet aussi d'éviter les erreurs du passé, qu'on paye maintenant en termes de déplacements, de commerces, même si on n'applique pas tout... Un truc comme l'aménagement du Rondeau, c'est un truc qui aurait dû être porté par le SCoT, parce que ce n'est pas le problème de Grenoble ou juste de la Métro. C'est le problème du territoire. »* Marc Baïetto défend lui un SCoT qui apporterait des réponses pratiques en termes de politiques publiques, "au dessus de la mêlée" politique d'une certaine façon : *« Il me semble que l'outil SCoT peut être un outil intégrateur. Donc pour moi le devenir des SCoT, pour peu qu'on sorte des SCoT timbres-poste, c'est la cohérence territoriale. Réfléchissons à intégrer des politiques qui touchent au quotidien de chacun des habitants de ces territoires. Le type qui est dans le bouchon le matin il n'en a rien à foutre de savoir si c'est la faute de Piolle, si c'est la faute de Barbier, si c'est la faute de Wauquiez ou si c'est la faute de Macron. Il perd une demi-heure tous les matins et il se dit "mais qu'est-ce qu'on attend pour faire ?". Il faut qu'il y ait un lieu où ce type de raisonnement soit traité et résolu. »*

Sur toutes les thématiques, et elles sont nombreuses, concernées de près par le SCoT, les acteurs rencontrés ont fait part d'un besoin d'accompagnement plus étoffé pour mener des politiques publiques plus complexes. Ce maire de la CC. SMVIC l'exprime assez justement : *« L'ingénierie ça nous fait beaucoup défaut. Ici on n'a que deux employés communaux. On aurait besoin de plus d'aides techniques, des compétences, et la comcom' ne peut pas le faire toute seule ça. Moi je vais prendre mon cas personnel. Quand je ne pourrai plus rester dans ma maison, je me dis que je n'aurai pas forcément envie d'aller à Saint-Marcellin ou à Vinay. Il faut arriver à faire en sorte que les gens puissent rester dans leur lieu de vie, avec les structures adaptées. Mais comment on peut arriver à mettre ça en place, c'est là notre grande question aujourd'hui. [...] Un SCoT c'est une organisation territoriale qui justement permet de se développer sans faire d'erreur. Parce que c'est facile de se tromper. Effectivement c'est important de respecter à la fois la physionomie des territoires, la nature des sols, la forme d'agriculture qui est là. A la limite moi dans le SCoT je mettrais encore plus l'accent sur les formes d'urbanisation, sur la nature des constructions. C'est une dimension qui est quand même essentielle l'architecture. Moi je crois que l'identité d'un village elle se crée à partir de tous ces éléments. Et il ne faudrait pas arriver à une uniformisation de tout ce qui est bâti. »* Pour ces élus d'une commune du cœur de la Métropole, c'est la réalité du marché de la construction qui s'impose à eux sans l'avoir nécessairement anticipé : *« On a des divisions*

*parcellaires qui arrivent de partout. L'âge de nos zones pavillonnaires fait qu'elles commencent à muter, ce sont des grosses parcelles avec des personnes âgées. [...] Et ce ne sont pas forcément des divisions qualitatives et ce n'est pas forcément bon d'un point de vue urbanistique. On va essayer de mettre en place avec la Métro quelque chose pour faire plus du qualitatif. » Un accompagnement pour les questions d'habitat est par ailleurs recherché par ce technicien de la CC. du Grésivaudan : « Le futur SCoT devra penser l'aménagement du territoire avec un grand A dans une région qui est soumise à de multiples risques. Des risques environnementaux liés à l'Isère, la nécessité de protéger les espaces agricoles. Ici l'agriculture nourricière est en difficulté, et on se doit aussi de permettre aux entreprises de se développer. Il faut surtout que le SCoT puisse réinventer la place de l'habitat. On est dans un territoire extrêmement contraint et il faut conserver des activités humaines. Comment arriver à développer ce territoire entre l'Isère, la voie ferrée et l'autoroute ? Moi je suis favorable à la densification, à faire la ville sur la ville, mais ça ce sont des concepts. Dans la réalité, la dureté du foncier a été sous-estimée dans les études. Il faudra des décennies pour arriver à changer les choses. Et le débat sur ce sujet-là n'est pas assez posé par le SCoT. »*

La question agricole est effectivement un enjeu fort pointé par les élus. Ce maire de la CAPV explique : « On a des vraies difficultés sur l'agriculture. Ici on n'est pas dans la Beauce, on n'est pas sur de grandes cultures céréalières. On est sur un élevage qui est de moins en moins rentable, et se pose aujourd'hui la problématique de la reconversion. Moi j'ai des prairies en face, le jour où les prairies sont mal gérées, on a un gros souci. A la fois on n'urbanise pas, ce qui est très bien, le problème c'est que si ce n'est pas géré par les agriculteurs on va avoir le bois qui va descendre, et comment on gère ça quoi ? Et moi je n'ai pas la solution quoi. [...] Et la procédure PLU elle a un côté artificiel parfois, parce qu'elle nous oblige à écrire des objectifs, mais quand on écrit le truc, on n'a bien souvent pas le début du commencement de "c'est quoi la stratégie pour traiter le problème ?". Moi j'ai un enjeu paysager, à terme, l'économie qui permet de traiter ça elle est de moins en moins viable, comment je fais ? Je n'ai pas la réponse à ça. » Du côté de la CC. Bièvre-Est, ce maire rend compte de la même difficulté : « Mais là aussi il faudra imaginer l'agriculture du futur. Ça sera peut-être un des boulots du SCoT. Parce que c'est bien beau de garder du foncier, mais si effectivement il n'y a plus personne pour le cultiver ça sera des friches. Les paysans arrivent à s'aider entre eux, mais ce sont des taiseux les terriens. Et les parlottes ce n'est pas leur truc, et je ne suis pas sûr qu'ils aient envie d'en faire justement pour essayer d'avancer. Donc là-dessus il faut les accompagner. Les Chambres d'agriculture, je le vois bien, elles sont quand même beaucoup sur de l'administratif aujourd'hui. Oui, ça serait important que le SCoT s'en mêle un peu. »

Sur les questions économiques et commerciales, les attentes vis-à-vis du SCoT sont aussi importantes. Ce technicien d'un EPCI raconte : « Nous ce qu'on voudrait du coup c'est un SCoT beaucoup plus dynamique, interactif, créatif aussi et beaucoup plus évolutif. [Ce n'est pas tant la

*disparition que la souplesse des règles ?] C'est la souplesse comme du consultanat entre guillemets. » Ce maire d'un pôle principal explique aussi ses attentes concernant le commerce : « Même si le SCoT veut densifier le commerce en centre-bourg, à mon avis c'est tout un ensemble de choses qu'il faut repenser. C'est pas parce que dans le PLU on a mis telle zone comme une frange de commerces, que les commerçants vont venir absolument. C'est pour ça que je vous dis que c'est complètement décalé tout ça. Où est-ce qu'on peut trouver un lieu pour nous aider justement à prendre en compte ces nouvelles réalités du commerce ? Il faut être lucide, le SCoT aujourd'hui nous impose des choses, mais ce n'est pas lui qui derrière nous explique comment les mettre en place. C'est là où nous, élus de terrain, on a besoin d'aide. »*

Par ailleurs, les transports sont ressortis comme l'enjeu le plus criant dans les territoires du SCoT rencontrés. Ce maire du Trièves explique l'enjeu fort du lien de sa commune avec l'agglomération grenobloise : « Chez nous, les jeunes familles, on voyait bien que jusqu'à maintenant elles avaient deux voitures pour descendre sur Grenoble, et elles elles disent que ce n'est plus possible. Moi je suis inquiet pour des jeunes couples qui ont acheté maintenant des anciennes maisons et là avec le prix du carburant qui va continuer à augmenter, moi ça me fait peur. Le maintien du transport, par le train, les bus, c'est primordial si on veut continuer à vivre ici. » Ce maire de la CC. Bièvre-Isère décrit la problématique des EPCI non-urbains : « Aujourd'hui on essaie de travailler sur le covoiturage, mais on sait très bien qu'on n'arrivera pas à créer une ligne de train sur notre territoire. On a plein de petites actions. Mais on sait que sur notre territoire le transport c'est un véritable problème. Mais moi je ne vois pas comment financièrement aujourd'hui on est capable d'y aller. On se bat déjà pour garder les lignes régulières. » Ce technicien du Sud-Grésivaudan explique aussi la réalité du territoire pour lequel il travaille : « Après il y a un sentiment, je ne sais pas, d'isolement... enfin une personne qui n'a pas la voiture, c'est compliqué. La question des déplacements ici elle est cruciale quoi. Voilà, comme je vous dis on a un axe qui est super bien pourvu, et un autre qui ne l'est pas du tout quoi. Du coup les bascules d'un massif à l'autre il n'y a rien quoi. Entre les contreforts du Vercors et les Chambarans il y a très peu de connexions quoi. Et il y a même très peu de connexions avec le fond de vallée. »

Cette question des transports, jugée si cruciale, semble à elle-seule motiver la mise en place d'un travail commun à l'échelon du SCoT. Ainsi ce maire d'une commune du Grésivaudan, pourtant relativement rétif à la création d'un pôle métropolitain, explique : « Il y a des sujets que l'on doit travailler ensemble comme les transports, après un super pôle métropolitain non. Pas pour tous les sujets. Mais le transport moi je suis pour. Il y a des problématiques de tarification, de cohérence, là je suis pour. » Marc Baïetto note d'ailleurs : « Je pense qu'aujourd'hui il y a des périmètres différents selon les thématiques que l'on aborde. Et donc on a besoin d'outils qui n'ont pas la même taille et qui gèrent les aspects de la vie concrète des habitants. » Mais pour lui, l'un de ses regrets porte justement dans la mise en place d'outils pour accompagner les collectivités : « J'ai un regret portant sur les outils de mise en œuvre. L'idée de disposer d'outils partagés porteurs de

*la mise en œuvre du SCoT reste quelque chose de nécessaire. Et on n'a pas réussi à fédérer les outils. D'arriver à dire 'j'ai un problème, j'ai une entrée', je pose une question et on m'apporte la réponse. »*

Le mot de la fin reviendra à cet élu de la CC. Bièvre-Est qui résume selon-nous assez bien le sens du SCoT, les enjeux en termes de travail collectif qu'il induit, et finalement ce pourquoi tant d'énergie et d'efforts ont été mobilisés ces dix dernières années: *« Ce n'est pas pour nous qu'on doit le faire le SCoT, c'est pour nos enfants, pour ceux qui seront là après nous, pour qu'ils puissent vivre correctement. C'est vrai qu'à la sortie de la guerre il fallait construire à outrance et on a fait n'importe quoi. Maintenant on a la capacité d'avoir un peu de temps devant nous pour créer de la cohésion sociale et faire du vivre-ensemble. C'est bien qu'on puisse faire des plans et faire une vraie prospective. On n'est pas en guerre, on a la chance de pouvoir créer un cadre de vie éventuellement agréable, donc faisons-le. Pour moi ce qu'il faut c'est adhérer aux démarches communes qui se font, ce n'est pas voir celui qui est au-dessus comme un ennemi mais comme un grand-frère avec qui on peut dialoguer. C'est aussi lui dire son point de vue. Quand on discute en famille on donne ses points de vue. C'est comme une vie de couple, ce n'est pas facile de vivre ensemble mais il faut faire des concessions pour que ça puisse être harmonieux. Avec le SCoT c'est la même chose, il faut peut-être des fois concéder qu'on va densifier un peu une zone, on va peut-être restreindre autre chose, mais pour que demain on ait quelque chose qui soit cohérent. »*

# Conclusion

Aux termes de cette enquête qui nous aura amené à rencontrer divers acteurs du territoire du SCoT de la Grande Région de Grenoble, nous pouvons rendre compte de la façon dont ce document est vécu, six ans après son approbation. Il s'agit ici de montrer d'abord comment le SCoT de la GREG semble s'être pleinement installé dans le paysage institutionnel. Reconnu ou critiqué, le SCoT paraît malgré tout être un élément solide des politiques d'aménagement locales. Personne, et c'est une surprise de cette recherche, n'a pleinement remis en cause l'existence du document en lui-même. Certes, mais rarement, il y a pu y avoir parfois des volontés sécessionnistes ici ou là, mais c'était alors pour demander de faire '*notre SCoT*'. On le voit bien, les problèmes que soulèvent le SCoT de la GREG semblent plus résider dans les liens qu'ils induisent que dans la mise en place d'un document contraignant, dont l'existence semble paradoxalement unanimement souhaitée, afin de limiter « *l'anarchie* », comme le soulignait un maire rencontré.

Intégré au paysage, le SCoT de la GREG est aujourd'hui une ligne de crête bien installée. Comme tout horizon, il paraît néanmoins souvent oublié, sa présence étant devenue familière... donc banale. Six ans ont passé, un mandat municipal et de multiples projets intercommunaux : fusions, PLU-I, PLH, TEPos... Six ans, c'est visiblement assez pour faire du SCoT un sujet caduque. Si les satisfecits et les rancunes vis-à-vis de ce document peuvent ressortir çà et là, il faut bien évoquer la surprises de nombreux élus quand nous sommes allés les interroger: '*vous savez, le SCoT je ne sais pas si j'ai grand-chose à en dire...*' On ne revient pas sur un traité signé, surtout quand les batailles aujourd'hui semblent se jouer ailleurs.

Un traité, c'est probablement le terme adéquat pour caractériser un (ce ?) SCoT. Fruit de négociations poussées, d'avancées tactiques et de diplomatie marquée, l'élaboration du SCoT aura mené à l'entente sur un document qui fixe aujourd'hui des lignes collectives pour chacun. Tous les territoires qui l'ont signé ont ainsi accepté de délaissier une partie de leur souveraineté en matière de politiques d'aménagement, ce que ne manquent pas de souligner un certain nombre d'acteurs qui se sentent aujourd'hui pieds et poings liés *chez eux*.

Ce cadre, on l'a vu, est tantôt mis en avant comme une avancée majeure, permettant d'engager des politiques plus vertueuses, tantôt comme un système rigide manquant cruellement de souplesse. Nous ne pouvons que constater combien, sur le terrain, le positionnement des acteurs est divers, pour ne pas dire clairement contradictoire. Les regards sur le SCoT sont aussi éclatés que ne l'est politiquement son périmètre. Néanmoins, ce rôle de cadre est celui qui est le plus communément utilisé pour parler du SCoT.

Par delà le cadre, le SCoT c'est aussi une carte, ou plutôt *des cartes*, les fameuses « *jolies cartes du SCoT* » qui impressionnaient tant les élus, comme nous l'a rapporté un maire, pendant la phase d'élaboration. Ces cartes du SCoT ne sont pas illustratives, elles induisent de nombreuses choses : « *Techniquement, parce qu'elle est le passage en deux dimensions d'un phénomène vécu en trois, voire quatre dimensions, la carte n'est ni le vécu, ni le calque de la surface terrestre. Son dessin implique consciemment ou non, une interprétation<sup>1</sup>.* » Notre enquête aura montré que le discours induit par les cartes du SCoT, à savoir la Grande Région de Grenoble comme espace cohérent, n'était pas nécessairement partagé par les acteurs locaux. Le lien avec l'agglomération grenobloise pose ainsi parfois problème, alors qu'il fonde le sens du périmètre du SCoT. Ici, la carte parfois n'imprime pas.

Au delà enfin des enjeux politiques ou identitaires qui peuvent ressortir lorsqu'on aborde le SCoT de la GREG, la totalité des acteurs rencontrés a pointé la nécessité d'accompagner les collectivités locales dans leur politique d'aménagement. Il ne s'agit pas simplement ici d'un accompagnement technique, pour lequel de nombreuses structures publiques et parapubliques peuvent apporter leur concours. Il s'agit de pouvoir organiser pour le territoire de la GREG un lieu de réflexion et d'expérimentation en matière d'aménagement du territoire. Si le mot magique de *prospective* est souvent revenu, c'est pour montrer le dénuement d'élus et de techniciens sur des questions qui ne sont pas toutes des conséquences de la mise en place du SCoT mais qui lui sont fortement liées. En un mot, dépasser le cadre, pas forcément pour le faire sauter, mais pour le faire vivre, et imaginer son devenir.

Si notre enquête de terrain a rencontré un SCoT bien installé dans son territoire, c'est surtout un SCoT dans un état stationnaire qui nous est aussi apparu. Ce SCoT là laissait somme toute indifférent, sans doute parce que considéré comme acquis ou présent de toute façon. De Gaulle, qui n'était pas avare en aphorismes assassins, disait à propos de la IV<sup>ème</sup> République que « *toute politique qui ne donne pas à rêver est condamnée<sup>2</sup>* ». Le SCoT de la GREG, acte politique volontariste, s'il doit perdurer et arriver à atteindre son objectif, c'est-à-dire modifier profondément notre façon d'aménager l'espace, ne pourra faire l'économie de justifier ses orientations en donnant envie. Cet objectif nous semble tout à fait atteignable, tant les thématiques sous-jacentes qu'il induit – mise en place d'un cadre de vie plus qualitatif, adaptation au changement climatique, possibilité de vies quotidiennes plus faciles – ont de l'avenir. Il aurait peut-être fallu au SCoT de la GREG de « *laisser du temps au temps* », le temps de s'installer. Indubitablement, pour les acteurs rencontrés, le temps est venu pour lui de penser les aménagements de demain, au-delà de dire où ces derniers devront avoir lieu. En somme, et à contre-courant, donner envie d'être demain.

---

1 Corinne Luxembourg, *Pour une ville habitable*, Le temps des cerises, 2015, p.176

2 Rapporté par l'historienne Georgette Elgey