

322

Janv.  
2024

# MAG



## PAYS VOIRONNAIS

1974 - 2024

# 50



# ANS

## D'INTERCOMMUNALITÉ

Bruno Cattin,  
ce que je crois

Billeu, Charavines, Charavines, Charavines, Chirans, Doublevieu, La Buisse, La Murette, La Sure en Chablouse, Massieu, Merlas, Moirans, Monterrat, Beaumont, Rives, Tullins, Saint-Aupre, Saint-Blaise de Buis, Saint-Bueil, Saint-Cassien, Saint-Etienne de Crossey, Saint-Geoire en Valdaine, Saint-Jean de Moirans, Saint-Nicolas de Macherin, Saint-Sulpice des Rivoires, Valanne, Veiron, Villages du Lac de Paladru, Voiron, Voreppe, Vougy

[www.paysvoironnais.com](http://www.paysvoironnais.com)

 Pays Voironnais - Officiel

  
Communauté du Pays Voironnais



# 50 ANS

1974-2024

D'INTERCOMMUNALITÉ  
DANS LE PAYS VOIRONNAIS

## NUMÉRO SPÉCIAL

03-05 1974, L'HISTOIRE  
D'UN REFUS FONDATEUR

06-07 L'INTERCOMMUNALITÉ,  
UNE RÉPONSE  
À L'HISTOIRE MAIS  
AUSSI À LA GÉOGRAPHIE

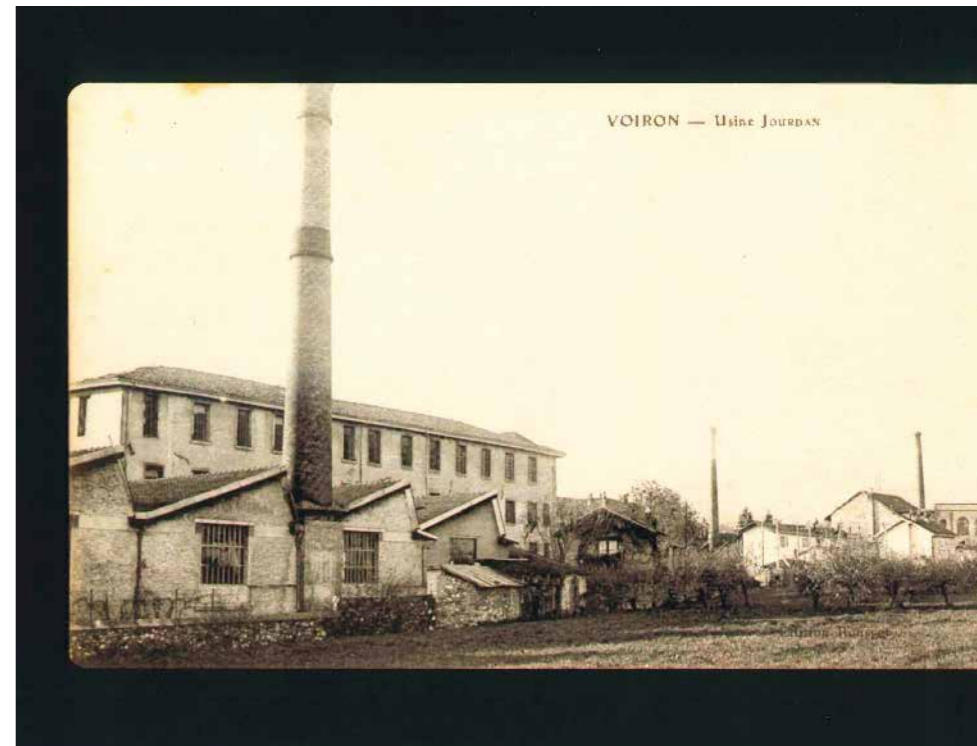
08-15 LE PAYS VOIRONNAIS,  
UN LABORATOIRE DE  
L'INTERCOMMUNALITÉ

16-17 LE PAYS VOIRONNAIS,  
LA REVENDICATION  
D'UN MODÈLE  
D'AMÉNAGEMENT  
SINGULIER

18-23 BRUNO CATTIN,  
CE QUE JE CROIS

Directeur de publication : Bruno Cattin ■ Conception : New Deal ■ Rédaction : Sophie Harmand, New Deal ■ Photos/illustrations : C. Berruyer, T. Chenu, Y. Dubost, S. Frappat, V. Gaillard, G. Galoyer, S. Moraud, S. Prodent, G. Randon, Q. Reytnas, L. Tavares, Shutterstock, Studio St-Bruno, X-droits réservés ■ Impression : Imprimerie Notre-Dame ■ Tirage : 43 400 ex. ■ Imprimé sur papier 100% recyclé ■ Dépôt légal à parution ■ ISSN 1965-1783.

Communauté d'agglomération du Pays Voironnais - 40, rue Mainssieux - CS 80363  
38516 VOIRON CEDEX - Tél. : 04 76 93 17 71 - courriel : sophie.harmand@paysvoironnais.com



Le bâtiment qui deviendra le siège du Pays Voironnais

# 1974

## L'histoire d'un refus fondateur

À u début des années 70 et au lendemain des Jeux Olympiques de 1968, Grenoble est la ville française qui enregistre la progression de population la plus soutenue de l'ensemble de l'hexagone. Hubert Dubedout, qui est devenu Maire de Grenoble en 1965, crée l'une des toutes premières agences d'urbanisme municipales. Profitant de la loi Pisani de 1967 qui reconnaît l'élaboration conjointe par les communes et par l'État des documents d'urbanisme, il s'implique fortement dans l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1973.

Les concepteurs du SDAU de 1973 sont convaincus que la croissance de population de la capitale des Alpes va perdurer. Ils imaginent alors une « région urbaine millionnaire » organisée en 3 grands pôles :

- > L'agglomération grenobloise dont on pense que la population va atteindre 600 000 habitants d'ici la fin du XX<sup>e</sup> siècle.
- > Un premier secteur de desserrement de l'agglomération qui correspond à l'actuel Pays Voironnais, destiné à accueillir, à terme, 160 000 habitants.
- > Un second secteur de desserrement correspondant à l'actuelle Communauté de communes du Grésivaudan.

Le secteur du Pays Voironnais, encore appelé à l'époque « secteur nord-ouest », apparaît vite comme un espace particulièrement stratégique. Bien évidemment pour répondre au besoin de desserrement de Grenoble en matière d'habitat. Mais également du fait de la présence d'une zone industrielle à vocation régionale: la ZI Voreppe-Moirans qui deviendra Centr'Alp et compte déjà à l'époque 100 ha avec une extension prévue de 65 ha. Enfin, parce que c'est le secteur qui permet l'ouverture de l'agglomération grenobloise vers Lyon et vers Valence.

Si l'histoire a retenu que le Pays Voironnais est né de l'opposition à la création d'une ville nouvelle sur le plateau de Charnècles, l'Agence d'urbanisme élabore en réalité, entre la publication d'un premier Livre blanc – définissant les objectifs de développement et la stratégie d'ensemble de la région urbaine – et l'élaboration du Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1973, une étude proposant 3 scénarios :

- Le premier scénario propose un développement à partir des 5 villes existantes: Voiron, Moirans, Rives, Renage, Tullins et Voreppe.
- Le second scénario prévoit la création d'une seule unité urbaine regroupant Voiron, Coublevie, Moirans et Saint-Jean de Moirans.
- Le troisième scénario prévoit la création d'une ville nouvelle, sur le plateau de Charnècles, réalisant l'unité des différentes villes existantes autour d'une zone centrale urbaine d'équipements forts.

L'Agence d'urbanisme conduit une évaluation de ces 3 scénarios et conclut que le troisième scénario, celui de la ville nouvelle fédérant les villes existantes, est le scénario le plus réaliste et celui qui répond le mieux aux objectifs portés par le Livre blanc. L'évaluation précise cependant que le scénario « implique une volonté cohérente des collectivités locales ».

Cette volonté commune va émerger... mais pour s'opposer au scénario de création d'une ville nouvelle et défendre l'idée d'un développement du territoire non seulement à partir de l'armature urbaine existante mais, de surcroît, en respectant le rythme voulu par les élus locaux. **Est ainsi créé, en 1974, l'ancêtre de la Communauté du Pays Voironnais, le Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais (SMAV) qui regroupe à l'époque 14 communes.**

La ville de Grenoble, qui pourtant, via le SDAU, est à l'initiative du projet de ville nouvelle, va siéger au sein du SMAV jusqu'en 1994, date de sa transformation en Communauté de communes.

Si les élus font front commun contre la création de la ville nouvelle, l'esprit intercommunal ne se décrète pas. Les premiers pas du SMAV sont difficiles. Parmi les premières réalisations, **le projet de mise en commun de la ressource en eau** à l'échelle de l'ensemble des communes membres aboutira à un service minimum regroupant 8 communes autour de Voiron. La réalisation du collège de Plan Menu, avec une piscine couverte et un gymnase, concerne également uniquement la carte scolaire de Voiron. Enfin, le SMAV intègre une association loi 1901, l'ADPAH, qui assure l'Aide à Domicile des Personnes Âgées et Handicapées.

Les prévisions démographiques qui sous-tendaient le SDAU de 1973 ne seront pas confirmées par l'évolution réelle de la population de la région urbaine. La population de Grenoble atteint son apogée en 1975 (166 000 habitants) avant de décroître fortement jusqu'en 1990. Même si la ville regagne de la population par la suite, son niveau de population actuel reste inférieur à celui qu'il était en 1975.

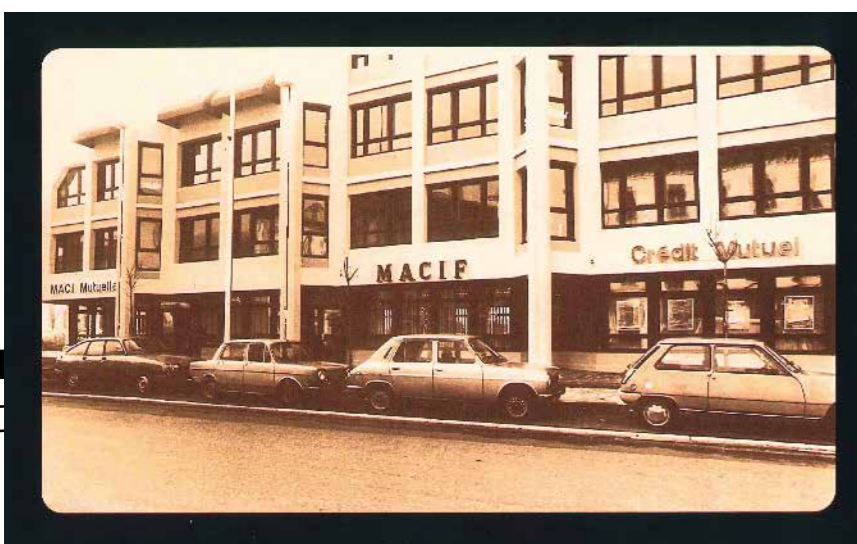
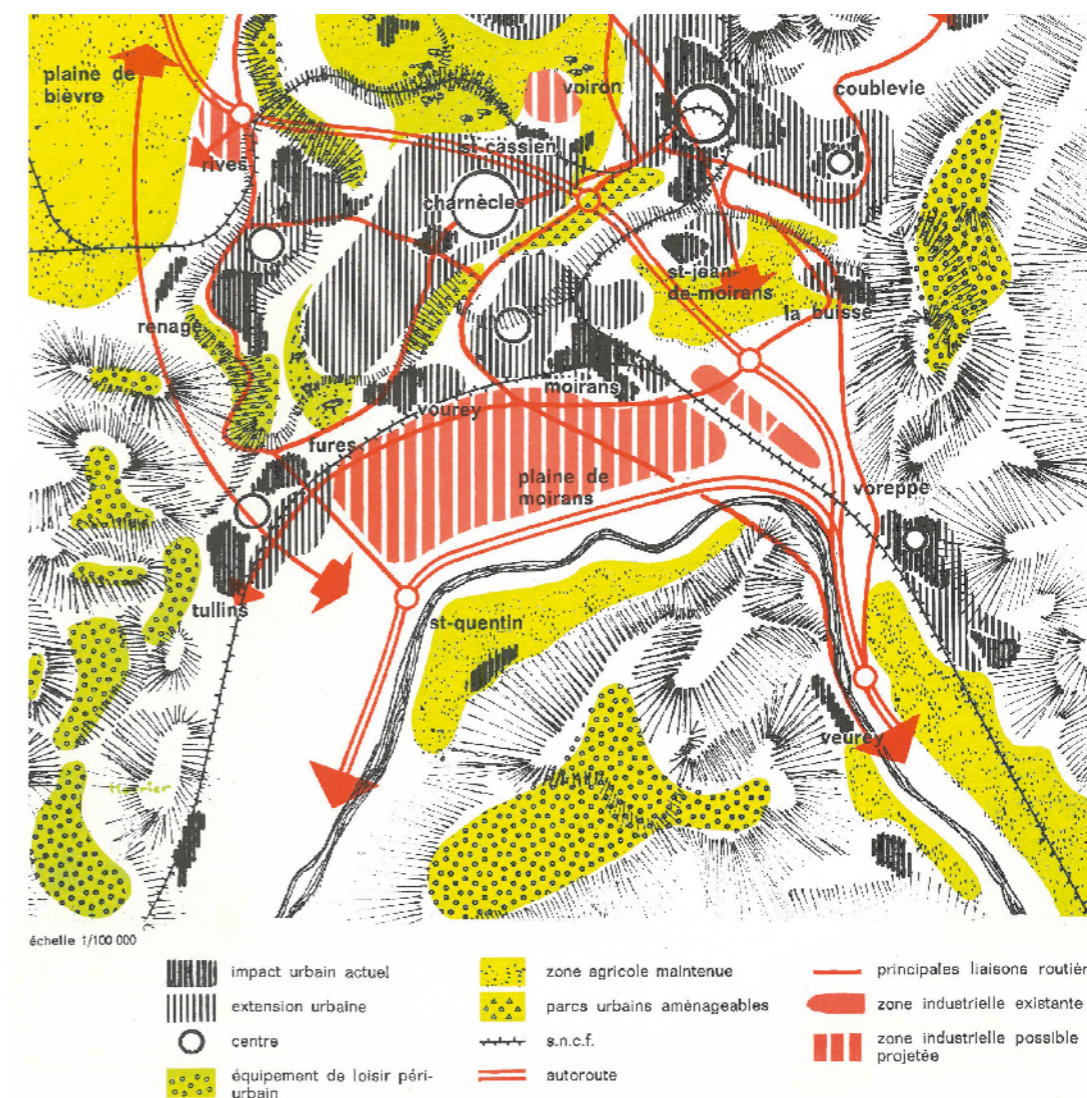
La dynamique démographique de l'agglomération grenobloise est également modérée. Si la population progresse, c'est uniquement dû à la jeunesse de la population et au solde naturel.

Le solde migratoire (différence entre ceux qui s'installent dans le territoire et ceux qui en partent) est négatif depuis 1975. Quant au Pays Voironnais qui, au moment du SDAU, enregistrait une population de 46 000 habitants et qui devait atteindre 160 000 habitants, enregistre aujourd'hui une population inférieure à 100 000 habitants.



Le futur siège en travaux

Le schéma d'aménagement prévu par le SDAU de 1973 intégrant la création d'une ville nouvelle



Le bâtiment centre gare, siège du SMAV

# L'intercommunalité

## une réponse à l'histoire mais aussi à la géographie

**La France est le produit de sa géographie autant que de son histoire.** Bien évidemment, notre organisation politique et administrative est directement issue de la Révolution française. Au cours de l'été 1789, alors que les députés travaillent à l'élaboration d'une constitution devant jeter les bases de la citoyenneté française, une majorité de constituants prend conscience de la nécessité de définir en premier lieu un cadre politico-institutionnel propre à la Nation. Jean-Guillaume Thouret propose un découpage du territoire en 81 départements carrés de 18 lieux de côtés comprenant chacun 9 communes. Mirabeau qui souhaite « rapprocher les représentants des représentés » plaide quant à lui pour la création « d'une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne ».

Le 14 décembre 1789, la commune devient ainsi la cellule administrative de base. Sa délimitation est largement inspirée des 44 000 paroisses du Moyen Âge et on dénombre ainsi en 1806, lors du premier recensement, 44 000 communes. Aujourd'hui, la France compte 34 945 communes : 84,42% des communes comptent moins de 2 000 habitants et accueillent 22% de l'ensemble de la population française.

La France n'a cependant pas l'apanage du nombre élevé de communes. La quasi-totalité des États européens ont, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et à l'instar de la France, un nombre très important de communes. Mais, à partir des années 50, ils engagent un large processus de rationalisation communale. Le nombre de communes diminue ainsi de 41% en Allemagne, de 75% en Belgique, de 79% au Royaume-Uni et même de 87% en Suède. La France engage un processus similaire avec l'adoption de la loi de juillet 1971 sur les fusions et le regroupement des communes (loi Marcellin). Mais, basée uniquement sur le volontariat, cette loi est un échec. Le nombre de communes diminue de manière très marginale et on en recense encore 36 680 en 2000 et donc 34 945 au 1<sup>er</sup> janvier 2023, soit près de 80% des communes initiales.

C'est là qu'entre en jeu la dimension géographique. **La France est le pays le plus vaste de l'Europe. C'est aussi un pays relativement peu peuplé.** La densité y est très largement inférieure à celle des autres pays européens : 118 habitants au kilomètre carré pour la France métropolitaine (sans les DOM) à comparer aux 235 habitants par kilomètre carré de l'Allemagne, aux 381 habitants au kilomètre carré de la Belgique et aux 431 habitants au kilomètre carré de l'Angleterre. **De surcroît, dans ce vaste pays relativement peu peuplé, il y a du monde partout.** Si, dans un pays dense, fusionner



deux communes contiguës peut avoir du sens, dans un pays peu dense, fusionner deux communes distantes de plusieurs kilomètres et sans continuité du bâti est d'une complexité tout autre et ne génère pas nécessairement les bénéfices escomptés.

Dans l'incapacité de réduire de manière significative le nombre de ses communes, **la France fait donc le choix de la coopération entre les communes : l'intercommunalité.** De fait, les besoins de coopération entre les communes apparaissent très tôt. La loi du 22 mars 1890 crée le statut des syndicats de communes. Ce sont essentiellement des structures de gestion destinées à développer des services qui débordent des limites communales : l'eau, l'assainissement, l'électricité, les transports... Suivent la création des districts en 1959 et des communautés urbaines en 1966. La loi de 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) consacre, au-delà de l'intercommunalité de service, l'intercommunalité de projet. Elle offre ainsi aux communes, toujours sur la base du volontariat, deux formes supplémentaires d'associations : les communautés de communes et les communautés de villes.

**L'intercommunalité moderne est en grande partie définie par la loi de 1999** relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Loi Chevènement ». Elle affiche 3 objectifs : simplifier les différentes règles applicables aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain tout en conciliant sa réussite en milieu rural, et encourager l'adoption de la taxe professionnelle unique. Elle supprime le statut des communautés de villes et propose trois formules d'EPCI : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines. Les lois qui suivent, la loi RCT de 2010 (Loi de Réforme des Collectivités Territoriales), la loi MAPTAM de 2014 (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des

Métropoles) et la loi NOTRe de 2015 (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) s'inscrivent dans le prolongement de la loi Chevènement. Elles visent toutes à rendre obligatoire l'intercommunalité (une commune doit obligatoirement adhérer à un EPCI), à élargir les périmètres intercommunaux (seuil minimum de 5 000 habitants avec la loi RCT, seuil minimum de 15 000 habitants avec la loi NOTRe), et à renforcer de manière obligatoire le transfert d'un certain nombre de compétences des communes aux intercommunalités. Au-delà, elles visent à donner un cadre juridique et politique à un phénomène de recomposition territoriale que connaît la France depuis de nombreuses décennies, à savoir l'urbanisation et la métropolisation (d'où la création des métropoles de droit commun comme Grenoble et des métropoles à statut particulier comme Lyon par la loi MAPTAM).

**Si l'intercommunalité s'impose comme une nécessité, c'est bien parce que les modes de vie des Français vont, au fil du temps, profondément évoluer.** Si 88% des communes sont encore considérées comme des communes rurales au titre de la densité, 90% de la population française vit désormais dans l'aire d'attraction d'une ville. La tertiarisation de l'économie (79,2% des emplois en France) est aussi largement favorable aux centralités. Alors que la commune a longtemps constitué l'épicentre de la vie des individus, à peine 1 actif sur 3 travaille désormais dans sa commune de résidence.

**Malgré ce long parcours, on doit considérer que l'intercommunalité demeure une construction récente.** Au moment de la loi Chevènement en 1999, seulement 34% du territoire national sont couverts par une intercommunalité. La construction intercommunale, telle qu'on la connaît aujourd'hui, a à peine 2 décennies. Depuis la loi RCT de 2010, le nombre d'EPCI a en effet été divisé par 2 et on compte aujourd'hui 1 254 intercommunalités en France.

44 000  
PAROISSES  
AU MOYEN ÂGE

34 945  
COMMUNES  
AUJOURD'HUI



# 50 ANS

## Le Pays Voironnais un laboratoire de l'intercommunalité

Il y a quelque chose de tout à fait singulier dans l'histoire du Pays Voironnais: contrairement à la très grande majorité des autres territoires, la constitution de la structure politique a précédé la formation du territoire. Le Pays Voironnais n'a jamais été une évidence. Il ne s'inscrit pas dans une géographie particulière comme la vallée du Grésivaudan ou la plaine de la Bièvre. Il n'est pas davantage le produit d'une histoire singulière comme peuvent l'être le Trièves ou même la Matheysine. Situé à proximité immédiate d'une grande agglomération, il avait vocation à être absorbé dans une grande conurbation. Finalement, le Pays Voironnais aurait très bien pu ne jamais exister.

Pour autant, et à bien des égards, le Pays Voironnais a constitué un véritable laboratoire de l'intercommunalité. C'est en effet sa capacité à demeurer à l'avant-garde du mouvement intercommunal qui, au fil du temps, a justifié son existence en tant que territoire à part entière. **1974, 2014, 2000, 2020 : 4 grandes dates jalonnent ainsi l'histoire du territoire et de la structure intercommunale jusqu'au Pays Voironnais d'aujourd'hui.**



1974

## L'intercommunalité de services

**Le Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais (SMAV) est créé en 1974** en opposition au projet de création d'une ville nouvelle, porté par le SDAU, dans les collines de Charnècles pour répondre au développement rapide de l'agglomération grenobloise (voir page 3 « 1974, l'histoire d'un refus fondateur »). Le SMAV est un syndicat « à la carte », ce qui signifie que chaque commune choisit de participer ou de ne pas participer à une politique ou une action développée par l'intercommunalité. Il ne dispose pas d'une autonomie financière : il est financé exclusivement par des contributions des communes. Le SMAV incarne parfaitement la vocation première de l'intercommunalité : faire ensemble ce que les communes ne parviennent pas à réaliser seules.

**C'est le moyen de doter le territoire des grands équipements communautaires nécessaires à son développement.** Sont ainsi créés un service d'approvisionnement en eau potable, un service de collecte des déchets ménagers, la première unité de broyage et compostage des déchets ménagers de l'Isère, les premières déchèteries à Voiron-Coublevie et La Buisse, la collecte sélective du verre mais aussi la construction du réservoir d'eau de Saint-Joseph de Rivière et le collecteur intercommunal des eaux usées. Outre ces grands équipements, **le SMAV développe également des services à la population dans le champ de la solidarité** avec, notamment, la mise en place d'un service intercommunal d'Aide à Domicile des Personnes Âgées et Handicapées (ADPAH), d'un service de soins à domicile, d'une Maison de l'Information, de la Formation et de l'Emploi. L'action en matière d'aménagement est limitée. Le SMAV élabore cependant un schéma de désenclavement du Pays Voironnais qui permettra notamment la création des échangeurs autoroutiers de Champfeuillet et de Mauvernay, et il met en œuvre une première Opération d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Le SMAV préfigure aussi ce que sera la compétence intercommunale en matière d'économie avec la création d'un bureau d'aide aux entreprises ainsi que la signature d'un premier contrat économique de bassin avec la Région.

Maurice Rival, Maire de Chirens, sera le premier Président du Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais. Il occupera cette fonction jusqu'en 1983, date à laquelle il est remplacé par Michel Hannoun, Maire de Voreppe, qui sera Président du SMAV puis de la Communauté du Pays Voironnais jusqu'en mars 2001.



1994

## L'intercommunalité de solidarité

**La transformation du SMAV en Communauté de communes est l'occasion d'un véritable saut qualitatif en matière de coopération intercommunale.** Grâce à cette transformation, l'intercommunalité acquiert son indépendance financière : elle commence à lever l'impôt et ne dépend plus des contributions des communes, et bénéficie des dotations de l'État. La Communauté de communes va s'attacher à compléter les politiques initiées par le SMAV.

**En matière d'environnement**, tout d'abord, avec la mise en service d'Aquantis, la station d'épuration intercommunale, la création des déchèteries de Tullins, de Saint-Nicolas de Macherin et de Moirans, la création d'une plateforme de compostage des déchets verts et la mise en place de la collecte sélective en porte-à-porte des déchets ménagers. **En matière d'éducation** avec l'ouverture du Lycée Pierre Béghin à Moirans et la construction des équipements sportifs. **En matière d'habitat** également avec la signature d'une quatrième puis d'une cinquième Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, la création du premier Comité Local de l'Habitat mais aussi l'ouverture de l'hôtel social « le Logis des Collines ». Le Pays Voironnais, qui aux côtés de l'agglomération grenobloise et du Grésivaudan avait été à l'initiative de la création de l'Association de Développement de l'Agriculture de l'Y Grenoblois (ADAYG), **renforce son action en faveur de l'agriculture** avec la signature de la première charte agricole et la mise en place d'un Fonds Intercommunal de Développement Agricole. Il crée également un service d'assistance à l'embauche et lance le 1<sup>er</sup> Plan intercommunal pour l'emploi et le développement économique.

C'est d'ailleurs dans le champ de l'économie qu'il lance une initiative particulièrement innovante pour l'époque, afin de limiter la concurrence à laquelle les communes s'adonnent en matière d'implantation économique. Il adopte en effet une règle de péréquation (partage) des dépenses et des recettes liées à l'implantation de toute nouvelle entreprise de plus de 10 salariés.

En 1999, il se dote d'un nouveau Projet de territoire construit sur une écoute de la population qui va révéler une attente forte des habitants en matière de développement d'un réseau de transports en commun. C'est sur la base de ce projet que s'enclenche le processus de transformation de la Communauté de communes en Communauté d'agglomération.



2000

## L'intercommunalité de développement

Le Pays Voironnais est l'un des tout premiers territoires en France à s'inscrire dans la nouvelle dynamique intercommunale impulsée par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui redéfinit l'intercommunalité moderne. **Il est d'ailleurs le premier EPCI de l'Isère, avant même la Métro, à se transformer en communauté d'agglomération**, le nouveau statut défini par la loi.

La transformation en communauté d'agglomération est d'abord marquée par un élargissement du périmètre communautaire avec l'intégration de la Communauté de communes de Paladru et du Val d'Ainan, et de la commune de Saint-Geoire en Valdaine. Suite à l'arrivée de la commune de Rives le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le Pays Voironnais compte alors 34 communes.

Outre l'élargissement du territoire, la transformation en communauté d'agglomération se traduit par un enrichissement important des compétences intercommunales. **Le Pays Voironnais récupère ainsi l'intégralité de la compétence économique** dévolue aux collectivités locales en intégrant notamment le syndicat chargé de l'aménagement et du développement de Centr'Alp. Ses ressources fiscales sont désormais entièrement composées de la Taxe Professionnelle Unique ; les communes percevant alors les « taxes ménages » (Taxe d'Habitation, Taxe sur le Foncier non bâti et Taxe sur le Foncier Bâti).

**Sa compétence en matière d'aménagement du territoire est aussi considérablement renforcée.** Si le territoire ne se dote pas d'un PLU (Plan Local d'Urbanisme) intercommunal, il adopte deux schémas de secteur successifs qui lui permettent d'exercer une véritable compétence en matière de planification. La politique foncière et la politique du logement, avec la délégation des aides à la pierre de la part de l'État, sont désormais de prérogative intercommunale. Le Pays Voironnais développe une compétence d'aménagement de quartiers structurants qui vont lui permettre d'assumer la responsabilité de grandes opérations d'aménagement à Voiron (DiverCité et Rossignol République...), mais aussi à Voreppe, à Moirans, à Chirens et à Paladru.

Le Pays Voironnais engage également la restructuration des grands quartiers d'habitat social à Voiron, Voreppe et Moirans. Quand l'État décide de la suppression des CREPS, le Pays Voironnais rachète le domaine de La Brunerie pour en faire un véritable campus dédié à l'innovation par les usages dans les domaines de la santé, du sport et des loisirs.

La transformation en communauté d'agglomération va permettre de structurer **une véritable politique touristique à l'échelle du territoire** avec la création d'un Office de Tourisme Intercommunal, l'aménagement des sentiers PDIPR, la réalisation de la voie verte entre la plage de Paladru et la Véronnière, la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement des plages publiques du Lac de Paladru. **Le territoire va également se doter d'une véritable politique culturelle** avec l'intégration du Grand Angle,

du Musée Mainssieux et le projet d'un nouveau musée archéologique, la labellisation « Pays d'Art et d'Histoire », le développement d'un programme d'éducation culturelle, la prise en charge de la compétence lecture publique...

**La Communauté développe également une politique globale de mobilité :** prise en charge du transport scolaire, développement d'un réseau de bus urbains et d'un réseau de transport à la demande, ré-aménagement des gares en pôles d'échanges multimodaux (à Voiron, Voreppe, Moirans, Rives, Tullins...), le développement de parkings relais, le développement du covoiturage et de l'autopartage, le lancement d'un schéma d'aménagement des pistes cyclables.



Bien évidemment, les compétences historiques –notamment celles relatives à l'environnement et à la solidarité, vont continuer à être étoffées. Création d'une Ressourcerie, adoption d'un Agenda 21 et d'un PCAET<sup>(1)</sup>, labellisation du Pays Voironnais « territoire à énergie positive », lancement de la démarche « territoire zéro déchet » et mise en œuvre d'une politique de réduction des déchets à la source, intégration de la compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations), mise en service de la station d'épuration de Saint-Geoire en Valdaine et de l'usine de filtration de l'eau de Pommiers-la-Placette...

**La Communauté du Pays Voironnais se transforme en Communauté d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2000.** Michel Hannoun en est le premier président. Après l'élection municipale de mars 2001, Gérard Simonet, Maire de Moirans, prend sa succession jusqu'en mars 2008, date à laquelle il cède sa place à Jean-Paul Bret, Maire de Le Pin<sup>(2)</sup>, qui sera président durant 2 mandats successifs.

(1) - Plan Climat Énergie Territorial

(2) - Aujourd'hui les Villages du Lac de Paladru



2020

## L'intercommunalité de coopération

Même s'il ne correspond pas à une évolution institutionnelle au même titre que 1994 ou 2000, le mandat qui débute avec le renouvellement municipal et intercommunal de 2020, constitue une étape à part entière de l'évolution de l'intercommunalité dans le Pays Voironnais comme dans tous les territoires. La loi « Engagement et Proximité », votée en décembre 2019 à la suite du mouvement des gilets jaunes, modifie en profondeur la conception même de l'intercommunalité. Jusqu'alors l'ensemble des lois s'inscrivait dans un processus de renforcement continu des prérogatives intercommunales.

La loi « Engagement et Proximité » affiche clairement la volonté du législateur d'un rehaussement de la place et de la voix des communes. L'instauration obligatoire d'une conférence des Maires, symbole de l'intercommunalité syndicale, constitue un coup d'arrêt à l'ambition d'Assemblées communautaires qui aspiraient à une élection au suffrage universel direct transformant les intercommunalités en véritables collectivités territoriales et non en simples établissements publics comme aujourd'hui. S'il peut paraître exagéré de parler de mise sous tutelle de l'intercommunalité, la loi organise clairement un changement de rapport de force en faveur des communes.

De fait, c'est le logiciel même de l'intercommunalité qui s'en trouve profondément modifié. **Pour l'intercommunalité, il ne s'agit plus désormais de systématiquement « faire à la place » des communes mais désormais de « faire avec » et même « d'aider les communes à faire ».** D'autant qu'un autre changement radical va intervenir, celui de la fiscalité. Le relance de l'intercommunalité par la loi Chevènement de 1999 s'appuyait sur un dispositif fiscal particulièrement favorable aux intercommunalités : la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

En confiant à l'intercommunalité l'impôt le plus dynamique, le législateur inscrivait les territoires dans une dynamique par laquelle les recettes fiscales générées par le développement économique permettaient de financer les prises de compétences communautaires. Le remplacement de la TPU par la CVAE, puis la suppression de cette CVAE mettent à bas ce principe. Pour le Pays Voironnais, la traduction fiscale est brutale : la part de la fiscalité à pouvoir de taux ne représente plus que 45 % du total des recettes fiscales contre près de 80 % avant réforme.

Le nouveau mandat débute également dans un contexte complètement inédit : la crise sanitaire. La crise du COVID agit comme un accélérateur de la prise de conscience environnementale. **Bruno Cattin est élu Président de la Communauté du Pays Voironnais en 2020. Il initie la refonte de 3 grands documents stratégiques : une nouvelle feuille de route, un pacte de gouvernance et un nouveau pacte financier et fiscal.** La nouvelle feuille de route s'inscrit clairement dans cette nouvelle relation entre l'intercommunalité et les communes impulsée par la loi « Engagement et Proximité », avec une première orientation qui vise à renforcer la capacité à agir des communes, et une seconde qui précise que l'exigence de solidarité et l'ambition culturelle doivent s'inscrire dans le champ de la proximité en faisant, de fait, un champ partagé entre les communes et l'intercommunalité.

Le Pacte Financier traduit concrètement la volonté de redonner des marges de manœuvre aux communes via l'augmentation de la Dotation de Solidarité Communautaire versée par l'intercommunalité aux communes et la mise en place d'un fonds de concours « Cœur de ville, cœur de village ».

La feuille de route prend aussi la mesure du défi environnemental et affiche la volonté de mobiliser les ressources nécessaires permettant d'accélérer la transition écologique. Plusieurs objectifs sont définis :

- mettre en œuvre une stratégie de sobriété foncière et anticiper la mise en application du Zéro Artificialisation Nette (neutralité foncière),
- inscrire le territoire dans la trajectoire du Zéro Émission Nette (neutralité carbone) et conforter le PCAET comme principal outil de la transition énergétique du territoire.

Au-delà du renforcement des politiques environnementales historiques permettant de préserver les ressources du territoire, la feuille de route insiste sur la nécessité de renforcer l'autonomie alimentaire du territoire et de renforcer les moyens permettant de développer les mobilités alternatives.

La gouvernance administrative, mais aussi politique, est profondément revue avec la création de 4 vice-Présidences transversales permettant de décloisonner l'action publique, dont une 1<sup>ère</sup> vice-Présidence en charge de la transition écologique.



Les deux premières années du mandat voient la concrétisation de deux projets phares : la mise en service du nouvel hôpital de Voiron en 2021 et l'ouverture du MALP, le Musée Archéologique du Lac de Paladru, en 2022.



# Le Pays Voironnais

## la revendication d'un modèle d'aménagement singulier

Depuis le refus fondateur de la création d'une ville nouvelle dans les collines de Charnècles, le Pays Voironnais est porteur d'une vision singulière de l'organisation de la région urbaine : il plaide, compte tenu des spécificités géographiques de la région grenobloise (une agglomération en montagne qui se déploie entre vallées et massifs), pour une organisation multipolaire avec un déploiement équilibré et proportionné des fonctions urbaines (habitat, emploi, services) entre les différents territoires plutôt que pour une concentration de ces fonctions dans la seule agglomération centrale.

Au sein de cette organisation multipolaire, **le Pays Voironnais revendique une place singulière : celle d'un véritable « territoire d'équilibre »**. Bien qu'intimement lié à l'agglomération grenobloise et en partie dépendant de son rayonnement, le Pays Voironnais dispose en effet d'une véritable autonomie fonctionnelle. Alors que les questions de l'équilibre des territoires, de la trajectoire des villes moyennes et des nécessaires réciprociétés territoriales s'invitent à l'agenda territorial, le Pays Voironnais offre l'exemple d'un modèle d'organisation territoriale alternatif à celui de l'hyper-concentration métropolitaine. Comme dans tous les systèmes métropolitains, mais plus encore dans le système grenoblois du fait de la contrainte géographique, la poursuite de la concentration de l'habitat dans les territoires

péri-métropolitains et de la concentration de l'emploi et des services dans le cœur de la métropole, ne peut que contribuer à aggraver les dysfonctionnements de la grande région grenobloise. Le Pays Voironnais défend l'idée que les territoires péri-métropolitains n'ont pas vocation à n'être que des territoires résidentiels ou des territoires destinés à accueillir les activités les moins nobles dont ne veut pas la métropole.

Dans l'ensemble des Projets de territoire qui ont jalonné la construction intercommunale, le Pays Voironnais a toujours revendiqué ce statut de territoire d'équilibre. Un statut que lui reconnaît d'ailleurs le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la grande région urbaine grenobloise. Cette notion de territoire d'équilibre renvoie à deux grandes dimensions. **La première dimension est politique** : il s'agit de préserver la capacité des élus du territoire à décider en propre des choix impactant le territoire. Cette affirmation s'accompagne cependant de la reconnaissance de l'interdépendance des territoires de la région urbaine et de la nécessité de renforcer notamment les coopérations interterritoriales. Le Pays Voironnais a en effet toujours défendu la nécessité de privilégier une logique coopérative et non intégrative de l'organisation des relations institutionnelles de la région urbaine s'appuyant sur les intercommunalités déjà constituées et correspondant à de véritables bassins de vie utilisés comme tels par les habitants. Ainsi, au cours des deux derniers mandats, le Pays Voironnais a été l'un des grands artisans du développement des coopérations interterritoriales.

**La seconde dimension est fonctionnelle.** Le Pays Voironnais a toujours refusé une double fatalité : la fatalité d'une urbanisation excessive qui engloiterait le Pays Voironnais dans une conurbation indifférenciée de Crolles à Rives. La fatalité de n'avoir, comme tant de territoires périphériques, qu'une seule fonction, celle d'une banlieue dortoir. Il entend être un véritable territoire de vie qui développe l'ensemble des fonctions, résidentielles bien évidemment mais aussi économiques, commerciales, éducatives, sanitaires, culturelles...



De ce point de vue, il est important de considérer que le statut particulier du Pays Voironnais repose essentiellement sur les fonctions et services présents à Voiron. Des services qui profitent à l'ensemble des habitants du territoire et pour certains, comme l'hôpital, bien au-delà et qui limitent la dépendance du Pays Voironnais vis-à-vis de la Métropole grenobloise.

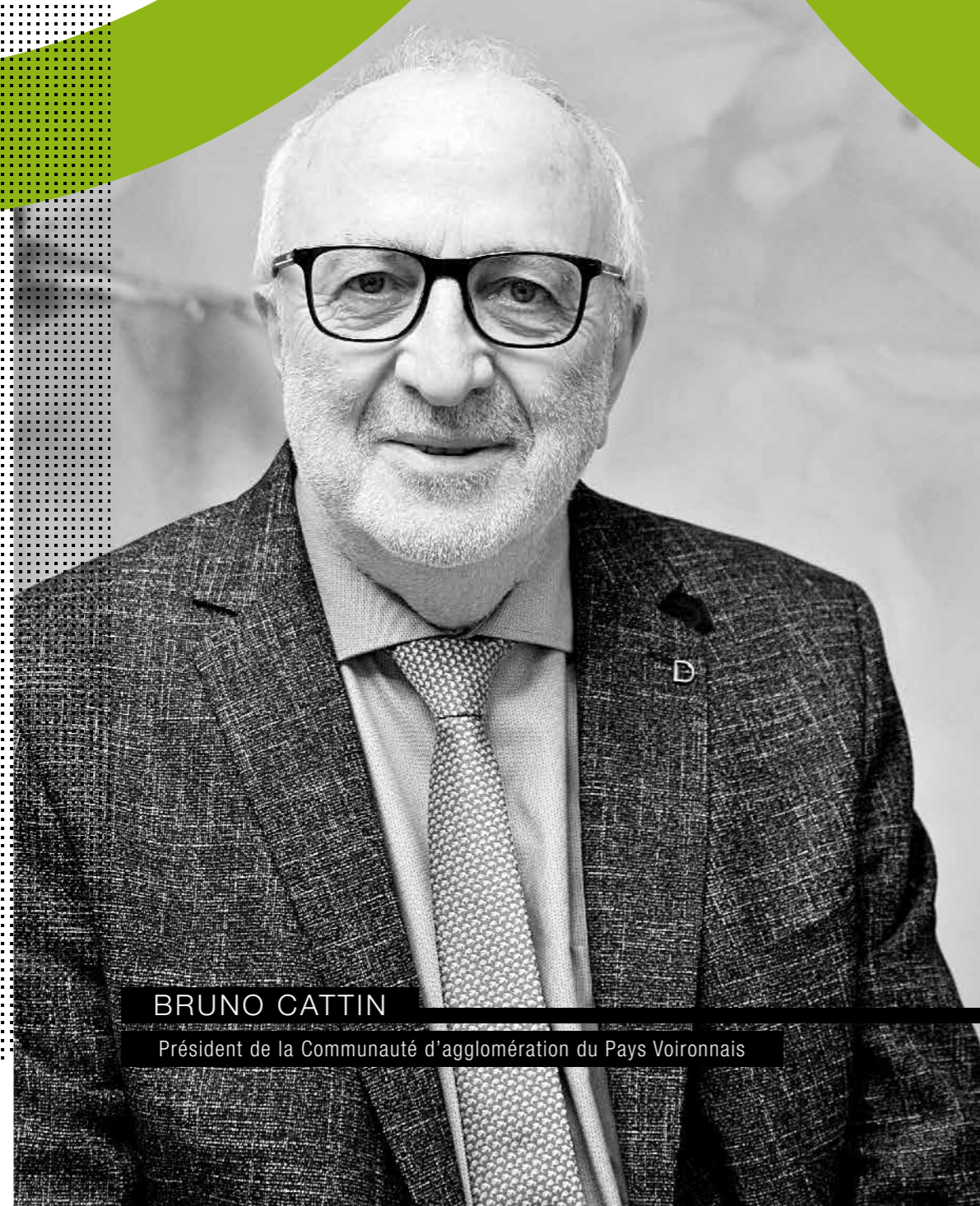
De fait, et c'est là encore une singularité par rapport aux autres intercommunalités dans lesquelles la relation entre la ville-centre et le territoire est souvent conflictuelle, **le Pays Voironnais affiche clairement sa volonté de conforter Voiron dans son rôle de « ville ressource »**. Cela consiste à assurer la pérennité de ses grands équipements et de ses grandes fonctions, qu'il s'agisse de sa fonction sanitaire avec l'hôpital, de sa fonction culturelle avec le Grand Angle, de sa fonction résidentielle avec DiverCité et Rossignol République ou encore de sa fonction économique avec DiverCité et le Campus La Brunerie.

La notion de « territoire d'équilibre » fait aussi référence à l'organisation interne du territoire. Le Pays Voironnais est en grande partie un territoire rural : 50 % de sa superficie totale sont composés de terres agricoles, auxquels il convient d'ajouter 32 % d'espaces boisés. Si, de par les pratiques de

ses habitants et sa proximité avec l'agglomération grenobloise, le Pays Voironnais s'apparente à un territoire péri-métropolitain, ses paysages, sa géomorphologie, son identité même sont profondément ruraux. Plus de la moitié de la population du territoire vit dans des bourgs et villages. **Les élus souhaitent promouvoir une ruralité vivante** en ne limitant pas les parties rurales du territoire à une simple fonction résidentielle ou récréative mais **en favorisant le maintien d'activités et en développant un haut niveau de services.**



# Bruno Cattin, CE QUE JE CROIS



**BRUNO CATTIN**

Président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

**JOURNAL DU PAYS VOIRONNAIS : VOUS ÊTES DEVENU EN 2020, LE CINQUIÈME PRÉSIDENT DU PAYS VOIRONNAIS. COMMENT AVEZ-VOUS ABORDÉ CETTE RESPONSABILITÉ ?**

**Bruno CATTIN :** Les 4 présidents qui se sont succédé avant moi à la tête du Pays Voironnais avaient tous des personnalités et des sensibilités politiques différentes. Mais leur conception de l'intercommunalité, des équilibres au sein du territoire, de la gouvernance intercommunale, étaient relativement proches : tous se sont inscrits dans une même tradition intercommunale et ont partagé une vision similaire du territoire et de son modèle de développement. Tous avaient en commun l'intérêt supérieur du territoire. Tous étaient attentifs au fait que l'ensemble des composantes du territoire et l'ensemble des sensibilités politiques participent au projet commun. Je m'inscris pleinement dans cette tradition intercommunale. Ma conception de l'intercommunalité est simple : il s'agit de faire communauté pour le bien d'intérêts communs. Personne ne peut prétendre avoir le monopole de l'intérêt général. C'est bien la confrontation des points de vue et la mise en débat qui doivent nous permettre de faire émerger des paroles collectives et des compromis intelligents. Chaque parole doit être entendue. Chaque parole doit compter. Nous devons construire des majorités par projet plutôt que de voir un camp imposer systématiquement ses vues à un autre, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui au niveau national.

**JPV : EST-CE POUR CELA QUE VOTRE PREMIÈRE ACTION A CONSISTÉ À ÉLABORER UN PACTE DE GOUVERNANCE ?**

**B.C. :** La première étape a en effet consisté à définir une nouvelle gouvernance politique à la fois plus collégiale et plus transversale. La notion de grandes et de petites communes est d'ailleurs toute relative. Avec 20 000 habitants, Voiron est la commune la plus peuplée du Pays Voironnais. Pour autant sa superficie est largement inférieure à celle de la Sure en Chartreuse qui compte moins de 1 000 habitants.

Or, le rôle de l'intercommunalité n'est pas uniquement de gérer des équipements et des services à la population : sa vocation première est de gérer des espaces dont une majorité à vocation agricole et naturelle ; de protéger des ressources ; de garantir des équilibres territoriaux. L'intercommunalité a vocation à représenter autant les territoires que les habitants et c'est pourquoi la voix de chaque commune, grande ou petite, est importante. Pour que la gouvernance intercommunale fonctionne, il faut nécessairement que les différentes composantes politiques et territoriales soient représentées dans l'exécutif communautaire. Il faut que les élus communautaires établissent un projet fédérateur qui constitue la feuille de route du mandat plutôt que de gouverner au gré des opportunités ou des affinités politiques.

Il faut enfin que l'exécutif et l'Assemblée communautaire soient en capacité de négocier des compromis : on ne peut se situer, comme dans une commune, dans une logique où la liste majoritaire impose ses vues à la liste minoritaire. De ce point de vue, il est symbolique que le Président de la Communauté du Pays Voironnais soit aussi le Maire de la commune la moins peuplée. En tant que Président, je me vois davantage comme l'animateur d'un collectif que comme un super-maire.

### JPV : CE PACTE A AUSSI REDÉFINI LA RELATION ENTRE LES COMMUNES ET L'INTERCOMMUNALITÉ...

B.C. : Oui et cette redéfinition était impérative, notamment parce que la loi « Engagement et Proximité » votée en décembre 2019 a clairement marqué la volonté du législateur de rehausser la voix mais aussi la place des communes et leur capacité à faire. Ayons l'honnêteté de le reconnaître, pendant longtemps, l'intercommunalité s'est construite contre les communes. L'intercommunalité version « loi Chevènement » avait une fâcheuse propension à tendre vers la supracommunalité. L'aboutissement devait être, si ce n'est la disparition des communes, tout au moins une organisation dans laquelle l'intercommunalité finissait par intégrer l'essentiel des compétences; les communes ne gérant plus que l'interface avec le citoyen / usager.

Cette vision de l'intercommunalité a vécu. Avec la loi « Engagement et Proximité », on se situe clairement dans une logique selon laquelle communes et intercommunalité ne constituent pas deux strates territoriales mais deux expressions de la même strate; ce que certains nomment le « bloc communal ». On sort d'une logique de substitution pour entrer véritablement dans une logique de coopération. Il s'agit d'organiser au mieux la répartition des compétences au sein de ce bloc en maximisant les avantages procurés par chacune des deux expressions :

— **L'intercommunalité a vocation à assurer l'équipement et l'aménagement du territoire et à prendre en charge la bifurcation environnementale.**

— **Les communes doivent assumer l'essentiel des services de proximité et tout ce qui concourt au renforcement du lien social.**

C'est pour cela que nous avons fait le choix de renforcer la capacité à agir des communes: jamais les reversements de la Communauté aux communes n'ont été aussi importants. La difficulté, c'est qu'individuellement, les communes peinent à être au rendez-vous des services de proximité.

Le Pays Voironnais compte 31 communes. Parmi elles, 9 ont moins de 1000 habitants, 19 ont moins de 2000 habitants et seulement 6 ont plus de 5000 habitants. Pour que la logique de « bloc communal » fonctionne, il faut que les communes soient en capacité de travailler ensemble et organisent des mutualisations horizontales à l'échelle des bassins de services.

### JPV : VOUS AVEZ ÉGALEMENT INITIÉ UNE NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE. QUELS SONT LES GRANDS ENJEUX AUXQUELS EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉ LE PAYS VOIRONNAIS ?

B.C. : Le premier enjeu est bien évidemment l'enjeu environnemental. Nous sommes la première génération à subir les effets du changement climatique, de la perte de biodiversité, de l'épuisement des ressources. Mais nous sommes une dernière génération qui a entre ses mains les leviers pour que la situation ne devienne pas irréversible et que ne se produise l'inconcevable.

Nous prenons progressivement conscience des limites de l'approche par laquelle nous avons abordé la question environnementale jusqu'à aujourd'hui. Depuis des années, cette question est très présente dans le discours et même l'action des collectivités territoriales, particulièrement dans le Pays Voironnais. Nous avons été l'un des tout premiers territoires à mettre en œuvre le tri sélectif des déchets ménagers et ce, bien avant que la loi nous l'impose. Nous avons élaboré un Agenda 21, un Plan Climat Énergie Territorial; nous développons une stratégie d'autonomie alimentaire, une politique de mobilité alternative à la voiture individuelle, des actions de rénovation thermique du bâti...

Nous faisons beaucoup de choses, c'est bien... Mais ce n'est pas suffisant. La question que nous devons poser aujourd'hui est celle du droit au développement perpétuel de tous les territoires et de chaque sous-partie du territoire au nom de l'égalité territoriale.

C'est une question particulièrement dérangeante, notamment pour les intercommunalités dont la vocation ou la nécessité est de faire du développement. C'est une question qui doit nous conduire à questionner nos modèles d'aménagement, le contenu même de nos politiques publiques mais aussi nos organisations. J'ai cependant la conviction que nous devons être vigilants à ne pas trop cliver nos débats politiques. Ne soyons pas trop vite convaincus qu'il y a ceux qui ont tout compris et ceux qui n'ont rien compris; ceux qui veulent tout changer et ceux qui ne veulent rien changer.

### JPV : ET OUTRE L'ENJEU ENVIRONNEMENTAL ?

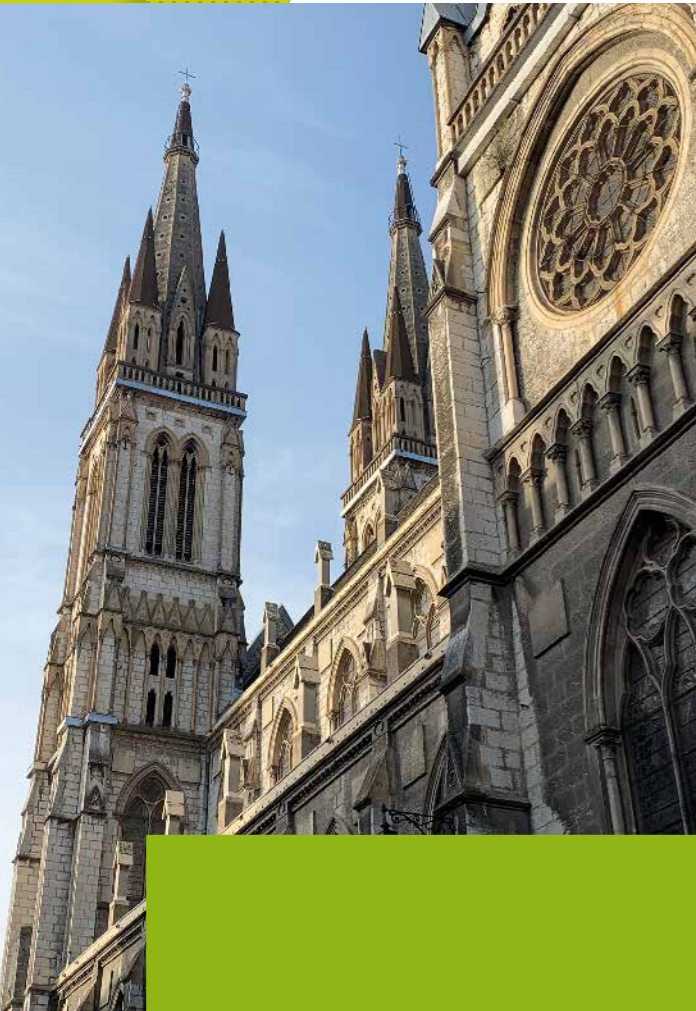
B.C. : Le second enjeu est l'enjeu social. On voit bien que la question sociale continue à être l'angle mort de la question environnementale. Nous devons changer, c'est un fait. Mais l'acceptation du changement est conditionnée par le sentiment d'une juste répartition des efforts à consentir, et par le sentiment que les bénéfices de ces efforts seront équitablement partagés.

Pendant très longtemps, la société française a été façonnée par le modèle républicain et l'ascenseur social qui entraînaient chacun dans un mouvement ascendant, même si bien évidemment certains progressaient plus vite que d'autres. Ce contexte est désormais révolu: après des décennies de diminution, les inégalités recommencent à se creuser avec un pic à chaque nouvelle crise. La France est très loin d'être le pays le plus inégalitaire au monde; mais elle demeure le pays de la reproduction sociale. Parmi les quatre caractéristiques « héritées » par les individus, l'origine sociale est de loin celle qui a le plus d'effets sur les écarts de revenus à l'âge adulte. Le sexe arrive toujours en deuxième position, en dépit de la baisse tendancielle des écarts de revenus entre femmes et hommes. Outre le pouvoir d'achat, une autre ligne de fracture de la société française émerge: celle du rapport à l'avenir. Le rapport à son propre avenir avec des personnes agiles dans la mondialisation et des personnes qui la subissent; le rapport à l'avenir de ses enfants avec, pour certains, la perspective de les voir continuer à progresser, et pour d'autres, le sentiment que malgré leurs efforts, leurs enfants ne disposeront pas d'une vie meilleure.

L'ensemble des stratégies environnementales sont focalisées sur les changements de comportements des ménages. Mais on ne pourra organiser le consentement au changement si l'on ne rétablit pas un minimum de justice sociale. C'est aussi l'absence de contrat social, c'est-à-dire le sentiment de certaines catégories de population qu'elles n'ont plus d'intérêt à s'inscrire dans le projet collectif, qui empêche de mettre en débat sereinement la question pourtant essentielle de l'arbitrage dans l'utilisation de ressources désormais contingentes.

### JPV : ET LA QUESTION ÉCONOMIQUE ?

B.C. : C'est effectivement le troisième grand enjeu. Je rappelais tout à l'heure que la vocation première des intercommunalités est de faire du développement. Le législateur a d'ailleurs confié aux EPCI l'intégralité de la compétence économique dévolue aux collectivités locales. La question de l'emploi demeure une question centrale. L'emploi constitue la première des solidarités. C'est aussi aujourd'hui, davantage encore que l'école, le levier de la progression sociale et de l'intégration. La crise sanitaire a aussi révélé le coût environnemental démesuré mais aussi la fragilité de nos économies mondialisées. Si l'on veut des territoires plus résilients, nous devons accélérer la relocalisation d'activités vitales. Enfin, pour un territoire comme le Pays Voironnais qui revendique un statut de « territoire d'équilibre » et qui ne veut pas être cantonné à une fonction résidentielle, l'équilibre entre le nombre d'emplois et le nombre d'actifs demeure un objectif récurrent.



**JPV : COMMENT VOYEZ-VOUS  
L'AVENIR DE L'INTERCOMMUNALITÉ ?**

**B. C. :** Il me semble en premier lieu important de rappeler que l'intercommunalité est irremplaçable. Pouvez-vous imaginer aujourd'hui le Pays Voironnais sans intercommunalité ? C'est impensable et il suffit pour s'en convaincre de regarder la place que l'intercommunalité occupe dans la vie quotidienne des habitants : l'eau, l'assainissement, la gestion des eaux pluviales urbaines, le logement, la santé, les transports en commun, la culture, les musées, la lecture publique, le patrimoine, l'aide à domicile aux personnes âgées, l'accès à la formation et à l'emploi, l'accompagnement à la réussite éducative, sans parler du développement économique, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement... Qui peut croire que des communes seules et isolées auraient permis au territoire d'atteindre le niveau d'équipements et de services qui est celui du Pays Voironnais aujourd'hui ?

Pour autant, il est évident que l'intercommunalité de demain ne sera pas le simple prolongement de l'intercommunalité d'hier. Le Pays Voironnais a constitué un véritable laboratoire, non seulement de la construction intercommunale, mais plus globalement de la décentralisation. Nous avons vécu cette grande et excitante aventure qui a permis d'abord d'équiper le territoire, ensuite d'augmenter son niveau de services et



de renforcer la solidarité humaine et territoriale, de penser son aménagement et son développement et d'engager les grandes politiques permettant de se saisir de la question environnementale. Nous entrons, je le pense, dans une véritable intercommunalité de coopération :

**Coopération entre les communes.**

Je l'ai déjà développé. L'intercommunalité ne pourra pas être au rendez-vous à la fois du renforcement des services à la population et des investissements lourds que réclame la bifurcation environnementale. Mais si l'intercommunalité n'est pas au rendez-vous des investissements structurants, personne ne le sera. C'est pour cela que les communes doivent assumer leur part s'agissant notamment des services.

**Coopération avec la ville-centre.**

J'ai toujours pensé qu'il existait un angle mort de la pensée intercommunale, la relation entre la ville-centre et le territoire. La ville-centre est une commune à part : c'est la véritable locomotive du territoire. Notre histoire intercommunale, le modèle d'aménagement et d'organisation de la région urbaine que nous défendons, notre avenir en tant que territoire ; tout cela repose sur la capacité du Pays Voironnais à maintenir et à développer les fonctions économiques, commerciales, éducatives, sanitaires, culturelles et sportives de sa ville-centre : Voiron.

**Coopération avec les autres territoires.**

C'est un pied de nez à l'histoire quand on connaît l'origine du Pays Voironnais. Cependant, et au même titre que l'enjeu des transitions, la question des coopérations interterritoriales est un enjeu majeur. Nos territoires sont désormais fortement interdépendants. Aucun des grands sujets auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés ne peut trouver de réponse pertinente en restant prisonniers de nos frontières administratives.





On est né là

1974



1984  
on était là



1994  
encore là



toujours là  
2004



2014  
puis là



2024

Et voilà !