

UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

GROUPE DE RECHERCHE EN DROIT, ECONOMIE ET GESTION (GREDEG)
UNITE MIXTE UNIVERSITE/CNRS N°6227

Pauline Guichard

Urbanisme et développement durable

Urbanisation et pouvoir local sur la Côte d'Azur

THESE DE DOCTORAT DE DROIT PUBLIC

Préparée sous la direction de

M. Pierre-Paul DANNA

Dans le cadre d'une

Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE)
associant l'Université de Nice Sophia Antipolis et la Chambre de
Commerce et d'Industrie de Nice Côte d'Azur

Soutenue à Nice le 2 février 2012

Devant un jury composé de MM. Bernard Drobenko (Université de Limoges),
rapporteur, Olivier Le Bot (Université d'Aix-Marseille) rapporteur, Stéphane
Cadiou (Université de Nice Sophia-Antipolis), Pierre-Paul Danna (Université de
Nice Sophia-Antipolis), directeur de thèse.

Nice, octobre 2011

Urbanisme et développement durable

UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

GROUPE DE RECHERCHE EN DROIT, ECONOMIE ET GESTION (GREDEG)
UNITE MIXTE UNIVERSITE/CNRS N°6227

Pauline Guichard

Urbanisme et développement durable Urbanisation et pouvoir local sur la Côte d'Azur

THESE DE DOCTORAT DE DROIT PUBLIC
Préparée sous la direction de
M. Pierre-Paul Danna

CIFRE

La préparation de la thèse a bénéficié d'une Convention Industrielle de Formation pour la Recherche (CIFRE), d'une durée de trois ans (de novembre 2008 à novembre 2011) associant :

L'Université de Nice Sophia Antipolis, sa Faculté de Droit et des Sciences politiques et son laboratoire GREDEG (« unité mixte » de Recherche de l'Université de Nice - Sophia Antipolis et du CNRS) dirigé par M. Jacques RAVIX, d'une part,

La Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur et son service «Aménagement du territoire » dirigé par M. Bernard LEVERE, d'autre part.

La condition essentielle de cette convention consistait en l'élaboration d'une thèse à l'intérieur du délai de trois ans de celle-ci (novembre 2011) ; le présent document constitue la preuve que le contrat a été rempli.

Remerciements

Je tiens à remercier les différentes personnes avec lesquelles j'étais en contact à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice Côte d'Azur (CCINCA).

Je tiens à remercier mon directeur de thèse, Pierre-Paul Danna, pour son écoute attentive et ses conseils judicieux.

Je tiens aussi à remercier les nombreuses personnes qui m'ont accordé des entretiens, qui ont pu me donner des conseils, me suggérer des idées ou des hypothèses, m'apporter des informations ; je remercie plus particulièrement Jacques Molinari, Jean-Paul Guichard et Christian Séguret avec lesquels les contacts furent très fréquents et approfondis.

Je remercie enfin mes proches qui m'ont beaucoup soutenu.

Sommaire

Chapitre 1: Introduction: Un cadre de pensée pour le développement durable en urbanisme..... 15

1^{ère} Partie: L'urbanisme sans le développement durable

1^{ère} sous-partie: Urbanisation et urbanisme avant le développement durable

Chapitre 2: L'environnement et la nature dans l'urbanisme d'avant les années 1960 ... 57

Chapitre 3: La période de l'aménagement et de l'urbanisme volontaires..... 85

Chapitre 4: L'urbanisme volontaire dans les Alpes-Maritimes..... 109

Deuxième sous-partie : Pratiques urbaines et jeux de pouvoirs dans les Alpes-Maritimes

Chapitre 5: La signification économique, politique et institutionnelle du mitage de l'espace 147

Chapitre 6: Le comportement « égoïste » et non coopératif des communes..... 161

Chapitre 7: Les élus ne veulent pas de contraintes supra-communales.....177

Chapitre 8: Les jeux de pouvoirs à propos d'un projet structurant (l'A8bis).....191

2^{ème} Partie: Textes de loi et pouvoir local au temps du développement durable

1^{ère} sous-partie: Les textes de loi et le développement durable

Chapitre 9: L'émergence du développement durable dans les textes (1970-1999) 219

Chapitre 10: La signification de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain 247

Chapitre 11: Des textes pour un urbanisme du développement durable encore "plus vert" 261

Chapitre 12: Densité et pouvoir local.....287

2^{ème} sous-partie: Pouvoir local et développement durable dans les Alpes-Maritimes

Chapitre 13: L'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes.....305

Chapitre 14: L'OIN Eco-Vallée, la coopération entre communes et la critique du « zoning »..... 337

Chapitre 15: Urbanisme, développement durable et pouvoir politique.....363

CONCLUSION.....**395**

Liste des sigles et abréviations

ACDF : Association des Communautés de France

ADEM : Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'Energie

AFDC : Association française pour le droit de la construction

AFDUH : Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat

AFU : Association Foncière Urbaine

AJDA : Actualité Juridique, Droit Administratif

AMM : Aire Métropolitaine Marseillaise

BERU : Bureau d'Etudes et de recherches Urbaines

CANCA : Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur

CASA : Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis

CCINCA : Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur

CDAC : Commission Nationale d'Aménagement Commercial

CE : Conseil d'Etat

CECA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques

CIAM : Congrès Internationaux d'architecture Moderne

CIAT Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

CNAC : Commission départementale d'Aménagement Commercial

CNAT : Commission Nationale d'Aménagement du Territoire

CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement

COMOP : Comité Opérationnel

COS : Coefficient d'Occupation des Sols

CTRI Commissariat Technique à la Reconstruction Immobilière

DAFU : Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDEA : Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DGEN : Délégation Générale à l'Équipement National

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

DPU : Droit de Prémption Urbain

DSU : Dotation de Solidarité Urbaine

DTA : Directive territoriale d'Aménagement

DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables (depuis « Grenelle2 »)

Ecoquartier : opération d'aménagement durable exemplaire

ENL : loi portant « Engagement National pour le Logement »

EPA : Etablissement Public d'Aménagement

EPARB : EPA de l'Étang de Berre

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPEVRY : EPA de la ville d'Evry

FIAT : Fonds d'Intervention d'Aménagement du Territoire

FNAFU : Fonds National pour l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme

FNAT : Fonds National d'Aménagement du territoire

FNSEA : Fédération Nationale des Salariés et exploitants Agricoles

GADSECA : Groupement des Associations de Défense des Sites et de l'Environnement de la Côte d'Azur

Gaz.Pal : Gazette du Palais

GEFIDA : Groupe d'Étude et Financement du Dossier Alternatif

GPE : Groupe Permanent d'Études

GRIDAUH : Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat

HBM : Habitation Bon Marché

HLM : Habitation à Loyer Modéré

IAURP : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne

INRA : Institut National de la Recherche

INSEE : Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques

ISMEA : Institut Supérieure de Mathématiques et d'Economie Appliquée

JCP : Juris Classeur Périodique (La semaine juridique)

JORF : Journal Officiel de la République française

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LME : Loi de Modernisation de l'Economie (du 4/08/2008)

LOADT : Loi (dite Pasqua) d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (du 4/02/1995)

LOADDT : Loi (dite Voynet) d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (du 25/06/1999)

LOF : Loi d'Orientation Foncière (du 30/12/1967)

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville (du 13 juillet 1991)

MARNU : Modalités d'Application du Règlement National d'Urbanisme

MIN : Marché d'Intérêt National

MIT : Massachusetts Institute of Technology

ODEAM : Organisation d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes

OIN : Opération d'Intérêt National

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

ONF : Office Nationale des Forêts

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OREAM : Organisation d'Etudes d'Aménagement d'Aire Métropolitaine

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAE : Programme d'Aménagement d'Ensemble

PAM : Port Autonome de Marseille

PAPI : Programme d'Action de Prévention des Inondations

PAZ : Plan d'Aménagement de Zone

PCET : Plan Climat Énergie Territorial

PDU : Plan de déplacement Urbain

PIB : Produit Intérieur Brut

PIG : Projet d'Intérêt Général

PLD : Plafond Légal de Densité

PLH : Programme Local d'Urbanisme

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement

PNUED : Programme des Nations-Unies pour l'Environnement

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPR : Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles

PPRI : Plan de Prévention des Risques Naturels d'Inondation

PSU : Plan Sommaire d'Urbanisme

PUD : Plan d'urbanisme Directeur

RDI : Revue de Droit Immobilier

RFDA : Revue Française de Droit Administratif

RJE : Revue Juridique de l'Environnement

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SCA : Syndicat Communautaire d'Aménagement

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

STADT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SEM : Société d'Economie Mixte

SHON : Surface hors œuvre nette

SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière (parti politique créé en 1905)

SFU : Société Française des Urbanistes

SIEP : Syndicat Intercommunal d'Etudes et de programmation

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SRCAE : Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie

SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique

SRRER : Schéma de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables

SRU : (loi) Solidarité et Renouveau Urbain

SYMIVAL : Syndicat Mixte chargé de l'Aménagement du Plateau de Valbonne

Think Thank : Terme emprunté à l'anglais, désignant un groupe de pensée

TLE : Taxe Locale d'Equipeement

UH : Loi Urbanisme et Habitat (du 2/07/2003)

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

URVN : Association - Union régionale Vie et Nature

UTN : Unité Touristique Nouvelle

VF : Valeur Foncière

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZAD : Zone d'Aménagement Différé

ZAN : Zone d'Agglomération Nouvelle

ZEG : Zero Economical Growth

ZI : Zone Industrielle

ZIF : Zone d'Intervention Foncière

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

Zoning : Séparation de zones dotées de fonctions différentes

ZPG: Zero Population Growth

ZUP : Zone à Urbaniser en priorité

Chapitre 1

INTRODUCTION¹

Un cadre de pensée pour le développement durable en urbanisme

1) Quelques généralités sur le développement durable

a) Les difficultés de sa définition

L'acte de naissance officiel de la notion de « développement durable » se situe en 1987, avec le « rapport Brundtland »² qui le définit ainsi :

« Un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à

¹Le mot introduction a été rajouté pour bien faire comprendre au lecteur que le chapitre 1 constitue l'introduction et que la première partie ne commence qu'à la page 53. Ce chapitre constitue bien une introduction car il présente tout à la fois, la problématique, la méthodologie et le plan de la thèse, c'est-à-dire qu'il représente un guide pour la lecture de celle-ci.

²Publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies (WCED en anglais), le Rapport Brundtland (ayant pour titre *Notre Avenir à tous*) a été nommé ainsi du nom de la présidente de la commission, la Norvégienne Gro Harlem Brundtland. Ce rapport définit la politique nécessaire pour parvenir à un « développement durable ».

cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »

D'autres définitions vont voir le jour dans les années qui suivent, notamment celle-ci, citée par Fanny Raffaud³, « ce terme désigne un mode de développement qui satisfait les besoins des populations sans compromettre ceux des générations futures en cherchant un équilibre entre l'action économique, le respect des équilibres écologiques et le développement social » ; un peu plus loin, cet auteur insiste à nouveau sur cet « équilibre » : « la nouveauté du développement durable n'est donc pas tant dans les thématiques qu'il aborde, puisque nous venons de le voir il est question d'environnement dès la fin des années 1960, mais dans la part qu'il accorde à chacune d'elles et dans la façon dont il recherche une conciliation entre les trois pôles que sont l'environnement, l'économique et le social »⁴.

En somme l'émergence de la notion de développement durable⁵ marquerait un progrès de la pensée ; les réflexions de jadis sur l'environnement, l'économique et le social n'étaient pas assez globales ou intégrées : avec le développement durable, elles ne présenteront désormais plus ce genre de défaut, au grand bénéfice des générations futures. Même si Fanny Raffaud envisage bien l'éventualité que cette notion puisse n'être que l'expression d'une rhétorique, elle retient, de fait, l'hypothèse que l'émergence de cette notion marque une sorte de progrès.

Tel ne sera pas nécessairement le point de vue développé dans ce qui suit. Toutefois, avant de préciser pourquoi et d'énoncer une problématique du développement durable, il convient de souligner le succès fulgurant que ce terme a connu, un succès qui ne se dément pas. Professionnels, universitaires, politiques,

³Fanny RAFFAUD, « L'urbain, l'environnement et le développement durable en France » *Essai d'analyse – Revue Urbanisme - 1964-2000*. – 410 pages. Thèse de doctorat en géographie et aménagement : Université de Pau et des Pays de l'Adour : 2003, page 43. Disponible sur : <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/04/69/74/PDF/tel-00006512.pdf>. Citation tirée du journal « Le Monde » du 16.11.1996

⁴F. RAFFAUD ; page 63

⁵Nous utilisons ici le mot de « notion » car nous ne pensons pas que le développement durable puisse être identifié à un « concept ».

parlent du développement durable ; les disciplines ou les métiers se l'approprient : ingénieurs, architectes, urbanistes, géographes, juristes, économistes, sociologues... Ce terme est sollicité par des acteurs très variés, pour rendre compte de situations encore plus variées, et cela, de façon le plus souvent approximative ; mais, peut-être est-ce là en partie la raison de son succès, il a un contenu assez flou et ne peut sûrement pas constituer un « concept » scientifique qui supposerait son appartenance à un champ disciplinaire bien précis.

Traditionnellement le développement durable est représenté par le schéma suivant :

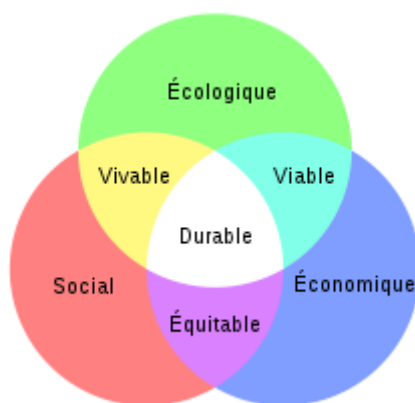


Schéma explicatif du développement durable : une approche géonomique globale à la confluence de trois préoccupations, dites « les trois piliers du développement durable ». Source image : http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9veloppement_durable

Au regard de ce schéma, on comprend combien la notion peut être complexe, le développement durable se situant au croisement de trois principaux domaines : l'économique, le social et l'environnement ; dans ce schéma, le développement, pour être « durable », doit être à la fois économiquement viable, socialement équitable, écologiquement vivable.

L'expression « économiquement viable » utilisée ici pour rendre compte de la notion de développement « durable » est un peu de l'ordre de la tautologie : qu'est-

ce donc qu'être « viable » sinon être capable de durer, c'est-à-dire : être durable ! La même remarque peut être faite pour l'expression « vivable » !

Le petit dessin avec trois ensembles de base (économique, social, écologique) et leurs intersections est moins lumineux qu'il n'y paraît pour la compréhension !

Cette notion de « développement durable » ne tombe pas du ciel ; comme le remarque François Bertrand⁶ « elle n'arrive pas ex nihilo mais se forme au contraire par la conjonction, la rencontre de différents discours tenus jusque là séparés »⁷. Certes, il y eut le « Rapport Brundtland », dont le titre français était « Notre avenir à tous » publié en 1987 par la « Commission mondiale sur l'environnement et le développement » des Nations-Unies, qui définit la notion de développement durable pour analyser les problèmes écologiques à l'échelle de l'ensemble de la terre ; ce rapport constitue, à première vue, une sorte de point de départ. Il sera suivi par une réunion très importante tenue en 1992 à Rio de Janeiro, le « Sommet de Rio »⁸. Toutefois, bien avant cela, vingt ans avant, on doit signaler le grand débat d'idées qui eut lieu, au début des années 1970, sur le thème des « limites » de la croissance ; le rapport réalisé à la demande du « Club de Rome » par une équipe du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et publié en France en 1972 sous l'intitulé « Halte à la croissance ? » (Rapport sur les limites de la croissance, « The limits to growth ») envisage les conséquences à long terme de la poursuite du mode de développement

⁶F. BERTRAND, « Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? » *L'exemple de deux régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées*, thèse de doctorat, université François Rabelais-Tours, 2004 ; disponible sur : http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/58/28/These_FB_complete.pdf page 28

⁷F. BERTRAND, op-cit page 28

⁸Ce Sommet de la Terre s'est tenu à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies. Cette Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) est généralement considérée comme une réussite : les priorités mondiales ont changé en dix ans, et avec la participation d'une centaine de chefs d'État et de gouvernement, ce sommet demeure aujourd'hui le plus grand rassemblement de dirigeants mondiaux. Plus de 1 500 ONG y étaient également représentées. Le Sommet de Rio a donné le coup d'envoi à un programme ambitieux de lutte mondiale contre les changements climatiques, pour la protection de la diversité biologique, ou biodiversité, et l'élimination des produits toxiques dangereux. Il a abouti à la signature de la Déclaration de Rio. Cette déclaration, qui fixe les lignes d'action visant à assurer une meilleure gestion de la planète, fait progresser le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement. Cependant elle n'est pas juridiquement contraignante. Au contraire, elle reconnaît la souveraineté des États à « exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement ».

que connaît le monde, notamment du point de vue des ressources naturelles⁹. Cette publication est suivie, en France, par la contribution, sur le même thème, de l'économiste et démographe Alfred Sauvy, « croissance zéro »¹⁰. Le débat qui a lieu alors déborde des cercles des chercheurs académiques : il alimentera largement le contenu des travaux préparatoires à la conférence de Stockholm, en 1972, dont les participants avaient, comme formule de ralliement : « une seule terre » !¹¹

La notion de « développement durable » n'existait pas, mais elle était en gestation.

Est-ce un « concept » ? Sans doute pas car, comme le remarque Olivier Godard¹², « d'un point de vue historique, il semble que la problématique du développement durable se soit d'abord répandue dans le langage diplomatique et politique, pour ensuite intégrer petit à petit certaines sphères de l'analyse économique et du droit, et enfin se diffuser dans les domaines les plus variés de l'action politique, puis privée »¹³. Or chacun sait que les concepteurs de « concepts » sont les chercheurs et non pas les « politiques » ou les fonctionnaires internationaux. En relation avec le fait que cette notion de développement durable n'est pas un concept, de nombreux auteurs s'accordent à reconnaître sa polysémie, son absence

⁹ « *Halte à la croissance?* » est l'un des tout premiers documents d'importance abordant le sujet des limites écologiques de la croissance économique et démographique à être publié. Il expose les résultats de simulations mathématiques menées sur l'évolution démographique et la croissance économique et les met en corrélation avec l'exploitation des ressources naturelles. Le rapport présente des projections jusqu'en 2100. Le modèle de l'équipe du MIT a été conçu pour faire ressortir les liens unissant cinq problématiques d'intérêt planétaire : l'accélération du processus d'industrialisation à l'échelle mondiale; la croissance rapide de la population mondiale; la malnutrition liée à la pauvreté; la dépendance aux ressources naturelles non renouvelables et l'accélération de leur exploitation; la dégradation de l'environnement. En guise de conclusion principale, les chercheurs affirment que si les tendances observées en matière de croissance démographique et d'accélération des processus d'industrialisation se maintiennent, les limites écologiques de ce modèle seront atteintes au terme des 100 prochaines années (vers 2072), avec pour résultat un déclin rapide et incontrôlable de la population mondiale et de nos capacités de produire afin de combler nos besoins. Ce rapport, publié en France sous le titre « Halte à la croissance », enquête pour le Club de Rome par Jeanine Delaunay, « rapport sur les limites de la croissance » par H et L. MEADOWS, J. RANDERS et W. BEHRENS. Fayard ; collection écologie, n°16, 1972.

¹⁰ Alfred SAUVY, « Croissance zéro », Calmann-Lévy, Paris, 1973

¹¹ La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, s'étant réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, et ayant examiné la nécessité d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement.

¹² Olivier GODARD, « Le développement durable : paysage intellectuel », Natures-Sciences-Sociétés, n°2 vol.4, pp 309-322, cité par F. BERTRAND dans « Planification et développement durable: vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional? L'exemple de deux régions françaises, Nord-pas-de-Calais et Midi-Pyrénées » - Thèse de doctorat, Université François Rabelais-Tours, 2004, page 310.

¹³ O.GODARD. cité par F. BERTRAND., op-cit, page 79

de contenu réel ou bien au contraire, son caractère « fourre-tout » ; on souligne parfois qu'il s'agit d'une notion en forme d'auberge espagnole, on souligne aussi son flou juridique, et même sa complète vacuité !

Certains auteurs trouvent cela très bien alors que d'autres se montrent très critiques. Ainsi, François Bertrand, un « défenseur » de la notion de développement durable, déclare-t-il : « sa polysémie, tout autant que son usage généralisé dans l'ensemble des discours de l'aménagement et les distorsions locales dont il peut faire l'objet, en fait un objet d'intérêt par excellence pour la recherche en aménagement »¹⁴ ; citant Fanny Raffaud¹⁵ il précise : « l'avancée se situe plutôt dans l'art de la synthèse et de l'assemblage d'éléments jusqu'alors disparates, l'équilibre des arguments rassemblés et la subtilité de leurs articulations, de leur mise en interaction ».

Cela rejoint exactement l'opinion d'un autre auteur cité par François Bertrand, Etienne Landais¹⁶ pour lequel le développement durable n'est rien de plus qu'un élément fédérateur « d'initiatives dispersées » dont l'intérêt essentiel est de fournir un « cadre conceptuel global » et bientôt un « cadre d'action unifié », les initiatives dispersées dont il est question, tendant elles-mêmes « à remettre en cause, à différents niveaux et à différentes échelles, les dynamiques et les modèles de développement antérieurs ». En somme, il y a, ici ou là, des « bonnes » initiatives porteuses de « progrès » car mettant en cause des dynamiques antérieures¹⁷ : la notion de développement durable est là pour accélérer cette remise en cause, le passage de dynamiques « antérieures » à des dynamiques « nouvelles ».

¹⁴F.BERTRAND, op-cit. page 16

¹⁵Fanny RAFFAUD, « L'urbain, l'environnement et le développement durable en France », thèse de doctorat de géographie et aménagement, Université de Pau, 2003. Op.cit.

¹⁶Etienne LANDAIS, « Agriculture durable : les fondements d'un nouveau contrat social ? », Le courrier de l'environnement de l'INRA n°33, avril 1998, pp 5-22 [www.inra.fr]

¹⁷Ces « dynamiques et modèles de développement antérieurs » sont ici, implicitement, des éléments dont il faut débarrasser la société ; s'ils doivent être « remis en cause », c'est donc qu'ils ne sont pas complètement « antérieurs », ils ont encore une existence dans le présent mais ils sont en quelque sorte « d'un autre âge » ! Le « progrès » est certes inéluctable mais on doit l'aider à se réaliser le plus rapidement qu'il est possible : telle est la problématique sous-jacente à ces quelques considérations.

Les auteurs qui ne discernent, dans le développement durable, qu'une coquille vide, sont bien plus critiques. Franck Aggeri¹⁸ ne voit dans cette notion qu'un voile occultant les rapports de forces et donc les rapports sociaux ; ce qui n'est pas très étonnant compte tenu du fait qu'il se situe, en partie, dans la lignée de l'héritage de Michel Foucault¹⁹. Pour Serge Latouche²⁰, il n'y a pas de doute possible, le développement durable est « un bricolage conceptuel consistant à changer les mots à défaut de changer les choses, une monstruosité verbale », l'habillage d'un mode de développement porteurs d'inégalités dont il serait impossible de s'échapper : « Le développement durable, lui, enlève toute perspective de sortie et nous promet le développement pour l'éternité »²¹, une sorte de « damnation éternelle » pour un auteur hostile à la croissance ! Mais on peut comprendre aussi que si cette notion de développement durable fait partie d'un dispositif destiné à pérenniser le mode de développement que nous connaissons, c'est qu'il y a danger pour celui-ci... C'est ce que remarque Marcel Jollivet²² : « l'idée de développement, avec sa connotation positive, contient en soi l'idée de durabilité, on n'éprouve le besoin de parler de développement durable que parce qu'il s'avère qu'il ne l'est pas : quand on parle de

¹⁸Franck AGGERI est économiste, professeur à l'Ecole des Mines de Paris. Il est l'auteur ou le co-auteur, notamment, des ouvrages suivants :

- « Organiser le développement durable. Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective ». Vuibert- ADEME, 2005
- « Les régimes de gouvernabilité dans le domaine de l'environnement » in « Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault », Presse Université de Laval, 2005.
- « La production des normes entre Etat et société civile », l'Harmattan, 2000

¹⁹Michel FOUCAULT, philosophe prestigieux, auteur de « surveiller et punir » *Naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 1975.

²⁰Serge LATOUCHE est, lui aussi, un économiste, spécialiste d'épistémologie et d'anthropologie, l'un des chefs de file de ce que l'on pourrait appeler « l'Ecole de la décroissance » ; parmi ses très nombreux ouvrages, on peut signaler particulièrement :

- « Faut-il refuser le développement ? », PUF, 1986
- « La planète des naufragés », la Découverte, 1991
- « Les dangers du marché planétaire », Presses de la Fondation des sciences politiques, 1998
- « Critique de la raison économique », l'Harmattan, 1999
- « La déraison de la raison économique : du délire d'efficacité au principe de précaution », Albin Michel, 2001
- « Petit traité de décroissance sereine », Mille et une nuits, 2007

²¹Serge LATOUCHE, cité par F. BERTRAND, op-cit. page 62

²²Marcel JOLLIVET, « Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride », 2001. Voir aussi son ouvrage « Le développement durable, de l'utopie au concept », Elsevier, 2002.

développement durable, c'est signe que ça va mal pour le développement »²³. Il faudra revenir sur cette remarque qui n'est pas anodine.

En fin de compte, on peut relever deux points de vue parfaitement opposés : celui d'Etienne Landais pour qui le développement durable doit constituer un cadre conceptuel utile pour la remise en question du mode de développement en cours, celui de Serge Latouche qui ne voit dans le développement durable qu'un outil au service de la perpétuation de ce mode de développement. Entre les deux se situe Marcel Jollivet qui récuse implicitement la démarche fonctionnaliste commune à l'un et à l'autre ; en effet, l'un comme l'autre semblent définir la notion de développement durable par sa fonction relative au développement : le mettre en question ou bien au contraire faciliter sa reproduction ; la remarque de Jollivet consistant à mettre en relation la notion de développement durable et les difficultés du développement, indique que le développement durable est le produit de celles-ci, et non pas l'inverse et constitue bien de ce fait un refus de l'approche fonctionnaliste. Cela mérite d'y regarder de plus près.

b) La croissance économique et le développement durable

Cette approche dite « intégrée », en ce sens qu'elle mêle l'économie, le social et l'environnement, caractérise la notion de développement durable ainsi que le « rééquilibrage » entre les trois pôles que constituent l'environnement, l'économie et le social auquel elle donne lieu, indiquent, en fait, la montée en puissance de l'environnement et du social au détriment de l'économie. Le « développement durable » apparaît en 1987²⁴, après une vingtaine d'années de critiques de plus en plus acerbes de la croissance économique. On le sait, l'un des ouvrages pionniers de cette critique fut le célèbre « Rapport Meadows » du Club de

²³ Marcel JOLLIVET, cité par F.BERTRAND, op-cit page 62

²⁴ Rapport BRUNDTLAND, op.cit.

Rome, « Halte à la croissance », de 1972, qui envisage le fait que la croissance puisse avoir un jour une fin et qui a suscité de nombreuses controverses. A un point tel que, comme le remarque Alfred Sauvy²⁵, « En quelques semaines, en juin 1972, l'opinion de nombreux pays, en particulier la française, a été saisie, au milieu de ses multiples difficultés, d'une question vitale (...) la publicité donnée soudainement aux idées de M. Mansholt²⁶ et, par là, au rapport de l'Institut technique du Massachusetts (...) a placé les hommes, tout éberlués, devant le problème de leur existence, tout simplement. En même temps, un remède héroïque, la « croissance zéro », en termes de population et d'économie²⁷ ; a, lui aussi, franchi l'Atlantique pour devenir un sujet de haute controverse (...) une réaction étendue s'est manifestée contre l'expansion aveugle, notamment sous formes d'expressions attrayantes telles que « bonheur national brut » ou la « qualité de la vie ». »

Les craintes concernant l'épuisement des ressources naturelles à plus ou moins long terme se conjuguent alors avec une valorisation de plus en plus forte de l'environnement, des espaces naturels, des paysages, ainsi que des thèmes de la « qualité de la vie ». Tout cela se passe dans les années 1970 ; il se passe par ailleurs beaucoup de choses importantes durant ces années là. Il y a en particulier deux « chocs pétroliers », le premier en 1973, le second en 1978, qui attentent directement à la croissance des pays occidentaux qui sont de gros importateurs de pétrole : le renchérissement brusque du prix de cette matière première ralentit en effet la croissance des pays développés, avec à chaque fois une récession. Ces chocs pétroliers donnent évidemment de bons arguments à tous ceux qui, à l'époque, critiquent la croissance économique. Toutefois, au-delà de ces chocs, la fin des années 1970 constitue le début d'une période où la croissance des pays Européens et de la France va être nettement moins forte que celle qui a caractérisé les années

²⁵ Alfred SAUVY, op.cit. page 7.

²⁶Le Néerlandais Sicco Lendeert Mansholt fait partie de cette génération d'hommes politiques qui ont participé avec enthousiasme à l'aventure européenne. Il est surtout connu pour avoir été l'un des architectes de la Politique agricole européenne, lorsqu'il inaugura le portefeuille de commissaire chargé des questions agricoles. Ministre de l'Agriculture pendant 13 années de suite, il devient en 1958 le premier commissaire à l'agriculture.

²⁷On parle alors de ZPG (Zero population Growth) et de ZEG (Zero Economical Growth).

1945-1975 (les « Trente Glorieuses » au cours de laquelle la croissance de la France sera de l'ordre de 4 à 5% par an²⁸). Ce fléchissement de la croissance n'est pas le fruit du hasard : pour Maurice Allais²⁹, prix Nobel d'économie, cela est la conséquence de la politique qui se met en place en Europe au milieu des années 1970, l'ouverture des pays européens à la concurrence mondiale sans garde-fous ; le titre de son ouvrage de 1999 est sans ambiguïté : « la mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance, l'évidence empirique » ; il annonce déjà les vraies raisons de la crise que nous connaissons aujourd'hui : « l'ouverture mondialiste à tous les vents de l'économie communautaire (...) est la cause essentielle d'une crise profonde qui peu à peu nous conduit à l'abîme ».

La crise dont parle Maurice Allais en 1999 est celle qui se manifeste notamment par la désindustrialisation des pays développés, avec son corollaire : la montée du chômage et des pathologies sociales qui lui sont associées ; cette crise sous-jacente s'est considérablement aggravée en 2007/2008, devenant alors une crise mettant en jeu le système économique et social des pays développés, puis en 2010/2011 avec la crise des finances publiques, notamment en Europe³⁰.

Au moment même où la France, et la plupart des pays développés avec elle, est en récession, en 2009, M. Joseph Stiglitz³¹ et la Commission qu'il préside, qui a été mise en place par le Président Sarkozy, proposent de prendre en compte de nouveaux indicateurs statistiques pour mesurer le Produit Intérieur Brut (le PIB) et la croissance ; la croissance est faible, parfois même négative : qu'à cela ne tienne, on va enfin prendre en compte « l'individu », l'environnement, la qualité de la vie, le développement durable ! Nous sommes alors en septembre 2009, quelques jours

²⁸La croissance dont il est question ici est celle du « PIB », le « Produit Intérieur Brut ».

²⁹Maurice ALLAIS, « La mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance, l'évidence empirique », Paris, 1999.

³⁰Dans une interview publié par le journal « Marianne » en date du 5 décembre 2009, Maurice Allais souligne combien les faits confirment son diagnostic ancien ; il dénonce à nouveau l'aveuglement de la logique néolibérale et de la libéralisation totale du commerce international. Il plaide pour un protectionnisme éclairé, à l'opposé des thèses de Pascal Lamy et de l'OMC.

³¹Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, ancien chef économiste de la Banque Mondiale, a été successivement conseiller du Gouvernement chinois, de M. Clinton et, en 2009, du Gouvernement français.

avant le sommet du « G20 » à Pittsburgh ; le Président français, enthousiaste, déclare que « la France se battra pour que toutes les organisations internationales modifient leurs systèmes statistiques »³².

En quelque sorte, si les statistiques ne plaisent pas, il suffit de les changer... en intégrant, entre autres, du « développement durable » ! On va alors créer des agrégats statistiques mesurant le bien être de la population pour montrer qu'il y a du progrès, que la situation n'est pas si « mauvaise ». Pour faire court, il s'agit de tenir un discours tel que celui-ci : il n'y a pas de croissance économique, mais on gagne en qualité de vie, ce qui n'est pas négligeable !

Pour l'instant, prenons en compte ce que nous disent les économistes : à partir du milieu des années 1970, un changement de « trend »³³ dans la croissance des pays développés : après une longue période de 4 ou 5% par an, on passe à une longue période à 2 ou 3% par an, puis à partir de 2007, à un fort ralentissement suivi par une récession et par une stagnation. On peut observer concomitamment à ces fléchissements de la croissance économique, un intérêt croissant porté aux thèmes de la qualité de la vie, de l'environnement, du développement durable et, en même temps, une critique de plus en plus fréquente et forte sinon de la croissance économique en tant que telle, au moins de ses méfaits supposés. Il va sans dire qu'il n'est pas question de prétendre ici qu'il y a une relation de cause à effet entre le fléchissement de la croissance et le succès croissant des thèmes de l'écologie et du développement durable : la critique de la croissance préexistait au fléchissement de celle-ci et ce n'est évidemment pas cette critique qui a suscité la baisse du rythme de la croissance.

³²L'enthousiasme présidentiel s'était communiqué à l'ensemble du Gouvernement français dont les membres se réjouissent : « il faut penser l'après-PIB » dit l'un alors qu'un autre déclare, très sérieusement, « c'est la première fois qu'on dit que les chiffres mentent ! »... sans s'attirer la moindre protestation publique de l'INSEE pourtant sous la tutelle de ce ministre qui, depuis, est devenu patron du FMI.

³³Le « trend » est la tendance à long terme : le taux de croissance sur longue période.

On peut néanmoins oser émettre une hypothèse : le discours de la critique de la croissance économique, et donc aussi celui de la croissance urbaine, doit être d'autant mieux reçu, et acquiert d'autant plus de force, au sein de la société, que cette croissance est elle-même faible ; la voie est alors libre pour la montée du discours sur l'environnement puis celui du développement durable. En 1973, au moment du premier « choc » pétrolier, s'est diffusé en France ce slogan imbécile et prétentieux (idée commune qui s'était propagée à cette époque), ethnocentrique, à la limite de la xénophobie : « en France on n'a pas de pétrole mais on a des idées ! ». On peut transposer aisément : lorsque la croissance fait défaut, on s'intéresse d'autant plus à l'écologie, à la qualité de la vie... Il n'y a plus de développement mais il est « durable » !³⁴

2) Urbanisme, développement durable et croissance

a) Le développement durable en urbanisme et le « flou » de cette notion

La notion de développement durable, désormais très populaire, a envahi le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme et donc celui du droit de l'urbanisme, au point de devenir une référence obligée, une norme sociale incontournable. Pour autant, il est malaisé de lui donner une définition précise dans le domaine juridique. Ce n'est pas, nous dit Chantal Cans³⁵ un concept juridique. Il s'agit davantage d'une notion normative : une « valeur » analogue à la liberté, l'équité, etc... Chantal Cans observe que si l'insertion de ce terme dans le droit français se situe dans le prolongement d'une juridisation du vocabulaire technique lié à l'environnement, il s'en détache malgré tout nettement en ce sens que, le développement durable est

³⁴Il y a quelques siècles déjà, M. Jean de la Fontaine avait bien remarqué cette façon qu'ont les hommes d'occulter ce qui ne leur plaît pas : il fait dire au renard qui ne peut attraper les raisins de la treille « ils sont trop verts et bons pour des goujats ».

³⁵Chantal CANS « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », article paru à l'AJDA (Actualité Juridique du Droit Administratif) 10 février 2003, n°5.-9p.

« une locution dont nul texte n'a pu, jusqu'à présent, offrir une définition concise ». En se référant au code de l'environnement, le développement durable est qualifié d'« objectif », puis décliné dans des textes postérieurs à l'aide d'autres termes telles que « principe », « idée », « politique », « perspective », autant de qualificatifs qui ne sont pas d'égale valeur au regard du droit ; et la présentation du développement durable fournie par le code de l'environnement se réfère à d'autres notions, elles-mêmes non définies préalablement et donc aussi floues juridiquement.

Ainsi, selon cet auteur cité maintes fois par François Bertrand³⁶, « l'inscription juridique du développement durable semble osciller entre « proclamation incantatoire » et simple référence partagée à défaut d'être précisée ; l'auteur conclut alors à une absence de sens juridique. S'il y a absence de fonction juridique, des fonctions politiques peuvent être reconnues à l'inscription juridique du développement durable dans les textes. Chantal Cans en distingue deux : une fonction de substitution (« le développement durable se substitue peu à peu dans le vocabulaire, aux termes de protection, préservation, conservation »³⁷) et une fonction de légitimation (« un discours politique aujourd'hui qui ne se référerait à aucun moment à la « durabilité » serait pour le moins « incorrect » »³⁸).

Pour mettre en application la norme du développement durable, les politiques urbaines doivent pouvoir associer les trois « piliers » (économique, social, écologique) qui la caractérisent afin d'aboutir à un « équilibre » et à une certaine « qualité de vie » ; il intègre une « dimension qualitative » nous dit Gabriel Jourdan.³⁹ En effet, le développement durable en urbanisme peut être compris par la recherche d'un équilibre entre les différentes fonctions qui régissent l'urbain. C'est au travers de différents thèmes que le développement durable pourra être envisagé. Ces thèmes

³⁶François BERTRAND, op.cit page 92.

³⁷Chantal CANS; op. cit. page 216

³⁸Chantal CANS; op. cit. page 218, cité par François BERTRAND, op. cit. page 92.

³⁹Gabriel JOURDAN, «Eléments sur la maîtrise des facteurs de non durabilité du développement de la bande côtière des Alpes-Maritimes – Contribution aux réflexions sur les SCOT », groupe interdisciplinaire de réflexion sur les traversées sud-alpines et l'aménagement du territoire maralpin, octobre 2003, document pour le GIR Maralpin, 70 pages.

peuvent donner lieu à l'établissement d'une liste: on peut alors parler de protection de l'environnement, de non gaspillage de l'espace, de la qualité des sites, de la qualité de l'air, de la qualité des paysages, du respect des espaces naturels, de la « reconstruction de la ville sur la ville » que l'on nommait différemment jadis (il s'agissait de ce que l'on appelait alors la densification, notamment la revitalisation et le développement des centres urbains), de la maîtrise du développement spatial, etc... Le développement durable en urbanisme, c'est aussi la promotion de la mixité sociale de l'habitat et des fonctions urbaines, le développement des transports en commun, etc.

La plupart de ces thèmes sont relativement anciens en ce sens qu'ils entraient déjà, plus ou moins, dans les préoccupations publiques relatives au développement urbain ou à l'environnement (même si ce mot n'existait pas). Sans nullement prétendre à une quelconque exhaustivité, on peut citer, pour illustrer la montée de ces préoccupations, à titre d'exemples, la loi de protection des forêts de 1922, celle concernant les sites classés en 1930, la généralisation du permis de construire par le gouvernement de Vichy en 1943⁴⁰, etc... Et puis, dans les années 1970 qui marquent une sorte d'accélération dans la prise en compte des questions environnementales avec notamment la création du Ministère de l'Environnement en 1971 qui sera suivie par de nombreuses lois, notamment celle de 1976 sur la protection de la nature et les études d'impact. Bref, sur une période longue, on observe tout à la fois : l'éclosion de textes nouveaux se rapportant à l'environnement et d'institutions chargées de les mettre en œuvre. Il y a toutefois, dans ce processus, une innovation qui apparaît dans les années 1990 : l'expression « développement durable » fait son apparition dans de nombreux textes⁴¹.

⁴⁰Le Gouvernement de Vichy, notamment grâce à son illustre « collaborateur » que fut Le Corbusier (co-auteur de la fameuse « Charte d'Athènes » de 1933, qu'il va réécrire en 1943), a marqué une « avancée » décisive, en France dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans celui de l'urbanisme, dans le sens que la planification urbaine a alors commencé à jouer un rôle considérable.

⁴¹Les textes concernant les paysages, le bruit, le principe du pollueur-payeur, celui dit « de précaution », etc...

Avant cela, il y avait eu le « tournant » du début des années soixante-dix avec l'émergence décisive de l'environnement. Toutefois, il faut remarquer que les thèmes du développement durable, dans le discours de l'urbain, étaient pris en compte non seulement dans les années 1970 mais aussi dans les années qui les précédaient. Ces thèmes étaient, en effet, au centre des préoccupations des urbanistes dans les années 1960 : non gaspillage de l'espace, respect des paysages et de la nature, souci de développer les transports en commun et de diminuer l'amplitude des migrations domicile/travail, etc.

Ces thèmes étaient pris en compte (dans l'esprit des urbanistes, si ce n'est dans les faits), d'une façon spécifique, dans le contexte d'une croissance économique et démographique fortes ; ainsi la croissance de l'économie française était, durant les années 1960, de l'ordre de 4 à 5% par an alors qu'elle n'est plus que de l'ordre de 1% en 2010 ; la croissance démographique de la France qui était de l'ordre de 1% par an (et parfois davantage) a chuté de moitié, 0,5% par an de nos jours ; pour les Alpes-Maritimes, la croissance démographique, de l'ordre de 2 à 3% par an de 1950 à 1980 n'est plus aujourd'hui que de l'ordre de 1% par an. Ce contexte de croissance forte avait, évidemment, une influence sur les formes de l'urbanisation, notamment sur les modalités selon lesquelles de nouveaux espaces étaient ouverts au développement immobilier ; depuis de nombreuses années déjà, la croissance économique a fortement ralenti : ces modalités ne sont plus les mêmes, il convient de s'interroger pourquoi.

b) Croissance et urbanisme

Dans le contexte de la croissance économique forte, notamment industrielle, la croissance démographique et par suite la croissance urbaine étaient elles-mêmes rapides ; cette dernière nécessitait la mise en valeur de nouveaux espaces, les

opérations de restructuration et de densification des espaces déjà urbanisés ne suffisant plus à satisfaire les besoins découlant de la croissance urbaine. En même temps qu'il fallait améliorer l'organisation des tissus urbains existants et densifier ceux-ci, il fallait aussi étendre sensiblement les emprises urbaines par la promotion de villes ou de quartiers nouveaux, de zones d'activités, de zones résidentielles, d'espaces de services.

A l'inverse, lorsque la croissance urbaine est relativement faible, l'ouverture d'un grand nombre de nouveaux espaces à l'urbanisation n'est plus nécessaire : on peut alors, toutes choses égales par ailleurs, se contenter de restructurer/ densifier le tissu urbain existant ; en poussant le raisonnement à l'extrême, on pourrait dire qu'il n'est, dans ce cas, plus besoin du tout d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation : on comprend que, dans une telle situation, la politique de protection des espaces naturels soit beaucoup plus aisée que dans une situation de croissance urbaine très forte qui implique un recul sensible des zones agricoles et des zones naturelles.

A partir de là, on comprend mieux le succès du développement durable dans les années 1990 ; depuis une vingtaine d'années, il y eut, en effet, l'adoption d'un grand nombre de textes inspirés par cette norme ; en première approximation, on pourrait dire qu'ils marquent un « durcissement » des règles d'urbanisme touchant à l'environnement et à la qualité de la vie ; ils n'auraient probablement pas pu voir le jour si la croissance urbaine (et économique) avait eu la même force, durant les années 1990 et 2000, que celle qui était la sienne durant les années 1960. Il faut le souligner à nouveau, si les croissances économique, démographique et urbaine s'étaient maintenues à l'égal de ce qu'elles étaient jadis, on ne parlerait sans doute pas autant qu'on ne le fait aujourd'hui du développement durable dans les documents d'urbanisme et dans le droit de l'urbanisme car cela constituerait alors un handicap trop important pour la croissance urbaine, élément indispensable au développement économique et social ; en effet, des forces sociales puissantes, aux intérêts liés directement à la croissance urbaine, se seraient manifestées de sorte

qu'elles auraient réussi à limiter alors l'étendue des textes relatifs aux espaces naturels, à l'environnement, au développement durable.

C'est bien parce que la croissance a fléchi qu'il est désormais possible de « reconstruire la ville sur la ville » au moyen d'opérations de restructuration et de densification des tissus urbains existants sans qu'il soit nécessaire que soient mis sur le marché de nouveaux espaces promis à l'urbanisation et qui, dès lors, peuvent continuer à être « protégés ».

Bien entendu, les forces sociales évoquées ci-dessus, qui sont puissantes lorsque la dynamique urbaine l'est aussi, existent aussi, quoique moins puissantes, dans le cas contraire ; on peut faire une comparaison : une épidémie, généralement, n'est pas le produit d'un nouveau virus, celui-ci préexistait à l'épidémie, mais, à la suite de circonstances particulières, il a pu se communiquer à un grand nombre d'individus de la population considérée ; de même ici, les préoccupations relatives à l'environnement, aux espaces naturels, etc, sont relativement répandues au sein de la société française des années 1960 et 1970 : elles prennent toutefois une force particulière avec le fléchissement de la croissance économique (et donc aussi urbaine) et la croissance, à l'inverse, du nombre de « privilégiés » de l'environnement et des espaces naturels, comme on le verra ci-après.

On le voit, la signification de la prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme et dans les textes de loi qui les conditionnent ne peut pas être mise à jour indépendamment de l'analyse du processus de développement urbain sur une durée longue incluant notamment la période de forte croissance qui précède l'émergence de la notion elle-même.

Pour faire court, on distingue en fait deux grandes périodes : celle de la croissance urbaine forte, sans le développement durable, d'une part, celle de la croissance urbaine faible avec le développement durable, d'autre part. La liaison entre développement durable et faiblesse de la croissance constitue l'un des éléments essentiels au cœur de notre démarche ; la façon dont sont traités les

thèmes du développement durable en urbanisme, avec ou sans la notion de développement durable, dépend en effet étroitement de la force ou de la faiblesse du développement urbain. Limiter les investigations à la période des années 1990 et 2000, à l'exclusion des décennies qui précèdent, ne pourrait que conduire à une incompréhension profonde de la signification de la notion de développement durable en urbanisme.

3) La structure sociale, les classes moyennes et le développement durable

On a fait référence, dans ce qui précède, tout à la fois aux « forces sociales puissantes aux intérêts liés directement à la croissance urbaine » et « aux privilégiés de l'environnement et des espaces naturels ». Il convient de préciser cela, d'identifier ces acteurs sociaux.

Les forces sociales dont les intérêts sont liés à la croissance urbaine sont ici considérées du point de vue économique ; il s'agit de l'ensemble des professions liées au développement de l'immobilier ou à l'entretien des autres fonctions urbaines et de leurs infrastructures ; cela concerne les entreprises du bâtiment et du génie civil, les secteurs des artisans de la construction et de la maintenance de l'immobilier ou des infrastructures urbaines et des réseaux, mais aussi un grand nombre d'activités de services (les agences immobilières par exemple) ainsi que les propriétaires fonciers dont les ventes constituent un élément indispensable à la bonne santé du secteur de l'immobilier. Lorsque la croissance urbaine est forte, l'ensemble des couches sociales concernées par ces professions voit ses revenus augmenter sensiblement (dans des proportions variables toutefois) en même temps que, de plus, s'accroît le pouvoir d'influence qu'elles peuvent avoir sur les collectivités locales. A l'inverse; lorsque la croissance économique fléchit, la place de ces couches dans la société locale se restreint, en même temps que diminue leur influence.

Les « privilégiés de l'environnement » ne sont évidemment pas les habitants des grands ensembles de logements à loyers modérés ; cette image fait référence aux habitants des beaux quartiers ainsi qu'à ceux qui, dans les zones et communes périurbaines à caractère « résidentiel », ont une maison individuelle bénéficiant d'un environnement de qualité. Il s'agit donc, pour l'essentiel, de ce qu'on appelle les « classes moyennes »⁴² : des ménages qui valorisent fortement la maison individuelle (même si ils n'en ont pas encore une) et la part de rêve que celle-ci comporte.

Par rapport à ces catégories sociales, il faudra s'interroger sur la signification de la mise en œuvre des outils, en urbanisme, s'inspirant de la norme du développement durable. Les efforts développés par la puissance publique pour la protection de l'environnement et des espaces naturels, pour promouvoir, d'une façon plus large, le développement durable, sont-ils socialement « neutres » ? Toutes les couches de la population en bénéficient-elles également ? La première réponse qui vient à l'esprit est plutôt positive : les transports en commun sont utiles pour tous, la conservation des espaces naturels est dans l'intérêt de la société dans son ensemble, et aussi de celui des générations futures.

A y regarder de plus près, la chose est beaucoup moins nette ; la promotion des transports en commun et la dissuasion de l'usage de la voiture qui l'accompagne profite en bonne part à ceux qui, dans les zones centrales par exemple, disposent d'un garage ; de même, les qualités paysagères et environnementales sont-elles le fait des beaux quartiers, des espaces touristiques et résidentiels qui ne concernent que certaines catégories de la population. Comme le remarquent Jean-Paul Guichard et Christian Séguret⁴³, « Les associations de défense des sites ou de l'environnement, qui se sont multipliées ces dernières années, constituent des groupes de pression de plus en plus puissants. Elles recrutent très largement dans les clientèles constituées

⁴² Ces « classe moyennes » sont constituées par des catégories socioprofessionnelles allant des agents de maîtrise et professeurs des écoles aux cadres supérieurs, professions libérales, petits patrons et commerçants ; cela couvre de l'ordre de 40% de l'ensemble de la population, de nos jours.

⁴³ Jean-Paul GUICHARD et Christian SEGURET, « urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°10/11, printemps 1981, page 122.

par les propriétaires de résidences individuelles, qu'elles soient principales ou secondaires. Ayant acheté un mode et un cadre de vie, ces résidents entendent préserver celui-ci, ce qui les amène à s'intéresser aux questions de l'aménagement et à être réceptifs aux formes de développement urbain susceptibles de leur garantir ce cadre de vie. Soutenant une politique de protection de l'environnement, ils sont donc plutôt favorables aux opérations de constructions groupées et constituent une force d'opposition interne au système local d'autant plus importante que le développement résidentiel a été rapide ».

La rhétorique du développement durable correspond tout à fait aux intérêts, aux goûts, au mode de vie des « classes moyennes ». Pour celles-ci, le développement durable constitue l'assurance de la pérennité des bienfaits de l'environnement, des espaces naturels, de la qualité de vie dont ils bénéficient.

4) L'Etat, le pouvoir local et le développement durable

A l'origine, la notion de développement durable, qui est devenue par la suite une norme de la société, est née de l'examen des grands problèmes planétaires qui nécessitent une coopération internationale entre les Etats. La notion de durabilité invite à une prise en compte explicite des générations futures : il y a l'idée qu'il ne faut pas laisser à celles-ci des conditions environnementales dégradées par exemple.

De la même façon que l'Etat s'était, dans le passé (avant l'apparition du terme « développement durable »), institué le défenseur des espaces naturels, des paysages, de l'environnement, du développement des transports en commun, etc, autant de questions qui débordaient largement du cadre étroit des communes, il s'est alors saisi de nos jours de la question du développement durable.

Ce rôle de l'Etat semble être assuré, pour une bonne part, en opposition avec le pouvoir des communes et, en identifiant celui-ci au pouvoir local, en opposition

avec le pouvoir local lui-même. La tentation est forte alors, d'associer l'émergence de la norme du développement à un grand « retour de l'Etat ». Il y aurait eu, en quelque sorte, la séquence suivante : 1) L'Etat, par son autorité, impose aux collectivités territoriales la prise en compte de certaines préoccupations et de certains objectifs (éviter le gaspillage de l'espace par exemple) ; cela se passe dans les années 1960 et 1970 ; 2) toutefois, les collectivités territoriales résistent (référendum de 1969) puis « marquent des points » (loi de 1983) aboutissant à des excès ; 3) ces excès conduisent le corps social à promouvoir la norme du développement durable et à renforcer à nouveau le pouvoir de l'Etat face aux communes de telle sorte que cette norme puisse être mise en œuvre : c'est le « retour de l'Etat »⁴⁴.

Cette façon d'envisager les rapports Etat/ pouvoir local, en relation avec le développement durable, on va le voir, n'est pas la bonne. Il y aura bien un problème en ce qui concerne le pouvoir des communes dans le domaine de l'urbanisme : après avoir été accru, ce pouvoir sera diminué au fur et à mesure que la norme du développement durable s'établira solidement au sein de la société ; toutefois, cette diminution ne se fera pas au profit de l'Etat mais au profit des communautés de communes : il n'y a pas de « retour de l'Etat » ; de plus la diminution du pouvoir des communes, obligées de transférer certaines de leurs responsabilités à des communautés, n'aura de réalité que pour les petites communes, certes les plus nombreuses, pas pour les grandes qui auront un rôle dominant dans ces communautés taillées pour elles. Il y aura donc une redistribution du pouvoir local sans que celle-ci remette en question, pour l'essentiel, l'équilibre de pouvoir entre les administrations de l'Etat et les collectivités territoriales/locales considérées dans leur ensemble ; sans que soit mis en cause non plus le long processus qui, depuis quarante ans, avec des hauts et des bas, certes, mais de façon quasi inéluctable, conduit au renforcement du pouvoir local et, au contraire, à la diminution de celui de l'Etat.

⁴⁴ Cette problématique constituait le point de départ de la présente recherche ; l'avancement de celle-ci conduisit toutefois à son abandon ; ce qu'on trouve à l'issue d'une recherche n'est pas toujours conforme à ce que l'on croyait pouvoir trouver : le syndrome de Christophe Colomb est toujours très actuel.

Dans la séquence évoquée précédemment, la troisième phase (celle qui correspond au développement durable) n'est pas celle d'un « retour de l'Etat » mais bien plutôt celle d'un approfondissement du pouvoir local grâce à une restructuration de celui-ci autour des grandes communes.

« L'urbanisme de projet » dont il est beaucoup question de nos jours doit être interprété comme un degré de liberté supplémentaire accordé aux grands acteurs politiques locaux, aux grandes communes et aux communautés qui sont les leurs ; et, par conséquent, comme un nouvel effacement du pouvoir de l'Etat⁴⁵.

Pourtant, fera-t-on remarquer, il fut une époque (les années 1960 et 1970 par exemple) où les communes avaient un certain pouvoir dans le domaine de l'urbanisme ; ce pouvoir était même, de façon plus large, un pouvoir « local » incluant les intérêts et les acteurs économiques locaux. Ce qui apparaissait comme un pouvoir important n'était en fait que l'expression de l'importance que conférait à ces acteurs économiques locaux (et, par suite, au milieu politique local) la force du développement immobilier durant ces années exceptionnelles que furent les années soixante.

A cette époque là, les communes périurbaines trouvaient souvent leur compte dans une forme de développement urbain fortement consommatrice d'espace : développement « résidentiel » de maisons individuelles rendant les transports en commun peu efficaces du fait de la trop grande dispersion de l'habitat mais profitant assez largement à un certain nombre d'intérêts « locaux » ; au nombre de ceux-ci, les propriétaires fonciers intéressés à la vente progressives de terrains pour la construction, et surtout les professions de la construction, du génie civil, de l'immobilier. Alors même que les couches populaires des ouvriers et des employés étaient assez peu concernées par les thèmes de l'environnement, puis du développement durable, des « intérêts locaux » liés à l'immobilier et à la croissance

⁴⁵Le préfet est devenu un personnage presque mineur de la vie politique locale. Il serait certainement intéressant d'établir une statistique, à 40 ans d'intervalle (1971/2011), des apparitions en photo, dans le journal « Nice-Matin », respectivement du Préfet, du président du Conseil Général et du Maire de Nice.

urbaine pouvaient avoir sur la conduite des affaires publiques locales, principalement au niveau communal, une influence non négligeable, excédant largement l'influence des propriétaires de maisons individuelles attachés à la préservation de leur cadre de vie.

Durant la période de forte croissance urbaine, les « intérêts locaux », liés à l'immobilier et aux actions de développement économique local, avaient tendance à l'emporter sur les forces qui eussent pu favoriser un développement plus économe en espace; les collectivités locales semblaient avoir beaucoup de pouvoir à l'époque même où, pourtant, l'Etat était fort ! Les lois de décentralisation, voulues par les socialistes et Gaston Defferre, allaient renforcer sensiblement le pouvoir local, notamment celui des communes en matière d'urbanisme.

Par la suite, l'affaiblissement de la croissance urbaine va conduire à l'affaiblissement du complexe des intérêts liés à l'immobilier alors que, dans le même temps, le camp des partisans des politiques de protection se renforce mécaniquement du fait de l'accroissement, au cours du temps, des logements ou maisons individuelles bénéficiant de conditions favorables d'environnement.

Il y a ainsi un basculement qui s'opère dans un rapport de forces entre un « lobby immobilier » favorable à une urbanisation peu économe en espace et un « lobby de résidents » soucieux de conserver leur cadre de vie. Il était tentant de supposer qu'il y aurait un basculement similaire dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le raisonnement était alors simple : l'Etat était le défenseur des espaces naturels⁴⁶, les forces sociales favorables à la protection de ces espaces se renforcent : donc l'Etat se renforce ! Et, à l'appui de cela, on pointait les nombreux textes qui, à partir de 1995, conduisent à une diminution du pouvoir des communes. Ce raisonnement n'était toutefois pas conforme à la réalité : le basculement a lieu, mais au sein même des collectivités territoriales.

⁴⁶L'Etat met, par exemple, en place, dans les années soixante-dix la « Mission Interministérielle pour la protection des espaces naturels méditerranéens ».

Les changements dans le discours de l'urbain et de l'urbanisme indiquent nécessairement l'existence de changements dans le processus même du développement urbain, dans les rapports de forces des acteurs à la base de ce processus. Ce sont précisément ces changements dans les rapports de force au sein de la société locale, ces « basculements », qu'il s'agit de repérer afin de pouvoir donner à la notion de développement durable une signification pertinente. De ce point de vue, le thème de la protection des espaces naturels (protection ou urbanisation ou bien le choix entre deux formes d'urbanisation), constitue, comme on vient de le voir très sommairement, un révélateur très pertinent. Ce thème était déjà dans les années 1960, mis en avant par l'Etat : il fallait alors notamment être économe en matière de « consommation d'espace » dans un contexte où celle-ci était très importante du fait d'une forte demande en maisons individuelles et qu'il fallait prendre en compte la satisfaction des « demandes à venir » dans ce domaine⁴⁷ ; de leur côté, les acteurs « locaux », du fait même que cette demande était forte, étaient assez peu sensibles à ces préoccupations de l'Etat (quand ils n'y étaient pas opposés !). De nos jours, l'Etat insiste bien toujours, et même plus que jamais, sur la nécessité de protéger les espaces naturels et, plus généralement, de promouvoir un développement durable : cela se passe dans un contexte qui a considérablement changé, aussi bien au niveau national que local. Le basculement des forces en faveur des espaces naturels et, plus largement, du développement durable, fut un basculement aussi bien local que national : l'Etat défend la cause des espaces naturels, certes, mais le pouvoir local aussi !

Après la grande victoire des collectivités locales que constituent les lois de 1982 et 1983, on observe la montée de la norme du développement durable dans les années quatre vingt dix couronnées par la loi SRU puis par la loi ENL (Grenelle). Cette norme, qui s'est répandue dans tout le corps social, n'est pas spécialement une arme de combat au service de l'Etat. Dès 1994, Olivier Godard, qui s'intéresse à la

⁴⁷On ne parlait pas, dans les documents de prospective des années 1960, des « générations futures » mais des « demandes à venir ».

signification de la prise en compte de l'environnement et du développement durable dit ceci : « Effet de mode ? Sans doute, mais pas seulement : une fois inscrite dans les doctrines et le droit, cette référence va peu à peu s'imposer comme un élément permanent de la rhétorique collective, d'abord chez les militants et les experts, puis dans les administrations et les divers rouages concernés par le développement et l'environnement ». Il montre bien le processus social qui est à l'œuvre et qui produit une référence incontournable pourrions-nous dire : le processus de construction d'une *norme* ; le développement durable est devenu une norme de la société française et il est même, dans une large mesure, une norme internationale. Or, nous dit Marcel Jollivet⁴⁸, « la norme ne peut pas être considérée comme l'incarnation pure et simple de l'idée que veut exprimer la notion mais apparaît plutôt comme le produit d'une confrontation de points de vue, d'intérêts, de systèmes de valeurs ». Cette norme du développement durable n'est donc pas la norme de l'Etat : elle est en effet reconnue très largement par les différentes composantes de la société, ce qui n'est nullement contradictoire avec le fait que l'Etat a pris une part active au processus ayant abouti à son adoption par la société ; cette norme du développement durable, toujours d'après M. Jollivet⁴⁹, constitue un « paysage sémantique » constitué par quatre éléments : l'environnement, le principe de précaution, le patrimoine, l'éthique.

Une preuve éclatante que cette norme est bien réellement reconnue par la société réside dans l'adoption, par le Parlement, de la Charte de l'Environnement⁵⁰ le 28 février 2005, d'une part, et par un arrêt du Conseil d'Etat du 3 octobre 2008, à propos d'un recours déposé par la Commune d'Annecy, d'autre part. Dans le commentaire qu'elle fait de cet arrêt, Marie Bourrel⁵¹ précise que « c'est en effet la première fois que le Conseil d'Etat annule un décret pour méconnaissance de la

⁴⁸Marcel JOLLIVET, « Le développement durable : notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride » dans l'ouvrage collectif « le développement durable, de l'utopie au concept », Elsevier, Paris, 2001, Page 106.

⁴⁹Marcel JOLLIVET, op-cit, page 100.

⁵⁰La Charte de l'Environnement, AJDA, 6 juin 2005, n°21/2005.

⁵¹Marie BOURREL, « la valeur constitutionnelle de la Charte de l'Environnement admise et consacrée par le Conseil d'Etat », Neptunus, revue électronique, vol 14, 2008/3. <http://www.cdm.univ-nantes.fr>.

Charte de l'Environnement (...) cette décision a également permis à la Haute Juridiction administrative de confirmer la valeur constitutionnelle des dispositions de la dite Charte ». Un peu plus loin, elle ajoute : « La volonté du juge administratif de sanctionner l'adoption d'un décret contraire aux dispositions contenues dans la Charte traduit la tendance selon laquelle l'élévation de principes à finalités environnementales au rang constitutionnel est une nécessité des politiques publiques menées dans le domaine de l'environnement. Cette volonté apparaissait déjà dans l'ordonnance rendue par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne le 29 avril 2005 dans laquelle le juge des référés avait affirmé qu'en intégrant la Charte de l'Environnement dans le bloc de constitutionnalité, le législateur entendait nécessairement ériger le droit à l'environnement en « liberté fondamentale dotée d'une valeur constitutionnelle ».

Ainsi, n'en déplaise à Chantal Cans⁵², même si le développement durable est une notion « floue », « une référence partagée à défaut d'être précisée »... n'ayant pas de « sens juridique », force est de constater que sa présence dans les textes lui permet d'avoir des effets bien réels.

5) Analyse et méthode

Les éléments d'analyse présentés dans ce qui précède constituent l'ébauche d'une problématique qui peut se résumer ainsi. Le développement durable est, certes, une notion « floue » (c'est du moins ce qu'en disent de nombreux auteurs), notamment en droit de l'urbanisme ; sa définition passe, nécessairement, par l'énoncé d'une liste de critères plus ou moins hétéroclites. Cette notion floue est toutefois devenue une norme de la société au terme d'un long processus, dans le temps, au cours duquel les différents éléments qui la composent ont émergé ou pris de l'importance et se sont, peu à peu, agrégés les uns aux autres ; ce processus

⁵²Chantal CANS, op-cit , page 212.

d'agrégation résultait lui-même des pratiques des différents acteurs sociaux qui ont associés ces éléments les uns aux autres de plus en plus fréquemment et étroitement. Ces éléments étaient, pour la plupart, déjà présents depuis longtemps dans les politiques urbaines ; leur réunion, avec notamment le ciment que constitue la prise en compte des générations futures, va permettre l'émergence progressive de cette norme qui s'est imposée au sein de la société. Dans les réflexions qui suivent, il y aura donc un « avant » (avant l'émergence du développement durable) et un « depuis » (depuis que le développement durable s'est imposé)⁵³.

On a vu aussi, c'est une hypothèse de départ importante, que cette norme de la société a été imposée par les classes moyennes ; elle exprime une stratégie politique au service de ces classes ; dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, cette stratégie vise à la promotion et à la conservation du cadre de vie voulu par ces classes. Cette stratégie politique, compte tenu des objectifs qui sont les siens, va nécessiter une redistribution du pouvoir et des compétences au sein des structures politiques ; en particulier, la diminution du pouvoir des petites communes. Dans le même temps, cela va impliquer un recul du pouvoir de l'Etat (au profit du pouvoir local des communautés de communes) et, paradoxalement, un accroissement du soutien apporté aux grandes opérations⁵⁴, ce qui s'exprime par le projet de développer un « urbanisme de projet ».

La mise en œuvre de cette stratégie, fondée sur les besoins qu'expriment le mode de vie et les aspirations des classes moyennes, ne va toutefois pas sans quelques difficultés. Ces classes ne constituent pas un ensemble parfaitement homogène ; une partie de celles-ci, la crise aidant, sont « tirées vers le bas », dans une situation de proximité relative avec les couches populaires de la société. De la sorte, apparaissent

⁵³Le découpage de la présente thèse en deux parties est fondé sur cette distinction entre « l'avant » et le « depuis ».

⁵⁴Il s'agit, ici, de « grandes opérations » dans le domaine de l'urbanisme, principalement à caractère immobilier ; ces grandes opérations sont, en quelque sorte, opposées aux petites opérations ; ce sont elles qui peuvent constituer le support de « l'urbanisme de projets ». Le « paradoxe » vient de ce que, traditionnellement, de nombreux auteurs associent les grandes opérations à l'action ou au contrôle de l'Etat et les petites opérations à l'action ou au contrôle des collectivités locales. Cette représentation n'est pas celle qui est adoptée ici.

des pratiques, contradictoires parfois, au sein de ces classes moyennes ; la majeure partie de celles-ci veulent imposer la norme du développement durable (parce qu'elle est adaptée à leur mode de vie) alors même qu'une autre partie de ces classes, par les comportements qui sont les siens, peut être amenée à contredire les principes du développement durable⁵⁵.

Cette vision des choses (la problématique) procède d'une façon de voir (la méthodologie) qui privilégie l'approche généalogique et l'approche comparative.

La généalogie

On peut dater l'apparition du mot « développement durable », mais ce n'est pas cela qui est important. Il y a tout un processus, dans le temps, qui conduit à l'émergence de cette norme ; les éléments qui constituent celle-ci ont eux-mêmes une histoire qui est liée aux configurations successives de la société, aussi bien de la société « globale » (la société française) que de la société « locale » (un morceau de société globale comportant des spécificités lui conférant son caractère « local »). La situation des classes moyennes, dans les années cinquante ou soixante, n'est pas la même que celle d'aujourd'hui, ne serait-ce que du point de vue du critère de la possession d'une voiture ou d'une maison individuelle. De la même façon, la situation des espaces naturels des communes périurbaines de la Côte d'Azur (celles du « Moyen-pays ») est fort différente aujourd'hui de ce qu'elle était il y a cinquante ans : ces espaces ont considérablement régressé sous l'effet d'une urbanisation de maisons individuelles au profit des classes moyennes qui veulent désormais protéger le peu qu'il reste de ces espaces en tant qu'ils constituent un élément de la qualité de leur habitat.

⁵⁵Les principes du développement durable peuvent être contredits, par exemple, en suscitant le développement « spontané » d'une urbanisation de maisons individuelles, le long des routes, dans un certain nombre de petites communes, dans les zones de montagne des Alpes-Maritimes qui tendent à devenir, progressivement, des banlieues éloignées de l'agglomération côtière.

L'approche comparative

Ce qui précède procède d'une approche comparative dans le temps : celle-ci est inséparable, en fait, de l'approche généalogique. D'autres comparaisons sont toutefois utiles qui sont relatives non pas à la situation d'un même espace à des époques différentes mais à des espaces différents à la même époque ; ainsi, de nombreuses comparaisons seront faites entre les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône, entre « l'agglomération Côte d'Azur » et ce qui, jadis, était appelée « l'aire métropolitaine marseillaise ». Enfin, des comparaisons seront faites, aussi bien en ce qui concerne les questions d'aménagement et d'urbanisme qu'en ce qui concerne les questions socio-économiques – il n'est pas possible de penser les problèmes d'urbanisme indépendamment de leurs soubassements économiques et sociaux – entre les Alpes-Maritimes et l'ensemble de la France ; on comparera la dynamique de la société globale et la dynamique de la société locale qui présente certaines particularités.

La pertinence de l'explication proposée

Les grandes lignes de la grille de lecture du « réel » qui sont ainsi proposées ici sont désormais fixées ; quelques hypothèses simples en constituent la base. Cette lecture assignera aux « faits » une cohérence plus ou moins marquée : c'est ce degré de cohérence qui constituera le mode de validation des hypothèses qui ont été faites. Il faut le souligner, nous ne sommes pas dans le domaine des sciences de la nature mais dans celui de « l'homme et de la société » : il n'y a pas de preuve « absolue » possible ; l'histoire est unique, la chronologie des faits est ce qu'elle est, mais les explications possibles de cette chronologie sont multiples : comment choisir ? Comment pouvoir valider la pertinence des hypothèses qui ont été posées dans ce qui précède ? A défaut de « preuve », l'objectif qui est poursuivi est un objectif de « non contradiction » : il faut reconstituer une histoire, une histoire « logique », qui n'entre pas en contradiction avec les faits mais, au contraire, les éclaire et leur donne

du sens. Chaque élément de cette histoire, qui s'étale sur plus d'un demi-siècle, prendra alors du sens, sera expliqué par les schémas explicatifs proposés ; la cohérence de cette « histoire » ainsi reconstituée pourra tenir lieu de validation des hypothèses faites.

Dynamique nationale/ dynamique locale

Le mode de traitement des thèmes se rapportant au développement durable en urbanisme (et dans les documents d'urbanisme plus particulièrement) sera traité successivement dans le cadre de la période précédant l'apparition de cette norme puis dans le cadre de celle d'après. De la sorte, dans l'étude des textes se rapportant à l'urbanisme d'aujourd'hui, il sera possible de préciser la signification de dispositions prises en application de cette norme par des comparaisons relatives à des situations et à des dynamiques antérieures, afin d'aboutir à de véritables analyses explicatives plutôt qu'à de simples descriptions.

Mais, puisque les thèmes constitutifs du développement durable étaient déjà présent, pour la plupart d'entre eux, dans l'urbanisme d'avant l'établissement de cette norme, peut-on déduire que celle-ci ne constitue qu'un simple changement de vocabulaire, que le développement durable n'a, somme toute, pas grande signification ? Certainement pas, il n'y a pas de fumée sans feu ! Outre le fait que les mots ont une efficacité propre, qu'ils ne sont pas que du verbiage ou du bruit sans aucune importance, il faut rappeler les très nombreux changements depuis un demi-siècle : le fléchissement de la croissance urbaine, l'essor des couches « privilégiées de l'environnement », l'accroissement des revenus et la montée du taux de motorisation des ménages, etc... Les modalités selon lesquelles les thèmes du développement durable, avec ou bien sans la référence à cette notion, sont « présents » dans les documents d'urbanisme, sont le résultat à la fois des textes qui s'appliquent à ces documents et en constituent un cadre obligé et d'une sorte d'harmonisation entre des acteurs qui sont concernés par ces documents.

Ces acteurs sont, en quelque sorte, obligés d'adopter le discours du développement durable, quel que soit leur statut, quelle que soit leur position sociale, qu'il s'agisse d'acteurs locaux ou bien de représentants de l'Etat.

Il est ainsi nécessaire de prendre en compte une dialectique national/local⁵⁶, l'application d'une dynamique nationale à une réalité locale avec les particularités qui sont les siennes ; en ce qui concerne les agents publics, il y a une articulation évidente entre l'Etat, avec ses lois et ses Administrations, et les collectivités territoriales avec les pouvoirs qui sont les leurs. La dynamique nationale permet de comprendre l'émergence du développement durable en urbanisme ; en même temps, il est important de saisir la prise en compte de celui-ci dans les documents d'urbanisme de façon concrète, dans des documents relatifs à des espaces précis, celui des Alpes-Maritimes en l'occurrence. Il y aura donc, dans ce qui suit, en permanence, une sorte de balancement entre une dynamique nationale et une dynamique locale qui en constitue une illustration, avec ses particularités.

La nature ou la fonction de la norme du développement durable

Il faut revenir sur l'hypothèse concernant la nature de cette norme. Pour Serge Latouche⁵⁷ et en résumant pour aller à l'essentiel, le « développement durable » est un bricolage s'intégrant dans un dispositif destiné à « tout changer pour que rien ne change » selon la célèbre formule du roman et du film « Le Guépard ». A l'opposé, des auteurs comme Landais, Godard, Bertrand, voient dans le « développement durable » un rôle d'« accoucheur de consensus » permettant une « remise en question des dynamiques et modèles de développement antérieurs ». La conception

⁵⁶Cette dialectique national/local est, en réalité, très complexe ; elle est même triple. (1) Une dialectique « nationale » entre des forces sociales plus ou moins attachées au développement durable et aux objectifs qui lui sont associés ; (2) une dialectique « locale » entre des forces sociales localisées, plus ou moins attachées, elles aussi, au développement durable et à ses objectifs ; (3) enfin une dialectique « nationale/locale » entre l'Etat et les collectivités territoriales.

⁵⁷Serge Latouche est un économiste atypique, figure quasi emblématique d'un courant écologique, celui de « la décroissance ».

qui est développée ici n'est conforme ni à l'un ni à l'autre de ces deux points de vue, au reste diamétralement opposés.

Le développement durable, un élément dans un dispositif de « non changement » ? Ce n'est pas conforme à ce que l'on peut observer : il suffit de penser, à ce propos, aux changements dans le domaine de l'intercommunalité ou aux projets relatifs à « l'urbanisme de projet ». Est-il un « accoucheur de consensus » permettant la remise en question de modèles antérieurs. Il y a bien une remise en question de modèles antérieurs : il suffit pour cela de songer au mode de traitement des espaces naturels, consommés de façon gloutonne dans les années soixante et soixante-dix et protégés aujourd'hui ; toutefois, cette remise en question résulte d'une volonté de changement, celle des classes moyennes, qui préexiste au développement durable lui-même. Le point de vue adopté ici permet d'envisager le développement durable comme une stratégie, un guide pour l'action, au service d'objectifs propres à la classe moyenne. La norme du développement durable permet d'imposer la recherche de ces objectifs à l'ensemble du corps social : la norme est un instrument de normalisation.

Droit et politique

A propos de l'urbanisme et de l'urbanisation, on dit souvent que les analyses qui se rapportent à ce domaine sont, par nature, nécessairement pluridisciplinaires. Les phénomènes urbains relèvent d'analyses dans le domaine des sciences de la société qui renvoient à des approches économiques, juridiques, sociologiques, historiques, géographiques, etc. Toutefois, lorsqu'on a dit cela, on n'a pas dit grand-chose ! Ce caractère de « l'urbain » n'est pas un obstacle aux approches monodisciplinaires. En revanche, la problématique du développement durable, qui a été exposée précédemment et qui fait de cette norme une stratégie politique, est une problématique pluridisciplinaire se situant, principalement, à la confluence du droit public, de la science politique et de l'économie. Cette problématique a été

construite, peu à peu, au cours de la recherche ; le point de départ du présent travail consistait, on l'a dit, à concevoir le développement durable comme l'expression d'un « retour de l'Etat » ; l'avancement de la réflexion et, surtout, la prise en compte des faits conduisirent à l'abandon de cette piste ; il apparut alors qu'il n'était pas possible de dissocier le développement durable des phénomènes de pouvoir, aussi bien en ce qui concerne les relations locale/ national qu'à l'intérieur même du cadre local.

6) La prise en compte de l'espace particulier « Côte d'Azur »

Le choix de l'agglomération « Côte d'Azur », avec son prolongement que constituent les communes de montagne des Alpes-Maritimes⁵⁸, comme zone d'étude présente un intérêt particulier à plus d'un titre. On y trouve en effet une sorte de concentré des éléments les plus significatifs des problèmes d'aménagement et d'urbanisme de ces cinquante dernières années en France : gaspillage de l'espace, phénomènes d'encombrement, atteintes à l'environnement, développement anarchique (Vallée du Var par exemple), accroissement de l'amplitude des migrations alternantes ; absence de mixité sociale des tissus urbains, etc...

On y trouve aussi un échantillon relativement complet des tentatives effectuées durant cette période pour ordonner et structurer le développement urbain ; on peut citer notamment la création d'une ville nouvelle (Carros le Neuf) couplée à une zone d'activité, la création d'un pôle technologique d'envergure nationale (Sophia-Antipolis), la mise en place d'une Opération d'Intérêt National (OIN) pour la Basse vallée du Var ou bien encore la mise en place de la première

⁵⁸Les communes de montagne des Alpes-Maritimes, ainsi qu'on aura l'occasion de le voir, ne sont plus des communes « rurales » mais, désormais, des communes périurbaines, des banlieues éloignées.

Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)⁵⁹ de France. On peut alors penser qu'il s'agit d'une zone d'étude qui a toujours été privilégiée ; Gabriel Jourdan⁶⁰ précisera d'ailleurs en abordant le sujet de la DTA des Alpes-Maritimes⁶¹, que la conurbation azurienne avait été choisie par l'Etat pour expérimenter cette nouvelle procédure de planification : il estime à ce titre que la Côte d'Azur pourrait être considérée comme un « site test » de la réorientation des politiques de planification urbaine.

Un autre élément très intéressant réside dans le contraste exceptionnel qu'il est possible de noter, dans les Alpes-Maritimes, entre la croissance démographique (et donc urbaine) des années 1960 et celles des années 2000, comparativement à la France. Durant les années fastes, les villes et agglomérations importantes et dynamiques de la France ont une population permanente⁶² qui croît au rythme de 1,5 à 2% par an alors que l'agglomération « Côte d'Azur » connaît le rythme bien plus élevé de 3% par an ; aujourd'hui par contre, les chiffres sont bien plus modestes : 0,5 à 1% pour les agglomérations dynamiques de la France, 1% « seulement » pour la Côte d'Azur ; le différentiel de croissance entre les années 1960 et aujourd'hui est donc de l'ordre de 1% pour les agglomérations dynamiques de la France et de 2% pour la Côte d'Azur ; celle-ci reste « dynamique » par comparaison avec le reste de la France mais il est bien certain que, de nos jours, le rythme de croissance du parc de

⁵⁹La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) est un document d'urbanisme qui exprime sur le long terme les orientations fondamentales de l'état en matière d'aménagement. Ces directives peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. C'est en 1995, avec la loi « Pasqua » qu'elles verront le jour. La DTA s'impose aux documents d'urbanisme inférieurs en termes de compatibilité. Gabriel Jourdan les définira ainsi : « Elles doivent clarifier les modalités d'applications locales des lois d'aménagement. Elles permettent aussi à l'Etat d'affirmer sa vision du devenir d'un territoire qui s'impose aux collectivités, en cas de manque durable de consensus local. On retrouve l'idée d'une subsidiarité où le niveau d'administration supérieur intervient en cas de défaillance grave des niveaux inférieurs ».

⁶⁰Gabriel JOURDAN, « Transports, planification et gouvernance urbaine » *Etude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur* ; l'Harmattan – Villes et territoires, 2003, page 19

⁶¹La DTA des Alpes-Maritimes a recueilli un avis favorable du Conseil d'Etat le 27 août 2003, puis a été approuvée par décret n°2003-1169 du 2 décembre 2003 (JORF n°284 du 9 décembre 2003), par le Premier Ministre et les ministres concernés. Source : DDEA 06.

⁶²La croissance de la population permanente n'est ici qu'un indicateur très imparfait de la croissance urbaine ; le parc de logements d'une agglomération augmente en effet en fonction de l'accroissement de cette population mais aussi sous l'effet de deux autres facteurs : le « desserrement (diminution de la taille des ménages) qui suppose un accroissement du nombre de logements, à volume de population donné, et le développement des résidences secondaires particulièrement forts sur la Côte d'Azur.

logements est bien inférieur à ce qu'il fut jadis, de sorte que les besoins en espaces « nouveaux » pour l'urbanisation sont bien plus faibles que ce qu'ils pouvaient être.

Pour bien montrer combien les temps ont changé, on peut prendre l'exemple des ressources en espaces susceptibles d'être urbanisés afin de « détendre le marché foncier » tel que l'envisage l'Organisation Départementale d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes (ODEAM) en 1969 ; il s'agit, pour cette organisation calquée sur les OREAM⁶³ de « rechercher, dans le cadre d'un aménagement d'ensemble de la bande côtière, des espaces de grande capacité » ; de la sorte, « un acte volontaire d'équipement permettrait alors d'introduire sur le marché foncier des terrains dont les conditions d'accessibilité aux zones d'activités existantes (commerces, emplois, services, loisirs) pourraient concurrencer celles des zones à forte pression foncière⁶⁴ ».

Ainsi, à cette époque de la fin des années soixante, on se préoccupe d'ouvrir à l'urbanisation des espaces « de grande capacité » ; dans le recensement qui est ainsi fait figure, par exemple, pour la partie Est de la bande côtière des Alpes-Maritimes, « un ensemble dont la pièce maîtresse est constituée par les hauts plateaux, depuis le plateau de la justice jusqu'à la tête de chien »⁶⁵.

Le fait que puisse être très sérieusement envisagée l'urbanisation de tels espaces paraît aujourd'hui tout à fait inconcevable. Cela est la conséquence du fait que la pression foncière de l'urbanisation est bien moindre aujourd'hui que ce qu'elle était quarante ans auparavant : les « mentalités » ont pu évoluer et la « loi littoral » être votée notamment parce que cette pression avait notablement diminué.

⁶³OREAM : Organisation d'Etudes d'Aménagement d'Aire Métropolitaine. Ces organisations étaient des institutions françaises mises en place en 1967 dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre à Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille, Lyon-St Etienne-Grenoble, Nancy-Metz et Nantes-St Nazaire. Elles ont été dissoutes en 1983. Leur fonction était d'établir un schéma de développement de leurs espaces métropolitains respectifs.

⁶⁴ODEAM (Organisation Départementale d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes), « Matériaux pour un Livre Blanc », Nice, 1969, chapitre 3, page 45.

⁶⁵ODEAM, op.cit, chapitre 3, page 51.

7) La démarche suivie

La démarche suivie répond à une double nécessité : d'une part, prendre en compte la période d'avant le développement durable dans la mesure où les éléments constitutifs de cette norme sont déjà présents (pour bon nombre d'entre eux au moins) dans les préoccupations de l'urbanisme d'alors, d'autre part, prendre en compte les relations « national/local » ; les analyses relatives à l'urbanisation s'enracinent nécessairement dans un contexte local, celui des Alpes-Maritimes en l'occurrence, et en même temps, requièrent les prises en compte de la législation de l'urbanisme (et de son évolution) et de la dynamique d'ensemble, économique et sociale, de la société française.

Le premier critère donnera lieu aux deux grandes parties de la thèse : « l'urbanisme sans le développement durable » et « Textes de loi et pouvoir local au temps du développement durable ». Le deuxième critère permettra de subdiviser chacune de ces deux parties en deux sous-parties ; respectivement :

- « urbanisation et urbanisme avant le développement durable » (chapitres 2, 3, 4)⁶⁶ et « Pratiques urbaines et jeux de pouvoir dans les Alpes-Maritimes » (chapitres 5, 6, 7, 8) pour la première partie ;
- « Les textes de loi et le développement durable » (chapitres 9, 10, 11, 12) et « Pouvoir local et développement durable dans les Alpes-Maritimes » (chapitres 13, 14, 15) pour la deuxième partie.

Le plan suivi est à la fois classique et non conventionnel. Il est classique en ce sens que le travail présenté comporte une introduction (chapitre 1) suivie de deux parties, elles-mêmes divisées respectivement en deux sous-parties ; il est non conventionnel

⁶⁶Le chapitre 4, « L'urbanisme volontaire dans les Alpes-Maritimes, 1962-1982) a donné lieu à une hésitation : fallait-il le rattacher à la deuxième sous-partie ou à la première ? En tant qu'il est relatif à l'espace de la Côte d'Azur, il aurait du figurer dans la deuxième sous-partie (« pratiques urbaines et jeux de pouvoir dans les Alpes-Maritimes ») ; toutefois, il constituait une bonne illustration de l'urbanisation et de l'urbanisme en France avant le développement durable : c'est la raison pour laquelle il a finalement été rattaché à cette sous-partie.

en ce sens qu'il est constitué par une succession de chapitres et que les grandes parties et sous-parties ne comportent pas d'introductions.

La critique d'une forme d'urbanisation spontanée, désordonnée et gaspillant beaucoup d'espace va amener l'Etat à faire une tentative d'urbanisme volontaire qui fera l'objet de la première sous-partie (chapitre 2 à 4) ; cette tentative ne réussira toutefois pas à casser la conjonction des pressions des marchés fonciers et immobiliers et de « l'égoïsme » des collectivités locales qui fut conforté par ailleurs par la loi de décentralisation de 1982 : cet échec fera l'objet de la deuxième sous-partie (chapitre 5 à chapitre 8). A l'époque du fléchissement de la croissance, le développement durable fait son apparition : il consiste en un renforcement des outils au service de l'environnement et de la « qualité de la vie » rendu possible, en partie au moins, par ce fléchissement de la croissance urbaine ainsi que par l'importance des maisons individuelles dans le mode de vie des classes moyennes. Le développement durable fait irruption alors dans les textes et s'accompagne, c'est devenu une nécessité, d'un renforcement de l'intercommunalité (chapitres 9, 10, 11 et 12) ; les nouveaux outils qui sont mis en place en droit de l'urbanisme comportent un certain « durcissement » des règles en ce qui concerne l'environnement ; ce durcissement n'est toutefois pas général et peut s'accommoder, au contraire, d'un certain relâchement dans d'autres domaines. Le mode de traitement de la densité d'occupation du sol constitue une rupture par rapport à la période d'avant le développement durable (chapitre 12). La deuxième sous-partie, qui concerne les Alpes-Maritimes, est centrée sur l'intercommunalité (chapitre 13) et l'OIN (chapitre 14) ; le dernier chapitre (n°15), « urbanisme, développement durable et pouvoir politique » constitue une sorte de chapitre conclusif ; c'est, en s'appuyant sur le contexte particulier des Alpes-Maritimes, un retour sur la problématique du développement durable se terminant par un paragraphe intitulé : « l'urbanisme de projet ou le développement durable au service des grands projets ».

PARTIE I

L'urbanisme sans le développement durable

Première sous-partie :

Urbanisation et urbanisme avant le développement durable

Chapitre 2

L'environnement et la nature dans l'urbanisme d'avant les années 1960

Les années 1960, on le verra, voient en France – cela se passe bien avant aux Etats-Unis – la généralisation de l'usage de la voiture automobile : ce facteur déterminera une cassure dans les modalités de l'urbanisation et, également, dans les conceptions urbanistiques dominantes et, par voie de conséquence, dans celles qui touchent à l'environnement. Il est toutefois utile, malgré cette cassure, d'évoquer sommairement un certain nombre d'aspects du phénomène urbain touchant à « l'avant 1960 », ne serait-ce que pour mettre en relation les caractères des outils juridiques de l'urbanisme avec les contextes démographiques, économiques, sociaux et politiques qui suscitent leur mise en place. Après la mise en évidence de quelques repères, sera évoquée la période allant du milieu du XIX^{ème} siècle à la première guerre mondiale et qui voit l'éclosion de « l'écologie urbaine » ; on évoquera ensuite la période de l'entre deux guerres avec notamment la mise en place de la « loi

Cornudet » et le développement d'une urbanisation pavillonnaire ; enfin, la période de Vichy et son prolongement durant les trois premiers plans de modernisation et d'équipement, jusqu'en 1962⁶⁷.

1) Quelques repères utiles

« La première loi d'urbanisme en France faisant référence à un plan semble être la loi du 18 juillet 1837 »⁶⁸ obligeant les villes à faire établir un « plan général d'alignement et de nivellement » ; toutefois on ne parle pas encore d'urbanisme à cette époque là : le mot « urbanisme » ne fait en effet son apparition qu'à la fin du dix-neuvième siècle selon François Ascher⁶⁹, et dès 1904 dans un congrès international, celui de l'hygiène tenu à Dresde. On attribue parfois la paternité de ce mot à Pierre Clerget, qui s'y réfère dans un article de 1909⁷⁰. Il faut souligner que, avant la « grande guerre », le mot « urbanisme » n'a pas le même sens qu'aujourd'hui : il désigne, en effet, au début du vingtième siècle, le phénomène de l'urbanisation alors qu'aujourd'hui il désigne les actions politiques concernant l'urbanisation, ce qui n'est pas du tout la même chose !⁷¹

Il faut signaler aussi, vers le milieu du dix-neuvième siècle, la naissance du mot « écologie », qui vient d'Allemagne (plus précisément de Prusse), et qui donnera lieu, un demi-siècle plus tard, à tout un courant de pensée, « l'écologie urbaine ». A l'époque du Romantisme, on commence à s'intéresser à la « nature », ou plus

⁶⁷ Le lecteur pourra, le cas échéant, s'étonner que soient mélangées ainsi la période de « l'Etat français » de Vichy et celle de la quatrième république. Toutefois, du point de vue de l'aménagement et de l'urbanisme, il y a une grande continuité.

⁶⁸ Gabriel LECAT, « Analyse économique de la planification urbaine », thèse de doctorat, Université de Dijon, 2006 ; page 346

⁶⁹ François ASCHER était professeur à l'Institut Français d'Urbanisme et à l'Université de Genève, auteur d'un essai intitulé « Les principes d'un nouvel urbanisme », Edition de l'Aube, 2001.

⁷⁰ Pierre CLERGET, « L'urbanisme, étude historique, géographique et économique », Bulletin de la société neuchâteloise de géographie, tome XX, 1909-1910, p 213-231 – cité par Viviane CLAUDE et Pierre-Yves SAUNIER, « L'urbanisme au début du siècle » in : Vingtième siècle. Revue d'histoire. N° 64, octobre-novembre 1999, page 25.

⁷¹ Dans son premier sens, le mot urbanisme désigne alors le processus par lequel un espace s'urbanise/ il s'agit de l'urbanisation ; dans son deuxième sens : l'urbanisme désigne aujourd'hui l'action de l'homme sur l'urbanisation, en d'autres termes il s'agit de l'action volontaire de l'action publique en la matière.

exactement, à la réintégration de celle-ci au sein de la ville, sous forme « d'espaces verts ». Ici, une rétrospective un peu ample est nécessaire.

Au cours des dix-septième et dix-huitième siècle, la ville occidentale voit, au fur et à mesure qu'elle grandit, un changement considérable s'opérer dans la répartition spatiale des différentes couches sociales qui l'habitent ; la division « verticale » de l'espace selon l'occupation des étages des immeubles⁷² fait place à une division horizontale, des quartiers « populaires », d'une part, des quartiers aristocratiques⁷³ et bourgeois, d'autre part. Les villes, du fait notamment qu'elles sont enserrées dans un système de fortifications, ont une croissance qui s'opère pour une large part par une densification de l'occupation de l'espace : les jardins, qui sont privés, ont tendance à disparaître...

Du fait de ces deux dynamiques, se constituent des quartiers populaires⁷⁴ très denses qui constituent un danger ; un double danger : pour l'hygiène car il y a des risques élevés d'insalubrité, pour l'ordre public car il y a ainsi des « masses critiques » susceptibles de s'enflammer à la moindre étincelle révolutionnaire⁷⁵. L'urbanisme, à ses débuts, entendra être une réponse à ces deux dangers : l'hygiénisme sera alors indissociablement « naturel » et social.

⁷² La division sociale « verticale » de l'espace est ainsi organisée ; rez-de-chaussée pour des écuries, des commerces, des échoppes d'artisans ; premier étage pour l'habitat bourgeois ou celui de la petite noblesse (la grande noblesse vit dans des hôtels particuliers), enfin les étages supérieurs pour les domestiques et les ouvriers.

⁷³ Il est tout à fait significatif que le quartier de Paris constitué par les actuels 6^{ème} et 7^{ème} arrondissements se soit appelé jadis « le noble quartier ».

⁷⁴ On utilise ici le mot « populaire » plutôt que « ouvrier » ; les éléments prédominants sont en effet des artisans, des domestiques, plus que des ouvriers, « des gens de peu qui ne sont rien ! » comme disait Louis Nucera.

⁷⁵ Ceci est, faut-il le souligner, particulièrement vrai pour la France du Bassin Parisien : 1789, 1830, 1848, 1871 !

2) La période allant de 1850 à la Première Guerre Mondiale

Durant cette période, on assiste à une accélération de l'industrialisation et, de ce fait, à une forte croissance urbaine⁷⁶. La loi de 1837 obligeant les villes à un plan d'alignement et de nivellement est complétée par le décret du 25 mai 1852 qui renforce le pouvoir de l'Etat : ces plans doivent être approuvés par les préfets concernés ; elle est par ailleurs étendue sous la Troisième République : toutes les communes sont alors soumises à l'obligation d'établir de tels plans par la loi du 5 avril 1884.

En dehors de cela, les innovations législatives dans le domaine de l'urbain sont peu nombreuses ; elles répondent à des objectifs d'hygiène ou de protection de monuments ou de sites. Ainsi peut-on signaler : la loi du 15 février 1902 prescrivant l'établissement d'un règlement sanitaire départemental, la loi du 21 avril 1906 (loi Beauquier) sur la protection des monuments et des sites naturels d'intérêt artistique, la loi du 22 juillet 1912 concernant l'assainissement des voies privées, enfin celle du 31 décembre 1913 concernant les monuments historiques. Il y a bien eu le dépôt, à la Chambre des Députés, en 1912, d'un projet de loi sur les « Plans d'aménagement et d'extension des villes » : toutefois ce projet important ne débouchera qu'après la guerre, en 1919, ce sera la loi dite « Cornudet ».

Les éléments les plus significatifs de cette période sont au nombre de deux : la pratique de très grandes opérations, d'une part, l'évolution des idées, d'autre part.

⁷⁶ La première industrialisation s'opère dans les campagnes : villes minières là où sont les gisements, industries textiles disséminées dans les villages ou les gros bourgs, notamment du fait des phénomènes de double activité. A partir du milieu du XIX^{ème} siècle, les progrès effectués dans l'agriculture permettent une accélération du développement industriel qui concerne alors principalement les villes, alors même que les campagnes commencent à se dépeupler.

a) Les grandes opérations

Au début du deuxième Empire, ce « droit sacré et inviolable » qu'avait consacré la Grande Révolution de 1789, le droit de propriété, va être un peu écorné par les soins du baron Haussmann ; sous sa direction, en effet, on aura une compréhension très extensive de l'utilité publique de telle sorte que les expropriations, à Paris, puissent être menées à bien facilement et rapidement. Toutes ces opérations de rénovation et d'embellissement de Paris ont été menées en application des théories hygiénistes.

Pour ce qui est du mode opératoire, au nom de l'utilité publique, l'Etat procède à des expropriations massives ; il doit d'ailleurs emprunter pour cela : non seulement il faut indemniser les propriétaires, mais il faut aussi « équiper » les terrains qui sont ainsi acquis : tracer des voies nouvelles, planter des arbres, faire des jardins et des parcs⁷⁷, assurer l'alimentation en eau, assurer l'évacuation des eaux usées, etc... Les lotissements qui sont ainsi réalisés sont ensuite revendus par lots. Dans cette pratique nouvelle de grandes opérations urbaines, les préoccupations de l'hygiène et, implicitement, du contrôle social, sont très présentes ; il faut remarquer toutefois qu'il n'y a pas que cela⁷⁸ ; on fait une place importante à la « nature »⁷⁹, en ce sens qu'on introduit systématiquement du végétal dans l'espace urbain, et à la beauté du paysage urbain dans la mesure où on édicte des règles, relativement aux constructions, qui répondent en partie à des préoccupations esthétiques.

Cette restructuration du tissu urbain qu'est « l'haussmanisation » n'est pas propre à Paris : on en trouve une très bonne illustration à Marseille ; l'opération de la rue Impériale, aujourd'hui rue de la République, qui va du vieux Port à la Joliette

⁷⁷ Ces créations de voies plantées d'arbres et de parcs compensent la disparition des jardins évoqués précédemment. Il y a une substitution qui s'opère : des jardins publics remplacent des jardins privés.

⁷⁸ Certes il y a aussi « l'affairisme » : celui-ci est toutefois légèrement en dehors du présent propos.

⁷⁹ Il s'agit évidemment d'un « nature » très urbaine, qui n'a de « naturel » que les processus biologiques qui sont à l'œuvre dans ces espaces verts.

(entrée du nouveau port), fut une opération considérable ayant conduit à la destruction d'un millier d'appartements ou de maisons.

Un peu plus tard, sous la Troisième République, d'autres grandes opérations verront le jour : restructuration urbaine mais aussi urbanisation d'espaces périurbains comme cela peut être illustré par l'action du Crédit Lyonnais de Henri Germain⁸⁰ sur la Côte d'Azur. La Société Foncière Lyonnaise, une filiale du Crédit Lyonnais, « devait développer trois grandes opérations d'ensemble : la transformation du hameau d'Ospedaletti en station sur la Riviera Italienne, l'ouverture d'un boulevard de 20 mètres de large à Nice, le Boulevard de Cimiez⁸¹, la transformation de la vallée du Cannet en une banlieue résidentielle de luxe de Cannes. Mais les opérations de la « Foncière » ne se limitent pas à ces trois opérations, d'importantes acquisitions de terrains sont effectuées à St Raphaël, Menton, Monte- Carlo, San Remo. En 1881, l'année même où elle commence la réalisation de l'opération du Cannet, elle achète à Antibes l'ensemble des terrains situés en bord de mer, depuis le Golfe Juan jusqu'à la pointe du Cap d'Antibes ». ⁸²Au Cannet, la Lyonnaise des Eaux reprend, en 1880, la concession du Canal de la Siagne, qui alimente en eau la ville de Cannes, au Crédit foncier d'Angleterre, ainsi que la concession de l'alimentation en eau et celle de l'éclairage de la ville de Cannes ; dans le même temps, la Foncière Lyonnaise achète l'ensemble des terrains agricoles de la vallée du Cannet ; elle les viabilise et construit alors ce qui sera appelé le « Boulevard de la foncière » (le boulevard Carnot), de 2,6km de longueur, ainsi que 39 rues transversales ; elle construit aussi l'hôtel de

⁸⁰ Le fondateur du Crédit Lyonnais est mentionné ici car il était, dans les années de la fin du XIX^{ème} siècle, une personnalité très en vue, non seulement à Paris mais aussi à Nice où il avait une somptueuse demeure. Cette personnalité hors du commun croyait au développement de la Côte d'Azur et à la possibilité d'y promouvoir un urbanisme de grandes opérations. Le Crédit Lyonnais, qui prend naissance à Lyon mais qui s'affirme rapidement comme une grande banque internationale, va créer deux filiales spécialisées pour développer des activités immobilières : la « société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage » et la « Société Foncière Lyonnaise » créées respectivement en 1880 et 1879.

⁸¹ Sur le Crédit Lyonnais, son fondateur Henri Germain et l'opération de Cimiez on peut consulter l'ouvrage de Joseph DUPLOUY, « 1860 Nice, la Caisse d'Epargne, les banques » Association pro Civitate éditeur, Nice, 2010. Pages 242 à 249

⁸² Etude « Les transformations de l'environnement géographique du complexe de Valbonne et la question foncière », Nice, 1975 – Volume 2, page 25.

Cette étude a été réalisée par Jean-Paul GUICHARD et Christian SEGURET pour le compte de la « Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen ».

Grande-Bretagne et les premiers immeubles et, pour l'essentiel, procède à la vente des lots de terrains équipés. C'est une opération d'ensemble qui combine alimentation en eau, assainissement, construction de voies, alimentation en gaz et électricité, construction d'immeubles et même, transports urbains⁸³.

En cette fin de siècle et au tout début du vingtième, période marquée par d'importantes opérations d'urbanisme, le mot « urbanisme » apparaît enfin ; il concerne surtout la restructuration des grandes villes, pour lesquelles sont parfois ouverts des concours internationaux. Le plan de Francfort présente ainsi, d'après G. Lecat⁸⁴, le premier règlement de « zonage » de l'histoire de l'urbanisme ; cette question de zonage sera, par la suite, d'une importance capitale. D'autres grandes villes se dotent de plans d'aménagement : Bologne en 1899, Munich en 1904 (il s'agit d'un « plan d'occupation des sols »), ainsi que Barcelone, le « Grand Berlin » en 1909, Anvers en 1910, Canberra en 1911.

Les essais pour promouvoir en France un urbanisme à la fois prospectif et réglementaire, dépassant les simples questions d'alignement ou d'hygiène publique, ne débouchent pas vraiment sur la production de textes importants durant cette période. Les préoccupations relatives à ce qui est appelé de nos jours « l'environnement » n'apparaissent que dans les grandes opérations d'aménagement urbain, dans les grandes villes ; on introduit l'hygiène et l'assainissement, la « nature », notamment par des espaces plantés de végétaux⁸⁵, alors même qu'on met celle-ci aussi au service des paysages urbains. Comme c'est souvent le cas, la pensée va précéder l'action : dans les décennies qui précèdent la première guerre mondiale, commencent à se diffuser beaucoup des idées qui guideront l'action de l'urbaniste au cours du vingtième siècle

⁸³ Fin 1883 est mis en service, entre Cannes et le Cannet, un service d'omnibus assuré par l'Omnium Lyonnais des Chemins de fer et tramways.

⁸⁴ Gabriel LECAT, op-cit. page 346

⁸⁵ Ces pratiques, qui combinent hygiène et nature, marquent une volonté de déconcentration urbaine ; tout comme le « zonage », elles s'expriment dans un contexte sociétal où la maladie majeure, très redoutée dans tous les pays, est la tuberculose.

b) Le « Musée Social », l'écologie urbaine et ses variantes

Une institution aura durant ces années du tournant du siècle une importance décisive et jouera un rôle majeur dans la naissance de l'urbanisme en France : il s'agit du « Musée Social ». C'est une fondation, reconnue d'utilité publique, qui est créée en 1894 à l'initiative de personnalités importantes⁸⁶ ; cette fondation est une sorte de « think tank »⁸⁷, à la fois lieu de conférences, centre de recherche, lieu de documentation, prestataire de services, dans les domaines de l'hygiène, des assurances sociales, des coopératives ouvrières, de l'urbanisme, de la participation des ouvriers à la vie des entreprises (et à leur capital), du mutualisme. Dans les premières décennies du siècle, elle joue un rôle important, notamment comme instance de réflexion et de proposition débouchant sur l'adoption de lois, à tel point qu'on a pu dire que le Musée Social constituait « l'antichambre de la Chambre »⁸⁸ ; il sera notamment à l'origine des lois Cornudet de 1919 et 1924. A son initiative est créée, en 1911, la Société Française des Urbanistes ; c'est encore à son initiative que sera introduit en France le « modèle » anglo-saxon des « cités-jardins » et de ce qu'on peut appeler le courant de l'écologie urbaine.

Ce mouvement des « cités-jardins » se développe avec Ebenezer Howard, en Angleterre⁸⁹, et Frederik Olmsted, aux Etats-Unis⁹⁰ ; il est largement fondé sur

⁸⁶ Au premier rang de ces personnalités, on trouve Jules Siegfried, Léon Say, Emile Cheysson. Jules Siegfried (1837-1922) est un industriel alsacien qui, à la suite de la guerre, quitte Mulhouse en 1871 pour le Havre dont il deviendra maire. Homme politique, il s'intéresse aux problèmes sociaux et est à l'origine de la « loi Siegfried » de 1894 sur les HBM (habitations bon marché). Léon Say (1826-1896), petit-fils de l'économiste Jean-Baptiste SAY, est économiste et homme d'affaires, puis à partir de 1871, homme politique ; il sera parlementaire, ambassadeur, ministre. Emile Cheysson, polytechnicien et industriel ; est un réformateur, professeur par ailleurs à l'Ecole des Mines de Paris et à l'Ecole libre des Sciences Politiques.

⁸⁷ « Think tank » désigne un groupe de pensée, une cellule qui émet des idées nouvelles de personnes éclairées qui réfléchissent sur certains types de problèmes ; l'appellation recommandée en français est *laboratoire d'idées*.

⁸⁸ On entend ici par « Chambre », la « Chambre des députés » appelée aujourd'hui « Assemblée Nationale ».

⁸⁹ Howard EBENEZER (1850-1928), dans son ouvrage « Garden Cities of To-Morrow » (1898) propose une cité utopique où l'Homme serait en symbiose avec la nature ; les « garden cities » seraient planifiées, auto-suffisantes, entourées de ceintures vertes ; elles compteraient 30 000 habitants et s'étendraient sur 2400 hectares, avec d'importants parcs publics et six boulevards radiaux ; il y aurait un équilibre entre résidences, activités industrielles et agriculture.

En 1913, ce britannique fonde la « Garden cities and town planning association »

l'hygiénisme : la nature et les paysages sont là pour, en quelque sorte, sauver l'homme qui est malade du fait du développement industriel. L'ouvrage fondateur de Howard, « les villes-jardins de demain » (1898), fait rapidement école avec, notamment, l'écossais Patrick Geddes⁹¹, auteur de « City Development » (1904), et le français Jean-Claude Nicolas Forestier⁹², auteur de « grandes villes et systèmes de parcs » (1908).

Ce courant de l'écologie urbaine conçoit la ville comme un lieu de vie, un lieu par conséquent éminemment social ; les projets urbains ne peuvent être, de ce fait, dissociés des projets relatifs à la société prise dans son ensemble ; l'environnement urbain est, dans une large mesure, le produit de la société : la ville, même si elle doit être nouvelle⁹³, doit être envisagée de façon multidimensionnelle, écologique, historique, culturelle⁹⁴. Cela s'apparente, de fait, à ce qui est aujourd'hui de l'ordre du développement durable. En effet, on peut dire ici que l'architecture, même si elle doit être nouvelle, doit être envisagée en harmonie avec l'existant et entretenir des rapports avec l'organisation urbaine existante, avec le système urbain existant. Il s'agit d'une démarche en quelque sorte progressive de l'urbanisme qui va à l'encontre des conceptions de Le Corbusier en la matière. Cette démarche peut être dès lors qualifiée d'urbanisme progressif ; elle peut s'apparenter avec la démarche actuelle du développement durable.

⁹⁰ Frederik Law Olmsted (1822-1903) est le premier « architecte paysagiste » américain ; il dessine les plans de très nombreux parcs publics, notamment « Central Park » à New-York en 1858, ainsi que ceux d'une trentaine de campus universitaires (Chicago, New-York, Washington, etc...)

⁹¹ Patrick Geddes (1854-1932) est un botaniste écossais qui s'intéresse à la planification urbaine (urban planning) et qui invente le mot « conurbation ». Il pense, à juste titre, qu'il y a une relation entre forme sociale et forme spatiale mais il a (peut-être !) un peu trop tendance à en déduire que l'action sur le niveau spatial permet de traiter le « social ». Son ouvrage principal, « City development », outre l'idée d'un plan de développement par étapes, contient l'idée que de vastes espaces verts peuvent constituer des réserves foncières pouvant servir aux besoins de l'urbanisation future.

⁹² Jean-Claude Nicolas Forestier, ingénieur des eaux et forêts de formation, est un « architecte paysagiste » se situant dans le prolongement de Georges Eugène Haussmann. Il publie « grandes villes et systèmes de parcs » en 1908 et fonde, en 1911, la « société française des architectes et urbanistes ».

⁹³ Les conceptions des « villes-jardins » d'Olmsted seront, très largement, à la base de la réalisation de villes nouvelles, dans la banlieue de Londres, vers 1960.

⁹⁴ En 1913 est créée la « Fédération Internationale de Cités-jardins et de l'Aménagement des villes » avec un premier congrès qui a lieu à Paris.

Ces idées marquent une évolution : l'inspiration hygiéniste va aller en déclinant alors que, en sens inverse, on assiste à la montée des thèmes touchant à la protection des sites et des paysages⁹⁵, à la nature, aux parcs et jardins, en même temps que le mot « urbanisme » fait son apparition⁹⁶.

Alors qu'en 1906 est créée l'« Association Générale des Ingénieurs, Architectes et Hygiénistes Municipaux », cinq ans plus tard, en 1911, cela devient l'« Association Générale des Hygiénistes et techniciens Municipaux » : on ne parle plus d'ingénieurs ou d'architectes mais, désormais, de « techniciens » ; la même année est créée la « Société Française des Architectes et des Urbanistes » à l'initiative de H. Prost et de J-C Forestier : la séparation des « hygiénistes » et des « urbanistes » est ainsi réalisée ; au-delà des hommes, il s'agit bien des conceptions de l'urbanisme qui essaient de se dégager des idées de l'hygiénisme. Pour autant, celles-ci ne sont pas mortes ; elles vont même connaître un renouveau fulgurant eu lendemain de la guerre. « Pendant que les idées d'Howard et du Musée Social, en France, fleurissent et se répandent, une contre-offensive progressiste et hyper-rationaliste se prépare, conduite par le mouvement des architectes modernes. A leur tête, Le Corbusier reprend et popularise les mots d'Howard : le soleil, l'air, la verdure, et même la ville radieuse »⁹⁷

⁹⁵ A noter la création, en 1900, de la « Société pour la protection des sites et des paysages »

⁹⁶ L'année 1910 voit des expositions d'urbanisme dans les grandes villes d'Europe (Londres, Berlin, etc...)

⁹⁷ Cyria EMELIANOFF, « L'écologie urbaine entre science et urbanisme », in : Quderni. N.43, hiver 2000-2001.p 92

3) La loi Cornudet et l'urbanisation pavillonnaire : la période de l'entre deux guerres

a) L'opposition entre deux conceptions de l'urbanisme

Les adeptes des cités-jardins veulent intégrer un homme « complet » dans la nécessaire planification urbaine, en développant des enquêtes, en prenant en compte les institutions et leurs contraintes : ils ont, de fait, un point de vue « évolutionniste » sur le devenir des sociétés humaines (qui implique le pragmatisme dans l'action) ; ils entendent promouvoir un urbanisme respectueux des formes anciennes et capable, en même temps, de s'adapter aux circonstances nouvelles. Ils rêvent bien de cités nouvelles, mais celles-ci doivent être de taille relativement réduite⁹⁸ et permettre une étroite symbiose avec le milieu naturel.

A l'inverse, le Corbusier et ses amis, les « architectes modernes », sont des révolutionnaires. Ils rêvent d'une cité qui serait débarrassée des scories du passé, enfin rationnelle et fonctionnelle. Ils rêvent que les constructeurs qu'ils sont, ou qu'ils aspirent à devenir, puissent avoir la possibilité « d'écrire sur une page blanche » ; de ce fait, ils vont bien davantage être intéressés par ce qui se passe dans les pays totalitaires (Italie, Allemagne, Union Soviétique) que dans les pays de vieille démocratie (France, Angleterre, Etats-Unis) ayant inspiré l'écologie urbaine. Il ne faut pas craindre de le souligner, celui qui a très largement inspiré les pratiques d'urbanisme durant la deuxième moitié du vingtième siècle, le Corbusier, avait une idéologie parfaitement totalitaire, antisémite de surcroît⁹⁹.

⁹⁸ Les villes nouvelles de Howard n'ont que 30 000 habitants.

⁹⁹ « Le petit juif sera bien un jour dominé » déclare-t-il dès 1914 !

En même temps qu'il travaille pour Staline, à la fin des années 1920¹⁰⁰, il met sur pied, en 1928, les « Congrès internationaux d'architecture moderne » (CIAM) dont l'édition de 1933, à Athènes, donne lieu à la fameuse « Chartes d'Athènes » ; celle-ci, qui sera réécrite par le Corbusier en 1941, à Vichy, sera la référence absolue des urbanistes durant plusieurs décennies.

Au début des années 1930, il écrit dans la revue « Plan », une revue fasciste fondée en 1931 par Philippe Lamour¹⁰¹, qui développe les idées fascistes de l'époque¹⁰². Un peu plus tard, il établit des contacts avec l'Italie : il a une grande admiration pour Benito Mussolini ; il espère aussi construire une ville nouvelle dans les marais pontins et revoir complètement l'urbanisme de Addis Abeba¹⁰³. Son admiration pour les dictateurs et les modèles totalitaires est presque sans bornes : « le fascisme est révolutionnaire au plus haut degré dans notre science de l'urbanisme » dit-il avec admiration en 1933 et, plus tard, il n'hésite pas à déclarer que « Hitler peut couronner sa vie par une œuvre grandiose, l'aménagement de l'Europe ». Dès lors, on comprend qu'il ait été maréchaliste : dès janvier 1941, il installe son Agence à Vichy, espérant sans doute que cette proximité du Maréchal lui permettrait de jouer un rôle important dans la « reconstruction nationale »¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cela débouche, en 1930, sur la construction de l'immeuble « Centrosoyouz » abritant à Moscou le Centre des coopératives d'URSS ; il participe au projet de « Palais des Soviets » en 1931, une tour grandiose qui doit se faire à la place de l'église du Saint Sauveur (aujourd'hui reconstruite) mais qui, en fin de compte, ne se fera pas.

¹⁰¹ Philippe Lamour est celui-là même qui fut en France « le père de l'aménagement du territoire » dans les années 1950 et 1960. Etudiant en 1920, il est dans le « faisceau » de Georges Valois, premier parti fasciste en France ; plus jeune avocat de France en 1923, il devient en 1928 Secrétaire Général du parti fasciste révolutionnaire ; il fonde la revue « Plan » avec Le Corbusier et Fernand Léger dans laquelle il développe une théorie, le « planisme ». Il va, peu après, rompre avec les idées totalitaires mais conserver néanmoins son goût pour la planification.

¹⁰² Cette revue développe des thèmes nationalistes, anti-parlementaires, anti-marxistes et anti-capitalistes, dans lesquels apparaît l'obsession de la décadence et le besoin de régénérer l'individu grâce à une vie faite de sport, d'hygiène...

¹⁰³ Capitale de l'Ethiopie.

¹⁰⁴ Ce ne fut pas le cas ; après 18 mois passés à Vichy, au cours desquels il procède à une nouvelle rédaction de la Charte d'Athènes, il s'installe à Paris où cette charte est éditée, en 1943.

Pour le Corbusier, en effet, « du passé faisons table rase » ! La ville ancienne n'est guère rationnelle¹⁰⁵ : il faut promouvoir une « cité radieuse » faite d'ordre, d'autorité, de valeurs morales, d'hygiène physique et mentale. L'homme (s'agit-il de « l'homme nouveau » que doivent fabriquer les régimes totalitaires ?) a des « besoins » qui doivent être satisfaits, dans la ville, par des « fonctions urbaines » qui ont chacune, un territoire bien spécifié : il y a ainsi des secteurs pour l'habitat, d'autres pour l'industrie, d'autres enfin pour les loisirs ou pour se « régénérer »... Il ne faut pas mélanger les fonctions et superposer les espaces qui s'y rapportent : le « zonage » (ou encore le « zoning ») est une entreprise de normalisation de l'homme ; c'est là l'élément central de la Charte d'Athènes qui propose, en fait, une ville totalitaire¹⁰⁶.

Malheureusement, ces conceptions vont guider les projets d'urbanisme pendant au moins quatre décennies, en France, après la fin de la guerre !

Comme on le verra, cinquante ans après cette Charte, sera mis au point une sorte d'anti-Charte d'Athènes : le 27 mai 1994 la Charte d'Aalborg¹⁰⁷ voit le jour ; elle met en avant la notion de « développement durable » et celle de « mixité sociale » : on tourne alors le dos au zonage.

La France de l'entre deux guerres restera un pays démocratique et aura un urbanisme ne procédant pas d'un ordre totalitaire. Cet urbanisme sera, pour

¹⁰⁵ Il est certes impossible de faire parler les morts ; il n'est toutefois pas impossible d'imaginer que Le Corbusier aurait été enchanté par l'urbanisme pharaonique développé sous le régime communiste, à Bucarest, où une grande partie de la ville ancienne fut rasée sous la haute direction de M. Ceaucescu, le grand « conducator », « génie des Carpathes » et Docteur honoris causa de l'université de Nice !

¹⁰⁶ Élément caractéristique, alors que Howard rêve de petites villes de 30 000 habitants, Le Corbusier publie en 1922 le plan d'une ville pour trois millions d'habitants, cent fois plus ! Commentant son ouvrage de 1935 « La ville radieuse », il déclare : « cet ouvrage est dédié à l'Autorité ! » ; le modèle de cette « autorité », il le trouve chez Mussolini : « l'Italie a mis au monde un style fasciste vivant et séduisant » écrit-il en 1939.

¹⁰⁷ Charte adoptée par les participants à la conférence européenne sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994. Deux ans après la conférence de Rio, s'est tenue à Aalborg au Danemark la Conférence européenne des Villes européennes pour le Développement durable. La Charte qui en résulte a été signée par plus de 200 collectivités locales européennes. La Charte d'Aalborg vise à encourager et à soutenir les villes et communes dans leurs efforts pour parvenir à la durabilité. En la signant, les pouvoirs locaux s'engagent à "déployer tous leurs efforts pour parvenir à un consensus sur un programme local en réponse à l'action 21". Cette charte fut le départ d'une campagne des villes européennes pour le développement durable. Au niveau européen il s'agit d'un document de référence en matière de déclarations d'intention des collectivités vis-à-vis du développement durable.

l'essentiel, un urbanisme non centralisé, sous la responsabilité des communes. Du point de vue des textes qui régissent l'urbanisme, il en est deux principaux : la loi « Cornudet » du 14 mars 1919 sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, qui institue le permis de construire dans les villes, les textes sur les « lotissements-jardins » qui donnent un cadre à des opérations qui se multiplient souvent de façon anarchique.

b) La loi Cornudet de 1919 et son extension de 1924

La loi du 14 mars 1919, dite « Loi Cornudet » pour les « plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes » constitue le grand point de départ de l'urbanisme en France. Elle institue l'obligation, pour les communes importantes, d'avoir un plan d'extension de telle sorte qu'elles puissent disposer d'un cadre cohérent pour leur développement, notamment en vue de l'ouverture de nouvelles voies pour la création de quartiers nouveaux. La gestation de cette loi a été très longue : il y eut en effet des ébauches en 1909, 1912, 1913¹⁰⁸ ; elle fut longue dans sa gestation et néanmoins très imparfaite : il fut en effet nécessaire de la compléter en 1924 (loi du 19 juillet) afin de réglementer de façon plus stricte les lotissements.

La loi Cornudet s'inspire largement des thèmes développés par le Musée Social¹⁰⁹ et le courant réformateur qui lui est associé ; l'hygiène est encore très prégnante : « il faut que l'air et la lumière pénètrent dans toutes les pièces habitées » ; toutefois, l'hygiène n'est pas le seul objectif de cette loi ; il y en a d'autres : l'esthétique, la circulation, la cohérence du développement urbain. La circulation, notamment, commence à constituer un thème important dans les

¹⁰⁸ La première proposition est du 22 janvier 1909, un projet déposé par Charles Beauquier, en cinq articles. Ce texte est ensuite revu : nouveau projet, en huit articles, déposé par Jules Siegfried le 28 novembre 1912. Enfin, une troisième mouture, concernant les quartiers nouveaux, est présentée le 14 janvier 1913 par Amédée Chenal. Voir sur ce point, de Jean-Pierre DEMOUVEAUX et Jean-Pierre LEBRETON, « la naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935 », les éditions des journaux officiels, Paris 2007 (page 71).

¹⁰⁹ Ces thèmes sont plus précisément, ceux que développe la « section d'hygiène urbaine » du Musée Social.

conceptions de l'urbanisme : il est fait référence en effet explicitement au « parc automobile » de la France (le troisième au monde après les Etats-Unis et la Grande-Bretagne¹¹⁰) ainsi qu'à la croissance urbaine à venir, avec les problèmes que ne peut manquer de poser le développement de ce mode de transport.

La contrepartie de l'effort de planification urbaine que la loi initie est l'extension du permis de construire ; certes, celui-ci n'est pas complètement une nouveauté puisque la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique instituait déjà un permis de construire pour les constructions dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants ; toutefois, la loi de 1924 étend cela à toutes les communes ayant un « Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension ».

On l'a dit, la loi s'inspire assez largement des thèmes de l'écologie urbaine, du Musée Social et des Cités-Jardins : la forme de développement urbain qu'elle vise implicitement à titre principal est celle des lotissements de maisons individuelles¹¹¹. La maison individuelle est, en quelque sorte, un idéal (très individualiste), une aspiration profonde avec, bien sur, son corollaire indispensable ou presque indispensable, l'automobile¹¹². Enfin, il convient de souligner la référence à une notion nouvelle, celle « d'espace libre » ; ce n'est pas encore la notion « d'espace naturel » mais il y a là néanmoins une rupture par rapport au jardin ou au parc bien organisé, l'espace libre est, en quelque sorte, façonné par ses usagers, alors que le parc impose son organisation, voulue par la collectivité aux usagers. Il y a là une notion de liberté individuelle qui colle bien avec l'origine anglo-saxonne des cités-jardins : on est à l'opposé de l'urbanisme totalitaire.

¹¹⁰ La France est alors le deuxième producteur au monde de voitures automobiles, après les Etats-Unis.

¹¹¹ Il y a, en réalité, une autre forme de développement qui est visé : celui qui concerne les HBM (habitations bon marché) ; toutefois, le modèle de référence est bien davantage celui de petites maisons accolées les unes aux autres, avec de petits jardins, que celui de grands immeubles collectifs.

¹¹² C'est la raison pour laquelle le « rapport CORNUDET » (séance du 5 juin 1913) parle, chiffres à l'appui, de l'automobile, avec une comparaison France/ Grande-Bretagne/ Etats-Unis. Cf. « La naissance du droit de l'urbanisme », op.cit.page 151.

c) Les lotissements et l'urbanisation « anarchique »

L'anarchie : voilà bien un mot qui révulse les partisans de l'ordre et de l'autorité ! C'est bien comme cela que fut baptisé le processus de l'urbanisation de l'entre deux guerres, avec l'essor de l'urbanisme « pavillonnaire » que critiquent fort les urbanistes « modernes » qui rêvent d'ordre et d'opérations grandioses organisées par l'Etat.

Un homme, Henri Sellier¹¹³, maire de Suresnes de 1919 à 1941, allait particulièrement s'illustrer dans le domaine de l'amélioration de l'habitat pour les couches populaires et dans celui des cités-jardins qui doivent permettre cette amélioration : il sera ainsi à l'origine de onze cités-jardins en région parisienne.

Malgré un certain nombre de réalisations assez réussies, le développement urbain des années vingt et trente n'allait pas être sans problèmes. Le texte de 1924 est notablement insuffisant : il n'empêche pas que de nombreux lotissements réalisés avant 1924 puissent être, du point de vue de leurs équipements (alimentation en eau, rejets des eaux usées, voirie, etc), défectueux¹¹⁴. Le projet de loi du 3 mars 1926 prévoit d'y porter remède ; après des transformations, il donnera lieu à l'adoption de la loi du 15 mars 1928, dite « loi Sarraut ». Celle-ci, prévoit des aides publiques afin de financer les coûts associés à la mise aux normes des équipements collectifs privés (privés puisqu'ils sont dans des lotissements privés) défaillants ; l'aide est publique car les « mal lotis » sont des victimes de lotisseurs peu scrupuleux : l'Etat doit les

¹¹³ Henri Sellier (1883-1943) est un homme politique de gauche (SFIO) qui fonde en 1919, avec Marcel POETE, l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines qui devient, en 1924, l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris. Président de l'Office des HBM de la Seine dès 1916, c'est un humaniste qui œuvre pour l'habitat populaire en s'inspirant des thèmes du Musée Social. En 1941, l'Amiral Darlan le débarque de sa mairie de Suresnes pour « hostilité à l'œuvre de rénovation nationale ».

¹¹⁴ « En 1927, une enquête soulignait que 196 000 lots n'étaient pas desservis par les réseaux ordinaires : ni eau potable, ni électricité, ni égouts... certains « mal lotis », regroupés en comité de défense comme ceux des Coudreaux (à proximité de Montfermeil, au nord-est de Paris), présentent dans le journal du même nom leur lotissement comme un « cloagne immonde »

Proposition de loi relative aux plans d'aménagement et d'extension des villes et aux lotissements, exposé des motifs, JOCD, Doc. Parl., p. 1254.

Cité dans « La naissance du droit de l'urbanisme » op-cit. page 211.

aider car il doit défendre les faibles, les « petits », « ces gens de rien qui ne sont rien » comme dirait Nucera. On retrouve là toute la sollicitude de la troisième République pour l'idéal douillet de la petite maison individuelle.

Enfin, un décret-loi du 8 août 1935 sur les lotissements-jardins complètera le dispositif.

Dans les Alpes-Maritimes, « le développement des nouveaux quartiers de Nice et Cannes datent de cette époque : les lotissements se multiplient (c'est d'ailleurs à cette époque qu'ils trouvent un cadre législatif) ; sur des parcelles encore quelquefois cultivées, des voies sont tracées (...), des immeubles édifiés (...), la construction de villas connaît également pendant cette période un grand développement. Les quartiers résidentiels s'étendent sur d'importants lotissements situés à proximité de centres équipés. En dehors de Cannes et Nice, les lotissements résidentiels se développent surtout sur Juan-les-Pins, Antibes, Cagnes et commencent à pénétrer vers l'intérieur »¹¹⁵. La question du raccordement à un réseau d'eau existant revêt une grande importance ; les lotissements qui voient le jour bénéficient, le plus souvent, d'un équipement en réseaux (voirie, eau, électricité) préexistants dont ils n'ont pas à supporter le coût ; parfois même, lorsque ce n'est pas le cas, ils se lancent dans le bricolage ; ainsi « l'important lotissement du Cagnet-Mougins (l'Aubarède) et celui du Bois-Fleuri à Biot ont été lancés grâce au captage d'une source de proximité »¹¹⁶. A l'évidence, le texte de 1935 visait à mettre un peu d'ordre dans des pratiques qui, parfois, pouvaient donner lieu à de véritables escroqueries.

Il faut souligner que ce que l'on a appelé « l'urbanisation spontanée » qui s'opérait par des constructions individuelles le long des réseaux existants ou bien par de petits lotissements, ne mettait pas en œuvre, en général, des capitaux importants, non plus que de grandes entreprises de construction ou de génie civil. Dans la plupart

¹¹⁵Jean-Paul GUICHARD et Christian SEURET, « Les transformations de l'environnement géographique du complexe de Valbonne et la question foncière », 2^{ème} partie, page 42. Mission Interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen. Nice, 1975.

¹¹⁶Mission Méditerranée, op-cit. 2^{ème} partie, page 48. Les auteurs précisent : « l'équipement en eau ne constitue donc pas une condition sine qua non d'une telle opération (...). Le raccordement au réseau d'alimentation en eau se fait à posteriori, aux frais de la commune dans le cas du lotissement de l'Aubarède ».

des cas, l'urbanisation était ainsi le produit de capitaux locaux et d'entreprises locales : il était donc tout à fait logique que, en fin de compte, l'urbanisme soit, pour l'essentiel, de la responsabilité des communes, même si le Préfet devait signer des arrêtés pour les lotissements, avant le texte de 1935.

La France des années 1920 et 1930 était encore en grande partie une France rurale qui était, de plus, démographiquement en panne : une partie des français trouvait son bonheur dans un petit pavillon de banlieue doté d'un petit jardin...

Les grands urbanistes des temps modernes qui piaffaient d'impatience, désireux qu'ils étaient de montrer leur talent en même temps que d'inscrire dans l'espace leur volonté d'ordre et de soumission à *leur* ordre, devaient attendre des jours meilleurs : le cataclysme de 1940, « divine surprise » pour certains, allait marquer une profonde rupture. L'heure de l'Etat avait sonné !

4) La victoire de l'urbanisme fonctionnaliste et ses premières limites (1940-1962)

a) Vichy

L'établissement du régime de Vichy va permettre un grand nombre de novations dans l'administration du pays, dans tous les domaines, qui seront reprises sous la Quatrième puis la Cinquième République ; cela vaut aussi pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Au-delà de la rhétorique de la « Révolution Nationale », la grande nouveauté, dans ce domaine, réside dans le fait que l'urbanisme sera désormais une affaire d'Etat ; certes dans le passé l'Etat était très « présent », pour les très grandes villes et

pour les grandes opérations : toutefois, les communes avaient un rôle important, bien en rapport avec l'organisation générale de la Troisième République.

La loi du 31 décembre 1940 institue « l'ordre des architectes »¹¹⁷ qui remplit d'aise le Corbusier¹¹⁸ ; elle est suivie par la mise en place de la DGEN (Délégation Générale à l'Équipement National) et du CTRI (Commissariat Technique à la Reconstruction Immobilière) le 23 février 1941. Sans doute pense-t-on à ce moment là que la paix est proche et que de vastes programmes de reconstruction devront donc voir le jour : ce ne sera pas vraiment le cas ! Toutefois, la machine administrative va produire des textes importants : outre une loi (25 février 1943¹¹⁹) pour la protection des abords des monuments historiques, il s'agit essentiellement de la loi du 15 juin 1943 qui complète les textes antérieurs sur les plans d'aménagement en même temps que sont créés les « services d'Etat de l'urbanisme ». On généralise ainsi les permis de construire et le droit à bâtir en même temps qu'on généralise l'obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants, d'avoir un « projet » : en fait, c'est là le vrai début des « documents d'urbanisme » ainsi que celui de la « planification »¹²⁰ urbaine et régionale.

Quelles sont donc les préoccupations qui doivent inspirer ces documents d'urbanisme ? Y trouve-t-on, d'une manière ou d'une autre, certains des thèmes touchant au « développement durable » d'aujourd'hui ? Pas vraiment ! Toutefois, l'un des principes essentiel est le « zonage », la séparation spatiale des « fonctions urbaines » : l'habitat, les activités, les « espaces verts »... Cette séparation des activités¹²¹ est tout à fait d'actualité à cette époque là ; il y a en effet des bombardements concernant des objectifs industriels mais qui, bien souvent, font

¹¹⁷ Loi du 31 décembre 1940 instituant l'ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte, JO du 26 janvier 1941.

¹¹⁸ « Un jalon vient d'être posé (...) par la création de « l'ordre des architectes », le 26 janvier 1941. Un cadre d'autorités responsables (...) pour préparer l'Etat-major de l'armée des constructeurs qui doit refaire notre domaine bâti » déclare alors le Corbusier. C'est exactement en janvier 1941 qu'il installe son agence à Vichy !

¹¹⁹ LOI n° 92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. JOEF 04-03-1943 p. 610

¹²⁰ On y trouve les idées du « planisme » de la revue « Plan » d'avant-guerre de Philippe Lamour.

¹²¹ Cette séparation systématique des fonctions urbaines procède de conceptions de l'urbanisme à l'opposé de celles du développement durable. Le Corbusier précise : « les secteurs industriels doivent être indépendants des secteurs l'habitat et séparés les uns des autres par une zone de verdure ».

durement souffrir les populations civiles : il convient donc de séparer nettement l'industrie et l'habitat.

Toute une réflexion de fond va être menée, à partir de l'année 1940, sur des thèmes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dans le cadre de la DGEN, notamment par un géographe qui inspira largement la politique d'aménagement du territoire dans la période de l'après-guerre, Jean-François Gravier¹²². Celui-ci recommande la décongestion des centres urbains, la décentralisation industrielle à l'échelle de l'ensemble du territoire¹²³, la création de cités « satellites » au contact du monde rural de telle sorte qu'il n'y ait pas de coupure entre ville et campagne, entre le monde de l'ouvrier et celui du paysan¹²⁴. Les thèmes de Gravier, qu'il reprend dans son célèbre livre, édité en 1947, qui sera l'une des grandes sources d'inspiration de l'aménagement du territoire en France, « Paris et le désert français », sont les suivants : dispersion, desserrement, décentralisation, dissémination.

En fin de compte, la période de Vichy doit être considérée, du point de vue du fonctionnement d'un certain nombre d'institutions, notamment dans le secteur de l'urbanisme, davantage comme un « passage » - le passage d'une France un peu endormie à la France avide de croissance de l'après-guerre – que comme le moment de l'établissement d'un système réellement totalitaire dans ses profondeurs. C'est ce que note l'historien américain Robert Paxton¹²⁵, grand spécialiste de la France : « Croissance planifiée et productivité, voilà le refrain du jour. C'est sous Vichy que les chantres de la croissance, d'isolés qu'ils étaient, sont devenus la voix du peuple. Le ministère de la production industrielle s'apparentait plus aux expansionnistes des

¹²²Jean-François Gravier est un géographe dont les idées politiques sont à l'extrême droite ; de 1940 à 1944, il travaille pour la DGEN et recommande une politique de « décentralisation » (au sens de déconcentration spatiale) du territoire. On peut consulter sur ce point, de Isabelle COUZON, « la place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 20 à la fin des années 60 » (Revue européenne de géographie Cybergeographie.revues.org/index1979.html).

¹²³Le bombardement, en mars 1942, des usines Renault de Boulogne-Billancourt souligne la nécessité d'une telle décentralisation industrielle : ce bombardement toucha en effet durablement des quartiers d'habitation.

¹²⁴Ces conceptions ne sont pas très éloignées de celles de « cités-jardins » ainsi que de celles qui présideront plus tard, à la réalisation des « villes nouvelles » de la banlieue de Londres vers 1960 ; elles semblent plutôt éloignées de celles de Le Corbusier qui est davantage intéressé par des ensembles plus importants et plus denses.

¹²⁵Robert PAXTON, « la France de Vichy » cité par François FOURQUET, « Les comptes de la puissance », collection « Encres », Recherches, 1980. Page 34.

années soixante qu'aux protectionnistes des années trente (...) C'est alors qu'une génération de techniciens et de patrons ont acquis une expérience nouvelle et un pouvoir nouveau. C'est alors qu'on se mit à avoir plus d'enfants. »

b) La reconstruction

La période de la première décennie qui suit le début de la Libération (1944-1954) sera celle de l'urgence de la reconstruction¹²⁶ : on reconstruit des villes qui ont été détruites comme Caen ou le Havre et la préoccupation majeure est celle des coûts et du financement, notamment avec la création du « Commissariat au Plan de modernisation et d'équipement », dont le premier commissaire sera Jean Monnet. En 1947 les « habitations bon marché » (HBM qui seront par la suite les HLM) qui étaient sous la tutelle de la santé publique passent sous la tutelle du Ministère de la reconstruction. Un décret de 1950 permet la création du Fonds National d'Aménagement du Territoire (FNAT) destiné au financement de zones d'habitat ou de zones industrielles : l'urbanisme et la politique urbaine se doublent désormais d'une politique d'aménagement du territoire. Il est suivi par une loi de 1951 qui permet la mise en place d'établissements publics ou de sociétés d'économie mixte (SEM) pour des aménagements régionaux.¹²⁷

Bien que le régime politique ait changé au moment de la Libération, il y a une grande continuité dans les principes qui guident les actions d'aménagement et d'urbanisme. La loi de 1943 a été conservée et, pourrait-on dire, amplifiée : l'ordonnance du 27 octobre 1945 généralise le permis de construire, la règle de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme demeure, l'élaboration et l'approbation

¹²⁶ En 1944 est créé le Ministère de la Reconstruction.

¹²⁷ Il faut signaler la mise en place de la Commission d'Aménagement de la région de la Durance et celle pour l'Aménagement du Bas-Rhône-Languedoc.

des documents d'urbanisme est toujours une affaire technocratique, sous le contrôle de l'Etat.

La « zone », qu'elle soit d'habitat, de loisirs ou industrielle, est l'un des maîtres-mots du vocabulaire de l'urbanisme ; celui-ci est désormais un urbanisme fonctionnaliste. Bien qu'on prenne en compte la nécessité « d'espaces verts », les préoccupations touchant à l'environnement ne sont pas essentielles : à l'heure de la reconstruction, on est dans l'urgence.

En 1954-55, l'Etat se préoccupe, davantage peut-être que par le passé, de donner un cadre systématique aux outils utilisés en urbanisme. L'année 1954 voit la naissance du « Code de l'Urbanisme et de l'Habitation » : il ne s'agit, en fait, que du regroupement de l'ensemble des textes se rapportant à l'urbanisme et à la construction de logements. L'année 1955 voit la naissance de décrets importants : celui du 25 août qui donne lieu à la création du « Règlement National d'Urbanisme » (RNU) et celui du 22 octobre créant le « Règlement National de Construction » : désormais, quelle que soit la taille de la commune, celle-ci ne saurait échapper aux règles de l'Etat.

Durant ces années, l'urbanisation est caractérisée par de grands ensembles de logements sociaux d'une part, par des extensions « en tâches d'huile » le long des axes de transport en commun, d'autre part. La reconstruction parfois hâtive fait parfois apparaître des manques en équipements¹²⁸. Toutefois, l'élément le plus préoccupant est alors le foncier qui constitue un véritable goulot d'étranglement. Les besoins en surfaces à urbaniser sont très importants, car la croissance urbaine est forte, mais il est difficile de trouver des terrains.

¹²⁸ La question des équipements, qui donne lieu à des négociations souvent délicats entre promoteurs et pouvoirs publics, n'est pas toujours bien résolue, notamment dans le cas de petites communes qui ne disposent pas d'un pouvoir de négociation appréciable.

c) Un urbanisme au service de la croissance (1957-1962)

La fin de la période de la reconstruction peut être située à la fin des années cinquante ; d'ailleurs, c'est un signe, le Ministère de la reconstruction devient celui de la construction.

Une loi cadre du 7 août 1957 vise à favoriser la construction de logements et celle des équipements collectifs que cette construction implique ; les grandes agglomérations auront des « plans de modernisation et d'équipement urbain ». En ce qui concerne la « libération » du foncier, la loi foncière de 1953 permettant aux collectivités publiques d'exproprier des terrains afin de les équiper puis de les revendre à des constructeurs est confirmée par l'ordonnance du 23 octobre 1958 ; par ailleurs, le cadre de son application va pouvoir être élargi grâce aux décrets du 31 décembre 1958, relatifs aux Plans d'Urbanisme Directeurs (les PUD) et de détail, aux lotissements, aux zones à urbaniser en priorité (ZUP), à la rénovation urbaine, aux associations de propriétaires en vue de la réalisation d'opérations d'urbanisme. Les « ZUP » permettent ainsi de gagner en rapidité dans la mobilisation et l'équipement de terrains destinés à supporter des opérations de construction. Toutefois, les PUD, qui ne concernent que les communes importantes, sont critiqués, à la fois du fait de leur rigidité (non adaptabilité aux circonstances) et de leur caractère un peu trop technocratique ; ainsi l'urbaniste Charles Delfante déclare-t-il : « les plans dits « de 1958 » laissent rapidement apparaître des inconvénients divers : ils donnent une image à terme de la ville ou du quartier finie, sans tenir compte des réelles possibilités de réalisation, ils deviennent trop rapidement obsolètes et donnent libre cours à toutes sortes de dérogations »¹²⁹.

¹²⁹Charles DELFANTE, cité par Gabriel LECAT in « Analyse économique de la planification urbaine », op.cit, page 354.

D'autres critiques peuvent être apportées aux dispositions de 1958 ; les petites communes ne sont pas concernées par les PUD alors même que certaines d'entre elles, dans les zones périurbaines, vont devoir constituer des supports pour l'urbanisation ; de plus, les plans indiquent clairement les espaces où il est judicieux de spéculer de sorte que les prix fonciers ont tendance à s'envoler...

Des corrections sont donc apportées en 1962 ; les PUD ont une sorte d'équivalent, pour les petites communes : les « Plans Sommaires d'Urbanisme » (PSU¹³⁰) qui seront, eux aussi, critiqués pour leur rigidité ; en ce qui concerne, les prix fonciers, l'instauration de la procédure de ZAD (Zone d'Aménagement Différé) permet un renforcement des possibilités d'exercer le droit de préemption sur des bases de prix raisonnables : ce dispositif sera relativement efficace. Néanmoins les « plans de 1958 », avec leurs dispositifs connexes, ne seront pas considérés comme suffisants. C'est qu'entre temps, un fait nouveau est venu changer considérablement les conditions du développement urbain : l'utilisation de l'automobile sur une échelle de plus en plus massive.

Dans les années vingt et trente, le développement urbain prenait pour une large part la forme du développement « pavillonnaire » ; lotissements et « cités-jardins », pour des couches populaires. Pour l'essentiel, les « bourgeois » restaient en ville : seuls, certains d'entre eux, disposant de revenus élevés et d'une voiture, pouvaient avoir une résidence (dotée d'un grand jardin) en périphérie. Vers 1960, la situation est très différente : ouvriers et employés sont désormais logés dans de grands ensembles collectifs alors que les classes aisées, qui sont motorisées, sont de plus en plus tentées par l'habitat individuel qu'on peut trouver dans des zones de plus en plus éloignées des centres villes ; cette forme d'urbanisation engendre des déplacements (notamment les fameuses « migrations alternantes » domicile/travail) de plus en plus longs pour lesquels les réseaux de voirie ne sont pas préparés.

¹³⁰Ces PSU, comme leur nom l'indique, seront par trop « sommaires » ; ils auront l'inconvénient de ne pas donner lieu à des analyses sérieuses du développement urbain de leur commune.

Rigidité des plans, spéculation foncière, asphyxie des réseaux de voirie : l'urbanisme va devoir changer ses méthodes. Celles-ci vont devoir s'affranchir une bonne fois du cadre communal : cela se fera alors dans les années soixante.

5) Un siècle d'urbanisme dans un cadre communal qui s'avère trop étroit

Entre les réalisations du baron Haussmann et les textes de 1962, un siècle s'est écoulé, riche en événements ; un siècle au cours duquel les pratiques publiques relatives au développement urbain –on pourrait dire « l'urbanisme » mais, jusqu'au début des années 1900, le mot n'existait pas – ont considérablement évolué.

Les événements et bouleversements politiques furent nombreux : la guerre de 1870 suivie par la commune de Paris et par l'instauration de la République, la première guerre mondiale immédiatement suivie par « l'audace » de la loi Cornudet, l'effondrement de 1940 et l'épisode de Vichy qui va conduire à la mise en selle, au sein de l'appareil de l'Etat, de « Saint-simoniens » qui contribueront à la reconstruction de la France dans l'après-guerre.

Dans le même temps, les conceptions normatives sur la ville évoluent. Au temps d'Haussmann, on privilégie clairement l'hygiène et le contrôle social ; la « nature » n'a droit de cité que si elle est disciplinée dans des parcs urbains ; l'Etat est omniprésent et les communes n'ont qu'un rôle subalterne. Ces dernières auront du mal à s'affirmer, tout comme la République elle-même dans les années soixante-dix ; une loi de 1884 donne enfin aux communes et aux collectivités territoriales un pouvoir important, un des éléments de base de la troisième République.

On l'a dit, la gestation de la loi Cornudet, avant la guerre de quatorze, fut longue et même difficile puisqu'elle n'aboutit qu'à l'issue d'un grand traumatisme national, en 1919. Pourquoi donc cette difficulté ? Cette loi touche au cœur de ce qui constitue

l'un des héritages essentiels de la Grande Révolution de 1789 et qui est l'un des piliers de la République : la propriété ! En effet, elle prévoit la possibilité de procéder à des expropriations non seulement pour des voies nouvelles, mais pour des zones entières¹³¹ : une « atteinte » à la propriété ! De même, la loi pose le principe de la récupération des plus-values foncières qui résultent des actions d'équipement de la puissance publique : c'est très novateur mais cela passe mal !

On peut penser que les longues tribulations des différents projets, avant guerre, qui précèdent la loi, résultent d'actions de retardement des milieux de « défense de la propriété » ; si la loi passe finalement, en 1919, c'est qu'entre temps il y eut la « grande guerre » : il faut reconstruire complètement quelques départements, il y a urgence et il faut des outils appropriés pour cela. Toutefois, une fois passée cette courte période de l'urgence, les mêmes causes ou forces sociales qui firent différer le vote de la loi contribuèrent à en limiter la portée. « L'hostilité déclarée envers l'urbanisme des principaux représentants des grands intérêts fonciers et des conservateurs les plus traditionnels ne s'est en effet pas démentie après le vote de la loi sur les plans de 1919 (...) On ne retrouve plus après 1919 chez les élus locaux français du centre et de gauche un zèle à adopter sur le terrain les démarches d'urbanisme qui soit égal à celui qui avait permis d'arracher l'adoption de la loi sur l'aménagement prévisionnel ».¹³² Jean-Pierre Gaudin ajoute, à propos de cette loi, qu'il s'agit d'une « réforme sans réformistes » ! En réalité, il y eut bien des « réformistes » comme Jules Siegfried qui, avec l'appui des forces de gauche, et dans la perspective des travaux du Musée Social, du mouvement des cités-jardins et de l'écologie sociale, avaient pu faire œuvre novatrice ; toutefois, dans l'entre deux guerres, l'influence de ces réformateurs –réformistes, pourrions-nous dire– s'effaça largement devant la radicalisation des points de vue : défenseurs de la propriété

¹³¹Jusque là, le droit d'exproprier était réservé aux nécessités de promouvoir des équipements publics. Désormais, sur la base d'un diagnostic sur la ville et de prévisions de développement, on peut exproprier pour les besoins de l'urbanisation.

¹³²Jean-Pierre GAUDIN, « La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », *Revue française de science politique*, n°3, 1989, page 303.

d'une part, urbanistes partisan de la rationalité, de « l'ordre » et de l'Etat¹³³ d'autre part. « La mobilisation de la Ligue des propriétaires et d'une fraction de la mouvance politique conservatrice n'ayant pas réussi à édulcorer suffisamment les lois urbanistiques adoptées en 1918 et 1919, les combats d'arrière-garde devinrent plus vigoureux dans l'entre-deux-guerres. C'est le contentieux d'application de la loi, porté devant le Conseil d'Etat, qui permit finalement de limiter très efficacement la portée des textes initiaux, réduisant à peu de choses l'expropriation par zone et la récupération des plus-values »¹³⁴. Le résultat fut cette urbanisation « pavillonnaire » tant décriée par certains ; les communes, même lorsqu'elles étaient « de gauche », firent bon gré mal gré le jeu de la propriété foncière ; ce jeu avait l'aval d'une très large partie du corps social : cette forme d'urbanisation basée sur des lotissements relativement denses avait des vertus intégratrices ; les cités-jardins et l'écologie sociale font une place aux « espaces verts » -le vocabulaire du zonage commence à s'imposer- mais aussi aux « espaces libres » : ce n'est toutefois pas la « ville disciplinaire » dont rêvent certains !

L'effondrement de la France, en 1940, avec l'épisode de Vichy et de la « Révolution Nationale » va amener une rupture par rapport à la façon de concevoir l'urbanisme qui, c'est là le paradoxe, va s'avérer durable. L'urbanisme « prévisionnel » de plan initié par la loi Cornudet avait été en partie, vidé de son contenu du fait de l'action du « lobby foncier » ; en dépit de la rhétorique vichyste de la Révolution Nationale, du « retour à la terre » et de l'exaltation de la ruralité, l'orientation « Cornudet » est reprise ; la loi de 1943 va même plus loin dans ses « atteintes » à la propriété : par la diminution très sensible du pouvoir des maires, par l'extension du pouvoir d'expropriation et l'affirmation du principe d'absence de dédommagement pour les servitudes d'urbanisme. Désormais, en matière d'urbanisme, l'Etat sera aux commandes, et non plus les communes, trop sensibles aux intérêts fonciers. Cette orientation sera confirmée à la Libération : il faut

¹³³ Beaucoup de ceux-là donnèrent, plus ou moins, dans le fascisme, à l'instar de Le Corbusier.

¹³⁴ Jean-Pierre GAUDIN, op-cit. page 304.

reconstruire la France¹³⁵ ; elle sera confirmée au-delà de cette période de reconstruction : la composition sociale de la France a changé, le poids des intérêts fonciers a notablement diminué, tout en restant loin d'être négligeable.

Une deuxième « révolution », internationale et non plus « nationale », va amener, au tournant des années soixante, à un profond changement du dispositif institutionnel de l'urbanisme : la généralisation de l'automobile. Celle-ci va nécessiter d'envisager les problèmes d'urbanisme à différentes échelles, ce qui débouchera sur différents types de documents et de plans selon l'échelle qui est la leur. L'urbanisme sort ainsi du cadre communal qui était le sien ; cela va contribuer grandement à rapprocher urbanisme et aménagement du territoire puisque, désormais, les grandes opérations d'urbanisme seront aussi des opérations d'aménagement du territoire ; de plus cela, va contribuer à changer les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, en renforçant encore un peu plus le pouvoir de l'Etat.

Le rapprochement urbanisme/aménagement va contribuer à « importer » dans le domaine de l'urbanisme les préoccupations relatives à l'environnement (le mot ne figure toutefois pas encore dans le vocabulaire) qui commencent à se faire jour en aménagement du territoire. Vers 1960, des premiers textes voient en effet le jour : par exemple le décret du 26 juin 1959 sur la sauvegarde du littoral Provence Côte-d'Azur ou la loi du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux.

¹³⁵ La deuxième guerre mondiale fut pour la France moins coûteuse en vies humaines que la première, mais bien plus coûteuse en pertes matérielles : plus de la moitié des départements français avaient des pertes considérables du fait des bombardements.

Chapitre 3

La période de l'aménagement et de l'urbanisme volontaires (1962-1981)

La critique des « plans de 1958 »¹³⁶ va susciter, dans les années soixante, une innovation majeure en urbanisme : la dualité des plans selon leur échelle. Désormais, les mots « aménagement » et « urbanisme » seront souvent associés. Les années 1962-1969 seront celles de la mise en place des principaux instruments de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme dans sa nouvelle conception. En même temps, ce sera la période des débuts de « l'environnement », sous les hospices du Ministère de l'Agriculture. Une grande réforme, modifiant les pouvoirs et responsabilités respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales aurait du

¹³⁶Charles Delfante fait partie de ceux qui critiqueront ces plans ; il dira « les plans dits de 58 laissent rapidement apparaître des inconvénients divers : ils donnent une image à terme de la ville ou du quartier finie, sans tenir compte des réelles possibilités de réalisation, ils deviennent trop rapidement obsolètes et donnent libre cours à toutes sortes de dérogations » (C.DELFANTE, 1999, Formas Urbis *La codification des plans de ville*).

parachever l'ensemble de ces changements : elle ne vit pas le jour du fait du vote négatif au référendum de 1969.

Les outils mis en place seront donc gérés dans le cadre de l'organisation très centralisée de la France, avec toutefois une montée des préoccupations concernant l'environnement et même, bien que le mot n'existe pas encore, du développement durable. La loi de décentralisation votée en 1982, dite « loi Defferre », inaugurerà une autre période.

1) Les grandes réformes (1962-1969)

Certaines des grandes idées, mises en avant durant la période de Vichy mais jamais mises réellement en application du fait des circonstances, vont inspirer l'aménagement du territoire des années soixante ; les changements opérés dans les documents d'urbanisme permettront la jonction entre l'aménagement et l'urbanisme, étape essentielle pour l'émergence des outils relevant de l'environnement, et qui déterminera, à plus long terme, une diminution du pouvoir des communes dans le domaine de l'urbanisme.

a) L'aménagement du territoire

Trois hommes vont beaucoup compter dans la mise en place de la politique d'aménagement du territoire : Jean-François Gravier, Philippe Lamour, Olivier Guichard.

Jean-François Gravier est un géographe, pétainiste notoire¹³⁷, qui édite sous Vichy, la revue « Idées » à laquelle collabore le grand économiste François Perroux¹³⁸. Il considère que la France souffre d'une centralisation excessive¹³⁹ : il faut donc casser la croissance de Paris et de ses environs et restaurer une dynamique des provinces, des petites villes, des terroirs. L'âge des grandes concentrations industrielles, liées aux ressources minières notamment, est révolu : le développement économique peut s'accommoder désormais de la dispersion qui est meilleure que la concentration, à la fois d'un point de vue économique et d'un point de vue social. Son ouvrage le plus connu, qui aura une influence profonde sur la politique d'aménagement du territoire, est « Paris et le désert Français »¹⁴⁰ qui développe ces thèses.

Philippe Lamour fut un fasciste dans les années vingt au cours desquelles il fonde, en compagnie notamment de Le Corbusier, la revue « Plan » et contribue à développer une théorie, le « planisme »¹⁴¹. Durant les années de l'occupation, il fait

¹³⁷J-F Gravier est royaliste, maurassien, pétainiste ; il déteste la démocratie, l'individualisme, les juifs.

¹³⁸François Perroux, auteur de nombreux ouvrages, dont « l'économie du vingtième siècle, a conceptualisé le développement économique dans l'espace à l'aide de la notion de « pôle de développement ». Il eut à l'ISMEA (Institut Supérieur de Mathématique et d'Economie Appliquée) qu'il créa, deux « fils spirituels », très différents l'un de l'autre : Gérard Destanne de Bernis, théoricien des « industries industrialisantes » et longtemps membre du Parti Communiste, et ... Raymond Barre.

¹³⁹La centralisation est identifiée à la Révolution de 1789 pour laquelle Gravier a une profonde aversion.

¹⁴⁰« Paris et le désert Français », Flammarion, 1947. A noter également : « La mise en valeur de la France » (1949), « L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises », Paris, Flammarion, 1964, 337 p.

¹⁴¹Le « planisme », inventé à l'origine par le socialiste belge Henri de Man, constitue la théorie d'une « troisième voie » entre le socialisme et le marché ; en France, cela donne lieu à la confluence du groupe « X-crise » (des polytechniciens qui rêvent d'un monde de techniciens comme Jean Coutrot), des « néo-socialistes » (chassés de la SFIO par BLUM) dont le leader est Marcel Deat, des admirateurs de Hitler ou Mussolini comme Bertrand de Jouvenel. Les planistes élaborent un « plan du 9 juillet » qui restreindrait les pouvoirs du Parlement pour instaurer un régime de « liberté, ordre et justice » faisant une large place aux corporations. La plupart des planistes seront pétainistes sous Vichy.

de l'agriculture en Camargue et devient même le Président du syndicat des riziculteurs. Il est nommé en 1945 adjoint au Commissaire de la République de Nîmes ; peu après, il participe à la création de la FNSEA (Fédération nationale des salariés et exploitants Agricoles) qu'il va présider¹⁴² ; en 1946, il rencontre Jean Monnet dont il se sent proche, visite la Tennessee Valley Authority – ce sera pour lui une autre source d'inspiration que celle de Mussolini et de l'aménagement des marais pontins- et conçoit, à la suite de cela, le vaste projet d'assainissement et d'irrigation du Bas Rhône ; en 1955, il est président de la *Compagnie Nationale du Bas Rhône Languedoc*¹⁴³. A la suite d'un projet dont il est l'auteur, est engagée, en 1962, la politique d'aménagement du territoire : mise en place du plan d'aménagement du territoire, création en 1963 de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale), création de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (CNAT) dont il sera le Président.

Les deux premières grandes opérations menées sous l'égide de la DATAR seront situées à proximité immédiate des « terres » de Philippe Lamour : il s'agit de l'aménagement du golfe de Fos, d'une part, de l'aménagement de la Côte du Languedoc, d'autre part.

¹⁴² Le parcours de Philippe Lamour est étonnant. Il est fasciste dans les années 1920 et fait partie du faisceau de G. Vallois. Grand admirateur de Le Corbusier, il souhaite l'établissement d'un « nouvel urbanisme » et l'avènement d'une « révolution urbaine » ; en 1929, son premier livre « *Entretiens sur la Tour Eiffel* » est dédié à « Le Corbusier, Lénine, Citroën » ! Il rencontre à ce moment là Jeanne Walter (épouse du grand architecte Jean Walter qui sera à l'origine de la création des « bourses Zeldidja ») qui souhaite créer une revue : il épouse sa fille et sera rédacteur en chef, entre 1931 et 1933, de la revue « Plan », mensuel qui accorde une large place aux questions de société et d'urbanisme et auquel participent Le Corbusier, Jean Giono, André Cayate, Claude Autant-Lara, Fernand Léger, etc. Cette revue des « non-conformistes », qui propage des idées du « planisme », est proche du mouvement « ordre nouveau » en France et de la revue « Die Tat » en Allemagne, émanation d'un groupe dissident du parti Nazi, autour de la personnalité de Otto Strasser qui prône l'unité avec... les communistes. Alors que jusqu'à la fin de 1933, P. Lamour proclame qu'il faut traiter avec Hitler, il participe à l'édition en France d'une traduction non autorisée de « Mein Kampf », agrémentée d'un interview imaginaire de Hitler qui donne lieu à un procès ! P. Lamour est condamné à payer un franc symbolique ; il opère alors un « virage à gauche » ; candidat radical aux élections de 1936, il part en Espagne comme journaliste : il dénonce alors la passivité des Démocraties face au drame espagnol ainsi que la honte de l'accord de Munich. Ni pétainiste ni résistant sous Vichy, il sera agriculteur au Mas de la Perdix, près de Nîmes, et devient rapidement Président d'un syndicat professionnel de la riziculture. A la Libération, il est nommé adjoint au Commissaire de la République, à Nîmes ; à la suite de cela, il fait une carrière fulgurante.

¹⁴³ La *Compagnie du Bas Rhône Languedoc* irrigue une partie du territoire des départements du Gard et de l'Hérault grâce à une partie des eaux du Rhône qu'amène le *Canal du Bas Rhône Languedoc*. Cette eau est toutefois très chère et n'intéresse guère les agriculteurs locaux. L'arrivée des agriculteurs « pieds-noirs » en 1962 va, en quelque sorte, sauver la Compagnie puisque, grâce à eux, vont se développer le maraîchage et les vergers. Vers la même époque est créée la *Compagnie du Canal de Provence* qui irrigue et alimente en eaux une partie du Var et des Bouches du Rhône, grâce aux eaux du Verdon.

Olivier Guichard est le « troisième homme » ; plus jeune que J-F Gravier ou P. Lamour¹⁴⁴, il sera le chef de cabinet du général de Gaulle pendant la « traversée du désert » de celui-ci, de 1951 à 1958. Lorsque la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale) est créée le 14 février 1963, il en devient le patron, jusqu'en octobre 1968, date à laquelle, étant Ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, il sera remplacé par Jérôme Monod. C'est lui qui va préparer le référendum, important mais perdu, de 1969, sur le projet de loi régionale.

On le sait bien, il y eut, dans les années cinquante, notamment dans le sud, de grandes opérations qu'on pourrait qualifier d'opérations d'aménagement du territoire : aménagement du Bas Rhône Languedoc, Canal de Provence, Donzère-Mandragon, etc. Leur objet était principalement tourné vers la reconstruction, l'équipement (eau, électricité) et la fourniture de biens alimentaires (il ne faut pas oublier que, durant plusieurs années, il y eut, après la Libération en France, des « cartes alimentaires », indispensables en période de pénurie) ; ces opérations étaient, pour une large part, organisées sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. A partir des années soixante, l'aménagement du territoire change en partie de nature : il est, bien davantage que par le passé, orienté vers le développement économique dans un contexte d'ouverture internationale, comme le montrent les opérations de Fos et de la Côte Languedocienne et acquiert, de ce fait, une dimension interministérielle comme en témoigne la création de la DATAR. L'objectif essentiel de celle-ci est d'assurer au territoire français un développement « équilibré », ce qui signifie simultanément, dans les conceptions d'alors : le développement économique des territoires, la réduction des inégalités de développement entre ceux-ci, dans le prolongement des idées de J-F Gravier. Les moyens, aux services de cette visée globale sont variés : ils touchent aux actions de stimulation du développement économique régional, à la politique sociale, à celle du logement, des transports et des télécommunications, de l'eau, la gestion des côtes et de l'environnement. Il s'agit, a-

¹⁴⁴Olivier Guichard (1920-2004) a, sinon un passé, au moins une « hérédité » Vichyste : il est le fils de Louis Guichard qui fut chef de cabinet de l'Amiral Darlan de février 1941 à novembre 1942.

t-on dit, de « remodeler la carte de France » à l'aide d'une « géographie volontaire ». Quelques grands axes permettent de décrire cette stratégie : la promotion de grandes infrastructures de transport et d'équipement, les aides à la décentralisation industrielle, la gestion de ressources rares comme l'eau, les grandes opérations de développement économique ou touristique, la politique des métropoles d'équilibre et son corollaire, la promotion des villes nouvelles.

Les années soixante voient le développement d'une politique de promotion d'autoroutes et de grands équipements de transport (liaison fluviale Rhin-Rhône, création ou extension d'aéroports, création de ports, etc.). La décongestion de Paris et de sa région constitue un objectif prioritaire : aussi s'attache-t-on à mettre en œuvre toute une politique d'aides pour la promotion de zones industrielles en province et pour favoriser les entreprises qui s'y implantent.

On se rend compte que l'eau est une ressource de première importance qu'il convient d'utiliser au mieux : à cet effet sont créées les « Agences de bassin ». Au moment des débuts de l'Europe (le Traité de Rome date de 1957), alors que la croissance économique est forte, on se préoccupe de promouvoir des unités de production modernes et compétitives ; après la reconversion des houillères réalisées sous l'égide de la CECA¹⁴⁵, vient l'exigence de restructurer la sidérurgie lorraine : la recherche de la rentabilité nécessite que soit utilisé un minerai de fer importé, de là résulte le choix de sites portuaires pour les grandes unités de production, Fos¹⁴⁶ et Dunkerque.

La « Mission pour l'Aménagement du littoral Languedocien » (« Mission Racine ») créée le 18 juin 1963 est destinée à la création de stations touristiques sur le littoral de la région Languedoc : il s'agit de diversifier, grâce au tourisme,

¹⁴⁵ CECA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

¹⁴⁶ A peine la DATAR est-elle créée qu'est entériné le projet d'étendre le développement du port de Marseille dans le Golfe de Fos (décembre 1963), nettement en rupture par rapport aux ports existants ; le « Groupe central de Fos » est mis sur pied en janvier 1964, les travaux commencent en 1965 et, surtout, est créé en 1966 le « Port Autonome de Marseille » (Le PAM) qui, comme son nom ne l'indique pas, constitue un véritable dessaisissement des milieux locaux (notamment de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille) par l'Etat. La confiscation de l'outil portuaire par l'Etat fut, paraît-il, très mal vécue par les milieux économiques et politiques marseillais.

l'économie régionale et, en même temps, de créer une offre touristique très compétitive à l'échelle européenne. La mission s'attachera à promouvoir des opérations d'habitat dense – il faut éviter l'urbanisation en « tâches d'huile »¹⁴⁷ – séparées les unes des autres par des coupures vertes en même temps qu'elle jugulera la spéculation foncière en utilisant largement les procédures de « ZAD » (Zones d'aménagement différé) qui permettent, en quelque sorte, de geler le prix des sols. Les aménagements commencent à partir de 1965 et donneront lieu à la création de grandes stations¹⁴⁸. La « Mission Racine » sera supprimée, ce n'est sans doute pas un hasard, le vote de la loi Defferre y est sans doute pour beaucoup, en 1983, laissant la place à un syndicat mixte (présidé, il est vrai, par M. Racine !).

Un élément très important de la politique d'aménagement de cette époque consiste dans les efforts entrepris pour promouvoir des « métropoles d'équilibres »¹⁴⁹ ainsi que des « villes nouvelles »¹⁵⁰ ; et cela, avec beaucoup de retard sur l'Angleterre, patrie des « cités-jardins ». Les métropoles d'équilibre doivent être de grandes villes de Province dotées d'un niveau très élevé de services¹⁵¹ de telle sorte que leur attractivité pour les entreprises soit aussi forte que celle de la capitale ; les « villes nouvelles » sont des villes de taille moyenne situées en périphérie de Paris ou des métropoles d'équilibre ; il s'agit d'obtenir, non pas des banlieues informes sans éléments de centralité, mais au contraire des espaces périphériques structurés et attractifs.

¹⁴⁷Les idées de Le Corbusier s'appliquent : de grandes opérations, des espaces verts qui les séparent et, surtout, éviter les lotissements de villas individuelles.

¹⁴⁸Ces grandes stations sont Cap d'Agde, la Grande Motte, Gruissan, Port Leucate, Barcarès. Plusieurs dizaines de milliers de logements ont été édifiés (l'année de pointe étant 1979 avec 11 000 logements).

¹⁴⁹Les métropoles d'équilibre sont : « Lyon - St Etienne - Grenoble », « Nancy - Metz », « Rouen - Le Havre », « Nantes - Saint-Nazaire », « Marseille - Aix - Arles », « Lille - Roubaix - Tourcoing ».

¹⁵⁰Les « villes nouvelles » concernées sont au nombre de neuf : cinq qui sont situées autour de Paris (Sénart, Saint-Quentin en Yvelines, Evry, Cergy, Marne-la-Vallée) et qui totaliseraient 750 000 habitants en l'an 2000, quatre qui sont situées en Province : l'Isle d'Abeau près de Lyon, Vitrolles-Etang de Berre près de Marseille, le Vaudreuil près de Rouen, Villeneuve d'Asq près de Lille.

¹⁵¹La notion de « niveau de services » ainsi que celles de hiérarchie et d'armature urbaines ont été développées par des géographes. Selon la taille qui est la leur, les unités urbaines peuvent offrir une gamme de services (services aux ménages, services aux entreprises) plus ou moins étendue. Les banlieues ont généralement des niveaux de service très bas.

A l'échelle des grandes agglomérations – c'est l'échelle de l'aménagement du territoire – ces villes nouvelles introduisent la mixité des fonctions (habitat, activités)¹⁵² puisque ces villes doivent avoir un volume d'emplois en rapport avec leur population¹⁵³ de telle sorte que les migrations alternantes entre les villes d'une même agglomération soient réduites. En même temps, pour pouvoir bénéficier d'une bonne attractivité, elles doivent être très bien reliées au centre de l'agglomération qui offre aux entreprises les services de niveau supérieur.

A petite échelle – c'est l'échelle de ces villes elles-mêmes – la dissociation des fonctions urbaines par le zonage demeure la règle : il y a les secteurs réservés à l'habitat et ceux réservés aux activités.

Métropoles d'équilibre et villes nouvelles introduisent, par le biais de l'aménagement, l'exigence de penser désormais le développement urbain dans un cadre, non plus communal, mais pluri communal, ainsi que d'avoir au moins deux échelles dans les documents de planification urbaine, ce à quoi veillera la loi d'orientation foncière de 1967. Grâce à cette complémentarité obligée, les préoccupations concernant l'environnement, bien davantage en rapport avec l'échelle de l'aménagement des grandes agglomérations, vont pouvoir faire irruption dans les documents d'urbanisme.

¹⁵²Cette « mixité » est toute relative et résulte de l'échelle utilisée pour l'analyse des problèmes. Quand on considère une grande agglomération, dans son ensemble, sans considérer en détail les unités qui la constituent, les villes nouvelles sont à la fois des lieux d'emploi et des lieux d'habitat : à cette échelle là, il y a « mixité ». Si on examine les choses plus en détail, on constate alors qu'au niveau de l'organisation interne d'une ville nouvelle particulière, il y a bien toujours la séparation entre zones d'activités et zones d'habitat : c'est le principe du zoning qui organise la ville, pas celui de la mixité fonctionnelle (qui sera l'un des critères du développement durable)

¹⁵³Une ville ou une commune ayant un volume d'emplois « en rapport avec sa population » est une ville où le volume des emplois localisés sur son territoire est, approximativement, égal au produit du volume de la population par le « taux d'activité » ; si ce taux est par exemple de 35%, une ville de 100 000 habitants compterait alors de l'ordre de 35 000 emplois. Lorsqu'il en est ainsi, les « migrations alternantes » avec d'autres communes – « entrantes » ou « sortantes » - sont relativement peu nombreuses : les actifs résidants dans une commune travaillent pour la plupart dans la même commune.

b) Aménagement et urbanisme : les aspects institutionnels

De 1963 à 1967, de très importantes réformes voient le jour, qui vont marquer la jonction entre l'aménagement et l'urbanisme et, de fait, également, l'environnement ; ces efforts institutionnels auraient du être parachevés par une loi de décentralisation : ce ne fut pas le cas du fait de l'échec du référendum de 1969.

L'année 1963 est une grande année ! On l'a vu, la DATAR est créée et, avec elle, le renforcement du Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) qui répartit les fonds du FIAT (Fonds d'Intervention d'Aménagement du Territoire) ainsi que, au sein du Commissariat Général du Plan, la création de la Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire (CNAT) dont le premier Président fut Philippe Lamour.

Du fait de la création de la DATAR, le Ministère de la construction donne lieu à une réorganisation partielle, la « Direction de l'Aménagement du Territoire » devient la « DAFU » (Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme) alors que, dans le même temps, est créé le FNAFU (Fonds National pour l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme).

En 1964, le Ministère de l'Agriculture donne lieu à des réformes ; la loi du 23 décembre 1964 crée l'ONF¹⁵⁴ (Office National des Forêts) qui remplace les « eaux et Forêts » ; la loi du 16 décembre 1964¹⁵⁵ met sur pied une politique de l'eau par la mise en place des « Agences de bassin » chargées de protéger les captages contre les pollutions et de répartir au mieux les ressources en eau. La réforme administrative (décrets du 14 mars 1964¹⁵⁶) donne lieu à la création de « Préfets de région » pour coordonner l'action de l'Etat au niveau du développement économique régional alors

¹⁵⁴ L'Office National des Forêts, établissement public national à caractère industriel et commercial, a été créé par la loi n°64 1278 du 23 décembre 1964, et son décret d'application n°-64-1065 du 7 novembre 1965.

¹⁵⁵ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964, JORF du 18 Décembre 1964.

¹⁵⁶ Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative.

que la loi du 10 juillet 1964¹⁵⁷ porte sur la création de sept nouveaux départements en région parisienne.

Les mesures prises en 1966 et 1967 sont indissociables. Début janvier 1966 est créé le Ministère de l'Équipement et de Logement par fusion du ministère de la Construction et de celui des travaux Publics et des Transports¹⁵⁸ qui sera l'instrument d'une grande réforme, la LOF (Loi d'Orientation Foncière). Cette mesure institutionnelle n'ira pas sans quelques grincements de dents : le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées prend nettement « le pouvoir » au sein de la nouvelle entité, suscitant une certaine amertume des urbanistes de l'État et des inspecteurs de la construction. Du fait de cette difficulté touchant à des problèmes d'organisation et de l'importance de cette loi à préparer, il fallait une personnalité hors du commun pour diriger tout cela : après avoir été un grand ministre de l'Agriculture de 1961 à 1966, Edgar Pisani¹⁵⁹, est nommé ministre de l'Équipement et du Logement le 8 janvier 1967 ; il va préparer la nouvelle loi, puis passer la main à François-Xavier Ortoli, le 26 avril 1967, avant même que cette loi ne soit votée¹⁶⁰.

Durant l'année 1966, des organisations d'études d'aménagement au service des métropoles d'équilibre et des villes nouvelles sont mises en place : il s'agit principalement des OREAM (Organisation d'Etude d'Aménagement d'Aire Métropolitaine)¹⁶¹ ; les projets de missions d'Etude pour les villes nouvelles sont, par ailleurs envisagés. La délimitation des « aires métropolitaines » des OREAM est instructive : elle indique la volonté de voir traités, désormais, les grands problèmes

¹⁵⁷ Loi n 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, JORF n°162 du 12 juillet 1964, p. 6204–6209.

¹⁵⁸ Cette fusion sera importante pour ce qui touche à la gestion des opérations réalisées sur le domaine public maritime, notamment la construction de ports de plaisance qui donnera lieu à un vrai « boom » à ce moment là.

¹⁵⁹ Edgar Pisani a une forte personnalité ; à la fois gaulliste et socialiste, il est l'auteur de nombreux ouvrages, au nombre desquels « utopie foncière » (Gallimard, 1977) préfacé par Michel Rocard.

¹⁶⁰ E. Pisani démissionne du Gouvernement, dont le premier ministre est G. Pompidou, parce qu'il n'est pas d'accord avec la volonté de ce dernier de gouverner au moyen d'ordonnances.

¹⁶¹ Les OREAM procèdent de ce qui fut appelé les « Administrations de Missions » ; elles comprenaient trois niveaux : un niveau de coordination « politique », un niveau de coordination « technique », enfin un groupe d'études. Le « Comité de coordination » comprenant de nombreux élus, était présidé par le Préfet de région ; le « Comité technique », composé de représentants des différentes administrations, était présidé par le directeur du Service Régional de l'Équipement ; enfin, un « groupe permanent d'Etudes » alimentait en études l'ensemble du dispositif.

d'urbanisme dans un cadre spatial allant bien au-delà de la commune, sans pour autant recouper les délimitations départementales. L'urbanisme doit, en quelque sorte, rester sinon une « affaire d'Etat », au moins une affaire de l'Etat. La carte de l'aire métropolitaine marseillaise illustre bien cela : elle inclut la vallée de l'Huveaune avec Aubagne, et même, au-delà, Cassis, Aix en Provence bien sur, les rives de l'Etang de Berre, le Golfe de Fos jusqu'au Rhône, Arles, Salon... ; il eut été si simple de prendre l'ensemble du Département des Bouches du Rhône ! Mais justement, il ne fallait pas : c'eut été accorder trop de pouvoir au Conseil Général et au Maire de Marseille qui aurait alors du présider le « Comité de coordination » à la place du Préfet de région¹⁶² ; aussi, la délimitation de l'AMM (Aire Métropolitaine Marseillaise) a-t-elle laissé de côté un ensemble de petites communes, le long de la limite Nord du Département.

Les OREAM, expression du pouvoir de l'Etat, sont mises en place en octobre 1966 ; peu de temps après apparaît la loi sur les communautés urbaines (31 décembre 1966¹⁶³) qui, selon certains, constitue un « coup de force de l'Etat », en ce sens qu'elle organise des transferts de pouvoirs importants, notamment pour les quatre communes auxquelles elle s'impose (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) : visiblement, le pouvoir politique de l'époque considère l'atomisation des communes comme nuisible et souhaite surmonter l'obstacle que cela constitue pour la mise en place d'un urbanisme rationnel et adapté aux exigences de l'époque.

En même temps que Christian Fouchet, Ministre de l'Intérieur, poursuit sa réflexion et ses consultations sur la réforme des communes, la grande loi touchant à l'aménagement et à l'urbanisme sort enfin, en date du 31 décembre 1967 ; la « LOF »¹⁶⁴ (Loi d'Orientation Foncière) prévoit une double échelle pour les documents

¹⁶² Nous tenons d'une personne ayant directement assisté à des réunions de l'OREAM auxquelles avait participé Gaston Defferre (Maire de Marseille), combien celui-ci appréciait peu le côté « technocratique » de l'OREAM.

¹⁶³ Les premières communautés urbaines ont été créées par la loi 66-1069 du 31 décembre 1966.

¹⁶⁴ Adoptée le 30 décembre 1967, la loi n° 67-1253 dite "d'orientation foncière" (LOF) a établi en France les principaux documents d'urbanisme qui ont servi à l'aménagement local : plan d'occupation des sols (POS), Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), remplacé ultérieurement par le Schéma directeur), taxe locale d'équipement, Coefficient d'occupation des sols (COS) et Zone d'aménagement concerté (ZAC).

d'urbanisme : les « SDAU » (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) concernent des aires assez vastes constituées par l'ensemble des communes d'une agglomération (à laquelle on peut adjoindre éventuellement d'autres communes) qui fixent les grandes orientations de l'aménagement et du développement urbain, les « POS » (Plan d'Occupation des Sols) qui précisent les choses à l'échelle plus fine de la commune. Le dispositif peut être complété par des « PAZ », des plans d'aménagement de zones.

La politique des villes nouvelles nécessitait par ailleurs de résoudre le problème posé par l'édification d'une ville dans une zone vierge du point de vue de l'urbanisation mais dont le support foncier appartenait à différentes communes ; à cet effet, une proposition de loi est déposée le 19 juillet 1968, peu de temps après les événements du printemps, pour faciliter la création d'agglomérations nouvelles : ce sera la « loi Boscher » du 10 juillet 1970¹⁶⁵. Par ailleurs, pour parachever l'ensemble des dispositifs mis en œuvre entre 1963 et 1967, il était nécessaire de revoir l'équilibre des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Cette question était de la plus haute importance : c'est à Olivier Guichard, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, qu'il va revenir de préparer un projet de loi concernant l'équilibre des pouvoirs, la création de régions et la rénovation du Sénat, projet devant être soumis à référendum.

Les régions « administratives » avaient déjà été créées en 1960 : il s'agissait donc, dans le cadre de ce projet, de les transformer en collectivités territoriales avec, notamment, des compétences dans les domaines de l'équipement, du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement. Ces régions eussent très probablement constitué un contrepoids aux tendances « technocratiques » de l'aménagement et de l'urbanisme découlant des mises en place de la DATAR et de la LOF. Malheureusement, le texte, qui diminuait de fait les pouvoirs des communes au

¹⁶⁵ Les villes nouvelles trouvent leur identité avec la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 appelée, «loi Boscher ».

profit des régions, entendait, de plus, réformer sensiblement le Sénat qui se voyait amputé d'une bonne partie de ses pouvoirs et qui était obligé de fusionner avec le Conseil Economique et Social : c'était beaucoup plus que n'en pouvait supporter la classe politique qui voyait là fondre une partie de ses revenus potentiels¹⁶⁶. Plutôt que de s'en prendre au texte lui-même, celle-ci dénonça les « atteintes » à la démocratie que représentaient, disait-elle, la procédure du référendum (qui la court-circuitait) et la diminution des pouvoirs du Sénat (qui est un bastion avancé de la démocratie !). Le référendum du 27 avril 1969 fut donc un échec en ce sens que la réponse donnée fut négative¹⁶⁷. Dès lors, le train des réformes 63-67, marqué par la technocratie, va continuer à s'appliquer sans la réforme qu'il eut fallu lui associer sur le plan régional. La réforme régionale votée en 1982 par ceux-là même qui refusèrent le projet de 1969, très différent il est vrai, respectait un élément essentiel : le pouvoir du Sénat, celui des communes et, surtout, celui des féodalités locales !¹⁶⁸

En 1969, il y eut, en quelque sorte, une connivence, à l'intérieur de la classe politique, pour refuser le double transfert de pouvoirs de l'Etat et des Communes vers les Régions ainsi qu'une partie de celui du Sénat vers l'Assemblée Nationale.

¹⁶⁶On fait ici l'hypothèse que la classe politique française est particulièrement vénale. Si on additionnait les coûts, directs ou indirects, associés au fonctionnement de l'ensemble des instances politiques de la France, on trouverait probablement un total qui, ramené au nombre d'habitants du pays, serait très supérieur à celui des autres pays développés. Est-ce là une résurgence de l'ancien régime ?

¹⁶⁷Il y eut, en 1969, l'étrange confluence, de circonstance, entre les forces politiques de gauche et les milieux de droite atlantistes et favorables aux thèses du fédéralisme Européen (les « centristes ») ; d'une certaine façon, cela peut rappeler la sourde hostilité qui se manifesta, dans les années vingt, au nom des intérêts fonciers, contre la loi Cornudet.

¹⁶⁸Les résultats du référendum sont éclairants dans le Département des Alpes-Maritimes qui était particulièrement marqué par des féodalités locales, notamment celle de la famille Médecin. Alors que le « non » recueille 52,4% au niveau national, il atteint près de 60% dans les Alpes-Maritimes.

2) Gestion technocratique de l'urbanisme et institutionnalisation de l'environnement (1969- 1981)

L'urbanisme et l'aménagement sont orientés, durant la période 1969-1981, principalement vers le développement économique¹⁶⁹ - on est dans la poursuite de la logique d'aménagement du territoire des années soixante – mais aussi, cela est nouveau, vers la protection de l'environnement. On n'en est pas toutefois à la prise en compte du troisième élément du triptyque du développement durable, le social : le « développement durable » apparaîtra plus tard.

a) La promotion des villes nouvelles

Les villes nouvelles constituent, on l'a vu, l'un des éléments essentiels de la politique d'aménagement du territoire ; leur principe ayant été entériné, il restait alors à réunir les conditions nécessaires à leur réalisation.

L'aménagement de villes nouvelles ne se fait pas dans des déserts mais au sein d'espaces qui appartiennent à des territoires communaux : les communes sont donc incontournables. Entre le dépôt, le 19 juillet 1968, d'une proposition de loi destinée à faciliter la création d'agglomérations nouvelles et son aboutissement, la loi « Boscher » du 10 juillet 1970¹⁷⁰, il s'écoule deux années, avec, au milieu, un évènement important : le référendum du 27 avril 1969.

¹⁶⁹ Le développement économique est encore fort, en France, au début des années soixante dix ; c'est la fin de ce qui fut appelé « les Trente Glorieuses ». Toutefois un premier choc pétrolier, en 1973, puis un second en 1978, va mettre à mal la croissance. Le milieu des années 1970 correspond aussi au début de la libéralisation du commerce mondial qui va signifier à terme, à l'inverse de ce qu'étaient les attentes, un fléchissement durable de la croissance des pays développés.

¹⁷⁰La loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, dite « loi Boscher », du nom du député maire d'Evry.

La loi « Boscher »¹⁷¹ constitue un cadre institutionnel permettant d'opérer un regroupement de communes et d'associer celui-ci à un Etablissement Public d'Aménagement (EPA).

Dès avant le vote de la loi, en avril 1969, sont mis en place plusieurs Etablissements Publics d'Aménagement : le 11 avril 1969, l'EPEVRY (l'EPA de la ville d'Evry), le 16 avril 1969 l'EPA de Cergy. La région parisienne a une certaine avance sur la Province, notamment sur l'aire métropolitaine marseillaise pour laquelle l'EPAREB (Etablissement public d'aménagement des rives de l'Etang de Berre) ne sera mis en place qu'en 1973¹⁷².

Complément à la loi Boscher, il est créé, en décembre 1970, un « Groupe central des Villes Nouvelles » (GCVN) qui marque bien la prééminence de l'Etat sur les opérations des villes nouvelles. Les « EPA » ont pour mission de s'assurer de la maîtrise du foncier, d'équiper et de gérer les opérations de constructions ; deux instruments privilégiés sont à la disposition de ces « EPA » : les procédures de « ZAD » (zones d'aménagement différé), d'une part, les procédures de « ZAC » (zones d'aménagement concerté) qui sont nouvelles¹⁷³, d'autre part.

L'Etat a ainsi la maîtrise totale des opérations : les ZAD permettent de contrer la spéculation foncière et de s'assurer la maîtrise des terrains nécessaires par des achats faisant suite à des procédures de préemption, d'une part, les ZAC, instrument plus souple que les ZUP, permettant un urbanisme contractuel, avec des acteurs privés, d'autre part.

¹⁷¹Michel Boscher fut le maire d'Evry (UNR, majorité gaulliste) de 1947 à 1977 et, également, le Président de l'Etablissement Public d'Aménagement d'Evry de 1969 (date de sa création) jusqu'en 1977 (élections municipales avec victoire des socialistes). Au moment où il prépare sa loi, en 1968, et où il la fait voter (1970), il est le Président de l'Association des maires de France.

¹⁷²Le schéma d'aménagement de l'Aire Métropolitaine Marseillaise (AMM) est approuvé par le CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) en décembre 1969. Il prévoit une « ville nouvelle » qui, en fait, ne doit être qu'une simple juxtaposition de petites villes, autour de l'Etang de Berre. La MAEB (Mission d'Aménagement de l'Etang de Berre) est créée en 1972 ; elle devient « MIAFEB » (Mission Interministérielle d'aménagement de Fos et de l'Etang de Berre) en 1973 alors qu'est créé l'EPARB (Etablissement public d'aménagement des rives de l'Etang de Berre) qui couvre les communes de Fos, Istres, Miramas, Vitrolles.

¹⁷³La procédure de « ZAC » a été créée dans le cadre de la LOF de 1967 ; elle ouvre le système des « ZUP » aux opérations privées pour équiper et ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation ; il faut souligner que c'est le Préfet et non la commune qui décide de la création d'une ZAC.

b) La loi « Boscher » comme expression des tensions du monde politique

L'élaboration de la loi Boscher, et son devenir aussi, expriment les tensions qui se manifestent, au sein du monde politique français, à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

Avant même les villes nouvelles (dont le principe est décidé en 1965) il y eut des exemples de communes rurales devenant rapidement des communes urbaines importantes. En ce temps là, la Caisse des Dépôts et Consignations constituait l'opérateur incontournable : on créait alors un Syndicat d'Economie Mixte avec la Caisse des dépôts qui, par l'intermédiaire de ses filiales, s'occupait de tout. D'une certaine façon, on peut dire que ce système était extrêmement centralisé.

La nécessité de créer des villes nouvelles, principalement en région parisienne, va amener le « District de Paris » et notamment la personnalité qui en est le responsable, Paul Delouvrier¹⁷⁴, avec l'appui de l'IAURP (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne), à concevoir un projet pour résoudre les problèmes institutionnels liés à de telles créations.

Une option possible était de suivre le modèle des villes nouvelles anglaises : sur un site vierge, créer une nouvelle commune (par amputations de communes existantes) correspondant à la future ville nouvelle, qui, dans un premier temps, serait administrée par une sorte de « conseil de sages », des personnalités nommées par l'Etat parmi les « forces vives » de la société¹⁷⁵ jusqu'au moment où, ayant atteint une taille critique, la commune nouvelle pourrait retrouver le droit commun.

¹⁷⁴Paul Delouvrier (1914-1995) est inspecteur des finances en 1941 ; il passe par l'Ecole d'Uriage et rejoint la Résistance à la fin de 1942. A la Libération il fait partie de l'équipe de Jean Monnet au Commissariat du Plan ; plus tard, il élabore le « Plan de Constantine » (1958-1960).

En 1960, il survole en compagnie de De Gaulle la région parisienne ; selon la légende ; le Général aurait alors dit : « Delouvrier, mettez-moi de l'ordre dans ce bordel ». Le 11 août 1961 il est nommé délégué général du district de la région parisienne ; c'est donc lui qui aura la responsabilité des transformations de la capitale et de ses banlieues ; il est, en quelque sorte, le « père des villes nouvelles » en France.

¹⁷⁵Ce projet ne peut pas ne pas faire penser à Vichy et, plus précisément, à l'Ecole d'Uriage par où P. Delouvrier est passé.

Les élus locaux sont assez hostiles : le partage des responsabilités n'est pas clair (les maires pensent qu'ils risquent d'être dépossédés de leur pouvoir) et les charges financières des villes nouvelles risquent fort, pensent-ils encore, de retomber sur les habitants actuels. Ils souhaitent donc que des formules intercommunales puissent coexister avec les EPA de façon à ce que les communes ne soient pas dessaisies de leurs pouvoirs ; ils partent donc en guerre contre le projet initial préparé par l'équipe du district de Paris et obtiennent une concession du Pouvoir: la coexistence d'un Syndicat Communautaire d'Aménagement (SCA) et de l'EPA. De plus, au sein de l'ensemble des communes concernées, va être établie une distinction entre la « Zone d'Agglomération Nouvelle » (ZAN) et le reste du territoire : cela va avoir des implications fiscales. A l'intérieur de la ZAN, les communes du syndicat mutualisent la fiscalité locale ; à l'extérieur de la ZAN, chaque commune reste maîtresse chez elle. Le promoteur de la loi pensait que cette concession n'était qu'une étape et que, tôt ou tard, il y aurait fusion des communes.

Entre l'EPA et le SCA, les forces sont disproportionnées ; le SCA n'a pas de moyens face à un EPA qui est, en quelque sorte, un rouleau compresseur. Le SCA constitue une tribune des « intérêts locaux » contre l'immixtion et l'intrusion étrangères : ce sera une bataille de retardement ! Au fur et à mesure que la ville se constitue, avec ses nouveaux habitants, les élections successives sont marquées par l'importance grandissante des nouveaux électeurs, lesquels avalisent le discours « moderne » de l'aménagement contre les anciennes équipes. La « victoire » du pouvoir local, qui avait imposé les SCA dans la loi de 1970, n'en était pas une : la logique « EPA » s'était imposée dans les faits¹⁷⁶.

¹⁷⁶L'évolution de Jean-Paul Alduy est intéressante à suivre à ce propos. Né en 1942 (X, PC), il est ingénieur des Ponts et Chaussées, responsable du « Groupe Permanent d'Etudes » de l'ODEAM (Organisation Départementale d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes) durant trois ans, de fin 1968 à 1971. Il est aussi le fils de Paul Alduy, parlementaire et Maire de Perpignan. A la fin des années soixante dix, dans un article des « Annales de la recherche Urbaine », J-P Alduy souligne le caractère « technocratique » des villes nouvelles : « La première caractéristique spécifique des villes nouvelles de la Région Parisienne est d'avoir été un idéal urbain conçu par la nouvelle technocratie ». (« Les villes nouvelles de la région Parisienne », les Annales de la recherche urbaine, n°2, janvier 1979). Un peu plus tard, il sera lui-même directeur de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint Quentin en Yvelines (1988-1995) avant de prendre la succession de son père, en 1997, comme maire de Perpignan et comme parlementaire.

c) Quelques compléments aux textes relatifs à l'urbanisme et la question du développement périurbain

La loi de 1967 a une importance considérable. Quelques compléments, en dehors de la sphère de l'environnement, s'avèrent toutefois nécessaires : la loi d'Orientation du Commerce et de l'Artisanat (loi Royer) du 27 décembre 1973¹⁷⁷ qui contribuera dans une large mesure au développement des « grandes surfaces » (ou qui en tous cas, n'arrivera pas à stopper leur expansion) et donc au développement périurbain, la loi foncière créant la « taxe d'urbanisation » du 31 décembre 1973¹⁷⁸, enfin la réforme foncière du 31 décembre 1975 créant le Plafond Légal de Densité (le PLD)¹⁷⁹.

Dans chacun de ces cas, il est question, en fait, des coûts de l'urbanisation et de la nécessité, de faire supporter ceux-ci, non pas par la puissance publique, mais par les utilisateurs de l'espace, ménages ou entreprises. Au fur et à mesure que le « taux de motorisation des ménages »¹⁸⁰ augmente, les villes deviennent de plus en plus étendues et tentaculaires du fait du développement de l'habitat « résidentiel », ce qui induit des coûts de développement urbain de plus en plus importants; notamment en ce qui concerne la voirie et les réseaux (alimentation en eau, assainissement, alimentation en électricité), sans parler des incidences sur les prix fonciers....

Cela devient une préoccupation très récurrente dans les milieux de l'urbanisme ; aussi, à la demande du Ministère de l'Environnement, créé depuis peu, M. Jacques Mayoux élabore-t-il un document, « Demain l'Espace, rapport sur

¹⁷⁷Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 relative à l'orientation du commerce et de l'artisanat, dite " loi Royer ".

¹⁷⁸La loi d'Orientation Foncière de 1967 avait institué, à titre provisoire, la « taxe locale d'équipement » en attendant que soit mise au point la taxe d'urbanisation devant mettre les équipements à la charge des propriétaires.

¹⁷⁹La loi du 31 Décembre 1975 institue le « PLD » (Plafond Légal de Densité) et la « ZIF » (Zone d'Intervention Foncière) qui permet les acquisitions ponctuelles des communes dans une perspective de réaménagement des centres-villes.

¹⁸⁰Le taux de motorisation est le nombre moyen de voitures par ménages ou par habitant selon les cas.

l'habitat individuel périurbain »¹⁸¹ décrivant l'explosion du développement immobilier périurbain par l'urbanisation des campagnes proches des villes qui deviennent ainsi des zones « résidentielles » grâce au développement de l'usage de la voiture. La concertation entre communes dans le cadre des SDAU était plus que jamais nécessaire.

d) L'institutionnalisation de l'environnement

La loi de 1967 combine deux échelles en urbanisme : celle des SDAU qui concerne en général un nombre assez élevé de communes et celle des communes, pour les POS. Les problèmes d'environnement, qui concernent en général de vastes zones, peuvent ainsi pénétrer dans les questions relatives à l'urbanisme, par l'intermédiaire des SDAU. Par ailleurs, ces problèmes d'environnement sont évoqués de plus en plus fréquemment, notamment au niveau international.

En France, le Ministère de l'Environnement est créé le 7 janvier 1971¹⁸². Peu de temps après, en 1972, a lieu la première Conférence des Nations-Unies sur l'environnement : on met en avant, à ce moment-là, la notion d'« éco-développement » ; c'est l'époque, on le sait, où la croissance commence à être critiquée : à la fois pour les nuisances qu'elle peut susciter et, aussi, du fait qu'elle pourrait conduire à l'épuisement de certaines ressources absolument indispensables ; le rapport Meadows, du « Club de Rome », intitulé « Halte à la croissance », est édité au cours de cette année là.

¹⁸¹ « Demain l'espace, rapport sur l'habitat individuel périurbain », appelé « Rapport Mayoux », a été édité à la Documentation Française, en 1980.

¹⁸² C'est M. Robert Poujade qui sera alors nommé ministre de l'Environnement. Ce ministère vise à répondre à l'inquiétude de l'opinion relative à la pollution et aux nuisances d'origine industrielle et à son souhait de préserver les espaces naturels. Il est compétent dans le domaine des établissements dangereux et insalubres, de la chasse et de la pêche, des parcs nationaux, de la protection des monuments et des sites naturels. Il est également chargé de coordonner tous les autres secteurs de l'environnement qui ne lui ont pas été transférés.

Dans ce contexte, un certain nombre de mesures significatives vont être prises dans ces années 1970. En 1974, la loi sur les économies d'énergie¹⁸³ (il ne faut pas oublier qu'elle fait suite au « choc pétrolier » de 1973), puis, en 1975, la loi sur l'élimination des déchets et la récupération des matériaux¹⁸⁴ et, surtout, la loi du 10 juillet 1975 relative à la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres¹⁸⁵ ; l'année suivante, en 1976, la loi de protection de la nature (10 juillet)¹⁸⁶, puis, le décret n°77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne. Cette directive a constitué le premier texte de portée générale en la matière ; elle précéda la célèbre loi Montagne du 9 janvier 1985.

On le voit, en quelques années, un grand nombre de dispositions sont prises qui concernent : les économies d'énergie, les déchets, les rivages et l'espace littoral, la nature, la montagne. A cela s'ajoute une mesure, symbolique certes, mais les symboles ont parfois une certaine efficacité : en 1978, au Ministère de l'Equipement, la « DAFU » (Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme) change de nom et devient la « Direction de l'Urbanisme et des Paysages ».

¹⁸³La loi n° 74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie.

¹⁸⁴La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

¹⁸⁵La loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, publiée au JO du 11 juillet 1975. Il s'agit d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Cet établissement a pour mission de mener, dans les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 et dans les communes littorales au sens de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique et ce, après avis des conseils municipaux intéressés. Il peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec sa mission. Il peut notamment proposer les mesures propres à éviter toute construction des terrains contigus au domaine public maritime.

¹⁸⁶La loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature pose le principe que la protection de la nature est d'intérêt général.

e) Est-ce l'heure du développement durable ?

Cette irruption de l'environnement et de l'écologie dans le domaine de l'urbanisme signifie-t-elle que la notion de « développement durable » va occuper le devant de la scène ? Pas encore, d'ailleurs l'expression n'est pas encore inventée ! Dans le triptyque économie/environnement/social il manque encore le volet « social ». Toutefois, la forte urbanisation des « Trente Glorieuses » a produit beaucoup de grands ensembles, parfois très grands ; ce sont des lieux où se concentrent les couches les plus pauvres de la société : les ménages qui le peuvent évitent d'y habiter ou bien en partent à la première occasion de sorte que ces grands ensembles sont, socialement, très homogènes. Cette homogénéité même constitue un « danger » : on retrouve la célèbre formule « classes laborieuses, classes dangereuses ! ». L'hygiène « sociale » de la fin du dix-neuvième siècle refait surface du fait des problèmes quotidiens qui se manifestent dans la vie de ces grands ensembles.

La circulaire du 21 mars 1973¹⁸⁷ a pour objet de lutter contre la ségrégation sociale dans les grands ensembles ; toutefois, il est plus aisé de produire des textes juridiques ou administratifs que de mettre fin à un processus – la ségrégation sociale dans l'espace urbain – qui est produit, et reproduit, par des mécanismes économiques. Cette question de l'absence de mixité sociale dans les quartiers demeurera une question non résolue ; c'est, il faut le souligner, l'un des éléments principaux de ce volet social constitutif de la notion de développement durable. Les problèmes des grands ensembles allant en s'aggravant, l'Etat procède à la création, en 1980, d'un groupe interministériel « Banlieues ».

La « politique des banlieues » qui, tant bien que mal, se met alors en place, n'évitera pas la montée de la violence et de la consommation de drogues que l'on

¹⁸⁷ Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat. Elle est paru au *Journal Officiel*, le 5 avril 1976.

peut observer dans certaines banlieues, en relation bien sur avec la montée du cancer pour la société que constitue le chômage.

f) La mise en application de la loi de 1967

La loi de 1967, on l'a vu, oblige les communes des aires urbaines importantes à s'intégrer dans le système SDAU/POS, c'est-à-dire à coopérer entre elles et avec l'Etat pour la préparation des SDAU. On a vu aussi, à travers les épisodes du référendum de 1969 et du vote de la loi Boscher de 1970, que ces communes n'étaient guère disposées à développer de telles coopérations, voyant là un risque de perdre une partie de leurs prérogatives dont la plénitude est identifiée à une garantie de la démocratie.

L'approbation, en 1969, en Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), du SDAU de l'AMM (Aire Métropolitaine Marseillaise) préparé par l'OREAM, ne soulève pas au sein du milieu des élus locaux des Bouches-du-Rhône quelque enthousiasme que ce soit ; non plus que la création de la MIAFEB (Mission Interministérielle d'Aménagement de Fos et Etang de Berre) puis, en 1973, de l'EPAREB (Etablissement Public d'Aménagement des Rives de l'Etang de Berre)¹⁸⁸.

Ce qui est vrai pour la région marseillaise l'est aussi pour celle de Nice. Le « schéma directeur »¹⁸⁹ élaboré par l'ODEAM voit le jour en 1971 : il constitue un outil de travail pour les trois SDAU qui doivent alors être élaborés : ceux de Cannes-Antibes-Grasse, de Nice-Cagnes-Vence, de Menton-Beausoleil ; pour cela, les élus se

¹⁸⁸La procédure « ville nouvelle » appliquée à l'étang de Berre, constitue une sorte d'absurdité : il va y avoir, en fait, des nouveaux quartiers dans certaines petites communes comme Fos, Istres, Miramas. Seule Vitrolles, avec son vieux village perché, peut revendiquer d'avoir une « ville nouvelle ». Cette absurdité a toutefois une raison d'être : elle permet à l'Etat de mettre en place un EPA et de conserver ainsi la maîtrise de l'aménagement de l'ensemble de cette zone. L'homme fort du département des Bouches-du-Rhône, Gaston Defferre, l'avait bien compris ; ce n'est pas un hasard si c'est précisément lui qui mettra au point la loi de décentralisation après la victoire de François Mitterrand à l'élection de 1981.

¹⁸⁹Le « schéma directeur » de l'ODEAM couvre l'ensemble de la bande côtière des Alpes-Maritimes.

hâteront avec lenteur ! En même temps que l'ODEAM développe des études pour ce schéma d'aménagement, elle produit en 1969 le premier « plan-masse », élaboré par Gérald Hanning¹⁹⁰, de l'organisation spatiale du Parc d'activité de Valbonne¹⁹¹. De très nombreuses discussions, au cours de cette année 1969, vont avoir lieu entre les élus des cinq communes concernées¹⁹², les autres élus des Alpes-Maritimes, le Préfet, et les administrations de l'Etat, notamment au sein de l'ODEAM : faut-il ou non prévoir, dans le programme du Plateau de Valbonne, un volume significatif de logements ? Nous sommes en 1969, dans un département très marqué par le clientélisme politique : c'est l'année du référendum sur la régionalisation, pendant laquelle par ailleurs est préparée la loi Boscher. Les élus locaux, particulièrement le maire d'Antibes, Pierre Delmas¹⁹³, ne veulent pas entendre parler de tout ce qui pourrait ressembler, de près ou de loin, à une « ville nouvelle » ! Des emplois oui, mais surtout pas (ou très peu) de logements : les actifs du Parc d'activités devront habiter Cannes, Vallauris, Antibes, Cagnes sur Mer, Nice, etc... cela procède d'une conception de l'urbanisme située à l'opposé de ce que, aujourd'hui, on désigne par « développement durable » puisque cela conduit à dissocier fortement les emplois et les logements, dans l'espace, et donc à allonger considérablement l'amplitude des migrations alternantes¹⁹⁴.

Dans le courant des années 1970, les élus, d'une façon générale, vont avoir tendance à « traîner les pieds » dans l'application de la loi de 1967 ; il fallait élaborer

¹⁹⁰Gérald Hanning était un architecte-urbaniste de talent, celui-là même qui a conçu, dans une large mesure, la ville nouvelle de Carros.

¹⁹¹ A l'origine, il s'agit du Parc d'activités du Plateau de Valbonne dont « Sophia-Antipolis » n'était qu'un élément d'une vingtaine d'hectares. Très rapidement « Sophia-Antipolis » est devenu l'appellation de l'ensemble.

¹⁹² Antibes, Biot, Valbonne, Mougins, Vallauris.

¹⁹³ Pierre Delmas a été maire d'Antibes de 1959 à 1971 (Pierre Merli lui succède alors) ; il était horticulteur et avait un important patrimoine foncier ; on peut penser que l'existence de ce patrimoine n'était pas complètement étranger à son hostilité à la construction de logements au sein du Parc d'activités de Valbonne. C'est par ailleurs un notable : Président de la Chambre d'Agriculture des Alpes-Maritimes, administrateur de la Banque Française du commerce extérieur (COFACE), conseiller de la Banque de France, membre de la CODER de la région PACA.

¹⁹⁴ Des contacts personnels avec certaines des personnes qui faisaient partie, en 1969, du groupe permanent d'Etude de l'ODEAM, m'ont appris que la plupart des membres du groupe furent « étonnés » de cette position des élus ; ils considéraient en effet comme allant de soi qu'il fallait prévoir, dans la Vallée de la Bouillide, un nombre important de logements, en rapport avec le volume de l'emploi. Toutefois, le mode de financement de l'ODEAM n'étant pas le même que celui des OREAM, les « conclusions » des études différaient elles aussi : les élus locaux avaient les choses bien en main !

les SDAU, les approuver, puis mettre en chantier les POS : tout cela prend du temps ! Justement, pendant ce temps, on applique les fameux « Plans de 1958 », pour reprendre l'expression de l'urbaniste Charles Delfante, les PUD ; ceux-ci sont très généreux, en général, en ce qui concerne la « consommation d'espace » : les élus locaux peuvent être satisfaits, ils vont pouvoir continuer à gérer l'urbanisme à leur guise.

En fin de compte, tel est pris qui croyait prendre ! L'Etat, appuyé sur sa technocratie, a produit un nombre important de textes susceptibles d'améliorer la qualité de la planification urbaine. Il n'y a toutefois que dans le cas des villes nouvelles qu'il est arrivé à ses fins : il disposait en effet, dans ce cas, de la maîtrise des opérations. Pour ce qui concerne, « le reste », la très grande majorité des communes, les élus ont pu continuer à promouvoir une forme de développement urbain que les textes des années soixante avaient pour mission de combattre ! Les concepteurs de la LOF, des gens intelligents pourtant, avaient oublié, dans leurs schéma de pensée, un élément essentiel : le temps ! Les élus communaux ont pu continuer à exercer sur le développement urbain une influence notable grâce à la conservation du pouvoir qui était le leur, dont il faudra préciser les fondements dans ce qui suit, en jouant... la montre !

Pourtant, les instances nationales avaient fait des efforts dans le sens de la réforme ; le rapport « Vivre ensemble » de la Commission de développement des responsabilités locales¹⁹⁵, présidée par Olivier Guichard, pose bien le problème d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les institutions locales ; nul doute que cet important document, s'il n'a pas eu les effets immédiats qu'il aurait pu avoir, a eu une influence sur les réformes très importantes qui allaient être réalisées dans les années quatre-vingt.

¹⁹⁵ « Vivre ensemble », Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales. La Documentation Française, Paris, septembre 1976 (432 pages+annexes).

Chapitre 4

L'urbanisme volontaire dans les Alpes-Maritimes (Période 1962-1981)

1) Les prémisses

Le développement immobilier et urbain de la Côte d'Azur constitue une illustration de ce qui se fait ailleurs en France, avec parfois certains traits qui sont plus accusés qu'ailleurs du fait de la particularité touristique de cette région. Avant la première guerre mondiale, il y eut de grandes opérations d'urbanisme menées, notamment, par le Crédit Lyonnais d'Henri Germain¹⁹⁶ à l'aide de ses filiales spécialisées : la Compagnie Lyonnaise des eaux et de l'éclairage, la Foncière Lyonnaise, l'Omnium lyonnais des transports ; ces opérations ont permis, entres autres, la réalisation de la jonction entre Cannes et le Cannet par le « Boulevard de la

¹⁹⁶ Henri Germain, le fondateur du Crédit Lyonnais, était un habitué de la Côte d'Azur ; il avait d'ailleurs une superbe villa sur une colline de Nice.

Foncière » (Boulevard Carnot) ou bien, à Nice, celle du Boulevard de Cimiez avec la construction des grands hôtels qui vont lui faire suite (le Régina, le Winter, etc.). Les préoccupations touchant à l'environnement et à l'esthétique urbaine n'étaient évidemment pas absentes de ces réalisations destinées à des clientèles aisées.

La première guerre mondiale marque une rupture profonde dans le mode de développement de la Côte d'Azur ; le tourisme aristocratique d'hiver qui constituait l'élément dominant jusqu'alors recule nettement durant les années 1920 et 1930 alors qu'un tourisme d'été de type « classes moyennes » tend à se développer. Une bonne partie des hôtels de luxe (transformés en hôpitaux durant la guerre) ne pourront rouvrir faute d'une clientèle suffisante. Les lotissements se multiplient, aussi bien en milieu urbain (notamment à Nice) pour des résidences principales qu'au sein d'espaces naturels périurbains (Mougins, Vence, Antibes, Villeneuve-Loubet, etc) pour des résidences secondaires. L'urbanisme pavillonnaire destiné aux classes laborieuses en périphérie des villes trouve son équivalent, dans les zones touristiques, pour les classes aisées de la société. Dans ce dernier cas, sur la Côte d'Azur en particulier, le volume des réalisations n'est pas encore tel que celles-ci apparaissent comme un danger pour les sites et les paysages, on ne dit pas encore « l'environnement ». La Côte d'Azur renouvelle son contenu mais conserve, pour l'essentiel, la qualité du « contenant ».

Bien que la France soit en tête des pays européens pour l'usage de la voiture, comme le soulignaient déjà les considérations préalables au vote de la « loi Cornudet », cela n'engendre pas, dans les années 1950 comme dans celles de l'entre deux guerres, de trop graves problèmes dans le domaine de l'urbanisme.

L'accroissement décisif, au cours des années 1950 et surtout au cours des années 1960, du taux de motorisation des classes moyennes en France va provoquer, sur la Côte d'Azur, une croissance considérable du nombre de lotissements à

caractère touristique, gros « consommateurs » d'espace¹⁹⁷ ; ceux-ci peuvent se localiser, désormais, non plus en périphérie immédiate des zones agglomérées pour pouvoir bénéficier de transports en commun mais au sein d'espaces naturels non desservis par ces moyens de transport : la possession de voitures permet de s'en passer.

Les années 1960 seront, de plus, marquées par l'explosion de la navigation de plaisance et par la promotion de ports privés pour satisfaire cette demande nouvelle ; ce phénomène aura, dans les Alpes-Maritimes, une grande importance et déterminera, de fait, un montage institutionnel original : l'Organisation Départementale d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes (ODEAM).

A la croissance économique forte de la France des années 1950 et 1960 se surajoutent, dans les Alpes-Maritimes, trois éléments qui renforcent localement cette dynamique : le développement du tourisme (notamment le tourisme des résidences secondaires) qui est rapide, la fin de la présence française en Algérie qui va déterminer, au tout début des années 1960, un afflux important de population, enfin l'installation, à la même période, d'établissements industriels caractéristiques d'un nouveau mode de développement dans l'espace : CSF à Cagnes-sur-Mer, Texas Instruments à Villeneuve-Loubet, IBM à la Gaude. Ainsi, au tout début des années 1960, le département des Alpes-Maritimes a, du point de vue de son économie, « le vent en poupe » : croissance forte du tourisme avec mise en valeur immobilière de l'espace, croissance industrielle, croissance démographique à plusieurs composantes¹⁹⁸.

Le milieu local des « décideurs » allait jouer « à fond » la carte du développement économique, conscient que cela allait rapporter beaucoup d'argent ou d'opportunités intéressantes, à la fois au tissu des entreprises locales et aux

¹⁹⁷ Ces lotissements se font dans des « zones à 1500m² », ou à 2500m², ou encore à 5000m² : ils contribuent à ce que les urbanistes, géographes et aménageurs appellent « le mitage de l'espace ».

¹⁹⁸ La croissance démographique exceptionnellement forte dans les années 1960 (proche de 3% par an), est liée à plusieurs phénomènes : l'afflux des « pieds-noirs » (phénomène exceptionnel), la croissance des activités industrielles et touristiques (qui va se poursuivre), enfin le début d'un afflux massif de retraités venant s'installer dans les Alpes-Maritimes.

intérêts, notamment fonciers, liés d'une manière ou d'une autre au développement de l'immobilier.

Toutefois, après l'euphorie des années 1960 qui s'accompagne, sur la Côte d'Azur par une sorte de copie, de la politique nationale d'aménagement du territoire – au moins – en apparence et par de très nombreuses réalisations immobilières, ainsi que par une apparente omniprésence de l'Etat, les années 1970 vont marquer une sorte de reflux ; les Associations de défense des sites et de l'environnement vont se faire entendre de plus en plus, réussissant parfois à bloquer certains projets ; de leur côté, les communes vont marquer nettement l'importance qu'elles attachent au maintien de leurs prérogatives et à la poursuite des projets qui sont les leurs de mise en valeur immobilière de leurs territoires respectifs, souvent à l'opposé des revendications des défenseurs de la Nature et de l'Environnement.

De la même façon qu'il y aura une articulation étroite entre la grande promotion immobilière et les grandes entreprises extérieures au département des Alpes-Maritimes, d'une part, et le tissu des activités économiques locales, d'autre part, il y aura aussi une articulation étroite entre les services et organes de l'Etat, d'une part, et les instances politiques et administratives des collectivités territoriales locales, d'autre part. Cette articulation sera illustrée par la mise en place, pour une durée temporaire, d'une Organisation, l'ODEAM qui, à bien des égards, préfigure une autre organisation mise en place récemment pour l'aménagement de la basse vallée du Var : l'OIN (Opération d'Intérêt National).

Avant d'envisager cela, il convient de situer les stratégies mises en œuvre dans les Alpes-Maritimes en matière de développement économique et de développement urbain.

2) Développement économique et mimétisme institutionnel

L'histoire du développement économique et de l'aménagement du territoire des Alpes-Maritimes, dans les années 1960 et au début des années 1970, montre un parallélisme étroit avec l'ensemble de la France et avec une zone voisine, celle de la région marseillaise ; le tableau chronologique suivant permet de le vérifier. Au moment même où, à Marseille, on réfléchit à promouvoir une zone industrielle d'importance –il s'agit de celle de Vitrolles- on réfléchit de même, dans les Alpes-Maritimes, à la nécessité d'offrir aux entreprises locales, notamment celles de Nice, qui se sentent à l'étroit à l'intérieur de leurs tissus urbains respectifs, l'opportunité d'une implantation spatiale « rationnelle » ; ce sera la « ZI » (zone industrielle) de Carros¹⁹⁹. On peut souligner au passage qu'il s'agit là d'une application typique du principe du « zoning » en urbanisme : il y a des zones d'activité d'une part, des zones d'habitat, d'autre part. Cela sera tempéré par le fait que, au contact de cette ZI, sera édifiée une ville nouvelle, Carros le Neuf²⁰⁰, équivalent azuréen de la ville nouvelle de Vitrolles, elle aussi couplée à une ZI.

De la même façon, alors que le développement marseillais est marqué par l'extension du Port de Marseille dans le Golfe de Fos et la création d'une très grande zone industrielle à base d'industries lourdes, le développement des Alpes-Maritimes va être marqué, lui aussi, par une opération d'envergure nationale : la création d'un parc d'activités sur le plateau de Valbonne. Dans un cas comme dans l'autre, les idées relatives à ces créations voient le jour au tout début des années soixante.

¹⁹⁹En 1960-1961, la « Jeune Chambre Economique », ainsi que des chefs d'entreprises de Nice, recommandent la création d'une zone industrielle départementale pour satisfaire aux besoins en desserrement des entreprises locales. En 1962, le Conseil Général, sur proposition du Préfet Moatti, décide de créer une telle zone à Carros. La première implantation sera celle de la société « Griesser » en 1966. Cette ZI, qui compte aujourd'hui 8000 salariés, peut être considérée comme une réussite : elle permet effectivement d'accueillir entreprises et entrepôts du tissu local des Alpes-Maritimes mais aussi d'accueillir des établissements extérieurs aux Alpes-Maritimes.

²⁰⁰En 1964 est prise la décision de créer la ville nouvelle de Carros-le-neuf, sur le territoire de la commune de Carros, au contact de la ZI. Elle est destinée à loger une part importante des actifs devant travailler au sein de la ZI. Le plan de cette ville est élaboré en 1965 par les architectes Beri, Delfante et Hanning.

Aménagement et développement économique : une chronologie France, Aire Métropolitaine Marseillaise et Alpes-Maritimes

Année	France	Aire Métropolitaine Marseillaise	Alpes-Maritimes
Avant 1962		- conception du projet de Fos-sur-Mer	-installation de Thompson-CSF à Cagnes sur Mer (1960) -installation de Texas-Instruments à Villeneuve-Loubet (1961) -discussions en vue de l'élaboration de projets : Carros, complexe de Valbonne, ports privés
1962		- conception du projet de zone industrielle à Vitrolles	-installation de IBM à la Gaude -le Conseil Général, sur proposition du Préfet Moatti, décide de créer une zone industrielle (ZI) départementale à Carros
1963	-création de la DATAR -création du CIAT et du FIAT (DATAR) -création de la « CNAT » (au Commissariat au Plan) -création de la « DAFU » (au Ministère de la Construction)	-création de la Mission interministérielle « Languedoc » (mission Racine) -Accord pour étendre le port de Marseille dans le golfe de Fos	-le sénateur Emile Hugues, Pierre Laffitte son gendre, Francis Palmero (président du Conseil Général des Alpes-Maritimes) et le Préfet Moatti font reconnaître par la DATAR la vocation des Alpes-Maritimes à accueillir des centres de recherche -début des travaux du « Port Canto » à Cannes
1964	-politique de l'eau : mise en place des Agences de bassin -réforme administrative : préfets de région et CODER	-mise en place du « Groupe Central de Fos » (à Paris)	-décision de l'Etat de créer une ville nouvelle à Carros (en relation avec la ZI) -Joseph Raybaud remplace Francis Palmero comme président du Conseil Général des Alpes-Maritimes -début des travaux du port de Garavan à Menton
1965		-début des travaux d'aménagement du Golfe de Fos	-élaboration du programme de la ville nouvelle de Carros (H. Beri, C. Delfante, G. Hanning) -mise en service du 1 ^{er} port privé (Port Canto)
1966	-création du Ministère de l'Équipement (fusion construction/travaux publics et transports) -création et mise en place des OREAM -texte sur les concessions à charge d'endiguage	-création du « PAM » (Port Autonome de Marseille) : dessaisissement des milieux locaux -mise en place de l'OREAM - Marseille chapeauté par Paul Clos (Directeur du service régional de l'Équipement)	-discussions autour du projet de créer dans les A-M une organisation analogue aux OREAM (Paul Clos, Préfet Moatti) -départ de Paul Clos pour Marseille -texte sur les concessions à charge d'endiguage (élaboration) -Griesser, la 1 ^{ère} entreprise à s'installer sur la ZI de Carros
1967	-vote de la LOF (Loi d'Orientation Foncière)	-René Mayer, l'un des rédacteurs de la LOF, remplace Paul Clos -« Livre Blanc » de l'OREAM -Projet de création de la ville nouvelle de Vitrolles	-retour de Paul Clos dans les Alpes-Maritimes, société privée SOCOTEC -Francis Palmero redevient Président du Conseil Général des AM -nomination de René Georges Thomas comme préfet des AM -la concession de l'opération de Carros le Neuf est confiée à l'office HLM des AM

1968			-création de l'ODEAM (arrêté du Préfet) et mise en place à partir de mai 1968 -inauguration du port de Beaulieu
1969	Echec du projet de loi de réforme des collectivités territoriales	-schéma directeur de l'Aire Métropolitaine Marseillaise de l'OREAM	-Document « Matériels pour un Livre Blanc » de l'ODEAM -1 ^{er} « plan masse » pour l'aménagement du plateau de Valbonne réalisé par l'ODEAM -création de l'Association « Sophia-Antipolis » présidée par Pierre Laffitte.
1970	-Loi Boscher -création du « groupe central des villes nouvelles »		-l'association Sophia-Antipolis confie au GIE « SAVALOR » la construction de la cité internationale de la science » -arrêté de ZAD (zone d'aménagement différé) pour l'ensemble du complexe de Valbonne -début des travaux de Carros-le-Neuf
1971			-R.G Thomas est remplacé par P. Lambertin comme préfet -schéma d'aménagement de la bande côtière de l'ODEAM et départ de J-P Alduy
1972	-création du Ministère de l'Environnement -la DATAR approuve le projet de Parc d'Activités de Valbonne	-création de la MAEB (mission d'aménagement de l'étang de Berre)	-création du syndicat mixte « SYMIVAL » pour l'aménagement du plateau de Valbonne avec priorité au « traitement paysager »
1973		-création de la MIAFEB	-convention SYMIVAL/ Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur pour la gestion des opérations

Source : élaboration Pauline GUICHARD, par utilisation de sources diverses.

L'initiative du parc de Valbonne revient à une famille vençoise, celle du sénateur Emile Hugues, notaire de son état, et de son gendre, Pierre Laffitte, ingénieur au corps des Mines, directeur adjoint de l'école des Mines de Paris au début des années soixante. Le fait d'être notaire donne à E. Hugues, très probablement, une bonne connaissance de la situation du foncier dans la région de Vence, spécialement sur le plateau de Valbonne où il détient des terrains. La position de son gendre, en contact avec des milieux scientifiques et des industriels permettra de faire le lien entre un contenant potentiel –le plateau de Valbonne à condition qu'il soit aménagé- et un contenu potentiel, des établissements qui s'installeraient en application de la même logique que celle qui avait guidée la Compagnie IBM, à la Gaude, en 1962.

Dès l'année 1963, le sénateur Emile Hugues, son gendre Pierre Laffitte, Francis Palmero (maire de Menton et Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes), avec l'appui du Préfet Pierre-Jean Moatti font reconnaître par la DATAR qui vient d'être créée et par son patron, M. Olivier Guichard, la vocation du département des Alpes-Maritimes à accueillir des centres de recherche et des activités mettant en œuvre des technologies avancées. A partir de là, des discussions multiples vont avoir lieu pour délimiter, notamment, le périmètre de l'opération ainsi que les types d'implantations qui pourront être acceptées ou refusées ; les « décideurs » concernés, directement ou indirectement, notamment les cinq communes de Valbonne, Vallauris, Antibes, Biot et Mougins, ont certainement des idées précises sur la question.

D'après J-P. Guichard et C. Séguret, « le périmètre de l'opération qui donnera lieu à l'utilisation de la procédure de ZAD est déjà fixé lorsque l'ODEAM se met en place en 1968 » ; on utilise largement les propriétés des communes ; on prend soin, à l'inverse, de ne pas toucher à un certain nombre de propriétés détenues par des « SCI » dont certaines ont un caractère spéculatif évident ; début 1969, l'ODEAM a réalisé une carte très intéressante, celle des « îlots de propriété²⁰¹ de cette zone ; elle permettait de visualiser de façon très parlante les intérêts fonciers concernés par l'opération et de constater que l'ensemble du futur complexe était cerné, dans une large mesure, par des propriétaires porteurs de projets immobiliers²⁰². Dans ces conditions, la question de savoir s'il fallait ou non prévoir de créer des logements destinés aux actifs du complexe fut réglée de façon très nette : les décideurs locaux, spécialement les communes, ne voulaient pas entendre parler de « ville nouvelle » ou de logements au sein du parc qui devait rester un parc « d'activités »²⁰³ ; les actifs iraient donc se loger dans les villes et les bourgs existants : de la sorte, les projets

²⁰¹Un « îlot de propriété » est constitué par l'ensemble des parcelles appartenant à un même propriétaire ayant des limites communes (ou bien « qui se touchent »).

²⁰²Interview de J-P Guichard, janvier 2011.

²⁰³L'un des arguments évoqués avec force pour refuser l'idée de la ville nouvelle était qu'il fallait préserver la qualité des sites et des paysages, incompatible, disaient ceux qui les avançaient, avec des programmes de logements importants (interviews auprès d'anciens de l'ODEAM).

immobiliers que pouvaient avoir les acteurs locaux ne seraient pas contrariés par l'existence du Parc, bien au contraire puisque celui-ci offrirait un supplément de demande « haut de gamme ». « Certaines mauvaises langues, notamment les géographes de l'ODEAM, prétendaient que si les élus locaux étaient autant attachés à ce qu'une ville nouvelle ne soit pas réalisée sur le site du plateau de Valbonne, c'est parce qu'ils avaient parfois des patrimoines fonciers, en dehors du futur complexe, à valoriser par de l'immobilier »²⁰⁴.

Le résultat fut que cette volonté générale locale a été avalisée par l'ODEAM, puis par les différentes instances ayant eu à se prononcer, au fur et à mesure de son développement, sur le contenu du parc d'activités ; même si des programmes de logements ont bien été réalisés par la suite sur le site, leur volume est loin d'être en rapport avec le nombre d'emplois localisés à l'intérieur du domaine de l'opération. Les études diverses faites par le Ministère de l'Équipement ou à sa demande, notamment l'exploitation des résultats des recensements par l'INSEE²⁰⁵, montrent que les actifs du parc d'activités se logent parfois à une grande distance de leur lieu de travail : Nice, Cagnes, Vence, Villeneuve-Loubet, Antibes, Vallauris, Cannes, Grasse, Fréjus et, bien sur, l'ensemble des petites communes situées à proximité ; ainsi, le refus de la ville nouvelle a eu comme conséquence le développement des déplacements domicile/travail de grande amplitude, au moyen, le plus souvent, d'automobiles. On est ici, très exactement, à l'opposé de ce que, aujourd'hui, on appelle le « développement durable » ; celui-ci, en effet, s'il met bien au premier plan les notions de paysage, de respect des sites et de l'environnement, insiste à juste titre sur la nécessité de restreindre l'usage de l'automobile, de développer les transports en commun, de restreindre le plus possible l'amplitude des déplacements domicile/travail.

²⁰⁴ Interview de J-P Guichard, janvier 2011.

²⁰⁵ Les recensements de population permettent d'avoir, pour un département donné, la « matrice » des déplacements domicile/travail : un tableau carré qui indique pour chaque commune (qui définit une ligne du tableau), le nombre des actifs qui résident dans la commune et qui travaillent dans chacune des communes du département. On obtient ainsi, en colonne, les actifs travaillant dans une commune, selon leur provenance.

La plupart des écrits relatifs à Sophia-Antipolis décrivent cette opération, qui totalise en 2010 de l'ordre de 30 000 emplois, comme « exemplaire » : pour les paysages, pour la qualité architecturale des implantations et la qualité des établissements eux-mêmes et pour celle des ressources humaines qu'ils mobilisent ; il s'agit néanmoins souvent de récits à caractère plus ou moins apologétique²⁰⁶ qui, de ce fait, présentent peu d'intérêt sur le plan de l'analyse. Si on procède à une évaluation un tant soit peu soucieuse d'objectivité, on doit reconnaître que Sophia-Antipolis est certes exemplaire pour la qualité de l'architecture et des sites mais aussi exemplaire de ce qu'il vaudrait mieux ne pas faire sur le plan de l'urbanisme : générer des migrations alternantes longues. De cela, l'ODEAM n'y fut pour rien : le parti d'aménagement concernant le plateau de Valbonne, son option essentielle de ne pas y construire de logements, fut prise ailleurs.

Mais, justement, encore une analogie avec l'Aire Métropolitaine Marseillaise : au moment même où, en 1966, est mise en place l'Organisation Régionale d'Etudes d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine de Marseille (OREAM), on réfléchit dans les Alpes-Maritimes, notamment au sein de la toute nouvelle DDE²⁰⁷, à la possibilité de créer, pour la bande côtière des Alpes-Maritimes, une organisation analogue ; on parle alors d'une « Agence d'Agglomération ». Ce projet prend corps deux ans plus tard, en 1968, après l'arrivée en 1967 du Préfet René Georges Thomas et l'élection, en 1967 également, de M. Francis Palmero à la tête de l'Assemblée Départementale. L'Organisation Départementales d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes (ODEAM) a une structure identique à celle de l'OREAM ; son financement toutefois est différent, cela a son importance. Alors que l'OREAM est financé à 50% par la

²⁰⁶A ce titre, on peut citer l'ouvrage de M. Robert Fouiche, ancien chef de service à la Préfecture des Alpes-Maritimes, « Sophia-Antipolis. A la conquête de l'an 2000 » (Editions Ciais, Nice, 1985), ou bien son article de 1987 intitulé « Sophia-Antipolis : un nouveau souffle » sur le site du Conseil Général des Alpes-Maritimes, (cg06.fr) qui se termine ainsi : « L'aménagement du plateau de Valbonne, du Parc International d'Activités de Sophia-Antipolis, de la « technopole du soleil », était une aventure pleine de risques. Son objectif était double : matérialiste et humaniste. Il devait concilier nécessités économiques et qualité de la vie. Son succès est aujourd'hui certain. Il est, il sera affermi et développé. »

²⁰⁷La « DDE » (Direction départementale de l'Équipement) est toute nouvelle car le Ministère de l'Équipement, qui fusionne le ministère de la Construction et celui des travaux publics et des transports, est créé au début de 1966. A ce moment là, le directeur départemental est un ingénieur en chef des ponts et chaussées, M. Paul Clos.

DATAR et à 50% par le Ministère de l'Équipement –c'est-à-dire à 100% par l'État- le financement de l'ODEAM est assuré à 50% par le Ministère de l'Équipement (l'État) et à 50% par le Département des Alpes-Maritimes (budget voté par le Conseil Général).

Pourquoi donc a-t-on voulu, dans les Alpes-Maritimes, à Nice qui n'était pas une « métropole d'équilibre », mettre sur pied une telle organisation, alors que rien n'obligeait les élus locaux à le faire ?

Serait-ce parce qu'on avait, localement, le désir de faire comme Marseille, la grande rivale au sein de la région « Provence - Côte d'Azur - Corse » ? Une telle explication serait peu sérieuse... L'explication est plutôt à chercher du côté du domaine public maritime...

3) La création de l'ODEAM et les ports de plaisance

Nice et son environnement de villes proches ne constituent pas une « métropole d'équilibre » au sens de la DATAR ; l'État n'a donc pas mis en place, en 1966, une Organisation d'Études d'Aménagement d'Aire Métropolitaine (OREAM). Pourtant, dès l'année 1966, certaines personnes, dans le département des Alpes-Maritimes, songent à mettre en place une organisation similaire²⁰⁸ ; ce projet débouchera sur la création de l' « ODEAM » (Organisation Départementale d'Études d'Aménagement des Alpes-Maritimes) au début de l'année 1968 : ce sera un cas unique en France. Pourquoi cette originalité ?

Il n'est pas facile de répondre à une telle question : le risque est grand, en effet de reprendre les discours officiels et de faire ainsi l'économie d'une analyse des rapports de force entre les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme, sur la Côte d'Azur, dans les années 1960.

²⁰⁸L'ODEAM présente la même structure, en trois niveaux, que les OREAM : un « CDAU » (Conseil Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme, qui équivaut au « Comité de coordination » des OREAM, un « Comité technique », enfin un Groupe permanent d'études.

La rapidité du développement économique, notamment du tourisme, la croissance démographique très forte, notamment du fait de l'arrivée des rapatriés d'Algérie en 1962, n'expliquent pas tout ; on ne voit pas bien pourquoi cela aurait incité le milieu des élus locaux à souhaiter la mise en place d'une organisation telle que l'ODEAM. L'hypothèse du « mimétisme » ne tient pas davantage ; supposer en effet que le milieu local aurait souhaité faire à Nice « la même chose » que ce qui se faisait à Marseille pour être, en quelque sorte, dans l'air du temps, revient à prêter à ce milieu local un comportement infantile qui ne correspond pas à la réalité.

L'explication, il y en a une, réside dans un caractère quasiment unique, spécifique à la Côte d'Azur, du développement touristique des années soixante : ce caractère n'est autre, on va la voir, que « l'explosion », sur grande échelle, de la navigation de plaisance²⁰⁹. Pourquoi donc les collectivités territoriales des Alpes-Maritimes (les communes, le Département) éprouvent-elles le besoin de s'associer ainsi étroitement avec l'Etat en matière d'aménagement et d'urbanisme ? Dans le développement immobilier usuel, qui est fait simultanément de grandes et de petites opérations, les différents acteurs locaux arrivent à trouver de quoi les satisfaire, de sorte que l'Etat et les collectivités locales arrivent à s'entendre assez bien sur ce qu'il y a lieu de faire. Pour les opérations de Ports de plaisance, avec ou sans immobilier, il est indispensable de pouvoir compter sur l'Etat : c'est lui qui est le maître du domaine public maritime et l'article L 28 du code du domaine de l'Etat précise que l'utilisation commune du domaine public maritime est « libre, égalitaire et gratuite » ! A l'évidence, il fallait un peu « tordre le cou » aux textes²¹⁰ : la complicité de l'Etat était de la plus haute importance...

²⁰⁹La navigation de plaisance se développe le long de toutes les côtes ; toutefois, sur la Côte d'Azur, ce développement est particulièrement fort de sorte que le nombre de ports pouvant être construits, en réponse à la demande qui se manifeste, est particulièrement élevé.

²¹⁰Au moment où il prend la responsabilité du projet du port de Beaulieu, dans le cadre du groupe « Paribas », en 1966, Dominique Monsaingeon note, devant la faiblesse du dossier : « il n'y avait pas grand-chose à en extraire sauf l'allusion à des endigages qui seraient ensuite concédés en toute propriété au réalisateur, avec aliénation du domaine maritime. Je n'avais pas de formation juridique mais je savais que le domaine public est inaliénable, incessible et imprescriptible. » (Dominique MONSAINGEON, Vide-Grenier, liasse 32, « L'épisode Berlugan », 1996 ; document disponible sur internet).

Dès sa mise en place, l'ODEAM allait, effectivement, beaucoup s'intéresser aux ports de plaisance et avaliser ce qu'on lui demandait d'avaliser²¹¹. Il convient de prendre en compte la chronologie des événements : cela permettra de « relativiser » la réalité de la « planification urbaine » qui se met en place. C'est en 1966 que se dessine le projet de création de l'ODEAM. Le « deuxième port de Cannes », qui est encore appelé le « Port Canto » du nom de son promoteur, a été achevé en 1965²¹² ; d'autres ports importants sont en cours de construction : le port de la Gallice à Juan-les-Pins et celui de Menton-Garavan²¹³ ; d'autres encore sont en projet²¹⁴. Il n'est pas exagéré de dire que la quasi-totalité de l'infrastructure portuaire actuelle des Alpes-Maritimes a été imaginée entre 1960 et 1966 et que le service des Ports et Affaires maritimes y a été pour beaucoup ; deux ingénieurs des Ponts auront dans tout cela un rôle particulièrement important : Jean Lagautrière et Paul Clos qui sont respectivement, en 1966, directeur du service des ports et bases aériennes (dans la toute nouvelle « DDE ») et directeur départemental de l'Équipement.

C'est précisément en 1966 qu'est créé le Ministère de l'Équipement par unification, c'est important de le souligner, du ministère de la Construction et celui

²¹¹Dès la fin de l'année 1968, l'ODEAM mettait en place des commissions composées d'élus, de représentants des milieux professionnels et sociaux, de fonctionnaires et autres techniciens. L'une de ces commissions était consacrée à « l'aménagement du rivage » alors que l'annexe n°1 du « Livre Blanc » publié en juillet 1969 est constituée par un dossier sur les ports de plaisance des Alpes-Maritimes.

²¹²Le deuxième port de Cannes a été la première réalisation du genre dans les Alpes-Maritimes ; réalisé par Pierre Canto avec le concours de l'entreprise Spada (dirigée à l'époque par M. Noiret), ce port est mis en service en juillet 1965. La surface de ses plans d'eau est de 10 hectares pour une capacité de 600 places.

²¹³Le port de la Gallice, à Juan-les-Pins, a été réalisé par un personnage haut en couleur, le Commandant Camille Rayon, restaurateur de la « maison du pêcheur », une ancienne « barbouze » des services secrets. Ce port sera mis en service en juillet 1967 ; sa surface est de 3,30 hectares pour 500 places. Le port de Menton-Garavan a pour promoteur Pierre Canto. Sa surface est de 9 hectares pour 1050 places ; il faut se souvenir que le Maire de Menton (et député des Alpes-Maritimes) est, à cette époque-là, M. Francis Palmero, qui redeviendra Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes en 1967.

²¹⁴Les ports en projet sont, dans l'ordre d'avancement des dossiers, en 1966, ceux de Beaulieu, Mandelieu la Napoule, la Rague, Port Marina Baie des Anges, Port Vauban Anse Saint Roch à Antibes, Port la Galère et Port de la Figueirette à Théoule.

Le port de Beaulieu, qui sera inauguré en juillet 1968 (825 places sur près de 8 hectares de plans d'eau), a comme promoteur M. Monsaingeon, du groupe « Paribas » (COGEDIM) ; celui-ci arrive sur la Côte d'Azur en 1968. Ses mémoires (« Vide-Grenier, liasse 32, l'épisode Berlugan ») sont à la fois précieuses pour le chercheur et savoureuses pour le lecteur.

Agnès Fuzibet, architecte, donne la description suivante de l'opération « Marina Baie des Anges » : « sur un site relativement plat de 16 hectares, entre le rivage et la voie ferrée, 1300 logements s'organisent autour d'un amphithéâtre divisé en deux foyers constitués d'un port de plaisance et d'un parc (...). Le remembrement des parcelles de 1962 à 1968 (...) les travaux débutent en 1969 (...) M. Paul Clos, polytechnicien (GM), inspecteur général de l'urbanisme, conçoit et réalise le port de Marina et obtient les autorisations nécessaires auprès de la Direction Générale des Ports, à Paris. »

des travaux publics et des transports (dont dépendaient les ports et les bases aériennes) ; ce n'est donc qu'à partir de 1966 que le responsable départemental de l'urbanisme, qui est le « directeur Départemental de l'Équipement », est en même temps le responsable des ports et des bases aériennes. En quelque sorte, l'idée même de l'ODEAM ne pouvait pas germer, dans l'esprit de certains fonctionnaires, avant cette année 1966 au cours de laquelle la DATAR, avec le Ministère de l'équipement, met en place les OREAM. On notera aussi que c'est en 1966 que Jacques Médecin devient maire de Nice, après le décès de son père en décembre 1965.

On peut faire l'hypothèse que se constitue, de fait, au début de l'année 1966 une sorte de « lobby des ports de plaisance » dans les Alpes-Maritimes ; les éléments centraux de ce lobby sont quelques promoteurs et professionnels de la construction (Pierre Canto, Camille Rayon, Paul Noiret de l'entreprise « Spada »), des fonctionnaires (Paul Clos, Jean Lagautrière), des « politiques », notamment Francis Palmero²¹⁵, le maire de Menton dont le nouveau port (Menton Garavan) est en cours de réalisation sous la direction de Pierre Canto. La réalisation de tous les projets de ports nécessite l'aval, non seulement au niveau local mais aussi au niveau parisien, des instances de l'Etat ; pour cela, il est nécessaire que ces projets apparaissent comme sérieux, utiles et cohérents par rapport au développement de la Côte d'Azur, notamment du point de vue de son aménagement. Il faut donc qu'ils s'intègrent parfaitement dans un « Plan d'ensemble » : celui-ci devra être élaboré par un organisme mêlant étroitement l'Etat et les milieux locaux : ce sera l'ODEAM.

²¹⁵ Francis Palmero est un pur produit du système Médeciniste dont l'un des éléments essentiels était l'embauche dans les services de la Mairie de Nice, de personnes déjà maires ou susceptibles de devenir maires dans d'autres communes du Comté de Nice. Francis Palmero (né en 1917) entre, comme rédacteur, à la Mairie de Nice, en 1935, sous Jean Médecin ; il devient en 1951 Secrétaire Général de la Ville de Nice. Jean Médecin l'incite à se présenter aux élections municipales de Menton en 1953 : il est élu et devient premier adjoint. Il est élu maire de Menton en 1954, poste qu'il occupera jusqu'en 1977 (il sera alors battu par Emmanuel Aubert). Conseiller Général de Menton jusqu'à son décès, il sera Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes de 1961 à 1964 puis de 1967 à 1973. Il est député de Menton de 1958 à 1968 et sénateur de 1971 à 1985.

Dès le printemps 1966, le « DDE » Paul Clos prend contact avec le Directeur Régional de l'INSEE, à Marseille, afin de recruter (par l'intermédiaire de l'INSEE) un économiste pour une « Agence d'Agglomération » qui serait créée à Nice dans le domaine de l'urbanisme²¹⁶. Il est question d'une « agence d'agglomération » : cela indique que le modèle de référence alors semble être celui de l'Agence de la Basse Seine à Rouen, la SORETUR²¹⁷ ; toutefois, les OREAM se mettent en place dans le courant 1966 et début 1967 : elles constitueront le modèle retenu. Dans le courant de l'année 1967 – c'est l'année de la « LOF », il ne faut pas l'oublier – le « lobby » des ports se renforce et se renouvelle. Francis Palmero, le maire de Menton est élu Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes en remplacement de Joseph Raybaud : il va jouer un rôle de premier plan.

A la même époque le Préfet Moatti qui est resté très longtemps en poste à Nice est remplacé par René-Georges Thomas²¹⁸ ; M. Clos qui est de retour à Nice après un court séjour à Marseille et M. Palmero se sont certainement attachés à le mettre au courant et à le convaincre de l'intérêt de créer l'ODEAM. Un arrêté préfectoral, de mars 1968, est donc le point de départ effectif de cette opération ; le groupe permanent d'études sera constitué progressivement à partir de mai 1968. Il

²¹⁶ Cet économiste sera recruté à l'ODEAM le 1^{er} mai 1968 au moment de la mise en place de cette organisation. Il se souvient de cette époque : « J'ai été contacté par Paul Carrere, directeur régional de l'INSEE, à Marseille, en mai 1966, à la fin de mes études à l'ENSAE, à Paris ; j'ai rencontré P. Carrere à Marseille en juillet 1966 ; d'emblée il me proposa différents postes, soit « fermes », soit d'attente pour Nice : à l'INSEE (Direction Régionale de Marseille), à l'INSEE (division des études régionales à Paris), à la SOGREP (une société d'étude de Marseille travaillant dans le domaine des études régionales et de l'urbanisme), à l'OREAM de Marseille. Après quelques mois comme « chargé de mission » à la direction générale de l'INSEE, à Paris, je me retrouve, début janvier 1967, économiste à l'OREAM de Marseille ; le « groupe permanent d'étude » dont je faisais partie dépendait du directeur du service régional de l'Équipement, M. Paul Clos, arrivé depuis peu... de Nice. A la fin de l'année 1967, celui-ci, qui venait de « pantoufler » pour revenir sur la Côte d'Azur s'occuper de la promotion des ports de plaisance (société de conseil « SOCOTEC »), fut remplacé par un autre ingénieur en chef des Ponts, René Mayer, l'un des principaux rédacteurs de la « LOF ». Ce dernier m'informa alors, je crois que c'était en janvier ou février 1968, que l'ODEAM allait être créée : il me donnait le choix entre aller à Nice ou bien rester à l'OREAM ; je le remerciais pour sa confiance et décidais de tenter l'aventure niçoise ! » (Interview de Jean-Paul Guichard, Nice, Janvier 2011).

²¹⁷ La SORETUR est mise en place en 1963 et fait travailler, notamment des équipes du BERU (Bureau d'Études et de Recherches Urbaines) à Paris, qui interviennent aussi à Nice ; il est possible que M. Pescayre, son directeur, ait alors lancé l'idée d'une « agence d'agglomération » à Nice.

²¹⁸ De nombreux écrits indiquent que M. Thomas est à l'origine de la création de l'ODEAM : c'est vrai, au sens où il a signé son arrêté de création mais c'est faux dans la mesure où il n'en fut pas l'instigateur. Il reste encore une question non résolue : quel fut le rôle de ce « grand absent » que fut le Préfet Moatti, le prédécesseur de R-G Thomas.

ne compte à ce moment là que six personnes²¹⁹. A l'automne 1968, ce groupe s'élargit grâce à l'arrivée de deux ingénieurs et de deux urbanistes en provenance de Paris et au recrutement, localement, de plusieurs économistes et géographes à temps partiel.²²⁰

Les groupes de réflexion, très ouverts sur la société civile, étaient mis en place dès octobre 1968 alors que le « Livre Blanc » qui en résultait, intitulé « Matériaux pour un Livre Blanc », était achevé en juillet 1969. Allait alors être élaboré le « schéma directeur » de la bande côtière des Alpes-Maritimes de 1969 à 1971, en quelque sorte un prélude aux trois SDAU qui vont suivre.

4) La pratique de l'urbanisme que révèle l'ODEAM (1968-1975)

Si on examine les documents de l'ODEAM, on trouve en permanence les préoccupations d'un développement urbain harmonieux, respectueux de l'environnement, ne gaspillant pas l'espace par des développements immobiliers « extensifs » ; on trouve aussi, implicitement, l'idée d'un « intérêt général », au

²¹⁹Il y a alors un urbaniste, un dessinateur, un économiste, un géographe, un sociologue, une secrétaire.

²²⁰Ce groupe permanent d'études de l'ODEAM est placé, à l'intérieur de la DDE, sous l'autorité de Jacques Tanzi (ingénieur des Ponts et Chaussées) en attendant l'arrivée, fin 1968, de Jean-Paul Alduy qui le dirigera durant trois ans. Le « GPE » est inclus dans la DDE dont le nouveau directeur, qui a succédé à Paul Clos fin 1966, est alors M. Salva, un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, dont le précédent poste était à Perpignan, au contact de M. Paul Alduy, « l'homme fort » des Pyrénées Orientales, avec lequel il entretenait les meilleures relations ; Paul Alduy n'était autre que le père de celui qui allait diriger le groupe permanent d'Etudes (GPE) de l'ODEAM, Jean-Paul Alduy (qui sera par la suite Maire de Perpignan et Sénateur des Pyrénées Orientales). Plusieurs indices donnent à penser que le Préfet Thomas accorde beaucoup d'importance à l'ODEAM ; ainsi, déclare M. J-P Guichard, « je reçus un beau jour de juillet 1968, la visite inopinée à mon bureau du Préfet de la rue Clément Roassalet de M. Albin Chalendon le tout nouveau ministre de l'Equipement, accompagnés de Jacques Tanzi, l'ingénieur des ponts responsable du secteur de l'urbanisme de la DDE et chargé de chapeauter le GPE de l'ODEAM ». Il s'agissait de la première visite, sur la Côte d'Azur, de M. Chalendon depuis que celui-ci était ministre de l'Equipement ; le fait que le Préfet l'emmène visiter le GPE de l'ODEAM en cours de constitution était un signe non équivoque de l'importance qu'il attachait à cette création. De plus, il semble bien que R-G Thomas ait eu à cœur de limiter le « bétonnage » du rivage ; d'après les souvenirs (disponibles sur internet) du promoteur du port de Beaulieu, le Préfet dinait souvent à Beaulieu, chez Mme Lanvin, propriétaire d'une superbe villa à « La petite Afrique » dont la vue était « polluée » par l'opération portuaire et qui craignait beaucoup la réalisation d'une plage artificielle ; parlant de son projet de construction sur le terre-plein, M. Monsaingeon dit qu'en mars 1968, « le Préfet, pour aider obliquement Mme Lanvin, avec l'idée que je mettrais de la mauvaise volonté à faire la plage si mon projet piétinait, su faire comprendre à l'architecte des bâtiments de France qu'il n'y avait pas lieu de précipiter l'instruction de notre avant projet... »

dessus des partis ou des parties, qui s'imposerait tout naturellement grâce à une concertation bien organisée, avec notamment les « commissions de l'ODEAM ». Cette lecture au premier degré n'est méthodologiquement pas sérieuse : le discours, quel qu'il soit, doit être analysé pour ce qu'il dit, pour ce qu'il ne dit pas, pour ce qu'il cache ; la signification qu'il faut lui attribuer n'est pas intrinsèque : le discours doit être situé dans un dispositif d'ensemble qui le dépasse largement et qui lui donne sa signification.

On trouve dans ce qui suit, quelques idées explicatives « structurantes » :

- les projets de ports sont à l'origine de la création de l'ODEAM, pour les raisons qui viennent d'en être exposées, notamment le nécessaire accord de l'Etat pour l'utilisation du domaine public maritime ;
- Dès lors que les ports, qui empiètent largement sur le domaine public maritime, sont réalisés, l'ODEAM, dont la fonction « réelle » était de les justifier, n'a plus d'utilité : la loi créant le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut être votée (1975) avant que ne disparaisse l'ODEAM ;
- Le « Plan » (le schéma d'aménagement), contrairement à ce que prétend le discours qui l'accompagne, n'oblige pas les « projets » à s'intégrer à lui : ce sont au contraire les projets qui font le « Plan » !²²¹
- Toutefois, pour que les projets puissent être « socialement acceptables », il est nécessaire qu'ils s'intègrent dans un plan assorti d'un discours sur « l'intérêt général » : telle était la fonction de l'ODEAM²²² ;

²²¹Bien sur, on peut remarquer que, à la marge, le plan impose « certaines choses » aux projets ; cela n'est toutefois pas l'essentiel. On pourra consulter avec profit, sur cette question de l'essentiel et du résidu en urbanisme (et aussi dans les modèles !), le livre d'un ingénieur au corps des Ponts et Chaussées, M. Dreyfus, « La ville disciplinaire ».

²²²Il s'agit là, en quelque sorte, d'une fonction « inconsciente » : MM. René-Georges Thomas et Francis Palmero eussent certainement été très étonnés si on leur avait dit et expliqué que leur projet de l'ODEAM n'était là que pour justifier des projets immobiliers ou de développement économique conçus par ailleurs.

- Ces projets, qu'on appelle les « coups partis » dans les milieux de l'aménagement et de l'urbanisme, sont eux-mêmes accompagnés par un discours non seulement de « l'intérêt général » mais aussi et peut-être surtout d'une nécessaire aide, ou au moins sollicitude, de la part de la puissance publique.
- Pour que, ce que nous appellerions de nos jours des « Partenariats Public-Privé » puissent se réaliser à grande échelle, il faut une conjonction d'intérêts puissante entre les acteurs économiques et politiques agissant localement.

a) La réalisation des ports et la fin de l'ODEAM

On a vu qu'un homme, Paul Clos, avait joué un rôle actif, du côté de l'Administration, pour le lancement et la réalisation des premiers ports de plaisance privés des Alpes-Maritimes ; c'est aussi lui qui va mettre au point, en 1966, un texte sur les concessions à charge d'endigage. Il va revenir, à partir de la fin de l'année 1967, dans les Alpes-Maritimes, avec une casquette privée cette fois-ci, notamment pour réaliser « Marina-Baie des Anges ». Une étude de l'ODEAM de 1970²²³ fait le bilan des ports privés déjà réalisés et de ceux qui sont en cours de réalisation :

● Ports nouveaux terminés (entre 1965 et 1969)

- | | | |
|---------------------------------------|--------------------------|--------|
| - Cannes 2 (Canto) | 10 hectares, 600 places | (1965) |
| - Menton Garavan (Canto) | 9 hectares, 1050 places | (1967) |
| - Port Gallice (Juan-les-Pins/ Rayon) | 3,3 hectares, 500 places | (1967) |
| - Beaulieu (Monsingeon/ Paribas) | 7,8 hectares, 825 places | (1968) |

²²³ ODEAM, 1970 ; document ronéoté d'une cinquantaine de pages réalisé par Olivier EVERARTS de VELP.

- Mandelieu la Napoule (SGII) 10,6 hectares, 1250 places (1969)
- La Rague²²⁴ (SGII) 4,1 hectares, 530 places (1969)

En quatre ans, l'offre en places à quai du département des Alpes-Maritimes s'accroît ainsi de 4755 (l'offre initiale en ports publics était de 3440 places) : c'est bien plus qu'un doublement.

● Ports en cours de réalisation en 1970

- La Figueirette (Théoule)²²⁵ 230 places
- Port de la Galère (Théoule)²²⁶ 190 places
- Port Vauban/ Anse St Roch (Antibes)²²⁷ 1070 places
- Port Marina Baie des Anges (Villeneuve-Loubet)²²⁸ 600 places

L'offre s'accroît donc encore d'un peu plus de 2000 places au tout début des années 1970. A cela, on doit ajouter une énorme réalisation à Mandelieu : l'opération « Cannes Marina » qui comporte plusieurs milliers de logements touristiques autour d'une marina offrant plus de 1700 places de bateau à laquelle on accède par la Siagne.

²²⁴Le port de la Rague à Mandelieu a le même promoteur, la société SGII, que la SCI du Domaine de Maure-Viel (Mandelieu) réalisant des hameaux sur un domaines de 350 hectares.

²²⁵ « La société immobilière du port de Miramar est le promoteur et maître d'ouvrage de ce port... et s'inscrit dans le site existant (lotissements de Miramar) », Rapport ODEAM op.cit.

²²⁶ « La construction du port est liée à un aménagement immobilier projeté dans l'ancien domaine du château de la Galère », rapport ODEAM, op.cit.

²²⁷La commune d'Antibes est le promoteur et le maître d'ouvrage, avec un financement pour partie public, pour partie privé.

²²⁸Ce port constitue un élément d'un ensemble comprenant notamment 1600 appartements, ainsi que de nombreux commerces, restaurants et services.

A quelques détails près, l'équipement en ports privés de la Côte d'Azur est quasiment terminé au début des années 1970 ; il n'y aura plus que les ports de Golfe Juan (avec terre-plein pour de l'immobilier) et celui de St Laurent du Var qui seront réalisés postérieurement à 1975. Le relais des ports de plaisance comme prétexte à des réalisations immobilières (Villeneuve-Loubet, Théoule, Mandelieu) sera alors pris par la promotion de golfs : cela concernera toutefois bien davantage le département du Var que celui des Alpes-Maritimes. Dans ce dernier département, l'essentiel de ce qui « devait être fait » a été fait ; il fallait impliquer pour cela fortement l'Etat, faire en sorte que les Administrations « centrales » avalisent les projets : en partie grâce à l'ODEAM, ce fut chose faite. Dès lors, cette organisation n'avait plus guère de raison d'être²²⁹ : elle finira par disparaître.

De la même façon, dès lors que l'essentiel du « bétonnage », pour reprendre l'expression de ceux qui, à l'époque, défendaient l'environnement, était réalisé sur le littoral, il devenait possible de « durcir » les textes pour protéger les espaces côtiers : c'est en particulier l'objet de la loi du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

b) Les « coups partis »

Rares sont les projets d'importance qui n'ont pas réussi à être acceptés : ils étaient tous répertoriés et reportés sur des cartes, dans les documents de l'ODEAM. Les membres du GPE contactés se souviennent : « les coups partis » étaient des projets de ports, ou de grandes opérations immobilières, parfois les deux, dont le promoteur était soutenu par la commune concernée ; le travail des services de la DDE

²²⁹Jean-Paul ALDUY, le responsable du « GPE » de l'ODEAM l'avait parfaitement compris. Dès lors, que le « schéma d'aménagement » fut bouclé, en 1971, il repartit pour Paris ; son successeur à la tête du GPE était un ingénieur qui, de l'avis unanime de ceux qui l'ont approché, était « borné » et sans aucune envergure : le GPE n'avait plus de vocation à être un « think tank » inter administrations ; il s'intégrait alors dans la pesante bureaucratie de la DDE.

consistait à faire en sorte que ces projets « s'intègrent parfaitement » aux documents d'urbanisme existants : on prévoyait alors une « bretelle de raccordement » à tel endroit, un espace vert à tel autre endroit, et puis tel ou tel équipement... »²³⁰. La justification d'un projet était double : d'une part il devait répondre à une « demande » potentielle importante pour l'économie locale (par exemple une demande de résidents secondaires aisés pour des appartements touristiques « haut de gamme »), d'autre part ils devaient apporter à la commune concernée certains équipements publics que la commune avait du mal à financer sur son budget normal. Cela donnait donc lieu à des négociations serrées entre le promoteur, d'une part, la Commune et les Administrations concernées (pour l'essentiel la DDE), d'autre part. L'existence même de ces négociations était le signe que le projet était « sérieux » et que, par conséquent, il aboutirait...

Les PUD comportaient des droits à bâtir « potentiels » importants : leur mise bout à bout aboutissait, selon les études de l'ODEAM, à une capacité globale correspondant à une population de l'ordre de trois millions d'habitants ; ils étaient donc en général, de par leurs dispositions, très favorables à la réalisation de projets immobiliers ; il était, de plus, possible de densifier encore en utilisant la procédure de « ZAC » (Zone d'Aménagement Concerté) qui permettait, précisément, de troquer des droits à bâtir contre des équipements.

Alors que le discours du schéma d'aménagement de l'ODEAM consistait à dire que, dans leur ensemble, les PUD étaient bien trop laxistes en matière de droits à bâtir, l'aval de fait donné aux « coups partis » qui, eux, allaient généralement au-delà des possibilités de ces plans exprimait une vraie contradiction ; les « techniciens » des études d'aménagement et d'urbanisme étaient donc déchirés entre les « grands principes » qu'ils défendaient et le « réalisme » que leur imposaient les responsables de l'urbanisme opérationnel. Evidemment, entre les grands principes et le réalisme, entre les « visionnaires du futur » et les opérationnels, le plateau de la balance

²³⁰ Interviews de Jean-Paul Guichard et de Christian Séguret.

penchait en faveur des seconds. Toutefois, la démonstration de la conformité des « coups partis » au schéma en cours d'élaboration, qui satisfaisait les uns et les autres, reposait sur deux éléments : d'une part les « valeurs d'équipement » du projet, d'autre part, le fait que la densification élevée de l'espace particulier correspondant au projet serait, à l'avenir, « plus que compensée » par la bien plus grande extension qui serait donnée, dans d'autres zones, à l'emprise des espaces naturels inconstructibles ou très faiblement constructibles. Il s'agit là d'un arrangement qui ne coûtait rien ! Du droit à bâtir aujourd'hui contre une « promesse », qui n'engage personne, de protection future d'espaces naturels²³¹.

Cette pratique de l'intégration des « coups partis » dans un schéma d'aménagement n'était pas spécifique à l'ODEAM : peu ou prou, on retrouvait cela aussi bien dans les Groupes d'études des OREAM que, au sein des DDE, dans les « GEP » (Groupe d'Etude et de Programmation »).

On le voit, c'est bien davantage les projets, immobiliers ou autres (zones d'emplois, par exemple), qui font les documents d'urbanisme que l'inverse. Il y a bien « conformité » entre les opérations immobilières et les documents d'urbanisme mais ce sont ces documents qui sont mis en conformité avec les opérations plutôt que l'inverse.

Certes, il y a bien quelques projets notables qui ne débouchent pas (un ensemble immobilier sur le terre-plein du port de Beaulieu ou l'aménagement grandiose de la pointe de la Croisette à Cannes, par exemple) : cela n'infirme toutefois pas ce qui a été exposé précédemment. Lorsqu'un projet ne débouche pas, cela signifie qu'il ne dispose pas de tous les appuis locaux qui lui seraient nécessaires. Il faut maintenant s'interroger sur le mode de fonctionnement de ces milieux locaux.

²³¹ La « conformité » de l'opération devait s'apprécier à la fois par rapport aux documents d'urbanisme existants et, dans la mesure où il y a marge de négociation (du fait qu'il y a ZAC ou utilisation du domaine public maritime) et par rapport aux documents futurs ; toutefois, pour cela, on en était à la préparation du « schéma d'aménagement de la bande côtière des Alpes-Maritimes qui lui-même préparait aux trois « SDAU » qui allaient suivre, lesquels précédaient nécessairement les POS qui devaient leur être conformes ! La chaîne était bien longue....

c) *Les intérêts « localisés » et le milieu local*

D'une façon générale, il y avait un a priori favorable aux projets immobiliers et aux grands travaux au sein du milieu local : les communes y trouvaient des opportunités de financer des équipements et d'obtenir des ressources fiscales nouvelles, le tissu économique local tirait profit, directement (entreprises de génie civil, métiers du bâtiment) ou indirectement (commerces, restaurants, services), des opérations qui se réalisaient, enfin la DDE elle-même qui, du fait des travaux d'infrastructures à réaliser ou à diriger, percevait un « pourcentage » ensuite redistribué à ses fonctionnaires sous forme de primes. Il s'agissait là d'une convergence d'intérêts tout à fait naturelle entre divers acteurs de la vie économique et sociale locale. Cette convergence pouvait toutefois s'exprimer parfois par des comportements beaucoup plus contestables, en marge de la légalité ; on touche là au délicat problème de la corruption. A ce propos, le témoignage que constitue le document « l'épisode Berlugan »²³², qui relate la vie professionnelle du promoteur du Port de Beaulieu, de 1966 à 1969 est passionnant et irremplaçable. On comprend, à la lecture du document, qu'il y a, ici ou là, de la corruption ; ce n'est pas systématique, mais cela existe. La façon dont il insiste pour que ses affaires puissent se traiter en l'étude de Maître Giletta de St Joseph et pas ailleurs en dit long sur l'opinion qui est la sienne des notaires des Alpes-Maritimes²³³ ; il met aussi en cause M. Michel Bavastro, le patron de Nice-Matin, qui lui réclame très explicitement de

²³² « L'épisode Berlugan » op.cit. Ce document de plus de 100 pages de M. MONSAINGEON (groupe Paribas) est l'œuvre d'une personne n'ayant aucune attache avec le milieu local, qui découvre la Côte d'Azur lorsqu'il y arrive et qui peut poser sur elle un regard sans idées préconçues : le statut social que lui confèrent sa fonction et son groupe financier lui ouvre de nombreuses portes, d'où l'intérêt de son témoignage.

²³³ « Trouver un notaire ne fut pas simple (...) Un nombre important des officiers ministériels du département étaient en prison pour des affaires immobilières. Il y avait, place Masséna, le notaire des vieilles familles nissardes, Me GILETTA de St Joseph. Mais celui-ci ne voulait avoir aucun rapport avec les mercantis... » (p.47)

l'argent, de la main à la main, pour que son journal parle du port de Beaulieu²³⁴ !

De même, la description qu'il donne du comportement du maire de Beaulieu (par ailleurs employé à la Mairie de Nice), qui extorque en dehors de toute convention des cadeaux pour sa commune, qui fait traîner les choses pour ce qui concerne l'avancement du dossier, qui engage même, à la fin des travaux, une procédure juridique très discutable, constituent des indices convergents de méthodes souvent utilisées pour suggérer de faire des « cadeaux »²³⁵.

²³⁴ « ... il me demande de combien de fonds je disposais pour Nice-Matin. Ma réponse fut que (...) nous n'étions pas assez avancés pour fixer des chiffres. Réaction de M. BAVASTRO : « Vous ne me comprenez pas. Combien comptez-vous ME verser, en espèces, pour que nous parlions de votre port ! ». Le cynisme était total. Je m'attendais à une surfacturation d'insertions semi-publicitaires, mais pas à cette impudence de la part d'un « grand » de la presse quotidienne régionale. (...) Il leva la séance en concluant « Eh bien, nous ne parlerons pas de ce port qui sera un échec ». L'entretien avait été bref, mais lumineux. J'étais vraiment candide » (p 57).

²³⁵ « Mon plan de travail commençait par une entrevue avec M. le Maire de Beaulieu, pour obtenir que la délibération par laquelle la ville renoncerait à sa priorité pour la concession portuaire soit rapidement soumise, pour approbation, au préfet. Ce n'aurait dû être qu'une simple formalité puisque, depuis le début de l'étude, le Conseil Municipal avait exclu de se lancer dans une opération de promotion. Mais, pour des raisons relevant seulement de l'aboulie, Dunan bloquait. Après dix appels à la mairie de Nice, puis à celle de Beaulieu, Dunan n'était jamais libre et ne rappelait jamais (...). J'ai fini par m'installer dans l'antichambre de l'Hôtel de Ville d'où je voyais la porte de Dunan. Le siège dura tout l'après-midi (...) le fait de voir (...) qu'il m'avait fait mariner sans motif n'était pas pour me calmer. Dunan prétendait que nous ne pouvions pas parler des affaires de Beaulieu à l'Hôtel de la ville de Nice (...) le lendemain matin un gros bonhomme (...) me téléphona de la part du maire pour repousser de quelques jours ce rendez-vous lointain. » (p. 37 et 38).

De la même façon, un conseil municipal reporte à une date ultérieure non pas la décision (déjà prise) de faire un port mais de répondre à la question « la ville de Beaulieu voulait-elle financer et réaliser elle-même ce port, dans le cas contraire donnait-elle son accord au projet de concession du port à la société Plaiport » (...) « A minuit passé, la confusion était de plus en plus grande, le maire, complètement passif, laissait tout le monde parler de tout (...) qu'attendait donc Dunan pour reprendre la parole et faire voter son conseil ? (...) Finalement Lagautrière se leva et alla parler au Maire, puis le salua, fit signe à ses deux TPE et partit. Dunan resta un moment bouche bée puis leva la séance ». (p. 28 et 29).

Quelques jours après l'inauguration du Port de Beaulieu, en juillet 1968, le chef de la Brigade de la gendarmerie vient voir M. Monsaingeon : « sur réquisition du maire de Beaulieu, agissant comme officier de police judiciaire (...) je suis venu dresser procès verbal pour la construction sans permis d'un édifice situé sur le territoire de Beaulieu... » (p 109) ; il s'agissait de la capitainerie, un ouvrage portuaire, dispensé en principe de permis de construire, mais l'affaire était complexe...

L'imbroglia juridique résultant de cette procédure allait être réglé avec des méthodes en usage dans le sud de l'Italie, par l'intermédiaire du conseil de Mme Lanvin (elle-même très amie avec le préfet R.G Thomas), Me Michard-Pélissier, ancien membre du Conseil Constitutionnel et conseiller municipal d'Antibes²³⁶.

De la même façon, la construction d'un ensemble immobilier sur le terre-plein du Port et celle d'une plage (qu'imposait le cahier des charges, c'était important pour la fréquentation touristique de la commune de Beaulieu) n'allaient pas de soit. « Au début de mars 1968, Toscan déposa un premier avant-projet de construction sur le terre-plein (...) mais c'est à ce moment là que le préfet, pour aider obliquement Mme Lanvin²³⁷, avec l'idée que je mettrais de la mauvaise volonté à faire la plage si mon projet piétinait su faire comprendre à l'architecte des bâtiments de France qu'il n'y avait pas lieu de précipiter l'instruction de notre avant-projet (...) Le 14 mai 1968 (...) le préfet décida de venir « se rendre compte sur place », d'où déjeuner à la Réserve où je reçus la fine fleur des directeurs départementaux, de l'équipement à l'agriculture, des douanes à la protection civile (...). Le préfet fut bref (...) et déclara que le site (...) méritait une architecture audacieuse, à l'extrémité du terre-plein la plus éloignée de la terre ; le reste devant être un tapis de verdure et de fleurs (...) »²³⁸.

Décidé à ne pas se laisser faire, le promoteur décide de ne pas entreprendre les travaux pour la plage au moment même où celle-ci était nécessaire, au début de la saison d'été, ce qui ne faisait pas les affaires de la commune ; toutefois, soumis à

²³⁶ « De bonne âmes m'indiquèrent que toute cette histoire trouverait une solution si le conseil de Mme Lanvin voulait bien s'y employer (...) je sollicitais un entretien auprès du secrétariat de Maître Michard-Pélissier (...). Mon entrevue aurait été très brève et se serait résumée en trois mots : soixante dix mille francs, si le célèbre avocat n'avait pas eu devant moi une interminable conversation téléphonique avec un de ses correspondants marseillais, c'était au sujet d'un certain mémé Guérini, en résidence aux Baumettes, qui voulait voir son avocat en titre (...). Je reçus une demande de provision de 70 000 fr que je réglais immédiatement (...). Les langues se délièrent ; quand Mich'Pé' avait marié sa fille à un champion de tennis nommé Grinda, Mon Général aurait commenté : « Quel beau mariage de rackets ! », pardon de raquettes. (...) Ce fut ma première expérience de chantage à la protection, le pain quotidien des truands. » (Pages 111 et 112).

²³⁷ Mme Lanvin avait une superbe villa, en bord de mer, à la « petite Afrique » et était très hostile à la création d'une plage « devant chez elle », une catastrophe pour son environnement et sa tranquillité. Selon l'auteur de « l'épisode Berlugan », le préfet Thomas dînait souvent chez elle ainsi que le lui avait rapporté le secrétaire général de la Préfecture.

²³⁸ MONSAINGEON, op.cit pages 92 et 93

de nombreuses pressions celui-ci céda : « j'ai fini par donner l'ordre de service de la plage, sachant que je perdais ma seule arme pour obtenir en force un permis de construire. Mais quelle victoire à la Pyrrhus pour Mme Lanvin ! Pendant des années elle eut sous le nez non seulement la nouvelle plage, mais le terre-plein objet du litige, res nullius transformé en dépôt d'ordures, en campement sauvage de manouches... »²³⁹. Comme il l'avait prévu, le projet ne passait pas : « je ne raconterai pas en détail les péripéties des onze avant-projets (...) cela dura le reste de l'année 1968 et le premier semestre de 1969. C'est alors seulement que commença le procès contre l'Etat »²⁴⁰. Malheureusement, l'auteur ne s'étend pas là-dessus ; on apprend incidemment toutefois que ce procès est gagné par le consortium, ce qui ajoute encore à la rentabilité de celui-ci²⁴¹.

De tout ce récit, on peut retirer l'hypothèse d'un ensemble de comportements, localement, qui constituent un système ; il y a, bien sûr, les comportements normaux et légaux qui, probablement, sont les plus nombreux ; il y a aussi des comportements plus contestables qui vont des classiques « pots de vin »²⁴² à l'utilisation plus ou moins rigoureuses selon les cas des textes juridiques en passant par des manœuvres dilatoires. Visiblement, M. Monsaingeon ne s'est absolument pas plié au code non écrit de ce système local dont le respect, en mettant « un peu d'huile » dans les rouages politico administratifs lui eut permis d'obtenir pour son

²³⁹ MONSAINGEON, op.cit. pages 94,95.

²⁴⁰ MONSAINGEON, op.cit. pages 94.

²⁴¹ L'un des « classiques » de la promotion immobilière des années 1960 et 1970 est que les grands équipements de loisir (ports de plaisance, golfs, remontées mécaniques en montagne) ne sont pas « rentables » en eux-mêmes et nécessitent, de ce fait, que leur soient associées des opérations immobilières pour les « rentabiliser ». L'ouvrage de M. MONSAINGEON constitue un démenti éclatant à cela, au moins pour les ports de plaisance.

²⁴² Lors d'une rencontre de M. MONSAINGEON avec le commandant RAYON, celui-ci « me parla de son port (...) Il m'indiqua le TPE qu'il fallait absolument arroser, et comme je lui disais mon inexpérience en matière d'argent au noir, il se mit à rire en me disant que beaucoup d'acheteurs d'anneaux préféreraient payer en liquide. La comptabilité... Kaikséksa. » op.cit. page 49.

opération une rentabilité encore plus élevée que celle qui a été obtenue²⁴³.

Le système local n'était pas exempt de corruption mais celle-ci était en quelque sorte, « light » ! Il n'était pas possible de faire « n'importe quoi », même si on était parfaitement introduit dans le milieu local et bien au courant de ce qu'il fallait faire pour parvenir, le cas échéant, au succès ; le pouvoir de la corruption n'était que relatif : l'histoire d'un projet n'ayant pas abouti, à Cannes, relaté par un ancien membre du Groupe d'étude de l'ODEAM, permet de s'en convaincre. Le dossier décrivant ce projet, qui était sans doute en discussion au niveau de certaines personnalités des Alpes-Maritimes, n'est pas parvenu à l'ODEAM par une voie officielle mais par un contact officieux ; en 1971, un contact inter-personnel a lieu, entre ce membre du GPE de l'ODEAM et M. René Richard, une personnalité ayant siégé au sein des commissions de l'ODEAM²⁴⁴. Ce dernier évoque ainsi la façon dont il reçut un document relatif à un projet d'aménagement de la pointe de la Croisette à Cannes : « Je fus abordé l'autre jour, dans la rue, par un homme « couleur muraille » qui savait qui j'étais et quelle action militante était la mienne ; il me remit un document d'une cinquantaine de pages en me priant d'en faire bon usage et, surtout, de ne pas faire état de cette rencontre ! ». M. Richard remis alors ce document à son interlocuteur de l'ODEAM, un économiste intéressé lui aussi à la cause de la défense des sites. Il s'agissait de la présentation, par la société technique SOCOTEC (dont le responsable n'était autre que M. Paul Clos, l'ancien DDE des Alpes-Maritimes), du projet « FRANTOUR », une importante opération immobilière à la pointe de la

²⁴³ « Le terre-plein nord, dit terre-plein A, destiné à une opération immobilière qui rentabiliserait l'ensemble, fut à l'origine de bien des soucis. Ce fut un échec total, à la suite de pressions (...) le procès que j'ai intenté à l'Etat, devant le Tribunal Administratif de Nice, donna lieu à une indemnité de 4 millions de francs. Comme les associés d'origine avaient investi le quart du capital initial, soit 250 000francs pendant 18 mois, le solde du capital ayant été payé par les fonds acquéreurs, que tous les travaux, une quinzaine de millions, avaient été financés de la même façon et qu'à l'issue de la cession du chantier naval, des commerces et du dernier anneau j'avais pu répartir environ 6 millions de francs non taxables, via la « croupe », j'ai toujours pensé que la rentabilité, rapportée aux fonds immobiliers, avait été particulièrement « juteuse ». »

²⁴⁴ M. René Richard, ancien dirigeant du syndicat « Force ouvrière » et ancien membre du Conseil Economique et Social, était à la retraite et habitait Cannes. Il était en même temps Président d'une association de défense des sites et de l'environnement, le GADSECA, et d'une union d'associations de ce type, l'URVN. A ce titre, il avait été choisi comme l'une des « personnalités extérieures » siégeant dans les Commissions de l'ODEAM ; il avait présidé la Commission « aménagement du rivage ». Par la suite il devait publier un livre « La Côte d'Azur assassinée ».

Croisette comportant, un grand hôtel, un port privé de plusieurs centaines d'anneaux afin de répondre à un impérieux besoin supposé de la Côte d'Azur en la matière et, « pour le rentabiliser »²⁴⁵, un énorme programme immobilier de plus de 70 000m² de surface de plancher doté d'une tour de 150 mètres de haut, un « signal du vingtième siècle » ! Le document comportait aussi un budget prévisionnel faisant apparaître un port déficitaire et une opération globale tout juste rentable ! Quelques jours plus tard, l'économiste de l'ODEAM remettait à M. Richard, toujours de façon informelle, une analyse détaillée de l'opération, notamment de sa partie financière d'où il ressortait qu'il s'agissait de « l'affaire du siècle » ! Néanmoins, elle ne se fit pas. Outre l'action des défenseurs des sites, il y a fort à parier que le milieu cannois n'était pas unanimement derrière ce projet. Une chose doit être soulignée : l'ODEAM en tant que telle n'était pour rien dans cet échec du projet FRANTOUR.

5) ODEAM et... OIN

La pérégrination dans ces époques lointaines a été l'occasion de constater combien la liaison était forte entre l'équilibre des pouvoirs, notamment entre le « système local » et l'Etat central, et la façon de réguler le développement urbain, que ce soit il y a un siècle ou seulement un demi-siècle ; tout cela, bien sur, n'a d'intérêt que pour essayer de forger un cadre de pensée permettant d'analyser le présent, ce qui se déroule sous nos yeux, comme par exemple « l'éco-vallée » et l'OIN (Opération d'Intérêt National) de la basse vallée du Var...

Avant d'envisager quelque hypothèse de travail concernant l'OIN, il convient de faire le point sur l'ODEAM : dans le cas de l'ODEAM et dans celui de l'OIN, l'Etat –

²⁴⁵Alors que la promotion de ports privés était extrêmement lucrative, les promoteurs désireux de leur adjoindre de l'immobilier tenait le raisonnement suivant : (1) la Côte d'Azur a besoin de ports nouveaux pour développer le tourisme, (2) les ports ne sont pas rentables en eux-mêmes et donc, (3) pour les rentabiliser, il faut de l'immobilier ; la même « théorie » sera utilisée, dans le Var, pour les golfs.

l'Etat central- est invité par les collectivités locales, par le « milieu local », à intervenir : cela est étrange et mérite une explication.

a) Que reste-t-il de l'ODEAM ?

L'ODEAM a produit un discours très « moderne » : l'Etat, convié par le milieu local des Alpes-Maritimes à orienter le développement urbain des Alpes-Maritimes, avait largement diffusé, par le biais de ses « techniciens », les conceptions « rationnelles » d'un aménagement urbain au service de « l'intérêt général ». Quarante ans après l'élaboration de « Matériaux pour un Livre Blanc » (1969) et du « Schéma d'aménagement de la bande côtière des Alpes-Maritimes » (1971), force est de constater que le bilan de l'ODEAM est plutôt maigre²⁴⁶.

La thématique, largement développée par l'ODEAM, de la nécessité d'être économe en ce qui concerne la « consommation d'espaces » et d'éviter le « mitage » de l'espace, n'a pas été suivie d'effet : les espaces naturels situés à proximité des villes ont été, précisément, dans une large mesure, mités, gaspillés, urbanisés selon des modalités extensives.

En ce qui concerne les « grands dossiers » -Carros, Valbonne, l'aménagement du rivage, le tracé de l'autoroute- tout s'est décidé avant que l'ODEAM ne soit en place, ou en dehors de l'ODEAM. Les décisions concernant la Zone Industrielle (ZI) ou la ville nouvelle de Carros se situent bien avant l'ODEAM ; de même, le tracé de l'autoroute n'a pas du tout été influencé par l'ODEAM. La grande opération économique des Alpes-Maritimes, la création du parc d'activités de Valbonne – Sophia-Antipolis, a été imaginée au début des années 1960 ; le périmètre de l'opération a été défini en dehors de l'ODEAM, en prenant en compte les structures

²⁴⁶A l'appui de cette assertion, on peut apporter le fait que, parmi les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme, le souvenir de cette organisation n'est que très flou et très lointain, même pour ceux qui l'ont connue...

foncières²⁴⁷ ; l'ODEAM a effectivement réfléchi au « parti d'aménagement » de cette opération, notamment en évoquant la question des migrations domicile/travail et en imaginant, par conséquent, un scénario parmi d'autres, une certaine urbanisation au regard des activités économiques : cela se heurta à un refus net et catégorique des élus locaux ; les emplois de Valbonne, et les actifs qui les occuperaient, alimenteraient un développement urbain autour des villes et villages existants, notamment Antibes. Pour ce qui est de l'aménagement du rivage, avec notamment la construction des ports, les choses sont limpides : ce sont ces projets et, pourrait-on dire, la nécessité de « mouiller » l'Etat afin de les réaliser, qui ont déterminé la création de l'ODEAM ; cette organisation n'a eu aucune action sur ces projets, si ce n'est de les avaliser (lorsqu'il le fallait) en précisant qu'ils s'intégraient dans un schéma d'ensemble d'aménagement de l'agglomération de la bande côtière des Alpes-Maritimes. Peut-être était-ce là une préfiguration de ce qu'on désigne, de nos jours, par « l'urbanisme de projet ».

Les « innovations » de l'ODEAM que présente le « Livre Blanc » n'ont pas eu de suites ; il était question d'une « voie verte », le doublement de l'autoroute par une autoroute « aux pieds des Baous » allant du sud de Draguignan à un point de la vallée du Var se situant aux environs de la Manda : on sait que cette option a été refusée²⁴⁸. De même, les études de l'ODEAM insistaient sur l'intérêt de la plaine du Var, à la fois comme centre de l'agglomération littorale et comme espace agricole ; pour préserver cette fonction, était proposée « une solution de rechange pour la vallée du Var »²⁴⁹ : une urbanisation importante sur les coteaux, de Vence au Broc, d'une part, de Nice-Nord au pont de la Manda, d'autre part ; il s'agissait là de mettre en valeur des

²⁴⁷Ce périmètre évitait d'intégrer à l'opération des zones de « petit parcellaire » (zones de petites parcelles comprenant par conséquent de nombreux propriétaires) et certaines grandes parcelles détenues par des sociétés dans la perspective d'une mise en valeur immobilière.

²⁴⁸Il faut souligner que les documents d'urbanisme qui ont suivi n'ont pas prévu de servitudes non aedificandi pour une telle voie : le coût d'une telle réalisation, aujourd'hui, alors que les espaces traversés ont été urbanisés serait donc extrêmement élevé.

²⁴⁹C'est l'expression qui est utilisée dans « Matériaux pour un Livre Blanc », chapitre 3, pages 44 et suivantes ; ODEAM, août 1969.

« zones de décompression » offrant une alternative à l'urbanisation spontanée de la basse vallée, qui sera le scénario qui, en fin de compte, se réalisera par la suite.

Le grand mérite de l'ODEAM, peut-être est-ce le seul, est d'avoir fortement insisté sur l'importance stratégique de la basse vallée du Var pour le développement urbain des Alpes-Maritimes.

b) La vallée du Var et l'OIN

Les OIN, on le verra, résultent de la mise en place des lois de décentralisation de 1983 et visent à maintenir, pour certaines opérations, la mainmise de l'Etat en vue de leur bon déroulement ; elles sont dérogatoires par principe. Elles concernent d'abord des « ports autonomes » comme celui de Marseille-Fos, ainsi que des villes nouvelles ; par la suite cela va pouvoir concerner des programmes de rénovation urbaine ou de restructuration urbaine. Un travail récent sur les OIN²⁵⁰ donne une piste de réflexion intéressante : « Au départ, il y a une zone où se cumulent les projets, combinés à une discorde entre les différents acteurs locaux (...). L'intervention de l'Etat peut être spontanée, ou faire suite à la demande d'une institution locale. Dans ce dernier cas, l'Etat est sollicité en tant qu'institution neutre capable de débloquer une situation qui semble inextricable. C'est l'hypothèse que l'on retrouve dans les OIN des villes de Marseille, Saint-Étienne, Nice et Bordeaux »²⁵¹. Dans le cas de la Vallée du Var, « les acteurs locaux se sont tournés vers les services du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire qui a

²⁵⁰Vincent BICINI et Arnaud BUSSIERE, « l'Opération d'intérêt national », mémoire de master, sous la direction de M. Pierre-Paul DANNA, Université de Nice, 2010. Pages 50 et 51

²⁵¹ Les auteurs signalent que cette idée fut émise lors d'un entretien, le 26/05/2010, avec M. Thierry Martin, ancien directeur général adjoint de l'EPA « Euro Méditerranée » à Marseille, aujourd'hui conseiller du Directeur général de l'EPA « Plaine du Var »

demandé au Gouvernement de déléguer une mission interministérielle pour constater l'intérêt de la plaine »²⁵²

Que la basse vallée du Var soit un élément stratégique incomparable pour le devenir de l'agglomération Côte d'Azur est une évidence que de nombreuses études mettaient en exergue. A l'occasion, on trouvait même des listes d'équipements et d'éléments de programme justifiant cet intérêt particulier pour un espace constituant le cœur de cette agglomération : Marché d'Intérêt National (MIN), Centre intermodal, aéroport, grand stade, Université, gare TGV, transports en commun urbains et périurbains, grandes surfaces de vente, programmes immobiliers, etc...

L'hypothèse d'un désaccord au sein même du milieu local des décideurs²⁵³ est certes intéressante mais doit être justifiée : est-ce réellement le cas et, si oui, quelle peut bien être la nature d'un tel désaccord ?

Il arrive parfois que la lecture d'un journal « grand public », Nice-Matin en l'occurrence, puisse être intéressante ; le 22 février 2011, le grand titre est « IBM choisit de rester à la Gaude » et ne va donc pas à Sophia-Antipolis comme il en était question ; en page trois, les réactions des élus sont très significatives ; le maire de Nice, Christian Estrosi, qui est en même temps Président de la « Communauté

²⁵² V.BICINI et A.BUSSIÈRE, op.cit. page 51

Les « acteurs locaux » dont il est question ici sont faciles à identifier : il s'agit de M. Christian Estrosi, Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes ; celui-ci demande au ministre délégué à l'aménagement du territoire, c'est-à-dire à lui-même (il occupe ce poste de juin 2005 à mai 2007), qu'une mission interministérielle constate l'intérêt (national) de créer une OIN.

²⁵³ Le « milieu local », politiquement, est très largement marqué à droite dans les Alpes-Maritimes. Un désaccord au sein de ce milieu ne peut donc pas être un désaccord « droite/gauche » : c'est nécessairement un désaccord au sein même des forces politiques de droite.

Urbaine Nice Côte d'Azur » (CUNCA)²⁵⁴, exprime sa satisfaction en même temps qu'il met en avant le rôle qui a été le sien dans cette affaire : « J'ai la chance de bien connaître Alain Benichou, le patron d'IBM France avec qui j'ai noué de solides relations lorsque j'étais ministre de l'industrie. Je lui ai fait mesurer tout l'intérêt qu'il avait d'enraciner son implantation au sein de Nice Côte d'Azur²⁵⁵ et de l'éco-vallée. Ce sont les enjeux de l'éco-vallée qui ont fait pencher la balance, bien sur, et j'ai pris des engagements forts. Tout d'abord à ce que le site IBM soit positionné de façon stratégique au cœur de l'OIN, l'associer à nos partenariats avec l'Université de Nice et les pôles de compétitivité. Les services de la communauté urbaine travaillent avec IBM, notamment sur les projets relevant du dispositif national « Grand emprunt-investissements d'avenir » (...) la thématique de la ville intelligente développée sur le site gaudois est propre à rester à l'éco-vallée. A nous de faire en sorte que l'entreprise y prospère... »²⁵⁶.

A l'inverse, les déclarations des élus de la « CASA », la « Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis », sont bien moins enthousiastes ; le Président de la CASA et maire d'Antibes, Jean Léonetti²⁵⁷, « injoignable hier, nous déclarait très récemment qu'il résonnait « en terme de département » : qu'IBM reste dans les

²⁵⁴Christian Estrosi, né en 1955, ancien motocycliste de compétition, est adjoint aux sports dans la municipalité de Jacques Médecin en 1983 ; en 1988 il est élu député des Alpes-Maritimes (5^{ème} circonscription, montagne) ; son élection de 1993 est invalidée (2^{ème} circonscription) ; il est toutefois réélu en 1997 puis par la suite. De 2003 à décembre 2008, il est Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes ; en mars 2008 il est élu maire de Nice puis, en avril, Président de la CANCA qui va devenir « Communauté urbaine » Nice Côte d'Azur ; de juin 2005 à mai 2007, il est ministre délégué à l'aménagement du territoire auprès du ministre de l'intérieur (M. Sarkozy) dans le gouvernement Villepin : il se saisit alors particulièrement du dossier des pôles de compétitivité. De juin 2007 à mars 2008, il est secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (Mme Alliot-Marie) chargé de l'outre-mer ; enfin de juin 2009 à novembre 2010, il est ministre de l'industrie délégué auprès du ministre de l'économie (Mme Lagarde) dans le gouvernement Fillon. Il est quasiment évident que c'est M. Estrosi, président du Conseil Général des Alpes-Maritimes, qui a suscité la procédure, au niveau de son ministère de l'aménagement du territoire, en vue de la création de l'OIN « Vallée du Var ».

²⁵⁵ En parlant de « Nice Côte d'Azur », M. Estrosi parle sans doute, non pas de la CUNCA mais de la future « Métropole ».

²⁵⁶A propos du « Grand-emprunt, M. Estrosi cite la convention « ville de demain » : « Nice Côte d'Azur fait partie des 13 « éco-cités », opération pour laquelle l'Etat a prévu de mobiliser 750M€ » ; il cite aussi le projet d'institut de recherche technologique engagé avec l'Université de Nice ; enfin, dit-il, « nous avons pris des engagements avec le Conseil Général pour moderniser les voies d'accès au site ».

²⁵⁷Jean Léonetti, médecin, membre du parti radical valoisien, vice président de l'UMP et du parti radical, est maire d'Antibes depuis 1995 et président de la CASA depuis sa création en 2002.

La CASA regroupe 16 communes ayant un total de 160 000 habitants, dont les communes d'Antibes (72 000 habitants), Valbonne, Vallauris, Biot, Villeneuve-Loubet, Roquefort-les-Pins, la Colle-sur-Loup, le Rouret... Exception faite pour Mougins, on trouve dans ce regroupement les principales communes du parc d'activités de Sophia-Antipolis ainsi que de son extension.

Alpes-Maritimes, c'est l'essentiel. Je ne vais pas me crisper à chaque fois que quelqu'un quitte Sophia, ni faire preuve d'un enthousiasme agressif à chaque fois que quelqu'un arrive». Le maire de Villeneuve-Loubet, autre commune de la CASA, M. Lionel Luca²⁵⁸ : « De mon côté, je n'ai jamais considéré que le déménagement d'IBM vers Sophia était une affaire dramatique... ».

A l'évidence, il y a là une opposition entre, d'un côté, le renforcement de Sophia-Antipolis, puis son extension (sur les communes de Villeneuve-Loubet, Roquefort et la Colle-sur-Loup) et, d'un autre côté, le développement de « l'éco-vallée » dont le territoire comprend la commune de la Gaude où est implanté l'établissement d'IBM. C'est en quelque sorte, une question d'équilibre entre le développement de l'ouest des Alpes-Maritimes et le développement de l'est des Alpes-Maritimes et, principalement, de l'agglomération niçoise ; où doit se trouver le « cœur » de la métropole azurienne²⁵⁹ : du côté de Sophia-Antipolis ou bien dans « l'éco-vallée » ?

Au-delà de cette question de la localisation du développement économique et de l'urbanisation, il y a aussi une question de pouvoir : est-ce bien toujours Nice qui doit être la commune autour de laquelle s'organisent les décisions touchant au développement de la Côte d'Azur ou bien le « pouvoir » a-t-il migré vers l'ouest, à l'instar du développement économique et démographique bien plus fort à l'ouest qu'à l'est du département ?

Déjà, la non réélection du sénateur Laffitte, l'initiateur de Sophia-Antipolis, aux dernières élections sénatoriales, avait constitué un signe avant coureur d'une volonté de rééquilibrage en direction de l'est. Cette volonté exprime une visée politique : fédérer l'ensemble des Alpes-Maritimes autour de Nice, au sein de la future

²⁵⁸ M. Lionel Luca est né en 1954 ; il est adjoint au maire de St-Laurent-du-Var à partir de 1983, puis de Villeneuve-Loubet à partir de 1989, commune dont il est maire depuis 1995. En 1997, il se fait élire député en battant la veuve d'un ancien maire de Cagnes-sur-Mer, Suzanne Sauvaigo. En 1999, il se situe au « RPF », fondé par Messieurs Pasqua et de Villiers, mais rejoint la famille de l'UMP en 2002 : il est à nouveau élu député jusqu'en 2012.

²⁵⁹ La vision qui est adoptée ici est une vision dynamique : à terme, selon nous, la métropole Nice Côte d'Azur devrait englober l'ensemble du Département des Alpes-Maritimes.

métropole. Cela passe par un développement économique désormais centré sur la vallée du Var, d'où l'importance de l'OIN.

Deuxième sous-partie :

Pratiques urbaines et jeux de pouvoirs dans les Alpes-Maritimes

Chapitre 5

La signification économique, politique et institutionnelle du mitage de l'espace

Dans les années 1960, on a vu que les grandes opérations immobilières, notamment celles qui concernaient la construction de ports de plaisance, avaient structuré le développement urbain ; mieux même : elles avaient imposé leur prise en compte dans les études d'urbanisme préparant les documents d'urbanisme proprement dits. Ces grandes opérations, qui bénéficiaient d'une sorte de « consensus » du « milieu local » réussissaient, dans une large mesure, à s'affranchir des documents d'urbanisme en vigueur et s'imposaient, en tant que « coups partis », aux nouveaux documents en cours d'élaboration.

Une telle pratique pose une rude question à tous ceux qui croient ou croyaient à la « planification urbaine », à l'idée que le développement urbain est orienté par des « plans » relativement rationnels qui résultent de choix politiques effectués en toute clarté...

Il convient maintenant d'aller plus loin et de s'interroger sur les conditions qui permettent à certains « projets » de bénéficier d'un « consensus du milieu local », condition de leur réalisation. Comment les « acteurs » locaux qui constituent ce « milieu local » sont-ils organisés ? Ils ne sont évidemment pas tous liés à des groupes bancaires ou immobiliers : quels sont donc les éléments qui constituent la base de ce « consensus » ?

Certains auteurs mettent en avant la notion de « mise en valeur immobilière de l'espace »²⁶⁰, un processus par lequel s'établit et s'exprime une solidarité entre différents types d'acteurs, entre la grande promotion immobilière et la petite promotion, notamment. Cette notion constitue un abus de langage, un raccourci commode : ce n'est évidemment pas l'espace qui est « mis en valeur » mais les capitaux qui sont investis dans l'espace ; il faut donc s'intéresser aux logiques sociales qui président à la mise en œuvre de ces capitaux. L'article de J.P Guichard et C. Séguret met en avant une dialectique entre la grande et la petite promotion immobilière, entre le capital « extérieur » et les intérêts locaux ; la dynamique immobilière/ urbaine engendrée par ces rapports réciproques s'opère sur la base d'un support, le foncier, qui n'est nullement homogène ; les caractéristiques qui sont les siennes conditionnent le mode d'intervention des acteurs de l'immobilier.

²⁶⁰ On peut consulter notamment la thèse de Jean-Paul GUICHARD et Christian SEGURET « La constitution de l'espace régional et la question foncière » (essai d'analyse économique des rapports entre la politique foncière et les transformations de l'espace, le cas de la région provençale) (4 volumes, Nice, 1977) qui est constituée de trois études distinctes ; ces études sont : 1) La création de l'espace industriel, l'exemple de Marseille-Fos » (215 pages), 2) « La création de l'espace urbain et touristique, l'exemple de la partie ouest de la bande côtière des Alpes-Maritimes » (153 pages) et 3) « La destruction de l'espace rural, intégration à l'espace urbain ou désertification » (123 pages). Les analyses contenues dans cette thèse sont reprises et affinées dans un article des Annales de la recherche urbaine (n°10/11 printemps 1981) intitulé « Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois » (pages 109 à 123).

1) Le foncier et son hétérogénéité

Les cartes foncières sur lesquelles sont repérés les « îlots de propriété » sont un des outils de base nécessaire à la confection des documents d'urbanisme. Il est en effet essentiel de bien situer les zones de « grand parcellaire » et les zones de « petit parcellaire » : les zones où il y a un grand nombre de propriétaires et de petits îlots de propriété et celles où, au contraire, il n'y a qu'un petit nombre de propriétaires qui possèdent de grands îlots de propriété. Cette dichotomie du foncier est très ancienne ; elle résulte de nombreux siècles d'histoire, notamment de l'époque féodale, avec la grande division entre la « réserve » (la terre du seigneur, une grande propriété), les « tenures » (les petites exploitations des « tenanciers »), enfin les « communaux », des bois ou des landes, sur lesquels le seigneur et les paysans avaient des droits distincts bien spécifiés²⁶¹. En dépit des bouleversements de l'histoire, on retrouve dans une large mesure ces différentes catégories de foncier, notamment dans la région des Alpes-Maritimes constituée par le quadrilatère Mandelieu – Grasse – Vence - Cagnes-sur-Mer qui a donné lieu à une étude réalisée en 1974 pour le compte de la « Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen »²⁶². Sans entrer dans le détail de la genèse de ces structures foncières, observons le résultat ; le petit parcellaire est concentré dans les zones qui, d'un point de vue agricole, étaient les plus riches, en général dans les vallées : ce sont précisément ces zones qui sont le plus densément occupées, qui supportent les routes, les réseaux d'alimentation électrique, etc ; à l'inverse, le grand parcellaire concerne les pentes et les parties hautes des espaces communaux : ce sont souvent des espaces boisés ou bien des espaces ayant donné

²⁶¹Sur l'organisation du monde rural à l'époque féodale, on peut consulter l'œuvre du grand historien Marc BLOCH, notamment « Les caractères originaux de l'histoire rurale française ». Une édition électronique sera réalisée à partir du texte de Marc Bloch, Paris: Librairie Armand Colin, 1968, nouvelle édition, 5e tirage, 230 pp. Collection: Économies, sociétés, civilisation. Une édition numérique réalisée par Jean-Marc Simonet, bénévole, professeur retraité de l'Université de Paris.

²⁶²Cette étude, réalisée par la société BERT pour le compte de la « Mission Méditerranée », est intitulée « Les transformations de l'environnement géographique du complexe de Valbonne et la question foncière » ; elle comprend un rapport principal en deux volumes et quatre volumes d'annexes (les lotissements, les propriétaires fonciers, les permis de construire, les campings, l'intervention des groupes financiers, les transactions foncières, etc).

lieu à des utilisations extensives comme les cultures céréalières, la vigne ou l'élevage du mouton ; les zones de grand parcellaire sont, en général, peu accessibles, non « équipées » en réseaux nécessaires à la construction. La « mise en valeur » immobilière de telles zones, du fait qu'elles ne sont pas équipées, suppose des capitaux importants, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les zones de petit parcellaire : selon la nature des opérations immobilières, les acteurs évoqués précédemment envisagent deux modes principaux de mise en valeur immobilière de l'espace selon que le développement résidentiel « s'adapte à l'espace préexistant »²⁶³ ou bien qu'il « conduit à une restructuration de l'espace préexistant »²⁶⁴.

2) L'urbanisation des zones de petit parcellaire déjà équipées

Dans de telles zones, « l'espace résidentiel se substitue progressivement à l'espace agricole, le long des axes de communication. Le développement immobilier bénéficie de la part de cet espace agricole d'un certain nombre d'équipements (amenées d'eau, réseaux de chemins, etc) qui voient ainsi leurs fonctions redéfinies. Il s'agit d'un développement continu, « en taches d'huile » »²⁶⁵

Bien souvent, certains urbanistes ou autres spécialistes de l'aménagement urbain qualifient cette forme d'urbanisation de « spontanée » ; ils trouvent qu'elle ne procède pas (ou pas assez) d'un plan bien ordonné, qu'elle conduit à un « gaspillage » de l'espace et à une utilisation peu rationnelle de celui-ci ; bref, leur vision est souvent déformée par des a priori, des jugements de valeur, qui leur font préférer un urbanisme « rationnel » à base de grandes opérations à ce développement urbain qui ignore le dessein du planificateur urbain : on retrouve là le « syndrome Le Corbusier » ! A bien y regarder, cette forme d'urbanisation n'a rien d'irrationnel, bien

²⁶³ Annales de la recherche urbaine, n° 10/11, 1981, page 110.

²⁶⁴ Annales de la recherche urbaine, op.cit. page 112.

²⁶⁵ Annales de la recherche urbaine, op.cit. page 110.

au contraire, dès lors qu'on essaie de comprendre les comportements de ceux qui sont les acteurs de ce développement. Dans ces zones, la propriété foncière, qui est très largement divisée, reste encore, au moins pour une large part, entre les mains de ruraux ou de leurs héritiers ; même si l'agriculture n'est plus que résiduelle, la propriété reste « locale ». Les propriétaires cherchent à valoriser le patrimoine foncier qui est le leur par des ventes successives de terrains à bâtir pour de petites opérations de construction de villas individuelles ; cela suppose, bien sur, des droits à bâtir.

Ces petites opérations qui conduisent au « mitage de l'espace » donnent de l'ouvrage à tout un artisanat local lié à la construction et au génie civil : il y a donc une conjonction des intérêts des propriétaires et de ceux de ces professions ; cette conjonction d'intérêts donne lieu à un large consensus conduisant à orienter la politique municipale vers l'octroi de droits à bâtir pour l'ensemble des zones de petit parcellaire ; ce qui conduit à cette fameuse urbanisation « spontanée en tâches d'huile ». Ces réalisations successives de petites opérations sont possibles car ces opérations n'ont pas à supporter des coûts importants d'équipement : les terrains qui leur servent de support sont déjà des terrains équipés, le développement immobilier « s'adapte à l'espace préexistant » ainsi que le notent J-P Guichard et C. Séguret.

Il reste maintenant à envisager le cas des opérations « structurantes » ; peut-il donc y avoir un large consensus local autour de telles opérations ou, au moins, de certaines d'entre elles ?

3) Grandes opérations et zones de grand parcellaire non équipées

Arrive un moment où l'urbanisation des zones de petit parcellaire trouve des limites : les ressources foncières en terrains équipés sont de plus en plus rares. Afin de pouvoir continuer à offrir aux professions locales de l'immobilier des opportunités

concernant leur activité²⁶⁶, les municipalités essaient alors de faire en sorte que de nouveaux espaces, non encore équipés, puissent être ouverts à l'urbanisation. Il s'agit d'espaces de grand parcellaire caractérisés par des coûts élevés de raccordement aux réseaux existants : il faut construire des routes d'accès, des réseaux d'alimentation en électricité et en eau ainsi que d'évacuation des eaux usées. Ces coûts économiques importants ne peuvent pas être supportés seulement par la construction d'une seule maison ou bien même de quelques maisons : il faut des opérations d'envergure constituées par un grand nombre de logements ou de « lots à bâtir » viabilisés²⁶⁷, ce qui nécessite des avances de capitaux importantes. Les agents économiques qui sont les porteurs de tels projets sont alors des promoteurs, ou des « promoteurs-constructeurs », capables de rassembler des sommes importantes dans les « tours de table » qu'ils organisent : ils sont, de ce fait, en général « extérieurs » au milieu local dans lequel ils opèrent. Cette question de « l'extériorité » des promoteurs est, il faut le souligner, toute relative ; elle est parfaitement justifiée dans le cadre de communes périurbaines de petite taille par leur population et leur volume bâti, comme c'est le cas pour le quadrilatère des Alpes-Maritimes évoqué précédemment et analysé dans les années 1970 ; à l'échelle d'une grande ville, elle est évidemment bien plus discutable.

Par la force des choses, la réalisation de grandes opérations n'intéresse le tissu local des artisans et petites entreprises que de façon relativement marginale, au moins en ce qui concerne les infrastructures et le gros œuvre ; malgré cela, les « retombées » locales peuvent être parfois nombreuses et assez significatives. Lorsqu'il s'agit de lotissements, notamment, les artisans locaux sont largement mis à contribution pour la construction d'une partie des villas et, dans tous les cas, ils interviennent ensuite pour tout ce qui touche à la maintenance du parc immobilier

²⁶⁶Cela vaut aussi pour les diverses activités locales liées à l'habitat, notamment les activités des commerces et des services.

²⁶⁷Il faut remarquer ici que la réalisation d'ensembles constitués par des immeubles collectifs ou celle de lotissements destinés à recevoir un grand nombre de maisons individuelles procèdent de deux formes urbaines bien distinctes ; le point commun entre ces deux formes est qu'elles requièrent, l'une et l'autre, des coûts d'infrastructure importants.

qui est ainsi créé. Il n'y a pas que cela : les grandes opérations peuvent aussi être l'occasion, pour les communes concernées, de se faire payer un certain nombre d'équipements d'intérêt général, en principe en relation avec ces opérations, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler l'urbanisme contractuel, avec la procédure qui en constitue l'élément décisif, la « zone d'aménagement concertée » (ZAC) ; l'urbanisation de type résidentiel apparaît alors comme un moyen, pour certaines communes, de suppléer à l'insuffisance de ressources fiscales de leur budget afin de financer des équipements collectifs²⁶⁸.

Enfin, de grandes opérations peuvent permettre, dans certains cas, de désenclaver de façon résiduelle certains terrains situés dans des zones de petites propriétés et qui étaient jusqu'alors inconstructibles du fait qu'ils n'étaient pas « équipés » ; leur désenclavement peut alors permettre de changer leur destination : ils étaient « espaces naturels », ils peuvent devenir des supports pour des extensions urbaines plus ou moins denses. Cette possibilité constitue parfois une puissante incitation, pour une commune, à admettre sur son territoire une grande opération, notamment si celle-ci peut permettre la mise en valeur de certains terrains communaux ou bien de terrains privés susceptibles de donner lieu à de petites opérations intéressant par conséquent le milieu local des activités de l'immobilier. Il y a ainsi, comme le remarquent J-P Guichard et C. Séguret, une « articulation entre le capital extérieur et la petite promotion immobilière locale »²⁶⁹ ; cette articulation s'exprime selon des modalités variables dans le temps ; la dynamique qu'elle exprime conduit à terme à une remise en cause profonde du développement immobilier, au moins dans sa forme « extensive »

²⁶⁸Il s'agit ici d'un schéma qui n'est valable que pour les opérations immobilières d'un certain « standing », susceptibles, de ce fait, de supporter des coûts annexes relativement élevés, d'où l'utilisation du terme d'urbanisation « résidentielle ». A l'opposé, la promotion de logements sociaux engendre en général non pas des opportunités d'équipements pour la commune support mais plutôt des charges nouvelles pour celle-ci.

²⁶⁹« La grande promotion, en mettant en valeur des espaces nouveaux, valorise de ce fait toute une série d'espaces interstitiels dont elle n'a pas encore la maîtrise ; ces espaces constituent autant de possibilités nouvelles qui s'offrent à la petite promotion immobilière locale, qui sera à même de les mettre en valeur : la petite promotion est ainsi reproduite par le capital extérieur ». Les annales de la recherche urbaine, op.cit. pages 112 et 113.

4) Les limites sociales au développement immobilier

Les auteurs de cet article important, dont s'inspire largement Gabriel Jourdan dans son ouvrage « Transports, planification et gouvernance urbaine »²⁷⁰, ont le souci de « dynamiser » l'analyse en rendant compte d'un processus qui se déroule dans le temps. Du fait de développements immobiliers successifs, le volume de la population résidente locale s'est accru fortement²⁷¹ ; les propriétaires de terrains, ceux qui sont d'origine locale ainsi que les professionnels de l'immobilier, jadis majoritaires dans la commune, ne sont plus désormais que très minoritaires. Les « nouveaux résidents » qui vivent dans des lotissements (ou même parfois dans des immeubles) ont des intérêts tout autres que ceux de la population d'origine locale : « Ayant acheté un mode et un cadre de vie, ces résidents entendent préserver celui-ci, ce qui les amène à s'intéresser aux questions de l'aménagement et à être très réceptifs aux formes de développement urbain susceptibles de leur garantir ce cadre de vie ».²⁷² Ils revendiquent alors la protection des espaces naturels qui sont au contact de leurs résidences : les choses sont alors mures pour qu'un coup d'arrêt soit donné à cette forme d'urbanisation bien trop dispendieuse en espace ; le thème de l'environnement est alors au centre des préoccupations et des débats électoraux. Ceci sera d'une importance décisive pour ce qui concerne l'établissement ultérieur de la norme du développement durable.

Ces analyses, qui rendent compte du développement immobilier des années 1960 et 1970 vont trouver une confirmation éclatante, vingt ans plus tard ; la chute du « système Médecin » en 1990 va ouvrir, dans les Alpes-Maritimes, une période d'instabilité politique aboutissant au milieu des années 1990 à l'émergence d'une opposition entre les communes du littoral et celle du « Moyen Pays », notamment

²⁷⁰Gabriel JOURDAN « Transports, planification et gouvernance urbaine ; étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur », l'Harmattan, 2003. Voir notamment le chapitre 7 intitulé « De la crise de la gouvernabilité à l'aménagement durable de la Côte d'Azur », pages 118 à 148.

²⁷¹ Cette population résidente peut comporter, c'est très souvent le cas, certains résidents « secondaires » qui, aux recensements de population, se font comptabiliser (du fait des réponses qu'ils donnent à l'agent recenseur) comme « résidents principaux » ; ils sont alors électeurs dans la commune où ils n'ont pourtant que leur résidence secondaire, s'ils sont français.

²⁷²J.P GUICHARD et C SEGURET., op.cit. page 122

celles du quadrilatère évoqué précédemment. « Si le GEFIDA²⁷³ admet que le littoral et le Moyen-Pays sont inscrits dans une même dynamique urbaine, il refuse la dimension politique du concept de métropole Côte d'Azur utilisé par le G4²⁷⁴. La reprise en main du système de planification urbaine et la promotion d'une intercommunalité à l'échelle de la conurbation sont interprétées comme une tentative de déposséder le Moyen-Pays de sa liberté de choisir un modèle de développement alternatif. On assiste alors à une radicalisation des positions : le Moyen-Pays ne veut pas coopérer avec les villes littorales et se définit en opposition par rapport à elles »²⁷⁵. Cette opposition, qui se manifeste dans les années 1990 et pas du tout dans les années 1960²⁷⁶, n'est pas seulement le refus d'une subordination des communes du Moyen-Pays à celles du littoral : c'est, plus profondément, l'affirmation de la volonté de ces communes du Moyen-Pays de protéger l'environnement dont jouissent leurs habitants face à toute forme d'urbanisation intempestive qui pourrait leur être imposée par les communes du littoral. La notion de « développement durable », qui se répand alors dans les années 1990 dans de nombreux domaines de la vie sociale, et spécialement dans celui de l'urbanisme, arrivera à point nommé !

A certains égards, on pourrait dire que les communes du Moyen-Pays veulent bien d'un « certain » développement urbain, mais pas n'importe lequel ; de petits lotissements pour des villas cossues, quelques ensembles immobiliers de standing à « dimension humaine », des laboratoires de recherche et autres activités « high-tech », des espaces verts et naturels, voilà ce qui est recherché ; réciproquement, ces

²⁷³ « GEFIDA : Groupe d'Etude et Financement du Dossier Alternatif. Le GEFIDA est une alliance singulière entre écologistes (M. Aschieri, maire de Mouans-Sartoux, M. Vinciguerra, conseiller général de Grasse) et partisans d'une droite dure : MM. Leleux, maire de Grasse, et Lucas, maire de Villeneuve-Loubet ». Gabriel JOURDAN, op.cit. page 138.

²⁷⁴ « Les acteurs forts de la coalition développementaliste (CCI, Ville de Nice, Conseil Général, Etat) – qui vont rapidement être désignés par la presse sous le terme de « G4 » - cherchent à impulser une dynamique d'adhésion à leurs projets. Ils veulent faire émerger un gouvernement métropolitain dépassant les clivages communaux et assurant la mise en œuvre de leurs orientations ». Gabriel JOURDAN, op.cit. page 136.

²⁷⁵ Gabriel JOURDAN, op.cit. page 140.

²⁷⁶ A certains égards, l'ouvrage de Gabriel JOURDAN, dont l'un des paragraphes est intitulé « Le Moyen-Pays contre l'ODEAM » et qui concerne le tout début des années 1970 (p. 89) est ambigu : à cette époque, comme on le verra, l'opposition Moyen-Pays/ Littoral ne s'est pas encore cristallisée.

communes craignent de recevoir ce dont les grandes communes du littoral ne veulent pas : des logements sociaux, des entrepôts, des implantations industrielles²⁷⁷. Cette opposition, qui va se cristalliser particulièrement autour du projet de doublement de l'autoroute n°8 (projet A58), n'existait pas dans les années 1960 ou même 1970 ; en ce temps-là, on était à l'époque bénie où pouvaient coexister grandes et petites opérations, avec même des éléments de synergie entre les unes et les autres ; le développement des communes du littoral n'apparaissait alors pas comme un danger pour celles du Moyen-Pays ; pourquoi donc ? Qu'est ce qui a changé en l'espace de 30 ans ?

5) La grande époque du consensus pour le développement économique et immobilier

Le projet « A8 bis » donne lieu, on le sait, à de vives oppositions, notamment celle du sénateur Laffitte, initiateur de Sophia-Antipolis²⁷⁸. Dans un droit de réponse à un article de Nice-Matin, et s'adressant en fait aux tenants du développement économique « à tout prix » et de l'A8 bis, le préfet des Alpes-Maritimes, M. Ollivier, déclare en octobre 1991²⁷⁹ : « Oui, écrivez-vous, il faut que l'Etat réalise dès que possible l'autoroute, car cela permettra d'équiper de nouveaux terrains, de façon à faire travailler les entreprises et apporter de nouvelles ressources fiscales aux communes et au Conseil Général. Je ne sais pas si telle est la conception de l'aménagement du territoire que défendent les élus et les chefs d'entreprises auxquels vous vous référez. Votre article a en tous cas le mérite incontestable de l'exposer clairement. Je pense pour ma part que cette conception confond quelque peu aménagement du territoire et promotion immobilière. Sans doute, le

²⁷⁷« Les actifs de la frange littorale ne doivent pas être rejetés vers le Nord du seul fait des conditions économiques de logement. Le Moyen-Pays ne peut pas accepter de payer le prix de la non-maîtrise de la production de logements adaptés sur la frange littorale » in « Contribution de la ville de Grasse à la DTA », mai 1999. Cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 141.

²⁷⁸« L'A8 bis est une bêtise » déclare le sénateur LAFFITTE dans Nice-Matin (édition de Vence) en septembre 1989 (cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 125).

²⁷⁹Gabriel JOURDAN, op.cit. pages 126 et 127.

développement du département s'est-il largement fait sur ce modèle au cours des vingt dernières années ; c'est bien l'équipement tous azimuts de nouveaux terrains et leur consommation pour des résidences (le plus souvent secondaires) et des bureaux qui a servi de moteur à l'économie locale. Mais comment ne pas voir que ce modèle a trouvé aujourd'hui ses limites... ». Après un couplet sur la croissance « anarchique » et l'expansion « incontrôlée », le Préfet conclut en souhaitant « une véritable maîtrise du développement, avec le souci d'équilibrer emplois et logements ».

Cette déclaration est intéressante en ce qu'elle établit une distinction entre « les vingt dernières années (1970/ 1990) pour lesquelles la forme du développement immobilier n'aurait pas constitué une entrave au développement économique et les dures réalités du moment qui obligent à être bien plus exigeant. L'intuition est juste même si les dates ne le sont pas. Durant la période allant de 1960 à 1980 (et non pas de 1970 à 1990), effectivement, le développement immobilier et le développement économiques étaient concomitants, sans que l'un apparaisse comme une gêne pour l'autre. Au cours de la décennie des années 1980, la croissance économique fléchit – comme dans le reste de la France, les « Trente Glorieuses » sont terminées – alors que l'offre de terrains se raréfie du fait de la très forte consommation qui en a été faite durant les décennies précédentes. Il y a ainsi une opposition, provisoire, entre les partisans de la poursuite du mode de développement économique et immobilier des années soixante et ceux, plus réalistes, qui ont perçu le fait que les temps avaient changé et qui vont alors porter l'idée du « développement durable ».

Durant les années soixante et soixante-dix, la croissance économique et la croissance démographique (surtout dans les années soixante) sont exceptionnellement élevées : cela suscite une croissance immobilière forte sans que les modalités de celle-ci apparaissent comme réellement gênantes. Il y a un large consensus, sur la Côte d'Azur, pour accepter ce développement économique et immobilier ; il y a alors, en quelque sorte, de la place « pour tout le monde » :

- de grandes opérations immobilières sur les communes du littoral, notamment des opérations portuaires²⁸⁰ ;
- la mise en place d'une très ambitieuse opération de création d'un parc d'activités, sur le plateau de Valbonne, spécialisé dans les activités de « standing » et ne devant en principe pas comporter de logements, garantissant ainsi la base d'un développement immobilier « résidentiel » dans ses environs ;
- une urbanisation extensive de qualité dans le Moyen-Pays mariant petites et grandes opérations, le plus souvent sous forme de lotissements²⁸¹ ;

Enfin, les communes du littoral étaient à même de gérer, d'une manière ou d'une autre, leurs activités industrielles ou d'entrepôts (La Bocca pour Cannes, Carros pour Nice) ainsi que leurs logements sociaux (Ranguin pour Cannes, St Roch, St Augustin, Pasteur, Le Ray et Carros pour Nice).

Les communes du Moyen-Pays, comme celles du littoral, trouvent avantage à la dynamique économique générale. De même, l'intervention de capitaux extérieurs dans l'immobilier (Suez, Paribas, etc) n'interdit nullement la participation d'agents économiques locaux²⁸².

Vingt ans après cette période faste au cours de laquelle le « milieu local » arrivait facilement à s'entendre sur les projets qui devraient être réalisés et où, en dépit des mises en garde de l'ODEAM, tout se passait comme si les réserves foncières étaient inépuisables, les « nouveaux résidents », attachés à la qualité de leur cadre de vie, commencent à « changer la donne », par l'intermédiaire de leurs associations et

²⁸⁰ Par exemple « Cannes-Marina » à Mandelieu, « Marina- Baie des Anges » à Villeneuve-Loubet, etc.

²⁸¹ Les lotissements sont de tailles très variables : cela va de quelques lots pour une opération quasi artisanale à quelques centaines pour de grandes opérations pouvant couvrir plusieurs dizaines d'hectares. Ainsi, le lotissement « Les hauts de Vaugrenier » de la société SOGEPRO de M. Alvaro Maura s'étend sur 126 hectares (dont 10ha à céder au département des Alpes-Maritimes) qui appartenaient au domaine de la société SNC « De Panisse Passis et compagnie » ; il comprend 12 lots dont 11 correspondant à des « hameaux » ou « villages » pour un total de 1016 villas (arrêté préfectoral du 5/11/73). Source : étude pour la « Mission Méditerranée » réalisée par le BERT, Annexe n°2, pages 25,26 et 27.

²⁸² Les entreprises de génie civil (Spada, Nicoletti, Triverio, etc) ou bien les promoteurs locaux (Canto, Maura, etc).

de divers canaux par lesquels ils peuvent peser sur leurs élus. Leurs exigences sont d'autant plus facilement recevables que, la croissance économique ayant sensiblement fléchi, les besoins en espaces à urbaniser sont notablement inférieurs à ce qu'ils étaient, alors que le lobby de la construction et de la promotion immobilière n'a plus autant de poids qu'auparavant. Le préfet Ollivier l'avait bien pressenti : l'époque de la toute puissance de l'immobilier était révolue.

Chapitre 6

Le comportement « égoïste » et non coopératif des communes

Les comportements « égoïstes » et non coopératifs des communes résultent des conditions objectives de fonctionnement de celles-ci, compte tenu des textes auxquels elles sont soumises : dans le domaine de l'urbanisme, dans celui de l'habitat social et, de façon plus générale, de la « politique de la ville ». Le « chacun pour soi » va se traduire, évidemment, par une pratique de la loi LOF consistant à « traîner les pieds » et à l'appliquer le moins possible, notamment dans ses dispositions supra communales : les SDAU seront souvent sabotés, mis en révision, non approuvés, de telle sorte que la volonté des communes ne soit pas entravée par des dispositions s'appliquant à des ensembles plus vastes que le territoire communal. Sur le plan politique, on va voir s'affirmer une réaction à ce qui est perçue comme « l'urbanisme, affaire de l'Etat » : ce fut d'abord le refus du projet de la loi de décentralisation à

l'issu du référendum de 1969²⁸³, puis le vote des lois de décentralisation de 1982 et 1983 qui renforçaient le pouvoir des communes. Celles-ci, qui appliquaient assez mollement les dispositions de la LOF, vont désormais avoir des moyens accrus pour poursuivre leurs objectifs propres sans se préoccuper des communes voisines.

Entre 1969 et 1983, une date intermédiaire doit être prise en compte : la loi de juillet 1975 qui remplace la patente par la taxe professionnelle : les ressources émanant des entreprises seront désormais bien plus importantes pour les communes, incitant celles-ci à se livrer à une véritable concurrence pour attirer des entreprises sur leur territoire.

1) Spécialisation des communes et ségrégation sociale dans l'espace avant 1975

Le comportement des communes – entendons ici le comportement des équipes municipales qui les dirigent – doit être mis en relation avec les modalités d'exercice des responsabilités municipales (le « pouvoir » local) et des possibilités que ces modalités offrent de pérenniser les équipes en place ; le comportement des communes est donc très lié au contenu social de celles-ci.

Sur la base d'une tendance, « naturelle » en quelque sorte, à tout le moins « spontanée », indépendante de la volonté des acteurs, à la ségrégation sociale dans l'espace, se constitue dans une région urbaine donnée, une juxtaposition de communes dont l'habitat est « populaire » pour les unes, « résidentiel » pour les autres : des communes d'habitat populaire dans lesquelles on vote traditionnellement « à gauche », des communes résidentielles dans lesquelles habitent les classes moyennes et supérieures de la société aux opinions plutôt « modérées ».

²⁸³ Le projet soumis à l'approbation du peuple par la voie d'un référendum avait notamment l'outrecuidance de s'en prendre au Sénat, bastion des libertés républicaines, comme chacun sait, et surtout, bastion des féodalités locales !

Les communes d'habitat populaire, en cherchant à résoudre les problèmes de la population qui sont les leur (emploi, logement notamment), œuvrent pour le développement de l'habitat des classes populaires et pour le développement de l'emploi : promotion de logements HLM, accueil d'entreprises industrielles générant des emplois salariés d'ouvriers et d'employés, développement des équipements socioculturels et sportifs constituent les éléments essentiels des politiques locales mises en place. Sur le plan urbanistique, l'accent est mis sur le développement de l'habitat collectif dense, moins coûteux en équipements de réseaux et plus apte que l'habitat dispersé à permettre le financement de certains équipements socioculturels, ainsi que sur celui des transports en commun, notamment dans la mesure où on se situe dans une période où les classes populaires ne sont encore que faiblement motorisées (les années 50 et 60). La coopération intercommunale est reconnue comme utile, principalement pour le développement des transports en commun en site propre, permettant une meilleure accessibilité de la population aux emplois ainsi qu'aux zones urbaines centrales bien pourvues en commerces et services. Il s'agit là, typiquement, d'un schéma du type « banlieue populaire » comme il en existe de nombreux exemples en région Parisienne et qui, près de Nice, est caractéristique de la vallée du Paillon (la Trinité, Drap, etc.).

A l'inverse, les communes qui sont désertées par l'habitat populaire sont attentives à la « qualité de l'habitat » : une qualité qui s'exprime en termes d'environnement (espaces verts, architecture), d'équipements, de proximité entre l'habitat et les centres de services, mais qui s'exprime aussi en termes d'environnement social et d'absence de « promiscuité sociale »²⁸⁴. Dès lors, il y a une tendance à accepter les délocalisations d'établissements industriels : outre le fait que ces activités occupent ou « stérilisent » des terrains aux potentialités immobilières intéressantes, la main d'œuvre qu'elles emploient constitue, dans l'ensemble social de la commune, un facteur d'hétérogénéité peu souhaité ; sur le plan urbanistique, il

²⁸⁴ On entend ici, par « promiscuité sociale », le fait de devoir côtoyer, quotidiennement, des catégories sociales pauvres.

Il y a un net refus de promouvoir l'habitat social, sauf à le cantonner dans des zones périphériques de la commune, mais c'est plutôt mieux si ce sont d'autres communes qui l'accueillent. En contrepoint à cette répulsion pour les logements sociaux, on encourage les opérations immobilières visant à développer l'habitat « résidentiel » : opérations d'habitat collectif dense pour les communes urbaines importantes, opérations de lotissements de résidences individuelles dans le cas des petites communes disposant de ressources foncières importantes. En ce qui concerne l'économie, on insiste sur le développement du commerce – particulièrement du commerce de luxe, plutôt que du commerce banal -, sur celui du tourisme ainsi que des services : la qualité de « l'armature commerciale » est un élément essentiel de la centralité qui, elle-même, conditionne la « qualité de la vie » qu'on peut trouver dans ces communes « résidentielles ». Pour celles-ci la « coopération » entre communes suppose d'abord l'acceptation par d'autres communes de l'accueil d'activités, de populations, d'équipements dont elles ne veulent pas.

Au total, entre ces deux grands groupes de communes, compte tenu de la division des tâches qui les caractérise, s'établit une sorte d'accord tacite pour pérenniser cette répartition des populations et des activités ; les communes résidentielles et touristiques, ainsi que celles qui possèdent des centres urbains importants concentrent l'habitat de standing et, par conséquent, les classes moyennes et élevées de la population ainsi que les activités économiques ne nécessitant pas le recours à la main d'œuvre ouvrière (administration, services, commerces) ; les communes populaires sont, symétriquement, le réceptacle des couches inférieures de la population et des HLM, des activités industrielles et des entrepôts. Elles sont heureuses lorsqu'elles peuvent renforcer, par l'accueil d'un établissement industriel nouveau qui se délocalise en venant sur leur territoire, leur habitat populaire qui constitue la base de la reconduction, à terme, des équipes municipales qui les dirigent. Réciproquement, les communes « riches » sont très satisfaites lorsqu'elles peuvent se débarrasser d'établissements industriels qui les

encombrent, d'entrepôts, de populations à bas revenus qui constituent pour elles des sources de problèmes multiples.

Les relations entre ces groupes de communes ne sont pas vraiment des relations de coopération : elles expriment plutôt une convergence des intérêts des unes et des autres. Pour faire image, on pourrait dire que les relations, dans les années 1950 et 1960, entre Jean Médecin (le maire de Nice, un « centriste » anti-gaulliste) et Virgile Barel (un député communiste leader emblématique de son parti) n'étaient pas si mauvaises : elles étaient à l'image de ces relations entre des communes très différentes les unes des autres²⁸⁵.

Cette complémentarité explique le « succès », dans les années 1960 et 1970, de la désindustrialisation de Nice²⁸⁶ et, corrélativement, de l'industrialisation de la Vallée du Var, avec notamment la promotion de la zone industrielle et de la ville nouvelle de Carros, puis par la suite de la zone industrielle de Saint-Laurent du Var. La zone industrielle de Carros a d'abord été réalisée pour permettre des « opérations-tiroirs » au sein du quartier République-Riquier : des entreprises (Griesser par exemple) et des entrepôts sont allés s'installer dans la ZI de Carros, libérant alors des terrains permettant la réalisation d'opérations immobilières ; petit à petit, les salariés de ces entreprises, plutôt que de continuer à avoir des trajets quotidiens longs entre leur domicile et leur lieu de travail, ont préféré quitter leurs domiciles niçois pour se rapprocher de leur lieu de travail : beaucoup d'entre eux s'installèrent dans la ville nouvelle de Carros. C'est ainsi que le quartier de la République se transforma profondément : non seulement dans son aspect physique mais aussi dans son contenu social.

²⁸⁵ Virgile Barel était député de Nice ; les municipalités tenues par le parti communiste étaient, à l'époque, celles de la vallée du Paillon. La « qualité » des relations Médecin/ Barel constituait néanmoins un indicateur de celle des relations entre Nice et ces communes du Paillon.

²⁸⁶ La désindustrialisation de Nice, entre 1965 et 1985, ne peut être réduite à ces délocalisations vers la Vallée du Var, pour importantes qu'elles soient. Il y eut aussi le déclin des industries de la confection (il s'agissait d'un élément très important de l'économie niçoise) ; l'arrivée sur la Côte d'Azur d'industries de l'électronique, comme CSF à Cagnes-sur-Mer ou Texas-Instruments à Villeneuve-Loubet) a accéléré ce déclin : les responsables de ces entreprises embauchèrent massivement des couturières qui étaient employées, avec des salaires bien inférieures, dans les entreprises de confection, accusant les difficultés de celles-ci.

Dans toute cette affaire de Carros, il y avait une convergence d'intérêts entre les municipalités : pas seulement pour que les unes et les autres puissent conforter leur « pouvoir » mais aussi pour que les budgets des unes et des autres puissent être améliorés. Les unes héritaient de charges supplémentaires, des charges pas trop importantes dans la mesure où le Département des Alpes-Maritimes aidait largement à promouvoir la ZI ainsi que la ville nouvelle et les HLM ; elles héritaient aussi, ceci compensant cela, de recettes nouvelles, les patentes des entreprises qui s'installaient, qui étaient toutefois, à l'époque, relativement modestes. Pour les autres, notamment pour la ville de Nice, il y avait une perte de recettes fiscales correspondant aux patentes payées par les entreprises choisissant de partir ; toutefois, cette perte était plus que compensée par des ressources nouvelles liées à l'urbanisme : taxes d'habitation et taxes foncières sur les logements, participations négociées des promoteurs pour la réalisation de certains projets²⁸⁷ et même, à partir de 1967, des recettes provenant de la taxe locale d'équipement²⁸⁸.

La loi de juillet 1975 qui allait remplacer la patente payée par les entreprises – des recettes relativement faibles – par la taxe professionnelle d'un montant bien plus important, à partir du 1^{er} janvier 1976, allait contribuer à changer les comportements des communes. Il y aurait désormais entre elles des relations de concurrence fiscale.

2) La concurrence fiscale entre communes à partir de 1976

La mise en place de la taxe professionnelle, l'impôt local principal pesant sur les entreprises, contribue à changer assez nettement la structure des recettes fiscales locales. Jusqu'en 1975, les recettes fiscales des communes reposaient assez largement sur l'habitat avec la taxe d'habitation et de la taxe foncière ; la part de la

²⁸⁷Le « bilan » de cette forme de densification urbaine était positif du fait qu'il s'agissait de la mise en valeur immobilière de terrains qui étaient déjà équipés.

²⁸⁸Le montant de la taxe locale d'équipement (TLE), pour une opération donnée répond à la formule simple suivante : $TLE = VF/m^2 \times SHON \times$ (taux voté par la commune)
La valeur foncière (VF) est fixée par le Ministère ; SHON désigne la surface hors œuvre nette de l'opération ; enfin le taux décidé par la commune est compris entre 1% et 5%.

patente était relativement modeste. A partir de 1976, les recettes provenant des entreprises, par l'intermédiaire de la taxe professionnelle, sont bien plus importantes. Cette taxe qui, pour une grande part, est assise sur la masse salariale de l'établissement considéré, constitue, pour certaines communes, une véritable aubaine. Ainsi, une petite commune comme la Gaude, sur le territoire de laquelle s'était installé un grand établissement de recherche – développement de la compagnie IBM qui comptait, à l'époque de la mise en place de cette taxe, plus de 1000 salariés, était alors une commune très riche ; comme les entreprises ne votent pas pour les élections municipales²⁸⁹, il était très tentant, pour une municipalité, de voter un taux de taxe professionnelle élevé assurant des recettes importantes : celles-ci permettaient alors de diminuer la pression sur les taxes d'habitation des habitants de la communes qui, eux, sont électeurs !

Les communes sur lesquelles sont établies de nombreux emplois en proportion de leur population²⁹⁰ étaient ainsi largement avantagées, sur le plan de la fiscalité locale, par rapport aux communes en quelque sorte « déficitaires » sur le plan de l'emploi. La commune de Nice, qui avait largué ses industries dans les années 1960 et 1970, commençait à le regretter car elle avait perdu ainsi une bonne partie de ses recettes fiscales potentielles, tout au moins dans le dispositif fiscal d'après 1975.

La concurrence entre les communes pour attirer de nouvelles activités ou susciter des délocalisations d'établissements situés dans leur voisinage pouvait, le cas échéant, devenir extrêmement vive²⁹¹. Une petite commune, à caractère résidentiel, ne disposant pas, ou seulement de très peu, d'emplois industriels (ou même d'emplois dans la grande distribution) pouvait être tentée par la mise en œuvre d'une

²⁸⁹Le fait que « les entreprises ne votent pas » aux élections municipales ne signifie nullement qu'elles n'ont aucune influence : elles peuvent parfois avoir une influence importante.

²⁹⁰Le fait qu'une commune ait « beaucoup d'emplois » ou, au contraire, « peu d'emplois » relativement à sa population peut s'apprécier de façon très simple par le solde de ses « migrations alternantes » avec l'extérieur : les communes bien pourvues en emplois ont un nombre d'actifs habitant dans la commune mais habitant l'extérieur supérieur au nombre d'actifs travaillant dans la commune et travaillant à l'extérieur.

²⁹¹ Cette concurrence, il faut le noter, existait déjà avant 1975, comme de nombreux exemples peuvent l'attester, qu'on peut trouver dans la littérature de l'aménagement du territoire. Toutefois, la loi de 1975, en accentuant sensiblement la fiscalité locale pesant sur les entreprises, va développer considérablement cette tendance.

stratégie de « dumping fiscal » ; une telle stratégie consistait alors à voter un niveau de taxe professionnelles très faible – bien plus faible que dans les communes voisines – ce qui avait pour effet de rendre cette commune attractive pour une entreprise cherchant à implanter un établissement nouveau dans la région concernée. Cette stratégie est jouable car elle ne coûte rien, ou presque rien, à la commune qui la met en œuvre puisque, par définition, celle-ci ne compte que très peu d'emplois salariés sur son territoire : le fait d'adopter un taux de taxe professionnelle faible n'a, dans ces conditions, que peu d'incidence (à la baisse) sur les recettes qu'elle a déjà alors même que cela peut induire une très forte augmentation de recettes si un établissement riche en emplois salariés vient s'établir sur son territoire. Cette stratégie, très efficace dans le cas d'une petite commune démunie d'emplois, n'est pas jouable dans le cas d'une grande commune (comme Nice) sur le territoire de laquelle sont localisés un grand nombre d'établissements industriels et commerciaux employant un grand nombre de salariés ; dans ce cas, en effet, une baisse importante du taux de la taxe professionnelle induirait une diminution catastrophique des recettes de la commune qui ne pourrait en aucune manière être compensée par les ressources (nouvelles) que pourraient amener quelques implantations nouvelles. Cette différence entre grandes communes et petites communes, d'un point de vue fiscal, contribue à expliquer la tendance des communes-centres des grandes agglomérations à perdre des emplois au profit de communes de leurs périphéries respectives.

La belle « harmonie » de la répartition des rôles entre les communes « riches » et les communes « pauvres »²⁹² et entre ceux (les élus locaux) qui les gouvernent était ainsi perturbée par la place prise par la taxe professionnelle dans l'alimentation des recettes municipales. Cela allait être particulièrement visible avec l'essor périphérique de la grande distribution²⁹³.

²⁹²Dans ces expressions de communes « riches » ou « pauvres », ce ne sont pas les budgets communaux qui disposent de ressources plus ou moins importantes : ce sont les populations résidentes qui disposent de revenus plus ou moins importants.

²⁹³Auchan, par exemple, à la Trinité.

3) Les modalités du complexe de Valbonne et leurs implications

On a vu, à propos de Nice, que la promotion d'une opération comme celle de Carros revenait, en fait, à organiser une expulsion du tissu urbain niçois d'activités industrielles ou d'entrepôts qui y étaient insérées. Cela s'inscrivait dans une logique de valorisation immobilière de l'espace urbain en tant que celle-ci permettait de donner à certains quartiers une vocation « résidentielle » qu'ils n'avaient pas²⁹⁴ sans que cela ne constitue un handicap pour les finances de la ville.

Au moment du démarrage de cette opération va prendre corps le projet de création d'un parc d'activités sur le plateau de Valbonne aujourd'hui appelé « Sophia-Antipolis ». Il ne s'agit alors pas de délocaliser des activités situées dans des villes du littoral mais d'attirer dans les Alpes-Maritimes des activités nouvelles et, par conséquent, une population nouvelle. La délimitation du parc concernait des espaces naturels inconstructibles : dès lors que ces espaces devenaient un pôle d'emplois important, sans comporter eux-mêmes une urbanisation résidentielle notable, l'opération était extrêmement intéressante pour les communes du complexe (pour les raisons fiscales évoquées précédemment) et pour celles qui étaient situées aux alentours de celui-ci pour des raisons immobilières. Compte tenu du « filtrage » des activités du complexe, la population occupant les emplois de celui-ci devait être alors une population de relativement « bon standing », induisant un habitat « de qualité ». Dans ces conditions cette opération s'inscrivait parfaitement dans un objectif de mise en valeur immobilière de son environnement géographique, que cette mise en valeur se fasse par le moyen de la promotion d'immeubles collectifs dans les communes du littoral (notamment à Antibes) ou bien par la promotion de lotissements de maisons individuelles pour les communes du parc (Biot, Vallauris, Mougins, Valbonne) et de ses environs de l'arrière pays (Roquefort-les-Pins, etc.). Il y avait donc une parfaite convergence d'intérêts entre les communes importantes du littoral et celles de

²⁹⁴ La transformation d'un espace dans lequel coexistaient industries, entrepôts et habitat populaire en un espace dévolu à l'habitat « résidentiel » constitue, en quelque sorte, par analogie avec l'expression de « purification ethnique », un processus de « purification sociale ».

l'arrière pays pour accueillir (avec les aides du Département et de l'Etat) de nouveaux emplois au sein d'un parc d'activités ; à la condition toutefois, et cette condition, on le sait, fut posée d'emblée, que le parc d'activités ne donne pas lieu à la construction d'une « ville nouvelle ».

En somme, dans les décennies 60 et 70, tout allait relativement bien dans les relations entre les communes de la « bande côtière » des Alpes-Maritimes : il y avait une complémentarité entre les communes du bord de mer et les autres, entre les communes « résidentielles » et celles ayant des caractéristiques plus industrielles et populaires ; les unes et les autres pouvaient poursuivre des objectifs en rapport avec les intérêts de leurs populations respectives. Malgré « l'égoïsme naturel » des communes, la forte croissance économique et les conditions de la fiscalité locale permettaient aux différentes communes de tirer parti de leurs situations respectives. A partir de la fin des années 1970 les choses vont changer.

3) L'arrière-pays, le développement économique... et les SDAU

Les communes de l'arrière-pays, les communes « résidentielles » mais aussi les autres, pouvaient s'accommoder du développement impulsé par les grandes communes du littoral : chacun pouvait y trouver son compte, d'une manière ou d'une autre.

Héritage « historique », ou spécialisation relativement nouvelle, certaines communes (notamment celles du Paillon, mais pas seulement) pouvaient absorber beaucoup d'activités considérées comme indésirables pour les communes côtières : carrières (qui sont indispensables pour les activités de construction), cimenteries, décharges d'ordures, entrepôts, industries, HLM ; cela pouvait se faire dès lors que quelques « compensations » pouvaient être trouvées et que l'équilibre politique et social de ces communes pouvait être préservé.

En ce qui les concerne, les communes « résidentielles », dont le territoire couvre la majeure partie de ce qu'il est convenu d'appeler « l'arrière-pays »²⁹⁵, devaient pouvoir trouver, dans leur articulation avec les communes côtières, de quoi alimenter la poursuite de la mise en valeur immobilière de leur territoire : la promotion du complexe de Valbonne constitue une parfaite illustration de cela.

La mise en place des SDAU allait perturber tout cela, à partir de la fin des années 1970. Déjà, un peu avant, entre 1969 et 1971, le discours de l'ODEAM²⁹⁶ n'était pas toujours du goût des élus locaux ; ainsi l'ODEAM souligne qu'il y a « des accords où les permis de construire ne se réfèrent pas, dans un très grand nombre de cas, à des données indiscutables » et que « Les possibilités de construction découlent de l'application des règles et des servitudes dont certaines sont sujettes à interprétation, d'autres à dérogation. Ainsi, le droit des sols apparaît-il fréquemment comme défini au coup par coup ».²⁹⁷ De même, l'ODEAM prône – cela sera repris dans les trois SDAU - des opérations d'habitat collectif afin de mettre fin au « mitage » et au gaspillage des espaces naturels et des ressources foncières potentielles²⁹⁸. Enfin, en ce qui concerne les transports, on recommande le doublement de l'autoroute, avec le projet de l'A8 bis...

²⁹⁵L' « arrière-pays » désigne ici l'ensemble des communes de la bande côtière des Alpes-Maritimes (l'ensemble des communes correspondant aux SDAU de Menton, de Nice et de Cannes-Grasse-Antibes) à l'exception des communes du bord de mer.

²⁹⁶ « Matériaux pour un Livre Blanc » (1969) et « Schéma directeur de la bande côtière » (1971).

²⁹⁷ODEAM, « Schéma d'aménagement de la bande côtière », volume 2, page 180, cité par Gabriel JOURDAN (« Transports, planification et gouvernance urbaine », l'Harmattan, 2003, page 104).

Gabriel Jourdan remarque qu'à cette époque là, ce sont les DDE qui délivrent les permis de construire et que il y a « une quasi absence de communication entre deux groupes d'acteurs :

- d'une part, des techniciens peu intégrés dans les logiques quotidiennes de fonctionnement du système de gouvernance territorial. Ils cherchent à révéler et à organiser un territoire fonctionnel en fonction des principes de l'expansion discontinue.
- D'autre part, des élus qui gèrent l'occupation des sols en lien avec les intérêts locaux. Pour cela, ils entretiennent de fortes complicités avec les administrations déconcentrées chargées au quotidien de l'attribution des droits à bâtir et de l'équipement du territoire. » (page 104)

²⁹⁸Ces beaux discours n'auront qu'une efficacité toute relative. Ainsi, Gabriel JOURDAN (op-cit), cite un document de 1991 de la Préfecture des Alpes-Maritimes (« l'aménagement futur de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat ») qui précise que « Le diagnostic de la situation héritée des années 80 ressemble beaucoup au scénario de la nébuleuse urbaine dénoncée par l'ODEAM en 1971 ». G. Jourdan indique en outre que la surface urbanisée de la conurbation est de 40 000 hectares en 2000 contre 16 500 en 1970 : cette surface a été multipliée par 2,4 en 30 ans alors que la population n'a été multipliée que par 1,4.

Les différents éléments constitutifs de ce discours de l'ODEAM ne vont pas nécessairement toujours dans le sens de ce que souhaitent les élus, notamment ceux des communes de l'arrière-pays. Toutefois, il faut bien voir que, au moment même où ce discours voit le jour, se réalise une grande partie des grandes opérations relatives au bord de mer (Cannes-Marina à Mandelieu, Marina Baie des Anges à Villeneuve-Loubet, les Hauts de Vaugrenier à Villeneuve-Loubet, etc.) pour lesquelles la caution de l'Etat était nécessaire en même temps que l'opération du plateau de Valbonne, dans laquelle l'Etat est fortement impliqué, est mise sur les rails.

Les oppositions vont commencer à se faire sentir, en fait, avec les trois SDAU, en 1979. Les plaines alluviales du Var et de la Siagne sont protégés, notamment, ce qui va à l'encontre de certains projets immobiliers concernant ces espaces²⁹⁹. De même, aucune commune n'est disposée à voir passer sur son territoire une nouvelle autoroute : cela constituerait une stérilisation d'une partie importante du foncier qu'on espère lotir en même temps que cela serait un élément de dévalorisation pour les terrains voisins ; l'A8 bis n'a jamais fait recette !³⁰⁰ Les SDAU non plus car, au moins dans les textes, les POS doivent être en conformité avec eux : les communes n'ont nulle envie de compromettre le mode de développement qu'elles ont choisi. C'est ici que se glisse une opposition qui va aller en s'élargissant entre les grandes communes du littoral et les communes résidentielles de l'arrière-pays ; la logique des SDAU est celle d'une spécialisation : un fort développement économique et immobilier pour les communes du littoral, des communes de l'arrière-pays au service de ce développement, accueillant ce dont elles ne veulent pas et qui constitue néanmoins des éléments nécessaires à l'ensemble, faisant de la majeure partie de leurs territoires des espaces au service des habitants ou usagers de la bande côtière.

²⁹⁹Le groupe Vivendi se rend alors maître d'une vaste zone inondable, le long de la Siagne, à Mandelieu. Cela procède d'une stratégie qui est alors assez courante : acheter à très bas prix des terrains inconstructibles.

³⁰⁰Le sénateur LAFFITTE déclare, dans un article de « Nice-Matin » intitulé « Vence, l'A8 bis est une bêtise » (septembre 1989), « Le tracé de l' « A8 bis représente plus de 100 kilomètres, stérilise des milliers de mètres carrés construits ou constructibles, détruit une valeur foncière de plusieurs milliards, et à mon sens, ne résout pas le problème de la saturation ».

Désormais la lutte va s'organiser contre les SDAU et les POS, aboutissant par exemple à la mise en révision du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes à la suite de son annulation par le Tribunal administratif³⁰¹. La question de l'autoroute A8bis cristallise les oppositions des communes de l'arrière-pays ; l'Etat fait le forcing et entend imposer ce doublement, estimant que les collectivités territoriales des Alpes-Maritimes, si elles acceptent le développement économique, doivent aussi, corrélativement, en accepter les conséquences ou les implications : le préfet (M. Pensa) déclare en 1988 « ce sera la construction de l'autoroute ou le blocage des grands projets communaux ! ». Toutefois, la réélection de François Mitterrand conduit alors à l'installation de Michel Rocard à Matignon ; un nouveau préfet, M. Ollivier est alors nommé dans les Alpes-Maritimes : il sera bien plus nuancé que son prédécesseur sur la question de l'autoroute ; dans un article de Nice-Matin, il déclare ainsi, en réponse aux partisans de l'A8bis³⁰² : « Oui, écrivez-vous, il faut que l'Etat réalise dès que possible l'autoroute, car cela permettra d'équiper de nouveaux terrains, de façon à faire travailler les entreprises et apporter de nouvelles ressources fiscales aux communes et au Conseil général (...). Je pense pour ma part que cette conception confond quelque peu aménagement du territoire et promotion immobilière »³⁰³.

Pour autant, les partisans du développement ne désarment pas : après la chute de la « maison Médecin » en 1990, une concertation a lieu entre la CCINCA, le Conseil Général, la ville de Nice et les services de l'Etat ; le document « Côte d'Azur 2010 » qui en résulte reprend les grands thèmes déjà mis en avant par les milieux locaux dominants : A8bis, TGV, urbanisation de la Vallée du Var, frein au mitage de

³⁰¹Le SDAU sera annulé car entaché d'illégalité, n'ayant pas été rendu compatible avec la loi littorale (nous y reviendrons plus tard). Il n'est adopté qu'en 2002 (celui de Nice en 2001) après des révisions suite à son adoption en 1979.cf. ouvrage de Gabriel JOURDAN, page 125.

³⁰²Les institutions qui soutiennent le projet d'A8bis sont le Conseil Général, la ville de Nice et les grandes communes du littoral (qui souhaitent, notamment, l'urbanisation des vallées du Var et de la Siagne), la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur ainsi que les principales organisations patronales. A l'opposé, on trouve les communes qui sont directement menacées, emmenées par le sénateur Laffitte : Vence, Grasse, Mouans-Sartoux, Roqueforts-les-Pins puis, le Bar-sur-loup, Valbonne, etc.

³⁰³Le préfet Yvan OLLIVIER est cité dans le livre de Gabriel JOURDAN, page 126.

l'arrière-pays, extension du parc d'activités de Valbonne (et création d'un nouveau parc d'activités sur le plateau « Tercier », en arrière de Monaco), etc. On recommande le développement de l'intercommunalité ainsi que la promotion de POS qui doivent être en adéquation avec les objectifs de développement et la maîtrise de l'urbanisation...

Le conflit était bien loin d'être résolu... Toutefois, les années 1990 étant marquées par une croissance économique faible en France et dans la région : il était donc plus difficiles aux « champions » du développement de faire prévaloir leurs vues : le projet Tercier était abandonné de fait³⁰⁴, celui de l'extension de Sophia-Antipolis (sur Villeneuve-Loubet et Roquefort) remis à plus tard, les terrains achetés très chers par la ville de Nice dans la vallée du Var étaient sans affectation³⁰⁵, le projet d'A8bis était, lui aussi, remis à plus tard.

La ville de Grasse explicitait, plus tard, très clairement, les positions de bon nombre de communes de l'arrière-pays³⁰⁶ : « Les actifs de la frange littorale ne doivent pas être rejetés vers le Nord du seul fait des conditions économiques de logement. Le Moyen-pays ne peut pas accepter de payer le prix de la non-maîtrise de la production de logements adaptés sur la frange littorale »³⁰⁷. En traduisant, ce propos signifie : la ville de Grasse ne peut pas accueillir des HLM qui seraient occupés par des actifs de la bande côtière, il faut que les communes de celle-ci assument elles-mêmes le problème du logement de leurs actifs. Le document poursuit alors : « le Moyen-Pays n'est pas une extension de l'agglomération littorale, il n'est pas le réceptacle d'une urbanisation résidentielle. Il doit maîtriser sa logique de développement, comme doit le faire, de son côté, l'agglomération littorale dont il ne fait pas partie (...) la maîtrise de l'organisation des déplacements urbains passe (...)

³⁰⁴ L'abandon du projet Tercier se fait sur la base de la loi « Montagne ».

³⁰⁵ De grandes crues catastrophiques survenaient en 1994 contribuant à la mise en « stand by » des projets immobiliers des plaines alluviales. Le SDAU de Cannes-grasse-Antibes était alors approuvé.

³⁰⁶ « Contribution de la ville de Grasse à la DTA », mai 1999.

³⁰⁷ Cité par G. JOURDAN dans son ouvrage op.cit page 141

par le refus d'une infrastructure autoroutière nouvelle organisant un mode d'urbanisation de type banlieue américaine, donc le refus de l'A58 ». Ici, ce qui est revendiqué n'est autre que la poursuite du processus d'une urbanisation progressive, par de petites opérations, des espaces ruraux périurbains, au bénéfice des intérêts locaux.

Le divorce était ainsi devenu total entre deux formes de développement urbain pour la Côte d'Azur ; la mise en avant de la norme du « développement durable » va contribuer, par la suite, à rapprocher les points de vue. Cela n'effacera néanmoins pas totalement les oppositions non plus que les « égoïsmes » municipaux. Ainsi, la commune de la Gaude, qui accueille deux entreprises importantes, IBM et le café Malongo, en fournit un exemple. IBM, en effet, dont les effectifs ont notablement diminué, a fortement hésité, en 2010, à aller s'installer à Sophia, plutôt que de rester dans les locaux en location sur le territoire de « l'Eco-Vallée » ; son maintien sur le site gaudois n'est probablement pas étranger à des promesses ou pressions niçoises... ce qui atteste bien de la permanence de « points de vue » différents sur le développement économique. De façon bien plus triviale, l'installation de l'important établissement des cafés « Malongo » s'est accompagnée de la réalisation d'une bretelle routière permettant de rejoindre la vallée du Var très commodément. La commune de Saint-Jeannet voisine eut été bien intéressée à ce que soit réalisé un branchement direct sur cette voie pour ceux de ses actifs qui travaillent à Nice ou dans la Vallée du Var : malheureusement, la « route du café » leur est pour l'instant inaccessible du fait du refus persistant de la commune de la Gaude d'accepter une telle réalisation !

Chapitre 7

Les élus ne veulent pas de contraintes supra-communales

Les SDAU voulue par la « LOF » de 1967 signifiaient l'obligation, pour les communes situées dans des aires urbaines, de soumettre les documents fixant le droit des sols à des contraintes extérieures : une atteinte intolérable à leur liberté (et même à la démocratie si on se réfère à la rhétorique développée par bon nombre d'élus locaux à cette époque là). Les conséquences n'avaient pas tardé à se faire sentir ; le pouvoir Gaulliste, qui avait mis en place cette loi, entendait pousser plus loin son avantage par une grande réforme « régionale » destinée à donner des pouvoirs réels aux régions et à rogner considérablement les prérogatives du Sénat : cette tentative échoua au référendum de 1969.

Encouragés par ce premier succès, les élus locaux de tous bords s'entendirent, de fait, par leurs comportements, pour saboter la loi de 1967 dans ce qu'elle avait de plus novateur, les SDAU.

Bien évidemment, le changement de majorité parlementaire, faisant suite à l'élection, en 1981, de François Mitterrand, allait permettre le vote des lois de « régionalisation » de 1982 et 1983 qui allait redorer le blason des communes et des pouvoirs et féodalités locaux ; ce sera, dans une large mesure, la fin des idées de la planification urbaine ; ainsi, dans les Alpes-Maritimes, est-il possible de se poser la question « mais que reste-t-il de l'ODEAM ? ». En réalité, le déclin de l'idée même de la planification, qui concerne l'urbanisme bien évidemment, est bien plus large : ce déclin concerne l'ensemble de la gestion économique, sociale, administrative de la France et des pays environnants³⁰⁸. Dans le domaine de l'urbanisme, cet essor puis ce déclin des volontés planificatrices peuvent être décrits en termes de coopération intercommunale ; la stratégie planificatrice de l'Etat s'exprimera notamment par la loi d'Orientation Foncière de 1967 qui, en instituant la dualité SDAU/POS, fait reposer, dans une large mesure, l'intercommunalité en matière d'aménagement et d'urbanisme, sur les SDAU et sur les pouvoirs de l'Etat. La stratégie des SDAU est, en quelque sorte, « up down » pour reprendre un terme anglo-saxon, qui va du haut vers le bas, qui impose à des ensembles de communes de devoir se soumettre à certaines contraintes, au nom de l'intérêt général.

Plus tard, avec l'émergence, au sein de la société, des préoccupations touchant à l'environnement, aux paysages, puis au « développement durable », va être développée (par l'Etat tout de même) une conception de la coopération entre communes, en matière d'urbanisme, plus « décentralisée », « Bottom up », s'appuyant sur le volontariat des communes (même s'il est fait obligation à celles-ci de s'associer au sein des communautés).

³⁰⁸Il y a une « montée » des idées planificatrices qui est ancienne, avec notamment le « planisme » des années 1930, puis Vichy ; ces idées s'épanouissent durant la période de la reconstruction, avec la « planification à la française », puis au début de la cinquième République. Après, à partir du septennat de M. Giscard d'Estaing, ce sera le déclin de ces idées, malgré leur retour momentané sur le devant de la scène, au début des années 1980, avec la gauche.

1) L'application de la loi de 1967 (LOF), dans les Alpes-Maritimes, avant les réformes des années 1980

Cette application donna lieu, dans les Alpes-Maritimes, à un dispositif institutionnel spécifique pour articuler l'Etat et les pouvoirs locaux³⁰⁹. Il y avait de grandes affaires à intégrer dans les documents d'urbanisme, des affaires dont on sait maintenant qu'elles étaient décidées avant même la loi de 1967. Ce dispositif temporaire de l'ODEAM fut mis en place, dans une large mesure, afin que la bureaucratie de l'Etat (à Paris) ne mette pas d'entraves à ce qui était décidé localement du fait de la conjonction d'intérêts d'acteurs qui n'étaient pas tous, loin s'en faut, des acteurs « locaux »³¹⁰. Il s'agissait de justifier, après coup, des décisions déjà prises pour lesquelles s'étaient déjà constitués, localement, des consensus entre les représentants de l'Etat, d'une part, les divers intervenants locaux (acteurs « locaux » ou non), d'autre part.

Les grandes affaires des années 1960 sont d'abord celles de l'immobilier dans les communes côtières avec, tout spécialement, la promotion de ports de plaisance sur le domaine public maritime. C'est justement parce que l'utilisation, sur une échelle importante, de celui-ci était requise par ces opérations qu'il fut nécessaire de mettre en place, de façon temporaire, une structure associant l'Etat et des collectivités territoriales des Alpes-Maritimes. L'essentiel des projets avait déjà été conçu avant même la loi de 1967 et la mise en place de l'ODEAM de 1968, même si les réalisations débordèrent largement sur les années suivantes. Ces grands projets furent avalisés. Par l'ODEAM et surtout par les instances parisiennes dont l'accord était nécessaire. De même, on ne peut pas vraiment dire que la construction de lotissements résidentiels, grands ou petits, fut ralentie dans le « moyen pays » du fait des travaux

³⁰⁹L'ODEAM est mise en place au printemps 1968 et donne lieu à la production de « Matériaux pour un livre blanc » (1969) et du « Schéma d'aménagement de la bande côtière des Alpes-Maritimes » (1971) ; c'est sous son égide que commencent les travaux relatifs à l'élaboration des SDAU des Alpes-Maritimes.

³¹⁰Il faut distinguer les « acteurs locaux », dont l'univers économique et sociétal est, en quelque sorte, limité au milieu local, et les acteurs « ayant des intérêts localement » mais qui ne sont pas des acteurs « locaux ». M. Monsaingeon et son groupe (Paribas), qui réalisèrent le port de Beaulieu et dont il a été question précédemment, appartiennent évidemment à la deuxième catégorie.

de l'ODEAM : le « mitage » du territoire se poursuit dans les années 1970, sur la lancée des années 1960.

En matière d'infrastructure de transport, la grande réalisation fut, sans conteste, l'autoroute ; le tracé de celui-ci était déjà arrêté en 1967³¹¹.

En ce qui concerne le développement économique et les grandes actions d'aménagement qui le servirent, Carros et Sophia Antipolis, il y eut une prise en compte de ces actions dans les documents de planification urbaine qui furent alors élaborés. Comme pour l'aménagement du littoral, avec ses ports de plaisance, le dispositif institutionnel mis en place avait pour fonction de faciliter la réalisation de ces projets. Cela est évident dans le cas de Carros : les décisions pour cette double opération de zone industrielle et de ville nouvelle remontent au début des années 1960, même si les réalisations s'étalent dans le temps à partir de là fin de ces années soixante. Pour Sophia-Antipolis, cela peut sembler moins évident : c'est en effet au sein du « Groupe Permanent d'Etudes » de l'ODEAM qu'a été dessiné, en 1969, le premier « plan-masse » de ce qui était désigné à l'époque comme le « complexe d'activités du Plateau de Valbonne ». Toutefois, le fait que Gérald Hanning³¹² fasse ce travail n'implique nullement le fait que l'initiative de cette très importante affaire et, surtout, son mode de traitement, doivent être recherchés du côté de l'ODEAM. En effet, cette origine de Sophia-Antipolis se situe au tout début des années soixante, du côté de Vence et d'Antibes³¹³. Du reste, on a eu l'occasion de le souligner, le choix du refus de faire, à une échelle significative, de l'habitat, une « ville nouvelle », se situe à l'opposé de la rhétorique de l'ODEAM ; le parti d'aménagement retenu pour cette zone, à l'instigation notamment de la commune d'Antibes, fut celui de la qualité des paysages et de l'environnement contre les ingrédients constitutifs de ce qui allait

³¹¹En 1967, l'autoroute traversant le département des Alpes-Maritimes n'était réalisé qu'en partie seulement : il se terminait à Villeneuve-Loubet.

³¹²Gérald Hanning, qui commença sa carrière à Alger, fut notamment le concepteur, sur le plan architectural, de la ville nouvelle de Carros.

³¹³On pourrait ajouter « et de Paris » ; les attaches vençoises de M. Laffitte ne doivent pas occulter son appartenance au puissant corps des mines. Sophia-Antipolis est typique d'une opération procédant d'une articulation entre des acteurs locaux et des acteurs non locaux.

devenir plus tard la norme du « développement durable », un terme qui n'avait pas encore été inventé.

Au bout du compte, n'y aurait-il pas, malgré tout, quelques éléments positifs qu'aurait apportés cette expérience institutionnelle ?

Selon un certain nombre de contacts avec des personnes ayant bien connu l'ODEAM³¹⁴, il semble que quatre éléments peuvent être retenus comme des caractéristiques des actions ou, tout au moins, des projets de l'ODEAM, indépendamment de la philosophie générale de l'urbanisme que celle-ci développe :

- La reconnaissance du rôle stratégique des espaces de la basse Vallée du Var, en tant que cet espace doit pouvoir constituer une nouvelle centralité d'une agglomération « Côte d'Azur » en train de naître ;
- La mise en avant de deux grandes « zones de décompression » promises à une urbanisation ultérieure destinées à soulager la « pression » immobilière s'exerçant, précisément, sur les espaces agricoles de la Vallée du Var, et corrélativement, la protection de l'agriculture de cette zone ;
- L'indication de la nécessité de prévoir la réalisation d'une voie autoroutière nouvelle, au pied des « Baous », la fameuse « voie verte » ; celle-ci, on le sait, a polarisé les oppositions contre les SDAU pour, finalement, aboutir au fiasco de sa non-réalisation ;
- Enfin, l'accent mis sur la protection des espaces inondables de la Siagne.

La reconnaissance du rôle stratégique de la Vallée du Var procédait certainement d'une bonne appréciation des tendances du développement urbain de cette zone ; les « zones de décompression » qui lui étaient associées, afin de canaliser

³¹⁴Notamment des contacts avec : Jean Pieffort, Eric Gasperini, Jean-Paul Guichard, Christian Séguret, Olivier Everarts de Velp.

l'urbanisation, procédaient probablement d'une vision intelligente³¹⁵ et lucide des enjeux de ce développement. Malgré tout cela, malgré les recommandations des divers documents produits par cette organisation, ce qui devait prévaloir par la suite fut la poursuite du « scénario repoussoir » qu'ils évoquaient pour la Vallée du Var, la poursuite d'une urbanisation désordonnée dans cette zone, d'un gaspillage de ses ressources foncières en même temps que celle d'un grignotage inexorable de ses activités agricoles. Le diagnostic et le remède proposés étaient bons : malheureusement, la thérapie proposée ne fut pas mise en œuvre !

On le voit, il ne reste pas grand-chose de l'œuvre, qui s'étale sur une dizaine d'années, de cette organisation. Deux remarques tout de même ; la première concerne l'insistance à mettre en évidence le rôle structurant de la Vallée du Var et son importance stratégique ; cela se retrouve aujourd'hui dans la stratégie mise en œuvre par Christian Estrosi articulant l'OIN « Eco-Vallée » et la métropole qui, à terme, ne peut que conduire à l'unification de l'ensemble des Alpes-Maritimes et donc, c'est là l'essentiel, de l'ensemble de « l'agglomération Côte d'Azur » ; à ce moment-là, la difficulté née de l'absence de hiérarchie d'une collectivité territoriale (le Département) sur une autre (une commune) pour traiter des questions d'aménagement et d'urbanisme sera résolue : la métropole, qui a cette capacité à imposer aux communes des dispositions concernant ces questions, il ne faut pas oublier qu'elle n'est pas une collectivité territoriale, aura de fait remplacé le Département. La seconde remarque concerne la « zone de décompression » de l'ODEAM allant de Vence au Broc, en passant par le plateau de la Gaude : comment

³¹⁵L'exposé de cette stratégie se trouve dans « matériaux pour un livre blanc », volume 3, compte-rendu du groupe de concertation « zones d'habitat, espace urbanisables », pages 39 et suivantes. Deux grandes « zones de décompression » étaient ainsi envisagées, de part et d'autre de la Vallée du Var, « autour du cours moyen du Var, de l'Aire profonde et du plateau de la Gaude (...) la topographie permet de désenclaver ces espaces et de les situer à une demi-heure de Nice : d'une part, par une voie reliant le Pont de la Manda au nord de Nice par le col de la Bégude (...), d'autre part, par un nouvel accès plus direct Pont de la Manda/ Plateau de la Gaude... » Ces voies permettaient l'ouverture d'espaces nouveaux pour l'urbanisation : « au nord, le plateau Sainte-Marguerite, de part et d'autre du Var, sur les coteaux et dans les vallées affluentes à l'ouest vers Vence et le bois de la Maure, au sud, sur les collines vers Lingostière ou encore sur les hautes collines au nord de Nice, la Sérène, Gairaut, Rimiez, Aire St Michel.

ne pas voir dans un tel projet la préfiguration de ce qui fut une tentative avortée de coopération entre communes, la communauté des « Côteaux d'Azur ».

A partir de ce constat, il pourrait être facile de conclure à « l'échec » de l'ODEAM ; ce serait toutefois se fier aux apparences ; il n'y a pas d'échec en ce sens que l'ODEAM a rempli la fonction qui lui était dévolue et, notamment, d'élaborer dans le prolongement du schéma de la bande côtière des Alpes-Maritimes, les SDAU. Si échec il y eut, ce fut celui des SDAU et, par conséquent, l'échec de la loi de 1967 (la « LOF »). Mais ce n'est pas cela qui est le plus important. La fonction « réelle » qui était dévolue à l'ODEAM était de faciliter l'adoption de certains grands projets (notamment les ports de plaisance) : de ce point de vue, cette organisation a bien joué le rôle qui était attendu.

Pour revenir à la question des SDAU dans les Alpes-Maritimes, des arrêtés préfectoraux pris en mars 1972 fixent les périmètres de trois aires pour les agglomérations de Menton, de Nice et de Canne-Grasse-Antibes ainsi que la composition des Commissions locales pour l'étude de ces SDAU ; celle de Nice constitue trois groupes de travail qui ont tenu, de décembre 1972 à avril 1975, six réunions³¹⁶ ; à l'issue de ces réunions « un projet de schéma directeur (...) a été établi par la Direction départementale de l'Équipement (ODEAM) et présenté le 23 décembre 1976 à la Commission locale »³¹⁷. La procédure d'approbation suivit, malgré bien des réticences. Il en alla de même pour le SDAU de Cannes-Grasse-Antibes. Ils furent ainsi approuvés au printemps 1979. Une approbation qui ne réglait en quelque sorte rien dans la mesure où le contenu de ces documents ne satisfaisait pas pleinement les communes concernées. Les SDAU, avec leurs hypothèses « optimistes » concernant les évolutions à venir des volumes de population et

³¹⁶Les thèmes de ces réunions étaient :

- Urbanisme et développement économique et démographique
- Politique foncière et équipements
- Espaces naturels, utilisation du rivage, environnement, protection des sites, lutte contre la pollution.

³¹⁷SDAU de Nice, document DDE-ODEAM, page 80. On remarquera au passage que l'ODEAM n'est plus une « organisation » (comme son nom l'indique) à vocation interservices, sous l'autorité du Préfet et du Président du Conseil Général, mais un simple service de la DDE.

d'emploi, procédaient bien d'une logique de fort développement économique qui était largement admise à l'époque ; toutefois certaines de leurs orientations faisaient problème : la « voie verte » (doublement de l'autoroute n°8), la protection des zones inondables de la Siagne et du Var ainsi que des activités agricoles de ces vallées. Les conditions technocratiques d'élaboration et d'approbation des SDAU contribuaient probablement à dissimuler ces oppositions latentes qui allaient pouvoir s'exprimer plus tard, grâce à la loi de 1983.

Ainsi, dès 1985, les SDAU sont-ils mis en révision. Celui de Cannes-Grasse-Antibes, le plus concerné par la fameuse « voie verte », qui avait été approuvé le 5 juin 1979 puis mis en révision le 17 juin 1985 ; en 1994, le nouveau SDAU est approuvé mais annulé en 1996 à la suite de recours³¹⁸ ; en 1999, le nouveau schéma est approuvé et presque aussitôt mis en révision pour être arrêté en décembre 2001.

Neuf années se sont écoulées entre la mise en révision et l'approbation du nouveau schéma qui, peu après, est annulé ! L'itinéraire du schéma directeur de Nice, mis en révision lui aussi en 1985, sera encore plus tortueux !

Visiblement, les SDAU ne suscitaient pas l'enthousiasme des communes dans les Alpes-Maritimes ! Ce n'était guère mieux ailleurs. « Bien souvent, les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme ont été élaborés postérieurement aux Plans d'Occupation des Sols auxquels ils étaient sensés s'imposer. Ce non-respect de la logique d'établissement des documents est très certainement la principale cause de l'échec des SDAU. La Loi d'Orientation Foncière, comme de nombreuses lois qui l'ont précédée n'avait pas prévu de mesures coercitives pour obliger les communes à

³¹⁸ Annulation par le Tribunal Administratif de Nice, 6 mars 1996, *Comité de Sauvegarde du Port Vauban et autres c/ Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération CGA*.

Selon Anne TRICO et Jacques LOLIVE, tiré d'un article intitulé « Panneaux, Conflits et pratiques urbaines autour de Nice, « Le SDAU est annulé au motif d'une non prise en compte des risques d'inondation, l'autre motif étant la non visibilité sur le document cartographique du schéma directeur, des espaces réservés à l'agriculture. Cette annulation de mars 1996 entraîne une autre procédure : la suspension de la procédure de PIG du projet d'autoroute A8bis en août 1997 », in les Annales de la Recherche urbaine n° 83-84, p 185

se rassembler et à mettre en place des programmes d'aménagement communs... ». ³¹⁹

Bref, les communes ont véritablement « traîné les pieds » pour ce qui est de l'application de la LOF de 1967 : en n'approuvant pas le projet de SDAU lorsqu'il y en avait un, en évitant parfois que soit mis en chantier un SDAU, en élaborant des POS avant le SDAU. Certains auteurs ont pu prétendre qu'il y avait, certes, un « échec des SDAU » mais que, néanmoins, compte tenu du nombre des communes qui en sont dotées, il y avait un réel succès des POS ; cela est parfaitement fallacieux. La logique de la LOF est d'articuler deux échelles différentes et d'établir une hiérarchie des documents : des SDAU qui n'ont pas de caractère réglementaire mais qui conditionnent l'élaboration des POS puisque ceux-ci doivent être conformes aux orientations définies par les SDAU ³²⁰. L'échec des SDAU est aussi celui des POS : c'est l'échec de la LOF.

L'état lamentable de la basse Vallée du Var que l'on peut constater aujourd'hui constitue une illustration de cet échec. Les lois dites de décentralisation de 1982 - 1983 - 1985 n'allaient pas arranger les choses.

2) Les lois de décentralisation et leurs conséquences en matière d'urbanisme

Les lois ³²¹, respectivement du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (avec son complément du 22 juillet 1983) renforcent considérablement les

³¹⁹Mémoire de Fabien FENESTRE- Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Université Lumière Lyon II, DESS Management du Secteur Public Collectivités et Partenaires ; « La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme – retour sur un siècle d'évolution ». Mai-Septembre 2002

³²⁰Ceci ne vaut, évidemment, que pour les agglomérations de quelque importance nécessitant des SDAU, celles de plus de 10 000 habitants.

³²¹Loi du 2 mars 1982 : engage un processus en fixant le cadre institutionnel

La décentralisation s'est inscrite dans le droit positif grâce aux lois du 7 janvier 1983 et 18 mai 1985

pouvoirs, non seulement des départements, mais aussi et surtout des communes. Le Préfet, représentant de l'Etat, n'est plus l'agent d'exécution des décisions du département : celui-ci est désormais le Président du Conseil Général ; de façon un peu schématique, on pourrait dire que l'Etat contrôle mais ne décide pas ; le préfet procède à un contrôle a posteriori des décisions des collectivités territoriales, alors que les cours des comptes régionales sont mises en place. Les communes voient leurs pouvoirs considérablement élargis : elles ont la maîtrise de l'élaboration de leur POS, les maires délivrent les autorisations d'urbanisme, elles ne sont pas prisonnières d'une coopération intercommunale imposée.

Ces lois sont conçues par un homme, Gaston Defferre, qui est le maire d'une grande ville, Marseille ; une personnalité forte s'accommodant mal de la tutelle préfectorale. Il considère que sa ville a les moyens intellectuels et matériels pour concevoir et organiser son propre développement : elle doit donc être libre de le faire sans que les services de l'Etat ne lui imposent des solutions technocratiques. Ce qui est valable et évident pour une grande ville va être étendu à toutes les communes...³²²

Il y a peu de changements en ce qui concerne les SDAU ; à côté d'un changement de forme, on parle désormais de « schéma directeur » et non plus de SDAU, est introduite toutefois une modification importante : la notion de schéma OBLIGATOIRE disparaît. Les communes sont libres de coopérer... ou de ne pas coopérer ! « La liberté de planifier passe par celle de ne pas planifier. Tel est le principe du nouveau système. Le législateur ne rend donc pas obligatoire

³²²« Il ne peut y avoir de bon urbanisme sans une étroite coopération locale. La difficulté est donc de concilier le principe du pouvoir mono-communal avec les nécessités propres à l'aménagement. La synthèse se révèle impossible, et cette faiblesse de l'intercommunalité constitue sans doute le talon d'Achille de la réforme. » ; François PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme, essai sur la réforme de 1983-1985 », thèse de doctorat, Orléans, 1992, page 144.

l'élaboration d'un schéma directeur »³²³ même si certaines contraintes viennent « tempérer cette liberté »³²⁴.

La crainte du risque d'une tutelle étatique conduit à ce refus du schéma « obligatoire »³²⁵ et le refus de la contrainte « venant d'en haut » conduit au refus de la contrainte tout court ! Désormais « libres », pourquoi donc les communes accepteraient-elles de devoir concevoir leurs documents d'urbanisme en conformité avec un document couvrant un territoire bien plus vaste que celui de la commune et dont l'élaboration échapperait, dans une large mesure, au pouvoir de celle-ci ? La liberté accordée aux communes, non assortie d'incitations fortes à insérer leur territoire dans des aires de « SD », va conduire au déclin de cette catégorie de document, c'est-à-dire à un déséquilibre majeur de la loi de 1967³²⁶. Ce déséquilibre sera par ailleurs accentué par le fait qu'il y aura une incitation forte, pour les communes, à faire des POS : la règle de la « constructibilité limitée » consistant en l'absence de document d'urbanisme en l'impossibilité d'ouvrir de nouveaux espaces à

³²³François PRIET, op.cit, page 218

³²⁴« La plus manifeste réside dans le fait que, par sa nature même, un schéma directeur s'applique à une pluralité de communes « présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux » : le schéma doit donc être élaboré sur un plan intercommunal. C'est une majorité qualifiée de communes qui doit proposer un projet de périmètre du schéma au représentant de l'Etat dans le département, en fonction de différents critères définis de manière large par la loi : groupements de communes existants, périmètres déjà définis en matière de chartes intercommunales, de plan d'aménagement rural, de SDAU et d'agglomération nouvelle. C'est donc le préfet qui fixe par arrêté le périmètre du schéma, essentiellement afin de s'assurer de la cohérence du choix ainsi retenu, non pour imposer aux communes un périmètre différent. La nécessité d'une majorité qualifiée de communes signifie nécessairement que des communes peuvent être incluses contre leur gré dans le périmètre du schéma », François PRIET, op.cit, page 218.

On peut remarquer ici que si une « majorité qualifiée » peut imposer sa volonté à certaines communes, l'Etat n'a guère de moyens pour obliger une telle majorité à se constituer

³²⁵Voir à ce propos, de François PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme, bilan et perspectives » (Annuaire des collectivités locales, année 1992 volume 12, pp 87-107). Il précise ainsi : « la loi consacre la rupture définitive avec la centralisation antérieure. Elle prend également soin de ne pas heurter les élus en écartant toute idée de coopération intercommunale forcée (cf. les déclarations du ministre de l'Intérieur et de la décentralisation in. Deb. Sénat séance du 18 novembre 1981, p. 2797). »

³²⁶Selon M. J. CHAPUISAT, dans un article de la revue Urbanisme (« Bilan de cinq années d'urbanisme communal », in Urbanisme, n°230, 1989. Pp.64-77) : « Le bilan des schémas directeurs est donc très négatif... et le schéma directeur a aussi peu de succès que le document auquel il se substitue (SDAU) ». Jacques Courson (dans un article de la revue Urbanisme : « A qui profite la décentralisation ? », in Urbanisme, n°202, 1984. Pp.108-110) parlera de la situation en ces termes : « la tentation du communalisme ».

l'urbanisation ; cette règle sera toutefois affaiblie par la loi du 19 août 1986³²⁷.

La multiplication du nombre des POS est considérée par F. Priet comme un succès pour la réforme de décentralisation de l'urbanisme définie par la loi de 1983 : « le développement du nombre de POS à la suite de la loi de 1983 est indiscutable » dit-il, et il précise : « quelques années après l'entrée en vigueur de la réforme, le nouveau dispositif peut être qualifié de réussite globale »³²⁸. Cette méthode quantitative d'appréciation est fort discutable car l'auteur lui-même de ce diagnostic pour le moins optimiste reconnaît que, bien souvent, « c'est le schéma directeur que l'on adapte au POS, en fonction des contingences du moment et non pas l'inverse »³²⁹ ; mieux même, il met en avant l'instabilité de la règle d'urbanisme : « les modifications en chaîne des POS conduisent rapidement à en bouleverser l'économie générale et à amoindrir leur capacité d'encadrement du développement urbain (...) Désormais, plutôt que d'acheter des terrains considérés comme urbanisables au POS, un certain nombre d'aménageurs préfèrent acquérir des terrains en zones naturelles inconstructibles, donc à moindre coût, et négocier la constructibilité avec les élus par la suite »³³⁰. C'est bien effectivement, ce qui s'est passé dans les Alpes-Maritimes pour les zones inondables de la Siagne (à Mandelieu et Pégomas) et du Var (à Nice) ; les achats qui eurent alors lieu, et les projets qui les motivaient jouèrent un rôle non négligeable dans les difficultés rencontrées par les projets des schémas directeurs de

³²⁷ « Trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme, le système est nettement assoupli. Les exceptions à la règle de constructibilité limitée sont élargies par une loi du 19 août 1986. Surtout, les modalités d'application des règles générales d'urbanisme deviennent depuis cette loi un mécanisme autonome de planification, intermédiaire entre le POS et un urbanisme mis en œuvre par l'Etat à titre exclusif : il n'est plus lié à la prescription d'un POS, et sa durée est au maximum de 4ans et peut être renouvelée. Le caractère incitatif de la règle de constructibilité limitée est à présent édulcoré ». François PRIET, op.cit, page 221.

³²⁸ « La décentralisation de l'urbanisme est l'occasion, délibérément recherchée, de relancer la procédure des POS. Pendant la 1^{ère} décennie d'application de la LOF, si près de 10 000 communes sont concernées par un POS, seules 30% d'entre elles disposent d'un POS opposable aux tiers. Entre 78 et l'entrée en vigueur de la loi du 7.01.83, la situation s'améliore lentement. Environ les 2/3 des communes urbaines, c'est-à-dire les communes de plus de 2000 habitants, sont couvertes par un POS opposable ; le mouvement s'étend également en direction des communes rurales comprises entre 1000 et 2000 habitants, puisqu'à la veille de la réforme 44% d'entre elles sont dotées d'un POS opposable. En résumé, l'ambition de la réforme est d'accélérer sensiblement soit le lancement de nouvelles procédures, soit l'achèvement de procédures antérieures. Cette volonté est exprimée fréquemment et sans ambiguïté par l'Administration, et le législateur s'en est fait le fidèle interprète. » ; François PRIET, op.cit page 294.

³²⁹ François PRIET, op.cit, page 337.

³³⁰ François PRIET, « La décentralisation de l'urbanisme, bilan et perspectives », Annuaire des collectivités locales, 1992, volume 12, page 104.

Cannes-Antibes-Grasse et de Nice ; il n'y eut pas que la « voie verte » comme obstacle à ces SD. Du reste, les différents auteurs utilisent des expressions tout à fait claires pour rendre compte de la qualité des documents d'urbanisme : Joseph Comby parle de « POS volatils »³³¹, Hubert Charles de « droit des sols à la carte »³³², d'autres soulignent les modifications « en cascade » de ces documents.

Tout cela était facilité par la procédure d'application anticipée d'un POS mis en révision, une procédure bien pratique pour le développement de l'affairisme ! La mise en révision, au coup par coup, pour faire passer un projet, assortie de l'utilisation de cette procédure d'application anticipée permettait alors de s'affranchir de toute règle avec toutes les conséquences imaginables en ce qui concerne le développement de la corruption.

Les hommes politiques, et leurs conseillers, qui conçurent puis votèrent les lois de décentralisation n'avaient sans doute pas en tête toutes les conséquences que cette liberté donnée aux communes, sans suffisamment de garde-fous, allait entraîner.

Une intéressante étude faite en 1986³³³, relative à des communes des Alpes-Maritimes, montre que la pratique des révisions des POS pouvait être assez systématique, avant même le vote des lois de décentralisation ; elles illustraient alors la volonté des communes de se défaire de contraintes qui leur étaient imposées par les services de l'Etat. « Ainsi, le premier POS de Nice approuvé en février 1980 a été mis en révision en août de la même année ; ce POS révisé a lui-même été approuvé en juin 1984 pour être mis en révision en octobre de la même année »³³⁴. Les auteurs précisent : « Parmi les multiples causes de ces révisions (...) deux facteurs principaux. D'abord, la DDE elle-même a souvent suscité la révision pour mettre le POS approuvé en conformité avec le SDAU lorsque ce dernier a été adopté postérieurement (...)

³³¹Cf J. COMBY, « POS volatils », Etudes Foncières, 1991, n°50, p1

³³²Expression de H. CHARLES, in D. 1991, somm. Comm, p 259

³³³Pierre-Paul DANNA et Gilles ZALMA, « Urbanisme décentralisé et BTP » in « Choix d'aménagement et dynamique des activités locales du BTP », Nice, 1986. Etude faite pour le Conseil régional de la région PACA par le laboratoire « LATAPSES » (CNRS-Université de Nice)

³³⁴P.P. DANNA et G. ZALMA, op.cit. page 55

mais, surtout, et plus généralement, la mise en révision dans le contexte de l'ancienne procédure avait le sens d'un compromis permettant à la DDE de surmonter l'opposition des communes au POS approuvé, en mettant les points de contestation au programme de la révision »³³⁵.

Bien entendu, la loi de 1983 allait permettre la multiplication des procédures de révision des POS ; « Les élus souhaitent en finir au plus vite avec une procédure ancienne dirigée par les services de l'Etat. Ils veulent profiter de leurs nouvelles compétences pour réviser aussitôt le POS qu'ils viennent d'approuver »³³⁶. A l'évidence, les « approbations » de POS étaient données en quelque sorte, sous la contrainte, les services de l'Etat disposant alors d'un certain nombre d'instruments de rétorsion, notamment la règle de la « constructibilité limitée ». Désormais « libres », les communes vont pouvoir mener une sorte de lutte contre les services de l'Etat ; les choses seront toutefois plus complexes : des projets d'aménagement et d'urbanisme différents vont s'opposer, localement. La grande question du doublement de l'autoroute en constituera un révélateur.

³³⁵ P.P. DANNA et G. ZALMA, op.cit. pages 55 et 56.

³³⁶ P.P DANNA et G. ZALMA, op.cit, page 54.

Les auteurs donnent les exemples de cinq communes des Alpes-Maritimes :

Grasse : POS approuvé le 21 février 1983, révisé le 13 juillet 1983 ;

Gorbio : POS approuvé le 18 octobre 1983, révisé le 26 mars 1985 ;

Valbonne : POS approuvé le 20 décembre 1983, révisé le 14 juin 1985 ;

Saint-Blaise : POS approuvé le 27 juin 1983, révisé à la même date ;

Tourette-Levens : POS approuvé le 26 juillet 1983, révisé à la même date.

Chapitre 8

Les jeux de pouvoirs à propos d'un projet structurant (l'A8bis)

La question des autoroutes sera d'une importance primordiale dans les oppositions qui vont voir le jour, au sein des Alpes-Maritimes, à propos des questions d'aménagement et d'urbanisme. On le sait, les élus n'étaient pas favorables, par principe, à l'application des schémas directeurs, hormis le cas où ceux-ci eussent été sans contenu réel ; ces élus sont attachés au respect des libertés communales et, le cas échéant, aux «bonnes affaires » que permettent de réaliser celles-ci au profit de certains intérêts locaux. Conséquence des lois de décentralisation, les schémas directeurs de 1979 étaient mis en révision dès l'année 1985. Cela devait être, en quelque sorte, le point de départ d'une bataille politique intense et complexe s'étalant sur une quinzaine d'années. Les oppositions qui se manifestent traduisent, non seulement des divergences en matière d'aménagement, mais aussi et surtout

des divergences en matière économique sans oublier, bien sur, celles qui touchent aux conditions du cadre de vie.

Il est difficile de rendre compte de ces oppositions à cause de la multiplicité des acteurs : les communes, le Conseil Général, l'Etat, les acteurs économiques et sociaux, les propriétaires, etc.; à cause aussi du contexte politique et économique qui est changeant ; sur ce dernier point, il importe de souligner que, à partir du milieu des années 1970, la croissance qui était forte dans les années soixante, marque le pas. Par ailleurs, des évènements politiques nationaux importants doivent être pris en compte : l'élection puis la réélection de François Mitterrand en 1981 et 1988, la fuite de Jacques Médecin en 1990, l'élection de Jacques Chirac en 1995, enfin la victoire socialiste aux législatives de 1997 amenant Lionel Jospin au Gouvernement. Bref, les oppositions à propos de l'autoroute « 8bis » doivent donner lieu à une analyse des comportements des différents acteurs en présence dont les interactions produisent « le réel », ce qui s'est réellement passé.

Qu'est ce qui guide les acteurs en présence, dans les comportements qu'ils adoptent ? Leurs intérêts certes, ou, au moins, la représentation qui est la leur de ce que sont ces intérêts, quelle que soit la nature de ceux-ci. Cette question des représentations a son importance : comment les agents de l'Etat (le Préfet, les fonctionnaires de la DDE, ceux de la DDA, etc) se représentent-ils « l'intérêt général » qu'ils sont censés servir ? Comment les élus consulaires de la CCINCA (Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur) envisagent-ils les mandats qui sont les leurs pour défendre les « intérêts » des entreprises qu'ils représentent ? Comment se déterminent les « élus » locaux, ceux des communes, ceux du Conseil Général ? Tout serait bien plus simple, évidemment, si les acteurs étaient, directement, des agriculteurs, des propriétaires, des artisans du secteur du bâtiment, des chefs d'entreprises, etc. Mais voilà, les batailles autour des enjeux de l'aménagement et de l'urbanisme mettent aux prises des acteurs très divers dans des contextes

économiques et sociaux qui, eux-mêmes, fluctuent fortement : les interactions qui en résultent sont spécialement intéressantes dans le cas du projet A8bis.

1) Chronologie de la fin d'un projet grandiose, l'A8 bis (1983-1998)

a) Une dynamique nationale : l'émergence du développement durable

Au moment où est votée la loi du 7 janvier 1983 (et son complément en juillet) qui sera d'une importance capitale en urbanisme, le projet de « voie verte » a, en tant que projet, une quinzaine d'année d'âge ; ce projet sera bien près d'aboutir ; néanmoins, quinze ans après ce vote de 1983, ce projet est abandonné. A peine les lois de décentralisation sont-elles votées et les collectivités territoriales, communes et départements, enfin « libérées » d'une tutelle de l'Etat considérée comme bien trop pesante, que les législateurs, un peu inquiets de tant d'audace, vont s'attacher, au fil des années, à mettre des garde-fous à ces libertés. Outre le fait qu'une circulaire d'application précisait, le 27 juin 1985, les conditions de la procédure de « PIG » (Projets d'intérêt Général) qui permettait à l'Etat de garder le contrôle de certaines situations³³⁷, de façon quasi concomitante, étaient adoptées les lois du 9 janvier 1985 pour le développement et la protection de la montagne (dite « loi

³³⁷Le Projet d'Intérêt Général (PIG), est instauré dans le cadre de la décentralisation (article L121.12 du Code de l'Urbanisme, devenu L121.9 du Code de l'Urbanisme avec la loi SRU). Il constitue, pour l'Etat, le moyen juridique de faire prendre en considération, voire d'imposer, des réalisations aux acteurs locaux compétents en matière d'urbanisme, l'instrument d'une sorte de contre-pouvoir

Le pouvoir réglementaire définit la notion de PIG (article R.121.3 du C.Urb.), mais c'est une circulaire qui en précise les modalités d'application (circulaire du 27 juin 1985 relative à l'application des dispositions du Code de l'Urbanisme relative aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme –JO du 3 août 1985, p.8876).

Un PIG se caractérise par la possibilité de mettre en œuvre :

- Une opération d'aménagement ou d'équipement, qu'il s'agisse d'activités économiques, d'équipements publics ou d'infrastructures ;
- Le fonctionnement d'un service public ;
- Le volet social de l'urbanisation avec l'intégration urbaine des populations défavorisées (logements sociaux, aires d'accueil des gens du voyage, etc.) ;
- La protection du patrimoine naturel ou/et culturel, la mise en valeur des ressources naturelles ;
- La prévention des risques (naturels tels que les inondations ou technologiques

Source : Bernard DROBENKO, *Mémento LMD – Droit de l'Urbanisme, 2^e édition, 2005, p.62-63*

montagne ») et la loi du « 3 janvier 1986 pour la protection et la mise en valeur du littoral (dite « loi littoral »). Ces deux lois sont très importantes pour le Département des Alpes-Maritimes où seules quelques communes ne sont concernées ni par l'une ni par l'autre ainsi que le remarque Bernad Asso ; l'une et l'autre posent à la liberté des communes un certain nombre de contraintes.

Entre 1988 et 1993, les gouvernements socialistes vont voter des lois mettant en place des éléments pour une « politique de la ville »³³⁸ ; un peu plus tard, cela sera complété par la loi sur la diversité de l'habitat (21 janvier 1995) votée par une majorité de droite.

La question de l'intercommunalité demeure une préoccupation, compte tenu des insuffisances des lois de décentralisation. Des majorités socialistes font donc passer la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République qui constitue une « relance » de la coopération entre communes, puis plus tard, en 1999, la loi du 12 juillet relative au renforcement de la coopération intercommunale et celle du 25 juin qui est une loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Les préoccupations concernant l'aménagement et le développement des territoires en même temps que celles relatives à la protection de l'environnement n'étaient pas abandonnées : loi du 3 janvier 1999 sur l'eau, loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, lois des 2 et 4 février 1995 respectivement sur le renforcement de la protection de l'environnement et pour l'aménagement et le développement des territoires. Cette dernière, conçue par M. Charles Pasqua, met en place un outil important : la DTA, Directive Territoriale

³³⁸Déjà, la croissance économique est sensiblement moins forte qu'au cours des « Trente Glorieuses » : le chômage monte, les problèmes de la mauvaise intégration de certaines couches de la population sont de plus en plus aigues. Un décret crée le « Conseil National et le Comité interministériel des villes et du développement urbain » (28 octobre 1988) ainsi qu'une « délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain » ; le 13 juillet 1991 est votée la loi d'Orientation de la ville.

d'Aménagement³³⁹.

Cette énumération n'avait pas d'autre but que celui de montrer que, de 1983 à 1999 (cf la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999) il y a un mouvement général ayant pour effet de développer des outils en faveur :

- de la coopération intercommunale,
- des différents « ingrédients » qui seront au cœur de la notion de « développement durable » (paysage, environnement, etc.),

Ces outils, et notamment les DTA, peuvent conduire à penser qu'il y a un renforcement du pouvoir de l'Etat³⁴⁰ : il n'en est rien, en réalité ; c'est bel et bien le pouvoir local qui est profondément restructuré.

³³⁹C'est l'article 4 de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du territoire qui crée les DTA en modifiant l'article L111-1-1 du Code de l'Urbanisme. Les DTA peuvent être mises en œuvre sur certaines parties du territoire. D'un point de vue pratique, l'intérêt d'une DTA résultera soit de l'enjeu foncier d'un territoire ou de sa fragilité, soit de l'absence de ses aménagements, soit enfin de la nécessité de coordonner l'action des pouvoirs publics et d'insuffler des orientations fondamentales en termes de structuration (zone stratégique ou sensible par exemple).

Les DTA répondent à une double logique d'aménagement du territoire et de réglementation d'occupation du sol et de l'espace. Elles peuvent de ce fait fixer :

- Les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement et de protection ou de mise en valeur des territoires ;
- Les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisations des grandes infrastructures de transport et des grands équipements publics et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ;
- Les modalités d'application des lois montagne et littoral adaptées aux particularités géographiques locales.

L'initiative d'une DTA appartient à l'Etat ou à une région après avis du Conseil Economique et Social Régional (CESR). En revanche, elles sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat, en association avec :

- Les régions, les départements, les communes chefs lieux d'arrondissements et els communes de plus de 20 000 habitants ;
- Les groupements de communes
- Les comités de massifs en zone de montagne

En général, les DTA seront opposables aux acteurs publics de l'urbanisme mettant en œuvre les réglementations locales.

La première DTA est celle des Alpes-Maritimes, approuvée en 2003 (décret 2003-1169 du 2 décembre 2003 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes – JO du 9 décembre 2003), elle traduit plus des intentions qu'une mise en cohérence effective du droit en vigueur.

³⁴⁰Ce renforcement (ou cette restauration) du pouvoir de l'Etat, pour ce qui concerne certains domaines de l'urbanisme, ne procède pas d'une volonté de « retour en arrière » par rapport à la loi de 1983 : il s'agit plutôt d'occuper un vide, celui laissé par l'absence de coopération réelle entre les communes ; en réalité ce vide ne sera pas occupé par l'Etat mais par les communautés de communes qui se mettent en place, communautés dirigées par les grandes communes.

Dans ce mouvement général qui, en grande partie, reflète un mouvement mondial de montée de la prise en compte, dans les politiques publiques, du thème de l'environnement et du développement durable³⁴¹ ; cela passe par l'adoption des textes juridiques qui ne signifient pas que s'opère un renforcement des administrations de l'Etat au détriment des pouvoirs locaux/ territoriaux. Toutefois, ce qui se passe en France est, en quelque sorte, perturbé par un phénomène purement français, celui d'une réforme très profonde, en 1983-1985, de l'équilibre des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales ; cette réforme va provoquer des vagues, des ajustements, concomitamment à l'émergence du thème du développement durable. Dans ce grand mouvement, celui-ci s'impose comme une norme de la société et, par conséquent, à l'ensemble des administrations publiques.

b) La bataille des schémas directeurs et de l'A8 bis

La loi de 1983 va susciter de nombreuses révisions de POS ; et aussi de SD. Dans les Alpes-Maritimes, les SD de Nice et de Cannes-Grasse-Antibes sont mis en révision en 1985. Un certain nombre d'élus sont hostiles, notamment, à l'A8bis, le doublement de l'autoroute par un contournement « au pied des Baous »³⁴².

³⁴¹Quelques repères permettent d'illustrer la montée du thème de l'environnement, et du développement durable, dans le monde. 1980 : le document « Stratégie mondiale de la conservation » de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) fait apparaître pour la première fois la notion de « développement durable » ; 1987 : rapport Brundtland, présidente de cette commission, « Notre avenir à tous » ; 1992 : Conférence de Rio sur l'environnement et le développement qui décide la création de la « Commission mondiale du développement durable » ; 1993 : création de la « Commission française du développement durable » ; 1997 : Conférence de Kyoto sur le changement climatique.

³⁴²Le tracé prévoyait un passage au sud immédiat de Grasse, en direction de Roquefort les Pins, puis au sud immédiat de Vence, le Plateau de la Gaude, Gattières pour une traversée de la Vallée du Var vers la Manda.

LES SDAU/SD ET LES GRANDES VOIES ROUTIERES : CHRONOLOGIE

1979	Approbation des SDAU des Alpes-Maritimes
1981	Election de François Mitterrand comme Président de la République. Gouvernement de P. Mauroy
1982	Loi du 2 mars 1982 (Droits et libertés des communes, départements et régions)
1983	- Lois des 7 janvier et 22 juillet : compétences respectives des collectivités territoriales et de l'Etat - Mise en place de la Commission mondiale de l'environnement et du développement durable
1985	- Loi « Montagne » (9 janvier) : développement et protection de la montagne - Les SD de Nice et de Cannes-Grasse-Antibes sont mis en révision ; des SIEP (syndicats intercommunaux) sont chargés du travail - Circulaire sur les PIG - Loi du 18 juillet relative à la définition et à la mise en œuvre de principe d'aménagement
1986	- Loi « Littoral » (3 janvier) : protection et mise en valeur du littoral - Jacques Chirac devient Premier Ministre (20/03/1986) à la suite d'élections législatives.
1987	- Compromis sur l'A8bis pour le faire passer au Nord de l'aire du SDAU de Cannes-Grasse - Les responsables de l'Etat n'apprécient pas et vont user de leur influence pour faire cesser cette rébellion - Publication du rapport Brundtland « Notre avenir à tous »
1988	- Les SD « nouveaux » sont au point - L'A8bis y figure, à sa place « normale » (au sud de Grasse et passant par le plateau Tercier) - Réélection de François Mitterrand ; Michel Rocard est 1 ^{er} Ministre (10 mai) - La fronde de certaines communes continue : le Préfet Pensa menace de bloquer les grands projets. - Le Gouvernement change le Préfet : M. Yvan Ollivier, le nouveau préfet, refuse de trancher : désappointement de la majorité du Conseil Général
1989	- La fronde de certains élus du Moyen-Pays contre l'A8bis continue - Pierre Laffitte, l'initiateur de Sophia-Antipolis (qui a été élu Président du SIEP du SD de Nice contre la volonté de Jacques Médecin) déclare dans « Nice-Matin » que « l'A8bis est une bêtise ». - La Chambre régionale des comptes s'intéresse de très près à ce qui se passe dans les Alpes-Maritimes, notamment à Nice.
1990	- La Chambre régionale des comptes déclare que des communes (dont Nice) sont « au bord du gouffre » compte tenu de leur endettement et des malversations - Jacques Médecin prend la fuite ; il est remplacé à la mairie de Nice par Honoré Baillet. - Charles Ginesy devient Président du Conseil Général - L'Etat envoie une mission d'experts : elle préconise le passage d'une autoroute au sud de Grasse - La Côte d'Azur ne doit pas devenir Los Angeles déclare Jean-Pierre Leleux, conseiller général de Grasse Séminaire (décembre) du « G4 » (Conseil Général, CCINCA, Ville de Nice, Etat)
1991	Le « G4 » expose sa stratégie du consensus en faveur du développement : - Rapport « Côte d'Azur 2010 » de la CCINCA (octobre) - Rapport « L'aménagement futur de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat » (décembre) - Cela s'accompagne (en octobre) d'une lettre ouverte du Préfet (Yvan Ollivier) adressé aux notables du Département : ne confondez pas aménagement du territoire et promotion immobilière !
1992	- Création de la Commission mondiale du développement durable / Conférence de Rio - Loi du 6 février sur l'administration territoriale de la République (relance de l'intercommunalité) - Le « G4 » maintient la pression ; le Conseil Général donne sa contribution : « des solidarités territoriales pour un développement maîtrisé » - Le Conseil Général insiste sur la nécessité de promouvoir une sorte de « Sophia bis » en arrière de Monaco, sur le Plateau Tercier.

Urbanisme et développement durable

1993	<ul style="list-style-type: none"> - Création de la Commission française de développement durable - Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages (8 janvier) - La droite remporte les législatives : Edouard Balladur est premier ministre de cohabitation (mars) - Changement préfectoral : Maurice Joubert remplace Jean-Louis Destandeu (octobre) - Léon Barety devient maire de Nice - La coalition pour le développement continue à se structurer
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Crue dévastatrice du Var - Approbation du SD de Cannes-Grasse-Antibes - Les opposants ne baissent pas les bras : le GEFIDA (Groupe d'Etude et Financement du Dossier Alternatif) les fédère au sein des SIEP.
1995	<ul style="list-style-type: none"> - Lois pour renforcer la protection de l'environnement (2 février) et pour l'aménagement et le développement du territoire (4 février) - Un instrument nouveau, les DTA (Directive territoriale d'Aménagement, février 1995) préparé par Charles Pasqua, sous le Gouvernement Balladur - Election de Jacques Chirac à la présidence de la République ; Alain Juppé devient premier ministre (mai) - Philippe Marland remplace Maurice Joubert comme préfet (juin) - Jacques Peyrat (ex FN) est élu maire de Nice ; son premier adjoint est Gilbert Stellardo (ex- président CCI) - Jean-Pierre Leleux maire de Grasse - Lancement de la « DTA Côte d'Azur » (octobre) - Jean-Pierre Leleux est président du SIEP du SD de Cannes-Grasse-Antibes et Pierre Laffitte de celui de Nice
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Création du COJAM (Collectif Jura-Alpes-Méditerranée) regroupant les associations contrariantes, notamment la coordination contre l'A8bis - Annulation par le Tribunal Administratif de Nice du SD de Cannes-Grasse-Antibes à la suite d'une plainte de la coordination d'associations - La Conseil Général met sur pied un « Comité métropole azurée 2015 » reprenant les thèmes de prédilection des acteurs favorables à l'option « développement » mais insistant néanmoins sur les transports en commun - Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
1997	<ul style="list-style-type: none"> - DTA Côte d'Azur, études préalables, les propositions du Préfet » (Préfet Marland, janvier) - Le « Comité métropole azurée 2015 » qui regroupe les acteurs du « G4 » produit un « Projet de territoire » incluant A8bis, TGV, etc... (mars) - Les socialistes gagnent les législatives : Lionel Jospin est premier ministre (2 juin) - Inflexion immédiate de la position de l'Etat : « lettre de mandat au Préfet des Alpes-Maritimes pour la DTA » (novembre) et départ du préfet Marland (décembre) remplacé par Jean-René Garnier. - La lettre de mandat comporte l'abandon de l'A8bis - Les élections cantonales ont des conséquences importantes : Louis Nègre est élu et préside la commission « transports » du Conseil Général - Annulation par le Tribunal Administratif de Nice de l'arrêté du préfet Marland autorisant les travaux pour la 202bis (cf la loi sur l'eau) - La nouvelle DTA devra être centrée sur le « Développement durable » et l'abandon de l'A8bis
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Création de l'ADAAM (Agence des déplacements et de l'aménagement des Alpes-Maritimes) qui est présidée par L. Nègre (maire de Cagnes-sur-Mer) - Préparation d'une nouvelle DTA - Refus du SIEP de Nice de prendre position sur la question de l'A8bis (une victoire des « anti ») - Confirmation en appel du jugement du TA de Nice à propos de l'arrêté du Préfet relatif aux travaux de la 202bis - La « coordination des Alpes-Maritimes contre le projet A8bis » adresse une lettre ouverte aux entrepreneurs du bâtiment et des Travaux publics des Alpes-Maritimes.

Source Pauline Guichard, élaboration personnelle

Ce sont, cela n'a rien d'étonnant, des communes dont le territoire est directement concerné par ce projet qui lui manifestent le plus d'hostilité : des communes du « Moyen-Pays » appartenant au SIEP de Cannes-Antibes-Grasse ou à celui de Nice. Vers 1986-1987, une solution de compromis semble trouvée : il suffit que l'autoroute passe non pas au sud immédiat des Baous mais au nord de ceux-ci, par Saint-Vallier notamment où serait créée une zone d'activité. Cette solution avait évidemment le grand avantage de ne pas toucher aux intérêts fonciers, immobiliers et paysagers du « Moyen-Pays »³⁴³ ; elle avait toutefois le gros inconvénient d'être ruineuse sur le plan économique : jamais l'Etat n'aurait pu susciter un montage financier susceptible de supporter la construction d'une telle autoroute de montagne. Les services de l'Etat font donc savoir que ce n'est pas sérieux : les choses rentrent dans l'ordre ; en 1988, l'A8bis, figure à la place « normale » qui doit être la sienne dans les documents du SIEP mais cela ne va pas sans mal car de nombreux élus font de la résistance ; le préfet de l'époque, Jean-Pierre Pensa, considérant à la suite du Ministère de l'Equipement³⁴⁴, que l'A8bis est indispensable, menace les élus récalcitrants : « Ce sera la construction de l'autoroute ou le blocage des grands projets communaux »³⁴⁵. La majorité des élus toutefois, ceux des communes du littoral, la grande majorité des conseillers généraux, les élus consulaires, sont favorables au projet ; ils s'impatientent même : il faut des grands travaux, il faut mettre en valeur de nouveaux espaces.

³⁴³Entendons ici, par « intérêts paysagers », les intérêts des résidents des communes concernées pour la conservation des paysages dont ils jouissent.

³⁴⁴Nombreux sont les auteurs qui considèrent que les expertises « techniques » du Ministère de l'Equipement étaient biaisées à cause du système des pourcentages prélevés sur les travaux qui alimentaient les primes perçues par les agents de l'Etat, notamment celles du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées ou celle du corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat (TPE). De la sorte, il y avait souvent un parti pris de fait en faveur des travaux et donc des solutions lourdes.

³⁴⁵Cette « mise en demeure préfectorale pour l'A8bis » est signalée dans un article de C. MARS dans « Nice-Matin » du 16.8.1988, cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 126.

On peut remarquer, à travers ce discours musclé du Préfet, que l'Etat dispose encore de moyens de dissuasion non négligeables.

Ils avaient le Préfet avec eux, l'appui du Gouvernement³⁴⁶, mais au printemps 1988, F. Mitterrand est réélu président de la République : un Gouvernement socialiste (M. Rocard) est mis en place, qui, quelques mois plus tard, va changer le préfet des Alpes-Maritimes. Celui-ci (il s'agit de M. Yvan Ollivier) adopte alors un point de vue critique par rapport à « l'option développement » de la majorité des élus locaux, à tout le moins plus « neutre » ; toutefois, sur le fond, il continue à appuyer le projet A8bis. Sa neutralité embarrasse la majorité du Conseil Général : dans un contexte de division des élus, cette majorité, favorable à l'A8bis, comptait sur l'Etat pour un passage en force, afin de ne pas heurter de front les élus récalcitrants du Moyen-Pays.

C'est qu'il y a urgence : la Chambre Régionale des Comptes qui a été longue à se mettre en place commence à produire des rapports accablants sur certaines communes³⁴⁷ et la fronde de certains élus bat son plein : « L'A8bis est une bêtise » déclare en septembre 1989 Pierre Laffitte (le concepteur de Sophia-Antipolis aux attaches vençaises) dans Nice-Matin³⁴⁸, « La Côte d'Azur ne doit pas devenir Los Angeles » déclare Jean-Pierre Leleux dans Nice-Matin en avril 1990³⁴⁹.

Le « milieu local » décide, après le scandale de la fuite de Jacques Médecin³⁵⁰, de s'organiser et de faire en sorte que l'Etat, les élus locaux et les décideurs économiques puissent avoir la même approche. Un séminaire de responsables, issus principalement de quatre institutions (Ville de Nice, Conseil Général, Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice Côte d'Azur, services de l'Etat : d'où l'appellation de « G4 ») a lieu en décembre 1990 ; cela donne lieu ensuite à diverses contributions de ces institutions. En dépit de certains points communs, ces documents sont loin de

³⁴⁶La droite remporte les élections législatives en 1986 et gouverne jusqu'au printemps 1988. Le Gouvernement de M. Chirac, notamment le Ministre de l'Equipement (M. Pierre Méhaignerie), ne pouvait sans doute pas heurter la majorité, très largement orientée à droite, des élus des Alpes-Maritimes.

³⁴⁷Débarrassées de la tutelle du préfet, certaines communes se sont lancées dans la voie de l'endettement, adoptant un comportement très laxiste (notamment la commune de Nice) ; c'est seulement au bout de quelques années que les chambres régionales des comptes acquièrent de l'efficacité dans leur travail.

³⁴⁸Cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 125.

³⁴⁹Cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 125.

³⁵⁰Auteur de nombreuses irrégularités et malversations, Jacques Médecin (maire de Nice et président du Conseil Général) prend la fuite en 1990 et s'exile en Uruguay où il mourra.

présenter une identité de vues complète ; s'il y a bien une proximité évidente entre le document de la Chambre de Commerce (« Côte d'Azur 2010 », octobre 1991) et celui du Conseil Général (« Des solidarités territoriales pour un développement maîtrisé », mai 1992) qui tous deux insistent sur les grandes infrastructures de transport, notamment l'A8bis, ainsi que sur les zones d'activités (extension de Sophia-Antipolis, nouveau technopôle du Plateau Tercier), celui de la Préfecture (« L'aménagement futur de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat », décembre 1991) insiste beaucoup plus sur les logements sociaux³⁵¹ et sur la nécessité de développer les transports en commun³⁵².

La victoire de la coalition de droite aux législatives de 1993 et l'arrivée de M. Edouard Balladur au Gouvernement (qui nomme un nouveau Préfet, Maurice Joubert) sera sans doute un facteur favorable au renforcement du « G4 ». En dépit de ses oppositions internes, le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation (SIEP) de l'agglomération de Grasse-Cannes-Antibes approuve le schéma directeur révisé le 29 avril 1994. Cela ne désarme pas les opposants à l'A8bis.

Des associations se regroupent dans une « coordination contre l'A8bis », qui avec d'autres, dépose une requête tendant à l'annulation de cette décision du SIEP³⁵³. Cette année là, une crue catastrophique du Var vient opportunément

³⁵¹Il y a alors une pénurie de logements sociaux dans les communes du littoral ; plus grave encore : l'afflux des touristes fait monter le prix de l'immobilier de sorte qu'une partie des classes moyennes ont du mal, elles aussi, à se loger. La solution proposée alors consiste à loger ces populations aux revenus relativement modestes dans les communes du Moyen-Pays.

³⁵²L'un des participants au séminaire « G4 » de décembre 1990, M. Wauters (un fonctionnaire de l'équipement) prétend (voir Gabriel JOURDAN, op.cit. page 131) : « avec l'assentiment des partenaires, chacun a pu produire son propre document, mais avec une forte cohérence de l'un à l'autre ». Il s'agit là d'une vision un peu optimiste... qu'il n'y aient pas de contradictions franches, cela est sans doute vrai ; la « cohérence forte » est beaucoup moins sûre.

³⁵³Une première requête est déposée le 16 septembre 1994 par :

- La coordination contre le projet A8bis et ses conséquences (siège à Vence),
- L'association Grasse environnement (siège à Plan-de-Grasse),
- La fédération d'action régionale pour l'environnement (siège à Saint Cannot),
- Le comité de sauvegarde des sites de Roquefort-les-Pins (siège à Roquefort-les-Pins).

D'autres requêtes sont déposées, au titre de la défense de l'agriculture, des zones agricoles et des paysages, des risques relatifs aux zones inondables par :

- Le Comité de sauvegarde du Port Vauban,
- L'association de défense de Juan-les-Pins
- Le comité de sauvegarde des sites et de l'environnement de Roquefort-les-Pins
- L'Association syndicale de défense du Cap d'Antibes

rappeler que la nature ne doit pas être négligée... L'année suivante est importante sur le plan politique : Jacques Chirac est élu président, Alain Juppé est donc Premier Ministre (17 mai 1995) ce qui amène à Nice l'un de ses proches comme préfet, Philippe Marland (juin) ; les municipales donnent lieu à un « séisme » à Nice : l'élection de Jacques Peyrat qui a comme premier adjoint, un ancien président de la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur, Gilbert Stellardo. Le 20 octobre, est lancée la préparation de la « DTA » (Directive Territoriale d'Aménagement) de la Côte d'Azur ; localement, cela correspond à une vigoureuse reprise en main par l'Etat. Le Conseil Général procède à la création, en 1996, d'un « Comité métropole Azurienne 2015 » qui constitue, de fait, l'instance de concertation de la DTA, un « G4 » élargi ; le document « Projet de territoire » qui en résulte, réalisé sous la houlette de M. Marc Reynaud, est grandiose : Arc Méditerranéen, « Banane Bleu » (de Londres à Milan, un nouveau nom pour la Lotharingie...), le TGV Barcelone/ Gênes, l'A8bis, l'autoroute Nice-Turin par le tunnel de la Lombarde, l'extension de Sophia-Antipolis, le technopôle de Tercier...

Malgré cela, les opposants au projet A8bis ne désarment pas ; en 1995, Jean-Pierre Leleux est élu maire de Grasse ; il est élu à la présidence du SIEP de Grasse-Cannes-Antibes. Le GEFIDA (Groupe d'Etude et Financement du Dossier Alternatif) fédère les initiatives et les oppositions au sein des SIEP ; il avait déjà diffusé un document en 1994 « Comment éviter une deuxième autoroute sur la Côte d'Azur, l'alternative », il continue et élargit son action ; sa force vient en grande partie de la largeur de l'éventail des forces politiques qu'il regroupe : des écologistes comme M. Aschieri (le maire de Mouans-Sartoux) ou bien des personnalités de droite (M. Leleux, maire de Grasse) ou Lucas (maire de Villeneuve-Loubet). Cette force vient aussi des méthodes qu'il met en œuvre : refusant les expertises de l'Etat (à la fois juge et partie), il suscite des expertises de bureaux d'études étrangers qui établissent des brèches dans le consensus « autour du G4 ».

Le cas du sénateur Laffitte, conseiller municipal de St Paul de Vence, élu de justesse président du SIEP de Nice contre le souhait du maire de Nice est plus ambiguë ; il est, depuis longtemps, opposé à la réalisation de l'A8bis (qui ne serait pas une bonne affaire pour sa commune) ; par contre, il est favorable – au moins sur le papier- à la réalisation du doublement de la route de la Vallée du Var, la « 202bis » à laquelle le GEFIDA est opposé, ainsi qu'à la réalisation des percées Alpines (doublement du tunnel de Tende, réalisation d'un tunnel sous le col de la Lombarde)³⁵⁴. Son opposition (« personnelle ») au projet d'A8bis va avoir comme conséquence le refus du SIEP de Nice de prendre position sur cette question, ce qui sera un facteur d'affaiblissement considérable pour ce dossier. Son soutien à la « 2002bis » n'empêche évidemment pas le Tribunal Administratif de Nice d'annuler l'arrêté du préfet Marland autorisant les travaux, en 1996, en application de la loi sur l'eau (ce qui sera confirmé en appel l'année suivante). La même année, à la suite de requêtes déposées en 1994, le Tribunal Administratif annule dans sa totalité la délibération du 29/4/1994 approuvant le SD de Grasse-Cannes-Antibes ; cette décision se fonde sur l'absence de zones agricoles prévues dans le schéma, mais aussi sur le fait que des zones d'habitat ou d'activités sont prévues dans des zones inondables (la Brague, Vallée de la Siagne)³⁵⁵ ; bien qu'il ne soit pas question de

³⁵⁴Le tunnel du Mercantour est, dans les Alpes-Maritimes, un véritable serpent de mer ! Le sénateur Laffitte était bien trop intelligent pour croire un instant que sa réalisation pouvait être économiquement justifiée ! En quelque sorte, son appui donné à ce projet était sans aucune conséquence...

A ce propos on peut signaler qu'une étude avait été commandée à la fin des années 1980 par la Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur à un consultant indépendant, Christian Araud (polytechnicien, spécialiste des études de transport), concernant l'avenir du port de Nice. Une étude prospective portant sur les ports italiens (Savone, Gènes, Livourne), en liaison avec les autorités économiques de la Ligurie et du Piémont, notamment des milieux consulaires et patronaux; devait montrer le potentiel extraordinaire de développement du port de Nice dans l'hypothèse de la réalisation de l'axe Nice/ Turin par le tunnel du Mercantour. Il fut reçu partout avec cette politesse exquise dont savent faire preuve les italiens ; à Turin, les milieux patronaux ne purent s'empêcher de sourire à l'évocation de la grande idée de la CCI de Nice de faire du port de Nice la voie d'exportation de... Fiat ! Comme on aurait pu s'y attendre, l'étude a alors conclu fort logiquement qu'il n'y avait pas de grands flux de marchandises à attendre d'une telle liaison. La conclusion de l'étude n'étant pas conforme à ce qu'attendait le demandeur, M. Araud eut toutes les peines du monde à se faire payer.

Source : contacts personnels.

³⁵⁵Voir à ce propos les conclusions de Norbert CALDERARO, Commissaire du Gouvernement. Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme, 3/96, pages 170 à 175.

Il faut rappeler que cette annulation vient après les inondations catastrophiques de 1994 ; elle sanctionne aussi, implicitement, les comportements spéculatifs de certaines sociétés (comme Vivendi) qui achètent de vastes terrains inconstructibles, donc à bas prix, dans l'espoir d'un changement. Vivendi avait ainsi acquis près de 80 hectares, pour l'essentiel en zone inondable, dans la basse Vallée de la Siagne, dans l'espoir d'une urbanisation lourde.

l'autoroute A8bis dans cette annulation, il s'agit néanmoins d'une victoire pour les opposants à cette réalisation.

L'année 1997 marque un tournant très important. En janvier, le Préfet Marland rend public le document « DTA Côte d'Azur, les propositions du Préfet, études préalables » ; le « projet de territoire » (28/3/97) du Conseil Général qui lui fait suite, marque un accord entre le Conseil Général, la Ville de Nice et la CCI.

L'Etat s'engage sur l'A8bis en initiant une procédure de classement en Projet d'Intérêt Général (PIG) qui obligera alors les communes à devoir inscrire son tracé ; de même, l'Etat prend parti pour l'urbanisation de la Vallée du Var³⁵⁶ ainsi que pour l'extension de Sophia-Antipolis. Par contre l'Etat refuse tout assouplissement de la loi « Montagne » pour le projet de zone d'activités de Saint-Vallier et, surtout, pour le projet de technopôle du Plateau Tercier. La façon dont est motivée la décision (de la DTA) concernant le plateau Tercier est un peu surprenante : on invoque la « loi Montagne » pour un espace au couvert végétal assez pauvre qui aurait pu gagner en qualité par un traitement analogue à celui des espaces de Sophia-Antipolis. Il s'agit là, très probablement d'un prétexte ; pour comprendre le choix qui est fait, il faut faire référence au contexte économique : la période de la croissance forte au cours de laquelle de nombreuses entreprises cherchent à s'implanter dans les Alpes-Maritimes est révolue. Dans cette affaire, l'Etat a pris parti pour Sophia-Antipolis, et donc pour l'Ouest des Alpes-Maritimes, peut-être en pensant que le développement économique –les installations potentielles d'entreprises– n'était pas telle que le département puisse se payer à la fois l'extension de Sophia-Antipolis et un nouveau technopôle³⁵⁷. Le projet Tercier signifiait aussi une stratégie de rééquilibrage du

³⁵⁶Par contre, l'urbanisation de la Siagne est refusée par l'Etat, en conformité avec la décision

³⁵⁷Faut-il voir dans ce refus la main du sénateur Laffitte souhaitant peut-être éviter une concurrence à la future extension de Sophia ? Nous n'avons pas d'information là-dessus. Une chose est claire toutefois : M. Laffitte n'est plus sénateur ; c'est un choix fait par la majorité UMP des Alpes-Maritimes, qui est toujours à dominante niçoise.

développement économique des Alpes-Maritimes au profit de la partie Est de ce Département³⁵⁸ : ce rééquilibrage sera remis à plus tard, avec l'OIN Eco-Vallée.

S'il n'y avait pas eu, aux élections législatives de 1997, un changement de majorité, nul doute que l'A8bis eut été alors réalisée. La victoire socialiste change la donne ; Lionel Jospin est premier ministre le 2/6/1997 : cela détermine un infléchissement quasi immédiat de la position de l'Etat dans les Alpes-Maritimes et, par contrecoup, une évolution sensible aussi du Conseil Général.

En novembre 1997, le préfet reçoit une « lettre de mandat » du Gouvernement pour l'élaboration de la DTA qui sera, en fait, pour son successeur : M. Marland est remplacé en décembre par M. Jean-Paul Garnier. Cette lettre insiste sur un certain nombre de points : la nécessité de respecter la loi sur l'air et par conséquent de limiter l'usage de la voiture, les transports collectifs, le maintien et le développement des activités agricoles, la prise en compte des risques naturels notamment les risques d'inondation (le long du Var ou de la Siagne par exemple), l'abandon du projet du tunnel du Mercantour, l'abandon du projet A58 (A8bis). Désormais, les partisans de ce projet ne pourront plus compter sur l'Etat.

Sur le plan local, les élections législatives amènent une surprise : l'élection d'un député « vert », M. Aschieri, le maire de Mouans-Sartoux. Les cantonales voient l'élection de Louis Nègre (le maire de Cagnes-sur-Mer) : il devient président de la Commission transports du Conseil Général ainsi que de l'Agence des Déplacements et de l'Aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM) que celui-ci met en place. Ceci est l'amorce d'un changement décisif des conceptions de la majorité des élus du Conseil Général : peu à peu, ceux-ci vont admettre qu'on ne peut plus concevoir le développement et l'aménagement de leur territoire seulement par la réalisation d'équipements lourds privilégiant l'usage de la voiture... En cela, ils se couleront dans la logique de concertation contenue dans la lettre de réorientation de la DTA de

³⁵⁸ Il faut rappeler que, depuis au moins 40 ans, il y a un différentiel notable de croissance, dans les Alpes-Maritimes, entre les parties Est et Ouest du Var.

novembre 1997 : cette lettre prévoit en effet la mise en place de différents groupes de travail dont un groupe sur le DEVELOPPEMENT DURABLE afin d'étudier « toutes les conséquences environnementales des orientations d'aménagement et de développement »³⁵⁹.

2) Les « intérêts » des acteurs et leurs comportements

Très rapidement la classe politique du Département des Alpes-Maritimes, très majoritairement à droite, réorientera ses conceptions relatives au développement et à l'aménagement des Alpes-Maritimes : désormais, le maître mot sera celui de « développement durable ». On oubliera les chimères du tunnel du Mercantour, on admettra de plus ou moins bonne grâce l'abandon du projet A8bis. Rapidement, le Conseil Général se fera le champion du développement des transports en commun dans les Alpes-Maritimes, ce qui deviendra en quelque sorte, une norme ; cela sera illustré à Nice par la construction de la première ligne de tramway voulue et réalisée par Jacques Peyrat puis, plus tard, par la poursuite de cette politique par son successeur et ennemi Christian Estrosi qui associera son nom aux déplacements par bus à un euro dans l'ensemble du département.

Le rééquilibrage « Est/ Ouest » est encore présent comme objectif pour ceux qui assument la direction de la classe politique locale ; ce rééquilibrage ne se fera pas toutefois par une opération du type Sophia-Antipolis comme l'eut été celle du plateau Tercier ; pas seulement parce qu'il y a un blocage au niveau du Ministère³⁶⁰, pas seulement aussi parce qu'une telle opération contreviendrait aux grands principes du développement durable³⁶¹ mais, plus prosaïquement, parce que les

³⁵⁹Compte rendu de la première réunion du groupe de travail de la DTA « développement durable », cité par Gabriel JOURDAN op.cit page 147.

³⁶⁰Le Ministère exprime son refus, dès le début 1997, sous le Gouvernement Juppé, de déroger à la loi « Montagne » pour Tercier.

³⁶¹L'opération du Plateau Tercier était conçue exactement sur le même modèle que celle de Sophia-Antipolis (avec peut-être, quelques « délires » supplémentaires dans les projets architecturaux) ; ce modèle était celui de la séparation domicile/ travail et donc de l'absence de mixité fonctionnelle des espaces.

temps ont changé : la croissance n'est plus au rendez-vous, il n'est pas possible pour des raisons de coût économique d'envisager simultanément l'extension de Sophia et la réalisation de Tercier. Le fait de ne retenir, provisoirement il est vrai, que le projet d'extension de Sophia-Antipolis consacrerait alors la poursuite du déséquilibre Est/Ouest, à terme la prise de contrôle du « pouvoir » par les élus de l'ouest du Var ; cela ne durera pas : par la suite, le projet d'extension de Sophia-Antipolis sera progressivement mis en veilleuse alors que Christian Estrosi veillera à la promotion de l'OIN « Vallée du Var » ; en prenant appui sur la principale ressource foncière à l'Est du Var, celle précisément au contact direct du fleuve. Ce sera, en même temps, une stratégie d'unification du territoire des Alpes-Maritimes afin d'obtenir une coordination des politiques locales d'aménagement et d'urbanisme rendant celles-ci cohérentes les unes avec les autres³⁶².

Mais pourquoi donc ce « virage » de 1997/1998 est-il pris si tard ? Pourquoi donc le « milieu local » fut-il à ce point divisé durant une quinzaine d'années sur cette question du doublement de l'autoroute, alors même qu'il avait été remarquablement uni dans les années soixante et soixante-dix ?

Durant les années soixante et, dans une mesure moindre, les années soixante-dix, le développement économique est très rapide dans les Alpes-Maritimes, ce qui implique un volume très important pour les activités du bâtiment et du génie civil ; il faut construire des logements pour la population locale, pour les nouveaux arrivants qui viennent travailler dans les Alpes-Maritimes, pour les touristes qui achètent des logements de vacance (appartements ou villas), pour de nombreux retraités qui choisissent de finir leurs jours au soleil ; il faut aussi construire des bâtiments industriels, des entrepôts, des immeubles de bureaux ; il faut enfin construire de la

³⁶²Un article de Nice-Matin du 4/7/2011 intitulé « Métropole niçoise, l'opposition s'organise » fait état de la constitution d'un collectif départemental d'opposition à la métropole. Le vice-président PS du Conseil Régional, Patrick Allemand, déclare notamment « Christian Estrosi essaie désormais de reconstruire le Comté de Nice et d'augmenter ses pouvoirs (...) ». Il faut remarquer que M. Allemand se trompe, sa culture historique laisse à désirer car le Comté de Nice s'arrêtait au Var, au-delà c'était la France. A l'évidence, avec l'OIN dont le territoire s'étend de part et d'autre du Var, le projet de métropole concerne, à terme, l'ensemble du département des Alpes-Maritimes et non pas seulement le Comté de Nice.

voirie, des équipements publics. En 1968, le nombre d'emplois dans le « BTP » est, dans les Alpes-Maritimes, de 45 000 pour un volume d'emplois total de 272 000 : le BTP représente alors 16,5% environ de l'ensemble des activités, le double du pourcentage 2010. Les grandes opérations dans les communes du littoral (ensembles immobiliers, ports) donnent du travail aux grandes entreprises et à de nombreuses PME sous-traitantes ; les communes de l'arrière-pays voient leur artisanat et leurs petites entreprises du bâtiment prendre de l'essor avec de très nombreuses réalisations de lotissements de tailles très variables. La réalisation, dans ce contexte, d'une autoroute qui fut réalisée permettant de désenclaver la Côte d'Azur, était d'une importance vitale pour l'économie locale, dans toutes ses composantes. De même, la réalisation de zones pour l'accueil d'entreprises (notamment celles de Carros et de Valbonne) renforçait cette solidarité économique locale, notamment la solidarité entre le littoral et l'arrière pays pour ce qui est de l'immobilier³⁶³. Le développement des communes du littoral suscitait un double développement « résidentiel » pour les communes de l'arrière-pays : un développement touristique de résidences secondaires et un développement local de résidences principales pour les actifs aisés des communes côtières. Cette « mise en valeur » de l'arrière-pays convenait très bien au milieu local de ces communes.

Tout cela suscitait, des déplacements de plus en plus importants, occasionnant des embouteillages de plus en plus fréquents au niveau des nœuds routiers du littoral. Dès lors, les communes concernées du littoral, estimant sans doute leur développement menacé d'asphyxie, réclament alors avec insistance et fort logiquement, dans les années quatre-vingt, des mesures destinées à les décongestionner, notamment la réalisation de la fameuse A8bis ; elles le font d'autant plus que les milieux économiques, plus spécialement ceux du BTP, sont

³⁶³Carros et Sophia-Antipolis sont deux opérations très différentes l'une de l'autre, notamment en ce que la première comprend une ville nouvelle, à l'opposé de la seconde. Toutefois, l'opération de Carros ne compromettrait pas le schéma de développement résidentiel des communes de l'arrière-pays.

inquiets du fait de la baisse sensible de leur volume d'affaires³⁶⁴. Ils réclament des grands travaux : autoroutes, voies rapides, percées alpines, développement de l'immobilier de bureaux comme à l'Arénas, développement de grandes surfaces commerciales. Leur vision est, d'une certaine façon, assez simple, et même un peu simpliste : ils pensent qu'il suffit de développer des offres pour que les demandes correspondantes soient au rendez-vous, ignorant le fait qu'il n'y a aucune raison logique pour qu'il en aille ainsi. Cette vision conduisit à développer les grandes surfaces en ignorant la destruction du tissu des petits commerces qu'elles occasionnent ; elle conduisit à développer à l'excès l'immobilier de bureaux, l'Arénas en fut une illustration éclatante³⁶⁵ ; elle conduisit aussi à des achats spéculatifs massifs de terrain en zones inondables³⁶⁶. Elle conduisit certaines institutions (Chambre de Commerce et d'Industrie Nice Côte d'Azur, Conseil Général) à produire des perspectives d'évolutions économique et démographique systématiquement très « optimistes » de telle sorte que la nécessité, l'urgence même, de la réalisation de grandes infrastructures de transport apparaisse clairement, ce qui, d'une façon générale, n'était pas pour déplaire aux fonctionnaires de l'équipement. Il n'y avait pas que cela ; ces infrastructures routières et autoroutières qu'on souhaite développer, non seulement doivent permettre de décongestionner les espaces du littoral mais aussi permettre d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation... dans l'arrière-pays ; qui permettront de réaliser des opérations immobilières d'envergures³⁶⁷ et aussi, de pouvoir loger à des prix abordables certaines couches de la population des villes côtières qui ont des difficultés de plus en plus grandes à se loger dans de bonnes conditions compte tenu de l'évolution des prix de l'immobilier

³⁶⁴La croissance des « Trente Glorieuses » est passée ; la Côte d'Azur, qui en avait largement profité, voit fléchir la plupart des indicateurs de croissance... la population continue à augmenter mais à un rythme bien moindre que par le passé : la demande en logements est donc bien plus faible.

³⁶⁵Certains immeubles de l'Arénas mirent un temps très long pour se commercialiser ; l'opération elle-même dut être stoppée dans le cours de sa réalisation compte tenu de l'insuffisance de la demande.

³⁶⁶Un grand groupe acheta de vastes terrains dans la Vallée de la Siagne, principalement à Mandelieu, en vue d'une vaste opération immobilière (qui ne put se faire : il y eut blocage, au niveau des SD pour une telle urbanisation). Il y eut également des achats massifs réalisés par la Mairie de Nice dans la Vallée du Var, des achats extrêmement coûteux dont on peut se demander s'ils n'étaient pas prématurés.

³⁶⁷On insiste aussi sur le thème de la rareté du foncier, sur la nécessité de ne pas le gaspiller ; il faut donc des opérations denses qui puissent constituer une alternative au mitage progressif des espaces, notamment des espaces naturels.

dans les communes côtières. Le thème du « logement des actifs » apparaît alors dans les discours officiels : les difficultés de logement des salariés constituent, dit-on, des obstacles au développement économique de la Côte d'Azur. Bref, la « mise en valeur » de l'arrière-pays est indispensable (et suppose absolument la réalisation de l'A8bis) : il s'agit d'une certaine forme de « mise en valeur », là est le problème !

Cet ensemble de faits et, en même temps, de croyances, fonde la solidarité qui s'exprimera dans le « G4 » dont parle Gabriel Jourdan ; avec parfois quelques nuances. Ainsi, fin 1988, le Préfet Y. Ollivier critique-t-il les conceptions du Conseil Général et de la Chambre de Commerce et d'Industrie³⁶⁸. Malgré ces critiques « internes » qui peuvent voir le jour, ici ou là, malgré les vicissitudes de la vie politique, le départ de Jacques Médecin par exemple, la solidarité de la coalition « G4 » restera forte. Elle n'empêchera pas toutefois une montée inexorable de la contestation des communes de l'arrière-pays. Ce n'est pas un hasard si le tracé de l'A8bis (Fréjus/Grasse/ Vence/ Gattières/ Manda/ Tercier) polarise les oppositions, en premier lieu de la part des communes devant être traversées par cet ouvrage ou risquant de l'être : cela heurte de plein fouet la stratégie qui est la leur de mise en valeur de leur territoire par une urbanisation de type résidentielle extensive (des lotissements de maisons individuelles) respectant plus ou moins les paysages et évitant surtout les grandes opérations comportant des immeubles collectifs.

Un calcul grossier permet de constater que la traversée d'une commune rurale périurbaine de l'arrière-pays réduit le potentiel urbanisable de celle-ci, selon ce modèle, de 15 à 30%, ce qui est considérable³⁶⁹. C'est un calcul implicite de ce genre

³⁶⁸ « Oui, écrivez-vous, il faut que l'Etat réalise dès que possible l'autoroute, car cela permettra d'équiper de nouveaux terrains, de façon à faire travailler les entreprises (...) Je pense pour ma part que cette conception confond quelque peu aménagement du territoire et promotion immobilière », Cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 126

³⁶⁹ Imaginons une commune fictive d'une surface de 1600ha (un carré de 4km de côté) traversée sur 4 km par une autoroute ; on peut donner un ordre de grandeur pour l'emprise foncière qui est stérilisée par un tel ouvrage, une bande de 300 mètres de large comprenant l'emprise de l'ouvrage ainsi que les terrains au contact immédiat de celui-ci ayant une nuisance sonore ou visuelle importante ; cette bande aurait ainsi une surface de 120 ha. On peut aussi imaginer une répartition de la surface de la commune : 600ha déjà urbanisées, 300 ou 400 ha d'espaces naturels à protéger absolument : il reste alors 600 ou 700 ha susceptibles d'être urbanisés à terme, de façon extensive ; une amputation de 120ha d'un tel ensemble représente de l'ordre de 20% d'une ressource foncière pour une urbanisation à venir... une perte sèche !

auquel se livre le sénateur Laffitte, dans les colonnes de Nice-Matin, en septembre 1989, lorsqu'il déclare comme cela a déjà été souligné que « l'A8bis est une bêtise » : « Le tracé de l'A8bis représente plus de 100 km, stérilise des millions de mètres carrés construits ou constructibles, détruit une valeur foncière de plusieurs milliards, et à mon sens, ne résout pas le problème de la saturation »³⁷⁰. On peut remarquer au passage que celui qui fut à la base du projet de Sophia-Antipolis, et donc du parti d'aménagement retenu consistant à ne pas lui associer une urbanisation lourde destinées aux actifs du Parc d'activités, favorisant corrélativement une urbanisation diffuse de maisons individuelles dans les communes environnantes, défend implicitement ce modèle de développement immobilier. Il s'agit d'une défense des intérêts des propriétaires de terrains en même temps que de ceux des tissus locaux des métiers du bâtiment et génie civil.

Le GEFIDA³⁷¹ adopte un autre angle d'attaque : non pas les intérêts économiques locaux mais les nuisances d'une urbanisation lourde détruisant les paysages dont bénéficient les résidents des communes concernées et déstructurant le milieu social de ces communes. Le doublement de l'autoroute serait synonyme d'urbanisation « forcenée » : « on verrait naître une « nébuleuse » de nouvelles constructions, détachées aussi bien de l'histoire que du paysage de la région, et liée seulement aux échangeurs autoroutiers³⁷², une sorte de « Los Angeles » au bord de la méditerranée, détruisant pour toujours un paysage créé au fil des siècles »³⁷³. Dans sa « contribution de la Ville de Grasse à la DTA » de 1999, le Maire de Grasse insiste sur le refus de l'arrière-pays de devenir une banlieue des communes côtières et de devoir accueillir les populations pauvres de celles-ci ; « les actifs de la frange littorale ne doivent pas être rejetées vers le Nord du seul fait des conditions économiques de logement (...)

³⁷⁰Cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 125

³⁷¹GEFIDA, Groupe d'Etude et Financement du Dossier Alternatif. Cette organisation diffuse des dossiers : « Comment éviter une deuxième autoroute sur la Côte d'Azur : l'Alternative » (1994), « Pour une stratégie des transports » (1996).

³⁷²Dans le projet A8bis, il y aurait nécessairement un échangeur au niveau de Plan-de-Grasse : on comprend les réserves du maire de Grasse (M. Jean-Pierre Leleux) et de celui de Mouans-Sartoux (M. André Aschieri), tous deux membres du GEFIDA.

³⁷³Cité par Gabriel JOURDAN, op.cit. page 140

Le Moyen-Pays n'est pas une extension de l'agglomération littorale (...) la maîtrise de l'organisation des déplacements urbains passe (...) par le refus d'une infrastructure autoroutière nouvelle organisant un mode d'urbanisation de type banlieue américaine, donc le refus de l'A58 »³⁷⁴. Il y a dans ce texte à la fois le refus d'une urbanisation « lourde », à proximité des échangeurs, et du contenu social de cette urbanisation, des actifs aux revenus modestes ayant des emplois dans les communes côtières. Dans cette réponse qui est ainsi faite aux tenants du développement économique fondé sur les grandes infrastructures, le G4 et, notamment, les services de l'Etat qui se sont emparé du thème du « logement des actifs », la Mairie de Grasse déclare en quelque sorte à l'adresse des communes du littoral : « gardez vos pauvres, nous avons bien assez à nous occuper des nôtres ».

Dans le « camp du refus », il y a des nuances selon les thèmes qui sont mis en avant : défense des intérêts économiques locaux, défense des paysages pour les habitants, refus d'une urbanisation dense (avec des immeubles collectifs) et de son contenu social supposé. Toutefois, au-delà de cette diversité des thèmes et des approches, et des acteurs eux-mêmes qui composent ce camp, il y a une réelle solidarité. Celle-ci sera servie par la montée, au plan national, des préoccupations se rapportant à l'environnement, puis du « développement durable » à partir des années quatre vingt dix³⁷⁵ ; de la sorte ce camp pourra se renforcer au cours du temps. A l'inverse, celui du G4, bien qu'assez solide lui aussi, s'effritera à partir du moment où l'Etat mettra en avant le thème du développement durable et affichera, sur le dossier A8bis, une attitude plus neutre ; l'affaiblissement de la croissance économique sur longue période, qui se manifeste dans les Alpes-Maritimes comme il se manifeste dans l'ensemble de la France, est pour beaucoup dans cette évolution : à la fois en tant qu'il favorise la montée du thème du développement durable (aussi bien en France que dans la plupart des pays développés) et en tant qu'il contribue à faire en sorte que les responsables économiques locaux adoptent un point de vue

³⁷⁴cf ouvrage de Gabriel JOURDAN op.cit.

³⁷⁵En 1992 est créée la « Commission française de développement durable ».

plus « réaliste » sur le développement des Alpes-Maritimes³⁷⁶ Dès lors, en 1998, la « coordination » contre le projet A8bis peut se permettre de faire de la pédagogie ; dans une lettre ouverte destinée aux entrepreneurs du BTP des Alpes-Maritimes, elle indique en substance que les réalisations de grands projets (Mercantour, A8bis, 202bis) ne leur apporteraient rien : « leur réalisation est lointaine et hypothétique (...) seules les multinationales étrangères pourront emporter ces énormes marchés (...) » ; à l'inverse, « les projets de l'Alternative sont moins importants . Ils sont plus faciles à financer parce qu'ils sont fractionnables, et donc plus accessibles aux entreprises locales du BTP »³⁷⁷.

³⁷⁶Les milieux de la CCI ne mettent alors plus au premier plan de leurs préoccupations le tunnel du Mercantour et l'essor grandiose du trafic marchandise du Port de Nice que cette réalisation ne devait pas manquer de susciter.

³⁷⁷Jacques LOLIVE et Anne TRICOT, « L'expertise associative issue de la contestation des grandes infrastructures publiques de transport en France », in : Cahiers de géographie du Québec, vol 45, n°125, 2001, page 260.

PARTIE II

Textes de lois et pouvoir local au temps du développement durable

Première sous-partie :

Les textes de lois et le développement durable

Chapitre 9

L'émergence du développement durable dans les textes 1990-1999

1) Environnement, aménagement, urbanisme et coopération territoriale : le développement durable en gestation (1970-1990)

C'est un paradoxe que constitue le décalage entre le processus d'émergence de la notion de développement durable, essentiellement dans un cadre international pour traiter de problèmes globaux au niveau de la planète, et sa mise en application qui, pour une très large part, se situe au niveau local. « Tout un ensemble de raisons convergentes militent à priori pour donner aux territoires une place privilégiée dans les stratégies de développement durable » souligne Jacques Theys³⁷⁸ ; celui-ci en distingue trois. Il y a tout d'abord, selon lui, le caractère tout à fait central pour le

³⁷⁸Jacques THEYS, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », in « La France et le développement durable », Regards sur l'actualité, n°302, La documentation française, 2004, page 38.

développement durable, des problèmes liés à l'aménagement du territoire ; il y a ensuite le fait que les situations « locales » ont tendance à accuser les différences portant sur les variables du développement durable (les inégalités sociales ou intergénérationnelles, les phénomènes d'exclusion, les sources de pollution) bien plus que les situations nationales ou internationales³⁷⁹ ; enfin la troisième tient à ce que certains chercheurs ont appelé le « théorème de la localité : « d'une part, remarquent-ils, beaucoup de problèmes liés au développement durable sont à la fois globaux et locaux, ce qui laisse espérer un « double dividende » des politiques locales. D'autre part une intervention à l'échelle territoriale³⁸⁰ a probablement plus de chance d'être efficace qu'au niveau global, dans la mesure où les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à contrôler, et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte »³⁸¹.

On le sait, de 1970 à 1995 (lois Barnier et Pasqua), s'opère une « montée » des thèmes se rapportant au développement durable, notamment mais non exclusivement sous le couvert de l'environnement : d'abord au niveau international, puis au niveau national et territorial/local avec la prise en compte de l'environnement dans le traitement des problèmes d'aménagement, ce qui débouche nécessairement sur la question de la coopération locale en matière d'aménagement/environnement et donc sur celle de l'intercommunalité. Désormais, tout discours politique local se doit de faire référence au développement durable pour se légitimer. Cette question est implicitement posée par messieurs Jean-Pierre Dufau et Emile Blessig, députés, dans leur introduction au « Rapport d'information sur les instruments de la politique de développement durable »³⁸² : « Dans la sphère du politique, la référence au développement durable a connu ainsi une expansion

³⁷⁹ « A mesure que s'affinent les analyses, on se rend de plus en plus compte du caractère extrêmement réducteur, pour ne pas dire très artificiel, des diagnostics sur les problèmes qui reposent sur des moyennes nationales ou a fortiori internationales en négligeant l'énorme différenciation de ces situations » (J. THEYS, op.cit., page 40)

³⁸⁰ L'échelle « territoriale » de J. Theys correspond à ce qui est, pour nous, l'échelle « locale ».

³⁸¹ J. THEYS, op.cit. page 40.

³⁸² « Rapport d'Information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable, sur les instruments de la politique de développement durable, par MM Jean-Pierre DUFAU et Emile BLESSIG ». Assemblée Nationale, 13 avril 2005.

extraordinaire. Aujourd'hui, toute solution politique y fait référence (...) » La formule a ainsi spectaculairement pris le pas sur le concept. Le développement durable n'est plus un guide pour des politiques, c'est un enjeu pour un discours ».

a) Les initiatives internationales

Ainsi qu'on l'a déjà vu, après le « rapport Meadows » pour le « Club de Rome », en 1971 (en France, « Halte à la croissance ») a lieu, en 1972, à Stockholm la conférence des Nations Unies sur l'environnement ; on met en avant la notion « d'écodéveloppement » et on inscrit la question de l'environnement dans la longue durée (protéger et améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures) en même temps qu'on insiste sur l'équité sociale et la prudence écologique. Cette conférence a des suites : la création d'un programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) qui vient compléter celui qui concerne le développement (PNUD) et des accords pour la protection des espèces menacées (convention de Washington en 1973), pour la protection de la couche d'ozone (convention de Vienne et protocole de Montréal en 1978), pour la réglementation des produits dangereux (convention de Bâle en 1989). Dans un document intitulé « Stratégie mondiale de la conservation » de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) apparaît pour la première fois (en 1980) l'expression de « sustainable development » (développement soutenable) ; en 1983 est mise en place une « commission mondiale de l'environnement et du développement durable » qui sera présidée par une norvégienne, Mme Brundtland, qui dans un rapport publié en 1987 (« Our common future »)³⁸³ donne la définition « classique » qui sera reprise par la suite du développement durable : « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Ce

³⁸³On ne peut pas dire que la traduction qui en a été faite soit excellente : « Notre avenir à tous » est du mauvais français. (« Notre avenir commun » aurait été plus approprié).

mouvement culmine avec la conférence, en 1992, de Rio : un « grand moment » ! La déclaration de la conférence comprend un exposé des motifs et les énoncés de 27 principes ; il y est question, bien sur, de la protection de l'environnement, de l'équité, des générations futures, du principe de précaution, mais aussi ce point est important parce qu'il touche à l'urbanisme, de la participation des citoyens aux décisions locales, dans le cadre des collectivités locales afin d'œuvrer à la réalisation d'un développement durable. Tout cela sera suivi par « l'agenda 21 » qui constitue une liste d'actions à mener en application de la déclaration de Rio ; c'est un document relativement exhaustif, tous les thèmes pertinents sont envisagés : les transports, l'utilisation rationnelle des sols, l'énergie, les approvisionnements en eau, la gestion des eaux usées, la gestion des déchets, la lutte contre les déboisements, les processus de désertification, la diversité biologique, etc. La convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui vise à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère a été ouverte à la signature des Etats en juin 1992 et est entrée en vigueur en 1994, tout comme la convention sur la diversité biologique.

Ce n'est pas le lieu de décrire de façon détaillée toutes les avancées internationales réalisées depuis 25ans dans le domaine « environnement/ développement durable » ni d'essayer d'en faire un bilan exhaustif, avec ses succès et ses échecs. Retenons toutefois que les préoccupations globales, relatives à l'ensemble de la planète, qui s'expriment, prennent en compte le niveau local/ territorial qui est celui sur lequel les citoyens peuvent s'exprimer et peser. Il faut remarquer aussi que les initiatives prises ont été, dans une large mesure, le fait de personnalités de culture anglo-saxonne et qu'elles ont eu pour cadre des réunions situées dans des pays riches : Suède, Norvège, Etats-Unis, Canada, Autriche, Suisse... Bref, c'est bien le « monde développé » qui invente le développement durable. Cette invention, cela n'est probablement pas un hasard, commence à se préciser au

moment même où deux « chocs pétroliers » successifs (1973 et 1978/79)³⁸⁴ ébranlent la croissance mondiale et, en premier lieu, celle des pays développés, ce qui contribue, dans ces pays, à accélérer la prise de conscience de la nécessité d'être économe en ce qui concerne la consommation d'énergie. Par ailleurs, la notion de développement durable émerge au cours d'une période où la croissance des pays développés occidentaux s'infléchit de façon durable (à partir de 1974), ce qui est la conséquence, selon Maurice Allais³⁸⁵, de l'option « mondialiste » prise au début des années 1970 par les organisations économiques internationales (Fonds Monétaire International et Organisation Mondiale du Commerce) et par les autorités de Bruxelles: « Les estimations auxquelles j'étais parvenu à propos de l'abandon de la préférence communautaire par Bruxelles, à partir de 1974, montraient, pour les pays fondateurs du Traité de Rome, une réduction de leur taux de croissance du PIB réel par habitant de l'ordre de 30 à 50% »³⁸⁶.

En quelque sorte, c'est au moment même où la croissance – celle des « Trente Glorieuses » - commence à faire défaut et cesse de durer que les pays concernés inventent la notion de développement durable : pareille concomitance ne saurait être fortuite !

b) Aménagement et environnement en France

La France, pays développé au milieu de l'Europe de l'ouest, n'était évidemment pas en dehors du grand mouvement qui vient d'être évoqué. En juillet 1971 est ainsi créé le Ministère de l'Environnement, un « Ministère de l'Impossible » comme le dit celui qui fut le premier à le diriger, un « ministère au rabais selon Jean-Marc Lorach et

³⁸⁴Les « chocs pétroliers » sont de brusques augmentations du prix du pétrole qui furent décidées par l'OPEP. En quelques mois, fin 1978 et début 1979, les prix furent multipliés par plus de deux.

³⁸⁵Maurice ALLAIS, prix Nobel d'économie, auteur de nombreux ouvrages et articles, explique ce fléchissement de la croissance, à partir des années 1970, dans son livre « La mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance, l'évidence empirique » (éd. Clément Juglar, Paris, 1999).

³⁸⁶Maurice ALLAIS, « Les causes véritables du chômage », revue « Réalités industrielles », mai 2010, page 8.

Etienne de Quatrebarbes³⁸⁷. Malgré ces limites, cette date de création est importante. Toutefois, Jacques Theys a parfaitement raison lorsqu'il dit qu'il est nécessaire de revenir en arrière dans le temps ; « l'émergence en France, au milieu des années 1990, du développement durable à l'échelle territoriale s'inscrit d'abord dans une histoire qui est celle de la relation complexe entre environnement et aménagement du territoire (...) les politiques d'aménagement du territoire, d'environnement et de planification spatiale sont nées, en France, presque simultanément, entre le milieu des années 1960 et le début des années 1970(...). La DATAR créée en 1963, a été à l'origine de la création des agences de l'eau (1964), des parcs naturels régionaux (1967) (...) du ministère de l'Environnement lui-même (avec les « 100 mesures » publiées en 1970). En affirmant, dès 1969, que l'environnement était « un impératif catégorique de l'aménagement du territoire au même titre que le développement économique ou l'équilibre territorial », le gouvernement de l'époque préfigurait déjà ce qui serait, vingt-cinq ans plus tard, l'ambition du développement durable »³⁸⁸.

Ce rappel est tout à fait justifié. Mais J. Theys oublie un aspect pourtant essentiel : la Loi d'Orientation Foncière (LOF) en date du 31 décembre 1967. Celle-ci établit une complémentarité entre deux types de documents d'urbanisme, selon l'échelle qui est la leur, les SDAU et les POS, reflétant en cela les préoccupations de l'aménagement, et donc aussi celles qui se rapportent à l'environnement, et celles qui sont relatives à l'urbanisme. Cette loi constitue, en quelques sortes, un fondement à l'exigence de solidarité territoriale entre les communes : celles-ci sont invitées, désormais, à coopérer et à cesser de concevoir leur développement indépendamment les unes des autres, au moins en ce qui concerne les agglomérations de quelque importance. Cette exigence de solidarité territoriale et d'intercommunalité trouve sa source dans

³⁸⁷« Cependant, le 27 janvier 1971, date historique pour le développement des thèmes du développement durable en France, est créé dans notre pays le ministère de l'Environnement. Il est d'abord confié à Robert Poujade qui « remercié » en 1974, publiera un livre sous le titre « Le Ministère de l'Impossible ». Ce ministère au rabais le restera au moins jusqu'en 1983, sorte de sous-ministère balloté entre le ministère de la Culture et les services du Premier Ministre ».

³⁸⁸Jacques THEYS, op.cit. page 42.

la démarche prospective qui est à la base de l'aménagement du territoire : il faut se projeter dans un futur éloigné pour éclairer l'action aujourd'hui, exercice de prévoyance bien plus que de prévision ; c'est parce qu'il est possible d'envisager le processus de l'urbanisation selon des scénarii futurs qu'il apparaît le plus souvent indispensable d'organiser des solidarités territoriales, bases de cohérence et d'efficacité.

A juste titre, J. Theys remarque que « dès 1973, l'alliance affichée entre environnement et aménagement du territoire s'est trouvée profondément affectée par la crise économique, puis, à partir des années 1980, par la décentralisation. Les logiques sectorielles et l'opportunisme de projet l'ont progressivement emporté sur les logiques territoriales ; l'action publique en matière d'environnement s'est verticalisée par thème (l'eau, l'air, les risques...) ; la planification spatiale s'est considérablement effritée, notamment à l'échelle des aires urbaines (extension des dérogations et circonstances particulières, quasi arrêt des SDAU...) ; les tentatives faites pour promouvoir un développement équilibré dans des territoires fragiles comme le littoral ou la montagne n'ont pas reçu les moyens nécessaires »³⁸⁹.

Le caractère « ponctuel » des textes qui sont adoptés et que souligne Theys donne lieu, parfois, à plusieurs moutures selon la couleur de la majorité parlementaire ; ainsi, pour le littoral, est adoptée en juillet 1975 (Gouvernement Chirac) une loi portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres³⁹⁰ qui est suivie par la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral³⁹¹ (Gouvernement Fabius). De même, la directive du 22 novembre 1977 sur la protection de la montagne³⁹² (Gouvernement Barre) est complétée par la

³⁸⁹J. THEYS, op.cit. page 42.

³⁹⁰ Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

³⁹¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. (Journal officiel du 4 janvier 1986).

³⁹² Décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, JORF 24 novembre 1977.

loi du 9 janvier 1985 qui concerne le développement et la protection de la montagne³⁹³ (Gouvernement Fabius).

Pour les économies d'énergie, une première loi est votée en 1974³⁹⁴, après le premier « choc pétrolier » de 1973 ; une deuxième loi concerne les économies d'énergie et l'utilisation de la chaleur (Gouvernement Barre) en date du 15 juillet 1980, un an après le deuxième choc pétrolier ; cela est complété en 1982, sous le Gouvernement Mauroy, par la création de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

Il faut ajouter à tout cela de grandes réformes... sémantiques, sous le Gouvernement de M. Barre, en 1978. Le Ministère de l'Environnement devient le « Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie » et la tutelle de l'Architecture migre de la culture à ce ministère ; la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (au Ministère de l'Équipement) devient la direction de l'urbanisme et des paysages ! A l'évidence, la prise en compte des questions touchant à l'environnement avance à petits pas comptés...

c) Environnement, aménagement et coopération entre communes

La réforme régionale que désirait le Général de Gaulle était, par certaines de ses dispositions, en cohérence profonde avec la LOF, l'inspiration était bien la même : il fallait rogner un peu du pouvoir des communes – et aussi celui du Sénat !- afin de favoriser des solidarités supra communales, sous l'égide des régions. On le sait, une coalition en apparence hétéroclite, fédérant les « centres » (qui sont, à cette époque, parfois très orientés à droite) et les gauches, y compris les organisations se réclamant de la révolution, était facilement venue à bout du projet et de la majorité gaulliste qui

³⁹³Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

³⁹⁴Loi n°74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie.

le soutenait ; cette victoire avait été acquise au nom de la défense des « libertés » et, par extension, de la démocratie. Le parti gaulliste, réputé monolithique, accusa durement le choc de cet échec par des fissures profondes qui désormais allaient le diviser. Georges Pompidou avait du négocier avec les centristes pour assurer son élection : désormais la France serait bien plus « européenne »³⁹⁵ et l'Angleterre pourrait alors entrer dans la CEE ; plus tard, Jacques Chirac allait organiser de main de maître la trahison de Jacques Chaban-Delmas pour assurer l'élection du centriste Valéry Giscard-d'Estaing. Même si la gauche était bien toujours dans l'opposition, la majorité au pouvoir était divisée, ce qui expliquera sans doute le succès de François Mitterrand en 1981.

Toutefois, en ce qui concernait les questions d'aménagement et d'urbanisme, la classe politique, dans sa très grande majorité, il faut se souvenir que les collectivités territoriales ne pèsent pas pour rien dans son expression, restait hostile, comme en 1969, à tout ce qui aurait pu ressembler, de près ou de loin, à une amputation du pouvoir des communes. La logique de la LOF, avec les SDAU, poussait à la coopération entre les communes ; face à une hostilité très largement répandue, les textes ne pèsent pas lourd ! La conjonction des forces politiques qui avait fait échec à de Gaulle, renforcée par ceux du parti gaulliste qui n'avait voté à l'époque que « par devoir » se retrouvait toujours pour défendre des libertés communales et, dans les faits, pour mener une sorte de résistance passive contre ce qui eut été une application conséquente de la LOF. Par des pratiques dilatoires, celle-ci fut littéralement sabotée.

Les SDAU furent un échec : la LOF elle-même fut un échec puisque le cœur de celle-ci était, précisément, l'articulation entre les SDAU et les POS³⁹⁶.

³⁹⁵La France allait être plus « Européenne » au sens des centristes : elle serait bien plus atlantiste est bien plus libérale dans ses orientations économiques et européennes. La Grande-Bretagne pourrait entrer dans la CEE qui aurait désormais une politique bien plus « ouverte » sur le monde par la libéralisation du commerce extérieur.

³⁹⁶On lit parfois des commentaires du genre « Les SDAU ont été un échec mais les POS un succès » ! C'est une contradiction dans les termes. Des POS sans SDAU (hormis le cas de petites communes pour lesquelles ce n'est pas nécessaire) constituent nécessairement un échec.

A partir de là, on comprend que les élus de la Nation n'aient pas fait de l'activisme pour développer plus qu'il ne fallait les instruments au service de la protection de l'environnement³⁹⁷. On comprend pourquoi le Ministère de l'Environnement fut un ministère « de l'impossible » sans pouvoirs réels : il ne fallait surtout pas qu'il en ait ! Une fois de plus, il faut souligner que le développement des thèmes se rapportant à l'environnement (qui prépare très largement à l'émergence du développement durable) renforce les exigences d'un aménagement rationnel de l'espace et, par conséquent, de la nécessité de renforcer, dans le couple aménagement/ urbanisme et SDAU/ POS qui lui correspond, le pôle aménagement/ SDAU qui est, précisément, celui qui nécessite le développement de l'intercommunalité.

J. Theys a bien raison d'insister sur cette « alliance historique », en France, entre environnement et aménagement du territoire ; c'est cette alliance, même si elle est mise en veilleuse, qui va déboucher ultérieurement sur l'émergence du développement durable.

L'arrivée des socialistes au pouvoir allait renforcer le pouvoir des communes, ce qui n'allait pas nécessairement dans le sens de ce que souhaitent les défenseurs de l'environnement. Il est significatif que la loi du 2 mars 1982 soit intitulée « Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions »³⁹⁸ : les collectivités territoriales n'auraient-elles donc que des droits, et des libertés, et pas de devoirs vis-à-vis de l'Etat ? Le ton est décidément très « girondin »... L'intitulé de la loi du 7 janvier 1983 est plus neutre : « loi relative à la répartition de

³⁹⁷Les initiatives qui furent prises dans le domaine de l'environnement au cours des années 1970 et 1980, pour importantes qu'elles fussent, correspondirent en fait, à une sorte de « service minimum » : il y avait la contagion de l'étranger, notamment des autres pays de la CEE.

³⁹⁸Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat »³⁹⁹ .

Les communes, désormais débarrassées de la pesante tutelle du Préfet, en tous les cas du contrôle à priori, vont pouvoir enfin exercer pleinement les libertés qui sont les leurs et qu'exerceront en leur nom les élus locaux. Les Cours Régionales des Comptes ayant un peu tardé à se mettre en place, il y aura de nombreuses dérives et, probablement, une montée importante de certaines formes de corruption, dans certaines régions⁴⁰⁰. Pour ce qui concerne les SDAU, les communes disposeront d'une liberté de manœuvre bien plus importante qu'auparavant : dès lors, ces documents seront souvent vidés de tout contenu réel ou bien, tout simplement, leur élaboration sera différée dans le temps pour différentes raisons ou prétextes.

2) Les années 1990 et l'arrivée du « développement durable » dans les textes

Le développement durable fait son entrée dans des textes de loi en 1995 avec les lois Barnier⁴⁰¹ et Pasqua⁴⁰² (respectivement des 2 et 4 février 1995) ; cela est complété en 1999 par les lois Chevènement⁴⁰³ et Voynet⁴⁰⁴ (respectivement du 12

³⁹⁹Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. La « neutralité » est toute relative car il y a un ordre : d'abord les communes, ensuite les départements, les régions : l'Etat arrive en dernier. On aurait pu imaginer un intitulé avec l'ordre inverse, l'Etat en premier. Cet ordre n'est pas le résultat d'un tirage à pile ou face : il y a une signification politique. Il y a l'idée implicite que la démocratie se vit d'abord au niveau local, sans doute par le lien de proximité entre l'élu et ses mandants. On peut aussi attribuer une toute autre signification à cet ordre : celui-ci refléterait alors l'importance des financements que la classe politique peut obtenir (légalement ou non) pour ses partis, pour ses élus et pour ceux qui les servent.

⁴⁰⁰Ce fut souvent le cas en région PACA, dans les années 1985-1990.

⁴⁰¹Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. (dite « loi BARNIER »).

⁴⁰²Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), dite « loi Pasqua ».

⁴⁰³Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁴⁰⁴Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

juillet et du 25 juin 1999), puis par la loi SRU du 13 décembre 2000⁴⁰⁵. Un ensemble de textes, votés par des majorités socialistes préparent à cela en 1991, 1992 et 1993 qui sont préparés, respectivement par les Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy.

Il y a donc trois périodes à considérer : 1991/1993, 1995, 1999/2000. Pour chacune de ces périodes, il y a une majorité parlementaire différente : gauche, puis droite, puis gauche à nouveau. Cela signifie que, au moment où le développement durable s'institutionnalise en s'inscrivant dans les textes, il y a, dans les faits, un assez large accord au sein de la classe politique pour que ces textes voient le jour et, à terme au moins, par leurs conséquences, écornent sérieusement le pouvoir des communes. L'apparition explicite de la norme du développement durable va renforcer les dispositifs en faveur de la protection de l'environnement et ceux devant favoriser l'intercommunalité, le développement d'un pouvoir supra-communal par transfert de certaines responsabilités.

Comment expliquer ce revirement de la classe politique française qui a bataillé avec opiniâtreté et succès pour la défense des libertés communales ? Trois facteurs devraient être privilégiés pour l'expliquer : l'affaiblissement du « poids électoral » des populations vivant des métiers du bâtiment et du génie civil, la diversification des canaux par lesquels les partis politiques assurent leur financement, l'accroissement très important du poids électoral des « nouveaux résidents » et des classes moyennes très attachés au respect de l'environnement (et plus spécifiquement, de Leur environnement).⁴⁰⁶

On l'a dit, à partir du milieu des années 1970, la croissance économique, en France, a fléchi ; conséquence de cela, la construction de logements neufs a, elle aussi, fléchi dans des proportions importantes. Il en résulte que le poids des

⁴⁰⁵Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU.

⁴⁰⁶ A ces différents facteurs, certains analystes en ajoutant un autre qui tiendrait au développement de la logique même des lois de décentralisation.

populations vivant directement des activités du bâtiment, de l'immobilier et du génie civil a fortement décliné ; ce poids des populations est aussi un « poids électoral », une certaine capacité à peser sur les décisions prises par les équipes municipales, notamment celles qui peuvent concerner l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation. Bref, d'une manière ou d'une autre, le lobby du BTP est moins puissant qu'avant.

Avec les pouvoirs accrus donnés aux communes par la loi de 1983, les élus, qui comptaient jadis beaucoup sur les entreprises du BTP pour financer des équipements nouveaux ou pour financer des « caisses noires », ont trouvé des canaux nouveaux pour abonder ces dernières, diminuant ainsi leur dépendance relative vis-à-vis du secteur du BTP et des exigences de celui-ci dans le domaine de l'urbanisme.

Enfin, l'habitat de type « résidentiel » de villas individuelles ou de petits immeubles collectifs situés dans des espaces aux paysages de qualité s'est considérablement développé en France, de 1960 à 1990, engendrant un double mouvement. D'une part, le volume des terrains disponibles ou susceptibles de l'être pour des développements urbains ultérieurs a diminué ; de la même façon, le nombre des propriétaires de terrains susceptibles de vendre en faisant pression pour l'ouverture des espaces correspondants à l'urbanisation, a diminué dans les mêmes proportions. D'autre part, le poids pris dans les communes par les « nouveaux résidents » - ils sont aussi des électeurs- est désormais sensible ; ceux-ci réclament le respect des paysages et des sites, la protection des espaces naturels et de l'environnement.

Bref, au sein de la « société locale », les idées écologiques gagnent du terrain ; les « propriétaires » (de maisons et non plus de terrains) font de plus en plus pression pour la protection de l'environnement, des paysages et des sites, et de moins en moins pression pour l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Les textes votés dans les années 1990 (et en l'an 2000 pour la loi SRU) reflètent un basculement de la classe politique qui, lui-même, est le résultat des

changements qui viennent d'être évoqués. Certains analystes peuvent penser que le poids de l'international a été pour quelque chose dans ce basculement : la Conférence de Rio n'a-t-elle pas lieu en juin 1992 ? A cela il est possible de répondre que les élus qui composent la classe politique ne sont pas élus par les suédois ou les norvégiens mais par les français ; il eut été facile à la classe politique de « faire semblant » de s'aligner sur les textes internationaux (qui eussent alors, en apparence, été les grands inspireurs des textes français) ; on le vit bien dans les années 1970 : ainsi, avant même la tenue de la conférence de Stockholm (1972) était créé, en 1971, le Ministère de l'Environnement, un ministère sans pouvoirs réels.

Une autre opinion émise à propos de ce revirement consiste à expliquer celui-ci par une sorte de « compensation » ; l'Etat National renforcerait sa puissance sur les collectivités locales (en les obligeant à coopérer... sous sa houlette) en compensation des abandons de souveraineté consentis en matière européenne ; cette thèse, émise par Maurice Bourjol⁴⁰⁷ à propos de la loi de réforme de l'administration territoriale du 6 février 1992, dont la discussion est concomitante avec celle de la conférence de Maastricht, a le défaut de confondre concomitance et relation de causalité. Elle a, de plus, l'inconvénient de procéder d'une problématique, dont nous verrons qu'elle n'est pas fondée, du « retour de l'Etat ».

a) La période de 1991/1993

Dix ans après avoir « libéré » les communes, les socialistes commencent à organiser ce que certains interprètent comme une sorte de « retour de l'Etat » et qui, pour l'essentiel, vise à imposer aux communes des formes de coopération « volontaires », en utilisant pour cela la puissance de l'Etat. De nombreux textes touchant à l'aménagement du territoire, à l'environnement, à l'organisation

⁴⁰⁷« La réforme de l'administration territoriale », Commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992, AJDA 1992, page 140.

administrative et à la coopération entre communes sont élaborés : la loi sur l'eau (3 janvier 1992)⁴⁰⁸, la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages (8 janvier 1993)⁴⁰⁹, la loi portant création de la dotation de solidarité urbaine (13 mai 1991)⁴¹⁰, la loi d'orientation pour la ville (13 juillet 1991)⁴¹¹, la loi sur l'administration territoriale de la République (6 février 1992)⁴¹².

La loi sur l'eau de 1992 est tout à fait dans la logique du développement durable, même si le terme ne figure pas dans le texte. L'article 1 précise que « l'Eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, est d'intérêt général ». Il faut préserver les écosystèmes aquatiques ; cette préservation constitue une préalable à leurs usages, et ces usages doivent satisfaire à différentes exigences (santé, salubrité, protection contre les risques d'inondations, productions agricoles, alimentation en eau potable, etc.). Bref, les milieux aquatiques doivent être pérennes pour que leurs usages le soient aussi.

Trois lois semblent particulièrement importantes pour l'avenir du développement durable, même si elles ne traitent pas de ce thème⁴¹³ : la loi de 1991 sur la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU), celle de 1992 sur l'administration territoriale et la loi du 13 juillet 1991 d'Orientation pour la ville⁴¹⁴ (LOV).

⁴⁰⁸Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁴⁰⁹Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

⁴¹⁰Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

⁴¹¹Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville parue au JORF du 19 juillet 1991.

⁴¹²Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁴¹³Du point de vue de la méthode, il faut remarquer que les textes qui doivent être pris en compte pour l'analyse du développement durable sont non seulement ceux qui en parlent explicitement mais aussi, parmi les autres : ceux qui traitent de certains des thèmes du développement durable (sans utiliser ce terme) et ceux qui concernent la mise en place d'outils nécessaires au traitement de problèmes se rapportant au développement durable, l'intercommunalité par exemple.

⁴¹⁴Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 art. 13 Journal Officiel du 19 juillet 1991).

La « loi Delebarre »⁴¹⁵, elle aussi, comporte de nombreuses dispositions en relation avec les thèmes du développement durable : l'exigence de cohésion sociale, la nécessité de promouvoir la mixité de l'habitat⁴¹⁶, d'éviter la ségrégation sociale dans l'espace, de promouvoir l'habitat social. Il faut aussi revitaliser les quartiers défavorisés, notamment sur le plan des commerces, au besoin par des aides financières ou bien par des exonérations fiscales (de taxe professionnelle). Dans le commentaire qu'il fait de cette loi, Jean-François Sestier⁴¹⁷ précise : « Le droit à la ville, et les objectifs qui en découlent, relèvent tout à la fois de la compétence de l'Etat et de celle des collectivités locales. Dès lors il était logique que l'article L110 c. urb. intègre ces objectifs » ; l'harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace entre collectivités publiques doit permettre, ainsi que le dit cet article, d'« assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources⁴¹⁸ ».

On le voit, la référence aux populations futures est bien dans la ligne de ce qui va apparaître un peu plus tard dans les textes, le développement durable ; on voit aussi l'affirmation, très nette, de la compétence de l'Etat dans ce qui touche à la planification des sols. Par ailleurs, des mesures financières et fiscales favorisent la mise en place de programmes d'habitat à la condition qu'il y ait une coopération intercommunale, qu'il y ait un programme local de l'habitat et une convention pour cela entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale (Article

⁴¹⁵Loi « Delebarre » sous-entendu la « LOV » du 13 juillet 1991 qui entend remédier à la ségrégation urbaine en préservant l'habitat social dans les centres villes.

En 1990, après certains troubles, François Mitterrand annonce la création d'un Ministère de la Ville qui est confié à Michel Delebarre. Plusieurs lois seront dans la foulée votées comme la loi du 13 mai 1991 sur la solidarité entre communes riches et communes pauvres ou encore la « LOV ».

⁴¹⁶Yves JEGOUZO, analysant l'évolution dans le temps des finalités poursuivies par le droit de l'urbanisme, remarque que la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 « fait de la mixité sociale de l'habitat un objectif légal ».

Yves JEGOUZO, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme – 4/2001.

⁴¹⁷Jean-François SESTIER, « La loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville » Recueil Dalloz 1991, page 143.

⁴¹⁸Article L110 du Code de l'Urbanisme. On pourra remarquer au passage une faute de français, ce qui est tout de même un peu étonnant pour un texte de loi ! Les besoins et les ressources se rapportent aux populations : il fallait donc mettre non pas « ses besoins » mais « leurs besoins » ainsi que « leurs ressources » à la place de « ses ressources ».

L302-4⁴¹⁹). Il y a ainsi, dans la politique de la ville, une exigence de cohésion sociale et donc de coopération intercommunale qui s'exprime aussi par des incitations fortes de l'Etat, financières et fiscales. Ce n'est pas parce que « l'Etat » serait particulièrement avide de pouvoir, une sorte d'ogre cherchant à regagner au niveau des collectivités locales ce qu'il perd au niveau européen, qu'il serait tenté d'effectuer un « retour » dans la politique territoriale/ locale : la classe politique, ou au moins une partie d'entre elle, prend conscience que la liberté laissée aux communes ne conduit nullement celles-ci à résoudre de façon satisfaisante les problèmes des agglomérations, notamment ceux qui touchent à l'habitat des couches populaires. L'exercice de cette liberté donne lieu à des comportements parfaitement égoïstes de la part des communes riches qui, combinés au libre jeu du marché, conduisent à des situations potentiellement très dangereuses. L'Etat intervient ici, non point tellement pour brider le pouvoir des communes que pour assurer dans les faits un minimum de solidarité urbaine.

Précisément, la loi du 13 mai 1991 instituant la « Dotation de Solidarité Urbaine » (DSU) permet, par l'intermédiaire de l'Etat, de doter les communes relativement pauvres de fonds destinés à promouvoir la cohésion sociale. La loi du 6 février 1992⁴²⁰, relative à l'organisation territoriale de la République, donne lieu à des lectures fort différentes. Pour Maurice Bourjol⁴²¹, cette loi comporte trois axes qui sont des finalités :

- renforcer la puissance de l'Etat,
- recomposer les territoires,
- adapter la démocratie locale au « déficit démocratique » qui induit cette loi.

⁴¹⁹Tiré du texte de la « LOV » dite « loi Delebarre » : Il est créé dans le titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation un chapitre II intitulé " Programme local de l'habitat » dont l'article L302-4 du code de la construction dispose : « Après l'adoption d'un programme local de l'habitat, une convention entre l'Etat et l'établissement public de coopération intercommunale fixe l'aide financière que, dans la limite des dotations ouvertes par les lois de finances, l'Etat apportera en matière d'habitat et d'action foncière ».

⁴²⁰Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁴²¹« La réforme de l'administration territoriale, commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992 », op.cit.

Pour Joseline Villeneuve⁴²², cette loi a pour ambition :

- « d'une part de rationaliser le paysage intercommunal » (avec une commission départementale élaborant un diagnostic et des propositions)
- « d'autre part de donner une nouvelle dimension à l'intercommunalité » grâce à « une coopération de projet » servie par la création de nouvelles structures, les communautés de communes et les communautés des villes⁴²³ »

Cette seconde lecture est bien plus proche de la notre que la première, notamment sur le point essentiel qu'est la compréhension du rôle de l'Etat et sur la question, encore plus essentielle, de l'économie générale de cette loi.

Certes, cette loi de 1992 contribue à redéfinir le mode de fonctionnement des services de l'Etat, notamment en donnant davantage de pouvoirs aux Préfets de région, en relation avec la rhétorique des grandes régions européennes, mais là n'est pas le plus important. Cette loi est centrée sur l'intercommunalité qu'il s'agit de promouvoir. Une commission, présidée par le Préfet, établit un schéma départemental de la coopération intercommunale comportant « des propositions de création ou de modification de communautés de communes, de communautés de villes, de communautés urbaines, de districts ou de syndicats de communes » (article 68). C'est qu'en effet, sans effacer les formes de coopération qui existaient déjà, le texte procède à la création de deux nouvelles formules : les communautés de

⁴²²« Bilan de la loi du 6 février 1992 », in L'intercommunalité, bilan et perspectives, 1999, 286 pages PUF Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.

⁴²³La « loi Chevènement » de 1999 reviendra sur cette question. Les « communautés de villes » disparaîtront ; il y aura alors des « communautés de communes » et des « communautés d'agglomérations ».

communes ou les communautés de villes⁴²⁴. Ces créations répondent à l'objectif d'une gestion plus intégrée de l'intercommunalité avec, obligatoirement, l'aménagement de l'espace (schémas directeurs, schémas de secteurs, chartes intercommunales de développement et d'aménagement, programmes locaux de l'habitat, ZAC) ainsi que les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

A l'énoncé de ce qui relève de l'aménagement, on peut faire une remarque : les POS ne figurent pas dans la liste ; le commentaire de Maurice Bourjol déclarant que cela conduit « à l'effacement juridique de la commune »⁴²⁵ est peut-être un peu exagéré. Par contre, le « fatras procédural » qu'il mentionne notamment le pouvoir d'initiative qui revient à une commission présidée par le Préfet, qui est bien réel, a une fonction : il s'agit, par un renforcement apparent du pouvoir de l'Etat/ du Préfet⁴²⁶, d'inciter fortement les communes à avaler la potion de l'intercommunalité qui constitue une diminution de leurs prérogatives au bénéfice d'une entité supra communale. Cette question, majeure pour le développement durable des territoires, va avoir des suites...

b) Les lois de 1995

Deux lois importantes sont votées par la majorité de droite en 1995, préparées par le Gouvernement de M. Balladur : la « loi Barnier » du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, la « loi Pasqua » du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT).

⁴²⁴Les communautés de villes, qui ne peuvent concerner que des ensembles urbains de plus de 20 000 habitants se distinguent des communautés de communes par leur capacité à percevoir directement la taxe professionnelle et à opérer ensuite une redistribution de celle-ci à la communauté et aux communes.

⁴²⁵Maurice BOURJOL précise ainsi : « La technique juridique utilisée repose non sur la coopération mais sur l'intégration des communes au sein d'établissements publics territoriaux fonctionnels, qui aboutit alors, par une sorte de planification des regroupements, à l'effacement juridique de la commune devenue « commune associée ».

⁴²⁶Il s'agit d'un renforcement apparent du pouvoir du Préfet car, dans cette affaire, le pouvoir réel appartient aux grandes communes.

La loi Barnier⁴²⁷ introduit explicitement le développement durable, reprenant la définition du « Rapport Brundtland » de 1987 et les conclusions et recommandations de la Conférence de Rio de 1992. Elle fait du « principe de précaution » un élément de contrôle de légalité⁴²⁸ ; désormais l'absence de preuves scientifiques et des doutes pourront conduire au rejet d'autorisation d'une activité. Le principe d'action préventive et de correction vise à prévenir les atteintes à l'environnement. Le principe de « pollueur-payeur » vise à réduire les atteintes à l'environnement en faisant supporter le coût de restauration de celui-ci par le pollueur. Enfin, la loi, conformément aux textes internationaux, insiste fortement sur le principe de participation et l'accès des citoyens à l'information touchant aux questions environnementales. Cela constitue même le titre numéro un de la loi (la participation du public et des associations), les trois autres titres étant consacrés à la prévention des risques naturels (II), à la protection et la gestion des espaces naturels (III), à la prévention des pollutions et la gestion des déchets (IV).

Cette loi qui « modifie ou transcrit 6 codes, 23 lois ou ordonnances et 2 directives communautaires » s'inspire, remarque Jacqueline Morand-Deville⁴²⁹ dans un long commentaire, « des « cent mesures pour l'environnement » du député Michel Barnier, du « Plan vert » du précédent ministre Brice Lalonde et du rapport commandé à Huguette Bouchardeau en 1993, ce qui témoigne d'un sens opportun de la continuité, en dépit des changements politiques ». Il s'agit là d'une remarque fort pertinente : le développement durable sera, de fait, une notion largement admise, avec les implications que sont les siennes en matière de coopération territoriale.

La « loi Pasqua » de février 1995, pour l'aménagement et le développement du territoire, fait suite à des travaux de la DATAR ; l'une de ses finalités est d'intégrer le développement durable et la protection de l'environnement dans le monde « rural » ;

⁴²⁷La loi Barnier fait suite à d'autres lois d'importances inégales adoptées peu de temps avant elle : loi sur l'eau (1992), sur l'élimination des déchets (1992), sur le bruit (1992), sur les carrières (1993), sur les paysages (1993).

⁴²⁸Olivier SACHS, « Principe de précaution et contrôle de légalité », *Cahiers Juridiques de l'électricité et du Gaz (CJEG)*, décembre 1999, n°12, pp.420-426.

⁴²⁹Jacqueline MORRAND DEVILLER, « Commentaire de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », *AJDA*, 1995 p. 439.

elle institue la notion de « pays » destinée à « permettre une meilleure organisation de la vie commune locale, centrée sur un projet commun de développement et assurant des liaisons nouvelles entre les espaces urbains et ruraux »⁴³⁰ ; elle intègre l'initiative populaire dans les consultations locales. Pour Yves Madiot, cette loi « marque aussi, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le conteste, un retour de l'Etat (...) le législateur assigne au service public une mission essentielle : assurer « l'égalité des chances » sur l'ensemble du territoire (...) Ce n'est pas seulement l'Etat « national » qui revient : c'est aussi, sinon plus, l'Etat « local » (dans le prolongement de la loi du 6 février 1992) (...) et qui reprend en main le secteur de l'urbanisme. Cette reprise en main s'effectue par l'intermédiaire des directives territoriales d'aménagement »⁴³¹. La loi Pasqua procède à une refonte de l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme, par l'intermédiaire de ses articles 4 et 5⁴³². Les « DTA »⁴³³ « permettent de réaffirmer le caractère supérieur des décisions étatiques en matière d'aménagement du territoire »⁴³⁴ ; leur origine réside, semble-t-il, dans le rapport du Conseil d'Etat de 1992 intitulé « Urbanisme pour un droit plus efficace » qui souligne le caractère « rigide » des lois d'aménagement et d'urbanisme, sans aller toutefois jusqu'à préconiser la suppression des schémas directeurs. Ainsi, le fait que ces schémas ne marchaient pas et se heurtaient, dans leur élaboration, à la mauvaise volonté des communes, était souligné ; par ailleurs les concepteurs de la loi de 1995 avaient certainement remarqué que la loi d'administration territoriale de la République de février 1992 n'avait pas nécessairement produit tous les effets que l'on aurait pu attendre d'elle. La loi de 1995, avec l'institution de la DTA, allait remédier à cela. Cette irruption en force de l'Etat qui « recentralise », constitue un palliatif à une planification urbaine jugé défailante. Les DTA précisent, pour les zones auxquelles

⁴³⁰Yves MADIOT, Commentaire sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, RFDA, 1995 p. 868.

⁴³¹Yves MADIOT, op.cit.

⁴³²Ultérieurement, l'article L111-1-1 sera encore modifié par les lois du 25 juin 1999 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) et par celle du 13 décembre 2000 (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, SRU).

⁴³³Directive Territoriale d'Aménagement.

⁴³⁴Brigitte GIUDICE et Emilie RODRIGUEZ, « Les directives territoriales d'aménagement », Université de Nice, 2006.

elles s'appliquent, les grandes orientations de l'Etat en tant que celui-ci a des responsabilités éminentes en matière d'aménagement : grandes infrastructures de transports, grands équipements, protection des espaces naturels des sites et des paysages, zones d'activités ; des dispositions particulières concernant des espaces concernés par la « loi Montagne » ou par la « loi Littoral », ce qui est le cas pour la DTA des Alpes-Maritimes⁴³⁵.

Indubitablement, les DTA marquent un point d'arrêt à la diminution du pouvoir de l'Etat ; leur existence ne signifie pas pour autant que l'Etat procéderait à la reconquête de ses pouvoirs perdus : une hirondelle ne fait pas le printemps !

c) Les lois Voynet et Chevènement de 1999

A nouveau au pouvoir, les socialistes vont poursuivre dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement durable l'œuvre entreprise par eux en 1991/1993 sans pour autant remettre en cause les lois Barnier et Pasqua de 1995 : même si les votes des textes respectent les clivages traditionnels gauche/droite, il y a ainsi une certaine continuité dans le dispositif d'ensemble nouveau qui se met en place pour la gestion des territoires. Ce nouveau dispositif est caractérisé par la remise en question du pouvoir des communes consécutivement aux errements issus des lois de 1982/1983 ; il n'est pas pour autant un retour à la planification « autoritaire » voulue par la LOF ni un « retour de l'Etat » comme certains analystes se plaisent à le penser.

Les lois de décentralisation, qui avaient renforcé le pouvoir des élus locaux avaient suscité des comportements qui n'étaient pas... durables ! Pour autant, la classe politique, qui est dans une très large mesure constituée par des élus locaux, n'allait pas renoncer à son pouvoir ou à ses privilèges. Par la mise en place d'un

⁴³⁵DTA des Alpes-Maritimes (163 communes, 1 M. hab.) a été approuvée par décret en Conseil d'État du 2 décembre 2003, JORF du 9/12/03.

nouveau mode d'organisation du pouvoir local (et de la classe politique locale) avec le thème mobilisateur du développement durable – mode d'organisation dont la pièce maîtresse est désormais l'intercommunalité – ce pouvoir a pu se prolonger et même se renforcer, au détriment de celui de l'Etat. Qui ne voit qu'aujourd'hui le Préfet est un personnage bien moins important qu'il n'était il y a quarante ans ? Comment ne pas être frappé par la quasi disparition des « DDE » (les Directions Départementales de l'Equipement, qui sont aujourd'hui appelées « DDTM » Directions Départementales des Territoires et de la Mer), réduites progressivement au « chômage technique » et à se vider de leurs effectifs ? A la méthode « autoritaire » et « rigide » de la LOF, appuyée largement sur le pouvoir de l'Etat et de ses services, ainsi que sur une vision prospective à 20 ou 30 ans, va succéder un « urbanisme de projet » à base de développement durable, de souplesse et de vision prospective à 10 ans. L'adoption de la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 constitue cet aboutissement. Elle vient juste après celles des 25 juin et 12 juillet 1999. Ainsi que le remarque une très intéressante étude⁴³⁶, l'ensemble de ces trois lois constitue un tout visant à :

- Redéfinir les échelles territoriales de l'action publique,
- S'appuyer sur la notion de développement durable,
- Améliorer la cohérence des politiques publiques,
- Renforcer la solidarité à travers la coopération intercommunale,
- Démocratiser la vie politique locale

Elles visent aussi, mais cela n'apparaît évidemment pas comme tel dans les textes qui sont les leurs, à reproduire le pouvoir des élus locaux ; il y a ainsi, dans une large mesure, une certaine continuité entre 1969, 1982-83 et 1999-2000⁴³⁷.

⁴³⁶Xavier DESJARDINS, sous la direction de Paul BOINO, « Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs ». Université de Lyon 2, 2006.

⁴³⁷Dans les trois cas, le fer de lance du refus (1969) ou des propositions (les autres dates) fut le parti socialiste, le grand parti, en France, des notables locaux.

La « loi Chevènement » du 12 juillet 1999 est une loi de simplification et de renforcement des coopérations intercommunales ; elle est importante en tant qu'elle constitue la base sur laquelle vont pouvoir s'édifier les nouvelles politiques d'aménagement et d'urbanisme fondées sur le principe du développement durable. La loi précédente, de 1992, avait ajouté de nouvelles formes de coopération (les communautés de villes et de communes) sans pour autant supprimer des formes existantes. La loi de 1999 va tout d'abord procéder à une simplification ; les districts, issus de la loi du 5/01/1959 sont supprimés ; il en va de même pour les communautés de villes issues de la loi du 6 février 1992 (celles qui existent doivent se transformer) ; enfin les « syndicats d'agglomération nouvelle » qui résultent de la loi du 13 juillet 1983 sont appelés, à terme, à se transformer en communautés urbaines ou d'agglomérations. On distingue ensuite les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) selon qu'ils disposent ou non d'une fiscalité propre. Dans la seconde catégorie, on trouve les SIVU (syndicats à vocation unique, loi du 22 mars 1890), les SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple, ordonnance du 5 janvier 1959) et les syndicats mixtes (loi du 20 mai 1955). Les EPCI à fiscalité propre sont au nombre de quatre : les communautés urbaines (à la condition de compter plus de 500 000 habitants), les communautés d'agglomération (pour des populations de plus de 50 000 habitants)⁴³⁸, les communautés de communes pour le monde rural, enfin les syndicats d'agglomération nouvelles pour les villes nouvelles.

Les compétences obligatoires vont en croissant selon la taille de la communauté. Les communautés de communes ont l'aménagement de l'espace et le développement économique comme compétence obligatoire ; à cela s'ajoute au moins une compétence facultative⁴³⁹. Les communautés d'agglomération ont obligatoirement, et comme précédemment, l'aménagement de l'espace et le développement économique mais aussi la politique du logement, les politiques

⁴³⁸Les « communautés de villes » de la loi de 1992, qui étaient bien plus contraignantes que les « communautés de communes », n'eurent aucun succès. Celles qui furent créées ont du alors se transformer, selon les cas, en communautés d'agglomérations ou de communes.

⁴³⁹Compétences facultatives : environnement, logement, équipements.

sociales, les actions concernant la prévention de la délinquance ; en outre trois compétences doivent être choisies sur une liste⁴⁴⁰. Enfin, les communautés urbaines ont sept compétences obligatoires : l'aménagement, le développement économique, la politique du logement, les politiques sociales, la politique de l'habitat, la délinquance, l'environnement, les équipements sportifs, culturels et éducatifs. Ces communautés disposent de ressources fiscales propres, ce qui est bien sur très important.

A l'origine, les syndicats de communes concernaient la gestion de réseaux et d'équipements : l'eau, l'assainissement, etc. ; désormais, ce qui est obligatoire est, en premier lieu, l'aménagement et le développement économique autour d'un « projet » ; on passe ainsi d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité « de projet ». Le succès de cette loi fut relativement très important : un bilan effectué par le Ministère de l'Intérieur montrait qu'en 2006 « 88% des communes françaises sont membres d'un établissement public de coopération communale à fiscalité propre, ce qui regroupe 84% de la population du pays »⁴⁴¹.

La « loi Voynet » du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire propose une vision de l'aménagement en rupture par rapport aux conceptions de la DATAR des années 1960 et 1970 : il faut non pas imposer des choix d'aménagement « par le haut », de façon quelque peu technocratique, mais au contraire inciter les acteurs locaux – pas seulement les élus ou les partis politiques, les associations aussi – à construire des projets de développement et d'aménagement pour le territoire qui est le leur. Pour reprendre un terme à la mode, l'approche est « bottom up ».

⁴⁴⁰Compétences facultatives : voirie, eau, assainissement, environnement, équipements.

⁴⁴¹Xavier DESJARDINS, op.cit. page 16.

Gérard Marcou⁴⁴² distingue trois moyens principaux que propose cette loi :

- Des documents de programmation et de prospective : schéma de services collectifs élaborés par l'Etat, schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire élaborés par les Régions ;
- L'affectation d'aides pour des zones prioritaires : il s'agit là d'actions tout à fait traditionnelles dans le domaine de l'aménagement du territoire ;
- Enfin, c'est là l'aspect novateur de la loi, l'établissement de « contrats » sur la base de projets.

Ces projets doivent émaner des acteurs locaux et peuvent concerner des espaces correspondant à des structures administratives existantes ou bien, au contraire, des espaces autres : « bassins d'emploi » ou « bassins de vie », « pays », agglomérations. Ces projets doivent être des projets de développement durable pour le territoire concerné et avoir un horizon fixé à 10 ans ; ils doivent concerner tout à la fois l'économique, le social, l'environnement. Ils donnent lieu à des contrats : entre des collectivités locales qui s'associent dans une « charte », entre des collectivités locales et des associations, entre des collectivités locales et l'Etat. Le principe général est celui du volontariat : l'Etat incite et, pour cela, il peut aider financièrement à la mise en place de « chartes » : de pays dans les secteurs ruraux, d'agglomération dans les secteurs urbains.

La loi Voynet prévoit aussi une structure de concertation allant tout à fait dans le sens des recommandations de la Conférence de Rio : les « Conseils de développement » qui sont mis en place dans le cadre de l'élaboration des contrats d'agglomération ou de pays. Un « Conseil de développement » est une assemblée composée d'habitants investis dans la vie locale, d'élus locaux, de représentants

⁴⁴²Gérard MARCOU, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire » in « Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000 », Paris, Dalloz, 2000.

d'associations ou de milieux professionnels, etc. ; il alimente un débat public sur les questions relatives à l'aménagement et au développement de l'agglomération (ou du pays) ; il peut aussi se saisir de toute question touchant à l'avenir de l'agglomération et faire, après discussions, des recommandations aux élus locaux. Une telle structure constitue une force de proposition.

Le mode d'intervention de l'Etat, on l'a vu, est assez différent de ce qu'il était jadis : incitations, partenariats, appels à projets caractérisent désormais son action ; il définit des objectifs ainsi que des critères d'appréciation et, sur cette base, lance des appels à projets ; c'est ce qu'il fit, par exemple, pour inciter les grandes agglomérations à la coopération avec un appel à projets métropolitains. Cette démarche – ce n'est sans doute pas un hasard- est celle-là même qui est largement mise en œuvre par les instances européennes.

Avec les deux lois de 1999, sont mis en place deux préalables indispensables à la mise en œuvre d'un urbanisme procédant du développement durable :

- Le cadre territorial et l'outil de coopération locale,
- La méthode « bottom up » des projets de développement durable.

Les conditions étaient ainsi réunies pour que la « loi SRU » puisse voir le jour.

Chapitre 10

La signification de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)

« La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (...) devrait prendre place parmi les grandes lois d'urbanisme au même rang sans doute que la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière qui dessina l'économie générale du droit de l'urbanisme contemporain ou celle du 7 janvier 1983 qui en décentralisa l'exercice des compétences »⁴⁴³. Yves Jégouzo qui souligne ainsi l'importance de la loi SRU⁴⁴⁴ indique aussi qu'elle « ne se borne pas à renommer les différents documents de planification, qui avaient été instaurés par la loi d'orientation foncière de 1967. Elle en renouvelle le sens en élargissant

⁴⁴³Yves JEGOUZO, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme » op.cit.

⁴⁴⁴Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU.

considérablement le champ d'intervention de la planification urbaine »⁴⁴⁵. Elle doit donc être comparée à la loi de 1967 dont elle constitue une critique. Avant d'envisager en quoi et pourquoi elle constitue une telle critique et de préciser la signification qui doit lui être attribuée, il convient de rappeler brièvement ses principales dispositions.

1) Les Principes

L'article L121 du code de l'urbanisme précise que les nouveaux documents issus de la loi déterminent les conditions « permettant d'assurer un certain nombre de principes regroupés en trois catégories qui permettent de délimiter les fonctions du droit de l'urbanisme »⁴⁴⁶ : (1) il y a d'abord les principes qui s'inspirent de la règle de l'équilibre de l'ancien article L121-10 du code de l'urbanisme : le début de l'article L121-10 du code de l'urbanisme fait référence à la nécessité d'assurer « l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ». Cette référence tout à fait explicite au développement durable, de même que l'utilisation du mot « renouvellement » qui figure par ailleurs dans l'intitulé de la loi, sont importantes ; il y a l'idée implicite que la ville, si elle peut se renouveler dans sa forme, doit être aussi reproduite dans le temps : elle ne doit pas risquer d'être détruite comme peuvent l'être certains quartiers. On peut souligner que ces équilibres urbain/rural, activités/espaces naturels, etc. ne sont absolument pas nouveaux : ils étaient déjà mis en avant 30 ans auparavant ; toutefois ils sont réaffirmés ici avec force.

(2) Il y a ensuite des principes caractéristiques des nouvelles politiques urbaines : la mixité sociale, la mixité des emplois et de l'habitat, l'équilibre emploi/habitat en

⁴⁴⁵Yves JEGOUZO, « La loi solidarité et renouvellement urbain : présentation générale », AJDA, 2001, n°1.

⁴⁴⁶Yves JEGOUZO, « L'impact de la loi SRU... » op.cit ; Y. Jégouzo cite ici H. JACQUOT, « Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine », AFDUH 2001, p.39.

relation avec le système des transports. Cette notion de mixité avait été très explicitement introduite dans la loi pour la ville du 13 juillet 1991 ; celle-ci toutefois n'allait pas aussi loin dans la définition de ces objectifs de mixité. Cette notion s'inscrit en rupture par rapport à un grand principe ayant inspiré l'urbanisme pendant plus d'un demi siècle : le zonage ; il faudra revenir sur ce point ;

(3) Le troisième groupe de principes concerne l'environnement ; la loi reprend tous les apports des différentes lois qui ont été adoptées, en matière d'environnement, à partir de 1976. Il faut « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains (...) la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains (...) la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ». La liste est, certes, un peu fastidieuse ; toutefois il y a là des motifs à l'établissement d'un grand nombre de servitudes concernant l'utilisation des sols, notamment en fonction des risques auxquels ceux-ci peuvent être exposés.

2) Un dispositif d'ensemble

Ces principes seront mis en œuvre dans le cadre du dispositif d'ensemble que prévoit la loi qui comprend les éléments suivants : le schéma de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de déplacement urbains (PDU), le schéma d'équipement commercial (SDEC), le programme local d'habitat (PLH).

Les directives territoriales d'aménagement (DTA) de la « loi Pasqua » de 1995 sont conservées. Dans la configuration SRU, la DTA se trouve au sommet de la pyramide : elle est opposable au schéma de cohérence territoriale. Celui-ci remplace l'ancien schéma directeur ; les SCOT sont établis sous la responsabilité de structures intercommunales, qu'il s'agisse de syndicats mixtes permanents (qui n'ont pas de fiscalité propre) ou bien d'établissements de coopération intercommunale (les « communautés », qui ont une fiscalité propre).

L'échec de la LOF se situant d'abord au niveau des SDAU, puis des SD, c'est donc à ce niveau-là, celui des SCOT, qu'il faut analyser en priorité la loi SRU.

Le SCOT comprend trois documents : un rapport de présentation, un document d'orientation complété par des documents graphiques, enfin un document intitulé « Plan d'Aménagement et de Développement Durable ». Le PADD constitue l'une des innovations majeures que comporte le SCOT ; il exprime un projet global et précise les objectifs publics d'urbanisme en matière d'habitat (notamment la construction de logements sociaux), de développement économique, des loisirs, de déplacements et de transports, de protection des paysages, etc. Le SCOT, document d'urbanisme, a une visée bien plus large que l'urbanisme au sens strict ; la cohérence, qu'il entend mettre en place au service du projet global qui est le sien, concerne non seulement des politiques dans les domaines de l'urbanisme mais aussi dans ceux de l'économie, de l'habitat, des déplacements, des équipements, de l'environnement, etc. Cette mise en cohérence doit se faire, bien sur, en conformité avec l'objectif général du développement durable et les principes qui ont été évoqués précédemment (équilibre développement/protection, mixité, prise en compte des besoins actuels et futurs, etc.).

3) L'élaboration et la révision

La procédure d'élaboration du SCOT est marquée par la recherche, davantage qu'auparavant de démocratie et de participation citoyenne. Les élus doivent définir ensemble la façon par laquelle ils vont peser sur la dynamique de leur agglomération ; le document d'orientation doit donc préciser les grands objectifs d'aménagement et d'urbanisme qui sont assignés au territoire donnant lieu au SCOT ; il fixe les orientations pour l'organisation de l'espace et, en même temps, insiste sur la restructuration des espaces déjà urbanisés et leur densification : il y a là l'idée

importante de reconstruire la ville sur la ville, l'un des grands principes du développement durable en urbanisme. Bien entendu, les sites et espaces naturels devant être protégés sont soigneusement délimités. Enfin, les grands projets d'équipement doivent être spécifiés.

Le SCOT étant un outil de planification intercommunal, il est élaboré par une structure de coopération intercommunale (syndicat mixte ou EPCI) ; cette structure doit être pérenne et assurer le suivi de la mise en œuvre du projet ainsi que, tous les 10 ans, sa révision ou sa confirmation. Il s'agit là d'une notable différence avec ce qu'étaient les méthodes pour élaborer les schémas directeurs ; ceux-ci, il faut le rappeler, étaient décidés à l'initiative de l'Etat qui gardait un large contrôle sur le déroulement des études et la création d'un établissement public ; les communes étaient consultées pour avis et, une fois que le SD était approuvé, il n'y avait pas de suivi⁴⁴⁷.

On remarquera que la structure de coopération du SCOT est pérenne : cela est bien en ligne avec la notion de développement durable, principe central du projet. La règle des 10 ans concernant la révision constitue une autre différence ; elle indique la volonté que cet outil puisse conserver une certaine souplesse. Si la structure de coopération est pérenne, alors même que la concertation commence dès la phase d'élaboration du SCOT, et qu'il y a par ailleurs cette règle des 10 ans, cela signifie que la concertation est conçue comme un processus permanent ; le projet global doit, en quelque sorte, émaner de la concertation et aboutir à un consensus... Vision idyllique : la victoire de la démocratie « locale » sur l'urbanisme de l'Etat ! Une chose au moins est sûre : les élus locaux sont bien plus consultés qu'ils ne l'étaient dans le

⁴⁴⁷La structure chargée du suivi du SCOT est la structure qui a procédé à son élaboration, en l'occurrence le syndicat mixte du SCoT. En effet, le syndicat mixte est une structure pérenne (c'est-à-dire que sa dissolution emporte l'abrogation du schéma) qui est chargée de son approbation, de son suivi et de sa révision en d'autres termes de sa gestion. Le syndicat mixte du SCOT :

- suit l'évolution des documents et des opérations qui doivent être compatibles avec les dispositions du SCOT ;
- décide de sa révision et de sa modification;
- procède à son évaluation au bout de 10 ans, à défaut le SCOT devient caduc.

cadre du schéma directeur ; en terme de pouvoirs, la classe politique a accru son poids...

4) Le SCOT : sa place et l'incitation à l'élaborer

On l'a vu, le SCOT est au centre d'un nouveau dispositif d'aménagement et d'urbanisme ; il a, par rapport au schéma directeur, une vision élargie par la mise en cohérence qu'il propose des politiques qui s'appliquent à de nombreux domaines. Même si le dispositif d'ensemble dans lequel il s'insère correspond à un renforcement du pouvoir local, l'Etat n'est pas complètement absent : l'instrument que constituent les DTA a été conservé ; le SCOT doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions prévues par la DTA, de même qu'il doit l'être avec celles de la charte de parc naturel régional ayant des emprises sur son territoire.

Les autres documents d'urbanisme ou décisions concernant ce domaine doivent être compatibles avec le SCOT ; cela concerne en tout premier lieu les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) qui définissent l'usage des sols et qui remplacent les POS. Cela concerne aussi les « cartes communales », le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), le Plan de déplacements Urbains (PDU), le Schéma d'Equipement Commercial (SDC), les Programmes Locaux d'Habitat (PLH). Ces plans sectoriels s'imposent au PLU qui doit être conforme aux dispositions qui sont les leurs. Enfin, les décisions prises dans le domaine de l'urbanisme doivent être conformes au SCOT : les opérations d'aménagement, les opérations foncières (constitution de réserves foncières de plus de 5 hectares par les communes ou les établissements publics), remembrements réalisés par des Associations Foncières Urbaines (AFU), les opérations de ZAD (notamment la définition de leur périmètre), les Zones d'Aménagement Concerté (les ZAC), les lotissements, les programmes de construction importants, les autorisations d'urbanisme commercial.

On se souvient que le milieu politique local n'avait pas appliqué avec enthousiasme les dispositions issues de la LOF, notamment en ce qui concerne les SDAU. Il faut donc inciter les communes à coopérer : dans le cadre d'une structure de coopération intercommunale, pour faire un SCOT.

Différentes dispositions pratiques incitent les communes à se regrouper, notamment la Commission Départementale de l'Intercommunalité (dont la création remonte à la loi « ATR » du 6 février 1992). Un autre élément très important est la règle de « l'extension limitée de l'urbanisation » ; les zones naturelles et d'urbanisation future des POS (zone NA) ou des PLU (zone AU) ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation que sous certaines conditions⁴⁴⁸ en l'absence de SCOT dans les communes situées à moins de 15 kilomètres de l'agglomération concernée.

5) SRU-LOF : qu'est ce qui est nouveau ?

La loi SRU développe, nous dit-on, une nouvelle conception de la planification urbaine et constitue, de fait, une critique de la LOF. Reprenant le contenu d'un article de Louis Albrecht, Xavier Desjardins dit que « les plans d'occupation des sols offrent l'avantage d'une certaine stabilité mais leurs inconvénients sont nombreux :

- Ils sont rigides et inflexibles face à des situations nouvelles,
- L'approche globale est incompatible avec des ressources limitées,
- La focalisation sur des approches physiques fournit des réponses « physiques à des problèmes économiques et sociaux »,

⁴⁴⁸Les zones à urbaniser, dites « zones AU » : l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme les définit comme pouvant « être classées en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation ». (anciennes zones NA du POS). On distingue deux types de zones AU : les secteurs urbanisables immédiatement en raison de la présence « d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU » et ayant « la capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone » ; cette zone est généralement nommée « 1AU » ; si cette capacité est insuffisante, l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou une révision du PLU ; on nomme généralement cette zone « 2AU ».

- Ils proposent des normes opérationnelles trop générales face à des situations historiques concrètes,
- Les principaux acteurs et groupes dominés sont souvent absents des processus »⁴⁴⁹

La conclusion de Louis Albrecht est sévère : la totalité de l'appareil de négociation, de compromis et de décision qui entoure le processus de planification doit être renouvelé »⁴⁵⁰.

Il y a là, à travers la critique des POS, une dénonciation du caractère peu « démocratique » de la LOF, ce qui renvoie au mode de fonctionnement du politique, on y reviendra (critique n°5).

Il y a aussi des critiques (n°2, 3 et 4) qui ne sont pas nécessairement très pertinentes car elles peuvent concerner non seulement la loi SRU elle-même mais aussi tout essai de planification urbaine, quel qu'il soit. Il reste donc à examiner la critique n°1, relative à la rigidité, ainsi qu'un manque important (une critique qui n'est pas faite) qui concerne les notions de « mixité » et de « densité ».

Les POS sont « rigides et inflexibles »... alors que la réalité est changeante, qu'il y a des « situations nouvelles » ; ceci doit être mis en relation avec la règle des 10 ans concernant le réexamen du SCOT qui en fait un document de développement durable... peu durable ! En somme, à travers le manque de flexibilité, on reproche à la règle d'être la règle ! Visiblement, la loi « SRU » s'inscrit dans un contexte bien plus « libéral » et « européen » (les deux sont liés) que celui qui avait présidé à l'élaboration de la LOF ; le tournant « libéral » est progressivement pris par les institutions européennes à partir du milieu des années 1970, notamment – mais pas seulement, loin s'en faut- dans les domaines de l'environnement et du développement durable.

⁴⁴⁹ Xavier DESJARDINS, op.cit.

⁴⁵⁰ Louis ALBRECHT, « strategic spatial planning re-examined », in "Environment and Planning", 2004, vol.31, n°5, pp 743-758. Cité par Xavier DESJARDINS, op.cit page 30.

La mise en avant du thème de la mixité (sociale, des activités, etc.) dans l'espace est autrement plus sérieuse. La prise en compte de cette notion représente une vraie rupture par rapport à une longue tradition de l'urbanisme illustrée par la Charte d'Athènes et Le Corbusier : le zonage, la séparation des activités et de l'habitat. Cela correspondait à une compréhension de la ville très fonctionnaliste : on « expliquait » les différents éléments de l'ensemble urbain par la fonction qui était la leur⁴⁵¹. Désormais on reconnaît les méfaits du fonctionnalisme, aussi bien sur le plan théorique que sur celui de son application pratique au domaine de l'urbanisme. La constitution de ghettos urbains, les processus de ségrégation sociale dans l'espace, avec tous les dangers qu'ils comportent, ont sans doute été pour beaucoup dans ce revirement. Cette idée de mixité est liée avec celle de densification de la ville : plutôt que d'étendre la ville indéfiniment dans l'espace, ce qui « consomme » beaucoup d'espaces naturels, il vaut mieux densifier les zones d'habitat dans lesquelles on implante des activités et densifier de même les zones d'activités qui reçoivent à leur tour des emplois et de l'habitat ; dans un processus de reconstruction de la ville sur la ville, les déplacements urbains voient ainsi leurs amplitudes diminuer du fait du rapprochement habitat/activités ; de plus, la ville à forte densité peut développer des transports en commun très largement utilisés. Bref, on retrouve ici les thèmes désormais classiques du développement durable.

Cette notion de mixité est évidemment très connectée à la politique de l'habitat ; notamment en ce qu'elle concerne le logement social. Une étude réalisée par le GRIDAUH⁴⁵² sur les politiques d'habitat de 19 communautés urbaines indique que « une méfiance de l'Etat vis-à-vis des communes en matière d'habitat s'est toujours manifestée. D'une certaine manière, l'intercommunalité est appréhendée comme un garde-fou aux pratiques ségrégatives des communes » : c'est la raison pour laquelle, en vue de « l'équilibre social de l'habitat », la « loi Chevènement du 12 juillet 1999 prévoit un transfert obligatoire de la compétence « habitat » au profit des

⁴⁵¹ Mais comment expliquer que les chats et les chiens aient une queue puisque celle-ci ne leur sert à rien ?

⁴⁵² « Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué », Cahiers du GRIDAUH, n°16, 2006.

communautés urbaines ou d'agglomération ; « l'égoïsme » des communes en matière de logement social est un phénomène très général⁴⁵³ qui a sans doute été pour beaucoup dans le développement de l'intercommunalité.

6) La méthode et le changement social

On a examiné certaines différences entre la LOF et la loi SRU, sans prétendre en aucune façon à l'exhaustivité. Il reste maintenant à analyser POURQUOI, 33 ans après, la loi SRU prend la place qu'occupait jadis la LOF. On notera, pour commencer, que le principe fondamental de la double échelle est maintenu : au couple SDAU/POS succède le couple SCOT/PLU (mais pas seulement, certes !). Dans l'un et l'autre cas, qu'il s'agisse du SCOT ou du SDAU, la nécessité d'une étroite coopération territoriale (et SUPRA communale) est affirmée. La méthode utilisée pour y parvenir diffère toutefois considérablement dans l'un et l'autre cas : il faut se demander pourquoi. L'explication réside dans la structure de la société française qui a changé, ainsi que dans les aspirations des français.

a) Les années 1960

Les années 1960 sont celles d'une croissance forte ; la consommation augmente fortement et les français découvrent le bonheur d'être en paix à partir de 1962, date de la fin de la guerre d'Algérie. Le développement du parc automobile est rapide mais tous les ménages français, loin s'en faut, ne sont pas équipés d'une voiture ; tous aspirent par contre à en avoir une, ou même deux. Alors même que le croît naturel

⁴⁵³Les arguments développés par les villes du « moyen pays », dans les Alpes-Maritimes, à propos du projet A8bis, illustrent cet égoïsme (qui concerne aussi les communes du littoral !).

de la population⁴⁵⁴ est important, de l'ordre de 1% par an, s'ajoute à cela un solde migratoire largement positif, lui-même permis par la croissance économique forte : de la sorte, la croissance démographique de la France est de l'ordre de 1,5% par an pour les années normales⁴⁵⁵. La croissance urbaine, s'exprime notamment par l'expansion très marquée du parc de logements du fait :

- De la croissance démographique,
- De l'exode rural qui alimente la croissance urbaine⁴⁵⁶,
- De l'augmentation des revenus qui détermine une augmentation de la taille des logements.

Les agglomérations s'étendent rapidement, d'autant plus qu'une grande partie des ménages des classes moyennes, disposant d'une voiture, vont habiter des communes périurbaines dans des logements individuels. C'est là le rêve, conscient ou non, de la plus grande partie de la population. Malheureusement, des phénomènes d'encombrement se manifestent, ainsi que des besoins d'équipement. Seul l'Etat est alors en mesure (compte tenu de la répartition des compétences de l'époque) d'y faire face. Il développe donc une politique d'aménagement et d'urbanisme volontaire, qualifiée parfois d'autoritaire, très innovante, qui se concrétise par la LOF.

Cette politique nécessite une vision dépassant très largement le cadre communal ; or, les communes ne sont absolument pas prêtes à adopter une telle vision, du fait de leurs pouvoirs limités mais aussi et surtout du fait qu'elles se refusent absolument à ce que leurs pouvoirs puissent être entamés, d'une manière ou d'une autre ; les communes périurbaines qui supportent une part importante de l'urbanisation trouvent, pour leurs propriétaires fonciers et leurs professionnels du bâtiment, des opportunités de revenus non négligeables : elles ne souhaitent pas, et

⁴⁵⁴Le croît naturel est la différence entre les naissances et les décès

⁴⁵⁵L'arrivée des rapatriés d'Algérie, en 1962, phénomène très important en région PACA, a constitué un événement ponctuel, exceptionnel.

⁴⁵⁶L'exode rural est permis par les gains de productivité très forts en agriculture ; cet exode alimente la croissance des villes qui voient croître leurs activités industrielles et tertiaires.

à leur suite, l'ensemble des collectivités locales, une réelle remise en question de ce mode de développement et d'urbanisation. Dans ce contexte, l'Etat –sensible aux besoins du développement économique du pays⁴⁵⁷ - a la charge d'accompagner le développement industriel et de veiller à ce que celui-ci ne soit pas handicapé par des « goulots d'étranglement », spécialement au niveau des infrastructures de transport ; il prend largement à sa charge la création des équipements nécessaire tout en développant une politique dont les principes affichés visent à limiter les déplacements domicile/travail et la consommation excessive d'espace. Cette politique, les collectivités locales, surtout les communes, mais aussi le Sénat, grand bastion du conservatisme social, ne l'approuvent pas ; il y a alors une convergence étonnante : celle du conservatisme et d'une partie des classes populaires qui se reconnaissent dans un idéal « petit bourgeois » symbolisé par la voiture et la maison individuelle. La LOF est adoptée, fin 1967 ; la réforme régionale qui aurait du en constituer le complément est refusée... un an et demi après !

b) La fin des années 1990

Le tableau, trente ans après, est fort différent. Sur le plan politique, on l'a vu, l'alliance en apparence hétéroclite ayant conduit au « non » au référendum de 1969 (gauche et « centristes ») va se reproduire dans le temps, de façon tacite, en ce qui concerne les questions touchant à l'aménagement, l'environnement, l'urbanisme. Le Parti socialiste et les « centristes », tous très « européens », contribueront avec leurs amis « démocrates chrétiens » d'Allemagne ou d'Italie, puis avec les britanniques, à faire de l'Europe ce qu'elle est aujourd'hui : un relais de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ayant procédé à l'abandon corrélatif des acquis communautaire initiaux, mettant en œuvre une politique régionale d'environnement et de

⁴⁵⁷Il y a, dans les années soixante, un réel développement industriel. Tel n'est pas le cas dans les années 1990 et 2000 : la libéralisation du commerce mondial, « l'ouverture communautaire à tous les vents de la mondialisation » ont produit leurs effets : il n'y a plus de développement industriel.

développement durable, d'inspiration très libérale. L'ouverture de l'Europe à l'aventure mondialiste, à partir du milieu des années 1970, a cassé la croissance en Europe (comme aux Etats-Unis) et conduit à la désindustrialisation des pays occidentaux et, finalement, à la crise qui commence en 2007 et rebondit fortement à l'été 2011.

L'euphorie économique des années soixante (croissance économique à 5% par an) est remplacée, aux environs de l'an 2000 par une croissance très molle (de l'ordre de 2% par an⁴⁵⁸) ; la croissance démographique qui était de l'ordre de 1 à 2% par an a chuté à 0,6% par an. Les revenus ne progressent plus alors que l'angoisse du chômage⁴⁵⁹ gagne une partie très importante de la population. L'heure n'est plus guère à rêver : il faut songer, désormais, à conserver ou trouver un emploi, à conserver le patrimoine que l'on a.

En trente ans, la voiture s'est généralisée : elle est présente désormais au sein de la quasi-totalité des ménages. Une grande partie de la classe moyenne occupe des maisons individuelles, au sein d'espaces « résidentiels » dotés d'un paysage de qualité : ceux qui en bénéficient sont attachés à la préservation de leurs privilèges, de leur environnement ; ils le font savoir à leurs élus, notamment par le biais d'associations diverses de défense de l'environnement. Conséquence du déclin économique, la demande immobilière est bien plus faible qu'auparavant : le lobby du BTP, jadis très puissant, a perdu une grande partie de sa force.

Dans ce contexte, le thème du développement durable a pu émerger, à la suite d'un long processus et s'imposer comme un thème mobilisateur auquel la classe politique doit se conformer. Les comportements égoïstes des communes doivent alors faire place à l'intercommunalité qui est devenue incontournable, elle aussi.

⁴⁵⁸Cette croissance, est-il besoin de la souligner, se situe à l'été 2011 aux environs de 0% et risque fort de devenir négative début 2012.

⁴⁵⁹Le chômage touche environ 9% des actifs ; certains économistes estiment que le sous-emploi (catégorie plus large) concerne de l'ordre de 20% des actifs, en France.

La classe politique, dont on dit qu'elle tirait une grande partie de sa force, de son pouvoir, de ses revenus, de ses attaches locales, va comprendre la mutation qui est intervenue dans le corps social. Elle va s'adapter en deux étapes successives ; 1982-1983 d'une part, les années 1990, d'autre part, aboutissant à la loi SRU de 2000. Son pouvoir, fortement accru au cours de la première étape, ne sera pas diminué au cours de la seconde : simplement il sera profondément réorganisé. Le « développement durable » est l'idéologie de la classe politique locale, plus puissante que jamais, à l'âge où le développement... a cessé de durer !

Chapitre 11

Des textes pour un urbanisme du développement durable encore plus « vert »

De 2007 à 2010 la législation française de l'urbanisme et du développement durable va connaître un enrichissement considérable : le « Grenelle de l'environnement ». Entre la loi SRU et l'année 2007 qui constitue le démarrage de ce processus inédit dit « du Grenelle », il s'est passé bien des choses, en France et dans le monde. En France tout d'abord ; la réélection de M. Chirac en 2002 et le changement de majorité parlementaire qui l'accompagne va donner lieu à une sorte de petite « contre-réforme » à la loi SRU : la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 ; par ailleurs la fermentation écologique qui parcourt la société française va trouver une caisse de résonance importante avec l'élection présidentielle de 2007 qui verra la victoire de M. Sarkozy.

Dans le monde ensuite ; durant l'année même où la loi SRU était adoptée en France, le monde connaissait un krach boursier impressionnant⁴⁶⁰ qui sanctionnait les illusions qui avaient alors cours sur la « nouvelle économie »⁴⁶¹ et la bulle que celles-ci avaient suscitée. Cela constituait un premier craquement très important de l'ordre économique mondial. En dépit des avertissements de quelques esprits chagrins comme, en France, Maurice Allais ou Emmanuel Todd⁴⁶², l'opinion publique, dans les pays occidentaux, n'accordait que peu d'attention au phénomène, pourtant bien préoccupant, de la désindustrialisation et de la montée corrélative du chômage ; les Gouvernements non plus qui pensaient avoir trouvé une parade aux tendances dépressives de leurs économies respectives avec le recours à l'endettement. Une parade qui n'était que temporaire : en 2007 les marchés ramenaient le monde à un principe de réalité ; à nouveau les bourses s'effondraient ; la crise, immobilière d'abord, devenait vite une crise bancaire, financière, économique, systémique. En toute hâte, les autorités monétaires des pays occidentaux colmataient les brèches et s'attachaient à restaurer la confiance ; en dépit de ces efforts la crise rebondissait à partir de fin 2009 et, avec une force plus grande encore, à l'été 2011.

Avant d'envisager les caractéristiques et la signification de ce gigantesque coup de pinceau à la peinture verte des textes français, il est bon d'envisager plus en détail ce contexte.

⁴⁶⁰ Les indices boursiers perdaient dans la plupart des bourses du monde, de l'ordre de 50% de leur valeur

⁴⁶¹ La « nouvelle économie » des entreprises technologiques de l'internet devait imposer le règne de l'immatériel (dans les esprits si ce n'est dans les faits) et était supposée devoir entraîner une croissance nouvelle, forte et durable.

⁴⁶² Voir de Emmanuel TODD, *Après l'empire, Essai sur la décomposition du système américain* ; Gallimard, août 2002, 238 pages

1) Un retour en arrière limité : la loi « Urbanisme et Habitat »

La loi SRU avait sans doute eu le tort d'être votée par une majorité de gauche ; aussi, après le changement de majorité de 2002, le Ministre de l'Équipement, M. Gilles de Robien, proposa une loi relative à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction (2 juillet 2003)⁴⁶³. Elle a pour objet de gommer certaines imperfections de la loi SRU sur laquelle elle n'entend pas revenir, pour l'essentiel ; il s'agit d'apporter de la clarté, davantage de simplicité, de renforcer la sécurité juridique du PLU. Toutefois, la nouvelle loi allait introduire une modification importante. La loi SRU, avait instauré un mécanisme incitatif puissant pour amener les communes à se grouper et à se doter d'un SCOT : le gel de l'ouverture à l'urbanisation des zones de future urbanisation des communes situées à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants (ou à 15 km du rivage de la mer) ; ce dispositif est, certes, maintenu mais considérablement amoindri. La règle des 15 kilomètres concerne désormais les agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 15 000 habitants) « affranchissant ainsi de l'application du principe de constructibilité limitée environ 7500 commune »⁴⁶⁴ ; cette restriction est aggravée par le fait qu'on exclue de l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation les espaces délimités avant le 1^{er} juillet 2002 ; enfin, des dérogations sont prévues avec l'accord du Préfet ou de l'EPCI chargé du SCOT.

Parlant de l'ambition du Grenelle de l'Environnement de contenir l'étalement urbain, Gilles Godfrin remarque : « La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 avait la même ambition, mais la consommation annuelle d'espaces naturels et agricoles n'a cependant depuis lors connu aucun infléchissement. Cet échec est dû, en grande partie, à la « contre-réforme » opérée par la loi urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, qui a retiré toute efficacité au sage principe d'urbanisation limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT) posé par la loi SRU. »

⁴⁶³Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat dite « loi UH ».

⁴⁶⁴« Loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat : recul ou assouplissement de la loi SRU ?

La lettre de la région grenobloise - « Dis moi qui tu es, je te dirai où tu habites » - Note n°11, septembre 2003

Il y a ainsi une sorte de retour de bâton du pouvoir communal : une victoire très provisoire de celui-ci.

En effet, le Grenelle (dans son article 17) va revenir sur cette question. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2017, aucune commune non couverte par un SCOT approuvé ne pourra, sauf dérogation, ouvrir à l'urbanisation une zone naturelle ou une zone à urbaniser (AU). Pour atteindre cet objectif, plusieurs étapes ont été mises au point : jusqu'au 31 décembre 2012, pour les communes situées à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ou moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ; à compter du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, pour les communes situées à moins de 15 kilomètres du rivage de la mer ou à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de 15 000 habitants et à compter du 1^{er} janvier 2017, pour toutes les communes. Il s'agit, ni plus ni moins, d'inciter les communes à adhérer à un SCOT. Pour Philippe Zavoli⁴⁶⁵ il s'agit en toute logique de « la réintroduction de la disposition instituée par la loi SRU ». La loi Grenelle revient donc sur les mesures de la loi UH de 2003. Toujours selon P. Zavoli il est « particulièrement piquant de relever que ceux-là même qui avaient dénoncé le caractère particulièrement intrusif de la loi SRU se sont finalement rangés à ses seuils voire au-delà, dix ans plus tard »⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵Philippe ZAVOLI, « Urbanisme : les nouvelles missions assignées aux SCOT et aux PLU », Complément Territorial, Hors Série, Décembre 2010, n° spécial « Grenelle II, Quels impacts pour les collectivités territoriales », page 42.

⁴⁶⁶Philippe ZAVOLI, op.cit, p. 42.

2) L'origine du « Grenelle de l'Environnement » : le développement durable incontournable

A l'origine de la grande concertation qui va avoir lieu à l'automne 2007, il y a la « Charte environnementale », élaborée par la « Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme » et le « Comité de veille écologique », et appelée le « Pacte écologique ».

Ce « pacte », mis en ligne le 7 novembre 2006, comprend 10 objectifs et 5 mesures concrètes susceptibles d'être appliquées dès que le Président de la République sera élu, au printemps 2007. C'est qu'en effet ce pacte est proposé à tous les candidats à l'élection présidentielle et presque tous vont le signer (Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal, François Bayrou, Marie-Georges Buffet, etc.).

Les 10 objectifs concernent :

- 1- l'économie (privilégier la production de produits qui durent...)
- 2- l'énergie (économies d'énergie, énergies renouvelables, etc.)
- 3- l'agriculture (réorienter la politique communautaire vers une agriculture de qualité, ...)
- 4- le territoire (lutter contre l'étalement urbain, développer la mixité...)
- 5- les transports (réduire le transport aérien, développer les lignes de transports en commun, TGV et tramways en milieu urbain, etc.)
- 6- la fiscalité
- 7- la biodiversité
- 8- la santé (qualité de l'alimentation...)
- 9- la recherche (notamment dans ses relations avec le développement durable)
- 10- la politique intercommunale (qui doit être plus en rapport avec les questions écologiques)

Les cinq « mesures concrètes » proposées sont :

- la création, au Gouvernement, d'un poste de « vice premier-ministre » pour le développement durable,
- l'instauration d'une « taxe carbone » pour limiter les émissions de gaz à effet de serre,
- la réorientation de la politique agricole,
- le développement d'une politique éducative pour le développement durable,
- des mesures pour une démocratie participative.

Que les principaux candidats à l'élection présidentielle française aient signé ce pacte constitue, non seulement un succès pour les promoteurs de cette initiative, mais surtout une preuve que le « développement durable » est désormais une valeur, une norme admise par la société dans son ensemble au même titre que la liberté, l'égalité, la démocratie... peut-être même plus admise encore que la fraternité qui figure pourtant aux frontons de nos édifices publics !

3) Un processus de consultation exceptionnel

A la suite de l'élection présidentielle, et dès que le Gouvernement eut été formé, le numéro deux de celui-ci, en charge du développement durable, Alain Juppé⁴⁶⁷, annonça officiellement, le 18 mai 2007, la tenue d'un ensemble de rencontres en septembre et octobre 2007 destinées à préparer des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement, le « Grenelle de l'environnement », conformément au vœu du Président Sarkozy.

⁴⁶⁷ A l'issue des élections législatives où il fut battu, Alain Juppé devait démissionner du gouvernement ; il fut alors remplacé par Jean-Louis Borloo.

L'appellation de « Grenelle » fait référence, avec un brin d'emphase, aux accords négociés durant les journées des 25 et 26 mai 1968 et conclus le 27 mai, qui se déroulèrent à l'hôtel du Châtelet, rue du Grenelle⁴⁶⁸ ; c'était un évènement immense, à la mesure de ce que fut « mai 1968 » : sans doute est-ce pour cela, pour marquer l'importance de ce qui allait être « négocié », que cette référence a été choisie. La comparaison s'arrête là : ceux qui vont participer à ces rencontres, du côté de la société civile, n'ont pas derrière eux tout le poids que confère un puissant mouvement populaire comme l'était celui de 1968. La démarche utilisée pour ces rencontres rappelle celle qui était développée jadis par le Commissariat Général du Plan (qui est supprimé, encore une coïncidence, en 2006⁴⁶⁹) : des commissions de travail, par thèmes, associant des représentants de l'Etat et du monde politique et des représentants de la société civile (les « forces vives » de la nation), notamment les syndicats et les organisations patronales.

La méthode est bien celle-là ; dès le début de l'été 2007, six groupes de travail, chacun comprenant 40 personnes issues de 5 collèges (Etat, collectivités locales, ONG, employeurs, salariés) sont mis en place et se mettent au travail ; ces six groupes réfléchissent aux thèmes suivants :

- 1- Changements climatiques/ maîtrise de la demande en énergie
- 2- Biodiversité et ressources naturelles
- 3- Environnement et santé
- 4- Des modes de production et de consommation « durables »
- 5- Démocratie écologique

⁴⁶⁸Les négociations de mai 1968 concernaient des enjeux économiques et sociaux et mettaient aux prises des responsables du Gouvernement (Georges Pompidou, Jean-Marcel Jeanneney, Jacques Chirac), des représentants du patronat (François Ceyrac...) et des représentants des salariés (Georges Seguy, Henri Krasucky, etc.) – L'accord du 27 mai, qui déboucha sur une hausse du SMIC de 35%, ne fut pas accepté par « la base » et ne fut pas signé par les syndicats ouvriers.

⁴⁶⁹Le Commissariat Général du Plan, directement rattaché au chef du Gouvernement, est une institution, créée en janvier 1946 par le Général de Gaulle, destinée à définir la planification économique du pays, à travers des plans à 5 ans. Le plan est alors une « ardente obligation ». Sa disparition s'opère en deux étapes : 1993 qui marque la fin des plans quinquennaux, 2006 qui est l'année de la suppression de l'institution et de son remplacement par le « Centre d'analyse stratégique ».

6- Des modes de développement écologique favorable à l'emploi et à la compétitivité

Chaque groupe a eu des réunions dans différents ateliers⁴⁷⁰ et a pu avoir cinq à six réunions plénières. Les groupes se réunissent une dernière fois le 25 septembre 2007, prélude à la rédaction des rapports de groupe et du rapport de synthèse rendus publics dès le 27 septembre. Sur cette base, a lieu une consultation sur internet et sont organisées des réunions dans les régions. Au cours d'une « table ronde » à grand spectacle, organisée le 24 et 25 octobre et présidée par Nicolas Sarkozy⁴⁷¹, est présenté le rapport général ; celui-ci reprend le contenu « consensuel » des travaux⁴⁷² et se présente comme un cadre de cohérence pour l'action publique avec trois priorités :

- Le réchauffement climatique
- La protection de la biodiversité
- La réduction des pollutions

Ce sera le « socle d'une stratégie de développement durable » et, assez largement, l'exposé des motifs de la première loi, Grenelle 1.

Après cela, les travaux continuent. Le 23 novembre 2007 est publiée une liste de 238 « engagements » ; en décembre sont mis en place 33 « comités opérationnels », les COMOP, chargés de traduire ces engagements en un projet de loi de programmation ; ce sera chose faite le 15 mars 2008. A partir de là, le processus constitutionnel suit son cours : approbation du Conseil des ministres (11 juin 2008), examen par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale (septembre 2008), discussion puis vote en première lecture par l'Assemblée Nationale (le 21 octobre) ; en deuxième lecture, après quelques modifications, le

⁴⁷⁰Il y eut par ailleurs, deux ateliers intergroupes, respectivement sur les ONG et sur les déchets.

⁴⁷¹Il y a, non seulement le Président Sarkozy et de nombreux membres du Gouvernement (M. Fillon, M. Borloo, etc.) mais aussi des personnalités étrangères, notamment le Président de la Commission Européenne, M. Barroso, ainsi que l'ancien vice-président des Etats-Unis, M. Al Gore.

⁴⁷²Dans son discours du 24 octobre, le premier ministre, M. François Fillon, précise que les conclusions consensuelles seront mises en œuvre ; pour les autres, cela donnera lieu à des arbitrages politiques : du Président, du Gouvernement et, en fin de compte, du Parlement.

texte a été adopté le 19 juin 2009 ; sur les 492 votes, il y eut 466 « oui », 5 « non » et 21 abstentions. L'UMP, le PS et le « Nouveau Centre » votent massivement le texte ; le groupe de la « Gauche démocrate et républicaine » à l'intérieur duquel siègent notamment les communistes et les écologistes s'abstient⁴⁷³, conséquence sans doute du fait que certaines associations ont trouvé que le texte n'était pas suffisamment fidèle aux engagements pris⁴⁷⁴. Enfin, après l'examen du Sénat, puis une deuxième lecture, le texte est définitivement adopté et publié le 5 août 2009.

Cette loi d'orientation, intitulée « loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement », ou encore « Grenelle 1 », sera complétée par la loi du 12 juillet 2010 « portant engagement national pour l'environnement » (Grenelle 2).

Le Grenelle 1 annonce de « bonnes intentions ». Pour la « taxe carbone », il n'y a pas « consensus », et par conséquent on verra plus tard ; le Président Sarkozy pense alors qu'il faut réfléchir à une taxe « énergie-climat » qui serait la contre partie d'un allègement de la taxation du travail.

L'agriculture biologique doit être encouragée il faut donc restreindre l'usage des pesticides ; en ce qui concerne les transports, on admet le gel des projets aéroportuaires nouveaux (ils sont trop coûteux en énergie) et on propose d'augmenter fortement les transports urbains par tramway (1500 kilomètres de lignes d'ici 2020) ; l'insistance à vouloir développer les lignes de trains à grande vitesse est plus étonnante⁴⁷⁵.

La réduction de la consommation en énergie liée à l'usage des bâtiments et « l'éco construction » est un élément de toute première importance : à la fois pour la

⁴⁷³Le groupe de la « Gauche démocrate et républicaine » compte 24 membres ; un seul d'entre eux a voté oui ; 4 ont voté non (dont Maxime Gremetz) ; 17 se sont abstenus dont Marie-Georges Buffet, Noël Mamère et Yves Cochet.

⁴⁷⁴Dès le mois de décembre 2007 certaines associations mettent en garde le Gouvernement : certaines des mesures en cours de préparation « tournent le dos » aux engagements pris.

⁴⁷⁵Les trains à grande vitesse sont, semble-t-il, de grands consommateurs en énergie (sans compter toute l'énergie qui est nécessaire pour produire les infrastructures qui leur sont propres ; pourquoi donc y a-t-il eu un accord autour de tels projets ? (2000 kilomètres de lignes supplémentaires d'ici 2020 ; 2500 kilomètres ensuite).

planète (réduction des rejets de gaz carbonique dans l'atmosphère/ et pour la France (réduction de la facture énergétique du pays qui est un importateur important).

La loi insiste beaucoup sur le rôle des collectivités territoriales : elle les désigne dans l'article 51 comme « les acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable » ; cet article évoque aussi la nécessité d'effectuer des bilans relatifs aux émissions de gaz à effet de serre et d'élaborer pour cela des « Plans climat-énergie territoriaux » en cohérence avec les « Agendas 21 locaux », des outils de contractualisation « volontaires ». Les collectivités locales sont invitées à prendre en compte la notion « d'infrastructure écologique » (trame verte et trame bleue⁴⁷⁶) dans les documents d'urbanisme pour tout projet d'aménagement. Cette promotion des collectivités territoriales constitue un démenti aux thèses mettant en avant le « retour de l'Etat » : au moment du « Grenelle de l'environnement », plus que jamais, les collectivités locales ont le vent en poupe ! Cela s'accorde bien avec les choix « Européens » de la majorité de la gauche (le parti socialiste) et de la quasi-totalité de la droite (UMP et centristes⁴⁷⁷) puisque l'une des constantes de Bruxelles consiste à chercher à diminuer le rôle des Etats et, pour cela, à valoriser et promouvoir les pouvoirs régionaux (et infra régionaux). On retrouve cette convergence déjà ancienne entre la gauche sociale démocrate (PS), les centristes et une partie de la droite pour défendre le pouvoir des collectivités locales, à ceci près qu'au moment du vote du Grenelle 1, la totalité de l'UMP (et donc de ceux qui se réclament encore du

⁴⁷⁶ « Cette notion de trame verte et bleue qui trouve ses racines historiques dans les pratiques paysagères, se veut un outil d'aménagement, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Son objectif est principalement de préserver la biodiversité des territoires en assurant une continuité des espaces naturels indispensables à la survie des populations des écosystèmes, et cela à toutes les échelles de territoire, du local au régional et même au continental. » Définition tirée du document « Trame verte et bleue » Synthèse documentaire établie par Robert Laugier pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN), mars 2010.

⁴⁷⁷ On peut rappeler que les résultats du référendum sur le traité de Maastricht instituant l'Union économique et monétaire de l'Europe le 20 septembre 1992 (70% des votants, 51% de oui et 49% de non) sont conformes à cette convergence : le PS/ PRG, l'UDF et la majorité du RPR (MM. Chirac, Juppé, Balladur) constituent le camp du « oui » alors que le parti communiste, le front national et les divers « souverainistes » de droite ou de gauche (MM. Seguin, Pasqua, de Villiers, Chevènement) constituent le camp du refus. Malgré le poids des appareils, le score du « non » fut une performance remarquable.

gaullisme, aussi peu nombreux fussent-ils), de même que le Parti socialiste, vota pour la première loi⁴⁷⁸.

Grenelle 1 est préparée, en 2007, et arrive peu après un échec retentissant, en 2005, de la classe politique et des élites de France, désavoués par le peuple⁴⁷⁹. L'initiative écologique citoyenne arrive à point nommé pour redonner un peu de lustre à cette classe politique déconsidérée. Cela se produit toutefois de façon concomitante avec le début de la crise qui commence en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, en 2007, et s'étend rapidement aux autres pays développés. A première vue, il s'agit d'événements indépendants ; toutefois, le battage médiatique effectué autour du développement durable sera une façon commode, pour la classe politique, de nier en partie la réalité de la gravité de la crise (on parle d'autre chose) et aussi de prétendre qu'on pouvait traiter celle-ci avec le remède (miracle !) du développement durable. Il importe de rendre compte d'un tel discours ; toutefois, il faut tout de même s'intéresser de plus près à cette coïncidence dans le temps. Il y a, certes, le calendrier politique français, 2007 était une année d'élection présidentielle ; toutefois la coïncidence dont il est question ici n'est pas celle-là mais celle du murissement de la crise et de la montée des préoccupations relatives au développement durable.

Le processus de désindustrialisation et de croissance faible était déjà ancien en France et dans les pays développés⁴⁸⁰. Cela détermina, en Amérique et en Europe, l'adoption de politiques visant à compenser ce handicap par la stimulation de la dépense intérieure au moyen de l'endettement, privé ou public. Ce sont ces politiques qui, au bout de quelques années, ont produit la crise gravissime qui est celle des pays occidentaux. Précisément, au cours de ces années là, la quasi stagnation des revenus et la montée du chômage ont conduit à une fragilisation du

⁴⁷⁸ Assez curieusement, les « verts » qui font campagne en 2005 en faveur du « oui » au référendum sur le traité constitutionnel européen, en compagnie du PS, de l'UDF et de l'UMP (coalition qui réalise le score peu glorieux de 47%), s'abstiennent dans une consultation qu'ils ont pourtant, pour une large part, provoquée !

⁴⁷⁹ Il s'agit du référendum sur le traité constitutionnel européen.

⁴⁸⁰ Au contraire, certains pays émergents, la Chine notamment, connaissaient une croissance forte fondée sur un commerce extérieur très excédentaire avec l'Occident.

tissu social ; dans un contexte où les revenus stagnent, ou même diminuent, pour de larges couches de la population, l'usage de la voiture devient un luxe et les transports en commun une exigence de plus en plus importante ; il en va de même pour ce qui concerne les logements sociaux ; bref, le discours du développement durable correspond alors, au moins pour certains de ses thèmes, à des préoccupations réelles d'une partie de la population. La concomitance évoquée précédemment n'était donc pas totalement fortuite.

Un article particulier d'une revue, il y en a bien d'autres, constituera maintenant une illustration de l'erreur profonde consistant à croire que le développement durable peut être le remède à la crise et au manque de croissance qui caractérise celle-ci. Le point de vue adopté ici est que la faible croissance économique peut accentuer le développement des préoccupations environnementales et de celles qui concernent le développement durable.

4) Le Grenelle de l'environnement, une réponse à la crise ?⁴⁸¹

Un article récent « l'influence de la crise sur le Grenelle de l'environnement » nous apprend qu'il y a non seulement une crise économique mais qu'« il y a aussi la crise écologique qui préexistait à la crise économique récente et qui, malheureusement, lui survivra certainement » ; l'auteur ajoute aussitôt « que les deux crises, l'économique et l'écologique, ne sont pas dissociables (...) beaucoup de leurs racines sont communes (...) on peut admettre le singulier : notre époque traverse UNE crise qui est notamment économique et écologique ».

Il importe de clarifier un peu ces notions de crise avant d'aller plus loin dans la rhétorique de F.G Trébulle ; la crise « écologique » dont parle celui-ci renvoie aux

⁴⁸¹« Le Grenelle de l'Environnement, une réponse à la crise ? » est l'un des sous-titres d'un article de François-Guy TREBULLE, intitulé « L'influence de la crise sur le Grenelle de l'environnement » (communication à la journée d'étude de l'AFDC), Revue de Droit Immobilier, 2010, p.15.

changements globaux (et inquiétants) qui affectent des équilibres planétaires : réchauffement climatique, atteintes à la biodiversité, etc. On a vu par ailleurs que la crise économique très grave des pays développés est une crise de l'endettement, privé et public⁴⁸², qui résulte elle-même de politiques d'endettement mises en place, dans les pays développés⁴⁸³, en réponse à un déséquilibre persistant du commerce mondial. Sauf à dire que tout est dans tout et à se contenter de lieux communs superficiels, il paraît difficile d'admettre que les déséquilibres climatiques ou biologiques sont « indissociables » des déséquilibres commerciaux et financiers. Néanmoins, admettre un tel point de vue a une fonction et une signification : de la même façon que le réchauffement climatique concerne toute la planète, la crise économique concernerait, elle aussi, toute la planète⁴⁸⁴. C'est complètement faux mais c'est une vision rassurante : si tous les pays sont concernés par la crise économique, alors tous seront intéressés à ce que soient trouvés les moyens de la surmonter... Mais si tel n'est pas le cas, et ce n'est pas le cas, on ne voit pas bien pour quelle raison les pays qui ne sont pas en crise viendraient au secours de ceux qui le sont !

Regarder la réalité en face, admettre que la crise n'est pas mondiale, procède d'une vision dérangeante qui remet complètement en cause les positions qui sont celles de la Commission Européenne (que l'auteur cite abondamment) et des institutions internationales. A ce propos, on comprend que les responsables de ces institutions qui, comme le souligne Maurice Allais « se trompent ou nous trompent

⁴⁸²En 2007, le démarrage de la crise se manifeste par des problèmes de défauts de remboursement lié à de l'endettement privé ; en 2011, on est en pleine crise des dettes publiques.

⁴⁸³ Il faut le dire et le répéter : contrairement à ce qu'on entend souvent dire, la crise en cours n'est pas mondiale. La Chine qui constitue désormais « l'atelier du monde » (comme l'Angleterre au milieu du 19^{ème} siècle) n'est pas en crise.

⁴⁸⁴F.G TREBULLE, parlant des crises économique et écologique déclare ainsi « il y a dans l'une comme dans l'autre une dimension mondiale ».

et, ce faisant, nous conduisent à l'abîme »⁴⁸⁵ ne veulent pas reconnaître leur erreurs et s'installent dans le déni de la réalité ; mais pourquoi donc l'auteur de l'article, qui est pourtant universitaire, reprend-il les mêmes croyances ? Mieux même, il en rajoute : la crise n'est pas si mauvaise ! En effet, « elle est surtout une formidable opportunité de concevoir des voies qui permettent de penser des mutations (...) de la société car elle illustre la nécessité de ces changements (...) faire du virage vers un développement durable effectif un levier de croissance, mais pas n'importe comment, vers une croissance verte »⁴⁸⁶. Il cite alors la Commission Européenne qui prétend que « la crise économique et financière actuelle a montré que le développement durable était aussi un aspect essentiel pour nos systèmes financiers et l'économie dans son ensemble »⁴⁸⁷.

Ainsi, la crise est décrite comme une « opportunité »⁴⁸⁸ pour le développement durable puisqu'il va falloir effectuer des dépenses publiques (nous sommes en 2009 : on ne parle pas encore de restrictions budgétaires !) et ces dépenses seront faites dans le cadre, dit le Conseil du 21 octobre 2009, d'une « économie « éco-efficace » dans laquelle le secteur de la construction a un rôle moteur à jouer »⁴⁸⁹. Au reste, dès novembre 2008, le Président de la République n'a-t-il pas déclaré que « la crise financière et la crise économique ne font que renforcer la nécessité de la révolution environnementale (...) on doit l'accélérer justement parce qu'on doit produire autrement » ? Il ajoutait aussi « que les engagements du Grenelle de l'environnement

⁴⁸⁵ « Le chômage actuel est dû à cette libéralisation totale du commerce, la voie prise par le G20 m'apparaît par conséquent nuisible. Elle va se révéler un facteur d'aggravation de la situation sociale (...) Nous faisons face à une ignorance criminelle. Que le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy (...) ait demandé une accélération de ce processus de libéralisation m'apparaît une méprise monumentale, je la qualifierais même de monstrueuse. Les échanges, contrairement à ce que pense Pascal Lamy, ne doivent pas être considérés comme un objectif en soi, ils ne sont qu'un moyen. Cet homme, qui était en poste à Bruxelles, ne comprend rien, rien, hélas ! (...) crise et mondialisation : les deux sont liés ».

A propos de la présentation de la crise que donnent les médias, ceux-ci, nous dit Maurice Allais, « nous laissent le choix entre écouter des ignorants ou des trompeurs ».

Maurice ALLAIS, « lettre au français, contre les tabous indiscutés » ; journal Marianne, 5 décembre 2009.

⁴⁸⁶F.G TREBULLE, op.cit. page 2.

⁴⁸⁷Communication de la Commission Européenne, « Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE : rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'UE en faveur du développement durable », 24 juillet 2009. Cité par F.G TREBULLE, op.cit.

⁴⁸⁸Comment ne pas être choqué par une telle incongruité: une crise, qui est aussi grave que celle des années trente, qui a engendré la deuxième guerre mondiale, qui serait une « opportunité » !

⁴⁸⁹F.G TREBULLE, op.cit p.2.

constituaient une réserve de croissance fantastique » : malheureusement, à l'été 2011, on ne parle pas ou plus de cette « réserve fantastique » !

Notre auteur, bardé de certitudes et de références « autorisées » (le Président, Bruxelles) n'hésite plus : « le Grenelle de l'environnement, et au-delà l'essor des préoccupations environnementales (...) constitue certainement une réponse à la crise non seulement écologique, mais aussi économique : ce ne sont pas moins de 400 milliards d'euros annoncés d'ici 2020 au soutien de ce qui est présenté comme une rupture technologique en matière de bâtiment »⁴⁹⁰. De plus, ces dépenses prévues par le Grenelle, serait « des investissements doublement rentables ; d'une part, en ce qu'elles vont créer des emplois et, d'autre part, en ce qu'elles sont au cœur du nouveau modèle de la croissance mondiale. Loin d'être un frein aux mutations, la crise peut être un moteur des évolutions liées aux exigences environnementales ».

Le fer de lance de tout cela : les aides publiques⁴⁹¹, françaises ou européennes, principalement pour le secteur de l'immobilier. Les mesures du Grenelle permettront, paraît-il, à la fois de compenser la diminution de l'activité immobilière dans le neuf et de réorienter l'économie vers la « croissance verte ». Les économistes et leurs modèles macro-économiques le disent : les efforts du Grenelle vont donner lieu à un « transfert intersectoriel ayant un effet positif direct sur l'emploi et la croissance »⁴⁹². Mais on ne sait pas qui sont ces économistes... (qui sont, peut-être, un peu complaisants !). Pour sa part, l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie), citée dans l'article, prétend que « la réalisation des objectifs du Grenelle devrait entraîner, à l'horizon 2012, une augmentation globale de l'activité

⁴⁹⁰F.G TREBULLE fait référence ici au discours de M. Sarkozy du 10 septembre 2009 « stratégie de la France dans la lutte contre le réchauffement climatique ».

⁴⁹¹Comment ne pas évoquer ici le grand bon sens de M. Jean de la Fontaine et, particulièrement, sa fable « Pérette et le pot au lait » !

⁴⁹²F.G TREBULLE cite ici le « Rapport n°552 sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement » en citant ses rapporteurs.

économique de près de 40 milliards d'euros, soit 1,6 point de PIB supplémentaire par rapport à la tendance »⁴⁹³.

Que retenir de tout cela ? sans doute qu'il est préférable de traiter les discours officiels pour ce qu'ils sont, des discours susceptibles d'être analysés et critiqués, plutôt que comme des vérités ou des évidences qu'on accepte sans aucune discussion. Les orientations du développement durable, notamment tout ce qui touche aux économies d'énergie, sont intéressantes, non seulement pour l'ensemble de la planète, mais également pour l'économie nationale dont le déficit extérieur serait légèrement réduit. Pour autant, le développement durable ne peut donner, en quelque sorte, que ce qu'il peut ; il ne constitue nullement un remède à la crise et celle-ci est loin d'avoir les effets « positifs » que certains lui attribuent : elle constitue en effet une vraie calamité.

5) Les résultats généraux de « Grenelle »

L'ensemble « Grenelle » - il s'agit des deux lois « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 » - constitue un véritable monument ; après la première loi, qui fixait les orientations, la deuxième loi, qui sera moins consensuelle, peut être parce qu'elle est plus précise que celle qui la précédait (il est plus facile de se mettre d'accord sur des « orientations » que sur des dispositions pratiques précises) donne le sentiment que ses auteurs ont voulu, ou cru, pouvoir « changer le monde ». Que ce monument aux 257 articles touchant à différents codes (construction, urbanisme, transports, environnement, code rural, etc.) ait pu être érigé suscite une question : quelle est la fonction réelle de cette profusion de textes, ne fallait-il pas « tout changer pour que rien ne change » ?

⁴⁹³ Nous pourrions voir, à la fin 2011, si la rhétorique de l'ADEME est reprise par le Gouvernement, à la suite du risque de dégradation de la note de la dette publique française par Moody's signalée le 18 octobre 2011... Notre hypothèse est qu'il s'agit ici d'idéologie, ce qui devrait apparaître clairement dans les mois qui viennent.

La loi est organisée autour de six titres : bâtiments et urbanisme, transports, énergie et climat, biodiversité, risque-santé-déchets, et enfin une catégorie « fourre-tout », la « Gouvernance » ; comme si les cinq autres titres ne parlaient pas, eux aussi, de « gouvernance » !

On peut, de même, critiquer le mode de classement des articles du texte. Ainsi, peut-on s'étonner du fait que l'article 20 (bonus de densité de 30% pour des constructions très performantes sur le plan des économies d'énergie) figure dans le chapitre 2 (dispositions relatives à l'urbanisme) et non pas dans le chapitre 1 (amélioration de la performance énergétique des bâtiments : même si cette disposition modifie le code de l'urbanisme (article L128-1), sa finalité est bien d'encourager les économies d'énergie.

On peut aussi, ici ou là, relever quelques imperfections dans le texte, voir même du charabia ! Ainsi, le chapitre 2 du titre 4 (biodiversité) commence-t-il par un titre, « trame verte et bleue » qui comporte une faute d'orthographe⁴⁹⁴. La « trame verte » et la « trame bleue » dont il est question ne donnent lieu à aucune définition ; le lecteur est fondé à s'interroger : « mais de quoi parle-t-on ? »... L'article 121 de la loi Grenelle 2 nous apprend que la trame verte « comprend »... des espaces naturels : on en déduit que cette « trame » serait un ensemble d'espaces naturels ; de même la trame bleue serait un ensemble de cours d'eau et de zones humides ; cela toutefois est en contradiction avec le début de l'article qui énonce que la trame verte et la trame bleue « ont pour objectif », etc. : des espaces sont des espaces, ils n'ont pas d'objectifs ; ... Un peu plus loin, le texte indique que ces trames « sont notamment mises en œuvre au moyen d'outils d'aménagement... » ; alors, si on met le mot « politiques » à la place de « trames », tout s'éclaire ; les « trames », verte et bleue, sont des politiques « qui ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité »⁴⁹⁵ ; ces

⁴⁹⁴Il n'y a pas, comme le texte le montre ensuite, de trame qui serait « verte et bleue » : il y a une trame verte et une trame bleue ; dans le titre « trame verte et bleue », le mot trame doit donc, s'écrire au pluriel, avec un « s ». Il est étonnant qu'un texte de loi, publié au « Journal Officiel de la République Française », comporte dans l'un de ses titres une telle faute ; quelques vacances d'un agrégé de grammaire eussent permis d'éviter cela.

⁴⁹⁵L'expression « perte de biodiversité » semble d'un français douteux, ne faudrait-il pas parler plutôt de « diminution de la biodiversité » ? (avec un article défini devant le mot diversité).

politiques ne « comprennent » pas des espaces naturels ou des cours d'eau mais s'appliquent, respectivement, à ceux-ci. Ainsi, le texte relatif à l'article L371-1 du code de l'environnement, d'une écriture hâtive, est dans une large mesure... du charabia !⁴⁹⁶ Nonobstant toute les critiques de forme qu'on pourrait adresser à ce texte « encyclopédique »⁴⁹⁷, il convient d'essayer d'en dégager les idées principales sur lesquelles il faudra s'interroger afin d'imaginer des effets concrets que son application pourrait susciter dans le domaine du développement urbain.

*a) La multiplication des plans et schémas*⁴⁹⁸

« Méfiez-vous de la première impression », disait M. de Talleyrand-Périgord, « c'est toujours la bonne ! ». Ce qui ressort en premier de la lecture des lois Grenelle, spécialement de « Grenelle 2 », c'est la multiplication des documents qui doivent être élaborés, en vue de la gestion territoriale, par les collectivités territoriales et l'Etat. Mais qui donc va lire tous ces plans, schémas et autres documents que prévoient les textes ?

L'« Administration », ou plutôt « les Administrations » (celles de l'Etat, de la Région, des Départements, des EPCI, des communes) vont devoir produire beaucoup de papier, beaucoup d'études qui seront supposées être lues et comprises à de multiples niveaux. On peut citer, sans être nécessairement exhaustif :

⁴⁹⁶L'article L371-1 pourrait être écrit de la façon suivante :

Alinéa 1 : la trame verte et la trame bleue constituent des politiques ayant pour objectif d'enrayer la diminution de la biodiversité (...)

Alinéa 2 : la trame s'applique à :

- Tout ou partie des...

Alinéa 3 : la trame bleue s'applique à :

- Des cours d'eau....

⁴⁹⁷« La loi du 12 juillet 2010 (...) compte 257 articles (...). Nombre de ces mesures nécessitent la parution de décrets dont la publication va nécessairement s'échelonner dans le temps. On s'interroge sur la capacité à engager un tel programme de réformes d'une loi encyclopédique selon l'appellation du professeur Yves JEGOUZO. »

Marie-Yvonne BENJAMIN, « La loi Grenelle 2, un monument législatif » ? www.leadersleague.com

⁴⁹⁸Normalement le pluriel de schéma est scheme (mot latin) ; l'usage se répand désormais d'utiliser « schémas », avec un « s » et un accent sur le « e ».

- Le Schéma d'Aménagement Régional et de Développement du Territoire (SRADT ; loi Voynet de 1999) en vue d'un développement équilibré du territoire.
- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (institué par la loi sur l'eau de 1992, le SDAGE est un instrument de planification qui fixe, pour chaque bassin hydrographique, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect des principes de la directive cadre sur l'eau et de la loi sur l'eau, des objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines).
- Les chartes des parcs naturels régionaux ou nationaux.
- Les schémas de mise en valeur de la montagne et du littoral.
- Le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie (appelé SRCAE est l'un des grands schémas régionaux créés par les *lois Grenelle I et Grenelle II* (Article 68) dans le cadre des suites du Grenelle Environnement de 2007. Il décline aussi, aux échelles régionales, une partie du contenu de la législation européenne sur le climat et l'énergie. Il remplace le plan régional pour la qualité de l'air du 30 décembre 1996).
- Les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET).
- Le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) institué par les lois « Grenelle » (trames verte et bleue).
- Le Schéma de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables (SRRER schémas d'Aménagement du territoire déterminés par la Loi Grenelle II qui fait suite au Grenelle de l'Environnement de 2007).

On peut citer aussi à un niveau plus local :

- Les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (DTADD) : après la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, la DTADD est en France un outil juridique permettant à l'État, sur un territoire donné, de formuler des obligations ou un cadre particulier concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire⁴⁹⁹. Créées par la loi Pasqua du 4 février 1995, les DTA ont vu leur régime juridique transformé par la loi Voynet du 25 juin 1999. C'est à la fois un document d'aménagement du territoire et un document d'urbanisme, élaboré sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernés, puis approuvé par décret en Conseil d'État.
- Les directives de protection et de mise en valeur des paysages (loi du 8 janvier 1993)
- Les Projets d'Intérêt Général (PIG)
- Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT issu de la loi SRU du 13 décembre 2000) qui comprend le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO).
- Le Plan Local d'Urbanisme (PLU, issus de la loi SRU)
- Le Plan Local de l'Habitat (PLH)
- Le Plan de Déplacement Urbain (PDU a été formalisé pour la première fois dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) en 1982. Il prendra un caractère obligatoire avec la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) en 1996. La loi relative à la Solidarité et

⁴⁹⁹ Les obligations découlant d'une DTADD concernent un domaine très large ; selon l'article L113-1 du code de l'urbanisme, les DTADD « peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, ...etc. ».

au Renouvellement Urbain (SRU), votée en décembre 2000, renforcera encore le rôle des PDU)

Cette liste, déjà longue, est sans doute incomplète ; ce rappel n'a d'autre utilité que d'insister sur cette longueur, cette multitude de documents qui exprime nécessairement un degré élevé de complexité et, en fin de compte, une très probable inefficacité au regard des objectifs poursuivis ; un certain nombre d'auteurs n'ont d'ailleurs pas manqué de la souligner. Bien entendu, l'ensemble des textes à considérer ne se limite pas à ceux du Grenelle : il faut prendre en compte cet énorme effort de renouvellement et d'intégration des préoccupations environnementales et du développement durable qui a été initié par la « loi Voynet » de 1999 puis poursuivi ensuite par la loi SRU de 2000, enfin par les lois « Grenelle ». Le volume des textes est impressionnant : il ne constitue toutefois pas une garantie que le développement urbain puisse être désormais maîtrisé, en harmonie avec les principes du développement durable⁵⁰⁰.

La « hiérarchie » entre les différents documents ou les modifications que le Grenelle introduit dans cette hiérarchie devront être appréciées d'abord du point de vue des rapports de pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales ; de ce point de vue, il semble bien que ces textes conduisent, comme on le verra, à un renforcement du pouvoir des collectivités territoriales (prises dans leur ensemble)⁵⁰¹ et un affaiblissement de celui de l'Etat, même si celui-ci voit, le cas échéant, son rôle de contrôle renforcé.

⁵⁰⁰On peut ici penser à cette belle formule d'un rapport du Conseil d'Etat, « Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite », citée par Philippe ZAVOLI dans « Les documents d'urbanisme à la suite de l'adoption de la loi du 12 juillet 2010 » in « Complément territorial », numéro spécial « Grenelle2 », décembre 2010.

⁵⁰¹ Nous pensons que le pouvoir réel des collectivités territoriales, « prises dans leur ensemble », augmente ; apr
contre celui des petites communes diminue très sensiblement.

b) Energie, climat, biodiversité, risques...etc.

Ces thèmes constituent un apport indéniable du Grenelle ; à eux seuls ils constituent les titres 3, 4 et 5 du « Grenelle 2 », les articles 67 à 223, soit 156 articles sur 257 ; à cela, il faudrait aussi ajouter les articles du chapitre 1 du titre 1 (« amélioration de la performance énergétique des bâtiments »). Mais, par ailleurs, le titre 2 (« transports ») est tout entier orienté vers les économies d'énergies, des transports plus « écologiques », etc. Bref, de proche en proche, il faut reconnaître que l'ensemble du monument repose bien sur cette préoccupation des économies d'énergie, de la protection des espaces naturels, de la biodiversité... des préoccupations qui sont unifiées par la notion de développement durable.

L'urbanisme a, en volume de texte, une place relativement modeste : essentiellement le chapitre 2 du titre 1 (« dispositions relatives à l'urbanisme ») et le chapitre 1 du titre 2 (« mesures en faveur du développement des transports urbains et péri-urbains ») ; corrélativement, ce qui se rapporte à l'aménagement du territoire est bien plus important ; il y a, en quelque sorte, un changement dans l'échelle des problèmes qui sont envisagés, comme il y a d'ailleurs un changement dans la répartition des pouvoirs locaux : le niveau de la commune tend à s'effacer de plus en plus au bénéfice du supra-communal ou même du régional.

Cet accent mis sur les problèmes d'aménagement, avec le changement d'échelle qui vient d'être signalé, est évidemment lié à la notion de développement durable. Cela semble être l'indice d'une différence importante par rapport à l'urbanisme tel qu'il était envisagé par la loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 ; celle-ci posait comme indispensable le fait de prévoir les besoins futurs des ménages, et corrélativement d'être « prévoyant », afin que les infrastructures nécessaires à la satisfaction de ces besoins puissent suivre, dans une logique de marché. C'est alors le marché qui est le grand régulateur : l'Etat et les collectivités territoriales doivent veiller à ce que les besoins des ménages soient satisfaits (besoins en déplacements,

besoins en logements, etc.) en évitant, si possible, les nuisances excessives et les phénomènes d'encombrement et de congestion. Cette adaptation aux besoins des ménages, besoins qui s'expriment par des comportements (usage de la voiture, localisation des logements neufs), conduit alors à la réalisation d'infrastructures, notamment routières, mais aussi à la limitation des densités urbaines puisque des densités importantes conduisent inéluctablement au moins dans les années soixante à des phénomènes de congestion urbaine.... Avec le développement durable, il semble – à première vue au moins- que cette logique de marché, d'adaptation aux besoins, soit remise en question ; les besoins individuels ne sont plus la norme suprême : ces besoins doivent être contraints par des normes (supérieures) imposées par la société, celles du développement durable.

Jadis, on imposait l'obligation que les immeubles neufs comportent un nombre minimum de places de parking afin que le tissu urbain puisse accueillir les suppléments d'automobiles qui étaient alors jugés inévitables ; de nos jours, au contraire, par différents moyens, on cherche à faire sortir les voitures des villes⁵⁰².

Une autre illustration de cette différence majeure, à quarante ans d'intervalle, concerne la façon de traiter la densité urbaine ; la LOF se préoccupe de limiter cette densité : l'augmentation de celle-ci est synonyme de surcoûts pour le collectivité (d'où une taxe de surdensité) qui doit alors supporter la promotion d'équipements supplémentaires ; Grenelle, au contraire insiste bien davantage, non pas sur la limitation de la densité, mais plutôt sur la stimulation de la densité : on aura l'occasion de revenir sur cet aspect fondamental.

En dépit de leur caractère touffu et encyclopédique, les textes du Grenelle sont traversés par une certaine compréhension du développement urbain et des moyens permettant de l'infléchir : il convient maintenant d'évoquer cette problématique implicite.

⁵⁰²Sur un registre voisin, jadis le stationnement était sauf exception gratuit ; de nos jours, c'est plutôt l'inverse qui est vrai ; la ville devait s'adapter à l'automobile, aujourd'hui, la norme du développement impose plutôt à celle-ci de s'adapter à la ville.

c) La norme du développement durable et la problématique du développement urbain⁵⁰³

Le développement durable apparaît comme une norme sociétale qui doit s'imposer à tous : aux individus, aux entreprises, aux collectivités publiques ; cette norme se décline en biodiversité, économies d'énergie, respect de l'environnement, etc, qui constituent autant d'objectifs vers lesquels il faut orienter le développement urbain.

La poursuite de ces objectifs amène, fort logiquement, à la conclusion qu'il faut densifier les zones déjà urbanisées et, pour cela, décourager l'usage de la voiture et le mode de développement immobilier fondé sur l'habitat individuel périurbain. Cela conduit à des mesures visant à favoriser les transports en commun, à dissuader les automobilistes d'utiliser leurs véhicules, à inciter les usagers à se déplacer de façon « écologique » (vélo, voitures électriques de location, transports en commun, covoiturage). Cela conduit aussi à des mesures favorisant des densités élevées en milieu urbain : que ce soit au titre de la « mixité sociale » (cf. loi de 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, ainsi que la loi du 25 mars 2009 de « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion), au titre des économies d'énergie (lois POPE de 2005 puis article 20 du « Grenelle 2 » et article L128-1 du code de l'urbanisme) ou bien au titre de la promotion des transports en commun (cf. article 17 du « Grenelle 2 » et l'article L122-1-5 du code de l'urbanisme) ; en sens inverse, certaines dispositions pénalisent la « sous-densité ». Pour ce qui est des espaces naturels, de nombreuses dispositions visent à restreindre les possibilités d'urbanisation en leur sein par les

⁵⁰³Le « développement urbain » dont il est question ici est pris dans un sens très extensif : il désigne les processus de développement des implantations humaines, logements ou activités, que celles-ci soient situées à la ville ou bien à la campagne. Cela signifie que « l'espace rural », entendu comme un espace dont l'organisation économique et sociale serait structurée par les activités agricoles et pastorales, n'existe plus, à quelques exceptions près. La ruralité n'est plus qu'un résidu. Cela constitue une justification forte du fait qu'un grand nombre de communes de montagne soient, dans les Alpes-Maritimes, intégrées à l'aire de la métropole niçoise voulue par Christian Estrosi.

contraintes qu'elles imposent : au nom des risques, de la biodiversité, des paysages, etc. Il y a ainsi une logique d'ensemble forte dans tout cela⁵⁰⁴, liant notamment les questions de densité urbaine, de transport, d'environnement, de mixité sociale ; une logique d'ensemble étroitement connectée à la question du pouvoir local. Il est nécessaire d'envisager maintenant cette connexion entre le pouvoir local et la question de la densité urbaine.

⁵⁰⁴L'affirmation qu'il y a, dans le dispositif SRU/Grenelle, une logique d'ensemble forte ne signifie pas que le grand texte précédant, la LOF, était dépourvu d'une telle logique ; les circonstances toutefois n'étaient pas les mêmes. Les préoccupations qui ont inspiré la LOF étaient, dans une large mesure, les mêmes que celles qui ont inspiré les textes récents : limiter la consommation d'espace, promouvoir l'habitat collectif plutôt que l'habitat individuel. Toutefois, les moyens mis en œuvre ne pouvaient pas être les mêmes. A 40 ans d'intervalle, une des différences essentielles est la place de la voiture dans les aspirations des gens ; dans les années soixante, les ménages ne disposaient pas tous d'une voiture mais ceux qui n'en ont pas en rêvent : il était alors difficile de prendre des mesures « contre la voiture » ; par ailleurs, la force du mouvement de construction était telle que cela impliquait un puissant processus de développement périurbain largement à base de constructions individuelles, source de revenus et de pouvoir pour le milieu local, dans un contexte où les espaces naturels n'étaient pas encore trop sérieusement entamés.

Chapitre 12

Densité et pouvoir local

Dans l'ensemble des textes relatifs à l'urbanisme adoptés au cours de ces dernières années, la densité occupe une place centrale qui est très connectée avec l'exigence d'intercommunalité.

Cette importance de la densité tient à une idée simple et, à la limite, simpliste. Pour limiter la consommation d'espace et éviter la destruction/gaspillage des espaces naturels, il faut densifier les villes ; la demande en logements doit être, en quelque sorte, « canalisée » vers des offres de programmes d'habitat collectif : de la sorte, on pense que la demande en logements individuels sera réduite d'autant ; en même temps que des mesures diverses doivent favoriser le développement de l'immobilier collectif dans les tissus urbains existants, d'autres mesures doivent contribuer à rendre la construction individuelle plus difficile, notamment dans les communes périurbaines comportant des espaces naturels : cela suppose non seulement des textes adéquats mais aussi une grande solidarité institutionnelle locale pour les

mettre en œuvre. Tout cela suppose aussi qu'il y a une substituabilité assez large entre logements collectifs et logements individuels : des ménages souhaitant une maison individuelle pourraient préférer un logement dans un immeuble collectif dès lors que celui-ci aurait certaines qualités ; cette façon de voir, on le verra, n'est peut-être pas complètement fondée.

1) La signification du COS

L'urbanisme des années soixante et soixante-dix considérait qu'il y avait une nécessaire correspondance entre le volume du bâti, en milieu urbain, et les réseaux que celui-ci impliquait (eau, gaz, électricité, rejet des eaux usées, voirie, transport en commun). La densité de l'habitat et des activités était ainsi limitée pas des règles de constructibilité, s'exprimant notamment par le coefficient d'occupation du sol (rapport entre la surface de plancher d'une opération et la surface du terrain de celle-ci) ; cette norme exprimait le fait que, au-delà de la limite qu'elle instituait, pouvaient survenir des problèmes de saturation de réseaux et, par conséquent, la nécessité pour y faire face, que la collectivité procède à de coûteux efforts d'adaptation de ces réseaux. Le principe de construire au-delà de cette limite du COS était admise, dans certaines conditions, notamment à la condition que soit versée une « participation » pour surdensité compensant en quelque sorte, le surcoût en matière d'équipement qui résultait de ce dépassement. Cette possibilité de dépassement n'existait que dans le cas où le POS avait prévu « des normes de construction différentes de celles qui résultent de l'application du COS, soit en raison de prescriptions d'urbanisme ou d'architecture, soit en raison de l'existence de projets tendant à renforcer la capacité des équipements collectifs ».

Le montant de cette participation⁵⁰⁵ n'était, jusqu'en 1991, pas affecté ; à partir de la loi d'Orientation pour la Ville (la LOV) de 1991, qui instituait une « participation à la diversité de l'habitat » (PDH) pour financer des logements sociaux, cette participation pour surdensité a la même affectation que la PDH ; une évolution très nette avait eu lieu : on était passé des équipements aux logements sociaux : la logique de la LOF était complètement abandonnée. Cet abandon allait avoir des conséquences : la loi SRU du 13 décembre 2000 allait mettre fin aux obstacles à la politique – nouvelle – de densification des quartiers urbains, en abrogeant les taxes de surdensité. Seule allait subsister, pour les communes dans lesquelles il était déjà en place, le versement pour dépassement du « Plafond Légal de Densité » (PLD) qu'avait institué la loi foncière du 31 décembre 1975 pour de toutes autres raisons⁵⁰⁶.

Le milieu des années 1990 marque un tournant : on va encourager désormais la densification des villes.

2) L'encouragement à la densité

a) La loi du 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat

La loi du 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat constitue le début de ce retournement. Elle autorise en effet, pour certaines zones urbaines, un dépassement de 20% de la constructibilité pour des opérations de logements sociaux locatifs, avec la contrainte que le coût du foncier n'excède pas une certaine limite fixée par le Conseil d'Etat ; cela apparaît à l'article L127-1 du code de l'urbanisme. Cette disposition sera étendue de façon provisoire par la loi portant « Engagement National

⁵⁰⁵Le montant de cette participation correspond à la somme qui serait nécessaire pour acheter un terrain donnant droit à ce droit à bâtir supplémentaire.

⁵⁰⁶Le Plafond Légal de Densité fut institué pour des raisons (très discutables) de « justice » entre les différents propriétaires de terrains. La loi SRU le supprime sauf pour les communes l'ayant déjà mis en place avant le 1^{er} janvier 2000.

pour le Logement » (ENL) du 13 juillet 2006 dont l'article 4 indique que, pour certains secteurs situés en zone urbaine, dans des communes de plus de 20 000 habitants, ou bien dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, pour des opérations comportant au moins 50% de logements locatifs sociaux, le volume constructible peut être augmenté de 50%, pour les opérations dont la demande de permis de construire a été déposée avant le 1^{er} janvier 2010 ; il s'agissait là d'une disposition transitoire, le prélude à la loi « Boutin » de 2009.

b) La loi 2005-781 du 13 juillet 2005, loi de « Programme fixant les Orientations de la Politique Energétique » (POPE)

Cette loi allait ouvrir une deuxième raison permettant d'obtenir des suppléments de constructibilité : les économies d'énergie. Elle donne lieu, dans son article 30, à des dépassements de COS pouvant aller jusqu'à 20% pour des opérations particulièrement performantes en matière de consommation d'énergie ; cela apparaît à l'article L128-1 du code de l'urbanisme.

c) La loi du 25 mars 2009 de « Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion » (MLLE, dite loi « Boutin »)

Cette loi revoyait l'ensemble de ces dispositions, notamment avec son article 40. Dans cette loi, le « Bonus social » est pérennisé sur la base des « 50% » de la loi ENL : l'article L127-1 est modifié (et l'article L127-2 annulé). Le Conseil Municipal d'une commune (ou bien, le cas échéant, l'EPCI), sur la base d'une délibération motivée, fixe des secteurs, en milieu urbain, dans lesquels il peut y avoir des majorations de constructibilité pour des opérations comportant les logements locatifs sociaux ; il

s'agit de majorations « du volume construit tel qu'il résulte du COS ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol » qui doivent être inférieures ou égales, simultanément : à 50% (du COS) et à la proportion de logements sociaux de l'opération⁵⁰⁷. Accessoirement, on notera que la loi précise que la partie de construction en dépassement n'est pas assujettie au versement de la participation pour dépassement du PLD.

Le « bonus énergie » qui résultait de la loi POPE est confirmé ; toutefois, une règle nouvelle apparaît concernant le cumul des dispositions des articles 128-1 (bonus énergie, dans la limite de 20%) et 127-1 (bonus social, dans la limite de 50%) : l'article du code de l'urbanisme L128-3 prévoit que la majoration de constructibilité résultant de la combinaison des deux articles ne peut excéder 50%⁵⁰⁸.

Enfin, la loi MLE institue un troisième bonus, destiné sans doute à la rénovation urbaine et à la densification des quartiers anciens : un bonus de 20% maximum, non conditionnel. Le Conseil Municipal (ou l'EPCI) détermine des secteurs pour lesquels une telle majoration est possible ; la limite de dépassement de 20% s'applique simultanément aux règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol, de COS ; de plus, l'application du dépassement doit être inférieure à 20% de la surface habitable du secteur. Ce bonus nouveau (article L123-1-1 modifié) ne peut pas donner lieu à cumul avec les articles L127-1 ou L128-1.

⁵⁰⁷Une opération ne comportant que 30 ou 40% de logements sociaux locatifs ne peut donc pas prétendre à la bonification maximum des 50%.

⁵⁰⁸Un programme très efficace sur le plan énergétique et comprenant 20% de logements sociaux locatifs pourra donner lieu à un bonus de 44% ($1,20 \times 1,20 - 1$) ; si ce programme comprend 40% de logements sociaux locatifs, il donnera lieu à un bonus de 50% et non pas 68% ($1,2 \times 1,40 - 1$).

d) La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010

La loi « Grenelle 2 » accentue le « bonus énergie » et introduit une quatrième disposition lié aux transports en commun.

Le bonus énergie passe de 20 à 30% (article L128-1) ; il est par ailleurs modulable dans l'espace (article L128-2) ; enfin la règle du cumul avec le « bonus social » demeure la même, 50% (article L 128-3).

L'article 17 du « Grenelle 2 », qui traite du schéma de cohérence territoriale (SCOT) comporte un nouvel article (L122-1-5) du code de l'urbanisme qui insiste beaucoup sur la liaison à établir entre constructibilité et transports en commun. L'alinéa III indique que le SCOT doit préciser « les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent » ; il ajoute cette disposition importante qui constitue une sorte de priorité : « il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ».

L'alinéa IX indique que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) doivent « imposer une densité minimum de construction » dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés ; l'alinéa VIII est relatifs à une règle assez similaire à la formulation un peu alambiquée : le PLU doit veiller à ce que, « en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs », la constructibilité maximale de certains espaces ne puisse descendre au dessous d'un certain seuil⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹« Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales et agricoles, il peut déterminer la valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définis par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. »

e) La Taxe Locale d'Aménagement (TLA) et le versement pour sous-densité

La loi de finance rectificative du 30 décembre 2010 engage la réforme de la fiscalité de l'urbanisme. Il s'agit non seulement de simplifier cette fiscalité en créant une taxe locale d'aménagement (TLA)⁵¹⁰ et en supprimant « huit taxes et neuf participations accumulées », mais aussi et peut-être surtout, de lutter contre l'étalement urbain en instituant un « versement pour sous-densité » (VSD). Le Conseil Municipal ou communautaire peut déterminer, pour certains secteurs urbains (U et AU), un seuil minimum de densité ; en deçà de ce seuil, les constructeurs de terrains concernés devront alors effectuer un versement qui constitue une incitation à la densification. Le montant de cette taxe est égal à la moitié de la valeur correspondant à la partie fictive du terrain qui n'a pas été urbanisée⁵¹¹.

Entre le 1^{er} mars 2012 et le 31 décembre 2014 sera mise en place la taxe d'aménagement alors que la suppression des participations d'urbanisme sera optionnelle ; à partir du 1^{er} janvier 2015, cette suppression sera obligatoire sauf pour les ZAC ou les Conventions de « Projet urbain partenarial » (PUP).

En ce qui concerne le « versement pour sous-densité », on lit parfois que celui-ci « remplace » le « versement pour dépassement du plafond légal de densité » : une telle assertion ne semble pas fondée ; il y a une simple concomitance dans le temps entre l'apparition de l'un et la disparition de l'autre ; ces deux versements sont, il faut le souligner, d'une nature complètement différente : taxe de surdensité de l'un, taxe de sous-densité de l'autre ; le rapprochement entre l'un et l'autre présente toutefois l'intérêt de marquer le retournement qui a eu lieu dans la façon de concevoir la stratégie de l'urbanisme.

⁵¹⁰La TLA s'applique aux constructions.

⁵¹¹Considérons un terrain de 10 000m² ayant un COS minimum de 1 ; la surface de plancher minimum à construire est donc de 10 000m². Si le promoteur ne réalise que 7500m² (au lieu de 10 000), on considère que la quart du terrain est inutilisé ; si ce terrain vaut dix millions d'euro (1000€/m²), le promoteur devra alors payer 1,25 millions d'euros (50% x 2 500 000).

Ainsi, en l'espace de 15 ans, de 1995 à 2010, on passe d'une situation dans laquelle le dépassement des règles de constructibilité représentait un coût et devait donc donner lieu à un versement d'argent à la collectivité, à une situation dans laquelle on encourage le dépassement des règles de constructibilité par des bonus de droits à bâtir en même temps qu'on décourage l'établissement de dispositions d'urbanisme trop avaries en droit à bâtir. Comment se fait-il qu'un tel retournement ait pu être possible ?

3) La question de la densité et les changements économiques et sociaux

La situation économique et sociale des années soixante est fort différente de celle qui prévaut à l'approche de l'an 2000 ; tout spécialement du point de vue des équipements urbains : réseaux d'une part, voirie et transports collectifs d'autre part. C'est cela qui permet de comprendre le retournement dont il vient d'être question.

a) La question des réseaux

Dans les années cinquante et soixante, les activités industrielles sont, dans une large mesure, encore intégrées au tissu urbain⁵¹² : la dissociation de l'habitat et des activités économiques, encouragée par les conceptions urbanistiques de Le Corbusier et de la Charte d'Athènes, n'avait pas encore atteint son plein épanouissement, d'autant que le processus « d'éclatement de la ville », sous l'effet du développement de la circulation automobile, n'était, lui non plus, pas encore arrivé à son terme. Bref, les villes étaient encore relativement concentrées (même si le périurbain était en

⁵¹²Ainsi, dans la ville de Nice, les quartiers le long du paillon (Port, République, Riquier) ou le long du Vallon Barla, comportent de nombreux établissements industriels et entrepôts ; ces activités, qui vont progressivement quitter ce tissu urbain à partir de la fin des années soixante, étaient d'une grande importance pour les réseaux (eau, électricité, rejets, ...) ; leur départ constitue un allègement de la charge des réseaux urbains qui pouvaient alors, désormais, accueillir davantage d'habitat.

plein boom) et les réseaux relativement saturés⁵¹³. Dans ces conditions, une densification des tissus urbains existants donnaient lieu, obligatoirement, à des problèmes d'équipement, de sorte qu'il fallait alors augmenter la capacité de tel ou tel réseau ou bien alors ouvrir de nouveaux espaces, comme ce fut le cas avec les ZUP. La participation pour « surdensité » était donc tout à fait logique : dans son principe, elle correspondait à des coûts économiques.

Trente ou quarante ans plus tard, les villes ont perdu une grande partie de leurs industries sans pour autant que cela soit, du point de vue des réseaux, totalement compensé par la croissance de l'habitat et celle des activités tertiaires ; les réseaux d'eau, d'électricité, d'égouts sont probablement plus à même qu'autrefois de supporter des charges supplémentaires. Ils ne constituent plus, ou en tous les cas bien moins qu'auparavant, un problème pour l'urbanisation. Le problème posé par la densification se situe ailleurs, au niveau de la voirie et de son envahissement par l'automobile.

b) La saturation de la voirie

Les années soixante sont, en France, celles du « rêve américain » : chaque français rêve de disposer d'une voiture alors qu'un ménage sur deux seulement en possède une. La voirie urbaine est alors capable de supporter, pour l'essentiel, l'alourdissement de son usage qui résulte de la croissance du parc automobile, notamment en ce qui concerne les places de stationnement (bien que cela commence à faire problème au centre des grandes villes). A cette époque, il n'est guère possible aux responsables locaux de s'opposer de façon frontale à cette aspiration très populaire : la voiture est une donnée et la ville doit alors s'adapter ; pour cela, on réalise de grands travaux d'infrastructures : « pénétrantes », autoroutes

⁵¹³Sauf, peut-être, paradoxalement, la voirie, à l'exception des centres des grandes villes.

urbaines⁵¹⁴, alors qu'on multiplie les mesures pour augmenter les places de stationnement pour les véhicules, à l'intérieur de la ville ; les municipalités se lancent dans la construction de parkings et commencent à faire payer le stationnement dans les centres des villes⁵¹⁵.

Trente ans après, le constat de l'échec est éclatant : le rêve américain est réalisé, presque tous les ménages sont motorisés, mais il vire au cauchemar tant les embouteillages et pertes de temps sont importants. La croissance urbaine a été extensive, l'ampleur des migrations domicile/travail s'est accrue ; la réalisation d'infrastructures nouvelles et l'amélioration de celles qui existent, en matière routière, ne parviennent pas à renverser la tendance. Le modèle de développement de la ville doit donc être revu en profondeur ; progressivement vont s'imposer les éléments qui, aujourd'hui, sont constitutifs du développement durable :

- La promotion des transports collectifs et des infrastructures de transports collectifs en sites propres,
- La promotion des modes de déplacement « écologiques » (vélo, covoiturage, voiture électrique en location),
- En matière de construction, des mesures favorables à la construction dans la ville (et à l'accroissement de la densité) et des mesures de protection renforcées dans les communes proches des villes et agglomérations qui comportent des espaces naturels.

En même temps, il faut réintégrer des activités dans le tissu urbain, notamment dans les quartiers populaires délaissés par les commerces et services. Bref, l'idée générale, est de rapprocher emplois et logements et de faciliter les déplacements par d'autres moyens que la voiture individuelle.

⁵¹⁴En région PACA, on peut citer, à titre d'exemple, le tunnel « Prado-Carénage » à Marseille, la « voie rapide » à Nice.

⁵¹⁵La rentabilisation des parcs automobiles est liée au fait que, là où ces parcs sont réalisés, le stationnement est payant.

4) Densification et stratégie du logement social

La combinaison des bonus de densité énergie/ logement social permettant un accroissement de 50% du volume construit est d'une grande importance ; un programme comportant seulement 25% de logements locatifs sociaux et répondant à de bonnes normes énergétiques peut ainsi prétendre au bonus maximum⁵¹⁶, de même qu'un programme pas spécialement économe en énergie mais comportant 50% de logements locatifs sociaux. Ces pourcentages sont extrêmement incitatifs et contribuent à résoudre un grave problème que connaissent nombre de communes : une charge foncière incompatible avec les normes de coûts des programmes de logements sociaux⁵¹⁷. Les communes centres des agglomérations, du fait de leur centralité, étaient souvent caractérisées par des prix fonciers élevés : il y avait donc une tendance nette à ce que les logements sociaux soient, d'une manière ou d'une autre, « évacués » en périphérie, ce qui constituait un grand désagrément pour les communes périurbaines « résidentielles » (on entend par là les communes d'un certain « standing social »). Désormais, du fait du « bonus social », les communes (toutes les communes) ont normalement les moyens de traiter elles-mêmes leurs problèmes de logements sociaux sans devoir reporter ceux-ci sur d'autres communes du voisinage ; cela a de l'importance pour le développement de la solidarité intercommunale que nécessitent l'urbanisme nouveau et les documents qui l'expriment : c'est un obstacle de moins dans la voie de l'intercommunalité.

⁵¹⁶En effet : $1,25 \times 1,20 = 1,50$; ce bonus ne concerne que la partie du programme « logement social ».

⁵¹⁷Ce problème était particulièrement aigu sur la Côte d'Azur. Les communes de l'arrière-pays (Grasse, Vence, ...) redoutaient de devoir être transformées en communes « dortoirs » pour les populations à bas revenus chassées (par le prix de l'immobilier) des communes du bord de mer.

5) La nécessité de l'intercommunalité

La stratégie d'ensemble qu'expriment les différents documents élaborés de 1995 à 2010 nécessite le développement de pratiques supra communales : les problèmes sont tels qu'ils ne peuvent plus, dans la majorité des cas, être traités au niveau communal. Après le « retour en arrière » de la loi de 2003 « Urbanisme et Habitat », l'article 17 de la loi Grenelle 2 généralise les schémas de cohérence territoriale, notamment par la modification de l'article L122-2 du code de l'urbanisme : dans les communes qui ne sont pas couvertes par un SCOT applicable, « le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle ». Cela s'applique, dans un premier temps, à certaines communes⁵¹⁸ puis, « à compter du 1^{er} janvier 2017 (...) à toutes les communes ».

Ainsi, les communes qui souhaitent ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation sont bel et bien obligées de s'intégrer à une aire de SCOT ; ou bien alors de promouvoir un « PLU-SCOT » selon l'article L123-1-7 du code de l'urbanisme, élaboré par le Grenelle 2 (article 19 de la loi).

Alors que la loi SRU envisageait tout aussi bien que le plan local d'urbanisme (PLU) puisse se faire au niveau de la commune ou bien à celui d'un ensemble de communes, le « Grenelle2 » précise, dans l'article L123-6 qu'il modifie : « le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en concertation avec les communes membres. Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune (...) ». En d'autres termes, il semble bien comme on l'a

⁵¹⁸« Jusqu'au 31 décembre 2012 le premier alinéa s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ». (Conception restrictive reprise de la loi Urbanisme et Habitat de 2003). « A compter du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, il s'applique dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ». (Retour à la formulation de la loi SRU de 2000). « A compter du 1^{er} janvier 2017, il s'applique dans toutes les communes ». (C'est là l'extension propre à la loi Grenelle2).

déjà signalé que la règle générale soit celle d'un PLU intercommunal, épousant la délimitation du SCOT ; pour ne pas trop heurter la susceptibilité des maires, la loi laisse la possibilité qu'il y ait encore des PLU communaux, mais cela semble plutôt résiduel...

Il semble bien en effet que l'on s'achemine vers un système d'élaboration conjointe SCOT/ PLU par un EPCI, les périmètres étant alors identiques ; peut-être est-ce ainsi qu'il faut « lire » l'article L126-1-7 qui indique que si un PLU non situé dans le périmètre d'un SCOT est élaboré par un EPCI, « il peut, après accord du Préfet, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortissent à la seule compétence des schémas de cohérence territoriale. L'accord du Préfet porte sur le fait que le périmètre du plan local d'urbanisme permet d'atteindre les objectifs visés au premier alinéa du IV de l'article 122-3. Le plan local d'urbanisme a alors les effets du schéma de cohérence territoriale. » Un tel PLU pourrait s'appeler un « PLU-SCOT »...

Sachant que tous les documents concernant l'aménagement, l'urbanisme, l'habitat et l'environnement⁵¹⁹ doivent être élaborés, selon les cas au niveau de la région, du SCOT ou bien de l'aire correspondant au PLU et sachant par ailleurs cette tendance probable du PLU à être à l'avenir de moins en moins « communal » et de plus en plus supra-communal, force est de constater que les communes ont beaucoup perdu, de fait, de leurs prérogatives et de leurs pouvoirs. Comment, le milieu local, traditionnellement très attaché à la défense des « libertés communales », a-t-il pu accepter un tel dessaisissement ? Comment le Sénat a-t-il pu voter la loi « Grenelle2 » ?⁵²⁰

⁵¹⁹Les documents sont des documents régionaux (schéma de cohérence écologique, schéma de l'air et de l'énergie, des énergies renouvelables, d'aménagement régional) et au niveau local SCOT et PLU : le PADD, le DOO, le PLH, le PDU...

⁵²⁰Le 8 octobre 2009, le Sénat s'est prononcé sur la loi « Grenelle 2 », qui a été adoptée par 177 pour (UMP et Union Centriste) et 135 contre (PC et PS qui estiment que le texte est en recul par rapport au Grenelle 1), les verts et le Rassemblement démocratique et social européen s'abstenant, estimant le texte trop timide.

6) La redistribution du pouvoir

La loi Pasqua du 21 janvier 1995 avait pu entretenir une illusion : celle d'un « retour de l'Etat » attesté par les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) permettant, le cas échéant, le passage en force de certains projets face à des pouvoirs locaux récalcitrants⁵²¹.

En fait, s'il est bien vrai que le pouvoir des communes a fortement diminué, cela ne signifie pas que le « pouvoir local » a régressé, bien au contraire. Il y a eu une redistribution des pouvoirs entre l'Etat, la Région, le département, les EPCI et les communes. Si les textes de loi mettant en avant le développement durable ont pu être adoptés, c'est parce que le pouvoir de la classe politique locale, considérée dans son ensemble⁵²², a pu être préservé et même étendu grâce à une diminution du pouvoir de l'Etat.

Il n'est pas question ici de repérer les différents endroits, dans les textes, où il apparaît que l'Etat perd un peu de ses prérogatives. De façon générale, toutefois, tous les textes doivent être rédigés « en association » (avec les régions et les autres pouvoirs locaux). Les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) ne sont plus, désormais, directement opposables aux documents inférieurs sauf dans le cas où les projets nécessaires à la mise en œuvre de cette directive sont qualifiés de « projet d'intérêt général » par l'autorité administrative (« après avis des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements ») ; de plus, le projet de DTADD doit être élaboré par l'Etat « en association avec la région, le département, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière de SCOT... » .

⁵²¹Tel était bien le projet de l'Etat, en 1997, pour ce qui concerne le projet d'autoroute « A8bis » dans les Alpes-Maritimes. Le changement de Gouvernement, à la suite des élections législatives, devait changer la donne et déterminer la mise au rencart du projet, au nom du principe de développement durable.

⁵²²La « classe politique locale », considérée dans son ensemble, comprend les élus régionaux, ceux des départements, des EPCI, des communes.

La présence de l'article L122-5-1 créé par l'article 17 du « Grenelle 2 » ne doit pas conduire à la conclusion que le Préfet aurait un pouvoir accru : il reste dans son rôle de contrôle de légalité, notamment lorsque l'absence de SCOT, « nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive d'espace... ».

Cette disposition, comme d'autres, indique que les collectivités territoriales ou leurs groupements doivent se conformer à la loi et être contrôlées de ce point de vue.

Au total, l'Etat perd un peu de son pouvoir, les communes entendons ici les petites communes beaucoup du leur : cela bénéficie, pour l'essentiel, aux communautés (urbaines, d'agglomérations, les métropoles) ; et aussi, mais dans une mesure moindre, aux régions.

Il serait intéressant, mais cela sortirait du cadre du présent travail, d'envisager les conséquences de l'adoption des différents textes évoqués dans ce qui précède sur le train de vie des membres de la classe politique locale et sur le nombre de ces membres⁵²³ ; l'hypothèse implicite qui est faite ici est que les moyens matériels globalement dévolus à ces « politiques » seraient en augmentation. En tous les cas, ce déplacement de pouvoir vers les communautés, lié à la mise en œuvre de la stratégie du développement durable, entraîne inévitablement un déplacement des oppositions à l'intérieur même du monde politique local. Il convient d'envisager maintenant les modalités concrètes de cette mise en œuvre et des oppositions auxquelles elle peut donner lieu, sur un espace particulier, celui de la Côte d'Azur (identifiée au département des Alpes-Maritimes), à travers quelques dossiers : la

⁵²³Les « membres » de la classe politique locale sont les individus qui vivent, localement, de la politique grâce aux mandats (rémunérés), qui sont les leurs. Cela exclut la plupart des conseillers municipaux de petites communes dont les rémunérations, au titre des mandats qu'ils exercent, ne sont que marginales.

protection des espaces naturels, les transports, l'OIN (Opération d'Intérêt National)
de la Vallée du Var.

2ème sous-partie :

Pouvoir local et développement durable dans les Alpes-Maritimes

Chapitre 13

L'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes

En 1976, le « rapport Guichard » "Vivre Ensemble"⁵²⁴ précisait : "Chacune des 36 394 communes de France est irremplaçable. Si nos communes n'existaient pas, il faudrait les inventer. Et tout d'abord, parce qu'elles sont, incontestablement, une école de la démocratie, aussi bien pour les électeurs que pour les élus. Il y a en outre une justification objective à la multiplicité des communes. Dans toute la France rurale, leur carte est calquée sur l'habitat ; les communes n'y sont pas une entité administrative abstraite". Ce rapport, bien qu'il soit présenté par celui qui fut l'un des grands serviteurs du pouvoir gaulliste et de l'aménagement du territoire des années soixante, prend bien soin, on le voit, de prendre en considération le pouvoir des communes (et la légitimité de ce pouvoir) et de ne pas heurter ceux qui l'exercent ; on pourrait dire que la « leçon » de 1969 a été tirée !

⁵²⁴ *Vivre ensemble*, 1976 : rapport Guichard préfigurant les lois de décentralisation de 1982-1983

L'intercommunalité n'a pas toujours été obligatoire ; elle fut toutefois de plus en plus fortement recommandée, jusqu'à devenir obligatoire avec la loi de décembre 2010. L'intercommunalité a connu une première relance avec la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République⁵²⁵. Elle a ensuite connu un véritable essor avec la « loi Chevènement » du 12 juillet 1999⁵²⁶ relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, votée par une majorité de gauche. Ont suivi, dans les années 2000, des lois votées par des majorités de droite : la loi du 13 août 2004⁵²⁷ relative aux libertés et responsabilités locales, la loi du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des Conseils Généraux et des Conseils Régionaux et, surtout, la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, qui complète le dispositif.

Cette loi permet des modifications profondes dans les rapports entre collectivités territoriales, en maintenant toutefois l'existence simultanée –mais pour combien de temps ?- de la Région et des Départements. Les conseillers généraux et les conseillers régionaux sont remplacés par des « conseillers territoriaux »⁵²⁸, il s'agit là d'une innovation majeure. Autre innovation : les départements ou régions pourront fusionner⁵²⁹. Enfin, une nouvelle structure de coopération intercommunale est créée pour les ensembles de plus de 500 000 habitants, la métropole, ayant des compétences accrues par rapport aux communautés urbaines.

⁵²⁵La loi n° 92-125 du 6 février 1992 crée des "communautés de communes", destinées aux zones rurales, et des "communautés de villes", destinées aux zones urbaines.

⁵²⁶La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, est l'une des principales lois consacrées à l'intercommunalité en France. Elle a consacré le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à travers trois niveaux : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, pour lesquelles le seuil minimal de population est relevé à 500 000 habitants.

⁵²⁷Loi n°2004-809 du 13 août 2004.

⁵²⁸Le conseiller territorial siègera à la fois au Conseil Général et au Conseil Régional ; il sera élu à l'issue d'un scrutin uninominal majoritaire à deux tours s'appliquant à de nouvelles circonscriptions : le nombre des élus devrait être ainsi fortement réduit, ce qui ne fait pas nécessairement l'affaire de la classe politique locale !

⁵²⁹Une telle opération ne pourra toutefois se faire qu'à certaines conditions : l'accord des assemblées concernées et l'accord de la population consultée par voie de référendum.

L'ensemble des communes du territoire devra être couvert par des «communautés» (associant plusieurs communes) avant le mois de juin 2013⁵³⁰. La loi prévoit la mise en place des conseillers territoriaux dans un délai qui est, relativement, assez rapproché : 2014⁵³¹ ; cette mise en place simultanée des assemblées de la région et des départements s'accompagne d'une spécialisation de leurs compétences, de telle sorte qu'il ne puisse plus y avoir les recouvrements multiples caractérisant la situation actuelle⁵³².

La loi Chevènement de 1999 ainsi que les deux lois, votées durant l'année 2010 et concernant l'intercommunalité, vont donner lieu, dans les Alpes-Maritimes, comme probablement ailleurs, à de grandes manœuvres. Il n'est pas question de faire ici l'histoire de l'intercommunalité, dans les Alpes-Maritimes au cours de ces dernières années ; un certain nombre de faits, considérés comme très significatifs pour l'analyse du développement urbain et pour celle de la politique de développement durable, seront retenus ici.

⁵³⁰« Le ministre en charge des collectivités territoriales, Paul Richert, a rappelé les objectifs visés par la loi en ce domaine : le rattachement des dernières communes isolées, la rationalisation du périmètre des EPCI existants et la suppression des syndicats intercommunaux devenus obsolètes. A cet effet, un schéma départemental de coopération intercommunale devra être élaboré avant le 31 décembre 2011 par le préfet, en concertation avec les collectivités concernées (communes et leurs groupements) et les nouvelles Commissions départementales de coopération intercommunale (composées d'élus locaux et de représentants d'EPCI) qui devront être installées au cours du premier trimestre 2011. La mise en œuvre du schéma débutera dès sa publication par le préfet, elle devra être achevée avant le 1er juin 2013, date à laquelle tout le territoire national doit être couvert par des « intercommunalités plus cohérentes ». ». Source : « Collectivités territoriales : perspectives et enjeux de la loi du 16 décembre 2010 » <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html>

⁵³¹« La loi du 16 février 2010 a déjà organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux en mars 2014. Elle a fixé à 4 ans le mandat des conseillers régionaux qui seront élus les 14 et 21 mars 2010 et à 3 ans celui des conseillers généraux qui seront élus les 20 et 27 mars 2011. En conséquence, les conseillers territoriaux seront élus pour la première fois en 2014 ». Source : « Collectivités territoriales : perspectives et enjeux de la loi du 16 décembre 2010 » <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html>

⁵³²« A partir du 1er janvier 2015, les départements et régions ne disposeront plus de la clause de compétences générale. Ils seront dotés de "compétences exclusives", compétences qui ne pourront être exercées par un autre niveau de collectivité. A partir de cette date, aucun projet communal ou intercommunal ne pourra bénéficier du cumul des subventions départementales et régionales si les conseillers territoriaux n'ont pas adopté "un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services". Ce schéma est destiné à fixer, entre la région et les départements qui la composent, les délégations de compétences, ainsi que l'organisation de leurs interventions financières. L'interdiction ne s'appliquera cependant pas aux domaines du sport, du tourisme et de la culture. Bien qu'elles ne soient pas d'application immédiate, la refonte de la carte de l'intercommunalité (en 2013) et l'élection des conseillers territoriaux (en 2014), impliquent que des choix soient opérés dès 2011 ». Source : « Collectivités territoriales : perspectives et enjeux de la loi du 16 décembre 2010 » <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html>

1) La zone de l'ancien SDAU de Cannes-Grasse-Antibes

La délimitation de cette zone reposait, semble-t-il, sur la définition d'une agglomération au sens de l'INSEE. Il eut été sans doute logique qu'à cette agglomération corresponde une coopération intercommunale, une communauté d'agglomération : toutefois, il est possible que les délimitations des agglomérations de l'INSEE, aujourd'hui, ne soient plus les mêmes que celles qui correspondaient à l'époque de prescription des SDAU.

Ces élus locaux, notamment les maires des communes importantes (Cannes, Antibes, Grasse), ne souhaitaient peut-être pas tous que leur commune soit dans une communauté dirigée par le maire d'une autre commune : il y a parfois des rivalités.

Le maire d'Antibes fut à la fois le plus rapide et le plus clairvoyant : il associa les principales communes de « Sophia-Antipolis » (Antibes, Biot, Valbonne, Vallauris) auxquelles il réussit alors à associer les communes situées en arrière de celles-ci (Villeneuve-Loubet, Roquefort-les-Pins, Opio, le Rouret, la Colle sur Loup, Chateauneuf-de-Grasse, Tourettes-sur-Loup, la Barre-sur-Loup) et celles des préalpes de Grasse à leur contact. L'agglomération Cannes-Grasse-Antibes, qui aurait pu être, à l'ouest du Département, la rivale de celle de Nice était ainsi cassée⁵³³.

De son côté Grasse avait envisagé une association de communes situées dans l'arrière-pays, au pied des Baous, notamment avec Vence ; il y aurait eu, outre Grasse et Vence, un ensemble de petites communes : Auribeau sur Siagne, Pégomas, Mouans-Sartoux, Opio, Saint Paul de Vence ; toutefois la commune de Tourettes ne souhaitant pas participer à ce projet, il ne pouvait pas y avoir de continuité territoriale, ce qui n'était pas rédhibitoire dans un premier temps. Dans un deuxième temps⁵³⁴, cette continuité étant devenue une obligation, la commune de Vence dut

⁵³³Ceci eut remis en question la prééminence historique du maire de Nice sur le devenir du département des Alpes-Maritimes depuis sa création, entérinant le fait que, depuis un demi-siècle, le développement économique et démographique est plus important dans l'Ouest du département que dans sa partie Est.

⁵³⁴Avant la loi du 12 juillet 1999, il n'y avait pas d'exigence de continuité territoriale lors de la création d'une communauté de communes. Désormais, une telle exigence s'impose aux communautés nouvellement créées.

envisager une autre solution ; celle de Grasse aussi. La commune de Vence envisagea alors très sérieusement la possibilité de faire partie d'un groupement, « les Côteaux d'Azur », avec St Jeannet, la Gaude, Gattières, le Broc et Carros. Le maire de Saint-Jeannet, M. Nirascou⁵³⁵, après avoir envisagé cette solution préféra passer un accord (sur quelle base ?) avec le Maire de Nice ; à partir de là, Vence et la Gaude ne pouvaient pas adhérer aux « Côteaux d'Azur » du fait de l'absence de continuité territoriale. Les « Côteaux d'Azur » restèrent alors un ensemble constitué par seulement trois communes : une solution difficilement viable, comme la suite allait le montrer.

Du côté de Grasse, il y avait toujours la communauté du « Moyen pays Provençal-Pôle Azur Provence » : Grasse, Auribeau sur Siagne, Mouans-Sartoux, Pégomas. Ce groupement pouvait éventuellement s'étendre : à la fois au sud, en s'associant à Cannes, à l'Ouest (un groupement s'était constitué, la communauté des « terres de Siagne »⁵³⁶), et au Nord avec Saint-Vallier et la communauté des « Monts d'Azur »⁵³⁷.

Une étude avait été faite qui concluait à la pertinence de ce grand ensemble⁵³⁸ et tous les responsables semblaient d'accord pour cela ; un seul point allait provoquer, semble-t-il, l'échec : qui serait le Président ? Le maire de Grasse, M. Leleux, qui fédérait potentiellement autour de lui le plus grand nombre de communes, ou bien le maire de Cannes, la ville la plus importante, M. Brochand ?

⁵³⁵Il faut rappeler qu'au cours de l'année 2002, un référendum a été organisé à Saint Jeannet, qui concernait l'adhésion éventuelle de la commune à la communauté des « Côteaux d'Azur ». Le résultat fut très clair : 96% de « oui » ; ce résultat constituait en même temps un vote négatif implicite concernant l'adhésion à la CANCA. Malgré cela, le maire de la commune négocia, en sous-main avec Nice, et publiquement, déclara ensuite qu'il n'était pour rien dans le rattachement effectif de sa commune à la communauté niçoise : « C'est le préfet » est un argument extrêmement commode ! La raison de l'attitude de M. Nirascou est, probablement, le projet qui était le sien concernant sa commune : faire de celle-ci une sorte de « Saint-Paul-de-Vence bis » ayant un habitat très huppé, ce qui était incompatible avec le projet des Côteaux d'Azur qui signifiait alors (dans la représentation qui était la sienne) une sorte de « promiscuité sociale ».

⁵³⁶La communauté des « terres de Siagne » comprend les communes du Tignet, Peymeinade, Saint-Cézaire, Speracedes, Cabris et Saint-Vallier de Thiey.

⁵³⁷La communauté des « Monts d'Azur » comprend les communes d'Escragnolles, Séranon, Caille, Andon, Valderoure, Saint Auban, Briançonnet, Le Mas, Gars, Amirat, Collongues, les Mujouls, Aiglun.

⁵³⁸M. Christian SEGURET avait notamment participé à l'élaboration de cette étude ; sa connaissance du dossier nous fut très utile.

L'affaire capota. Il y eut donc trois communautés de communes de l'arrière pays ou de la montagne (« Moyen-Pays Provençal », « Terres de Siagne », « Monts d'Azur ») et un ensemble de quatre communes non incluses dans une communauté : le Cannet, Cannes, Mandelieu, Théoule et Mougins

L'obligation d'adhérer à une communauté, résultant de la loi de 2010, donnait lieu alors, en 2011, à la mise au point d'un projet d'intercommunalité, présenté par le Préfet : une seule communauté remplacerait alors, très logiquement, les trois communautés précédentes et les cinq communes isolées, ce qui n'était évidemment pas du goût du maire de Cannes⁵³⁹ qui souhaitait un grand ensemble incluant Antibes et Sophia-Antipolis (ce dont ne voulait absolument pas le maire d'Antibes).

La communauté de Sophia-Antipolis (la CASA) était avalisée, par le projet de découpage préfectoral et agrandie : lui étaient en effet adjointes les communes « isolées » au nord de Caussols et Courmes⁵⁴⁰, en y ajoutant une commune issue de la Communauté de l'Estéron, Roquesteron-Grasse.

⁵³⁹A propos de la réunion de présentation aux maires des propositions du Préfet, le 22 avril 2011, « Nice-Matin » écrit : « Est-ce pour manifester leur mauvaise humeur que le maire de Cannes, Bernard Brochand, et son premier adjoint, David Lisnard, ont quitté prématurément la séance hier... » ; en ce qui concerne le maire de Cannes, « ce découpage ne le satisfait pas du tout. Lui plaidait pour une union large de 54 communes les plus à l'Ouest englobant, pourquoi pas, Fréjus et Saint-Raphaël. Une communauté qui se voulait avant tout littorale, de Théoule jusqu'à Antibes. Mais le préfet en a décidé autrement : le Fort-Carré sera le phare côtier d'une autre communauté englobant Sophia-Antipolis dont le territoire ira jusqu'à l'Estéron ». (Nice-Matin, 23 avril 2011). On peut remarquer que la zone dans laquelle est incluse la ville de Cannes est suffisamment grande pour que, avec des élections au suffrage universel (à partir de 2014), le Maire de Cannes ait peu de chances d'être élu Président d'une telle communauté.

A noter aussi que les 54 communes qu'il propose sont précisément celles du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes. « Je vais tout faire pour convaincre que le projet Cannes-Grasse-Antibes étendu à 54 communes de l'Ouest est le bon » (Déclaration de Bernard Brochand, Nice-Matin du 23 avril 2011).

⁵⁴⁰Ces communes, non encore intégrées dans une communauté, sont Gréolières, Coursegoules, Roquesteron-Grasse, les Ferres, Conségudes, Bouyon, Bézaudun.

2) Les regroupements en zone de montagne

Des regroupements s'étaient effectués, selon les vallées : « les stations du Mercantour », « Vésubie-Mercantour », « Tinée », « Vallées d'Azur » (région de Puget-Théniers), « Cians-Var », « Vallée de l'Estéron »⁵⁴¹. A cela s'ajoutait une zone mixte montagne/ arrière pays, « Vallée des Paillons »⁵⁴². Enfin les communes de montagne du Mentonnais étaient soit rattachées à la communauté de Menton (« Riviera Française »)⁵⁴³, soit en dehors de toute communauté⁵⁴⁴. Un certain nombre de communes se trouvaient alors en dehors de tout regroupement : celles de la Haute Roya, mais aussi sept communes des Préalpes de Grasse, au nord de Courmes et Caussols⁵⁴⁵ et enfin une commune isolée, la Tour-sur-Tinée, au contact des communautés de la Tinée et de Nice Côte d'Azur.

La loi du 16 décembre 2010 faisant obligation à toutes les communes de faire partie d'une communauté à fiscalité propre dès 2014, le Préfet des Alpes-Maritimes proposa alors, fin avril 2011, une carte de l'intercommunalité diminuant sensiblement le nombre des communautés et opérant en outre quelques changements. Le plus notable consistait à avaliser le projet de « métropole », préparé par Christian Estrosi et voté le 13 avril 2011 par les élus de la CUNCA (Communauté

⁵⁴¹Les « stations du Mercantour » comprenaient trois communes : Isola, St Etienne-de-Tinée, St Dalmas-le-Selvage.

La Communauté « Vésubie-Mercantour » comprenait la Bollène, Roquebilière, Venanson, Saint-Martin Vésubie et Belvédère.

La Communauté « Tinée » comprenait Roubion, Roure, Saint-Sauveur, Rimplas, Valdeblore, Ilonse, Marie, Clans, Bairols, Tournefort.

La Communauté « Cians-Var » comprenait Entraunes, Saint-Martin-d'Entraunes, Châteauneuf d'Entraunes, Villeneuve-d'Entraunes, Péone, Beuil, Guillaumes, Sauze, Daluis, St Léger.

La Communauté « Vallées d'Azur » comprenait La-Croix-sur-Roudoule, Auvare, Puget-Rostang, Rigaud, Pierlas, Lieuche, Thiéry, Puget-Théniers, la penne, Saint-Antonin, Ascros, Touet-sur-Var, Villars-sur-Var, Massoins, Malaussène.

La Communauté « Vallée de l'Estéron » comprenait Roquestéron-Grasse, Sigale, Roquestéron, Cuebris, Pierrefeu, Toudon, Revest, Tourette-du-Château, Bonson, Gillette.

⁵⁴²La Communauté « Vallée du paillon » comprenait Lucéram, Touët, Berre-les-Alpes, l'Escarène, Bendejun, Contes, Châteauneuf, Peille, Peillon, Blausasc, Tourettes-Levens, Cantaron, Drap.

⁵⁴³La Communauté « Riviera Française » comprenait Menton, Roquebrune, Beausoleil, Cap d'Ail, la Turbie, Gorbio, Sainte-Agnès, Castellar, Castillon, Sospel, Moulinet.

⁵⁴⁴Il s'agit de Breil-sur-Roya, Saorge, Fontan, la Brigue et Tende.

⁵⁴⁵La liste en a déjà été donnée précédemment.

Urbaine Nice Côte d'Azur, l'ex CANCA)⁵⁴⁶ et par ceux de trois communautés de la montagne souhaitant rejoindre la CUNCA pour fonder la « Métropole » : la communauté des « Stations du Mercantour », celle de la « Tinée » et celle de la « Vésubie-Mercantour ». Ce projet de métropole, voulu par le pouvoir politique local, qui aurait pu intégrer les communes de la Haute Vallée du Var et celles de l'Estéron, s'est bien gardé de le faire : la logique des alliances politiques et des découpages électoraux pour les élections (législatives ou cantonales) étant probablement plus forte que celle, économique et sociale, déterminant les mobilités quotidiennes entre la montagne et l'espace côtier ; il y avait autant de bonnes raisons d'intégrer Guillaumes ou Puget-Théniers au sein de la Métropole que d'y accueillir Isola, Saint-Sauveur ou Saint-Etienne-de-Tinée⁵⁴⁷.

Les choses étaient, très certainement, bien préparées par les élus locaux ou, plus exactement, par le groupe dominant de cet ensemble. Les trois communautés « Cians-Var », « Vallées d'Azur » et « Vallée de l'Estéron » étaient regroupées dans la proposition présentée par le Préfet, avec toutefois de notables modifications concernant l'Estéron⁵⁴⁸. De la même façon, la communauté des Paillons était maintenue avec deux très légères modifications⁵⁴⁹. Enfin, les cinq communes de la Haute-Roya non encore intégrées dans une communauté⁵⁵⁰ étaient invitées à rejoindre celle de Menton.

⁵⁴⁶Le vote de la CUNCA concernait 27 communes. Le vote donna lieu à une large approbation ; quelques voix discordantes se faisaient toutefois entendre (le Sénateur René Vestri, Patrick Allemand).

⁵⁴⁷En 2008, la communauté « Vallées d'Azur » (Puget-Théniers et environs) compte 1345 emplois alors que 1800 actifs ayant un emploi résident dans la zone ; cela signifie qu'au moins 455 actifs ayant un emploi (25% environ) travaillent en dehors de la zone, essentiellement dans les communes de la CUNCA. La même année, la communauté de la Tinée (St Sauveur et environs) compte 756 emplois alors que 1101 actifs ayant un emploi résident dans la zone ; au moins 345 actifs habitant cette zone travaillent à l'extérieur (environ 30%), essentiellement dans la CUNCA mais aussi dans les stations proches.

Puget-Théniers, Saint-Sauveur : les ordres de grandeur sont les mêmes ; les relations quotidiennes avec la CUNCA sont intenses. (Source : INSEE, documents accessibles par internet).

⁵⁴⁸L'ancienne communauté de l'Estéron « perdait » les communes de Gilette, Bonson et Roquesteron-Grasse ; la nouvelle communauté « gagnait » Sallagrifon.

⁵⁴⁹La Communauté des Paillons accueillait alors deux nouvelles communes : Coaraze (issue de la CUNCA) et la Turbie (issue de « Riviera Française »).

⁵⁵⁰Il s'agit de Breil, Saorge, Fontan, la Brigue et Tende.

3) La métropole Nice Côte d'Azur et la stratégie de l'intercommunalité

C'est Nice, avec successivement la CANCA (Communauté d'Agglomération), puis la CUNCA (Communauté Urbaine) et enfin la Métropole –une nouvelle formule prévue par la loi du 16 décembre 2010- qui constitue le cœur du processus de développement en cours de l'intercommunalité.

Le duo Christian Estrosi (maire de Nice)/ Eric Ciotti (Président du Conseil Général et élu de la montagne) s'est largement appuyé, semble-t-il, sur le Président de la CASA (Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis), Jean Léonetti, qui a refusé de s'associer avec l'ensemble Cannes-Grasse comme le souhaitait le maire de Cannes⁵⁵¹, empêchant par là même l'éclosion d'un regroupement qui aurait pu faire concurrence à celui de Nice. Les leaders du département se sont largement appuyés aussi sur les élus de la Montagne : soit en les intégrant (Tinée et Vésubie), soit en assurant leur indépendance (« Cians-Var » ; « Vallées d'Azur » et « Paillons »).

L'intervention du Préfet pouvait constituer un moyen commode, pour les leaders du département des Alpes-Maritimes, de mettre au pas les élus récalcitrants, notamment d'obliger les dix-huit communes qui jusque là n'étaient pas intégrées à une communauté à rejoindre l'un des regroupements, et aussi de régler le cas de la communauté des « Côteaux d'Azur », réduite désormais à seulement deux communes (Gattières et le Broc) depuis le départ de Carros⁵⁵². La fiction du pouvoir du préfet qui présente un projet local comme s'il en était l'auteur constitue l'un des éléments du fonctionnement du jeu politique local⁵⁵³. Avant de voir quelles sont les voix discordantes qui peuvent s'exprimer, ici ou là, ainsi que le contenu de leurs discours respectifs, il convient de souligner que le projet global actuel du maire de

⁵⁵¹ « Ce n'est un secret pour personne, admet Jean Léonetti, j'étais favorable à ce que Cannes et Grasse travaillent ensemble avant de penser à un rapprochement avec la CASA. Hier, il louait le « schéma cohérent présenté par le Préfet ». Jean LEONETTI prévoit maintenant de soutenir « la démarche de dialogue du Préfet »... » (Nice-Matin 23 avril 2011).

⁵⁵² La commune de Carros, estimant que les deux autres communes profitaient de façon exagérée du budget communautaire, avait décidé de quitter les Côteaux d'Azur pour intégrer la CUNCA.

⁵⁵³ Dans les Alpes-Maritimes, peut-être plus qu'ailleurs, le Préfet est particulièrement dépendant du pouvoir local. Les propositions qui sont « les siennes » sont le résultat de contacts avec les dirigeants locaux : elles ne font que refléter les volontés qui sont les leurs.

Nice⁵⁵⁴, et celui présenté par le préfet concernant l'intercommunalité ne constituent qu'une étape dans une longue marche vers une étape ultime dont nous pensons qu'elle serait l'unification de l'ensemble des communes du Département des Alpes-Maritimes au sein de la Métropole Nice côte d'Azur.

L'élément majeur de cette première étape est constitué, par la fusion de quatre communautés : pourquoi cela, quelle sera la suite ? La métropole, dit la loi, « est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave⁵⁵⁵ et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion »⁵⁵⁶.

Les compétences qui sont dévolues à la métropole sont notamment celles qui étaient dévolues aux communautés urbaines et qui provenaient des communes ; ces compétences donnent lieu à une liste qui comprend :

- Le développement économique, social et culturel (notamment les zones d'activités),
- L'aménagement de l'espace avec le SCOT, le PLU, les ZAC, les réserves foncières, les schémas de secteur, les transports urbains (et le PDU),
- La politique locale de l'habitat (le PLH, les aides en faveur du logement social, l'amélioration du parc immobilier, la résorption de l'habitat insalubre),
- En matière de politique de la ville, certains dispositifs d'insertion économique et sociale et de prévention de la délinquance,

⁵⁵⁴Le projet global « actuel » du Maire de Nice consiste à donner vie à la « Métropole Nice Côte d'Azur » et à solidifier celle-ci au moyen de l'OIN.

⁵⁵⁵Le lecteur comprendra que les élus de la commune de la Tour sur Tinée furent des acteurs d'une séquence du type « rendez-vous, vous êtes cernés ! ». Ils ont certainement eu la satisfaction de constater que leur commune figurait explicitement à l'article 1 de l'arrêté du préfet en date du 21 avril 2011 portant délimitation du périmètre de la « métropole Nice Côte d'Azur ».

⁵⁵⁶Article L5217-1 du code Général des Collectivités Territoriales.

- La gestion de services d'intérêt collectif (incendie, eau, assainissement, cimetières...),
- Dans le domaine de l'environnement : les déchets, l'air...

A la Métropole sont aussi dévolues des compétences issues du Département, ainsi que de la Région : les transports scolaires, les routes départementales, les zones d'activités et la promotion à l'étranger du territoire pour ce qui est du Département, les compétences de la région transférées concernant la promotion du territoire. A ces compétences peuvent s'en ajouter d'autres, optionnelles en quelque sorte : l'action sociale, les collèges⁵⁵⁷, les musées départementaux, etc.

Le jeudi 14 avril, le journal « Nice-Matin » publiait une publicité de deux pages intitulée : « Métropole Nice Côte d'Azur : mode d'emploi » ; outre le fait qu'on ne sait pas qui a payé cette coûteuse publicité⁵⁵⁸, un encart figurant dans celle-ci est tout à fait étonnant qui « explique » les compétences de la métropole ; on peut y lire en effet : « les compétences de la métropole sont les mêmes que celles exercées par les quatre intercommunalités (...) seulement trois compétences supplémentaires : la voirie départementale, les transports scolaires, la promotion économique du territoire à l'international ». En somme, le lecteur peu attentif pourrait retenir l'idée que la métropole ne change pas beaucoup de choses et que son utilité pourra être trouvée principalement au niveau de la promotion économique de la Côte d'Azur à l'international. Il s'agit en fait d'une présentation fallacieuse : si tel était le cas, sachant que le développement économique aura pour cadre privilégié la basse vallée du Var, il n'y aurait pas eu de nécessité de faire entrer les communes de montagne dans le territoire de la Métropole.

⁵⁵⁷Dans le cas de la Métropole niçoise, son Président a déjà déclaré qu'il laisserait la compétence « collèges » au Département.

⁵⁵⁸Au bas de l'une des pages, il y a, en guise de signature, « Nice Côte d'Azur métropole ». Comme à la date du 14 avril 2011, la métropole n'a pas encore d'existence juridique, ce n'est pas elle qui a payé cette publicité qui tient davantage de la propagande partisane que de l'information. Ce « communiqué » a-t-il été payé sur des fonds publics et lesquels ?

Le changement important car il y en a un, dont ne parlent ni les promoteurs ni les détracteurs de la métropole, est celui-ci : les documents d'urbanisme seront désormais élaborés au niveau de l'ensemble des 65 communes, notamment le Plan Local d'Urbanisme (PLU)⁵⁵⁹ ; il n'y aura pas de SCOT ni de PLU au niveau de chacune des quatre communautés d'origine ; c'est évidemment un changement considérable : qui marque une véritable dépossession du pouvoir des communes⁵⁶⁰. L'adoption de ce dispositif signifie qu'on considère que le devenir des communes de la montagne ne peut pas être pensé indépendamment de celui de l'agglomération niçoise, ce qui est indiscutable, que ces communes ont une fonction essentiellement « urbaine » (habitat et loisirs), ce qui est tout à fait fondé (même si cela n'est pas encore largement admis⁵⁶¹), et que, par conséquent, les dispositions d'urbanisme concernant telle commune ou tel ensemble de communes de la montagne ne peuvent que résulter d'une démarche d'ensemble prenant en compte la bande côtière. C'est évidemment le « par conséquent » qui précède qui fait problème pour les opposants à la métropole. Toutefois, c'est bien là que se situe la logique profonde de la démarche « métropole » (dans son application à la Côte d'Azur). On doit donc comprendre que si les dispositions d'urbanisme qui s'appliquent à Saint-Etienne-de-Tinée doivent résulter d'une démarche d'ensemble prenant en compte Nice, il en va de même pour n'importe quelle autre commune de montagne, Puget-Théniers par exemple, ou pour n'importe laquelle des communes de l'arrière pays ou du littoral.

Bref, la métropole, telle qu'elle va être mise en œuvre dans l'immédiat, s'inspire d'une logique qui devrait conduire, par ajouts successifs, à son extension

⁵⁵⁹Un SCOT et un PLU élaborés au niveau de 65 communes ou bien à celui d'une quinzaine de communes, cela ne revient pas au même !

⁵⁶⁰Dans le dispositif préexistant des communautés qui avait été mis sur pied, les communes pouvaient espérer avoir un PLU propre avec un SCOT concernant l'ensemble de la communauté. Tel ne sera plus le cas.

⁵⁶¹Les communes de montagne des Alpes-Maritimes ne sont plus des communes « rurales » du fait que les activités « rurales » ont presque complètement disparu et ne sont plus que résiduelles. Les villages sont des îlots urbains au sein d'un vaste espace naturel (qui n'est plus un espace rural).

jusqu'aux limites du Département⁵⁶². La collectivité « Département » devrait donc, à terme, disparaître. Le territoire des Alpes-Maritimes ne comprendrait alors plus que deux niveaux, celui de la commune et celui de la métropole au lieu des trois niveaux actuels (commune, intercommunalité, département) ; en apparence ce serait un retour à la situation qui était celle d'il y a un siècle, les communes et le Département ; en apparence seulement car la répartition des pouvoirs entre les communes, d'une part, le « département/ métropole » d'autre part aurait considérablement évolué.

En dépit des critiques nombreuses qui se font jour, il convient de souligner que cette logique de la métropole a sa cohérence et qu'elle devrait peut-être conduire, par la suppression de fait d'un « niveau » de gestion territoriale, à alléger le coût économique de celle-ci⁵⁶³. Ce point n'est pas négligeable même s'il peut donner lieu à débat; durant ces dernières décennies, le pouvoir politique, quelle que soit sa couleur, a procédé en matière régionale/ territoriale par empilements successifs de structures nouvelles ; ainsi, les régions ont-elles été créées, sans pour autant que l'on supprime les Départements, tandis que, par la suite, se développaient les intercommunalités. Cette multiplication des postes de « conseillers », avec les gratifications qui les accompagnaient, arrangeaient bien, d'une certaine façon, la classe politique⁵⁶⁴. Localement, dans la partie de celle-ci qui était opposée au projet de métropole, un seul élu a, semble-t-il, perçu cette logique que porte en elle la création de la Métropole. Dans une intervention à l'assemblée du Conseil Général des Alpes-Maritimes du 9 juin 2011, M. Jean-Raymond Vinciguerra déclare en effet : « Comme je ne peux pas me résoudre à penser que les mêmes penseurs de la majorité départementale ne se sont pas aperçus, comme moi, que Nice sans les

⁵⁶²Cette logique, on peut le remarquer, est dans une certaine mesure la même que celle, jadis, de l'ODEAM. Cette organisation raisonnait en effet au niveau de l'ensemble de la Bande Côtière des Alpes-Maritimes en concevant un schéma d'aménagement devant inspirer les trois SDAU qui devaient suivre (Menton, Nice, Cannes-Grasse-Antibes). Il y a toutefois une différence importante avec le dispositif « métropole » ; on aurait pu concevoir un SCOT unique et des PLU correspondant aux différents intercommunalités : cela n'est pas possible avec la métropole.

⁵⁶³Cette question peut donner lieu à débat ; certains analystes pensent que la concentration de pouvoirs au sein de la métropole va engendrer des pratiques bureaucratiques débouchant sur des coûts de fonctionnement élevés.

⁵⁶⁴Certains analystes s'en émurent, parlant d'un retour à l'ancien régime, des « traitants » et des « sous-traitants »...

dynamismes environnants⁵⁶⁵ ne pourrait pas jouer dans la cour des grands européens ; j'en arrive à vous poser une question : est ce que ce premier périmètre ne serait pas une sorte de hors d'œuvre préalable au banquet qui suivra et qui pourrait consister en l'annexion successives des autres intercommunalités du département dans un seul EPCI à fiscalité propre ? » Ce propos est très lucide et contraste avec l'opinion de l'un des membres de la majorité départementale à propos du refus de certaines communes de la Roya de s'intégrer à la communauté d'agglomération « Riviera Française » (la CARF) ; à la remarque du journaliste de Nice-Matin « Les opposants redoutent moins un rattachement au Mentonnais qu'une fusion ultérieure avec la Métropole de Nice », José Balarello (Conseiller Général de Tende) répond « Cela ne se fera pas, la CARF a décidé de ne pas y aller. Si certains l'avaient envisagé, ce n'est plus dans les cartons... »⁵⁶⁶. On pourrait lui répondre que, au-delà de ce que pensent ou souhaitent les individus et même si ces individus sont des « politiques », à un moment donné, il y a une logique des institutions : dans le cas de la métropole, cette logique pousse à son extension et au dépérissement corrélatif du Département. Cette logique découle, évidemment, du texte actuel qui définit la métropole. On aurait pu imaginer un texte différent, notamment en ce qui concerne les documents d'urbanisme ; dans un tel scénario, le SCOT aurait pu concerner (comme dans le texte actuel) l'ensemble des communes de la métropole mais il aurait donné lieu alors à autant de PLU que d'anciennes intercommunalités ; toutefois dans ce cas, le texte définissant la métropole eut été en rupture par rapport à la tendance qu'on peut observer à la lecture du texte de la loi « Grenelle2 », la tendance à faire en sorte que SCOT et PLU aient le même périmètre. Le contenu du texte relatif à la métropole et aux communautés urbaines confirme bien cette tendance.

⁵⁶⁵Il fait référence aux « pôles de compétitivité » qui, dans les Alpes-Maritimes, sont tous à l'ouest du Département : Sophia Antipolis pour les TIC, Cannes pour le spatial, Grasse pour les arômes.

⁵⁶⁶Interview dans « Nice-Matin » du 31 août 2011. José BALARELLO, Conseiller Général de Tende, est l'un des vice-présidents du Conseil Général des Alpes-Maritimes. Certains de ses amis politiques UMP de Breil-sur-Roya sont hostiles au projet d'intégration à la CARF (la communauté de Menton).

Si, d'emblée, la métropole n'a pas été étendue à l'ensemble du Département, c'est très probablement parce que la majorité de la « majorité Départementale » n'était pas disposée, en 2011, à l'accepter ; le projet du préfet des six intercommunalités suscite déjà de nombreuses oppositions, y compris au sein de la majorité départementale : un projet à une seule intercommunalité (la métropole-Département) aurait provoqué très probablement de sérieuses difficultés au sein du monde politique local et eut été, de ce fait, voué à l'échec.

La métropole et le projet présenté par le Préfet constituent ainsi une première étape qui, de par sa nature même, peut sembler « incohérente », du point de vue des justificatifs qui sont ceux qui ont été avancés. Par contre, dans une problématique de pouvoir⁵⁶⁷, et de conservation de la prééminence de Nice dans les Alpes-Maritimes, la création de la métropole (dans sa configuration actuelle) ainsi que celle de l'OIN, sont parfaitement cohérentes en ce sens qu'elles s'intègrent dans une stratégie politique dont l'un des objectifs est très probablement, l'extension des limites de la métropole à l'ensemble du département.

⁵⁶⁷Une problématique de pouvoir et d'équilibre de pouvoirs à l'intérieur de la classe politique locale, notamment à l'intérieur même de la majorité de celle-ci.

4) Les critiques sur le projet de métropole et le découpage du Préfet

On le sait, le projet de métropole⁵⁶⁸ est approuvé par les quatre EPCI concernés le 13 avril 2011⁵⁶⁹ ; cela est validé par un arrêté du Préfet en date du 21 avril ; le lendemain, le Préfet, présente « son projet »⁵⁷⁰ (en réalité, très probablement, celui de M. Estrosi) des six intercommunalités. Comme le remarque Patrick Allemand⁵⁷¹, ce projet est en contradiction sur trois points⁵⁷² avec le périmètre de la métropole :

- « Tout d'abord, il préconise le retrait de la commune de Coaraze de la Métropole Niçoise et son intégration dans la communauté des « Pays des Paillons »,
- Ensuite il intègre les communes de Bonson et de Gilette aujourd'hui membres de la communauté de communes de la Vallée de l'Estéron,
- Enfin, il intègre la communauté des Côteaux d'Azur, qui comprend Gattières et le Broc »⁵⁷³.

⁵⁶⁸La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a créé une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : la métropole. Cette dernière, en application de l'article L.5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est créée par fusion d'établissements publics de coopération intercommunale et transformation en un nouvel établissement public de coopération intercommunale.

Aux termes de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, « *La métropole est un établissement public de coopération intercommunal regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines* ».

⁵⁶⁹Par délibérations du 13 avril 2011 la communauté urbaine Nice Côte d'Azur et les communautés de communes des stations du Mercantour, de la Tinée et Vésubie-Mercantour se sont prononcées pour la création d'une métropole par fusion de leurs EPCI et inclusion de la commune de La Tour.

⁵⁷⁰Lors de la première réunion de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), le vendredi 22 avril 2011, le Préfet, M. Lamy, a présenté son projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale. C'est en application de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, que le préfet des Alpes-Maritimes a établi un projet de schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.

⁵⁷¹Patrick Allemand, Conseiller Général des Alpes-Maritimes, est premier vice-président du Conseil Régional de la Région PACA.

⁵⁷²Les contradictions portent sur des points mineurs, des petites communes.

⁵⁷³Compte-rendu de l'intervention de Patrick ALLEMAND par Xavier GARCIA à « Métropole et intercommunalité : démocratie locale bafouée », Mouans-Sartoux, 14 juin 2011.



Source Nice-Matin du 23 avril 2011.

Il faut souligner que, juste après avoir rendu publique cette proposition, le Préfet, M. Lamy, quittait les Alpes-Maritimes pour rejoindre son nouveau poste de Préfet de la région Auvergne. A peine ce document était-il rendu public que les critiques ont commencé à fuser, pas seulement dans les rangs de l'opposition de gauche (PC, PS, radicaux, verts) ; de nombreuses communes sont opposées au projet : Cannes, le Cannet, Puget-Théniers, la Brigue, Breil, Saorge... sans parler des communes de l'Estéron dont l'intercommunalité est démantelée⁵⁷⁴, les communes étant ventilées sur quatre des six nouveaux regroupements. Devant cette fronde, il était facile et utile, pour le leader de la classe politique locale, de reporter la « faute » sur le préfet qui venait de partir⁵⁷⁵.

Les communes de la métropole furent alors invitées à prendre des délibérations par lesquelles un avis négatif est donné sur le projet du préfet par ceux-là même qui sont les véritables auteurs du projet. Ainsi, la commune de Saint-Etienne-de-Tinée, dans sa séance du 20 mai 2011 :

« considérant qu'en dépit de principes directeurs de ce schéma convenant à la commune de Saint-Etienne-de-Tinée, le périmètre proposé pour la future métropole ne correspond pas au périmètre défini par l'arrêté du Préfet des Alpes-Maritimes du 21 avril 2011, portant délimitation du périmètre d'une métropole,

Considérant que la suppression d'un certain nombre de syndicats intercommunaux, prévue au schéma, serait de nature à désorganiser les services rendus à la population et l'action de nos collectivités,

Il est proposé au Conseil Municipal de bien vouloir :

⁵⁷⁴Les communes de Toudon, Tourette-du-Château, Revest-les-Riches, Pierrefeu et Roquesteron ont désapprouvé le plan du Préfet qui les rattache à Puget-Théniers ; elles estiment, à juste titre (les migrations domicile/travail en font foi) être davantage tournées vers le littoral et la métropole niçoise.

⁵⁷⁵Le départ du Préfet correspond à une promotion, pas à un « remerciement » ; la cérémonie d'adieux, début mai, en présence de C. Estrosi et E. Ciotti fut d'ailleurs chaleureuse.

Donner un avis défavorable au projet de schéma départemental de coopération intercommunale établie par le Préfet,

Adopté à l'unanimité des présents. »

Cette délibération, qui n'est pas isolée, la plupart des communes de la future métropole en ayant adopté de semblables, à l'instigation des responsables politiques de la métropole, a une signification qu'il faut essayer de préciser. Il faut remarquer tout d'abord que cette délibération prend bien soin de dire en substance, par ailleurs, que l'économie générale du projet –la simplification de l'intercommunalité par l'instauration de seulement six communautés au lieu de quatorze– lui convient. Le refus d'approuver porte bien sur la liste des communes composant la métropole. Est-ce donc un « repli tactique » face à une montée des mécontentements (Cannes, la Roya, etc.) ? de façon plus vraisemblable, il s'agit là de l'utilisation (on pourrait même dire, peut-être, de l'instrumentalisation) de la fonction préfectorale par la classe politique locale et principalement, par ceux qui en sont les leaders. Le maire de Nice et le Président du Conseil Général ne veulent pas assumer un discours du genre « nous voulons les entrée dans la métropole des communes de Gattières et du Broc », à cause de la couleur politique de ces deux communes. Les maires de celles-ci, de leur côté, ne veulent pas assumer un discours du genre « nous voulons l'entrée de nos communes dans la métropole » (ce qu'ils souhaitent en réalité), à cause de leur électeurs. Les uns et les autres, grâce au projet du préfet, peuvent rester dans leurs camps respectifs sans se compromettre : il s'agit là d'un jeu de rôles qui, s'il n'est utile au fonctionnement de la classe politique locale ; l'existence de ce jeu ne signifie pas pour autant que le préfet a, dans cette affaire, un pouvoir réel⁵⁷⁶.

⁵⁷⁶Une grande enquête sur l'intercommunalité est publiée par « Nice-Matin » le 9 septembre 2011, elle est très intéressante. On y apprend ainsi que 41 communes seulement (essentiellement celles de la CASA de M. Jean Léonetti) ont délibéré favorablement, alors qu'il y a 112 délibérations défavorables et 10 « réputées favorables » (absence de délibération dans les délais). Pourtant, et à l'évidence, le Président de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), M. Léonetti est très confiant sur la suite : pour l'essentiel, le schéma du Préfet sera adopté, de même que la métropole. On peut remarquer qu'il y a de « grands absents » dans cette enquête ; le maire de Nice et le Président du Conseil Général, ceux-là même qui furent, très probablement, les inspireurs du schéma préfectoral ! Sans doute préfèrent-ils s'abriter derrière l'autorité supposé du Préfet.

Avant d'envisager les critiques, il importe de voir comment l'adjonction de trois communautés de montagne à la communauté de Nice a été justifiée.

a) La justification de la présence de la montagne au sein de la métropole

Le « communiqué » publié le 14 avril sur la métropole⁵⁷⁷ indique, sous l'intitulé « une métropole de la mer à la montagne », que « Le périmètre proposé constitue, depuis des siècles, un seul et même bassin de vie » ! Visiblement, le rédacteur de ce texte ignore que, pendant des siècles, le Var constituait une frontière et qu'il ne pouvait donc pas y avoir, de part et d'autre de son lit, un « bassin de vie »... Les vallées, nous dit-on aussi, sont « fermées par les sommets et sont tournées vers le Sud et la mer. C'est cet espace « vertical » qui constitue « le bassin de vie métropolitain ».

Il y a, nous explique-t-on encore, « un lien très fort entre mer et montagne dans de nombreux domaines :

- Dans le domaine du commerce (...)
- Dans le domaine sportif (...)
- En matière de santé (...)
- En matière de sécurité (...)⁵⁷⁸
- Dans le domaine des transports (...) »

A chaque fois on fait référence non pas aux trois communautés et aux deux vallées (Tinée et Vésubie) qui rejoignent Nice mais à l'ensemble des vallées (toutes les vallées !) du haut pays. Visiblement, il y a une incapacité notoire à justifier à la fois

⁵⁷⁷ Ce communiqué a été publié, on l'a vu, dans le journal « Nice-Matin ».

⁵⁷⁸ « En matière de sécurité, les vallées de la Vésubie et de la Tinée appartiennent à la juridiction du tribunal de Nice. Ces territoires sont couverts par la compagnie de gendarmerie de Puget-Thénières qui dépend elle-même du groupement départemental basé à Nice » : mais, dans ce cas, pourquoi donc Puget-Thénières ne fait-il pas partie de la métropole ? (une question : l'auteur de ces lignes serait-il nouveau dans le département et ignorerait-il que Puget-Thénières se trouve dans la Vallée du Var et non dans celle de la Vésubie ou de la Tinée ?).

la présence de la Vésubie et de la Tinée dans le regroupement et l'absence des autres vallées⁵⁷⁹.

En dépit de la faiblesse de l'argumentaire, retenons ici l'idée, parfaitement juste du lien très fort mer/ montagne, entre l'espace de la montagne et l'espace côtier. La mise en avant de ce lien, qui doit être précisé et analysé, aboutit toutefois à la démonstration que la délimitation actuelle de la métropole est incohérente. Ce n'est évidemment pas ce que disent les élus de la « majorité départementale ». Lors de l'Assemblée départementale du 9 juin 2011, le Président du Conseil général, M. Eric Ciotti, dans son rapport sur la création de la métropole Nice Côte d'Azur, déclare notamment : « Le périmètre proposé permet la constitution d'une seule et même structure de gouvernance, d'un même bassin de vie, doté de compétences précisées par l'article L5217-4 du Code général des collectivités territoriales... »

L'analyse de la fonction qui est celle, actuellement, de la montagne, va permettre de préciser les limites de l'affirmation ci-dessus concernant « un même bassin de vie ».

b) La fonction actuelle de la montagne

L'espace du haut pays, on l'a dit, n'est plus « rural », sa ruralité n'étant plus que résiduelle⁵⁸⁰. Son devenir est lié à celui de l'agglomération « Côte d'Azur », de Théoule à Menton dont il est dépendant. Par rapport à cette agglomération, il assume deux fonctions : (1) il constitue un très grand parc de loisirs en même temps

⁵⁷⁹Patrick Allemand est sévère ; parlant du périmètre de la Métropole, il indique que celui-ci « dicte tout le découpage territorial des Alpes-Maritimes. De fait, Christian Estrosi a coupé le département en deux en séparant les vallées de sa circonscription (la cinquième, Nice-montagne) et le reste des vallées. Il n'y a aucune autre logique d'un point de vue départemental. »

⁵⁸⁰Les activités agricoles ou d'élevage sont, dans la plupart des cas, extrêmement réduites, parfois même désormais inexistantes. Un processus de désertification sociale a affecté la plupart des communes de montagne, jadis rurales. En dehors des communes spécifiquement « touristiques », elles reprennent vie grâce aux « résidences secondaires » et aussi au développement de l'habitat pour des actifs travaillant dans la bande côtière et pour les familles de ces actifs.

qu'une réserve de nature, (2) il constitue un ensemble de « banlieues dortoirs ». Ces deux fonctions sont des fonctions éminemment « urbaines » ; les activités de loisirs de plein air, de randonnées, de découverte de la nature, sont des activités pour des populations urbaines et, dans le cas d'espèce, des populations urbaines habitant très majoritairement dans les Alpes-Maritimes. Nous allons voir, par ailleurs, que la fonction « habitat », pour des actifs travaillant dans l'agglomération littorale, est en plein essor.

Certains élus politiques, qui contestent la pertinence du périmètre retenu pour la métropole, le font parfois avec des arguments qui ne sont pas fondés, principalement en faisant référence au monde rural. Une métropole, dit M. Vinciguerra, « est sensée simplifier l'administration des zones urbaines », or la montagne, ce n'est pas de l'urbain mais du rural : « Nice devient une métropole à dominante rurale, c'est très original »⁵⁸¹. Ici, la qualité de la polémique ne doit pas masquer la faiblesse de l'analyse ; mais dans quel monde vit l'auteur de ces lignes pour ne pas voir qu'Auron, Isola 2000 ou Valberg constituent des îlots urbains à l'état pur ? Où donc sont les activités « rurales » de nos belles vallées ? Certes, il y a encore quelques agriculteurs et quelques éleveurs, mais bien moins que dans la bande côtière...

La prise en compte de chiffres sur l'emploi est intéressante en ce qu'elle permet d'avoir une vision de la fonction « habitat des actifs » que jouent un certain nombre de vallées. Dans les tableaux ci-après, relatifs à cinq communautés (Vésubie, Tinée, Vallées d'Azur, Estéron, Paillons), figurent pour les deux années 1999 et 2008 :

- Le volume des emplois localisés dans la zone,
- Le volume des « actifs ayant un emploi »⁵⁸² habitant dans la zone.

⁵⁸¹Cette image de la « métropole rurale » est reprise par Marie-Louise GOURDON dans son intervention à la réunion du Conseil général du 9 juin 2011.

⁵⁸²La différence entre « actifs » et « actifs ayant un emploi » est, évidemment, égale au nombre de chômeurs.

Urbanisme et développement durable

Communauté « Vésubie-Mercantour » (St Martin)

Année	1999	2008
Emplois dans la zone	1015	1137
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	1217	1602
Différence entre actifs employés et emplois	202	465

Source : INSEE

Communauté « Vallée de la Tinée » (St Sauveur)

Année	1999	2008
Emplois dans la zone	614	756
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	884	1101
Différence entre actifs employés et emplois	270	345

Source : INSEE

Communauté « Vallées d'Azur » (Puget-Théniers)

Année	1999	2008
Emplois dans la zone	1105	1345
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	1399	1800
Différence entre actifs employés et emplois	294	455

Source : INSEE

Communauté « Vallée de l'Estéron »

Année	1999	2008
Emplois dans la zone	601	681
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	1268	1759
Différence entre actifs employés et emplois	657	1078

Source : INSEE

Communauté des Paillons

Année	1999	2008
Emplois dans la zone	4217	5057
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	8113	9698
Différence entre actifs employés et emplois	3896	4641

Source : INSEE

Ces quelques données permettent de tirer quelques conclusions :

- (1) Le volume des emplois localisés dans ces zones a augmenté nettement en 9 ans, de l'ordre de 10% à 20% selon la zone ; il s'agit, pour l'essentiel, d'emplois dans les activités de commerces et services en rapport avec la fonction tourisme/ loisirs en expansion et avec les besoins de la population locale, en expansion elle aussi.
- (2) Le volume des « actifs ayant un emploi » qui résident dans ces zones a augmenté, lui aussi, mais dans des proportions bien plus importantes, de l'ordre de 20% à 40% selon la zone : cela signifie que la population résidente augmente très fortement
- (3) La différence entre les « actifs ayant un emploi » et les emplois donne une mesure des actifs qui vont travailler en dehors de leur communauté de communes. Cet indicateur est très important : c'est lui qui exprime, à peu de choses près⁵⁸³, l'importance des migrations alternantes domicile/travail entre les vallées et la bande côtière. Ainsi, pour la communauté « Vesubie-Mercantour », il y a au moins 465 actifs qui habitent la zone mais travaillent à l'extérieur (basse vallée du Var, Nice, Sophia-Antipolis), soit près de 30% des actifs ayant un emploi habitant dans la zone. « Vesubie-Mercantour » a ainsi, déjà, une fonction de dortoir pour la bande côtière... De même en est-il pour la communauté

⁵⁸³Cette mesure est imparfaite ; en effet, la différence entre les actifs ayant un emploi et les emplois de la zone est elle-même égale à un solde ; ce solde est celui entre les actifs de la zone qui vont travailler à l'extérieur (dans la bande côtière principalement) et ceux qui viennent de l'extérieur travailler dans la zone. Ce deuxième terme est généralement très faible. L'approximation qui est faite est largement suffisante pour le présent propos.

de la Tinée ; 350 actifs habitant cette zone travaillent à l'extérieur : une partie dans les « stations du Mercantour », l'autre partie dans la basse vallée du Var et à Nice. La zone de Puget-Théniers (« Vallées d'Azur ») est particulièrement intéressante ; plus de 455 actifs résidant dans cette zone travaillent à l'extérieur, dans la basse vallée du Var, à Nice, Sophia-Antipolis... Cela représente près de 30% des actifs ayant un emploi dans cette zone qui se déplacent en voiture ou bien par le « train des Pignes » pour aller travailler dans la basse vallée du Var, à Nice ou à Sophia-Antipolis.

La Vallée de l'Estéron est encore plus intéressante : en 2008 elle comporte 681 emplois alors que 1759 actifs ayant un emploi habitent dans cette zone. Près de 1100 actifs habitent la zone et travaillent à l'extérieur... Les communes de l'Estéron sont, principalement, des « communes dortoirs » de Nice et de son agglomération.

Pour les vallées des Paillons, la situation est analogue ; de l'ordre de 4700 actifs qui résident dans la zone travaillent à l'extérieur⁵⁸⁴ ; ils représentent près de 50% des actifs qui habitent la zone.

L'examen de ces chiffres permet donc de conclure que les évolutions de l'emploi, des actifs ayant un emploi, et des migrations alternantes avec la bande côtière sont très semblables pour les vallées de la Vésubie, de la Tinée et du moyen Var ; Saint Martin-Vésubie, Saint-Sauveur ou Puget-Théniers ont de plus en plus d'actifs qui travaillent dans la bande côtière ; de ce point de vue, la communauté de communes « Vallées d'Azur » aurait dû être invitée à participer à la métropole , lui a-t-on fait des propositions en ce sens ?

Pour ce qui concerne l'Estéron et les Paillons, les résultats sont bien plus marqués encore. Pour l'Estéron, les deux tiers des actifs⁵⁸⁵ ayant un emploi travaillent

⁵⁸⁴Ces actifs travaillent à Monaco, Nice, dans la basse vallée du Var, à Sophia-Antipolis, parfois plus loin encore.

dans la bande côtière : c'est spectaculaire. Les villages de l'Estéron sont désormais des villages suburbains, des banlieues, et non pas des villages « ruraux »⁵⁸⁶

5) Quelles intercommunalités et pour quoi faire ?

Ce qui précède montre que, du point de vue du critère essentiel avancé par les promoteurs de la métropole, celui de l'intensité des relations « mer/montagne », le périmètre actuel de la métropole est absolument incohérent ; il faudrait lui adjoindre au minimum, les vallées du Var, de l'Estéron et des Paillons. Toutefois, même si on procédait à une telle rectification, il resterait aussi la question de l'intensité des relations entre l'agglomération de Nice et celles de Menton et de Cannes-Antibes-Grasse : la métropole devrait alors comprendre l'ensemble de la bande côtière... et finalement l'ensemble du Département.

On l'a évoqué, des solutions alternatives étaient imaginables. Dans tout ce dossier, il y a une question qui n'a pas été posée et à laquelle, par conséquent, on n'a pas apporté de solution : pour quoi faire ? L'hypothèse qui est faite ici est que, derrière cette question de la carte de l'intercommunalité destinée à simplifier, se cache en réalité, la question essentielle de la politique urbaine et donc celle des SCOT et des PLU. Souhaite-on, dans les Alpes-Maritimes, un seul SCOT ou plusieurs ? Souhaite-t-on, pour un SCOT donné, un seul PLU ou plusieurs ? Derrière la question d'une éventuelle particularité de la montagne (une zone non pas rurale mais « urbaine » qui est très peu dense et dont le territoire est, pour l'essentiel, fait d'espaces naturels) se cache, les questions du contrôle de l'urbanisation « spontanée » qui se manifeste désormais dans cet espace⁵⁸⁷ ainsi que de la gestion de ce grand et magnifique espace naturel qui en constitue la majeure partie. Enfin,

⁵⁸⁵Ces actifs, il faut le souligner, ne sont évidemment pas des agriculteurs.

⁵⁸⁶Les villages de l'Estéron, au 21^{ème} siècle, ne sont plus du tout les mêmes (du point de vue de leur contenu, de leurs activités, de leurs fonctions) que ceux du 19^{ème} siècle. Ils furent ruraux, ils sont aujourd'hui « urbains ».

⁵⁸⁷La zone de montagne donne lieu, de nos jours, au même processus d'urbanisation spontanée autour des villages de l'arrière pays.

derrière toutes ces questions se cache aussi celle de la localisation, essentiellement au sein de la bande côtière, du développement économique et, partant de là, du centre de gravité du pouvoir politique local.

L'intercommunalité et sa géographie renvoient à des stratégies de pouvoir qu'on ne peut plus ignorer ; la métropole, tout comme l'OIN, s'inscrit dans une telle stratégie.

On a souligné l'incohérence « technique » de la carte préfectorale⁵⁸⁸ ; des solutions alternatives plus sérieuses, sur le plan technique, étaient possibles.

(1) Une métropole au niveau de l'ensemble des Alpes-Maritimes ; cette solution, qui a déjà été envisagée dans ce qui précède, comporte des avantages incontestables. Il y aurait alors un seul SCOT et un seul PLU pour l'ensemble des Alpes-Maritimes

(2) Une métropole « bande côtière des Alpes-Maritimes » avec l'instauration d'une coopération avec les communautés de la montagne pour qu'il puisse y avoir un SCOT unique au niveau des Alpes-Maritimes.

Il y aurait un PLU de la métropole (dont le périmètre serait approximativement celui de l'ensemble des trois anciens SDAU) et des PLU pour chacune des communautés qui seraient alors associées à la métropole par le biais du SCOT.

(3) Trois « SCOT-PLU » dont les périmètres correspondraient, grosso modo, aux anciens SDAU auxquels on adjoindrait le territoire de leurs arrière-pays respectifs de la montagne. Ainsi, le territoire de la CARF (Riviera Française) serait agrandi par l'adjonction de cinq communes de la Roya⁵⁸⁹. Ainsi le territoire de la CUNCA serait agrandi par un ensemble de vallées : non seulement la Vésubie et la Tinée mais aussi la vallée du Var, celle de l'Estéron

⁵⁸⁸Par « incohérence technique », on entend ici une incohérence par rapport aux critères qui sont mis en avant. Une solution « incohérente » dans ce sens peut très bien, par contre, être très rationnelle dans le cadre d'une stratégie de pouvoir.

⁵⁸⁹Breil-sur-Roya, Soarge et la Brigue (les trois communes « réfractaires »), d'une part, Fontan et Tende, d'autre part.

et les Paillons. Cet ensemble (CUNCA et cinq vallées) constituerait la métropole Nice Côte d'Azur.

(4) Trois SCOT « mer-montagne » avec des PLU au niveau des communautés existantes ou à créer. Les périmètres de ces trois SCOT seraient les mêmes que ceux qui viennent d'être évoqués. Toutefois, les communautés actuelles ou celles qui pourraient voir le jour (la Roya par exemple), seraient reconduites et auraient alors la maîtrise de leurs PLU respectifs. Dans une telle hypothèse, le territoire de la métropole serait réduit à celui de la CUNCA.

Sans doute serait-il possible de mettre sur pied d'autres « solutions » encore. Toutefois, les discussions devraient prendre pour base des « projets », des finalités, à mettre au clair et, en même temps, s'appuyer sur des analyses objectives et non pas sur des fantasmes (celui de la ruralité notamment).

6) L'enjeu de l'intercommunalité à la montagne

A la décharge de ceux qui sont « piégés » par l'utilisation du mot « rural », il faut souligner que la référence au rural est –malheureusement– très répandue ; on parle des « espaces ruraux », du « développement rural », etc. Il s'agit, bien souvent, d'une utilisation métaphorique, d'un abus de langage commode ; on parle alors d'espace rural pour désigner, le cas échéant, un espace agricole, ou bien un espace naturel comportant encore quelques activités résiduelles agricoles ou d'élevage, ou bien tout simplement un espace peu dense à l'aspect « végétal » ; dans ce cas-là espace « rural » s'oppose à espace urbain, l'urbain étant pris comme synonyme de construction, de densité. Cet usage métaphorique du « rural » est utile dans de nombreux cas, lorsque le contexte aide à comprendre la réalité que l'on entend désigner en utilisant ce mot. Il peut malheureusement conduire à des erreurs. On peut remarquer que les textes de loi n'ont pas une terminologie bien précise en la matière ; ils peuvent donc induire en erreur. A titre d'exemple, la loi « Grenelle2 »,

dans son titre 1, comporte une terminologie fluctuante ; l'article 13 (relatif aux DTADD) fait référence à des objectifs de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers » (article L113-1 et L113-4) : dans ce cas il n'y a pas de confusions possibles ; l'article 14 parle de la « revitalisation des centres urbains et ruraux » et aussi du « développement rural » sans qu'on sache ce que recouvre ce terme de « développement rural » ; l'article 17 parle de la consommation, ou de la protection et mise en valeur des « espaces naturels, agricoles et forestiers (article L122-1-2 et L122-1-3) ; toutefois, dans l'article L122-1-4, il est question des « grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels et forestiers » alors que l'article L122-1-5 parle d'un « développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale⁵⁹⁰ et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il y a donc des « espaces ruraux » comme il y a des « espaces naturels », des « espaces agricoles », etc. Nulle référence conceptuelle, jamais. Une fois de plus, il faut le dire : un espace rural fait nécessairement référence au groupe humain qui l'occupe et qui organise l'espace autour d'activités dominantes qui sont des activités agricoles ou d'élevage (et celles qui leur sont liées). Il y a encore, dans les Alpes-Maritimes, des espaces agricoles mais on ne peut pas dire qu'il y ait encore des espaces ruraux tant la population agricole a régressé. La population des communes de montagne est soit une population permanente et liée, dans ce cas, aux activités de loisirs, de tourisme, de séjours de détente qui sont les activités essentielles de cet espace (activités d'accueil, résidences secondaires, construction, commerces et services liés à cette fonction d'accueil) soit une population permanente vivant précisément de ces activités ou bien d'emplois dans des activités localisées sur la Côte ou dans la basse vallée du Var (Carros, Saint-Laurent-du-Var, Nice). Cette population des communes de montagne n'est pas une population agricole (au sens de l'INSEE) : c'est une population « urbaine » qui vit des services qu'elle délivre à la

⁵⁹⁰Cette référence particulière à « l'activité économique et artisanale » cela signifie-t-il que l'on ne parle que de l'artisanat (activité à la fois « économique » et « artisanale ») ? ou bien que l'artisanat n'est pas une « activité économique ». Cette rédaction est très mauvaise.

population de la bande côtière (et à quelques touristes) ou des emplois qu'elle occupe au sein de l'agglomération littorale. Les familles qui la composent n'ont pas le souci de reproduire une exploitation agricole comme ce pouvait être le cas au 19^{ème} siècle ou au début du 20^{ème} ; la détention des terrains est perçue alors comme un capital potentiel qu'il faut valoriser, ce qui suppose... l'obtention de droits à bâtir.

Ainsi, en l'espace d'un peu plus d'un demi-siècle on est passé d'une population résidente agricole et « rurale » à une population de propriétaires urbains (même si ceux-ci ont des origines locales) : ce n'est pas du tout la même chose. Les projets relatifs au foncier ne sont plus les mêmes désormais. C'est par rapport à cela qu'il faut situer les enjeux de pouvoir concernant l'intercommunalité et les zones de montagne ; la préservation des autonomies locales des communes dans le domaine de l'urbanisme constituerait alors - c'est une hypothèse à examiner- un moyen, pour les détenteurs locaux de terrains susceptibles d'être bâtis, de valoriser leur capital foncier par des détachements successifs de parcelles situées au sein d'espaces équipés.

En somme, la défense des « libertés communales » serait aussi celle d'un droit « imprescriptible et sacré » consacré par 1789 : la Propriété. Réciproquement, la mise sous tutelle de l'urbanisme des petites communes de la montagne par les communautés de l'agglomération littorale, notamment en invoquant les exigences du développement durable, conduirait à restreindre considérablement l'exercice de ce droit qui pourrait conduire, à la montagne, au « mitage de l'espace », comme ce fut le cas dans les années 60-70, dans les communes de l'arrière-pays. Le mode de mise en valeur de l'espace qui est alors souhaité est celui consistant en quelques grandes opérations denses et organisées de façon très rationnelles, se combinant avec une protection très rigoureuse des espaces naturels ; on comprend que le choix des opérateurs, la localisation et le contenu de telles opérations ne puissent être laissés à la discrétion de petites communes en concurrence les unes avec les autres. Sous la question du maintien ou non du pouvoir communal de communes de montagne se

joue, en fait, la question de la forme du développement urbain/ immobilier futur de cette zone. Il va falloir revenir sur cette question et établir une comparaison entre les tendances actuelles de l'immobilier dans les communes de montagne et ce que fut le développement « en tâches d'huile » de maisons individuelles dans les communes de l'arrière pays dans les années cinquante et soixante (par exemple dans le quadrilatère Grasse- Mougins-Biot- Saint-Jeannet).

Il faut souligner que la « loi montagne » du 9 janvier 1985⁵⁹¹ restreignait fortement les possibilités de construction dans les zones de montagne afin de sauvegarder les espaces agricoles, naturels ou forestiers ainsi que les activités agricoles, pastorales ou forestières (cf. article L. 145-3-1). Le principe général était que l'urbanisation ne devait être admise qu'en continuité de villages ou de bourgs existants, ce qui excluait la continuité avec des « hameaux ». Les lois du 4 février 1995⁵⁹² d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, puis la loi SRU du 13 décembre 2000⁵⁹³, puis la loi Urbanisme et Habitat⁵⁹⁴ du 2 juillet 2003 allaient assouplir ce dispositif de sorte qu'il deviendrait alors possible de créer de nouveaux hameaux. Par ailleurs, les procédures d'Unité Touristique Nouvelle (UTN) vont donner lieu, elles aussi à des modifications ; ces opérations qui s'inscrivent dans le cadre d'un urbanisme contractuel peuvent être très importantes et doivent donner lieu à la création d'ensembles « intégrés » ; les niveaux d'instruction de la demande ne sont pas les mêmes selon l'importance de l'opération : département ou bien « massif »⁵⁹⁵ pour les opérations les plus grandes⁵⁹⁶. La loi montagne établit donc un certain contrôle des opérations importantes, notamment avec l'intervention de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites qui peut

⁵⁹¹Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

⁵⁹²Loi n° 95-115 du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), dite « loi Pasqua ».

⁵⁹³Loi n°2000-1208 du 13 Décembre 2000, loi de Solidarité et de Renouveau Urbain dite « SRU ».

⁵⁹⁴Loi n°2003-590 du 02 juillet 2003, loi Urbanisme et Habitat, « UH ».

⁵⁹⁵ Il s'agit ici de massifs montagneux pouvant chevaucher les territoires de plusieurs départements.

⁵⁹⁶L'article L 145-9 du code de l'urbanisme a été modifié par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux : « La notion d'UTN est simplifiée et la procédure d'autorisation spéciale allégée ». (cf. commentaire de Henri COULOMBIE et Claudine LE MARCHAND « Droit du littoral et de la montagne », LITEC, 2009, page 398).

s'attacher à concilier, dans les projets qu'elle peut être amenée à examiner, les articles L 145-3 (sauvegarde des sites) et L 145-9 (aménagement pour des activités de loisirs et de tourisme). Ces « UTN » qui doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels nécessitent des documents d'urbanisme ; l'insertion des communes de montagne dans la métropole signale que celle-ci entend contrôler, par l'intermédiaire de ces documents, les opérations importantes susceptibles d'être réalisées. Plusieurs éléments peuvent le justifier :

- Ces opérations « UTN » concerneraient fortement les populations de la bande côtière des Alpes-Maritimes qui, via leurs élus, devraient alors les contrôler ;
- Elles ne devraient pas donner lieu à une concurrence entre diverses petites intercommunalités et se faire au gré des dispositions d'urbanisme prévues par les unes et les autres ;
- Enfin, de telles opérations nécessitent de mobiliser des financements publics importants que de petites communautés de communes peuvent difficilement obtenir et, en même temps, mobiliser des compétences que ces communautés locales ne peuvent avoir.

La logique qui préside à l'insertion de la montagne dans la métropole devrait conduire, pour des raisons similaires qui ont déjà été évoquées, à l'insertion de l'ensemble de la bande côtière dans la métropole et, au bout du compte, à la suppression du Département⁵⁹⁷.

⁵⁹⁷Ce « diagnostic » en forme de prédiction est un peu abrupt ; en effet, toutes les compétences du Département, ne sont pas dévolues à la métropole. On imagine mal toutefois comment pourrait être maintenue, à l'avenir, une telle collectivité territoriale, si le périmètre de la métropole était aussi celui du Département.

Chapitre 14

L'OIN Eco-Vallée, la coopération entre communes et la critique du « zoning »

Quelle est, au-delà des mots, des discours qu'en donnent les uns ou les autres, des justifications de ses thuriféraires, la véritable signification de l'Opération d'Intérêt National (OIN) de la Basse Vallée du Var et de la mise en place de l'Etablissement public d'aménagement (EPA) qui l'accompagne ? L'analyse de divers documents, notamment de la transcription d'un interview du directeur de l'EPA « Plaine du Var » réalisé le 20 janvier 2011⁵⁹⁸, permet d'aboutir à la conclusion que l'Opération d'Intérêt National de la Vallée du Var est d'abord et avant tout une opération « locale » s'inscrivant dans le contexte d'une sorte de sourde lutte opposant des élus

⁵⁹⁸Le 20/01/2011 était réalisé l'interview de M. Marc Pons de Vincent (directeur de l'EPA) et de M. Thierry Martin, son conseiller, par les personnes suivantes : M. Eric Gasperini (Président du GIR Maralpin), M. Jacques Molinari (secrétaire scientifique du GIR Maralpin), M. Claude Brulé (administrateur du GIR Maralpin), M. Pierre Desriaux (administrateur du GIR Maralpin), M. Marc Petit (Vice-Président de la Société Française des urbanistes, SFU), M. Arnaud Bussière (doctorant en droit de l'urbanisme) et Mademoiselle Pauline Guichard (doctorante en droit de l'urbanisme).

« locaux »⁵⁹⁹ du département des Alpes-Maritimes entre eux ; pour faire court, Nice contre Sophia-Antipolis.

L'environnement du territoire de l'OIN et sa dynamique sur une longue période constitue le nécessaire point de départ de la réflexion ; c'est bien par rapport à Sophia-Antipolis, comme on le verra, que sont définis, selon le directeur de l'EPA à la date de l'interview, et même s'il ne le dit pas explicitement, les deux éléments principaux de la « démarche OIN »⁶⁰⁰. On s'interrogera ensuite sur la signification de l'insistance avec laquelle on traite de la question de l'eau : gestion des ressources en eau, risques liés au Var, etc.

Enfin, la « « méthode » développée par l'EPA au service de l'OIN montre bien qu'il s'agit d'un dispositif mis en œuvre localement pour des enjeux locaux.

1) Le territoire de l'OIN et celui du département des Alpes-Maritimes

La basse Vallée du Var, constitue, comme les études de l'ODEAM le signalaient déjà, vers 1970, ou bien encore comme l'affirme la DTA des Alpes-Maritimes, le cœur de « l'agglomération Côte d'Azur », un emplacement stratégique. Or, depuis cinquante ans, la croissance⁶⁰¹ des activités économiques et celle des populations résidentes ont été nettement plus fortes dans la partie Ouest des Alpes-Maritimes, rive droite du Var, que dans la partie Est, rive gauche du Var⁶⁰². Cette différence peut être attribuée à deux facteurs, principalement : des espaces disponibles pour l'urbanisation plus étendus à l'Ouest qu'à l'Est, d'une part, l'opération Sophia-Antipolis à partir de la fin des années 1970, d'autre part. Cet écart de croissance

⁵⁹⁹Par « élus locaux », il faut entendre ici non pas les seuls élus municipaux ou départementaux ; il faut aussi leur adjoindre ceux qui disposent d'un mandat régional ou national : ceux-ci ont en effet, tous, une insertion locale. Ces élus « locaux » sont pris en considération des conflits « locaux » qui peuvent se manifester, au niveau d'une commune, d'un ensemble de communes, du département.

⁶⁰⁰Ces deux éléments sont : une nouvelle phase de développement de la métropole grâce à l'éco-vallée et un aménagement et un urbanisme « éco-exemplaires ».

⁶⁰¹Il s'agit ici de croissances relatives : taux de croissance des emplois et taux de croissance de la population.

⁶⁰²Le fait de distinguer entre rive droite et rive gauche du Var correspond à des habitudes fortement ancrées dans l'histoire.

entre l'Est et l'Ouest du département, répété année après année durant presque un demi-siècle, a fortement modifié le poids relatif des populations ; le centre de gravité du département s'est déplacé vers l'Ouest : à terme, c'était la prééminence de Nice, non seulement en termes démographiques mais aussi et surtout en termes politiques, qui était menacée.

Le maire de Nice était, dans la tradition de l'ère « Médecin », le patron du département des Alpes-Maritimes. Cette prééminence, pour être préservée, supposait un rééquilibrage de la dynamique économique vers Nice ; or, du côté de Nice, les espaces potentiellement disponibles pour l'accueil d'activités économiques ne sont pas très nombreux : on en trouve un peu dans la vallée du Paillon, mais l'essentiel se trouve dans la vallée du Var qui présente, par ailleurs, de bien meilleures conditions d'accessibilité. Le choix de « l'Eco-Vallée » est donc celui d'un développement économique analogue à celui de Sophia-Antipolis mais différent de celui-ci :

- Comparé à Sophia-Antipolis, l'espace « Vallée du Var », très fragmenté, ne présente que des espaces de tailles très restreintes obligeant à concevoir des opérations relativement denses (et souvent « mixtes » dans leur contenu) pour l'accueil d'activités qui, comme à Sophia-Antipolis, seraient des activités de technologies avancées ;
- Ces opérations marqueraient toutefois une rupture par rapport au « modèle Sophia » : elles seraient de façon délibérée, marquée du sceau du développement durable, notamment du point de vue de la faible consommation d'espace et des mixités fonctionnelles (activités/habitat par exemple) auxquelles elles pourraient donner lieu.

L'Eco-Vallée constitue ainsi, dans son principe, une réplique de Sophia-Antipolis en même temps qu'une critique cinglante de ce Parc d'activités puisque

celui-ci a suscité, du fait du refus des responsables d'y implanter un volume d'habitat⁶⁰³ en rapport avec les emplois, une urbanisation diffuse dans les communes des environs du complexe et des migrations domicile-travail de grande amplitude.

La Vallée du Var toutefois n'est pas toute entière sur le territoire de la commune de Nice : Eco-Vallée s'inscrira donc, comme Sophia-Antipolis, dans des relations de coopération entre communes. De ce point de vue, le critère de la proximité des habitations, base de la délimitation des agglomérations par l'INSEE, était très utile : la Côte d'Azur comptait trois agglomérations : Cannes-Antibes-Grasse, Nice-Cagnes-Vence et Menton-Beausoleil. C'est sur cette base qu'avaient été confectionnés trois schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme à la fin des années 1970 comme nous l'avons déjà vu ; retenons ici que les communes de la « rive droite » que sont St Laurent du Var, la Gaude, Cagnes-sur-Mer, St Paul de Vence, Vence, St-Jeannet, Gattières, Carros, le Broc faisaient partie de l'aire du SDAU de Nice. La communauté d'agglomération « Nice-Côte d'Azur » (CANCA, devenue depuis une Communauté urbaine, la CUNCA, constituée plus tard⁶⁰⁴), reposait sur cet « acquis » ; ce « premier pas » vers la fédération des communes des Alpes-Maritimes autour de la ville de Nice allait être suivi par deux autres pas : la création de l'OIN autour du thème de l'Eco-Vallée » et celle de son outil que constitue l'Etablissement Public d'Aménagement « Vallée du Var » (EPA), d'une part, la création de la « Métropole Côte d'Azur » qui à la « CUNCA » (Communauté Urbaine Nice Côte d'Azur) adjoint les communautés de communes « Vésubie-Mercantour », « Tinée » et « stations du Mercantour », d'autre part. L'ensemble de ces 45 communes constitue la colonne vertébrale du département des Alpes-Maritimes auquel il sera bien difficile, pour les autres regroupements de communes, de ne pas s'agréger à plus ou moins long terme.

⁶⁰³Ce refus très net a été, on le rappelle, celui des autorités locales notamment du Maire d'Antibes de l'époque.

⁶⁰⁴Le territoire de l'Opération d'Intérêt National (OIN) de la Vallée du Var s'étend sur un ensemble de 10 000 hectares concernant 15 communes, de part et d'autre de la Vallée du Var.

Le territoire de l'OIN constitue bien le cœur de cet ensemble métropolitain : il est appelé à devenir, aussi, le cœur économique d'un ensemble plus vaste, la métropole élargie à l'ensemble du département. D'ailleurs, M. Marc Pons de Vincent déclare, dans son interview de janvier 2011, qu'il faut « faire d'Eco-Vallée » l'accélérateur de la mutation économique du territoire métropolitain » ; il anticipe, puisque la « Métropole », en tant qu'entité juridique, n'existe pas encore à cette période ; toutefois, il faut aussi s'interroger, puisqu'il parle de mutation, sur la géographie du « territoire métropolitain » qu'il a en tête : s'agit-il des 45 communes de la métropole en cours de constitution ou bien d'une future métropole, plus large, qui pourrait comprendre l'ensemble du Département ?

L'hypothèse qu'on peut faire est que l'aventure métropolitaine vise à faire l'unité des communes du département, sous l'égide de la plus importante d'entre elles, Nice ; le territoire qui est au cœur de cette stratégie est celui de la basse vallée du Var, qui correspond, grosso modo, à la délimitation de l'OIN. Pour que cette stratégie puisse être couronnée de succès, il faut absolument que ce territoire, sur lequel elle s'appuie, soit parfaitement solide, cohérent, solidaire ; cela suppose une adhésion forte des 15 maires concernés, ce qui a son importance pour ce qui est des modalités de la politique urbaine à mettre en œuvre ; le thème de la solidarité rive gauche/ rive droite, qui revient fréquemment dans le discours de l'OIN, en rend parfaitement compte.

Dans l'opposition feutrée entre l'OIN et la métropole, d'une part, Sophia-Antipolis et la Communauté d'agglomération emmenée par Antibes⁶⁰⁵, d'autre part, « l'affaire IBM » fut un révélateur. L'établissement d'IBM de la Gaude, a vu ses effectifs fondre au cours du temps ; occupant des locaux en location trop vastes, le projet a été alors conçu d'une délocalisation sur le site de Sophia-Antipolis. Cela n'a pas manqué de déclencher une bataille d'influence au terme de laquelle le Maire de

⁶⁰⁵La Communauté d'agglomération « CASA » comprend les communes de Antibes, Villeneuve-Loubet, Biot, Valbonne, Vallauris, Bar-sur-Loup, Caussols, Châteauneuf-Grasse, la Colle-sur-Loup, Courmes, Gourdon, Opio, Roquefort-les-Pins, le Rouret, St-Paul de Vence, Tourettes-sur-Loup.

Nice, après avoir mis tout son poids dans la balance, sortit vainqueur : IBM décidait de rester à la Gaude et, comme devait le souligner M. Estrosi, restait donc dans le territoire de l'Eco-Vallée. Après la non –réélection du sénateur Laffitte, qui avait constitué un premier revers pour le « camp Sophia », le maintien d'IBM sur le site de la Gaude constituait une deuxième défaite : au lendemain de la décision, les élus de l'Ouest du département faisaient grise mine, notamment M. Lionel Lucas (député et maire de Villeneuve-Loubet), ou bien encore Mme Michèle Tabarot (député et maire du Cannel) ou Jean Léonetti (maire d'Antibes et Président de la Communauté d'Agglomération Sophia-Antipolis, CASA).

2) Les fondements de la « démarche OIN »

Pour M. Pons de Vincent, on peut résumer les éléments structurants de la démarche OIN autour de deux items :

- « engager une nouvelle phase du développement de la métropole grâce à l'Eco-Vallée » ;
- « fonder cette mutation sur un aménagement et un urbanisme éco-exemplaires dont l'Eco-Vallée doit être le symbole ».

Cette « nouvelle phase » du développement de la métropole – entendons ici « Alpes-Maritimes » - signifie qu'après un développement fondé sur Sophia-Antipolis doit succéder un développement d'une autre nature – il s'agit d'une « mutation » – fondé sur l'Eco-Vallée. Les opérations de celle-ci, comme Nice-Méridia, mettent en jeu « des process qui vont durer des années », nous dit-on « au travers du concept de technopôle urbain ».

En somme la différence est là : Sophia-Antipolis est un technopôle, l'Eco-Vallée sera un « technopôle urbain ». Thierry Martin⁶⁰⁶ explicite cela : « Le concept de technopôle urbain est, en fait, une prise en compte des avantages d'un technopôle (comme Sophia) et des inconvénients que l'idée de « urbain » accolé à « technopôle » essaie de corriger... » ; il complète cela par une critique très judicieuse de Sophia-Antipolis : densité faible dans l'occupation des sols et donc grande consommation d'espaces, très peu de logements et d'activités pouvant donner lieu à une « vie urbaine », ce qui signifie beaucoup de déplacements domicile-travail longs et un parc qui est « mort le soir ».

Sophia-Antipolis n'est en somme qu'une « zone » d'activités : d'activités sélectionnées, certes, mais « zone » tout de même ; ce technopôle procède de conceptions urbanistiques fondées sur le « zonage » (ou le zoning), une conception très ancienne – Le Corbusier, la Charte d'Athènes – mais reprise délibérément, à la fin des années 1960, par une classe politique locale soucieuse d'assurer un mode de développement immobilier valorisant les intérêts locaux, qu'il s'agisse de la propriété foncière ou qu'il s'agisse du tissu des artisans et petites entreprises du secteur de la construction pour les communes concernées par le Parc d'activités et celles de leurs environs.

Eco-Vallée, le « technopôle urbain » procède d'une conception toute autre : faible consommation d'espace (et donc densités élevées) et surtout, « mixité » fonctionnelle, la non séparation entre habitat et activités, le contraire du zoning. La notion qui est mise en avant – ceux qui l'utilisent parlent de « concept »⁶⁰⁷ – est celle de « développement durable », notamment en ce que cette notion met en avant la nécessaire « mixité », à la fois sociale et fonctionnelle, des espaces. Bien entendu, tout cela s'accompagne d'un discours assez convenu sur « l'exemplarité » de ce mode

⁶⁰⁶Interview du 20 janvier 2011 ; Thierry Martin est le conseiller du directeur de l'EPA, M. Pons de Vincent.

⁶⁰⁷Nous avons eu l'occasion de voir que le « développement durable » ne peut pas être identifié à un concept scientifique ; cette notion toutefois est devenue une norme sociale largement admise qui, à ce titre, a une réalité objective.

de développement, « l'excellence » dont est porteuse l'urbanisation « responsable », etc.

Et pourquoi donc cette Eco-Vallée ? Thierry Martin donne la réponse : « Il y a un aménagement éco-compatible, mais également un enjeu économique, un département qui ne va pas si bien sur le plan économique et qui a besoin d'un rebond, et ce rebond se fera à l'évidence en partie dans la basse vallée du Var (...) c'est vraiment un intérêt bien compris des populations, de leurs emplois (...) c'est un enjeu très fort »⁶⁰⁸.

L'enjeu essentiel se situe donc au niveau du département ; c'est un enjeu économique : il faut pouvoir attirer des activités qui donneront des emplois à la population et, pour cela, tourner le dos au mode de développement antérieur fondé sur le gaspillage de l'espace et de l'énergie (du fait notamment des migrations alternantes), un mode de développement qui était peut-être adéquat à une époque marquée par la richesse et la forte croissance mais qui ne convient plus aujourd'hui. Les temps ont changé : il faut désormais être économe et écologique, il faut penser aux générations futures, limiter l'amplitude des déplacements et faire en sorte que ceux-ci soient de plus en plus collectifs. Les activités économiques susceptibles de s'installer dans le département n'ont plus les moyens de s'installer dans des locaux somptueux, en pleine nature : il faut désormais densifier les opérations, mélanger les fonctions urbaines : le modèle « Sophia », moteur du développement économique des Alpes-Maritimes, ne convient plus : il faut un nouveau moteur, qui sera « l'Eco-Vallée », en même temps qu'un pilotage politique adéquat pour ce nouveau moteur économique, d'où les dispositifs de l'OIN et de la Métropole structurés par la ville de Nice avec, en ligne de mire, l'ensemble du département des Alpes-Maritimes lui-même. La « mutation économique » dont parle M. Pons de Vincent est donc le passage du modèle « Sophia » à celui de « l'Eco-Vallée ».

⁶⁰⁸Interview du 20 janvier 2011 ; au-delà du département, il y a aussi... Nice ! Thierry Martin précise ainsi « Pour Nice, ce serait véritablement un pas nouveau dans son développement économique avec, derrière le manque d'emplois, un certain nombre de faiblesses économiques niçoises qu'il faut corriger et que ce dispositif peut commencer de corriger ».

Mais pourquoi donc, au niveau des études, parle-t-on si peu de l'environnement du territoire de l'OIN ? M. Molinari⁶⁰⁹ soulève la question de cette absence de prise en compte, ce à quoi M. Pons de Vincent concède que « On est d'accord sur ce plan ; on ne peut pas concevoir le devenir de cette plaine uniquement dans des limites juridiques arbitraires ». Si on ne parle pas de cet environnement, ne serait-ce donc pas parce qu'il faudrait éviter de parler de Sophia-Antipolis⁶¹⁰. A une intervention de Jacques Molinari, « vous avez évoqué Sophia-Antipolis, mais on sait très bien que le projet⁶¹¹ est en contradiction avec ce qui s'y passe », M. Pons de Vincent répond alors : « On sait très bien qu'il est en contradiction mais, je m'excuse de vous reprendre là-dessus, comment peut-on faire en sorte, je ne dis pas que c'est simple, qu'il ne le soit pas ? » le mot est lâché, il y a bien contradiction, même si, à la fin de l'entretien, M. Pons de Vincent essaie d'adoucir son propos : « on est dans l'objectif de pouvoir avoir des relations de compréhension de ce qui se passe pour avoir des démarches partagées (...) on est partie prenante d'une réflexion qui est en train d'être menée sur Sophia autour du devenir du technopôle (...) cela n'aurait vraiment aucun sens qu'on fasse à trente ou quarante ans d'intervalle une opération qui ne vise qu'à être fondée sur la déshérence de l'autre⁶¹² (...) il faut pouvoir travailler ensemble... »

Cette ambivalence dans le discours est aisément explicable. Dans le court terme, il y a bien contradiction, ainsi que l'a très bien mis en lumière l'affaire IBM : c'était Sophia-Antipolis ou l'OIN ! D'un autre côté, la stratégie économique et politique mise en œuvre par le Maire de Nice et par ses amis est une stratégie de long terme qui se situe au niveau de l'ensemble du département des Alpes-Maritimes ; la « Métropole », dans sa configuration à 45 communes, ne constitue qu'une étape intermédiaire sur la route de la grande métropole ayant vocation à fédérer toutes les

⁶⁰⁹Interview du 20 janvier 2011 dans les locaux de l'EPA Plaine du Var.

⁶¹⁰Eviter de parler de Sophia et de la concurrence Est/ Ouest pour l'accueil d'activités dans les Alpes-Maritimes, c'est un peu, comme pour l'Alsace d'il y a un siècle, « ne jamais en parler mais toujours y penser » !

⁶¹¹Il s'agit du projet OIN/ Eco-Vallée.

⁶¹²Le terme de « déshérence » est fort ; visiblement, M. Pons de Vincent pense que Sophia-Antipolis a pénalisé le développement de Nice.

communes des Alpes-Maritimes : on comprend dès lors qu'il ne puisse être question que, de quelque façon que ce soit, Sophia-Antipolis puisse tomber « en déshérence ».

3) L'Eco-Vallée et la question de l'eau

L'eau, sa gestion et celle du Var, occupent une place très importante dans les discours se rapportant à « l'éco-vallée » et à l'OIN. Il y a, bien sur, la prise en considération des risques d'inondation (la crue catastrophique de 1994 a laissé des traces, au moins dans les esprits) et des mesures permettant d'y faire face, le maintien de la qualité de la nappe phréatique du Var en relation avec l'approvisionnement en eau des Alpes-Maritimes (pas seulement pour l'agglomération de Nice), le maintien de la diversité biologique le long des berges, etc. Il s'agit d'un thème important largement reconnu, depuis longtemps au plan national ; c'est en effet dans les années soixante que sont créées les « agences de bassin ».

Plus près de nous, l'eau donne lieu à la rédaction d'un volume important de textes ; la loi sur l'eau du 3 janvier 1992⁶¹³ concerne une gestion « équilibrée des ressources en eau », prévoit pour les différents bassins et sous-bassins des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) en se préoccupant de leur qualité, des écosystèmes aquatiques, des zones humides, de la protection contre les inondations. La loi Barnier du 2 février 1995⁶¹⁴ relative au renforcement de la protection de l'environnement établit le Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI) ; une deuxième loi sur l'eau voit le jour le 30 décembre 2006⁶¹⁵ dont l'un des objectifs est que les milieux aquatiques puissent atteindre un « bon état écologique »

⁶¹³Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁶¹⁴Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier ».

⁶¹⁵Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

en 2015, et surtout la loi Grenelle 2 et ses longs développements sur la « trame bleue » (titre 4, chapitre 2) et la gestion des risques d'inondation (titre 5, chapitre 4).

On va voir successivement que les documents où intervient fortement l'Etat, SAGE et PPRI, ont une influence sur les modalités de la coopération entre les deux rives et, de ce fait, au niveau de l'OIN et de la métropole.

a) Le « SAGE » Vallée du Var

Le syndicat mixte d'études « Basse Vallée du Var »⁶¹⁶ a produit en avril 2003 un document, au titre de la « Commission locale de l'eau Var » intitulé « Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la nappe et basse vallée du Var » (SAGE). D'emblée, ce document indique que la vallée est « favorable au développement » ; toutefois, « la forte occupation du territoire (...) induit des dysfonctionnements du bassin versant mais, en retour, le fonctionnement physique du Var induit de fortes contraintes au développement des activités » car « les risques d'inondations sont importants »⁶¹⁷. Le rapport souligne le mauvais état des digues, ce qui constitue un facteur de risques. La stratégie mise en œuvre des seuils pour limiter la vitesse d'écoulement des eaux et faire remonter le niveau de la nappe phréatique semble avoir assez largement échoué⁶¹⁸. De ce fait et du fait que par ailleurs l'agriculture a fortement régressé au profit d'activités économiques bien plus intensives, « la dangerosité du Var a augmenté » en même temps que le coût de son entretien.

⁶¹⁶Il s'agit d'un rapport de 70 pages établi avec le concours de SAFEGE-CETIIS-SOGREAH en novembre 2002.

⁶¹⁷Le rapport procède à un intéressant rappel des différentes crues : octobre 1993 (le Var atteint un débit de 1720 mètres-cubes par seconde) et, surtout, la crue dévastatrice de novembre 1994 qui atteint un débit de 3300m³/seconde. A partir de là, les normes de crues retenues sont les suivantes : crue décennale à 2045 m³/seconde, crue centennale à 3512m³/seconde, crue extrême à 5030m³/seconde. La crue de 1994 a entraîné la destruction des « seuils » (des sortes de barrages) n°2 et 3.

⁶¹⁸La stratégie de la construction des « seuils » a effectivement ralenti la vitesse d'écoulement des eaux dans les souilles ; mais de ce fait, les limons se sont déposés entre les graviers et ont progressivement colmaté le lit du Var, diminuant sa capacité à alimenter la nappe phréatique et faisant alors baisser le niveau de celle-ci ; c'est en cela qu'on peut parler d'échec.

Enfin, le rapport procède à un fort rappel de la DTA : « Compte tenu des risques d'inondation, il convient de limiter au strict minimum l'extension de l'urbanisation et l'implantation d'équipements en zone inondable dans la vallée du Var, cette extension devant être dument justifiée par des impératifs spécifiques de localisation et être conforme aux dispositions du Plan de Prévention des Risques » ; de plus, ce développement devra « s'appuyer sur l'ensemble du site considéré, plaine et versants, rive droite et rive gauche, afin de transformer l'espace-coupure en espace-lien au centre de l'agglomération azurée » ; ce texte très strict pour ce qui concerne les possibilités des extensions urbaines⁶¹⁹ annonce déjà la thématique de l'OIN.

b) Le PPRI et le PAPI de la Vallée du Var

Le « Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles d'Inondation » de la basse vallée du Var donne lieu à un document pour la concertation publique 2010-2011 émanant de la préfecture des Alpes-Maritimes ; cette concertation s'est terminée au cours de l'hiver 2011 de sorte que le Préfet a pu signer, le 18 avril 2011, le PPRI de la vallée du Var. « Le PPRI permet de maîtriser l'urbanisation dans les zones de risque, soit en l'interdisant (...) soit ... en définissant des conditions... ».

En 1999, le Préfet avait prescrit un premier PPRI devenu caduque en 2005. Depuis, des études sur l'inondabilité, concernant 16 communes (celles de l'OIN), ont été faites, aboutissant au deuxième projet porté à la connaissance du public en juillet 2010 ; ce document « tient compte des travaux de réduction du risque d'inondation réalisés entre 2008 et 2010 ». Parallèlement à tout cela, il y avait un « PAPI » (Programme d'Actions et de Prévention des Inondations) défini par une convention du 29 juillet 2009 entre l'Etat et le Conseil Général, permettant notamment la

⁶¹⁹Ce texte du SAGE écrit en fin 2002, cite un passage de la DTA rédigé à l'époque du Gouvernement Jospin, ce qui explique peut-être cet aspect très strict.

consolidation de digues concernant 10 000 habitants et 25 000 emplois⁶²⁰. Le PPRI comprend principalement un zonage définissant les zones à risque et les règles d'urbanisme applicables dans ces zones; le document d'information précisait en outre que, conformément à la loi, « depuis 2008, avec la création de l'OIN de la vallée du Var, les services de l'Etat instruisent les demandes d'autorisation d'urbanisme (notamment les demandes de permis de construire) ».

La façon dont « Nice-Matin.com » rend compte de la signature du préfet est curieuse : parlant de ce document destiné à « mieux connaître les inondations possibles sur ce secteur stratégique », le journal dit ainsi « en enlevant le risque sur certaines zones à enjeux, le préfet rend possible l'Opération d'Intérêt National (OIN) dite éco-vallée. » Cette réduction des risques (permise non par le préfet mais par les travaux) va se poursuivre dans le cadre d'un « PAPI 2 »; à terme il restera quelques zones inondables pouvant être utilisées pour l'agriculture.

c) Le projet OIN, la Métropole et la Vallée du Var

On le sait, pendant des siècles le Var fut une frontière : il n'y avait pas de « communauté de vie » de part et d'autre du fleuve. A partir du rattachement, en 1860, du Comté de Nice à la France, les choses ont commencé à évoluer, mais très lentement ; ce n'est qu'à partir des années 1960, avec le développement de l'automobile, que Saint Laurent du Var est devenu une banlieue de Nice : cela fait donc un demi siècle et non pas « des siècles » comme le prétend une publicité pour la métropole d'avril 2011. Mais peu importe : cette contre-vérité est très révélatrice; elle indique clairement qu'il faut abolir la frontière (séparation) bien réelle qui existait entre les deux rives afin d'arrimer solidement la rive droite (St

⁶²⁰Le programme « PAPI 1 » se montait à 23 millions d'euros (Etat 11 ; Département 5 ; Région PACA 2,8 ; autres (CUNCA, ESCOTA) 5,2). Les secteurs sécurisés par le renforcement des digues sont ceux de la Baronne (La Gaude), du CADAM, de l'aéroport, de la zone industrielle de Carros.

Laurent du Var, la Gaude...) et la rive gauche (Nice) ; plus généralement, l'ensemble des communes de la rive droite appartenant à la CUNCA (Communauté Urbaine Nice Côte d'Azur) et, bientôt, à la « Métropole »⁶²¹, doivent être dissociées des communes de l'Ouest (Antibes, Cannes, Sophia-Antipolis). Cette dissociation constitue une rupture par rapport à l'histoire⁶²² : pour masquer cette rupture, on invente une sorte de destin qui serait commun de toute éternité, un « bassin de vie » entre ces communes de part et d'autre du Var. Celui-ci qui matérialisait jadis une frontière doit être désormais un « liant » ; ainsi, à propos des projets concernant le secteur de « la Baronne », M. Pons de Vincent indique que la première chose la plus importante est « qu'on soit bien dans une perspective inter-rives ou bi-rives ; c'est un des éléments essentiels, nous semble-t-il, dans la façon dont on doit regarder ce territoire dorénavant ; c'est pour cela que toute réflexion de composition urbaine doit intégrer la rive droite et la rive gauche a fortiori sur ce secteur »⁶²³. Le « rapport de préfiguration » rédigé par M. Thierry Bahougne⁶²⁴ insiste sur la volonté politique : « la cohérence de la zone est marquée par la présence du fleuve qui a constitué une frontière naturelle et politique jusque dans un passé récent. La volonté de faire de cet espace une zone de prospérité commune est forte ». Or cette volonté, politique, de faire une telle zone de prospérité, comment peut-elle s'exprimer si ce n'est, en tout premier lieu, par une entente solide entre la commune de Nice et celle de Saint-Laurent du Var, les deux principales communes de part et d'autre du Var ?⁶²⁵

Toutefois cette entente politique doit avoir des fondements objectifs : les migrations domicile/travail entre les deux rives mais aussi l'alimentation en eau, la

⁶²¹Il s'agit de : Saint-Laurent du Var, Cagnes sur Mer, Saint Paul de Vence, la Gaude, Vence, Saint-Jeannet.

⁶²²Avant le rattachement du Comté de Nice à la France, l'ensemble des communes entre Var et Estérel constituait l'arrondissement de Grasse, dans le département du Var.

⁶²³Interview de M. Pons de Vincent du 20 janvier 2011.

⁶²⁴« Compte rendu du préfigurateur, opération d'intérêt national Plaine du Var » par Thierry Bahougne, 10 septembre 2007.

⁶²⁵Alors que rien ne le laissait prévoir, M. Thierry Bahougne est remplacé, en 2010, par M. Marc Pons de Vincent; serait-ce parce que M. Bahougne, avec un franc-parler indéniable, mettait en cause le maire de Saint-Laurent du Var ? « C'est la seule commune où il y a un vrai problème. L'absence de PLU sur cette commune empêche la réalisation de nouveaux projets, y compris ceux que le maire a en tête » disait-il notamment lors d'une audience accordée au GIR Maralpin le 29 avril 2010.

sécurisation du Var. On s'étend donc largement sur la question des risques d'inondation liés au Var que les projets doivent prendre en compte ; on insiste aussi beaucoup sur l'eau du Var et sur sa nappe phréatique comme éléments essentiels de l'alimentation en eau de la Métropole Côte d'Azur : il y aurait ainsi 700 000 habitants qui, actuellement, bénéficieraient de l'eau du Var, ce qui est nettement plus que la population des 45 communes de la métropole en cours de constitution ; enfin, le « parc des rives du Var », une sorte de « central Park » apparaît comme un équipement commun de première importance...

Malgré tout, ces éléments ne sont peut-être pas suffisants, à eux seuls, pour assurer la solidarité du noyau dur de la métropole constitué par les 15 communes impliquées dans l'OIN : il faut sans doute, en plus, un mode opératoire, dans le domaine de l'urbanisme, qui satisfasse les communes et permette de les fédérer, que celles-ci soient petites, moyennes ou grandes. Dans cette perspective, l'Etat et ses services, peuvent avoir une grande utilité ; comme on sait, il reste des domaines qui sont encore de la compétence de l'Etat : il en est ainsi du Plan de Prévention des Risques naturels d'Inondation (PPRI) ou bien du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI); cela permet d'établir un parallèle entre la mise en place de l'ODEAM, en 1968, et celle de l'OIN, en 2007 ; dans l'un et l'autre cas il y a, ou il y avait, des problèmes touchant à la domanialité de l'Etat : pour le domaine public maritime dans le premier cas (en relation avec la construction des ports de plaisance), pour le domaine fluvial dans le second cas⁶²⁶, en relation avec la densification de la vallée du Var

⁶²⁶Dans l'entretien qu'il a accordé le 29 avril 2010 au GIR Maralpin, M. Bahougne déclare que le PPRI est de la compétence de l'Etat ; « l'EPA ne peut que participer à la réflexion, mais son directeur a insisté pour que la sécurisation par des ouvrages se fasse très vite. Le PPRI était déjà lancé quand il est arrivé, comme « préfigurateur » ; il a appuyé la démarche du PAPI (Programme d'actions de prévention des inondations) pour qu'il soit adopté au plus vite. Car, sans sécurisation de la plaine, il était inenvisageable de lancer quelque opération de réaménagement ou de revalorisation que ce soit. Ce document a été signé, les travaux sont en cours. Il s'agit d'un travail Etat - collectivités (...) la maîtrise d'ouvrage appartient au Conseil général et à Nice Côte d'Azur (...) Le Conseil général est chez lui : il y a eu transfert de domanialité, car la Région, qui était attributaire du domaine fluvial, s'est désistée, tandis que l'Etat garde la compétence en matière de police de l'eau (...) le département cumule les inconvénients puisqu'il ne peut rien faire sans l'accord du détenteur de la police de l'eau ». On notera à ce propos, qu' « à l'issue de travaux de régulation du fleuve du Var et de ses affluents, le secteur de la Baronne, siège du futur MIN, est aujourd'hui constructible » (Nice-Matin, 20/04/2011).

4) Le projet est celui des « acteurs du territoire », les élus

Dans son « compte rendu du préfigureur », M. Thierry Bahougne précise que « le Gouvernement a décidé la création d'une OIN sur le territoire de la plaine du Var à la suite de la mission d'expertise diligentée en décembre 2006 (...). La décision a été confirmée lors de la réunion interministérielle du 21 février 2007 (...) Par une lettre du 5 avril 2007, le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer m'a confié la responsabilité de la mission de préfiguration de l'Etablissement Public d'Aménagement (EPA) chargé de supporter cette opération (...) ». Cette mission de préfiguration a débouché sur un rapport en date du 10 septembre 2007, puis par la création de l'EPA dont on lui confia la responsabilité.

Ce rapport insiste sur le cadre général : le développement de la « métropole azurée », « une aire urbaine continue de plus de un million d'habitants »⁶²⁷, dont l'économie « présente un risque important d'essoufflement » ; la thématique qui est développée en même temps que le mode d'approche des problèmes procède d'une démarche de « planification urbaine » très en rapport avec celle qui fut jadis développée par l'ODEAM et par Jean-Paul Alduy ; on insiste en effet sur la nécessité de « définir un schéma général d'aménagement », de lutter contre les effets néfastes du « mitage résidentiel » et aussi de « fixer à la structure support du projet un périmètre d'intervention englobant les composantes principales de ce qui constitue la renommée mondiale de la Côte d'Azur, notamment Cannes et Sophia-Antipolis ».

Interviewé, après trois ans de labeur, comme directeur de l'EPA le 29 avril 2010, M. Bahougne indique que « Eco-Vallée Côte d'Azur » est une appellation qu'a voulue M. Estrosi ; « selon lui, il était inimaginable de faire une OIN sans l'inclure dans son contexte géographique comme axe de symétrie d'une métropole de Théoule à Menton⁶²⁸ (...) cette opération a une dimension principale métropolitaine,

⁶²⁷ On notera ici que M. Bahougne envisage une « métropole » dont le périmètre correspond à la bande côtière ; c'était la conception de l'ODEAM.

⁶²⁸ A l'évidence, M. Bahougne ne pratique pas la langue de bois : il indique très clairement la logique de la démarche « métropole » qui doit inclure toute la bande côtière, de Théoule à Menton.

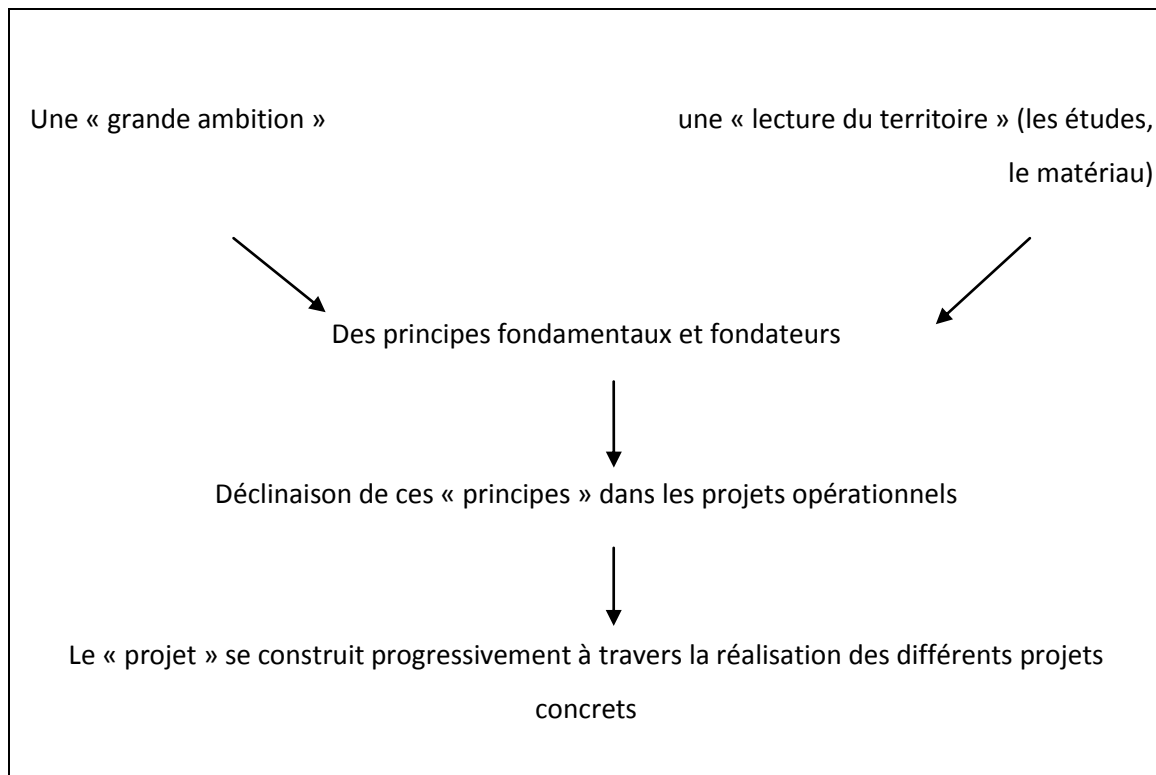
dans un contexte a priori international (...) il s'agit de savoir comment la Plaine du Var peut participer au repositionnement du territoire pour le valoriser au niveau international. » Interrogé sur l'origine de l'OIN, M. Bahougne n'hésite pas : « Cette OIN est d'origine locale (...) La décision s'est prise ici, le Ministère des Finances n'en voulait pas (...) si M. Estrosi n'avait pas été ministre, elle n'aurait jamais vu le jour ». Le poids du « local », et donc de ses élus, n'empêchait pas M. Bahougne d'avoir son franc-parler et de critiquer, à l'occasion, certains d'entre eux, notamment le maire de Saint-Laurent du Var, on l'a vu. Il pensait sans doute que la qualité du discours de l'aménagement dont il était le porteur constituait pour lui une protection suffisante. Il se trompait puisque, peu de temps après, il était remercié et remplacé par M. Marc Pons de Vincent (qui n'est plus, non plus, à ce jour, directeur de l'établissement public d'aménagement).

Ce ne fut pas seulement le remplacement d'une personne (au profil un peu trop « technocratique ») par une autre, mais bien le remplacement d'un discours de l'urbanisme par un autre, très différent. Le nouveau venu se présente comme un aménageur « moderne » par opposition à ceux qui, quelque peu attardés, sont encore de ceux qu'il appelle des « normatifs », des nostalgiques de la « planification » et de l'Etat. Par opposition à ces attitudes dépassées, il faut « coller à la vie », ne pas chercher à imposer un point de vue mais laisser les « acteurs du territoire » s'impliquer et construire eux-mêmes un « grand projet » procédant d'une « grande ambition » ; on comprend peu après que ces « acteurs du territoire » sont les élus locaux⁶²⁹ : « pas seulement les maires mais, à un moment donné du processus, l'ensemble des maires et des élus du territoire et du périmètre de l'OIN ». Pour lui, « l'EPA ne produit pas de normes, ce n'est pas un outil normatif (...) il est ce qu'on a qualifié d'ensembliser en mettant en rapport les uns avec les autres » de telle sorte

⁶²⁹La terminologie qu'il utilise n'est pas très stable ; parfois, ces « acteurs du territoire » sont les élus locaux, parfois aussi, lorsqu'il parle des études et de son projet d'avoir des « ateliers d'experts », ces acteurs constituent un ensemble plus vaste que les seuls élus : y sont adjoints les chercheurs, les « associatifs », les professionnels, « tous ceux qui veulent un échange sur ce que peut devenir ce matériau » (le « matériau » étant constitué par les études, les cartes, les données, etc.).

que les acteurs du territoire puissent « participer à l'ambition stratégique et la traduire dans sa capacité à transformer le territoire ».

La démarche qui est désormais celle de l'OIN, telle que l'expose son directeur, semble être la suivante ; il y a, à la base, à la fois « une grande ambition » et « une lecture du territoire » (ou, si l'on veut, des études sur le territoire OIN) ; cette « ambition » et cette « lecture » déterminent des « principes fondamentaux » (parfois identifiés à des principes « fondateurs ») qui semblent correspondre à ce qu'il appelle « le projet » ; la mise en application de ces principes à travers des projets concrets, opérationnels, constitue une « construction » progressive du « projet » : le « projet » se construit progressivement par la « déclinaison des principes à travers les projets opérationnels » ; un peu plus loin, il ajoute « on est dans un processus en mouvement permanent » ; la « démarche projet » dont il se réclame établit une « itération permanente entre des principes fondateurs et la capacité à les traduire dans l'opérationnel »⁶³⁰. On aurait donc le schéma suivant :



⁶³⁰Interview du 20 janvier, page 11.

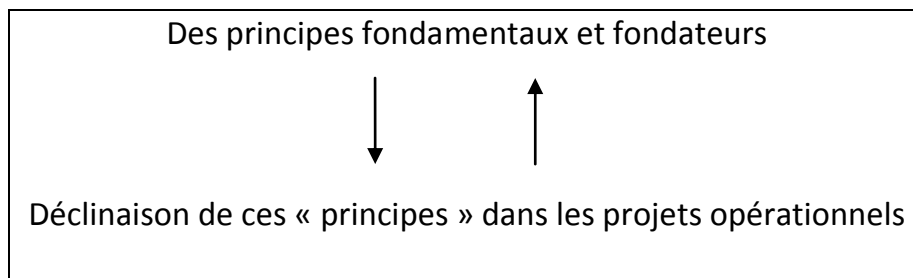
Toutefois, on ne voit pas bien, dans un tel schéma, comment situer les « itérations »...

A propos des risques d'inondation, M. Pons de Vincent a cette phrase étonnante : « Ce n'est pas le projet qui préside à la gestion du risque, ce n'est pas la vision normative du risque qui fait le projet » (page 15) ; un peu plus loin (page 16), il complète sa vision : dans les « réflexions sur les notions d'urbanisme de projet (qui ne doivent surtout pas être mal comprises, c'est-à-dire de dire que c'est le projet qui va redéfinir la règle, pas du tout !), c'est le projet qui prend en compte l'ensemble des problématiques qui se posent au territoire et qui est conçu en intégrant totalement ces problématiques qui deviennent presque consubstantielles à sa conception et à sa réalisation ». Ici on est un peu dans le brouillard : les « problématiques » dont il est question sont-elles les « principes fondamentaux » dont il était question ? Si tel est le cas, on ne voit toujours pas où situer les « itérations ».

M. Jacques Molinari, dans l'interview, aborde alors la question des « coups partis »⁶³¹, des « coups » qui sont partis depuis la mise en place de l'OIN, ce qui lui paraît inquiétant, une sorte de « reculade » par rapport à la DTA ; cela suscite une réaction très nette (page 28) : « L'OIN n'a pas figé la vie des gens (...) il n'y a pas de grand soir, il n'y a pas un moment où l'OIN fige d'un seul coup un territoire (...) ce n'est pas un processus de planification (...) c'est bien un processus permanent de ré-interrogation au travers des projets ». Mais de ré-interrogation de quoi ? Il faut revenir en arrière dans ce discours confus pour tenter de comprendre. Les « acteurs du territoire », par leurs échanges, arrêtent des « principes d'aménagement constitutifs d'un projet partagé » (page 11) ; avec les évolutions du territoire, « on peut réinterroger, adapter, décliner ces principes » (page 11) ; cette ré-interrogation

⁶³¹M. Pons de Vincent réagit à cette notion de « coup parti » : « petite remarque, la notion de coup parti, c'est dans la sémantique locale, assez récurrent ». Cette idée que ce terme ne serait que d'usage local est curieuse quand on sait qu'il est absolument courant, dans toutes les équipes d'aménagement et d'urbanisme, en France, depuis au moins cinquante ans ! Cette notion de « coup parti » n'est, évidemment, pas une spécificité locale.

/ adaptation des principes se fait « au travers de projets » (opérationnels). De toute cette rhétorique un peu confuse on doit pouvoir conclure que les « itérations permanentes » entre les « principes » et les projets opérationnels indiquent une double « causalité » : les projets concrets doivent, certes, s'inspirer des « principes » mais la réciproque semble également vraie !⁶³² Dans le schéma précédent on doit alors mettre une double flèche :



De la sorte, on peut facilement imaginer que les « projets » (concrets) ne seront guère contraints par les « principes ».

On a ici une façon d'aborder l'aménagement où, en fin de compte et pour faire simple, la règle, le droit n'existent plus ; seuls comptent les « acteurs du territoire » (essentiellement les élus qui, seuls, ont la « légitimité »⁶³³) et les projets dont ils sont porteurs. Mais alors, demande M. Bussièrre, la concertation/ participation dans le cadre de l'OIN « se fait dans une logique plutôt projet par projet, une fois qu'ils ont émergé ? » (page 29), à quoi il est répondu : « Non, je ne dis pas cela ! Il y a à l'évidence une concertation projet par projet ; mais il doit y avoir une réflexion partagée de ceux qui veulent bien y participer (...) la concertation projet par projet oui, évidemment, mais la concertation sur l'ensemble de la réflexion structurante de la stratégie du territoire, je dis oui aussi, il n'y a pas de souci » (page 29). Il faut dit-il, mettre à la portée des acteurs du territoire « la capacité à appréhender cette construction de ce que va devenir la plaine du Var ; on ne la fera pas à leur place, on

⁶³²A un autre endroit (page 33), il est question de l'itération permanente entre « démarche conceptuelle » (cela concerne les « principes ») et démarche opérationnelle » (cela concerne les projets concrets).

⁶³³La notion de « développement durable » signifie que sont prises en compte les générations futures ; mais qui a donc la légitimité pour parler en leur nom se demande M. Pons de Vincent; la réponse qu'il donne à cette question est : les élus.

ne leur imposera pas » ; à l'évidence, il s'agit d'une construction sans plans, sans image, sans « schéma directeur »... M. Pons acquiesce : « on ne raisonne pas en logique de planification (...) je ne raisonne pas en schéma directeur ».

A travers ce discours d'une confusion extrême, on peut extraire l'idée que, en quelque sorte, rien ne doit empêcher les « élus » de faire ce qu'ils veulent faire : ce sont eux qui font « le Projet ». Le droit de l'urbanisme et les documents d'urbanisme ne doivent avoir qu'un rôle subalterne ; ils constituent un supplément d'âme qu'il n'est guère possible d'éviter plutôt qu'un outil réellement utile. « Le droit a toute sa place, mais en même temps ce ne peut être qu'une vision normative » ; quand on sait les critiques qu'il adresse par ailleurs aux visions « normatives », on se dit que la place laissée au droit ne doit pas être bien grande ! Du reste, à propos des limites communales « difficiles à franchir » au sens où la cohérence des projets communaux n'est pas toujours évidente, on trouve cette phrase étonnante : « Du point de vue juridique, on ne pourra pas s'en remettre uniquement au Droit » ; certes, il s'agit probablement d'un lapsus, l'auteur de la phrase voulait peut être dire « du point de vue politique », toutefois cela est bien évidemment révélateur : on ne doit pas s'en remettre au Droit, ni non plus à l'Etat et à ce qui incarne le mieux (dans la représentation qui est celle de M. Pons) son pouvoir dans le secteur de l'aménagement, le corps des Ponts et Chaussées !⁶³⁴

On pourrait dire, en caricaturant un peu⁶³⁵, que M. Pons de Vincent développe une conception extrémiste de l'aménagement ; celui-ci devrait s'appliquer, sous couvert de « grande ambition » et de « Projet partagé » sous le contrôle quasi exclusif des élus locaux, à un territoire de « non-droit » débarrassé de contraintes normatives. Cette conception est à l'opposé de ce qui était celle de M. Bahougne, un

⁶³⁴ « Il n'y a pas une logique de réflexion laboratoire sur le territoire. Il n'y a pas le corps des Ponts et Chaussées qui passe son temps à Paris entre trois bureaux à la défense, pour imaginer ce que doit être le territoire (...) on n'est pas du tout dans cette logique » (page 37).

⁶³⁵ Il n'est ici même pas utile de « caricaturer », tant les propos de M. Pons de Vincent sont eux-mêmes caricaturant.

fonctionnaire très attaché à la prise en compte du droit à l'existence des documents d'urbanisme résultant d'une approche du type « schéma directeur ».

Pourquoi donc ce remplacement de l'un (M. Bahougne) par l'autre (M. Pons de Vincent) décidé par M. Estrosi, en 2010 ? Ce dernier aurait-il brusquement changé sa façon de voir ? C'est peu probable ; ce qui a changé, toutefois, est sa position politique ; à l'automne 2010, M. Estrosi n'est plus ministre ; sa perte d'audience à Paris affaiblit son pouvoir local ; pour le projet global qui est le sien (fédérer l'ensemble des communes des Alpes-Maritimes autour d'un « cœur » de métropole centré sur la Vallée du Var et dominé par Nice), il ne peut plus se permettre de rudoyer, fut-ce par personne interposée, des élus de la CUNCA et de l'OIN, notamment le maire de Saint-Laurent du Var. La rhétorique du nécessaire pouvoir des élus locaux développée par M. Pons de Vincent présente un immense avantage pour le Maire de Nice : elle n'inquiète pas les maires de l'OIN qui doivent tous être derrière lui dans une sorte de « bras de fer » très feutré avec l'ouest du département, notamment avec Cannes et Sophia-Antipolis. L'hypothèse faite ici est donc que le changement de directeur a été décidé afin de ne pas gêner la mobilisation des élus OIN derrière le Maire de Nice. A l'été 2011, il semble que M. Pons de Vincent a été lui-même remercié ; nous ne disposons pas d'informations qui permettraient d'en donner la signification.

5) Qui exerce le pouvoir à l'OIN ?

L'Opération d'Intérêt National « Vallée du Var » ou « Eco-Vallée » est, comme on l'a vu, une opération locale qui intéresse les élus locaux, la façon dont ceux-ci organisent leurs relations, la façon dont ils conçoivent l'aménagement et la structuration du département des Alpes-Maritimes ainsi que la façon dont ils envisagent son développement économique et social. « Il n'y a pas d'Opération

d'Intérêt National ; en réalité c'est une coquille vide » déclare Pierre-Paul Danna⁶³⁶. Il convient, au-delà de ce constat, d'en préciser la signification plus précisément.

Tout d'abord, il faut revenir à une question simple : qu'est ce qu'une OIN ? La tentation est forte de faire une liste à la Prévert : Bordeaux, Dunkerque, Fos, le Défense, les villes nouvelles, Euromed à Marseille, Saint-Etienne, Saclay, vallée du Var ... etc. Vincent Bicini et Arnaud Bussière⁶³⁷ remarquent que « l'OIN a été et reste toujours conçue comme un moyen de définition unilatérale d'une politique sur un territoire restreint, celle-ci pouvant être mise en œuvre grâce au régime juridique de l'opération qui est dérogoratoire au droit commun de l'urbanisme (...) le développement tient une place essentielle dans chacune des opérations ». L'intérêt national dont il est question est une notion souple, peu précise ; les OIN sont créées dans des « zones à enjeux » où les acteurs ne sont pas d'accord entre eux : « au départ il y a une zone du territoire où se cumulent les projets, combinée à une discorde entre différents acteurs locaux »⁶³⁸. En quelque sorte, comme dans « l'huître et les plaideurs » de Lafontaine, l'Etat mettrait tout le monde d'accord ! Cela se ferait par l'exercice du pouvoir qui est le sien ; les lois de décentralisation ne s'appliquent pas, en effet, sur le territoire d'une OIN : c'est l'Etat qui est le maître des droits à bâtir et du droit des sols et non pas les communes ou la communauté à laquelle elles appartiennent. Dans les textes, sur le papier comme on dit en langage populaire, tout le pouvoir est à l'Etat⁶³⁹ ; cela ne prouve nullement que tout le pouvoir est « réellement » entre les mains de l'Etat... Nous avons même vu que, dans le cas de la Vallée du Var, le « pouvoir » était du côté des élus qui instrumentalisaient, en quelque sorte, l'Etat. Il faut rompre, pensons-nous, avec une vision en termes de tout ou rien, dans l'analyse des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ; il n'est pas possible de suivre P-P Danna lorsque celui-ci, parlant du département des

⁶³⁶Pierre-Paul Danna, conférence du GIR Maralpin à la Faculté de droit, du 12 février 2008.

⁶³⁷Vincent BICINI et Arnaud BUSSIÈRE, « L'opération d'intérêt national », mémoire de master sous la direction de P-P DANNA, Nice, 2010. Page 23.

⁶³⁸Vincent Bicini et Arnaud Bussière, op-cit, page 50.

⁶³⁹« L'Etat s'assure ainsi la maîtrise totale de ces instrument, les collectivités étant réduites à un rôle secondaire » (Vincent BICINI et Arnaud BUSSIÈRE, op-cit. page 56).

Alpes-Maritimes, déclare : « l'Etat a gouverné ce département jusqu'en 1982, et ce d'une manière totale »⁶⁴⁰. Ainsi, on a déjà eu l'occasion de voir qu'à une autre époque, dans les années 1960, la création de l'ODEAM⁶⁴¹ dont la conception était très « technocratique », répondait, en fait, à une volonté des élus locaux et même, au-delà de ces élus, à des attentes du « milieu local ».

La façon dont MM. Bicini et Bussière rendent compte de la création de l'OIN « Vallée du Var » prête à confusion ; « les acteurs locaux se sont tournés vers les services du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire qui a demandé au gouvernement de déléguer une mission interministérielle pour constater l'intérêt de la Plaine. C'est cette mission qui a été chargée (...) ils ont remis leur rapport (...) Le Premier Ministre a repris cette étude et a informé M. Estrosi, alors Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes... »⁶⁴². Un tel discours reprend très exactement celui du « préfigurateur » dans le rapport qu'il produit fin 2007 : mais ce discours n'est qu'une reconstruction a posteriori des choses, une version complètement travestie de la réalité. Il est nécessaire de « construire » cette réalité qui est toute autre que ce qu'en dit M. Bahougne dans son rapport officiel.

Voici donc quelle pourrait être cette réalité cachée⁶⁴³. Au départ il y a M. Estrosi ; celui-ci est Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes, et ministre, mais il n'est pas maire de Nice : c'est M. Peyrat qui occupe cette fonction. M. Estrosi a, semble-t-il et comme on l'a vu, un projet d'ensemble : pour le développement et l'aménagement des Alpes-Maritimes, pour la promotion et la consolidation de son propre pouvoir au sein du milieu local. La structuration de la Vallée du Var, élément central de l'agglomération « Côte d'Azur » est indispensable ; pour contourner l'obstacle que constitue M. Peyrat, il provoque la constitution de l'OIN ; mieux même, il l'impose face aux réticences des fonctionnaires parisiens ; l'OIN sera donc un

⁶⁴⁰Pierre-Paul Danna, Conférence à la faculté de Droit, GIR Maralpin, le 12 février 2008.

⁶⁴¹L'ODEAM (Organisation Départementale d'Etudes d'Aménagement des Alpes-Maritimes) est créée au début de 1968.

⁶⁴²V. Bicini et A. Bussière, op-cit, page 51.

⁶⁴³ Ici, il convient d'être prudent. C'est un scénario très vraisemblable qui est proposé, pas une certitude.

instrument de l'Etat... à sa dévotion. Etape numéro deux : il devient Maire de Nice tout en restant ministre, mais il n'est plus Président du Conseil Général ; plus que jamais l'OIN est nécessaire pour faire en sorte que les maires de la partie centrale des Alpes-Maritimes aillent d'un même pas dans la marche vers la grande métropole et pour le développement économique des Alpes-Maritimes. L'OIN a du pouvoir que les communes n'ont pas : celles-ci sont donc obligées de « jouer le jeu » ; de ce fait, M. Bahougne n'hésitait pas à développer un discours très technocratique et à rudoyer, le cas échéant, tel ou tel de ces élus, notamment le maire de Saint-Laurent du Var.

Or, il faut souligner qu'à l'intérieur du territoire de l'OIN, il y a une sorte de noyau dur constitué par deux communes : Nice et Saint-Laurent du Var. Cette dernière commune semble avoir de gros appétits immobiliers sur la partie de son territoire occupée actuellement par l'agriculture ; peut-être faudra-t-il modérer les ambitions qui sont les siennes (au nom de l'environnement, du développement durable, des risques d'inondation, etc) tout en la ménageant car, ainsi qu'on l'a vu, l'appui du maire de Saint-Laurent du Var aux projets de la Métropole est indispensable.

Troisième épisode, le plus récent : le Maire de Nice n'est plus ministre ; son pouvoir « national » a diminué et, avec lui, son pouvoir de contrainte, via l'OIN, sur les communes⁶⁴⁴. Pour continuer dans la voie de son projet global, il faut davantage que dans la période précédente, prendre en compte les volontés des autres maires, notamment de celui de Saint-Laurent du Var. Dans cette nouvelle configuration, M. Bahougne n'était plus l'homme de la situation, d'où son remplacement par M. Pons de Vincent ; ce dernier insiste sur la concertation entre les élus afin d'arriver à un « Projet partagé » contre quoi les élus n'ont pas de souci à se faire : les projets concrets des uns et des autres seront pris en compte !

⁶⁴⁴Dans la représentation qui est développée ici il n'y a pas un jeu de pouvoir entre « l'Etat » et les élus locaux mais des rapports de pouvoir entre différents groupes d'élus du département des Alpes-Maritimes, Nice et sa banlieue contre l'Ouest du département.

On le voit, il y a des enjeux de pouvoir importants entre les élus locaux du département des Alpes-Maritimes ; ces enjeux recouvrent des objectifs divergents en ce qui concerne la localisation du développement économique à venir (l'Ouest ou la Vallée du Var). Lorsque P-P Danna déclare que la création de l'OIN a pour « seule raison » « d'écarter la population de tout débat sur cette opération »⁶⁴⁵, il ignore ces divergences importantes entre les élus au profit d'une problématique des relations élus/citoyens qui n'est, selon nous, que secondaire ici⁶⁴⁶.

Ce défaut de perspective n'empêche pas M. Danna de voir parfaitement juste lorsqu'il affirme que « le développement durable apparaissait, dans la présentation de l'OIN, comme un prétexte de ce que l'OIN doit être à leur sens, à savoir une vitrine du développement durable ; mais en fait, ce que l'on souhaite faire, c'est une vitrine des industries liées au développement durable, qui est tout autre chose que du développement durable (...) »⁶⁴⁷. Ce « prétexte » du développement durable est à juste titre mis en relation avec les industries : là est l'enjeu. Un enjeu qui est celui de leur localisation dans l'espace et du pouvoir que cela confère aux élus du territoire.

⁶⁴⁵Conférence de P-P Danna à la Faculté de Droit, le 12 février 2008.

⁶⁴⁶C'est toutefois à juste titre qu'on peut souligner l'une des différences entre PIG et OIN : il y a nécessairement une déclaration d'utilité publique dans un PIG, avec une enquête publique, ce qui n'est pas le cas pour une OIN.

⁶⁴⁷Conférence de P-P Danna op-cit.

Chapitre 15

Urbanisme, développement durable et pouvoir politique

1) Changement et développement durable en urbanisme

On l'a dit et répété, l'urbanisme du développement durable s'applique à une époque, et donc à une configuration économique, sociale et politique, qui n'est plus la même que celle qui prévalait 40 ans auparavant. La LOF date de 1967, les lois SRU et Grenelle 2 respectivement de 2000 et 2010. Les choses ont changé et, par conséquent, les outils juridiques de l'urbanisme doivent être analysés en prenant en compte ces changements ; et ces changements doivent être eux-mêmes analysés : il serait erroné de les considérer indépendamment les uns des autres, comme une simple juxtaposition ; ces changements sont liés entre eux et indiquent la façon dont un système territorialisé s'est transformé.

Mais qu'est ce donc que le « développement durable » en urbanisme ? On l'a vu, il ne s'agit pas d'un concept scientifique mais bien plutôt d'une norme sociale ; toutefois, une telle norme, ne tombe pas du ciel : elle est construite, progressivement, elle exprime des rapports de pouvoir en même temps qu'elle constitue un instrument dans ces rapports de pouvoir. Il est impossible de parler de l'émergence du développement durable en dehors d'une problématique politique : c'est bien pourquoi la question de l'intercommunalité a une telle importance. Mais la problématique politique, à son tour, ne peut être pensée sans faire référence à l'économique et au social, ce qui était bien présent dans la présentation de base de la notion de développement durable, notamment dans le rapport Brundtland.

Quand on veut préciser un peu mieux le contenu de cette « norme », on est conduit, peu ou prou, à faire une énumération ; il y a pêle mêle, les économies d'énergie, la biodiversité, la protection des sites et des paysages, des équilibres naturels, des espaces naturels, des zones humides, le développement des transports collectifs, la cohésion sociale et la mixité sociale dans les quartiers, la mixité fonctionnelle dans la ville, la lutte contre la pollution, sans oublier les générations futures, etc. Cette « liste à la Prévert » qui rend compte du développement durable renvoie, en fait, à des actions qui sont recommandées ou à des instruments au service de ces actions : il s'agit là d'une « stratégie ». Le développement durable (en urbanisme) est donc une stratégie ; de qui, pour qui, pour quoi ?

La mise en œuvre d'une stratégie « locale » se situe au niveau du politique, celui de la politique locale ; le développement durable (en urbanisme), en tant que stratégie locale/ territoriale, est mise en œuvre par ce qui a été appelée la « classe politique locale » et concerne la gestion de la société relative à un territoire donné, dans les domaines qui sont ceux des prérogatives dévolues aux collectivités territoriales (ces prérogatives ont évolué, on l'a vu, au cours du temps).

Pour qui donc la classe politique opère-t-elle cette gestion des affaires locales ? Les textes de loi, les individus, les groupes, les partis, les associations, tous le disent :

la gestion des affaires locales se fait, ou doit se faire, au bénéfice de « l'intérêt général »⁶⁴⁸. Toutefois, l'idée que se font les différents acteurs sociaux de ce qu'est « l'intérêt général » est variable selon la place de ces acteurs dans l'ensemble social : l'analyse de la structure de cet ensemble social est donc d'une grande importance.

L'hypothèse retenue ici est que la « classe politique locale » agit dans l'intérêt des « classes moyennes » locales (cadres et cadres moyens, professions libérales, petits patrons de l'industrie et du commerce, retraités aisés) et que le « jeu politique » se déroule, pour l'essentiel entre des élus qui sont issus de ces catégories sociales ; ce jeu politique n'exclut pas la compétition entre des partis distincts et, à l'intérieur de ceux-ci, entre différentes « écuries » : toutefois, les terrains sur lesquels se déroule la compétition sont ceux qui sont pertinents pour ces classes moyennes⁶⁴⁹ ; le mode de vie de celles-ci et les aspirations qui sont les leurs ont alors, pour tout ce qui concerne les questions d'aménagement, d'environnement et d'urbanisme, une grande importance. L'émergence du développement durable est à mettre en relation avec, en quelque sorte, l'essor de ces classes moyennes et, à l'inverse, le déclin progressif du monde des ouvriers et employés, parfois sa marginalisation, ainsi que celui de la paysannerie⁶⁵⁰.

⁶⁴⁸Ce n'est pas le lieu, ici, de discourir sur « l'intérêt général ». On le sait, les médecins défendent leurs intérêts propres au nom de la santé de leurs patients, et donc de l'intérêt général ; les professeurs font de même lorsqu'ils invoquent l'intérêt des étudiants. La classe politique locale, qui doit se soumettre à des échéances électorales, doit, de ce fait, produire un discours ayant des rapports avec le substrat économique et social local ; ce discours est toujours un discours de « l'intérêt général ».

⁶⁴⁹Ce qui est dit ici concernant la classe politique locale pourrait tout aussi bien se dire de la classe politique nationale. Le jeu politique, expression de la recherche de compromis à l'intérieur et au service des classes moyennes met aux prises, dans les années 2000, les principaux partis (UMP, PS, les verts, les centristes). Ces organisations se sont d'ailleurs retrouvées, quasi unanimement, dans le vote de la loi « Grenelle 1 ». On peut remarquer que le référendum sur le projet de constitution européenne (en 2004) a mis à mal ce jeu politique en mettant crument en lumière le décalage entre la classe politique (dont les parlementaires recommandaient massivement, pour plus de 90% d'entre eux, de voter « oui ») et l'ensemble de ceux qui ne se reconnaissaient pas dans cette classe politique et qui provoquaient alors la victoire du « non » à 54% (sans compter, bien sur, la masse importante de ceux qui ne se sentent pas concernés par la politique et qui, de façon régulière, s'abstiennent d'aller voter). L'aggravation de la crise économique en cours, la probable entrée de la France dans la récession au 2^{ème} semestre 2011, devraient conduire à l'aggravation de ce décalage ; aussi bien au plan local que national.

⁶⁵⁰La crise économique et financière actuelle, d'une extrême gravité, semble mettre en question ce statut central des classes moyennes ; une partie croissante de celles-ci sont rejetées dans la précarité et l'insécurité, dans le lot de ceux pour lesquels le développement durable n'a pas grande signification.

L'émergence du développement durable et la montée en puissance des classes moyennes est aussi à mettre en relation avec la diminution du pouvoir de l'Etat ; un grand coup avait été frappé lors de l'adoption des lois de décentralisation de 1983 et 1985 ; toutefois, certaines dispositions, dans diverses lois (les lois Montagne et Littoral, la loi Pasqua de 1995 avec la DTA, les lois Grenelle) avaient pu donner à penser qu'il y avait eu un mouvement de balancier et que l'époque actuelle serait celle du « retour de l'Etat » : c'était ce qu'écrivait récemment Richard Trapitzine dans un article intitulé « Les non-dits du Grenelle », prétendant que « de nouveaux outils marquent le retour de l'Etat »⁶⁵¹. On l'a dit, il s'agit là d'une erreur⁶⁵².

La configuration actuelle des pratiques urbaines et de l'urbanisme dans les Alpes-Maritimes, marquée par la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable, présente à la fois des points communs et de notables différences par rapport à la configuration des années soixante. La comparaison, qui est très utile, peut se faire au moyen d'un tableau présentant, en ligne, différents critères se rapportant :

- au développement économique et démographique ;
- aux transformations des espaces des Alpes-Maritimes et aux tendances de l'urbanisation ;
- aux structures sociales, notamment aux aspirations des classes moyennes ;
- aux structures administratives et politiques locales ;
- aux conceptions dominantes de l'aménagement, de l'urbanisme et des politiques urbaines ;

⁶⁵¹Richard TRAPITZINE, « Les non-dits du Grenelle », Etudes Foncières, n°143, janvier-février 2010.

⁶⁵²Pendant un certain temps nous avons partagé cette erreur. L'analyse des faits montre toutefois que, en matière de pouvoir territorial, la grande alliance nouée en 1969 autour du référendum sur la régionalisation n'a jamais été remise en question ; cette date constitue un tournant, en France : l'adhésion à une Europe libérale (attestée par l'acceptation de l'entrée de la Grande Bretagne dans ce qui était, à l'époque, appelé « marché commun ») et à une pratique des institutions Bruxelloises poussant toujours davantage, notamment au moyen des politiques régionales, à renforcer le pouvoir des régions et à abaisser, au contraire, celui des Etats.

- aux outils juridiques de l'urbanisme.

Du point de vue du découpage temporel, seront distinguées deux périodes d'une vingtaine d'années, séparées par une période intermédiaire de 10 ans :

- La période 1962-1982, qui est celle d'un aménagement et d'un urbanisme fondés sur un développement économique fort, avec un moment privilégié : l'adoption de la loi d'orientation foncière (LOF) en décembre 1967 ; cette période fut celle de ce que certains appelèrent « l'urbanisme volontaire » qui était largement appuyé sur l'Etat ;
- La période 1992-2012 qui est celle du « développement durable », avec là encore, un moment fort : l'adoption de la loi « SRU » qui constitue le pendant de la LOF⁶⁵³ ;
- Enfin, la période 1982-1992 surtout marquée par la loi de décentralisation de 1983.

	Développement économique fort Période 1962-1982 LOF 1967	Période 1982-1992 Décentralisation 1983	« Développement durable » période 1992-2012 SRU 2000
1) Développement économique et démographique			
• Croissance population France	Forte		Faible
• Croissance emplois/activités France	Forte		Faible/ désindustrialisation
• Croissance population AM	Très forte (2 à 3%/an)		Modérée (de l'ordre de 1%/an)
• Croissance emplois/activités AM	Très forte		De moins en moins forte
• Evolution bande côtière/ montagne AM	Exode rural/ la montagne se vide/ urbanisation très rapide de la bande côtière		Flux inverses ; il n'y a plus de « ruraux » à la montagne, celle-ci se peuple d'urbains.

⁶⁵³La loi SRU est la grande loi de cette période 1992/2012 ; certes, les lois « Grenelle », surtout « Grenelle2 » adoptée en 2010, sont importantes : toutefois, elles ne font que développer et peindre à la peinture verte, la loi SRU, au moins en ce qui concerne l'urbanisme.

Urbanisme et développement durable

	Développement économique fort Période 1962-1982 LOF 1967	Période 1982-1992 Décentralisation 1983	« Développement durable » période 1992-2012 SRU 2000
• Agriculture AM	Forte décroissance		L'agriculture n'est plus que résiduelle ; elle régresse encore toutefois.
• Importance des activités Bâtiment/génie civil AM	Très forte activité le BTP : 20% des emplois dans les AM		BTP de l'ordre de 10% des emplois dans les AM
• Développement industriel dans les AM	Croissance forte		Croissance faible puis... décroissance/ très peu d'activités nouvelles accueillies
• Commerces et services AM	Croissance forte		Croissance faible
2) Transformation des espaces, tendances de l'urbanisation			
• Croissance urbaine/rurale France	Croissance urbaine forte, exode rural fort		Fin de l'exode rural/ les campagnes sont de plus en plus constituées par du « périurbain »
• Espace industriel France	Concentration/constitution de « pôles industriels » (FOS,etc.)		Désindustrialisation de la France, conséquence de la mondialisation
• Croissance urbaine/rurale des AM	Forte croissance urbaine dans la bande côtière ; dépeuplement de la montagne		Croissance urbaine « moyenne » la montagne se repeuple
• Espace industriel des AM	Les industries quittent les tissus urbains/ accueil dans des zones industrielles et d'activités (Carros, St Laurent, Sophia)		L'espace industriel a cessé de s'étendre/ l'emploi recule
• Devenir des espaces agricoles et des espaces naturels des AM	-régression forte des emprises agricoles -espaces naturels attaqués par l'urbanisation dans le moyen pays		-les emprises agricoles sont désormais relativement peu importantes/ elles régressent encore -baisse de la pression sur les espaces naturels
• Consommation d'espace dans les AM	Consommation d'espace forte (vallée du Var, moyen pays)		La consommation d'espace ralentit
• Grandes opérations dans les AM	Très grandes opérations en bord de mer (ports, marinas, etc.)/lotissements importants arrière pays/grands ensembles périphériques d'habitat social		Peu d'opérations importantes
• Infrastructures de transport dans les AM	Infrastructures routières : autoroute, voie rapide, pénétrantes.		Accent mis sur les transports collectifs (chemins de Fer de Provence, voie ferrée Cannes-Grasse, tramway Nice)

Urbanisme et développement durable

	Développement économique fort Période 1962-1982 LOF 1967	Période 1982-1992 Décentralisation 1983	« Développement durable » période 1992-2012 SRU 2000
<ul style="list-style-type: none"> Commerce dans les AM 	Début puis développement puissant des « grandes surfaces » périurbaines		Ralentissement de la croissance et diversification des grandes surfaces
3) structures sociales/aspirations			
<ul style="list-style-type: none"> poids des agriculteurs et de la propriété foncière dans les AM 	<p>-Les surfaces agricoles sont encore importantes ; l'exode rural aussi : les agriculteurs cherchent à valoriser leurs terrains</p> <p>-les détenteurs de terrains ont un poids important dans les communes de l'arrière pays</p> <p>-ils veulent développer les petits lotissements dans l'arrière pays/ ont un pouvoir d'influence sur les maires.</p>		<p>-l'agriculture est résiduelle, les agriculteurs sont marginalisés</p> <p>-les « propriétaires » n'ont plus l'influence sur les affaires locales qu'ils avaient jadis</p> <p>-ils en ont encore toutefois dans les communes de montagne</p>
<ul style="list-style-type: none"> poids des activités du BTP et de la promotion immobilière 	<p>-poids très important : de l'ordre de 20% des emplois</p> <p>-grandes entreprises mais aussi PME et artisans</p> <p>-souhaitent un développement économique fort et beaucoup de droits à bâtir ; la mise en valeur de nouveaux espaces.</p>		<p>-le secteur ne représente plus que 10% des emplois environ</p> <p>-son pouvoir d'influence sur les élus locaux a régressé</p>
<ul style="list-style-type: none"> les couches populaires (ouvriers, employés) dans les AM 	<p>-ces couches constituent une partie importante de la population, notamment dans certaines zones (vieux Nice, Port, Beausoleil, Vallauris, Carros...)</p> <p>-le parti communiste est une force réelle ;</p> <p>-souhaitent à la fois le développement des transports collectifs et celui des infrastructures routières.</p>		Ces couches ont régressé et n'influencent que peu le débat politique local
<ul style="list-style-type: none"> les classes moyennes (cadres, cadres moyens, professions libérales, commerçants, patrons d'entreprises) dans les AM 	-catégories en plein essor : elles rêvent de maisons individuelles et sont favorables à l'urbanisation périurbaine peu dense.		Ce sont les classes qui dominent la structure sociale locale ; une partie importante de celles-ci habitent des maisons individuelles. Elles défendent les sites et les paysages contre le développement des maisons individuelles ; veulent accéder facilement aux centres des villes ; sont favorables aux transports collectifs et, au stationnement payant.
<ul style="list-style-type: none"> Commerces et services dans les AM 	Le commerce individuel, notamment alimentaire, régresse		Insuffisance du commerce dans certains quartiers.

Urbanisme et développement durable

	Développement économique fort Période 1962-1982 LOF 1967	Période 1982-1992 Décentralisation 1983	« Développement durable » période 1992-2012 SRU 2000
4) Structures politiques			
<ul style="list-style-type: none"> Rôle du Préfet, pouvoirs de l'Etat 	Le Préfet et ses services ont un rôle très important	La loi de 1983 modifie profondément la répartition des pouvoirs	Perte d'influence du Préfet et des services de l'Etat au profit de la Région, des Départements et, plus encore, des communautés de communes.
<ul style="list-style-type: none"> Les Régions 	Les régions ont un rôle relativement minime	La loi de 1983 accroît leurs prérogatives	Les régions sont reconnues, leurs pouvoirs fortement accrus.
<ul style="list-style-type: none"> Les Départements 	Ils jouent un rôle important	Leurs pouvoirs sont fortement renforcés	Très important au début, le rôle du département est appelé à s'estomper au profit des communautés et des régions.
<ul style="list-style-type: none"> Intercommunalités et coopérations supra-communales 	Les coopérations supra-communales sont souvent imposées par l'Etat : villes nouvelles, métropoles d'équilibre et OREAM. Il y a toutefois articulation entre l'Etat et le local dans les AM : ODEAM.		Les intercommunalités sont de plus en plus encouragées ; puis elles deviennent obligatoires. La métropole Nice Côte d'Azur renoue avec la visée globale de l'ODEAM.
<ul style="list-style-type: none"> Les communes 	Le bastion du « pouvoir local »		Les communes, tout au moins les petites communes, les plus nombreuses, sont le principal perdant dans la redistribution du pouvoir local... qui s'opère aussi au bénéfice des grandes communes.
5) Les conceptions de l'aménagement de l'urbanisme et des politiques urbaines			
<ul style="list-style-type: none"> Conception générale de la ville 	« Zonage » (l'urbanisme à la le Corbusier)/ ségrégation urbaine		« Mixité » fonctionnelle et sociale
<ul style="list-style-type: none"> Localisation de l'industrie 	Zones industrielles (Carros, St Laurent, Grasse...) et d'activités (Sophia-Antipolis)		-« mixité » recommandée -refus de « Sophia bis » au plateau Tercier (cf DTA) qui accepte néanmoins le principe de l'extension de Sophia)
<ul style="list-style-type: none"> Localisation de l'habitat social 	Grands ensembles HLM		Opérations mixtes public/privé de petites tailles
<ul style="list-style-type: none"> Modalités de l'extension urbaine 	-grands ensembles en périphérie immédiate ; -Au-delà, urbanisation peu dense (lotissements de maisons individuelles) ; -Mise en valeur de nouveaux espaces		-peu d'ouvertures d'espaces nouveaux à l'urbanisation -L'extension urbaine se fait par densification des espaces déjà urbanisés
<ul style="list-style-type: none"> densité 	Découragée (taxe de surdensité) ; importance des réseaux		-encouragée (possibilités de dépasser le COS) -densité faible découragée (taxe pour sous-densité) ; -importance des transports collectifs
<ul style="list-style-type: none"> offre foncière 	Offre des propriétaires		Utilisation de dispositions relatives à la densité pour développer l'offre foncière.

	Développement économique fort Période 1962-1982 LOF 1967	Période 1982-1992 Décentralisation 1983	« Développement durable » période 1992-2012 SRU 2000
<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures transports, place de l'automobile 	-infrastructures structurantes (autoroutes, voies rapides, pénétrantes) ; -développement des parkings pour permettre la pénétration de la voiture dans la ville ; Adaptation de l'urbanisme à la voiture.		-transports collectifs en site propre par tramways et voies ferrées (Cannes-Grasse ; Nice-Carros ; Nice-Tende ; desserte cadencée Cannes-Menton) -parkings payants, péages urbains éventuels ; -adaptation de la voiture à la ville.
6) Outils de l'urbanisme			
<ul style="list-style-type: none"> • Base du droit de l'urbanisme 	LOF/ SDAU-POS		SRU/ SCOT-PLU
<ul style="list-style-type: none"> • Coopération entre communes 	-SDAU et villes nouvelles imposées par l'Etat, métropoles d'équilibre SD des OREAM/ de l'ODEAM		Métropole Nice Côte d'Azur

Trente trois ans séparent la loi SRU de la LOF : la loi de décentralisation de 1983 se situe exactement entre ces deux dates. Le tableau qui est présenté ici n'est évidemment pas exhaustif ; il sert à avoir quelques points de repères permettant d'établir certaines correspondances, sources de questions pertinentes. Ainsi, le refus de réaliser le projet du Plateau Tercier⁶⁵⁴, qui est un refus de l'Etat et qui est contenu dans la DTA, au nom de la loi Montagne, eut-il existé si la croissance économique avait été forte, si de très nombreuses entreprises avaient souhaité venir s'installer dans les Alpes-Maritimes ? Très probablement pas : la loi Montagne n'aurait alors pas pesé bien lourd face à « l'intérêt général ».

La baisse de la croissance démographique et de celle des activités, le fait que la demande d'entreprises extérieures pour venir s'installer à Sophia-Antipolis (ou ailleurs dans les Alpes-Maritimes) se soit quasiment effondrée est d'une grande importance pour ce qui est de la politique de localisation des activités : la « mode » du développement durable, où ces activités doivent être intégrées au tissu urbain

⁶⁵⁴Le projet de parc d'activités du plateau Tercier (situé à proximité de l'échangeur autoroutier de la Turbie) constituait une sorte de « Sophia-Antipolis bis ».

s'impose désormais bien plus facilement qu'auparavant ; d'ailleurs, on ne parle plus beaucoup de l'extension de Sophia-Antipolis pourtant entérinée par la DTA des Alpes-Maritimes : le monde occidental est en crise, les entreprises ne viennent plus, ou plus beaucoup, s'installer sur la Côte d'Azur... Le « modèle Sophia », si dispendieux en espaces et générateur de migrations alternantes domicile/travail de grandes amplitudes effectuées en voiture, n'est plus de saison ; il est évidemment plus facile d'être vertueux lorsque les circonstances sont telles qu'il est impossible de faire autrement.

Les transformations sociales de la population et, plus précisément, ces transformations considérées dans les espaces concrets de la Côte d'Azur, sont importantes. Les « classes moyennes » ont « voulu » le « mitage » du moyen-pays⁶⁵⁵ dans les années soixante, soixante-dix, quatre-vingt ; elles n'étaient évidemment pas les seules à le vouloir puisque cela rencontrait les intérêts des propriétaires fonciers, agriculteurs ou non, ainsi que ceux des professions de l'immobilier, du bâtiment et du génie civil⁶⁵⁶ ; ces classes moyennes veulent maintenant préserver les qualités d'environnement de leurs biens immobiliers⁶⁵⁷. Elles y arrivent d'autant plus facilement que leur poids (électoral notamment) dans les différentes communes s'est accru alors que celui des propriétaires, au fur et à mesure des ventes de terrains auxquelles ils procédaient, a décliné, ainsi d'ailleurs que celui des professions liées à l'immobilier, au moins pour ce qui concerne les communes de l'arrière pays.

L'évolution du complexe de Sophia-Antipolis et de son environnement sont sans doute emblématiques de cette évolution. La conception même de Sophia-Antipolis, à la fin des années soixante, tournait le dos à certains critères qui constituent aujourd'hui le standard du développement durable : la mixité sociale,

⁶⁵⁵Ces classes moyennes ont « voulu » le mitage des espaces naturels du moyen pays par leur mode de vie et les comportements qui étaient les leurs, principalement des achats de maisons individuelles ou bien de terrains pour construire directement des maisons individuelles.

⁶⁵⁶Ces couches sociales avaient un poids considérable dans les années soixante : la ruralité existait encore et la demande immobilière était extrêmement forte du fait de la croissance rapide des activités et de la population (et de la population touristique acheteuse de résidences secondaires).

⁶⁵⁷Pour faire image, on pourrait dire que cela correspond au comportement classique de celui qui se sauve grâce à une échelle mais qui repousse celle-ci une fois qu'il est en haut pour ne pas être suivi ou imité.

l'économie dans la consommation d'espace, le raccourcissement des trajets domicile/travail, la mixité fonctionnelle emploi/habitat ; avec Sophia, a été refusée délibérément la présence d'habitat dans la zone (même si, par la suite, il a bien fallu se résoudre à en faire un peu) de sorte que les actifs aisés de la zone (ils n'étaient pas tous aisés mais beaucoup l'étaient) ont constitué la clientèle des lotissements de maisons individuelles qui ont été réalisées dans les communes des environs. Sophia est typiquement une réalisation « classes moyennes » : par ceux qui en furent les concepteurs, par le type d'établissements et d'actifs que le parc⁶⁵⁸ accueillait, par le mode de vie de ses actifs, avec les implications que cela comportait pour le développement urbain. Bref, Sophia-Antipolis, qui fut l'orgueil du développement des Alpes-Maritimes pour son « exemplarité », dans les années soixante-dix, quatre-vingt et même au-delà, fut aussi, du point de vue des critères du développement durable, un véritable fiasco !⁶⁵⁹

Les temps ont changé : le Parc d'activités de Sophia-Antipolis a accueilli de plus en plus d'entreprises et d'actifs ; ceux-ci, qui bénéficient souvent d'une maison agréable, à la fois par ses caractères intrinsèques et extrinsèques, dans une commune de l'arrière pays, veulent absolument conserver la qualité des paysages dont ils bénéficient : ils défendent désormais la cause de l'environnement ; et ils le font avec succès ! C'est bien ce que note, dans un article remarquable, J.C Castel⁶⁶⁰ : « Le souci de réduire l'étalement urbain continue de rencontrer de plus en plus d'adhésion dans les politiques locales d'urbanisme » ; il ajoute toutefois, aussitôt après, que « jusqu'à présent, cette orientation n'a pas porté ses fruits, parce qu'elle a repoussé l'étalement urbain toujours plus loin. On peut donc se demander si cet éloignement a

⁶⁵⁸Les mots ont toujours de l'importance ; on parle du « Parc d'activités » de Sophia-Antipolis... et de la « zone industrielle » de Carros, le mot « parc » faisant référence à des activités « nobles » ! Il ne faut pas, en effet, confondre l'un et l'autre. Une majorité des actifs de Sophia sont des cadres ou des cadres moyens (techniciens, agents de maîtrise) et appartiennent donc aux classes moyennes ; la majorité des actifs de Carros sont des ouvriers et employés.

⁶⁵⁹La qualité du traitement paysager, permise en grande partie par l'importance des aides publiques apportées à l'opération, est pour beaucoup dans l'image très positive du Parc dans l'opinion : en quelque sorte, les beaux arbres du Parc cachent les inconvénients de celui-ci, dans le domaine de l'urbanisme.

⁶⁶⁰Cet article est de J-C CASTEL, « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation », CERTU, juillet 2010.

une limite. L'offre foncière périurbaine⁶⁶¹ va-t-elle finir par se réduire à mesure que tous les plans locaux d'urbanisme, peu ou prou, se rallient à l'opinion dominante ?⁶⁶² Ou bien, sommes-nous devant une fuite sans fin, vu que seuls 9% du territoire de la France métropolitaine sont urbanisés et que les possibilités de construction dans le rural⁶⁶³ sont immenses, compte tenu de la capillarité profonde des réseaux de routes, eau, électricité et téléphone existants ? Les territoires produisent l'offre résidentielle, mais ce sont les ménages qui arbitrent en définitive ».

Il y a, dans ces quelques phrases, l'expression d'une pensée remarquable ; elles soulèvent au moins trois questions. La première est la suivante : puisque, in fine, ce sont les ménages qui « arbitrent », qui donc sont les véritables artisans du développement urbain ? Comme on l'a vu, le « modèle Sophia » de l'habitat a été voulu et construit par la somme des comportements des « ménages » ; pas n'importe quels ménages mais ceux des classes moyennes. Il y a cette idée que l'on peut inventer des dispositifs, dans le but de contrer certaines tendances de l'urbanisation et de contraindre les comportements de ceux qui les produisent, et que, en fin de compte, ces dispositifs peuvent s'avérer peu efficaces, parce que les individus, les ménages, adaptent leurs comportements aux contraintes qu'ils rencontrent et arrivent à leurs fins en contournant les obstacles. Cela relativise beaucoup la portée des outils juridiques de l'urbanisme

La deuxième idée est relative au report dans l'espace de l'urbanisation diffuse ; le développement de la construction est de plus en plus difficile dans la zone de l'arrière pays : qu'à cela ne tienne, il y a la montagne ! Le développement diffus, dans les communes de montagne, est encore très limité⁶⁶⁴ mais la tendance existe : il est

⁶⁶¹Le périurbain est constitué, dans le cas de l'agglomération « bande côtière », par les communes de l'arrière pays.

⁶⁶²« L'opinion dominante » dont il est question ici est celle qu'expriment les critères du développement durable.

⁶⁶³L'utilisation du mot « rural », ici, est métaphorique et ne porte pas atteinte à la qualité de l'analyse de Castel qui est remarquable.

⁶⁶⁴Le développement diffus est très limité, parfois inexistant, pour une raison simple : le demande immobilière, dans les villages, se porte en premier lieu, sur la restauration du bâti existant ; ce n'est que dans un deuxième temps qu'il y a, simultanément, poursuite des opérations de rénovation et, par ailleurs, des constructions de nouvelles maisons, en continuité des villages.

fort possible que l'on puisse observer, dans les années qui viennent, le même processus d'urbanisation que celui qui a concerné l'arrière pays dans les années cinquante et soixante.

La troisième question est toute aussi sérieuse ; le développement durable est une norme qui exprime une stratégie portée par les classes moyennes ; or, par cette tendance (encore faible) au « report » de l'urbanisation diffuse sur la montagne, il y a comme une transgression d'une partie de ces classes⁶⁶⁵ à la norme que ces classes entendent pourtant imposer : la stratégie du développement durable est-elle réellement robuste et... durable ?

2) La stratégie du développement durable est-elle « durable »?

Les analyses produites par certains économistes mettent en avant la concomitance entre deux évolutions, l'une sur le plan des idées, l'autre sur celui des faits économiques, dans les sociétés développées ; il y a, d'une part, l'émergence des préoccupations se rapportant au développement durable (dont nous avons vu que, dans le domaine de l'urbanisme, celles-ci pouvaient être identifiées à une stratégie) qui concerne, en tout premier lieu, les pays développés⁶⁶⁶, et il y a, d'autre part, la perte progressive de compétitivité de ces pays⁶⁶⁷, la diminution de leur croissance, leur désindustrialisation de plus en plus marquée, leur endettement croissant débouchant sur la crise très grave qui est la leur depuis fin 2007⁶⁶⁸.

Nous avons vu que, durant les années 1990, le développement durable devenait une norme de la société française ; pourtant, durant ces années-là, le déficit public

⁶⁶⁵Les catégories sociales concernées par ce renouveau des communes de montagne appartiennent à ce qu'on pourrait appeler les « classes moyennes inférieures » ; leurs revenus ne leur permettent pas de se loger en maison individuelle dans des communes comme la Gaude, Saint-Jeannet, la Colle-sur-Loup...

⁶⁶⁶Cela concerne les pays développés et, plus particulièrement, en leur sein, les pays anglo-saxons ; dans un deuxième temps, cela dépasse le cercle de ces pays et concerne, plus ou moins, l'ensemble des pays du monde.

⁶⁶⁷Cela vaut, principalement pour les pays occidentaux importateurs de ressources naturelles.

⁶⁶⁸Les évolutions économiques qui sont signalées ici sont évidemment liées entre elles : la perte de compétitivité entraîne la diminution de la croissance, la désindustrialisation, le chômage et l'endettement.

devenait la règle, que ce déficit soit décidé par des gouvernements de droite ou de gauche ; depuis plus de vingt ans, notre pays dépense plus qu'il ne gagne ; il s'enfonce de plus en plus profondément dans cette addiction qui hypothèque l'avenir des générations futures et qui, dans l'immédiat, ampute considérablement les moyens d'existence des couches les plus jeunes de la population⁶⁶⁹. Or il ne faut pas l'oublier, l'un des éléments majeurs, constitutifs de la notion de « développement durable », est le souci du bien-être des générations futures ; l'endettement que pratiquent, de longue date, les pays qui furent précisément à la base de l'émergence de la notion de développement durable constitue une négation radicale de cette notion car cela compromet l'avenir de ces générations futures. Les sociétés occidentales, dans les faits (ou, si on veut, dans la réalité), se moquent du développement durable, tout au moins de l'aspect intergénérationnel de celui-ci⁶⁷⁰.

Ces remarques, qui valent pour le comportement de la classe politique dans son ensemble, à l'échelle du pays, peuvent se dire de la classe politique locale. Les communes et les départements, notamment dans les Alpes-Maritimes, se sont considérablement endettés depuis une vingtaine d'années. Néanmoins, nos élus n'hésitent pas, cela fait même partie des poncifs de leur rhétorique, à parler du « développement durable ».

⁶⁶⁹Le chômage des jeunes est exceptionnellement élevé. Le chômage officiel global est de l'ordre (en France) de 9 à 9,5% ; d'après l'INSEE, si on ajoute aux chômeurs la population de ceux qui ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du chômage et qui bénéficient d'aides diverses publiques les faisant apparaître en activité, alors le pourcentage des chômeurs « réels » serait de 14,5%. Pour les jeunes qui ne sont plus étudiants, ce taux serait de l'ordre de 30%.

⁶⁷⁰Les grands pays occidentaux ont une dette publique qui approche ou dépasse 100% d'une année de produit intérieur brut (PIB) ; cela n'est nullement le fait d'un pays particulier comme la Grèce ou l'Irlande. Il est significatif que, au moment même où certains, dans la France de septembre 2011, parlent d'instaurer une « règle d'or » (une équilibre des comptes publics entre les recettes et les dépenses), le Parlement ait voté, droite et gauche réunies, un plan d'aide à la Grèce, c'est-à-dire des prêts dont on sait qu'ils ne seront jamais remboursés, qui n'a comme contrepartie qu'un endettement supplémentaire de nos comptes publics vis-à-vis, très probablement, des créanciers étrangers.

La Ville de Nice qui compte réaliser un « grand stade » va devoir s'endetter pour cela : est-ce bien conforme aux standards du développement durable ?⁶⁷¹

Pour revenir aux questions liées à l'aménagement et à l'urbanisme dans les Alpes-Maritimes, quelques questions clés seront évoquées ci-après : ce sera l'occasion de constater que si la norme du développement durable a bien certains effets (et, par conséquent, une certaine efficacité), elle n'a pas nécessairement toutes les vertus que certains lui prêtent. Les thèmes qui vont être abordés sont ceux de l'habitat social, des transports urbains et périurbains, des désordres du développement périurbain en relation avec le commerce, enfin, ce qui est peut-être le plus important et le plus significatif : l'urbanisation diffuse⁶⁷² en relation avec le devenir des zones de montagne.

a) Le logement social

Traditionnellement, la promotion de logements sociaux butait, dans les Alpes-Maritimes, tout au moins dans les communes du bord de mer, sur l'obstacle foncier ; pas tellement du fait de la rareté des terrains susceptibles d'être disponibles ou des comportements de rétention de la part des propriétaires mais du fait du prix trop élevé des terrains ; ceci résultait de la fonction touristique de la Côte d'Azur. Le report, classique, de l'habitat social en périphérie⁶⁷³, se compliquait, dans le cas de la Côte d'Azur, par une tendance à ce que les communes du bord de mer reportent sur les communes résidentielles de l'arrière pays leurs problèmes d'habitat social, faisant

⁶⁷¹On peut imaginer de multiples réponses à cette question. L'endettement de la ville serait globalement en train de diminuer ; ou bien encore : « cet équipement est construit... pour les générations futures ! ». On peut remarquer que cet équipement aurait peut-être pu être localisé au stade Charles Erhmann, couplé avec Nikaïa, bien plus central, devant disposer, à terme, d'une excellente desserte par transports en commun.

⁶⁷²L'urbanisation diffuse constitue l'élément essentiel du « gaspillage » de l'espace et de la transformation d'espaces naturels en espaces urbanisés.

⁶⁷³Ce report est « classique » en ce sens que partout, le prix élevé des terrains dans les zones centrales obligeait les collectivités locales à développer l'habitat social en périphérie. Sur la Côte d'Azur, les prix particulièrement élevés, même dans certaines de ces périphéries, posait un problème particulier.

alors naître de fortes tensions entre les unes et les autres. On l'a vu, les communes du pays grassois ou celles des environs de Vence ne tenaient pas à devoir constituer des « communes dortoirs » pour des actifs de la bande côtière appartenant aux milieux populaires.

Désormais, le « bonus densité » lève en grande partie l'obstacle foncier, favorise les opérations mixtes social/non social, ainsi que certaines opérations de taille relativement modestes, à l'intérieur même du tissu urbain, qui conduisent à rénover celui-ci⁶⁷⁴. De la sorte, chaque commune semble désormais à même de résoudre son problème de logement social sans devoir se défaire sur d'autres communes : les oppositions éventuelles entre communes du littoral et communes de l'arrière pays n'ont, en quelque sorte, plus lieu d'être. Les oppositions toutefois peuvent continuer dans la mesure où s'opère un déplacement géographique de celles-ci : la résistance à la « mixité sociale », qui s'exprimait dans les tensions entre communes va continuer à s'exprimer, mais à l'intérieur même des limites de la commune cette fois-ci.

Un exemple permet de comprendre la nature de ce problème ; la Mairie de Nice souhaitait acheter un petit verger afin de faire un immeuble de logement social au sein d'un quartier « classes moyennes », sur les collines de l'ouest ; ce projet déclencha une violente réaction de la part des propriétaires de logements des immeubles situés à proximité de ce jardin : ils estimaient en effet que leurs appartements respectifs allaient perdre de leur valeur du fait du changement de leur environnement ; cette dévalorisation supposée n'est, bien évidemment, pas que paysagère (le remplacement d'un jardin par un immeuble) ; pour les opposants au projet, la dévalorisation provient d'abord d'une proximité sociale, ou même de ce qui est imaginé comme étant une promiscuité sociale. A l'évidence le principe de la mixité sociale que pose la loi rencontre des obstacles⁶⁷⁵ : toutefois des instruments

⁶⁷⁴Cela peut concerner, non seulement des villes importantes, mais aussi des villages de communes de l'arrière pays comme Saint-Jeannet.

⁶⁷⁵Cette affaire a donné lieu à une pétition qui aurait été signée par près de 3000 personnes ; à la suite de cela, la ville de Nice a renoncé au projet qui était le sien.

relativement efficaces sont désormais à la disposition des décideurs locaux pour y faire face.

b) Les transports urbains et périurbains

On l'a vu, un premier coup d'arrêt à la prolifération excessive de la voiture en milieu urbain a été constitué par l'abandon du projet de la « voie verte », le doublement de l'autoroute n°8 ; au nom du développement durable. Dans le même temps, la ville de Nice, avec l'aide du Département et de la Région, se lançait dans une politique ambitieuse de transports en commun dont l'élément le plus marquant est la réalisation d'une première ligne de tramway qui devrait être prolongée de plusieurs kilomètres dans la vallée du Paillon et complétée par une deuxième ligne devant relier le Port et le centre de Nice à la Vallée du Var et à l'aéroport (et ultérieurement à St-Laurent du Var et à Cagnes sur Mer). Enfin, la SNCF et les Chemins de Fer de Provence étaient sollicités pour développer le trafic local⁶⁷⁶. A l'intérieur de la ville de Nice, le nombre de places de stationnement pour les voitures, le long des voies, diminuait sensiblement⁶⁷⁷. Indiscutablement, toutes ces mesures vont dans le sens des critères du développement durable, notamment des économies d'énergie.

Par ailleurs, le Conseil Général mettait en place une politique de transports en commun, à l'échelle du Département, au tarif unique de un euro, quelle que soit la distance parcourue. Il convient de s'interroger sur les effets de cette tarification dont le principe est très séduisant : ce prix assez bas contribue-t-il réellement à substituer, pour certains déplacements, le bus à la voiture ? Et surtout, ne contribue-t-il pas à allonger l'amplitude des mobilités, ruinant par là les économies d'énergie permises

⁶⁷⁶Desserte cadencée Cannes/Menton, ligne Cannes-Grasse, ligne Nice-Breil (et Tende) ; ligne des CP Nice-Carros ; (et au-delà).

⁶⁷⁷Cette diminution était liée pour partie à la réalisation de la ligne de tramways et pour partie à la réalisation de couloirs destinés aux cyclistes.

par cette substitution ? Le fait que les trajets Roquebilière/ Nice ou St Sauveur/ Nice soient au prix de un euro, comme celui des déplacements à l'intérieur de Nice, constitue certainement un encouragement à l'urbanisation des vallées de la montagne, qu'il s'agisse de la Vésubie, de la Tinée, du Var ou de l'Estéron notamment. On aurait pu imaginer une « alternative » moins favorable au « périurbain » éloigné (au développement résidentiel dans les communes de montagne) et, au contraire, plus favorable aux usagers effectuant des déplacements à l'intérieur de l'agglomération littorale⁶⁷⁸. En dépit de ces questions, on doit reconnaître que la politique des transports, dans les Alpes-Maritimes, s'inspire assez largement des principes du développement durable.

c) Les désordres du développement périurbain et le commerce

La critique du développement périurbain anarchique, gaspilleur d'espaces agricoles et procédant d'une spécialisation fonctionnelle de l'espace peu souhaitable n'est plus à faire ; les descriptions relatives à des exemples à ne pas suivre sont nombreuses dans la littérature de l'urbanisme, comme celles relatives aux modalités de l'urbanisation de la basse vallée du Var. En même temps, on le sait, des textes de loi affirment la nécessité de redonner, par la présence de commerces et d'activités, de la vie à des quartiers « dortoirs » ; de plus, la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers est recommandée...

Depuis plusieurs décennies, les transformations du commerce et de l'habitat, dans les différents quartiers d'une ville comme Nice, ont été impressionnant. Un quartier comme la vieille ville de Nice s'est vidé de son habitat populaire d'origine ainsi que de la majeure partie de son commerce : ceux-ci ont été remplacés par des restaurants et par des commerces liés à la fonction « tourisme et loisirs » (magasins

⁶⁷⁸On aurait pu imaginer un tarif à 0,50 euro à l'intérieur de Nice, à un euro pour l'intercommunal proche, à 2 ou 5 euros pour l'intercommunal plus éloigné.

de « souvenirs », boutiques de mode, etc.). Un quartier comme celui du port et de la République a vu, lui aussi, un puissant mouvement de renouvellement : remplacement d'une partie de son habitat populaire par des classes moyennes, éviction des activités industrielles, éviction de la majeure partie de son petit commerce et installation d'une « grande surface » commerciale. Des choses similaires pourraient être dites pour les autres quartiers de la ville ; un peu partout, sous l'effet de l'installation de grandes surfaces commerciales le plus souvent en périphérie⁶⁷⁹, le petit commerce de détail, notamment alimentaire, a périclité ; les « cités commerciales », intégrées à des immeubles, ferment les unes après les autres...

Corrélativement, la basse vallée du Var est devenue une juxtaposition d'emprises les plus diverses qui ont contribué à réduire fortement la place dévolue à l'agriculture : immobilier, entrepôts, grandes surfaces commerciales, équipements divers. Cette juxtaposition, produite au cours du temps sans aucun souci du paysage, donne une impression d'anarchie dans l'organisation urbaine. Il ne semble pas que les nouvelles dispositions prises dans le domaine commercial doivent conduire à une modification profonde du fonctionnement des « lois du marché » dans ce domaine ; toutefois, la mise en avant des principes de mixité sociale et fonctionnelle devrait conduire à la promotion d'opérations plus intégrées, incluant simultanément diverses fonctions urbaines : commerces, services, habitat, activités de loisirs. Bref, le périurbain devrait être traité, à l'avenir, de façon plus globale. Un exemple de réalisation d'un type nouveau pourrait être fourni par le projet concernant l'aménagement de la basse vallée du Malvan, à Cagnes-sur-Mer, non loin du péage de l'autoroute⁶⁸⁰. Sans doute ce genre d'opération est-il à mettre en relation avec la notion d' « urbanisme de projet » sur laquelle il faudra revenir.

⁶⁷⁹Exemples : Auchan à la Trinité, Cap 3000, Carrefour Lingostière, Leclerc (Vallée du Var), Décathlon, etc.

⁶⁸⁰Ce projet devrait comprendre des galeries marchandes, des « grandes surfaces », des activités de loisirs (notamment un Casino qui est déjà présent sur le site), des activités autres que commerciales, de l'habitat, y compris de l'habitat social.

d) L'urbanisation diffuse

La question de l'urbanisation diffuse est primordiale. Les communes de l'arrière pays ont donné lieu à une urbanisation diffuse par continuité le long des routes, au contact des villages, dans les années cinquante et au début des années soixante ; cette urbanisation s'est prolongée, dans un deuxième temps, par des lotissements parfois importants (années soixante, soixante dix, quatre vingt). Ce mode d'urbanisation, notamment dans les environs de l'opération de Valbonne Sophia-Antipolis, a donné lieu à une très importante consommation d'espace. Ce processus est désormais fortement entravé de nos jours : du fait de l'application de la loi, certes, dont les dispositions contribuent à restreindre très fortement l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces, mais aussi du fait que les usagers bénéficiaires de cette urbanisation passée entendent protéger leur cadre de vie. L'application des nouvelles règles d'urbanisme s'inspirant de la notion de développement durable oblige à des pratiques bien plus rigoureuses se traduisant par une certaine densification des espaces bâtis et, simultanément, par la quasi impossibilité d'ouvrir de nouveaux espaces (non équipés) à l'urbanisation⁶⁸¹.

Les mêmes dispositifs restent valables pour les communes de montagne avec toutefois des contraintes supplémentaires : celles qui découlent de l'application de la « loi montagne ». Néanmoins, même pour ces communes, et indépendamment du fait qu'il peut y avoir parfois, au nom de l'intérêt général, la création de grandes opérations à caractère touristique⁶⁸², demeure la possibilité d'une urbanisation diffuse continue, au contact des villages, comme cela s'était produit dans les années cinquante pour les communes de l'arrière pays.

⁶⁸¹C'est clairement le cas dans une commune comme St Jeannet ; cela apparaît dans une conversation passée avec l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme.

⁶⁸²S'il devait y avoir de telles opérations, cela se ferait sous l'égide et sous le contrôle de la Métropole.

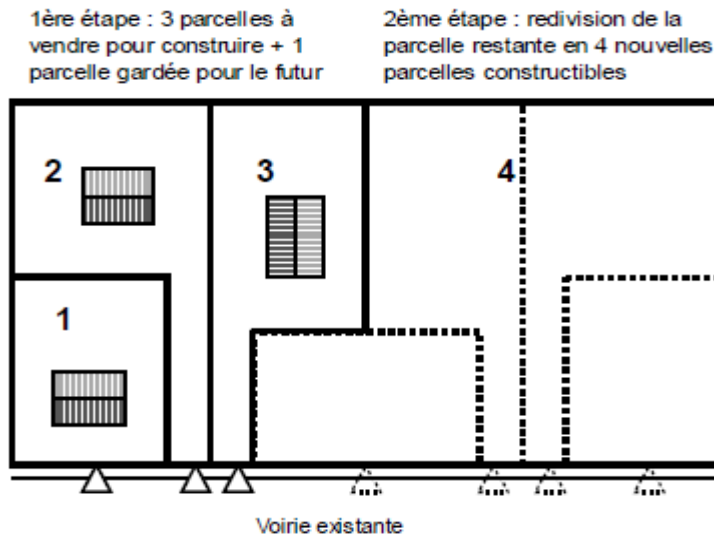
C'est bien cela qui est en train de s'amorcer dans la montagne comme l'attestent les chiffres de l'INSEE qui indiquent une augmentation très rapide de la population résidente et de ses actifs... qui travaillent dans la bande côtière. Ces communes sont désormais, non plus les communes « rurales » qu'elles furent, non plus les communes socialement désertifiées qu'elles étaient devenues, mais des communes périurbaines, des banlieues éloignées ! Le périurbain, au lieu de se limiter à l'arrière pays, tend à s'étendre, de plus en plus, aux espaces de la montagne des Alpes-Maritimes. On voit mal comment ce mouvement, qui ne s'inscrit pas du tout dans la logique du développement durable, pourrait être stoppé, compte tenu, notamment, de la réforme de 2005 simplifiant la définition d'un lotissement⁶⁸³, qui introduit l'article L442-1 du code de l'urbanisme, une innovation très favorable au développement de l'urbanisation diffuse⁶⁸⁴. Jusqu'en 2007, il y avait une dérogation au permis de lotir (un maximum de 4 lots) pour favoriser les successions, avec une durée minimale de 10 ans pour qu'une nouvelle division de parcelle soit possible (ancien article R315-1 du code de l'urbanisme). Avec l'introduction de l'article L442-1, « constitue désormais un lotissement toute division foncière issue d'une parcelle constituée depuis moins de dix ans. L'exception relative aux partages successoraux a disparu. Le permis de lotir est supprimé et remplacé par le permis d'aménager. Le nouvel article R. 421-19 du Code de l'urbanisme précise que le permis d'aménager est exigé pour les lotissements, qui ont pour effet, sur une période de moins de dix ans, de créer plus de deux lots à construire lorsqu'ils prévoient la réalisation de voies ou espaces communs, ou lorsqu'ils sont situés dans un site dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité. Dans le cas contraire, l'article R. 421-23 prévoit qu'il faut seulement une déclaration préalable aux travaux. La question est donc de savoir s'il est nécessaire de réaliser des voies ou des espaces communs sur le terrain faisant l'objet d'une division »⁶⁸⁵. Dans cet article de J.C Castel, l'auteur établit une comparaison entre l'ancienne procédure dans laquelle, à

⁶⁸³ Ordonnance 2005-1527 qui est entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2007.

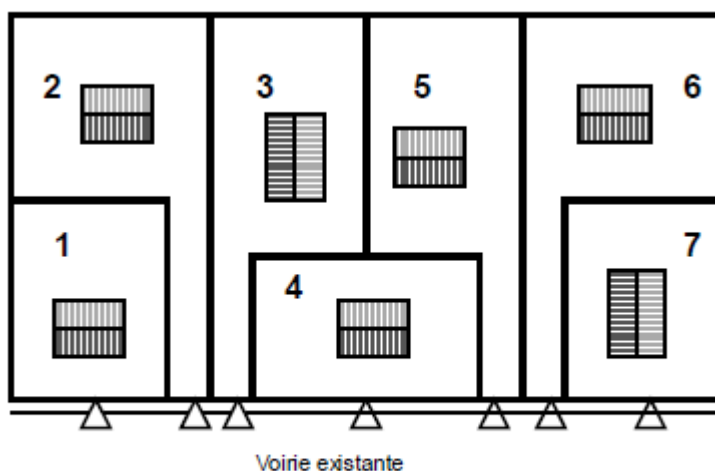
⁶⁸⁴ Cette tendance au développement résidentiel diffus dans les communes de montagne est aggravée par la politique des déplacements à un euro qui facilite les déplacements domicile/travail de grande amplitude.

⁶⁸⁵ J.C CASTEL, op.cit. page 6.

partir d'une même parcelle, on pouvait établir 7 lots en l'espace de dix ans⁶⁸⁶, et la nouvelle procédure de la déclaration préalable sans travaux qui permet d'obtenir 7 lots (ou même davantage !) en une seule fois. Cette procédure permettant des lotissements sans travaux est donc, depuis 2007, bien plus permissive que la réglementation antérieure ; elle constitue un facteur puissant de développement de l'urbanisation par continuité le long des réseaux existants.



Solution 1 : Avant la réforme du lotissement. Réalisation de 7 lots en l'espace de dix ans, sans procédure d'aménagement, avec deux partages successoraux.



Solution 2 : Déclaration préalable. Lotissement sans travaux.

⁶⁸⁶Une première division donne lieu à 3 « petits lots » et un lot plus grand que les autres ; celui-ci est conservé et divisé à son tour, 10 ans plus tard, en 4 lots : 4 et 3 font sept... si un lot était conservé à l'issue de la 2^{ème} division et divisé à son tour 10 ans plus tard, cela permettrait, globalement, l'obtention de 10 lots sur 20 ans.

Comme le remarque J-C Castel, dans ce cas, « le coût de revient de l'opération est insignifiant » (quelques centaines d'euros par lots pour le bornage et le plan d'arpentage) ; le coût, par lot, est alors cent fois moins élevé que dans le cas d'un lotissement normal avec de la voirie intérieure : « Le véritable moteur de l'urbanisme diffus se trouve là » conclut avec pertinence cet auteur⁶⁸⁷. Evidemment, l'ensemble du dispositif permet aux petits propriétaires locaux, avec l'aide du notaire et du géomètre du coin, de se passer des services de professionnels de l'aménagement ; on comprend dès lors la réaction de Mme Pascale Poirot, présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs, qui regrette « l'évolution de la déclaration préalable qui permettra des divisions foncières peu contrôlées, sans limite de nombre de lots, et qui ne paraît pas de nature à garantir la qualité des opérations »⁶⁸⁸. Localement, ce dispositif, s'il est maintenu, constitue une garantie qu'un fort développement à base de maisons individuelles pourra se poursuivre dans la zone de montagne des Alpes-Maritimes : pas vraiment en conformité avec les principes du développement durable !

3) L'urbanisme de projet ou le développement durable au service des grands projets

L'article de J-C Castel ne se limite pas à décrire la façon dont les règles de division parcellaire peuvent conduire au développement de l'immobilier individuel le long des routes dans des zones encore peu touchées par l'urbanisation, comme celles de montagne dans les Alpes-Maritimes.

Il montre, de plus, que parmi les multiples règles inspirées par le développement durable, certaines de ces règles favorisent paradoxalement le développement des constructions individuelles : « l'alourdissement incessant des

⁶⁸⁷J-C. CASTEL, « ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation », CERTU, juillet 2010.

⁶⁸⁸Pascale POIROT, « L'initiative privée est enfin reconnue » in « Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment » du 10 juin 2011, page 16.

contraintes et des charges qui pèsent sur les immeubles collectifs constituent autant d'avantages concurrentiels pour la maison individuelle isolée »⁶⁸⁹. A l'appui de cela il cite notamment l'accessibilité obligatoire des immeubles collectifs aux personnes handicapées⁶⁹⁰, les charges de financement de l'archéologie préventive qui ne concernent pas les logements réalisés par une personne physique « pour elle-même »⁶⁹¹, la loi sur l'eau de 1992 qui a « permis de sortir de la politique de « tout à l'égout » qui prévalait jusqu'alors, compte tenu des coûts de ce choix et des effets négatifs de la canalisation des eaux de pluie sur l'environnement et sur les inondations (...) L'évolution du système réglementaire a favorisé un nouveau développement de l'assainissement individuel, lequel par nature n'est pas compatible avec la densification »⁶⁹².

La loi de finances pour 2010 a modifié par ailleurs le régime de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) dans un sens favorable à l'individuel⁶⁹³ : « la parcelle achetée dans un lotissement ou bien l'habitat en promotion sont désormais soumis à la même règle de la TVA de droit commun payé par l'acquéreur. Les parcelles isolées en diffus, achetées à des particuliers, restent toujours soumises au seul régime des droits d'enregistrement à 5,07% »⁶⁹⁴.

Paradoxalement, la maison individuelle semble tirer un meilleur parti que le collectif, d'après Castel, de la réglementation relative aux économies d'énergie et au solaire : « les premières constructions produites selon les normes des bâtiments

⁶⁸⁹J-C. CASTEL, op.cit. page 8.

⁶⁹⁰Le décret 2006-655 du 17 mai 2006, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, du code de la construction et de l'habitat, introduit l'article R111-18 qui comporte l'obligation d'accessibilité pour les immeubles d'habitation collectifs, destinée aux personnes handicapées ; cela concerne les circulations intérieures et extérieures. Cette disposition ne concerne pas la construction « pour soi ».

⁶⁹¹Les constructions « pour soi » réalisées par une personne physique échappent à la redevance d'archéologie préventive (loi 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi 2001-44 du 7 janvier 2001).

⁶⁹²J-C. CASTEL, op.cit. page 9.

La loi sur l'eau est la loi 1992-3 du 3 janvier 1992.

⁶⁹³Cette modification du régime de la TVA introduite par la loi de finance de 2010 l'a été pour satisfaire une exigence d'harmonisation européenne.

⁶⁹⁴J-C. CASTEL, op.cit. page 11.

basse consommation (BBC) ont été des maisons individuelles »⁶⁹⁵ ; de plus, les gains de productivité semblent plus rapides, durant ces dernières décennies, dans le secteur de la maison individuelle que dans celui des immeubles collectifs.

Au total, il semble bien que l'individuel ait encore de beaux jours devant lui : pour des raisons touchant à la productivité, pour d'autres qui concernent la réglementation et les mesures inspirées par le développement durable, qui viennent d'être évoquées, pour d'autres enfin qui touchent aux goûts et aux modes de vie des ménages toujours très désireux d'avoir le « chez soi » bien délimité dans l'espace que leur apporte la maison individuelle. Parlant de la concurrence entre « l'urbanisme aménagé »⁶⁹⁶ et le diffus, Castel indique, « dans les petites opérations émiettées, cette concurrence devrait encore profiter à l'urbanisation diffuse, aux lotissements simplifiés réalisés par des particuliers avec l'aide de leur notaire, en grignotant les espaces naturels le long des routes existantes »⁶⁹⁷. Sa conclusion est nette : « les opérations médiatiques, qui soutiennent les discours officiels sur la densification et le renouvellement urbain, masquent l'autre visage de l'urbanisation, plus diffuse, mais finalement plus lourde, qui se réalise au quotidien ».⁶⁹⁸

Cette conclusion est une véritable clé pour comprendre la fonction de cette norme, dans le secteur de l'urbanisme, que constitue le développement durable ; cette norme a des effets bien réels sur les pratiques urbaines, dépassant largement

⁶⁹⁵J-C. CASTEL, op. cit. page 8.

⁶⁹⁶Cette expression n'est pas de nous mais de J.C CASTEL.

⁶⁹⁷J-C. CASTEL retrouve ici la problématique développée vers 1980 par J.P. GUICHARD et C. SEURET (voir à ce propos, de ces auteurs, « La constitution de l'espace régional et la question foncière », Nice 1977, notamment le volume 2 « La création de l'espace urbain et touristique » (l'exemple de la partie ouest de la bande côtière des Alpes-Maritimes) et le volume 3 « La destruction de l'espace rural, intégration à l'espace urbain ou désertification » (l'exemple de la région des Baous dans les Alpes-Maritimes), ainsi que l'article « Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois » des annales de la recherche urbaine, n°10/11, juin 1981.

⁶⁹⁸J-C. CASTEL, op. cit. page 11.

L'auteur ajoute : « L'urbanisation d'aujourd'hui montre deux tendances opposées. D'un côté, le souci de densification est réel, notamment dans les grandes agglomérations où le foncier est rare. De l'autre, l'urbanisation diffuse, simple et sans risque, constitue le principal mode de développement de l'espace national. Nul doute que les lois d'urbanisme ont échoué à essayer de limiter l'éparpillement des constructions. »

les discours ; elle est relative à l'urbanisation dense, « lourde », qui est à base de grandes opérations. Pour de telles opérations, les règlements constituent souvent un obstacle à leur bonne réalisation prétendent ceux qui en sont les promoteurs ou les instigateurs ; ceux-ci proposent donc, en vue de réformer le code de l'urbanisme, de « passer d'un urbanisme de normes à un urbanisme de projets » ; la page de garde du journal « Le moniteur des travaux publics et du bâtiment » en date du 10 juin 2011 comporte un titre particulièrement clair : « Réforme de l'urbanisme : plus de projets, moins de règles ». Ce titre renvoie à un dossier (page 14 et suivantes) sous la signature de Laurence Francqueville et Josette Dequéant intitulé « Une réforme pour construire plus et mieux » ; un dossier au demeurant fort intéressant, donnant la parole aux professionnels et aux « politiques » et qui, par ailleurs, a l'avantage de montrer que les uns et les autres développent le même discours⁶⁹⁹. Il commente les projets de réforme du code de l'urbanisme : « il s'agit de mieux définir les projets urbains et de simplifier la réglementation pour libérer l'initiative et construire plus ». Six thèmes sont mis en exergue dans ce papier : « libérer le foncier », des « PLU nouvelle génération », « des documents d'urbanisme simplifiés », « aider à construire », « réduire les contentieux », enfin, développer « la culture du projet urbain ».

L'ensemble des considérations qui sont développées reprend la thématique classique et très ancienne de la promotion immobilière : il faut développer l'offre foncière qui est insuffisante, il faut s'affranchir des règles rigides, des règlements par trop contraignants afin de pouvoir s'adapter aux exigences de notre monde, il faut de la souplesse.

« Je trouve extrêmement intéressant de mettre le projet en avant par rapport à la règle. Nous avons besoin de règles. Mais des règles souples au service du

⁶⁹⁹« Les uns et les autres » sont, en l'occurrence : Benoist Apparu (Secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme), Daniel Delaveau (maire PS de Rennes, président de l'Assemblée des communautés de France), Yves Lion (urbaniste), Lionel Carli (Président du Conseil National de l'ordre des architectes) et Pascale Poirot (présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs, SNAL).

projet. » dit le maire PS de Rennes ; le secrétaire d'Etat, Benoist Apparu, tient un discours très voisin : « il s'agit de remettre le projet politique au centre des réflexions, pour que ce soit la norme qui en découle et non l'inverse »⁷⁰⁰ ; le professionnel de l'urbanisme qu'est Yves Lion n'y va pas par quatre chemins : cette réforme, dit-il, « peut consacrer une nouvelle civilisation urbaine » (pas moins !), et d'ajouter que « ce rapprochement de milieux socioprofessionnels qu'on disait hermétiques a permis d'affirmer que le projet devait précéder la règle ». Dans tous ces discours il y a une ambiguïté, et une ambiguïté de taille : on passe, dans le discours, indifféremment du « projet » au singulier aux « projets » au pluriel... Le « projet » qui est celui du PADD⁷⁰¹ ou bien les projets concrets qui donnent lieu à une concertation (projet par projet) et qui, par les réalisations auxquelles ils donnent lieu, finissent par dessiner, ex post, « le projet », ainsi que l'expliquait le directeur de l'OIN « Eco-Vallée », comme on a eu l'occasion de le voir précédemment.

Pour parvenir à cette « culture du projet », on fait appel aux vertus supposées de la concertation ; nous étions bien trop habitués à une culture du « contrôle », il faut désormais passer à « une démarche d'appropriation collective du projet », ce qui suppose, nous dit-on, « l'amélioration des relations entre les élus porteurs du projet et l'ensemble des acteurs, via une ingénierie pluridisciplinaire de qualité »⁷⁰².

Et puis, il y a, bien sur, une condition première : libérer du foncier pour les besoins des projets et, par conséquent, développer des outils de lutte contre la rétention foncière en milieu urbain ; à ce propos, on a vu l'importance du dispositif mis en place : les « bonus » de densité qui permettent, dans les faits, de

⁷⁰⁰Benoist Apparu ajoute : « Je ne tiens pas à déréglementer par principe, mais à simplifier, à faciliter l'émergence des projets. Cela implique de revoir l'architecture du plan local d'urbanisme (PLU), de mettre à disposition des outils qui facilitent la mise en œuvre des projets, d'accélérer les procédures ».

⁷⁰¹Le PADD, dit le maire de Rennes, « doit retrouver sa fonction, à savoir un document ensembleur qui prend en compte cette notion de projet dans tous ses aspects : aménagement, mobilité, environnement, etc (...) Cela nous renvoie à une autre réforme, celle des collectivités territoriales, et à la nécessité d'aller vers des PLU intercommunaux ».

⁷⁰²Comme pour illustrer ces bonnes relations entre les élus et les « acteurs » qu'il faudrait développer, l'article signale, immédiatement après, l'introduction de la procédure du dialogue compétitif dans le code des marchés publics pour la maîtrise d'œuvre dont on nous dit qu'elle « fait déjà beaucoup de vagues » !

« fabriquer » du foncier, ou bien encore, pour libérer l'offre foncière, la taxe de sous-densité. Cela ne suffit pas encore : il faut « simplifier » ; mais que faut-il comprendre par là ? Il va y avoir de « nouveaux PLU » dont « le règlement sera limité à quatre thèmes (usage du sol/fonctions économiques, sociales et environnementales ; fonction de continuité écologique ; prescriptions VRD ; formes urbaines) contre quatorze actuellement » : on doit ainsi comprendre que quatre est mieux que quatorze, moins il y a de règlement, mieux c'est ; mais alors, pourquoi pas « zéro thème » au lieu de quatre ? Justement, on y a pensé ! En zone urbaine ou à urbaniser, il pourra y avoir des « secteurs de projet » pour des opérations de renouvellement urbain, pour des créations d'écoquartiers, etc. ; dans de tels secteurs il n'y aura pas de règlement mais « des orientations sectorisées et opposables permettant, sans modification du document d'urbanisme, la réalisation de projets compatibles ».

Mais que seront donc ces projets ? Evidemment pas des petits projets... l'assujettissement de la norme au projet ne vaudra que pour les opérations importantes. Il n'y a que pour des opérations importantes qu'il est possible d'instituer un coûteux processus de concertation⁷⁰³ : entre les élus et les professionnels, entre les élus et leurs électeurs. Les négociations autour des projets supposent une interpénétration étroite entre la classe politique locale et les milieux de l'aménagement et de la construction ; cela implique une structuration adéquate des pouvoirs locaux qui n'est plus la même que celle qui prévalait à la fin des années soixante. Aujourd'hui, ce n'est plus la même qu'autrefois car il y a eu des changements au sein de la société française dans son ensemble, et au sein de l'espace des Alpes-Maritimes plus particulièrement.

On l'a vu, l'articulation entre le monde politique local et les milieux de l'aménagement, durant les années 1960, était fondée sur de grands projets

⁷⁰³Le processus de concertation est coûteux en ce sens qu'il suppose des dépenses importantes : en temps consacré à des réunions, en dépenses administratives, en dépenses de publicité ; à ce propos, comment ne pas souligner l'importance des dépenses faites par la CUNCA (Communauté Urbaine de Nice Côte d'Azur) en encarts publicitaires dans le journal « Nice-Matin ».

(notamment ceux qui concernaient le domaine public maritime) ; cette articulation pouvait parfaitement tolérer un mode de développement périurbain à base de petites opérations dans la mesure où les espaces naturels semblaient presque être des ressources inépuisables : c'est ainsi que furent « gaspillés » -pour reprendre une expression chère aux urbanistes- une grande partie des espaces des communes de la bande côtière des Alpes-Maritimes. De nos jours, une grande partie des classes moyennes a pu accéder à la maison individuelle et tient à la conservation des paysages et du mode de vie dont elle bénéficie : le développement durable est devenu une norme de la société. Dès lors, la liberté qui était laissée jadis aux petites communes de promouvoir un urbanisme de petites opérations de maisons individuelles ne doit plus être reconduite : les petites communes doivent être mises sous la tutelle des grandes communes, les communautés de petites communes doivent être intégrées dans des communautés comportant une ou plusieurs grandes communes.

Dans les Alpes-Maritimes, certains commentateurs ont prétendu que les regroupements de communes proposés par le Préfet et la Commission départementale de coopération intercommunale (présidée par M. Léonetti, maire d'Antibes) étaient absurdes, non rationnels, que leur seul fondement était qu'ils obéissaient à des objectifs très personnels de certains élus⁷⁰⁴. Certes, il y a très probablement bien eu quelques « arrangements », mais l'essentiel n'est pas là ; l'essentiel est dans la logique « Nord-Sud » de ces découpages qui mettent les communes de la Roya sous la dépendance de Menton, celles du haut pays (Vésubie, Tinée) sous la dépendance de Nice, celles de la région des Baous sous la dépendance d'Antibes, enfin celles de l'arrière pays grassois sous la dépendance de Cannes et de Grasse. Il y a bien, dans ce schéma, quelques anomalies : le Paillon d'une part, la zone de Puget-Théniers/Valberg, d'autre part ; ces communautés, pensons-nous, ne sont que très provisoires : elles ont vocation à s'intégrer ultérieurement à la métropole

⁷⁰⁴Cette position, est notamment, celle que développe M. Allemand, vice-président (PS) du Conseil Régional PACA.

niçoise ; de même que les autres d'ailleurs. La carte des coopérations intercommunales n'a rien d'absurde : elle exprime une stratégie de mise sous tutelle des petites communes du périurbain un peu éloigné qu'est devenue la montagne.

Est-ce donc cela le « retour de l'Etat » dont parlent certains ? Certainement pas ! Il n'y a pas de « retour de l'Etat » mais bien plutôt un renforcement du pouvoir local et, surtout, un changement profond dans l'organisation de ce pouvoir. La loi de 1983 avait consacré et renforcé, dans une large mesure, le pouvoir des communes ; les textes récents sur l'intercommunalité, opèrent une redistribution de ces pouvoirs, par le biais des communautés, au profit des grandes communes urbaines ; cela est en adéquation avec la perspective de « l'urbanisme de projet » dont on a vu qu'il était un urbanisme fondé sur les grandes opérations ; accessoirement, on peut remarquer que cet urbanisme de projet constitue un recul par rapport à la loi SRU : peut-être que celle-ci faisait à l'Etat une part trop importante... Une fois de plus, il faut le répéter, dans le domaine de l'urbanisme, il n'y a pas de « retour de l'Etat »⁷⁰⁵. Cette mise sous tutelle des petites communes, qui suscite parfois quelques grincements de dents comme dans la Haute Roya⁷⁰⁶ ou bien du côté de Mouans-Sartoux, répond directement aux vœux des classes moyennes d'imposer les normes urbaines et environnementales du développement durable ; toutefois, une partie de ces couches sociales, la crise aidant, sont « tirées vers le bas » et peuvent souhaiter, de ce fait, que quelques libertés soient prises par rapport à ces normes ; elles peuvent le souhaiter d'autant plus qu'elle détiennent des biens fonciers susceptibles de donner lieu à une mise en valeur immobilière⁷⁰⁷, dans les petites communes.

⁷⁰⁵Un critère très simple peut être utilisé pour juger de l'évolution dans le temps des pouvoirs locaux et du pouvoir de l'Etat : les effectifs des administrations, ceux de l'Etat, ceux des autres administrations.

⁷⁰⁶Il n'y a pas que dans la vallée de la Roya ou dans celle de l'Estéron qu'on peut observer un certain mécontentement du fait des modalités imposées des regroupements. Les résultats des élections sénatoriales de septembre 2011 semblent, au moins pour partie, exprimer ce mécontentement.

⁷⁰⁷Une mise en valeur immobilière fondée sur des divisions parcellaires ne donnant pas lieu à lotissement et s'opérant par des constructions individuelles le long des routes.

CONCLUSION⁷⁰⁸

Au cours de laquelle le lecteur, après une lecture épuisante, se demande ce qu'il va bien pouvoir retenir d'un tel travail...

Au cours de sa lecture, le lecteur a pris connaissance d'un travail, à la fois théorique et pratique. L'objet de celui-ci était la production d'un cadre de pensée permettant de donner une signification à l'utilisation de la norme du développement durable dans le domaine de l'urbanisme.

Ce cadre de pensée (la problématique) a été construit, élaboré, en même temps qu'il a permis de construire, ou mieux même, de reconstruire, la réalité : de donner ainsi de la signification aux « faits » concrets. C'est que, en effet, les « faits » n'existent pas indépendamment du « sens » qu'on leur donne à l'aide d'une grille de lecture, consciente ou inconsciente, construite ou spontanée, cohérente ou incohérente. Il s'agit bien, ici, de proposer une grille de lecture explicite, construite, cohérente. Cette question de la cohérence, de la non-contradiction entre les explications partielles relatives aux différents faits qui sont examinés, est importante ; en effet, les analyses proposées se situent, non pas dans le domaine des sciences de la nature dans lesquelles l'expérience joue un rôle décisif, mais dans celui

⁷⁰⁸ Cette « conclusion » a été rédigée début janvier, longtemps après l'achèvement de la thèse (octobre 2011), à la demande de P-P. Danna. Il me semblait en effet qu'une « conclusion » n'était pas nécessaire, dans la mesure où elle ne serait constituée que de redites ; mon directeur de thèse a toutefois insisté, faisant valoir qu'il y avait des canons formels à respecter. Je m'incline respectueusement devant cette volonté académique ; toutefois, je tiens à souligner que l'absence initiale de conclusion à ce travail n'était le résultat ni d'un oubli ni d'une inconséquence mais bien d'un choix délibéré. La règle formelle qui m'est opposée est loin d'être générale dans le monde académique.

des sciences de l'homme et de la société pour lesquelles l'administration de « la preuve » pose des problèmes très différents. Nous croyons qu'il n'y a pas et qu'il ne saurait y avoir de « preuve absolue » ; la force d'une construction théorique⁷⁰⁹ réside dans sa cohérence, dans son aptitude à rendre compte des faits de façon non contradictoire. La thèse qui a été exposée parle, certes, de réalités « concrètes », mais les éléments concrets qu'elle contient, les faits, ont été construits à l'aide d'un cadre de pensée qui est, par définition même, théorique, et qui, lui aussi, a été construit : elle constitue donc non seulement un travail « descriptif/ pratique/ appliqué/ professionnel » (tous adjectifs dévalorisants) mais aussi un travail théorique. C'est bien parce que nous disposons d'un cadre théorique construit qu'il a été possible, par exemple, d'envisager les expériences de l'ODEAM et de l'OIN comme des instrumentalisation de l'Etat par un milieu économique, social et politique local bien plus puissant qu'on ne le croit généralement ; cette « reconstruction » relative de l'ODEAM ou à l'OIN est entièrement originale par rapport aux recherches, études ou documents que j'ai pu consulter.

Le développement durable, on l'a dit et répété, constitue une notion floue à la confluence de l'économie, de l'écologie et du social : ce n'est pas une notion juridique. Les processus d'urbanisation et de développement urbain, qui donnent lieu à des « politiques urbaines » (l'urbanisme) ne peut être appréhendés à l'aide des seuls outils proposés par le droit : l'économie, la science politique, la sociologie urbaine, la géographie y ont largement droit de cité ! De la sorte, la recherche de la signification de la prise en compte du développement durable dans le domaine de l'urbanisme doit emprunter largement à ces disciplines ; par la force des choses, il se trouve donc que certains développements ne font pas appel à des concepts juridiques.

L'urbanisation et l'urbanisme constituent l'objet de la recherche : comment pourrions-nous parler de l'urbanisme et des politiques urbaines sans parler des

⁷⁰⁹ Toute grille de lecture (ou cadre de pensée) est nécessairement « théorique » en ce sens que c'est elle qui donne de la signification, du sens, aux faits et qui, par conséquent, les constitue en tant qu'éléments dans un ensemble cohérent et construit. A ce propos, on peut penser à la très célèbre phrase de Henri Poincaré « L'accumulation de faits n'est pas plus science qu'un tas de pierres n'est une maison ».

relations de pouvoir ? À l'évidence c'est impossible. Les jeux de pouvoir sont, nécessairement, au cœur de la démarche. Ces jeux de pouvoir renvoient aux acteurs publics, notamment aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ou bien à celles entre les collectivités territoriales elles-mêmes, ces dernières étant entendues dans un sens très large très peu juridique, en incluant les structures de coopération qu'elles contrôlent.

Ces jeux de pouvoir renvoient aussi et surtout à l'ensemble des acteurs sociaux qui interviennent localement et qui contribuent à façonner, directement ou indirectement, le développement urbain local ainsi que les décisions concernant l'urbanisme.

Une idée assez largement répandue et que nous fîmes nôtre au début de cette recherche était celle d'un « retour de l'Etat » ; après les « Trente Glorieuses » au cours desquelles l'urbanisme fut largement impulsé par l'Etat, il y eut une « réaction » politique en faveur des pouvoirs locaux : ce changement allait donner lieu à des « errements », en matière d'urbanisme, auxquels fort heureusement, par le « retour » qu'il effectuait, l'Etat allait mettre fin grâce à la norme du développement durable qu'il imposait à partir des années 1990. Cette idée s'est avérée parfaitement fautive ; les choix effectués concernant la méthodologie furent pour beaucoup dans cette « découverte ».

Le flou de la notion de « développement durable » nous obligeait à appréhender celui-ci à travers des critères plus ou moins hétéroclites : certaines des préoccupations sous-jacentes à ces critères, les éléments constitutifs du développement durable, étaient présents dans le discours de l'aménagement ou de l'urbanisme bien avant que le développement durable n'apparaisse en tant que tel ; il était donc nécessaire de s'interroger sur leur généalogie et, par conséquent, sur la période « d'avant le développement durable », mais jusqu'où remonter dans le temps ? Il était, par ailleurs important de s'interroger sur les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales à propos des problèmes d'urbanisme : le choix retenu fut de revenir largement en arrière, au tout début de l'urbanisme.

Depuis sa naissance jusqu'à son écroulement en 1940, la troisième République développe une pratique d'un urbanisme très décentralisé, fondé sur les communes, bien davantage caractérisé par les petites opérations que par les grandes réalisations : la propriété foncière et les « intérêts locaux » étaient alors puissants. La « Révolution Nationale » de Vichy sonne le véritable « retour de l'Etat » : dépossession des communes de leurs pouvoirs, généralisation des permis de construire et des plans d'urbanisme, conception d'une politique d'aménagement du territoire ; cet héritage allait être conservé durant les années de forte croissance de la quatrième République et des débuts de la cinquième ; les idées de la Corbusier seront alors au pouvoir ; grandes opérations et zonage (une pratique à l'opposé du développement durable) ; une grande réforme a lieu en 1967 : la loi d'orientation foncière (LOF) introduit une double échelle dans les documents d'aménagement et d'urbanisme ; la jonction entre aménagement et urbanisme va permettre, peu après, l'introduction des préoccupations se rapportant à l'environnement et, surtout, va sortir l'urbanisme du cadre communal.

L'échec du projet de réforme institutionnelle de 1969, c'était aussi une victoire des pouvoirs locaux, montra que l'Etat (central) était moins puissant qu'on aurait pu le penser. La force du « local » pouvait être illustrée dans les Alpes-Maritimes ; en dépit des similitudes entre l'ODEAM et les OREAM, l'expérience tentée alors à partir de 1968 était en fait l'expression d'un pouvoir local fort ; plus près de nous, c'est le cas aussi de l'OIN.

De nombreux faits convergents montrent que de façon plus ou moins continue dans le temps, les administrations d'Etat ont perdu de leur pouvoir au bénéfice des collectivités territoriales, considérées dans leur ensemble. La norme du développement durable n'est nullement une arme de l'Etat contre les pouvoirs locaux : elle s'est imposée en effet à l'ensemble de la société ; toutefois, même si tout le monde est « pour » le développement durable, cela ne signifie pas que tout le monde est concerné de la même façon par cette norme.

L'hypothèse importante qui a été posée est que la société est organisée autour des classes moyennes même si, pour la société globale, les puissances d'argent (l'oligarchie parle Emmanuel Todd⁷¹⁰) exercent une influence très significative ; les classes moyennes structurent également la « société locale » et la façon dont celle-ci exerce son pouvoir, dans le domaine de l'urbanisme tout spécialement ; les classes populaires, souvent en situation de marginalité, ont peu de moyens de peser sur les décisions relatives à l'urbanisme alors qu'à l'autre extrémité de l'échelle des revenus, les nantis se sentent peu concernés par les enjeux concernant le cadre de vie.

L'urbanisme mis en œuvre localement correspondra ainsi nécessairement aux souhaits et aux rêves des classes moyennes : la voiture, la maison individuelle, la résidence secondaire.

Dans les années 1960, la maison individuelle était encore un rêve pour beaucoup ; on laissa alors gaspiller les ressources foncières de nombreux espaces naturels pour des lotissements, comme si de telles ressources étaient inépuisables. Trente ou quarante ans après, la situation est fort différente ; la croissance économique a perdu de sa force et, avec elle, la croissance immobilière, alors que s'est accrue la force locale des « nouveaux résidents » très attachés à la qualité des paysages qu'ils ont, en quelque sorte, achetés et donc aussi à la sauvegarde des espaces naturels. Un basculement des forces s'est produit : le lobby des propriétaires et des métiers de l'immobilier et de la construction a perdu de sa force alors que celui de la défense de l'environnement en a gagné (les détenteurs de maisons individuelles sont bien plus nombreux qu'auparavant). La norme du développement durable est là qui permet de résoudre les problèmes permettant le maintien de la qualité de vie des classes moyennes.

Les diverses dispositions relatives à l'urbanisme prises en application des principes du développement durable trouvent leur signification dans les besoins qu'expriment ces classes moyennes. La protection des paysages et des espaces

⁷¹⁰ Emmanuel TODD, « Après la Démocratie », Gallimard, novembre 2008, 257 pages.

naturels doit être mise en relation avec l'accroissement de la densité des villes (« reconstruire la ville sur la ville ») ; le fait que les communes puissent ne pas devenir un « dépotoir social »⁷¹¹ en accueillant les logements sociaux d'actifs des communes de l'application du principe de « mixité sociale » et du bonus de densité pour logements sociaux ; la facilitation de l'accès aux zones centrales de services et de commerces est permise par le développement des transports en commun (encouragé notamment par des règles touchant à la densité) ; les souhaits d'une partie des classes moyennes d'accéder à la maison individuelle peut se faire par une « mise en valeur immobilière » contrôlée d'espaces éloignés (comme le sont ceux des communes de montagne), ce qui suppose le contrôle effectif de l'urbanisme des communes concernées ; la limitation de l'amplitude des déplacements domicile/travail est liée aux économies d'énergie et au développement des transports en commun ainsi qu'à la nécessité de limiter la « consommation d'espaces » en créant des emplois dans la ville conformément au principe de mixité fonctionnelle...

Abandon du zonage et mixité⁷¹², protection de l'environnement, densité, transports en commun, logement social : il y a là un « tout » relativement cohérent qui, pour pouvoir se réaliser, suppose une profonde modification des pouvoirs des collectivités territoriales. Les petites communes plus ou moins éloignées des centres urbains doivent perdre de leurs prérogatives en matière d'urbanisme ; au profit de qui, de l'Etat ? Evidemment non : au profit des grandes communes⁷¹³, par le biais des communautés et, subsidiairement, des régions⁷¹⁴.

L'affaiblissement du pouvoir de l'Etat et de celui des petites communes peut être aussi envisagé à travers la montée du thème de « l'urbanisme de projet » : celle-ci confirme l'orientation très libérale prise en matière d'urbanisme (déjà perceptible

⁷¹¹ Il s'agit ici d'une image, certes un peu forte, mais qui correspond bien aux craintes exprimées par les maires de certaines communes, notamment dans la région de Grasse/Vence.

⁷¹² Cela tourne le dos à l'urbanisme de Le Corbusier ; la « Charte d'Aalborg » est à l'opposé de la « Charte d'Athènes ».

⁷¹³ Le dispositif « OIN/ Métropole », ainsi que l'adoption de cinq autres communautés, illustrent dans les Alpes-Maritimes, cette redistribution profonde des pouvoirs politiques locaux.

⁷¹⁴ La décision récente prise par les deux conseillers généraux et par le conseil régional de la région Alsace est très importante ; elle préfigure ce qui devrait advenir dans le futur : la disparition des départements.

dans la loi SRU) ; les grands projets, qui seuls auront le pouvoir de s'affranchir, d'une certaine façon, de la règle de droit, ne peuvent être négociés qu'avec un pouvoir local fort.

Même si, aujourd'hui, tout le monde se réclame du développement durable, on ne peut que souligner que les obligations et implications qui découlent de celui-ci sont très variables selon la position économique, sociale ou politique des acteurs concernés⁷¹⁵. Paradoxalement, l'affranchissement possible des grands projets des contraintes de l'urbanisme et donc du développement durable est d'autant plus marqué qu'il y a eu, depuis l'avènement du développement durable une multiplication impressionnante des textes, procédures, plans : comment ne pas penser, à ce propos, au mot du Prince Salina popularisé par le film « le Guépard » : il faut tout changer pour que rien ne change » !

⁷¹⁵ Déjà, M. Jean de Lafontaine disait : « selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir ».

Table des matières

Chapitre 1- Introduction: Un cadre de pensée pour le développement durable en urbanisme.....	15
1) Quelques généralités sur le développement durable	15
a) les difficultés de sa définition.....	15
b) La croissance économique et le développement durable	22
2) Urbanisme, développement durable et croissance	26
a) Le développement durable en urbanisme et le « flou » de cette notion	26
b) croissance et urbanisme	29
3) La structure sociale, les classes moyennes et le développement durable	32
4) L'Etat, le pouvoir local et le développement durable	34
5) Analyse et méthode	40
6) La prise en compte de l'espace particulier « Côte d'Azur »	47
7) La démarche suivie	50
PARTIE I: L'urbanisme sans le développement durable	53
<i>Première sous-partie : Urbanisation et urbanisme avant le développement durable</i>	<i>55</i>
Chapitre 2 L'environnement et la nature dans l'urbanisme d'avant les années 1960	57
1) Quelques repères utiles	58
2) La période allant de 1850 à la Première Guerre Mondiale	60
a) Les grandes opérations	61
b) Le « Musée Social », l'écologie urbaine et ses variantes	64
3) La loi Cornudet et l'urbanisation pavillonnaire : la période de l'entre deux guerres	67
a) L'opposition entre deux conceptions de l'urbanisme.....	67
b) La loi Cornudet de 1919 et son extension de 1924	70
c) Les lotissements et l'urbanisation « anarchique »	72
4) La victoire de l'urbanisme fonctionnaliste et ses premières limites (1940-1962)	74
a) Vichy	74
b) La reconstruction	77
c) Un urbanisme au service de la croissance (1957-1962)	79
5) Un siècle d'urbanisme dans un cadre communal qui s'avère trop étroit	81
Chapitre 3 La période de l'aménagement et de l'urbanisme volontaires	85
(1962-1981)	85
1) Les grandes réformes (1962-1969)	86
a) L'aménagement du territoire.....	87
b) Aménagement et urbanisme : les aspects institutionnels	93
2) Gestion technocratique de l'urbanisme et institutionnalisation de l'environnement (1969-1981).....	98
a) La promotion des villes nouvelles	98
b) La loi « Boscher » comme expression des tensions du monde politique	100
c) Quelques compléments aux textes relatifs à l'urbanisme et la question du développement périurbain	102
d) L'institutionnalisation de l'environnement.....	103
e) Est-ce l'heure du développement durable ?	105
f) La mise en application de la loi de 1967	106
Chapitre 4 L'urbanisme volontaire dans les Alpes-Maritimes.....	109
(Période 1962-1981).....	109

1) Les prémisses	109
2) Développement économique et mimétisme institutionnel	113
3) La création de l'ODEAM et les ports de plaisance.....	119
4) La pratique de l'urbanisme que révèle l'ODEAM (1968-1975).....	124
a) La réalisation des ports et la fin de l'ODEAM.....	126
b) Les « coups partis ».....	128
c) Les intérêts « localisés » et le milieu local	131
5) ODEAM et... OIN	136
a) Que reste-t-il de l'ODEAM ?	137
b) La vallée du Var et l'OIN	139
<i>Deuxième sous-partie : Pratiques urbaines et jeux de pouvoirs dans les Alpes-Maritimes</i>	<i>145</i>
Chapitre 5 La signification économique, politique et institutionnelle du mitage de l'espace	147
1) Le foncier et son hétérogénéité	149
2) L'urbanisation des zones de petit parcellaire déjà équipées	150
3) Grandes opérations et zones de grand parcellaire non équipées	151
4) Les limites sociales au développement immobilier	154
5) La grande époque du consensus pour le développement économique et immobilier....	156
Chapitre 6 Le comportement « égoïste » et non coopératif des communes	161
1) Spécialisation des communes et ségrégation sociale dans l'espace avant 1975	162
2) La concurrence fiscale entre communes à partir de 1976	166
3) Les modalités du complexe de Valbonne et leurs implications	169
4) L'arrière-pays, le développement économique... et les SDAU.....	170
Chapitre 7 Les élus ne veulent pas de contraintes supra-communales	177
1) L'application de la loi de 1967 dans les Alpes-Maritimes, avant les réformes des années 1980	179
2) Les lois de décentralisation et leurs conséquences en matière d'urbanisme.....	185
Chapitre 8 Les jeux de pouvoirs à propos d'un projet structurant (l'A8bis).....	191
1) Chronologie de la fin d'un projet grandiose, l'A8 bis (1983-1998).....	193
a) Une dynamique nationale : le développement durable.....	193
b) La bataille des schémas directeurs et de l'A8 bis	196
2) Les « intérêts » des acteurs et leurs comportements	206
PARTIE II: Textes de lois et pouvoir local au temps du développement durable. 215	
<i>Première sous-partie : Les textes de lois et le développement durable</i>	<i>217</i>
Chapitre 9 L'émergence du développement durable dans les textes 1970-1999	219
1) Environnement, aménagement, urbanisme et coopération territoriale : le développement durable en gestation (1970-1990)	219
a) Les initiatives internationales	221
b) Aménagement et environnement en France	223
c) Environnement, aménagement et coopération entre communes	226
2) Les années 1990 et l'arrivée du « développement durable » dans les textes	229
a) La période de 1991/1993	232
b) Les lois de 1995	237
c) Les lois Voynet et Chevènement de 1999	240
Chapitre 10 La signification de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)	247

1) Les Principes	248
2) Un dispositif d'ensemble.....	249
3) L'élaboration et la révision	250
4) Le SCOT : sa place et son incitation	252
5) SRU-LOF : qu'est ce qui est nouveau ?	253
6) La méthode et le changement social	256
a) Les années 1960	256
b) La fin des années 1990	258
Chapitre 11 Des textes pour un urbanisme du développement durable encore plus	
« vert »	261
1) Un retour en arrière limité : la loi « Urbanisme et Habitat »	263
2) L'origine du « Grenelle de l'Environnement » : le développement durable incontournable	265
3) Un processus de consultation exceptionnel.....	266
4) Le Grenelle de l'environnement, une réponse à la crise ?	272
5) Les résultats généraux de « Grenelle ».....	276
a) La multiplication des plans et schémas	278
b) Energie, climat, biodiversité, risques... etc.....	282
c) La norme du développement durable et la problématique du développement urbain	284
Chapitre 12 Densité et pouvoir local	287
1) La signification du COS	288
2) L'encouragement à la densité.....	289
a) La loi du 21 janvier 1995 sur la diversité de l'habitat	289
b) La loi 2005-781 du 13 juillet 2005, loi de « Programme fixant les Orientations de la Politique Energétique » (POPE).....	290
c) La loi du 25 mars 2009 de « Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion » (MLLE, dite loi « Boutin »).....	290
d) La loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010.....	292
e) La Taxe Locale d'Aménagement (TLA) et le versement pour sous-densité.....	293
3) La question de la densité et les changements économiques et sociaux.....	294
a) La question des réseaux.....	294
b) La saturation de la voirie	295
4) Densification et stratégie du logement social.....	297
5) La nécessité de l'intercommunalité.....	298
6) La redistribution du pouvoir.....	300
<i>2ème sous-partie : Pouvoir local et développement durable dans les Alpes-Maritimes</i>	<i>303</i>
Chapitre 13 L'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes	305
1) La zone du SDAU de Cannes-Grasse-Antibes.....	308
2) Les regroupements en zone de montagne	311
3) La métropole Nice Côte d'Azur et la stratégie de l'intercommunalité	313
4) Les critiques sur le projet de métropole et le découpage du Préfet.....	320
a) La justification de la présence de la montagne au sein de la métropole.....	324
b) La fonction actuelle de la montagne.....	325
5) Quelles intercommunalités et pour quoi faire ?	330
6) L'enjeu de l'intercommunalité à la montagne.....	332
Chapitre 14 L'OIN Eco-Vallée, la coopération entre communes et la critique du « zoning ».....	337

1) Le territoire de l'OIN et celui du département des Alpes-Maritimes	338
2) Les fondements de la « démarche OIN »	342
3) L'Eco-Vallée et la question de l'eau	346
a) Le « SAGE » Vallée du Var	347
b) Le PPRI et le PAPI de la Vallée du Var	348
c) Le projet OIN, la métropole et la vallée du Var	349
4) Le projet est celui des « acteurs du territoire » ; les élus	352
5) Qui exerce le pouvoir à l'OIN ?	358
Chapitre 15 Urbanisme, développement durable et pouvoir politique	363
1) Changement et développement durable en urbanisme	363
2) La stratégie du développement durable est-elle « durable »?	375
a) Le logement social	377
b) Les transports urbains et périurbains	379
c) Les désordres du développement périurbain et le commerce	380
d) L'urbanisation diffuse	382
3) L'urbanisme de projet ou le développement durable au service des grands projets ...	385
Conclusion	363

BIBLIOGRAPHIE

Thèses et mémoires:

BERTRAND François, « Planification et développement durable: vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional? L'exemple de deux régions françaises, Nord-pas-de-Calais et Midi-Pyrénées » - Thèse de doctorat, Université François Rabelais-Tours, 2004.

BICINI Vincent et BUSSIERE Arnaud « L'opération d'intérêt national » - Nice : Mémoire Master, sous la direction de M. Pierre-Paul Dana, 2010.

DESJARDINS Xavier, sous la direction de Paul Boino, « Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs », Université de Lyon 2, 2006.

FENESTRE Fabien, mémoire- Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Université Lumière Lyon II, DESS Management du Secteur Public Collectivités et Partenaires ; « La notion d'aménagement et de composition urbaine dans les documents d'urbanisme- Retour sur un siècle d'évolution », mai - septembre 2002.

GIUDICE Brigitte et RODRIGUEZ Emilie « les Directives Territoriales d'Aménagement », Université de Nice, 2006.

GUICHARD Jean-Paul et SEGURET Christian, « La constitution de l'espace régional et la question foncière » Essai d'analyse économique des rapports entre la politique foncière et les transformations de l'espaces, le cas de la région provençale – volume 4- Nice,: Université Nice Sophia-Antipolis, 1977.

LECAT Gabriel, « Analyse économique de la planification urbaine », thèse de doctorat - Université de Dijon, 2006.

PASZKIER Kathleen, « Loi « montagne » et loi « littoral » : des « lois d'aménagement et d'urbanisme » aux « dispositions particulières », illustrations du phénomène de territorialisation du droit », Université Nice Sophia Antipolis, 2001, 413 pages.

PRIET François, « La décentralisation de l'urbanisme – Essai sur la réforme de 1983-1985 », Université d'Orléans, 1992, 446 pages

RAFFAUD Fanny, « L'urbain, l'environnement et le développement durable en France », thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2003.

ROBIN Jean-Pierre, « Le conflit environnement/développement dans les documents d'urbanisme », « L'exemple des SDAU et POS de la bande littorale et le Moyen-Pays des Alpes-Maritimes », thèse de doctorat en droit des affaires et droit économique, sous la direction de M. Gilles J. MARTIN, Université de Nice, 9 octobre 1984.

Ouvrages :

ACOT P, « Histoire de l'écologie », PUF, QSJ ?, Paris, 1994, 127p.

ADEF (préface GUIGOU J-L), « La propriété foncière », Economica, Paris, 1984, 252p.

ADEF (GRANELLE J-J et VILMIN T, dir), « L'articulation du foncier et de l'immobilier », Paris, 1993.

ADEF (COMBY J, Renard V, dir), « 40 ans de Politique foncière en France », DAEI, Paris, 1986, 230p.

ADEF (Préface de COULOMB P), « Le tourisme contre l'agriculture ? », Paris, 359p.

ADEF (Préface FREBAULT F), « Un droit inviolable et sacré, la propriété », Paris, 1991, 346p.

ADEF (Préface ROBERT C), « La règle et l'urbanisme », Paris, 1987, 360p.

ADEF (JEANNOT G, RENARD V, THEYS J, dir), « L'environnement entre le maire et l'Etat », Paris, 1990, 206p.

AGGERI Franck, « la production des normes entre Etat et société civile », l'Harmattan, 2000.

ALLAIN R, « Morphologie urbaine », Arman Colin, 2004.

ALLAIS Maurice, « La mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance, l'évidence empirique » - Paris : Clément Juglar, 1999.

ASCHER F, « Métapolis ou l'avenir des villes », O Jacob, 1995.

ASCHER F, « Les nouveaux compromis urbains » Lexique de la ville plurielle, l'Aube, Paris, 2008.

ASCHER F, « Ces évènements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs », l'Aube, Paris, 2000.

ASCHER F, « Les nouveaux principes de l'urbanisme », l'Aube, Paris, 2001.

AUBY J-B et JEGOUZO Y, « Urbanisme ; règlements, documents d'urbanisme... », Paris, Dalloz, 1993.

BARDE J-P, « Economie et politique de l'environnement », PUF, collection l'économiste, 1992, 383p.

BEAUCIRE F, « Enquête sur la notion et les pratiques de l'écologie urbaine », PIREN-CNRS, 1995.

BERDOULAY V et SOUBEYRAN O, « L'écologie urbaine et l'urbanisme : aux fondements des enjeux actuels », éditions la Découverte, Paris, 2002, 270p.

BERNOT J, « La répartition des compétences », Paris, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1996, 99p.

BEURIER Jean-Pierre et KISS Alexandre-Charles, « Droit international de l'environnement », Pédone, 2004.

De BIASE , CORALLI M, dir, « espaces en commun - Nouvelles formes de penser et d'habiter la ville », éditions l'Harmattan, Paris, novembre 2009, 226p.

BIDOU Dominique, "La dynamique du développement durable", Presses de l'université du Québec, 2002.

BIGOT, « L'urbanisme au défi de l'environnement », Rennes, éditions Apogée, 1994, 158p.

BLOCH Marc, « Les caractères originaux de l'histoire rurale française », (1931) Paris: Librairie Armand Colin, 1968, nouvelle édition, 5e tirage, 265 pp. 18 planches hors texte. Collection: Économies, sociétés, civilisation.

BŒUF J-L, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », Découvertes de la vie publique, La Documentation Française, 2006, 158p.

BRUNET Roger, « L'Aménagement du Territoire », Paris, La Documentation française (La Doc. Photographique), 1997.

BRUNET Roger, « Le Développement des territoires : formes, lois, aménagement », Paris, Éditions de l'Aube, 2005.

CADIOU S, « Le pouvoir local en France », Presses universitaires de Grenoble, coll. Politique en plus, 2009.

CAMAGNI R, GIEBELLI R, « Développement urbain durable », l'Aube, Paris, 1997.

CARRERE P, DUGRAND M, « La région méditerranéenne », PUF, France de demain, Paris, 1967, 160p.

CHADOUIN O, « La ville des individus, sociologie, urbanisme et architecture, propos croisés », l'Harmattan, 2005.

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MARSEILLE, « Marseille sous le second Empire », colloque organisé à l'occasion du centenaire du Palais de la Bourse, 10- 26 novembre 1960, Ouvrage publié avec le concours du CNRS, éditions Plon, 250p.

CHARLES Hubert, « Les principes de l'urbanisme », Paris, Dalloz, 1993.

CHOAY F, « L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie », Paris, Seuil, 1965, 448p.

CHOAY F, « Pour une anthropologie de l'espace », éditions du Deuil, 2006.

CHOAY F, « Production de la ville, esthétique urbaine et architecture », Histoire de la France urbaine, Seuil, Paris, 1985.

LE CORBUSIER, « La Charte d'Athènes », Paris, Le Seuil, 1998, 190p.

CODIRDU, Lois Voynet, Chevènement, SRU : trois lois qui renouvellent le rôle de l'Etat sur les territoires urbains, regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire par les directeurs membres du CODIRDU. Note de réflexion, juin 2001.

DATAR, « Environnement et aménagement du territoire (J-P GAUDEMAR, dir) Paris, La Documentation Française, 1996, 213p.

DATAR, « France, les dynamiques du territoire » (R BRUNET et J SALLOIS, dir) Paris, Reclus, 1986.

DECOUFLE A-C, « L'an 2000 » ; coll. Archives, éditions Gallimard, 1975.

DEMOUVEAUX Jean-Pierre et LEBRETON Jean-Pierre, « La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935 », Les éditions des journaux officiels, Paris 2007.

DUBOIS-TAINE G et CHALAIS Y, « La ville émergente », éditions de l'Aube, 1997.

DUPLOUY Joseph, « 1860 Nice, la Caisse d'Épargne, les banques », Association pro Civitate éditeur, Nice, 2010.

DURAND Frédéric, « La décroissance: rejet ou projets? » Croissance et développement durable en question, Éditions Ellipses, 1989.

EBENEZER Howard, "Garden Cities of To-Morrow", Revue Organization & environment, 2003, vol.16, n°1, pp. 98-107.

ETUDES FONCIERES (DERYCKE P-H présentation), « La rente foncière urbaine, approches théoriques et empiriques », Paris, 1984.

FERRIER Jean-Paul, Antée 2. Le contrat géographique ou l'habitation durable des territoire - Lausanne : Payot, 1998.

FOUCHE Robert, « Sophia-Antipolis. A la conquête de l'an 2000 » - Nice : Ciais, 1985.

FOURQUET François, « Les comptes de la puissance », Recherches, Collection Encre, Paris 1984.

GENESTIER P, « Vers un nouvel urbanisme : faire la ville, comment, pour qui ? La Documentation Française, Paris, 1996, 275p.

GODARD F, « La ville en mouvement », Gallimard, collection Découvertes, 2001.

GRAVIER Jean-François, « Paris et le désert français » - Flammarion, Paris, 1947.

GRAVIER Jean-François, « L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises », Paris, Flammarion, 1964, 337 pages.

GUERIN André Jean et LIBAERT Thierry, « Le développement durable », Dunod. Topos. 2008

GUICHARD J-P, SEGURET C, PRATS Y, « Que faire des espaces naturels méditerranéens ? », Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement des espaces naturels méditerranéens, éditions Serre, Nice 1983, 147p.

Histoire de la Provence (sous la direction de BARATIER E), éd. Privat, coll. "Univers de la France", Toulouse, 1969, 604p.

JOLLIVET Marcel, « Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride » - Paris : Elsevier, 2001.

JOLLIVET M, « Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche », Editions Elsevier, collection environnement NSS, Paris, 2001, p.288.

JOURDAN Gabriel, « Gouvernance, transports et planification urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur », l'Harmattan, avril 2003.

LACAZE J-P, « Les méthodes de l'urbanisme », PUF, Paris, 2008, 128p.

LACAZE J-P, «La ville et l'urbanisme : un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir », Paris, 1996, 257p.

LARRALDE D, « Le Plan d'Occupation des Sols », Paris, Dalloz, 1996, 238p.

LAMOUR Philippe, « L'écologie, oui, les écologistes, non », Plon, 1978.

LATOUCHE Serge , « Faut-il refuser le développement? », PUF, 1986.

LEFEBVRE H, « Du rural à l'urbain », Société et urbanisme, éditions Antrhopos, Paris, 1970, 285p.

MARTIN-BIDOU Pascale, « Droit de l'environnement », Vuibert, 2010, 352 p.

MAYN, « La ville éclatée », éditions de l'Aube, 1998.

MERLIN Pierre, « Les villes nouvelles en France », Paris, PUF, 1991, 127p.

MERLIN Pierre, « Énergie, environnement et urbanisme durable », Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1996.

MERLIN Pierre, « L'Aménagement du territoire en France », Paris, PUF, « Premier cycle », 2002.

MERLIN Pierre, « L'Urbanisme », Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2007.

MONOD J, DE CASTELBAJAC PH, « L'aménagement du territoire », Paris, Puf, coll. « Que sais-je ? », 1971.

MORENO D, « Commerce et urbanisme – entre liberté et régulation », la Documentation Française, Novembre 2008.

PASSET R, THEYS J, DATAR, « Héritiers du futur : aménagement du territoire, environnement et développement durable », éditions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 1995, 270p.

PELLETIER J., DELFANTE Ch, « Villes et urbanisme dans le monde », Paris, Masson, 1989, 200p.

PRIEUR M et DOUMBE S, « Droit de l'environnement et développement durable », PULIM, 1994.

PRIEUR Michel, « Droit de l'environnement », Précis Dalloz, 2004.

ROMI Raphaël, « Droit et administration de l'environnement », Montchrestien, 2004.

ROUSSILLON P, « Les plans d'urbanisme », Paris, Berger-Levrault, 1963, 300p.

SACHS I, « Stratégie de l'écodéveloppement », Paris, éditions Ouvrières, 1980, 140p.

SAUVEZ. M, « La ville et l'enjeu du développement durable », Paris, La Documentation Française, 2001.

SAUVY Alfred, « Croissance zéro ? », Calmann-Lévy, Paris, 1973.

SOUBEYRAN O, « L'écologie urbaine, origine et philosophie », 8^{ème} rencontre régionale de l'environnement, 8-12 octobre 1996, Nice. Cahier technique écologie urbaine. Région Provence Alpes-Côte d'Azur, 1996.

SPEIRS C, « Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises », l'Harmattan, 2004.

TODD Emmanuel, « Après l'empire, Essai sur la décomposition du système américain », Gallimard, août 2002, 238pages.

TODD Emmanuel, « Après la démocratie », Gallimard, novembre 2008, 257 pages.

TRONCHON P, « Des outils pour aménager la France ». Publisud ; Paris, 1993. 156p.

WIEL Marc, « La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée ». Sprimont : P. Mardaga, 1999. 149p.

WIEL Marc, « Ville et automobile », Paris, Descartes & Cie, 2002.

WIEL Marc, « Ville et mobilité : un couple infernal ? », Paris, Éditions de L'aube, 2004.

WIEL Marc, « Pour planifier les villes autrement », Paris, L'Harmattan, 2007.

WIEL Marc, « Etalement urbain et mobilité », Paris, La documentation française, 2010.

Articles :

AGGERI Franck, « Organiser le développement durable. Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective », Vuibert- ADEMA, 2005

AGGERI Franck, “Les régimes de gouvernabilité dans le domaine de l'environnement” in “Gouvernement organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault”, Presse Université de LAVAL, 2005.

ALBERCHT Louis, “Stategic spatial planning re-examined” in “Environment and Planning”, 2004, vol. 31, n°5.

ALLAIS Maurice, « Les causes véritables du chômage », revue « Réalités industrielles », mai 2010

ANTOINE S, « Les leçons de l'expérience historique » in DE GAUDEMAR J-P, Environnement et aménagement du territoire, DATAR/ La Documentation Française, 1996, 213p.

AUBY Jean-Bernard, « La redistribution des responsabilités : l'impact de la décentralisation », RDR 1990.

AUBY J-B, « Les réformes récentes de l'urbanisme et de la politique foncière », Droit et Ville, 1978, n°5.

BACHELET Frank, « La réforme de la coopération intercommunale et la politique de la ville ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 20, 2000. pp. 107-120.

BAFFERT P, « La planification stratégique », AJDA, 2010, p. 1688.

BASTIE Jean, « Métropoles d'équilibre, d'après la revue « Urbanisme » ». In: Annales de Géographie. 1967, t. 76, n°413. pp. 103-104.

BECET Jean-Marie, « A propos de la 1^{ère} DTA, la DTA des Alpes-Maritimes », D.M.F, janvier 2005, n°665, pp. 83 à 92

BECET J-M, « L'urbanisme in La libre administration des collectivités locales, actes du colloque de Besançon », Paris, Economica, 1984.

BEHAR D et ESTEBE P, « L'Etat peut-il avoir un projet pour les territoires ? » Les annales de la recherche urbaine n°82, mars 1999.

BENJAMIN Marie-Yvonne, « La loi Grenelle 2, un monument législatif » ?, article disponible sur le site : www.leadersleague.com

BERDOULAY V et SOUBEYRAN O, « Les perspectives du développement durable », pp. 247-254, in BERDOULAY et SOUBEYRAN O. (Ed.), Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement, l'Harmattan, Paris, 2000, 262p.

BERNARD P, « Une exigence française renouvelée : la coopération territoriale », AJDA, 1988.

BOHLMÉ Ch et MEYER U, « Plaidoyer pour la densification des villes », La Revue Durable, 2, 2002, p 29-32.

BONICHOT Jean-Claude, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée », A.F.D.U.H, 2001, pp. 47 à 57.

BORDREUIL S, « De la densité habitante aux densités mouvantes : l'hyperurbanité », Les Annales de la Recherche, 1967, p. 4-14.

BOURJOL M, « La réforme de l'administration territoriale », commentaire de la loi d'orientation du 6 février 1992, AJDA 1992, p. 140.

BOURJOL M, « Libre administration et décentralisation in Vertus et limites de la décentralisation », Les cahiers du Droit, 1985, p. 61.

BRIMONT-MACKOWIAK Maryse, « Les collectivités locales, deux ans après la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 17, 1997. pp. 247-257.

BRISSY Yves, « Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales. In: Population », 30e année, n°2, 1975 pp. 411-412.

BROUANT Jean-Philippe, JACQUOT Henri et LEBRETON Jean-Pierre, « Développement durable, urbanisme et droit », RFDA, juillet-août 2006, pp. 750 à 758.

CALDERARO Norbert, « Droit du Littoral », le Moniteur, Paris, 1993, 672 pages.

CALDERARO Norbert, « Loi Littoral et loi Montagne : guide de la jurisprudence commentée », Edition Formation Entreprise, Paris, 1998, 670 pages.

CAMAGNI R, « Le développement soutenable, une définition et une approche viable », pp. 345-381 in SPECTOR T. et THEYS J., Villes du 21èmes siècle : quelles villes voulons-nous ? Quelles villes aurons-nous ?; Actes du colloque de la Rochelle, octobre 1998, éditions CERTU.

CANS Chantal, « Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences », AJDA. , 10 février 2003, pp. 210 à 218.

CASTEL J-C, « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisme », CERTU, juillet 2010.

CHAPUISAT Jérôme, « Bilan de cinq années d'urbanisme communal », article de la revue Urbanisme, n°230, 1989, pp. 64-77.

CHAPUISAT J, « Les affaires locales », AJDA, 1976.

CHAPUISAT J, « Décentralisation et urbanisme, AJDA, 1984, p.311.

CHASSAGUE M.-E., « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural ». In: Économie rurale. N°117, 1977. pp. 35-47.

CLERGET Pierre, « L'urbanisme, étude historique, géographique et économique », Bulletin de la société neuchâteloise de géographie, tome XX, 1909-1910.

CHARLES L et KALAVORA B, « Environnement : du ministère de l'impossible à l'administration de l'oubli ? », Natures Sciences Sociétés, volume 11, n°1, 2003, pp. 58-60.

COLIN Roland, « Les stratégies économiques et financières de la protection de l'Environnement et du Développement durable: enjeux et perspectives ». In: Revue de l'OFCE. N°40, 1992. pp. 101-139.

COMBY Joseph, « POS volatils », Etudes Foncières, 1991, n°50, p.1.

COMBY Jean, « Un nouvel aspect de la politique de la D.A.T.A.R. : les villes moyennes, pôles de développement et d'aménagement? ». In: Norois. n°80, 1973. pp. 647-660.

COUZON Isabelle, « La planification de la ville dans le discours des aménageurs du début des années vingt à la fin des années soixante », Revue européenne de géographie-Cybergeo.revues.org/index1979.html.

DAGORNE André, « La Côte d'Azur, un mur de béton ? », Recherches régionales- A-M et Contrées limitrophes, 1995, n°3 juillet-septembre.

DANNA Pierre-Paul, « La procédure d'élaboration des DTA », Droit et Ville, 2000, n°50, pp. 219 à 235.

DANNA Pierre-Paul, « Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ? », RFDA, mars-avril 2000, pp. 367 à 383.

DANNA Pierre-Paul et Gilles ZALMA, « Urbanisme décentralisé et BRP » in « Choix d'aménagement et dynamique des activités locales du BTP », Nice, 1986. Etude faite par le Conseil Général de la région PACA par le laboratoire LATAPSES (CNRS-Université de Nice Sophia Antipolis).

DE COURSON J., « A qui profite la décentralisation ? », article de la revue Urbanisme, n°202, 1984, pp. 108-110.

DEMOUVEAUX Jean-Pierre, « La naissance du droit de l'urbanisme », Etudes Foncières, janvier-février 2006, n°119, pp 32 à 34.

DESSUS M. G., « Les origines de l'aménagement du territoire ». In: Économie rurale. n°16, 1953. pp. 3-8.

DROBENKO Bernard, « Mémento LMD- Droit de l'urbanisme, 2^{ème} édition, 2005, pp. 62-63.

DUPUY Gabriel, « Pitte J.R., Philippe Lamour, 1903-1992. Père de l'aménagement du territoire en France ». In: Annales de Géographie. 2003, t. 112, n°630. p. 220.

EMELIANOFF Cyria, « L'écologie urbaine entre science et urbanisme », Qudemi n°43. - hiver 200-2001.

FEVRIER Jean-Marc, « Développement Durable », JurisClasseur Environnement, Fasc. N° 3510.

FIEVET Gilles, « Réflexion sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux », R.B.D.I, 2001/1, pp128 à 184.

FONBAUSTIER Laurent, « Chronique de jurisprudence relative à la Charte de l'Environnement », Environnement, janvier 2006, chronique n°1.

FOUCHE Robert, « Sophia Antipolis. A la conquête de l'an 2000 », éditions CIAIS, Nice, 1985.

FOUCHE Robert, « Sophia-Antipolis : un nouveau souffle », document disponible sur le site cg06.fr.

FUSCO Giovanni, « Mobilités urbaines durables : les apports d'une recherche finalisée ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 25, 2005. pp. 595-608.

GALAN Pierre, « Plan d'occupation des sols – contenu », JurisClasseur Construction et urbanisme, Fasc ? n° 7-50.

GAUDIN Jean-Pierre, « La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique », Revue française de science politique n°3., 1989, page 303.

GODARD Olivier, « Le développement durable: paysage intellectuel », Revue Natures-Sciences-Sociétés, n°2 volume 4.

GODFRIN G, « L'urbanisation en voie de transition environnementale », Revue Lexis Nexis- juriscasseur, janvier 2009.

GOZE Maurice, « La décentralisation de l'urbanisme - 1983-1987 : une première synthèse ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 7, 1987. pp. 91-110.

GRAVIER J. F., « L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises ». In: Revue française de sociologie. 1966, 7-1. pp. 117-118.

GUICHARD Jean-Paul et SEGURET Christian, « Urbanisation, structures foncières et mutations sociales dans le pays niçois », Les annales de la recherche urbaine n°10/11. - printemps 1981. - p. 122.

JACQUOT Henri, « Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine », AFDUH, 2001, p. 39.

JEGOUZO Yves, « L'impact de la loi SRU sur la nature du Droit de l'urbanisme », Bulletin de jurisprudence de Droit de l'Urbanisme (BJDU). , 4/2001, pp. 226 à 236.

JEGOUZO Yves, « La loi Solidarité et renouvellement Urbain, présentation générale », AJDA., 2001, n°1.

JEGOUZO Y, « le régime des opérations d'intérêt national renforcé » (3/3) (Le Moniteur.fr - 17 février 2009)
Développement des parties 1 et 2 de l'article : "Nouvelles dispositions relatives au droit de l'urbanisme ».

JEGOUZO Y, « La réforme de la fiscalité de l'urbanisme », AJDA, 2011, p.210.

JEGOUZO Y, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », AJDA, 2010, p.1681.

JEGOUZO Yves et HELIN Jean-Claude, « Urbanisme et décentralisation commentaire de la loi du 7 janvier 1983 », RDI, avril-juin 1983, n°5, pp. 145 à 166.

JOLLIVET Marcel, « Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride », dans ouvrage collectif « Le Développement Durable, de l'utopie au concept », Elsevier, Paris 2001.

JUILLARD Etienne, « Une discipline d'action : l'aménagement du territoire ». In: Annales. Économies, Sociétés, Civilisations. 22^e année, N. 2, 1967. pp. 412-418.

KISS Alexandre et DOUMBE-BILLE Stéphane, « La conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) », A.F.D.I., 1992, pp. 823 à 843.

KISS Alexandre et SICAUT Jean-Didier, « La conférence des Nations-Unies sur l'environnement (Stockholm, 5-16 juin 1972) », A.F.D.I., 1972, pp. 603 à 628.

LAGANIER R, VILLALBA B et ZUINDEAU B, « Le développement durable face au territoire : élément pour une recherche pluridisciplinaire », <http://developpementdurable.revues.org/index774html>

LANDAIS Etienne, « Agriculture durable: les fondements d'un nouveau contrat social? », Le courrier de l'environnement de l'INRA n°33. - avril 1998. - pp. 5-22.

LE LOUARN Patrick, « Les repentis du législateur en matière d'urbanisme : commentaire de la loi n°2003-590, Urbanisme et Habitat », Droit de l'Environnement, décembre 2003, n° 114, pp. 254 à 258.

LEBRETON Jean-Pierre et Jacquot Henri, « La refonte de la planification urbaine », AJDA., 20 janvier 2001, pp. 27 à 40.

LEBRETON Jean-Pierre, « Le contenu du PLU après la loi du 3 juillet 2003 », AJDA., 8 septembre 2003, pp. 1545 à 1551.

MABILEAU A, « Le système local en France », éditions Montchrestien, 1991, p23.

MADIOT Yves « Commentaire sur la loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA, 1995, p.868.

MARCOU Gérard « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire » in « Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000 », Paris, Dalloz, 2000.

MATHIEU Nicole, « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France Les années quatre-vingt-dix ». In: Économie rurale. n°247, 1998. pp. 11-20.

MISCOPEIN Pierre, « La loi Pasqua : les DTA », Etudes Foncières, mars 1995, n°66, pp. 9 à 12.

MONSAINGEON Dominique, « L'épisode Berlugan » - « Vide Grenier liasse 32 »- 1996., document disponible sur le net.

MORRAND DEVILLER Jacqueline, « Commentaire de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement », AJDA., 20 juin 1995, pp. 439 à 453.

MORVAN Bertrand, « Le développement durable : une utopie politiquement correcte ». In: Quaderni. N° 41, Été 2000. pp. 91-107.

MORVAN Bertrand, « L'écologie urbaine comme "objet prétexte" pour la constitution d'une politique de l'environnement ». In:Quaderni. N°43, Hiver 2000-2001. pp. 33-47.

NEMERY Jean-Claude, « Réforme de la décentralisation et transferts de compétences ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004. pp. 67-84.

OFFNER Jean-Marc, « Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 22, 2002. pp. 169-183.

PALARD Jacques. « L'aménagement du territoire. A l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 13, 1993. pp. 33-49.

PITTARD Y, « Grenelle et documents d'urbanisme », Lettre BJDU online n°31, mai 2010.

POINTUD André, « L'actualité des formes traditionnelles de l'aménagement ». In: Économie rurale. N°166, 1985. pp. 22-24.

POIROT Pascale, « L'initiative privée est enfin reconnue » in le Moniteur des travaux publics et du bâtiment du 10 juin 2011, p.16.

PREAUD Maxime, « Vues actuelles sur l'aménagement du territoire ». In: Économie rurale. N°16, 1953. pp. 9-18.

PRIET François, « La décentralisation de l'urbanisme — Bilan et perspectives ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 12, 1992. pp. 87-107.

RANGEON François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? ». In: Annuaire des collectivités locales. Tome 20, 2000. pp. 9-23.

SACHS Olivier, « Principe de précaution et contrôle de légalité », Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz (CGEG), décembre 1999, n°12, pp.420-426.

SAUNIER Pierre-Yves et CLAUDE Viviane, « L'urbanisme au début du siècle » [Article] // Vingtième siècle, revue d'histoire n°64. - octobre-novembre 1999.

SESTIER Jean-François, « La loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'Orientation pour la Ville », recueil Dalloz 1991, p. 143.

SOLER COUTEAUX P, « L'ardente obligation du SCOT », in dossier spécial les documents d'urbanisme trois ans après la loi SRU, AJDA, 2003, p. 1528.

SOUBEYRAN Olivier, « Imaginaire disciplinaire et écologie urbaine ». In: Quaderni. N. 43, Hiver 2000-2001. pp. 117-133.

THEYS Jacques, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du Développement Durable », in « La France et le Développement Durable », Regards sur l'actualité, n°302, La Documentation Française, 2004, p. 38.

TRAORE Seydou, « Les nouveaux plans locaux d'urbanisme intercommunaux partiels et l'extension de la catégorie résiduelle des plans locaux d'urbanisme partiels », RFDA, 2004, p.172.

TRAPITZINE Richard, « Les non-dits du Grenelle », Etudes Foncières, n°143, janvier-février 2010.

TREBULLE Guy, « L'influence de la crise sur le Grenelle de l'environnement », Communication à la journée d'étude de l'AFDC, revue de Droit Immobilier, 2010, p.15.

TRICO Anne et LOLIVE Jacques, « Pannes, conflits et pratiques urbaines autour de Nice », les Annales de la Recherche Urbaine, n°83-84, p. 185.

TRICO Anne et LOLIVE Jacques, « L'expertise associative issue de la contestation des grandes infrastructures publiques de transport en France », in Cahiers de géographie du Québec, volume 45, n°125, page 260.

VINCENT A, « Examen du Grenelle II au Sénat : volet bâtiment et urbanisme », Dalloz Actualité, 22 septembre 2009.

VINCENT A, « Autres apports de la loi Grenelle II », AJDA, 2010, p. 1819.

ZAVOLI Philippe, « Urbanisme : les nouvelles missions assignées aux SCOT et aux PLU », Complément Territorial, hors série, Décembre 2010, n° spécial « Grenelle II, Quels impacts pour les collectivités territoriales », p.42.

ZAVOLI Philippe, « Les documents d'urbanisme à la suite de l'adoption de la loi du 12 juillet 2010 » in Complément territorial, n° spécial « Grenelle 2 », décembre 2010.

Rapports :

Rapport n°552 sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement ; (2008-2009) de MM. Dominique BRAYE, Louis NÈGRE, Bruno SIDO et Daniel DUBOIS, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009

Rapport du Conseil d'Etat, de 1991, *De la sécurité juridique*. « Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ».

Rapport du Club de Rome, « Halte à la croissance? » Rapport sur les limites de la croissance (The Limits to Growth) par H et L MEADOWS, J. RANDERS et W. BEHRENS, Fayard, collection écologie, n°16 p. 7, 1972., enquête sur le Club de Rome par Jeanine Delaunay - 1972.

Rapport Mayoux, « Demain l'espace, rapport sur l'habitat individuel périurbain », Documentation Française, 1980.

Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, « Notre avenir à tous », Editions du Fleuve, Québec, 1987, 432 pages.

Matériaux pour un livre blanc, ODEAM, 1969, Nice.

Rapport d'Information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable, sur les instruments de la politique de Développement Durable, par Messieurs Jean-Pierre Dufau et Emile Blessig – Assemblée Nationale, 13 avril 2005

Rapport d'information n°18, Sénat, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, sur la réforme du droit de l'urbanisme à mi-parcours, par MM. Pierre Hérisson et Louis Althapé.

LE GUEN Jacques, « L'application de la loi littorale », Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, n° 1740, 21 juillet 2004, 99 pages.

GUICHARD Olivier, « Vivre Ensemble », Rapport de la Commission de Développement des responsabilités locales, la Documentation Française, 1976, Paris, 516 pages.

GUICHARD Jean-Paul et SEGURET Christian, « Les transformations de l'environnement géographique du complexe de Valbonne et la question foncière », 2^{ème} partie, page 42 –Mission Interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen. Nice, 1975.

GELARD Patrice, « Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la Charte de l'Environnement », Rapport du Sénat n° 352, Paris, juin 2004, 84 pages.

Conseil d'Etat, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Section du rapport et des études, Section des travaux publics, la Documentation Française, 1992, Paris, 203 pages.

Notes de jurisprudence :

BOURREL Marie La valeur constitutionnelle de la charte de l'environnement admise et consacrée par le Conseil d'Etat [En ligne] // Neptunus, revue électronique, volume 14 2008. - 2008. - 2008/3.<http://cdmo.univ-nantes.fr>.

Articles de journaux :

- Article « Nice-Matin » : « Vence, l'A8bis est une bêtise », septembre 1989

- Article « Nice-Matin » : « Métropole niçoise, l'opposition s'organise », 4.04.2011
- Article « Nice-Matin » de C. Mars du 16.8.1988
- Article « Marianne » de Maurice Allais, « lettre aux français, contre les tabous indiscutés », 5 décembre 2009.
- Article « Nice-Matin » du 23 avril 2011, à propos de la réunion de présentation aux maires des propositions du Préfet du 22 avril 2011.
- Article « Nice-Matin » du 9 septembre 2011
- Article « Nice-Matin » du 31 août 2011.
- Article « Nice-Matin » du 14 avril 2011, Publicité pour Nice Métropole.
- Article « Nice-Matin » du 23 avril 2011 , Intercommunalité dans les Alpes-Maritimes

Etudes et autres:

-Document Préfecture des Alpes-Maritimes, « l'aménagement futur de la Côte d'Azur, contribution de l'Etat ».

-Compte rendu de la 1^{ère} réunion de travail de la DTA « Développement Durable ».

-ODEAM – « Schéma d'Aménagement de la Bande Côtière des Alpes-Maritimes », volume 2.

-Schéma directeur de la bande côtière, 1971.

-Dossiers du Groupe d'Etude et Financement du Dossier Alternatif (GEFIDA) : « Comment éviter une 2^{ème} autoroute sur la Côte d'Azur : l'Alternative », 1994 ; « Pour une stratégie des transports », 1995.

-« Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué », Cahiers du GRIDAUH, n°16, 2006.

-Discours de Nicolas Sarkozy du 10 septembre 2009, « Stratégie de la France dans la lutte contre le réchauffement climatique ».

-Communication de la Commission Européenne, « Intégrer le Développement Durable dans les politiques de l'Union Européenne : rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'UE en faveur du développement durable, 24 juillet 2009.

-Document « Trame verte et bleue », Synthèse documentaire établie par Robert Laugier pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN), mars 2010.

-La lettre de la région grenobloise, « Dis moi qui tu es, je te dirai où tu habites », Note n°11, septembre 2003, article nommé « Loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat : recul ou assouplissement de la loi SRU ? ».

-Arrêté du Préfet du 21 avril 2011 portant délimitation au périmètre de la Métropole Nice Côte d'Azur.

-Document produit par le Syndicat Mixte d'Etudes « Basse Vallée du Var », avril 2003, document au titre de la « Commission locale de l'eau Var » intitulé « Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la nappe et basse vallée du Var » (SAGE).

-Compte rendu de la réunion du Conseil Général du 9 juin 2011, intervention de Marie-Louise Gourdon.

-Compte rendu réunion Mouans-Sartoux du 14 juin 2011

-Réunion de la Commission départementale de Coopération Intercommunale du 22 avril 2011 pour la présentation du schéma départemental de coopération intercommunale.

-Compte rendu de la conférence sur l'OIN de P-P Danna à la Faculté de droit de Nice, organisé par Gir Maralpin, du 12.02.2008.

-Interview de M. Pons de Vincent par le Gir Maralpin du 20.01.2011.

-Compte rendu du Préfigurateur OIN Plaine du Var, par T. Bahougne, 10 septembre 2007.

Sites internet:

- www.adaam06.fr : site de l'Agence de Déplacements et d'Aménagement des Alpes-Maritimes
- www.ade.org/site/association/etudesfoncier/ : site de la revue études foncières

- www.agora21.org : site dédié au développement durable
- www.amisdelaterre.org : regroupement de données sur l'écologie et l'environnement
- www.aperau.org : site de l'Association pour la promotion de l'Enseignement de l'urbanisme et de l'aménagement
- www.cairn.info/ : site de revues de sciences humaines et sociales en texte intégral.
- www.certu.fr : site du CERTU
- <http://bu.dalloz.fr> : site de la bibliothèque pour accéder à la plateforme Dalloz
- www.datar.gouv.fr : site de la DATAR
- www.developpement-durable.gouv.fr/ : site du Ministère du développement durable
- www.insee.fr : données sur l'urbanisme sur le site de l'INSEE
- www.ladocumentationfrancaise.gouv.fr : site de la Documentation Française
- www.legrenelle-environnement.fr/ : site concernant le Grenelle de l'Environnement
- www.urbaniste.com : site de la SFU