

Urbanisme et Aménagement du Territoire
Mémoire de maîtrise
Octobre 2006



PLANIFICATION(S) ET DEVELOPPEMENT DURABLE

*CONTENU ET ACTEURS DE LA PLANIFICATION
DANS LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PORNIC*

Claire SIMONNEAU

*Sous la direction de
Francis Beaucire et Xavier Desjardins*



UNIVERSITE PARIS 1
Magistère Urbanisme et Aménagement du Territoire
Mémoire de maîtrise
Octobre 2006

PLANIFICATION(S) ET DEVELOPPEMENT DURABLE

***CONTENU ET ACTEURS DE LA PLANIFICATION
DANS LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PORNIC***

Claire SIMONNEAU

*Sous la direction de
Francis Beaucire et Xavier Desjardins*



U - PANTHÉON - SORBONNE -
UNIVERSITÉ PARIS 1

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Xavier Desjardins et Francis Beaucire, qui m'ont guidée et conseillée durant toutes mes recherches. Ce travail n'aurait pu aboutir ainsi sans leurs éclairages.

Je souhaite également remercier les nombreuses personnes qui m'ont reçue en entretien, pour leur accueil, leur disponibilité et leur investissement.

Ce travail doit enfin beaucoup à mes proches, à leur patience et leur soutien infaillible. J'aimerais particulièrement remercier Sébastien Joubert, Marie Le Guen et Adèle Simonneau de m'avoir accordée leur attention précieuse.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
-----------------	----------

LISTE DES ABREVIATIONS	3
-------------------------------	----------

INTRODUCTION	4
---------------------	----------

PREMIERE PARTIE: LA PLANIFICATION COMMUNALE - DE LA COMPREHENSION DES ECHELLES	21
---	-----------

1. UN TERRITOIRE SOUS PRESSION	22
1.1. UNE URBANISATION SOUS CONTRAINTE	23
1.2. UN TERRITOIRE QUI ATTIRE	27
1.3. UNE PRESSION FONCIERE SANS PRECEDENT	29
2. UNE PLANIFICATION URBAINE ENTRE PRUDENCE ET AMBITION	31
2.1. LES PROJETS URBAINS DES DOCUMENTS D'URBANISME	32
2.2. DES PROBLEMES COMMUNS, DES VOLONTES SIMILAIRES DES PETITES COMMUNES :	37
2.3. UN STATUT DE POLE POUR PORNIC, DES CONFLITS AVEC LES SERVICES DE L'ETAT.	42
3. UNE GESTION DURABLE ?	45
3.1. LA RHETORIQUE DEVELOPPEMENT DURABLE	45
3.2. « OU PLACER LE CURSEUR ? » (D. ROLLAND) - LES TEXTES ET LE TERRAIN	47
3.3. « DE L'ETALEMENT URBAIN A L'EVASION URBAINE »	53

DEUXIEME PARTIE: LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE - A PETITS PAS VERS LA COOPERATION	56
--	-----------

4. LA DIFFICILE EMERGENCE DE L'INTERCOMMUNALITE	58
4.1. LE CHOIX DE LA PRUDENCE	58
4.2. LE PROJET DE TERRITOIRE	60
4.3. « CHACUN RESTANT MAITRE CHEZ SOI »	62
5. LE SCOT, ESPOIR DE L'UNIFICATION DU PAYS DE RETZ ?	68
5.1. UNE ARDENTE NECESSITE	69
5.2. UN ACTEUR A LA RECHERCHE DE SON UNITE	74
5.3. PROSPECTIVE SUR UN CONTENU DELICAT	77

TROISIEME PARTIE: LA PLANIFICATION ETATIQUE - MYTHE DU JARDIN A LA FRANÇAISE ET REALITES DES CONFLITS D'ACTEURS **83**

6. LA DTA DE L'ESTUAIRE DE LA LOIRE : LES RESTES D'UN ETAT JACOBIN, UN ENJEU DEMOCRATIQUE OU LA « MENACE » NECESSAIRE ? **85**

6.1. DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT, AMBITIONS ET CONCLUSIONS : 86

6.2. DES RELATIONS ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES LOCALES 90

6.3. LA DTA DANS LE SYSTEME DE PLANIFICATION ACTUEL 94

7. L'ETAT, AMENAGEUR A DISTANCE ? **98**

7.1. CONFIGURATIONS COMPLEXES ET REGULATIONS ALEATOIRES 99

7.2. UN ETAT SANS PROJET 103

CONCLUSION **107**

TABLES DES ILLUSTRATIONS **114**

TABLES DES ANNEXES **115**

BIBLIOGRAPHIE **116**

ANNEXES **123**

LISTE DES ABREVIATIONS :

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable
du Territoire

LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du
Territoire

LOF : Loi d'Orientation Foncière

PADD : Projet d'Aménagement de Développement Durable

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POS : Plan d'Occupation des Sols

PTZ : Prêts à Taux Zéro

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRADT : Schéma Régional d'Aménagement du Territoire

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

INTRODUCTION

« Il faut [...] se demander dans quel sens vont les forces qui contribuent à dessiner l'espace. Sont-elles urbanistiques ou désurbanistiques? Veulent-elles de l'ordre ou du désordre? Jouent-elles du continu ou du discontinu? »¹

Ces questionnements de Rem Koolhaas reviennent à mettre en doute la capacité humaine à organiser l'espace de manière ordonnée . Ainsi, les forces qui modèlent la ville contemporaine composent un collage à première vue infini et indéchiffrable, si ce n'est par la logique des infrastructures routières. Les entreprises et les ménages, « grands déménageurs devant l'Urbanisme »², participent à façonner cette ville éparpillée³, ou ville émergente⁴. Désordonnée, discontinue, diffuse, cette forme urbaine procède de cette propension moderne à établir les contacts humains «hors-lieu», indépendamment des endroits physiques. Alors pourquoi continuer à prévoir l'agencement spatial des hommes et des activités, si la société créé 'naturellement' des espaces désurbanistiques ? suivons la tendance, nous dit Melvin Webber, et investissons dans les systèmes de communication à distance, plutôt que dans l'espace tridimensionnel.

Mais contrairement à ses prévisions, la planification n'est pas devenue caduque. Ou du moins les représentants politiques, chargés du bon fonctionnement de la société, se sont toujours reposés, avec plus ou moins de confiance selon les époques et les pays, sur le savoir-faire des planificateurs. Ainsi, l'aménagement

¹ KOOLHAAS, Rem, "La grande ville et ses Périphéries", *L'Architecture d'Aujourd'hui*, n. 262, 1989, p. 90- 91

² BEAUCIRE, Francis, « une transition de type culturelle », in LOUBIERE, Antoine (dir.), « Planification(s) », *Urbanisme*, n°329, mars avril 2003, p.37-55

³ BAUER, Gérard, ROUX, Jean-Michel, *La Rurbanisation ou la Ville éparpillée*, Paris:Seuil, 1976, 192 p.

⁴ BEAUJEU--GARNIER, Jacqueline, DEZERT, Bernard (dir.), *La grande ville, enjeu du XXIe siècle*, Paris : Presses Universitaires de France, 1991, 624 p.

du territoire, dans sa conception française, est relié de manière forte au geste de planifier, au point que Roger Brunet les assimile : « La ‘planification territoriale’ (*regional* ou *territorial planning*) se dit en français aménagement »⁵. Ainsi l’aménagement du territoire «à la française » s’est construit comme technique et comme institution au XXe siècle autour de cette action de planifier. Fondement chronologique, et même fondement ontologique pour le Ministère de l’Equipement qui en use, voire en abuse, dans les années cinquante. Quand la crise de l’aménagement survient dans les années quatre vingt, elle se traduit par une sous utilisation des outils de planification par les collectivités locales, devenues responsables de l’urbanisme. Elle connaît aujourd’hui une « Renaissance »⁶ historique touchant au domaine de l’aménagement du territoire comme au système institutionnel français, dont nous questionnerons les fondements, le contenu et l’efficacité tout au long de ce travail.

Selon Laurent Devisme, la planification constitue « un dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et/ou sur un espace, pour une durée et à une échéance déterminée ».⁷

C’est donc un « dispositif », autrement dit « une manière dont sont disposés les pièces, les organes d’un appareil ; le mécanisme lui-même. »⁸, politique, ou relatif à l’exercice du pouvoir. La planification serait en premier lieu rattachée à une configuration d’ordre politique, tout en participant d’un mécanisme d’aménagement du territoire. Il ne serait donc jamais totalement indépendant de sa nature foncièrement politique, au sens premier du terme, c’est-à-dire de construction collective de la Polis, la Cité. Ses objectifs sont clairs : prévoir des cibles à atteindre, définies en fonction de besoins, dans un exercice de prospective, tout en mettant en place les moyens pour y parvenir. Autrement dit, la planification relève de la construction d’un territoire, au travers de l’énonciation de besoins qui sont autant d’enjeux pour le pouvoir des acteurs dirigeants et la

⁵ BRUNET, Roger, FERRAS, Robert, THERY, Hervé (dir.), article « planification », *Les mots de la géographie*, Montpellier : Reclus, 1993, p.470

⁶ BEAUCIRE, Francis, *op.cit.*

⁷ LEVY, Jacques, LUSSAULT, Michel (dir.), article « planification », *Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés*, Paris : éditions Belin, 2003, p.720

⁸ LEGRAIN, Michel, *Le Nouveau Petit Robert*, Paris : dictionnaires Le Robert, 2000, p.659

satisfaction des acteurs citoyens. Tous ces mécanismes peuvent prendre place au travers d'un document technique de planification.

Au sens des juristes français, la planification revêt trois formes essentielles, qui correspondent à trois échelles de réflexion :

- Le PLU, ou Plan Local d'Urbanisme, défini dans la loi SRU, est l'instrument de la commune pour exercer sa compétence en urbanisme. Il doit être rédigé sous peine pour la commune d'être sous le régime du règlement national d'urbanisme, qui induit le principe d'urbanisation limitée. Il précise le droit des sols et permet la mise en oeuvre des actions et opérations d'aménagement souhaitées par la collectivité en cohérence avec son projet. Il est constitué en quatre parties : le rapport de présentation qui met en avant le projet de la commune, explique et justifie les choix opérés ; le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) définit les grandes orientations de la commune en termes d'aménagement et d'urbanisme. Il a été conçu comme la clé de voûte du PLU : il justifie le zonage du territoire (zones urbaines/à urbaniser/agricoles/naturelles) décrit par les règlements écrit et graphique, qui définissent les règles s'imposant aux utilisations et occupations du sol. Enfin les annexes fournissent, à titre d'information, les périmètres et dispositions particulières résultant d'autres législations, notamment les servitudes d'utilité publique.

- Le SCOT, ou Schéma de Cohérence Territoriale, décrit dans la loi SRU du 13 décembre 2000 puis la loi Urbanisme et Habitat du 2 Juillet 2003, est un outil de planification et d'organisation du territoire à l'échelle intercommunale. Il est destiné à mettre en cohérence les politiques sectorielles, et définit un projet de développement durable pour le territoire. Il est également constitué de trois parties : le rapport de présentation qui présente le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement ; le PADD qui présente les choix stratégiques du schéma, le document d'orientation qui assure la traduction juridique du PADD en prescriptions opposables aux plans locaux d'urbanisme.

- La DTA, Directive Territoriale d'Aménagement, est un document plus ancien, créé avec la Loi Pasqua du 4 février 1995. Il est à l'initiative de l'Etat et est élaboré par ses services dans l'optique de « fixer sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre

entre les perspectives développement, de protection et de mise en valeur des territoires »⁹. Le document a également pour vocation de fixer les objectifs de l'Etat en matière de grandes infrastructures de transports et de préservation des espaces naturels, et de prévoir les modalités d'application des lois montagne du 9 janvier 1985 et littoral du 3 janvier 1986. Il est lui aussi partagé en quatre titres : le diagnostic et les enjeux identifiés; les objectifs de la DTA pour un horizon de 20 à 25 ans ; les orientations générales qui seront opposables ; les politiques d'accompagnement proposant des actions à construire en partenariat avec les collectivités.

Ces différents types de documents, qui ont un impact sur le droit des sols, ont des périmètres qui se recoupent, d'où la nécessité d'une certaine hiérarchie : le PLU doit être compatible avec le SCOT, ce dernier devant également être compatible avec la DTA ou tout type de document élaboré par l'Etat. La notion juridique de compatibilité entraîne une cohérence des projets et orientations du document « inférieur » par rapport aux orientations du document « supérieur ».

- Le Projet de Territoire quant à lui n'est qu'indicatif et stratégique, et n'implique aucune obligation aux communes y souscrivant. Il n'est pas un document de planification au sens juridique du terme, mais procède de la projection dans un temps futur de l'évolution d'un territoire : la démarche est similaire, du diagnostic à la définition de besoins hiérarchisés. Son contenu le confirme, puisqu'il est composé de trois volets, le diagnostic, les orientations stratégiques, le programme d'actions. Il s'élabore à l'échelle d'un territoire de projet : pays, au sens de la loi Voynet du 25 juin 1999 ou intercommunalité, selon les définitions de la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Destiné à formaliser l'intérêt communautaire, il renforce le fondement de l'intervention de l'EPCI, et conditionne l'engagement de la contractualisation avec le département, la région ou l'Etat pour obtenir une aide au financement. La réflexion est donc autant – voire plus - financière que spatiale, et le projet de territoire peut déboucher sur un contrat de cofinancement avec d'autres collectivités. Cependant, nous le prenons en compte au seul motif qu'il est un élément de plus pour comprendre comment les acteurs réfléchissent à leur avenir commun. Nous ne nous attacherons pas au mode de financement des actions, mais seulement au jeu d'acteurs et au discours collectif qui en est issu.

⁹Loi n°95-115 du 4 février 1995, ou Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire, dite LOADT ou Loi Pasqua

Ces documents ont moins de dix ans ; ils annoncent le renouveau de l'aménagement du territoire, et le pari de la puissance étatique sur le renouvellement des outils de planification. Ils portent donc en eux un grand espoir de transformation des pratiques et de consistance de l'organisation de l'espace par les collectivités locales. Car le contexte a évolué, et une nouvelle configuration des problèmes et des acteurs est en place à l'aube du XXI^e siècle. Aussi, dans un environnement où les problèmes sont d'ordre global et les responsabilités décentralisées, l'Etat a bien plus innové dans les manières de faire que dans les projets pour des territoires sur lesquels il n'a parfois plus la possibilité juridique d'intervenir, et souvent une faible légitimité politique. La planification territoriale s'est donc rénovée au travers un corpus de lois qui lui donnent une même direction : une gestion « durable » (terme équivoque, que nous précisons plus loin) de l'espace, et une démarche de projet, qui suppose une vision à long terme, partagée, consistante, de l'avenir d'un territoire. Ainsi, les documents issus de cette démarche portent en leur sein des principes assez généraux relevant de notre mode de développement, en même temps que des éléments précis oeuvrant à une réforme des pratiques institutionnelles de grande ampleur.

Choisir d'analyser l'aménagement du territoire en 2006 par le biais de la planification requiert de tenir compte des intentions du législateur de réformer le mode de gestion du territoire par un outil fondamental. Circonscrire un périmètre d'étude précis revient à adopter le point de vue local, pour apprécier l'impact des volontés institutionnelles sur les réalités de terrain.

Avant de définir précisément l'objectif de notre travail, précisons les évolutions contextuelles et conceptuelles qui sont intervenues dans la définition d'un renouveau de la planification. La complexification du contexte socio-économique dans un cadre mondialisé conduit à l'émergence du concept de développement durable. La nécessité de moderniser un système de gestion du territoire français conduit à un mouvement de décentralisation des compétences puis de réorganisation institutionnelle.

Tout d'abord, la notion de développement durable est apparue suite au constat, dans les années soixante dix, des dangers de notre mode de développement, fondé sur une croissance illimitée. Le Club de Rome publie en 1972 le rapport « Halte à la croissance », et les Nations Unies s'emparent de la problématique lors de la conférence de Stockholm. En 1987, le Rapport Brundtland propose une définition du terme : « le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »¹⁰. Ainsi la notion est conçue comme une réponse à la complexité de la mondialisation, par l'incitation à un nouveau mode de développement, basé sur l'attention portée aux générations futures. La méthode prônée pour arriver à un développement pérenne consiste en une réflexion à long terme cherchant à concilier progrès économique, justice sociale et préservation de l'environnement sur un même territoire. Sa traduction en termes d'urbanisme est prônée par la loi SRU, et propose une gestion économe de l'espace, sur le modèle d'une ville compacte, faisant une large place aux transports en commun. Ce modèle met en garde contre les conséquences du mitage en milieu rural, dangereuses pour la conservation d'une activité agricole et pour la pollution engendrée par les déplacements.

Deuxième évolution fondamentale, le mouvement de décentralisation français, initié par les lois Defferre en 1982. Il visait notamment à rationaliser un aménagement du territoire confronté à des problèmes qui nécessitaient une gestion plus locale. Du point de vue de l'urbanisme, nous retiendrons principalement le transfert de la compétence aux communes, qui se voient alors investies du pouvoir de délivrer le permis de construire, sous réserve de la rédaction préalable d'un document d'urbanisme. Cette évolution s'est accompagnée à la fin des années quatre-vingt-dix d'une réforme des procédures de l'aménagement du territoire et d'une généralisation de l'intercommunalité sous l'impulsion de deux lois : la LOADDT, dite loi Voynet, du 25 Juin 1999 qui généralise la contractualisation pour inciter les acteurs locaux à se fédérer en territoire de projet ; et la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, du 12 Juillet 1999, qui vise à faire correspondre les périmètres des phénomènes et les périmètres des institutions.

¹⁰ BRUNDTLAND, Gro Harlem, *Notre Avenir à Tous* (ou *Rapport Brundtland*), 1987

Face à la nécessité d'assurer, malgré son moindre pouvoir, le respect de l'intérêt national, l'Etat français a réformé en même temps que la répartition des compétences, les outils à disposition pour gérer le territoire. Ainsi les deux mouvements, idéologique (le développement durable) et institutionnel (la décentralisation et réorganisation territoriale), intervenus concomitamment, induisent de profonds changements dans la gestion du territoire, qui se reflètent dans la planification. Ainsi, l'Etat se veut moins autoritaire sur la scène territoriale ; il réorganise les responsabilités, et clôt cette série de réforme par une refonte des outils de planification, afin de contrôler de manière innovante les actes des collectivités de plus en plus autonomes. C'est le fondement de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, dite loi Gayssot, du 13 Décembre 2000. Soucieux de garantir l'intérêt général, l'Etat s'assure discrètement de la bonne marche des collectivités locales, en faisant coïncider prise de compétences et prise de responsabilités vis-à-vis des générations futures par le biais de la planification. Le contenu et la méthode d'élaboration des documents indiquent une démarche de projet instaurée par le législateur, qui correspond à un processus concerté et avec une forte préoccupation en termes d'impacts à moyen et long terme : ces documents actualisés entrent bien en cohérence avec une volonté de créer les conditions d'un développement durable grâce au travail des acteurs locaux. Aussi le champ des documents d'urbanisme est considérablement élargi ; ils doivent s'accompagner d'un projet de territoire, signe d'une prospective à long terme et d'une visée stratégique. Par ailleurs, l'étape de la planification en elle-même est le moment privilégié pour s'assurer du bien-être des générations futures, parmi les procédures de gestion d'un territoire. De plus, la formulation des textes de lois témoigne d'une volonté « d'instiller » une dose de développement durable dans tous les projets de territoire. Ainsi le premier volet des documents d'urbanisme se nomme le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Mais cet instrument rhétorique n'influence pas fondamentalement le contenu des documents, et depuis la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, le PADD n'est plus opposable au tiers.

Tout se passe comme si la planification spatiale était la réponse idéale à l'évolution d'un discours et de pratiques : l'Etat, qui n'assure plus la satisfaction

des citoyens avec les seuls mécanismes de l'Etat Providence¹¹, garde un contrôle subtil des collectivités responsables. En imposant une forme, il impose en fait un fond, puisque la décentralisation ne peut signifier retrait pur et simple de l'Etat de la scène territoriale. Il ne s'agira donc pas dans ce travail de juger du bien fondé de la décentralisation et des réformes institutionnelles, ou de discuter de la validité du concept de développement durable, mais de prendre acte de ces deux événements, et de mesurer leur impact dans l'organisation de la gestion territoriale française. Notre interprétation des dernières évolutions législatives dans le domaine de l'urbanisme explicitées ci-dessus servira de base à ce travail. Selon nous elles visaient à instaurer un nouveau système de gouvernement du territoire, laissant l'Etat fixer les procédures et les finalités générales de la planification, et les collectivités locales préciser le contenu. A l'instance nationale d'insister sur une planification complexe, aux collectivités locales de se mettre d'accord sur les priorités du territoire, cela dans l'optique d'une maîtrise « à distance¹² » des collectivités par l'Etat. Dans l'idéal, la forme induirait le fond, et l'intérêt national serait garanti.

L'objectif de notre travail consistera à vérifier la réalisation effective de cette volonté du législateur. En se plaçant du côté des communes qui ont en leur main de nouveaux outils et de nouvelles responsabilités, nous chercherons les traductions concrètes des volontés institutionnelles. Il s'agira en définitive de questionner la décentralisation, c'est-à-dire la formule adoptée par l'Etat pour régir le territoire, et de vérifier son résultat en matière d'aménagement durable du territoire.

La méthode adoptée sera l'étude du cas de la Communauté de Communes de Pornic, en se focalisant sur les documents de planification s'imposant sur le territoire, mais aussi (et peut-être surtout) sur ceux qui sont en cours d'élaboration, pour juger du jeu d'acteurs complexe que les nouvelles procédures ont mis en place. Pour appréhender au mieux la réalité urbanistique et procédurale de la planification sur ce territoire, nous progresserons en élargissant notre champ

¹¹ ROSANWALLON, Pierre, *La crise de l'Etat Providence*, Paris : Seuil, collection Points, 1981, 184p.

¹² EPSTEIN, Renaud, "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111

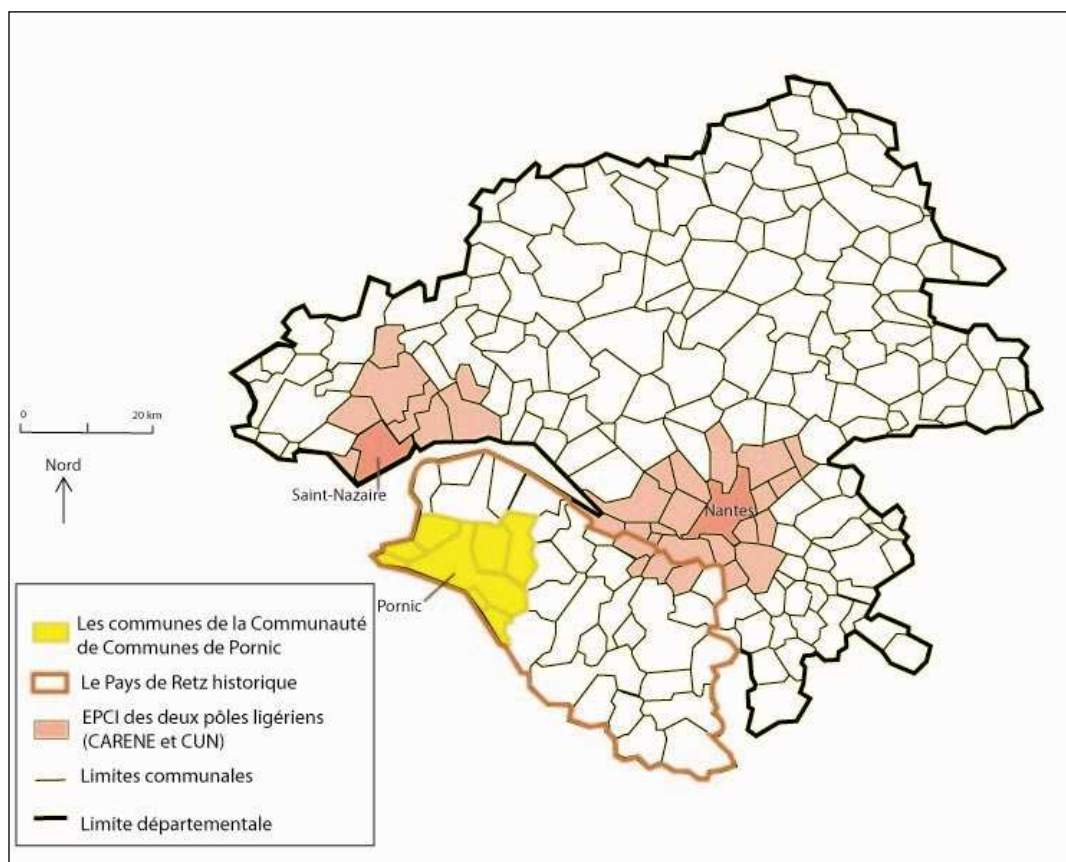
de vision, selon les différents périmètres des documents, révélant de nouveaux enjeux et de nouvelles configurations d'acteurs.

Notre questionnement sera double :

- La planification territoriale s'orienté-t-elle vers la gestion durable du territoire prônée par les textes?
- Comment la scène de l'aménagement du territoire s'organise-t-elle autour des différents acteurs sur le territoire complexe de la Communauté de Communes de Pornic ?

Le terrain choisi pour l'étude présente l'intérêt d'être au cœur des problématiques actuelles introduites par le questionnement sur la durabilité de notre mode de développement.

Ce territoire se situe au Sud du département de la Loire-Atlantique, autour de la ville centre de Pornic, et à quasi égale distance des deux pôles urbains de Nantes et de Saint-Nazaire. Il appartient au Pays de Retz, référence historique identitaire forte qui affirme la différenciation du territoire par rapport à la Bretagne et sa Cité des Ducs, aujourd'hui le Nord Loire et Nantes, ainsi qu'à la Vendée.



CARENE : Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire
CUN : Communauté Urbaine de Nantes

Figure 1 : Localisation de notre terrain d'étude en Loire-Atlantique

Réalisation : Claire Simonneau

La Communauté de Communes de Pornic est constituée de huit communes entre 1 200 et 13 000 habitants selon les recensements complémentaires de 2004. Elle s'étend sur 23 644 hectares, et comprend 43 kilomètres de linéaire côtier. Ses huit communes, Arthon-en-Retz, Chauvé, La Bernerie-en-Retz, Les Moutiers-en-Retz, La Plaine-sur-mer, Préfailles, Pornic et Saint-Michel-Chef-Chef sont rassemblées depuis le 1^{er} Janvier 2002 en communauté de communes, sous la présidence du maire de Pornic, M. Philippe Boënnec :

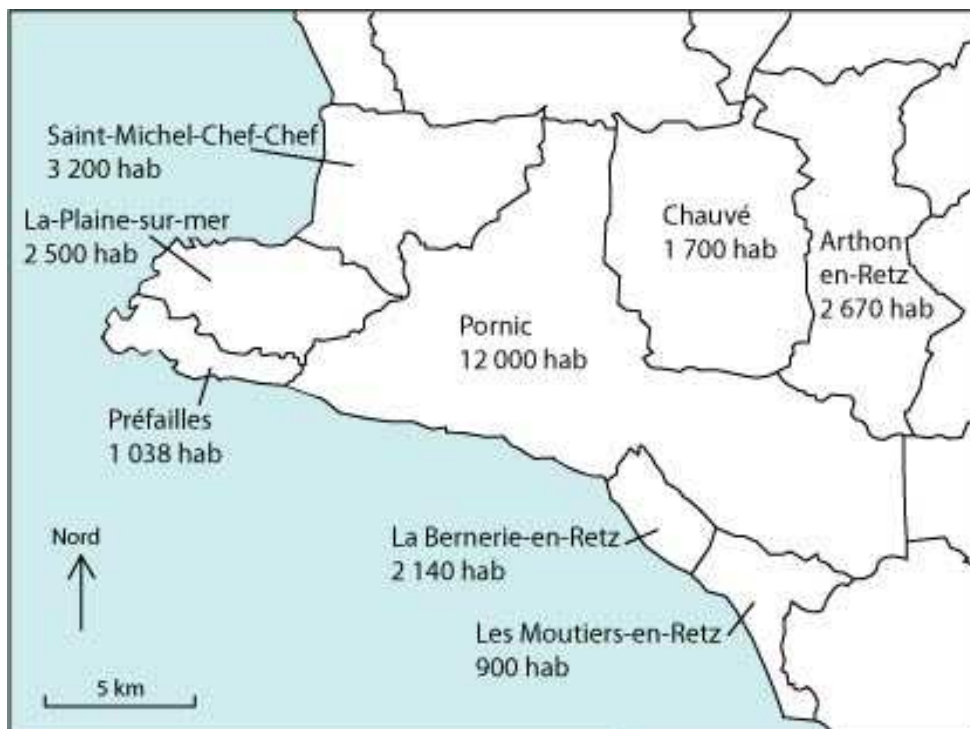


Figure 2 :

La Communauté de Communes de Pornic : communes et population en 1999

Réalisation : Claire Simonneau
Source : INSEE

La situation géographique des communes induit une nette différenciation entre les communes littorales et les communes rétro-littorales. Ainsi, la densité moyenne est de 117 habitants /km², mais atteint 356 habitants/km² à La Bernerie et seulement 52 habitants/km² à Chauvé. Ainsi l'attractivité forte du littoral lui attribue une vocation touristique, et résidentielle pour les logements secondaires. On constate également une stratification socio-spatiale des ménages sur le territoire de la communauté de communes, reflétant une tendance à la

spécialisation des espaces : retraités aisés sur le littoral, jeunes actifs en famille sur le rétro littoral.

Du point de vue économique, le seul véritable pôle d'emploi du territoire est la ville centre de Pornic qui concentre plus de la moitié (54%) des emplois de la communauté de communes. Les communes rétro-littorales gardent une part d'activités agricoles (67 des 120 exploitations de la communauté de communes), tandis que l'essentiel des activités des communes littorales est saisonnière, liée à l'hôtellerie, le tourisme, la restauration. Cependant dans toutes les communes, la vocation résidentielle reste très affirmée : le nombre d'emplois est toujours nettement inférieur au nombre d'actifs résidents ; en moyenne, moins de trois emplois pour quatre actifs résidents.

Du point de vue de l'occupation de l'espace, ce territoire se caractérise par une urbanisation dense et presque continue le long du cordon littoral, éparpillée dans l'arrière-pays. Si les zones urbanisées du territoire (16%) représentent environ la même part que dans l'aire urbaine nantaise (15%), en revanche, ce même taux rapporté à l'habitant s'avère bien plus élevé sur notre terrain d'étude : 970 m²/habitant à Pornic contre 630m²/habitant dans l'aire urbaine nantaise hors ville de Nantes. Cette dichotomie est à replacer dans un mouvement d'ampleur nationale vers le littoral : aujourd'hui 10% des constructions neuves se font sur les côtes françaises.

Tous ces chiffres nous autorisent un premier diagnostic important en termes d'urbanisme : le terrain choisi présente les caractéristiques tant décriées par les tenants d'une urbanisation durable. Un tissu urbain lâche, un littoral très exploité par rapport à l'arrière-pays, et une vocation résidentielle des espaces qui implique d'importants déplacements pour accéder au lieu d'emploi.

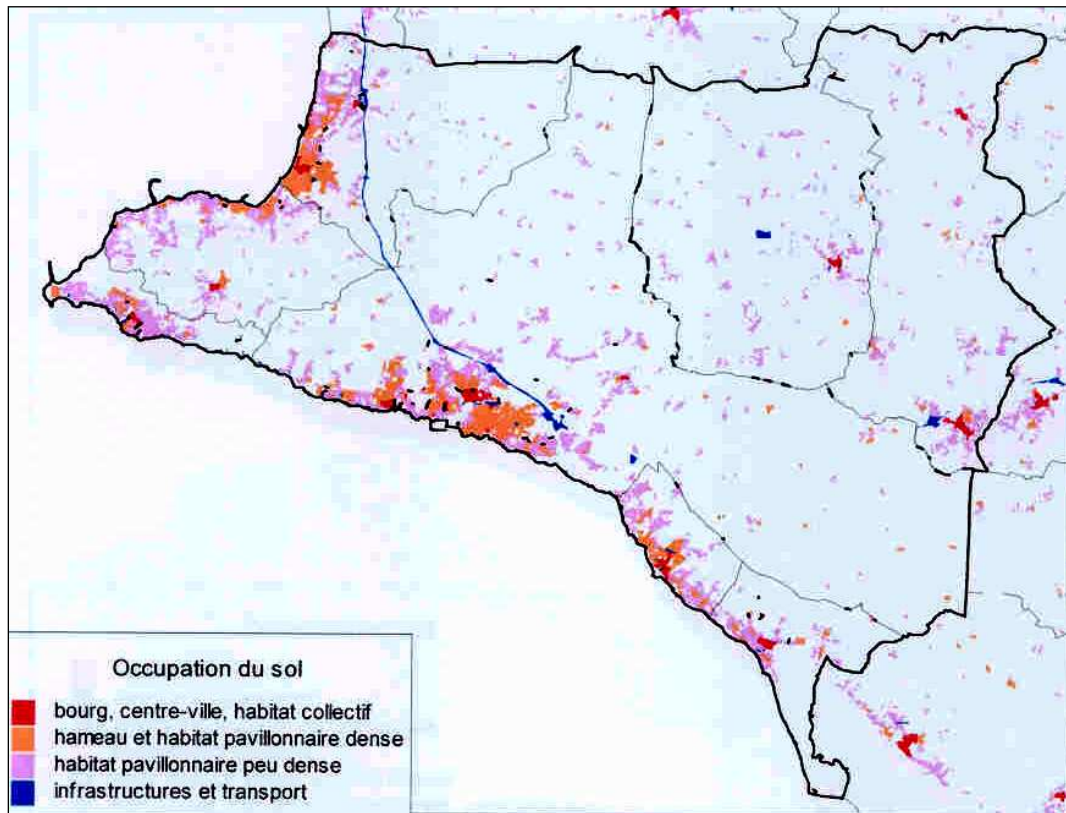


Figure 3 : occupation réelle du sol par l'habitat : un tissu urbain lâche

Réalisation : CERUR

Notre choix s'est fondé sur une situation urbanistique marquée, mais également sur l'ampleur et la nouveauté des phénomènes auxquels le territoire est soumis. La Communauté de Communes de Pornic connaît en effet un dynamisme démographique très important, remarquable dans l'espace départemental : entre 1990 et 1999, la population a augmenté de 0,87% en Loire Atlantique, de 2,09% sur le territoire communautaire. C'est le plus fort taux d'évolution démographique de tous les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) du département. L'attractivité des communes littorales est sensible également dans cette catégorie de chiffres.

Cette évolution démographique est due à deux phénomènes principaux, tous deux liés à la localisation du territoire : la transformation des résidences secondaires en résidences principales, majoritairement sur la côte ; et l'arrivée de nouveaux ménages de petite taille. Ainsi une double attractivité s'exerce du fait de la double identité du territoire : un espace proche à la fois de la mer et des grandes agglomérations. Si la tradition de grandes familles parisiennes et nantaises achetant une maison de vacances sur la côte remonte au début du XXe siècle, les années 2000 ont vu la péninsule rattrapée par le mouvement de périurbanisation nantaise et nazairienne. « Le sud de la Loire-Atlantique (...) est pour Nantes (...) l'horizon tout proche d'un Midi timide¹³ » explique le romancier Julien Gracq. L'INSEE ne classe pas officiellement le territoire dans l'aire urbaine de Nantes, probablement par manque d'actualité des chiffres, car les données du recensement de 1999 sont largement périmées aujourd'hui. A titre d'exemple, la commune de La Plaine-sur-mer a demandé un recensement complémentaire en 2005, qui s'est avéré très justifié : en six ans, la population était passée de 2500 à 3201 habitants.

¹³ GRACQ, Julien, *La Forme d'une Ville*, Paris : José Corti, 1985, p. 189

La Région Pays de Loire, dans le cadre de l'élaboration de son Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT), diagnostique à l'horizon de vingt ans l'extension de l'aire urbaine de la métropole Nantes Saint-Nazaire jusqu'à la côte atlantique :

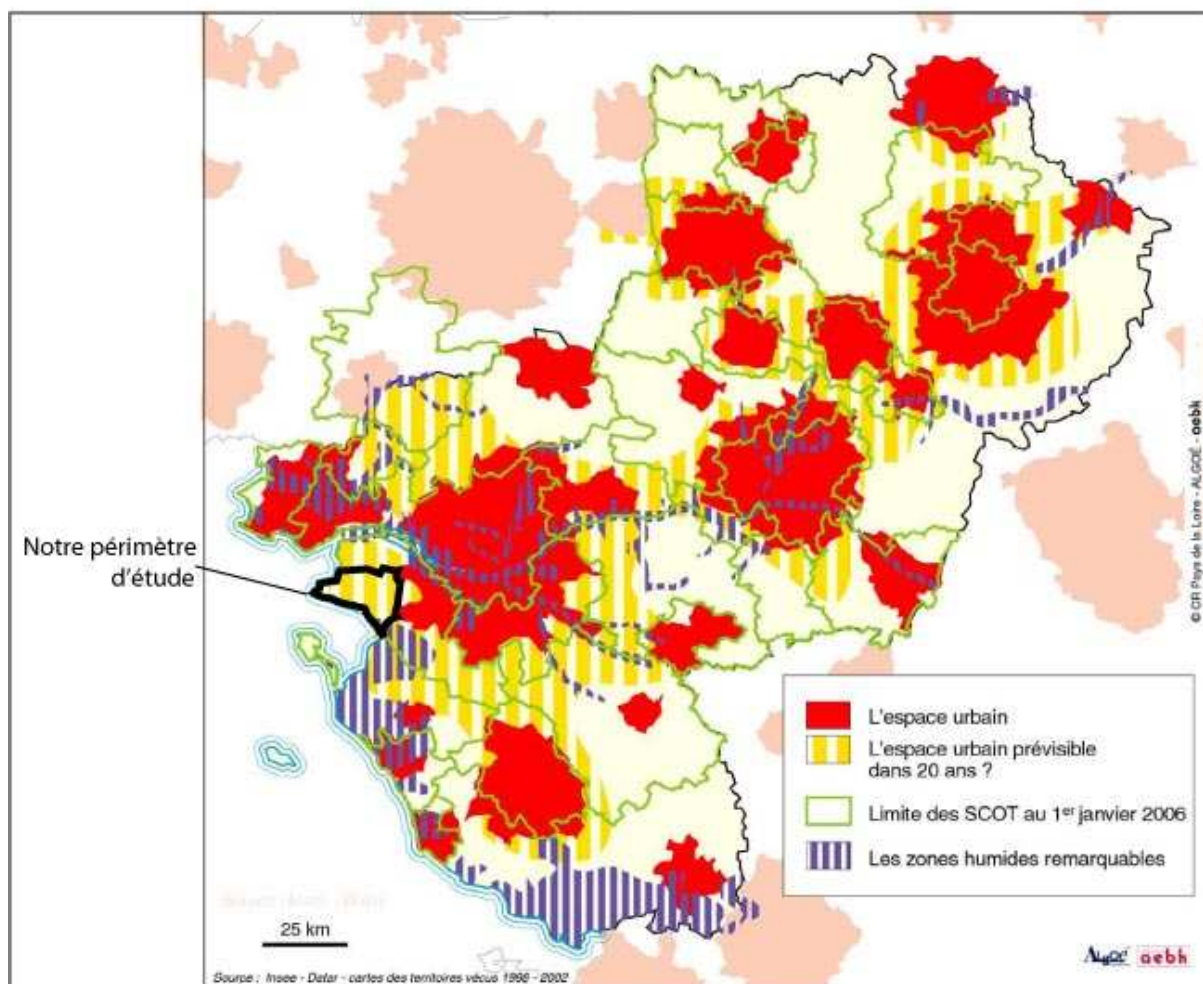


Figure 4 : L'extension des aires urbaines vers le littoral

Réalisation : D'après Algoé Consultants¹⁴

En définitive, le terrain choisi présente un double enjeu en lien direct avec les perspectives de développement durable prônées par l'Etat. Le premier concerne la gestion raisonnée du littoral, interface entre la terre et la mer particulièrement fragile d'un point de vue écologique, mais aussi très convoitée par l'Homme. Le second se rapporte au modèle urbain que la société et les acteurs du territoire

français souhaitent instaurer. Les sociologues, les ingénieurs de l'environnement, et les urbanistes nous ont montré les dangers de la ville diffuse et de son extension depuis plusieurs dizaines d'années. L'Etat a depuis construit des outils, diffusé un discours aux collectivités locales de plus en plus responsables.

Les quatre types de documents de planification définis plus haut entrent en jeu sur notre territoire : six communes sur huit sont en train d'élaborer un PLU, toutes les communes étant actuellement dotées d'un POS. La Communauté de Communes de Pornic est en cours d'élaboration de son projet de territoire. Le SCOT du Pays de Retz est en voie de démarrage, le périmètre a été arrêté en Août 2004, et la création du syndicat mixte date de décembre de la même année. Enfin, le territoire est couvert par la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire, approuvée en Conseil d'Etat le 17 juillet dernier et publiée deux jours plus tard.

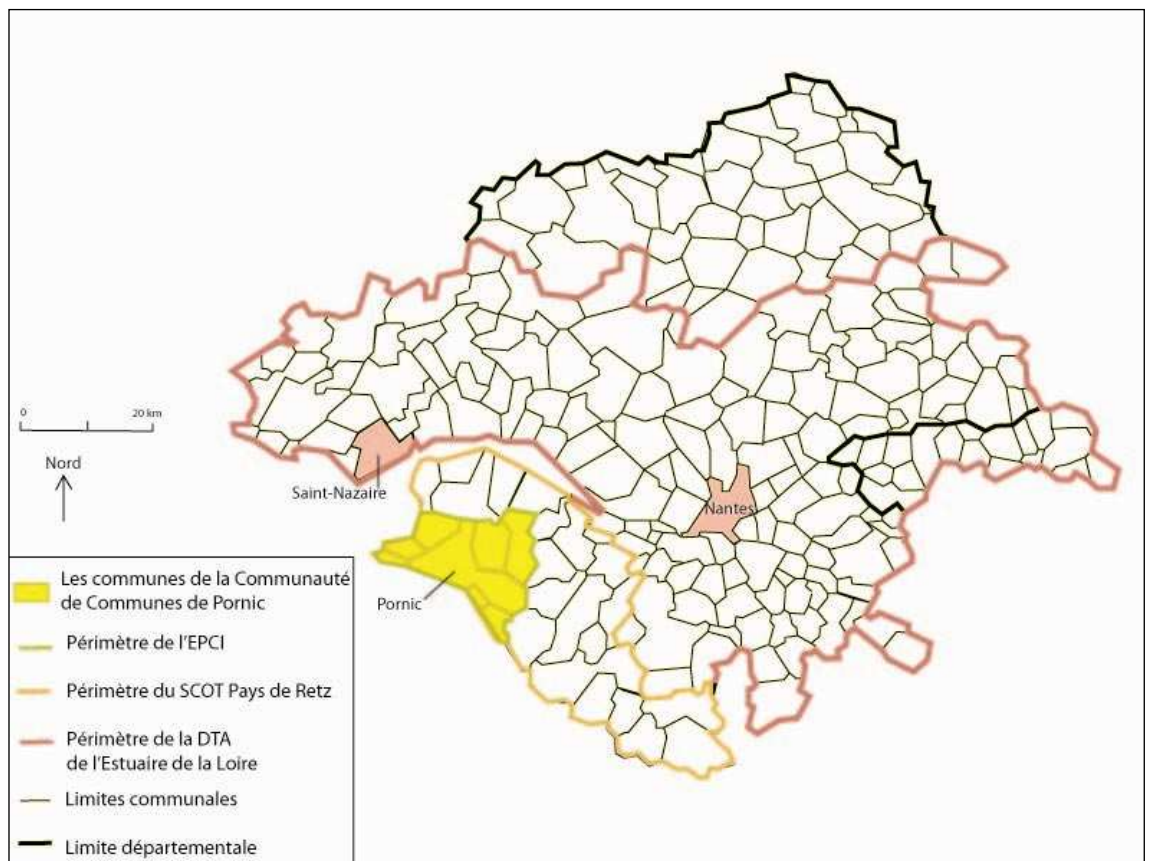


Figure 5 : La superposition des documents de planification

Réalisation : Claire Simonneau

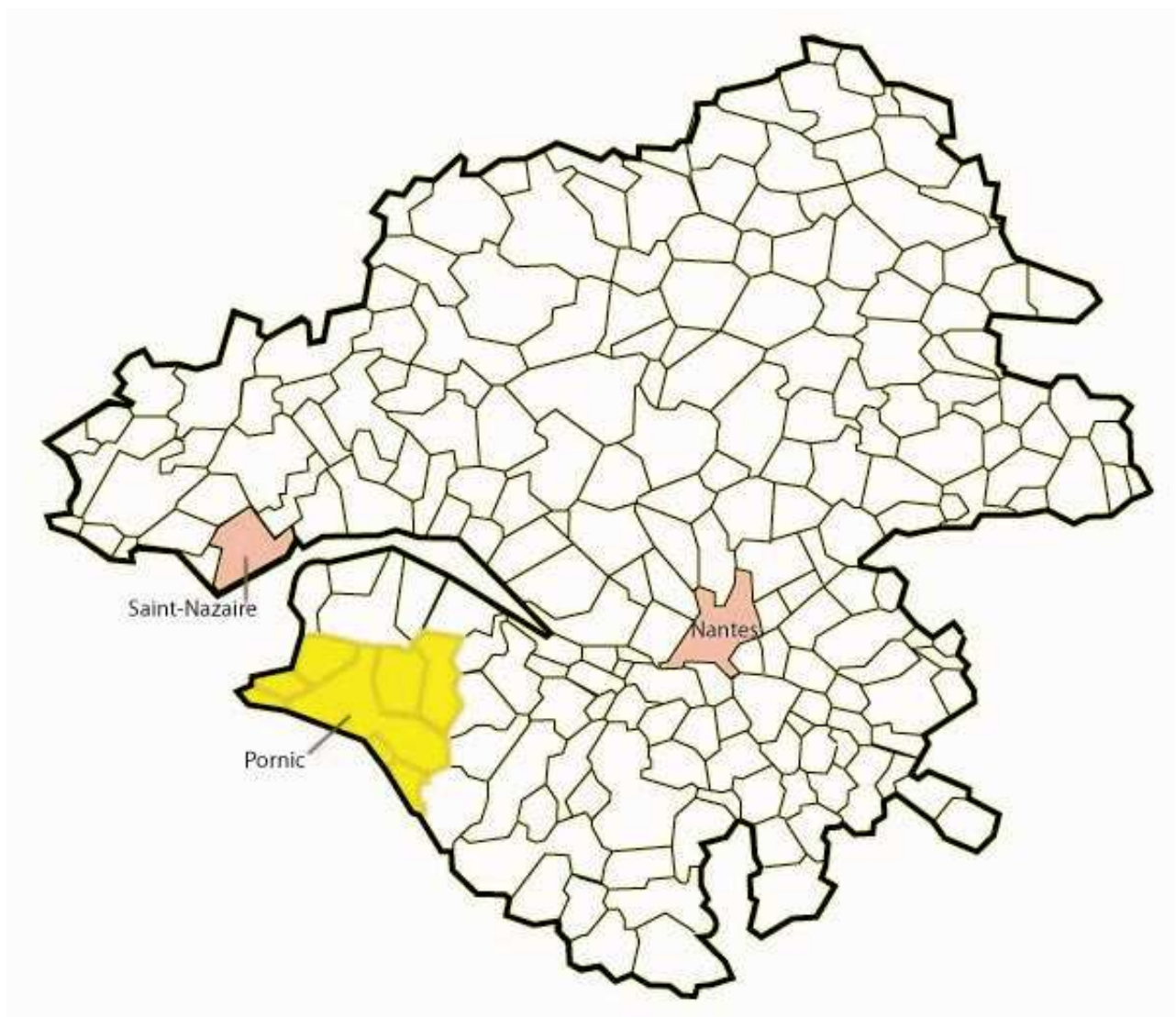
¹⁴ ALGOE CONSULTANTS, « Superposition des périmètres SCOT, des zones urbaines et des zones humides », in *Elaboration du Schéma d'Aménagement et de Développement du Territoire*,

Ainsi, la planification urbaine et stratégique appartient à l'actualité du territoire choisi, et présente la particularité d'un document stratégique élaboré par les services préfectoraux, ce qui nous permettra d'analyser dans toute sa complexité le rôle joué par l'Etat. Cet espace en cours de périurbanisation constitue l'opportunité d'une étude de cas : les responsables politiques locaux ont-ils pris la mesure des conséquences de « l'impensé urbain » (Philippe Estèbe), ces espaces périurbains ? Sont-ils prêts à reprendre un contrôle raisonné de leur territoire ? Les outils à leur disposition sont-ils opérationnels ?

PREMIERE PARTIE

LA PLANIFICATION COMMUNALE

DE LA COMPREHENSION DES ECHELLES



Compétence communale, l'urbanisme se traduit concrètement par le Plan d'Occupation des Sols (POS) ou le Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui expriment les intentions municipales concernant l'occupation du sol. La planification communale bénéficie d'un ancrage qui n'est pas négligeable, au moins depuis la LOF de 1967, et le transfert de la compétence aux communes n'a fait que renforcer son succès. Aussi il est indispensable d'analyser ces documents, puisqu'ils sont les plus répandus, et les plus prescriptifs en matière d'urbanisation, conditionnant la délivrance des permis de construire. Notre territoire est également caractérisé par l'application de la loi littoral sur six communes, laquelle représente une contrainte en terme d'urbanisme sanctionnée par les services de l'Etat. Comment cette compétence est-elle assumée ? Comment les communes gèrent la situation particulière du territoire ?

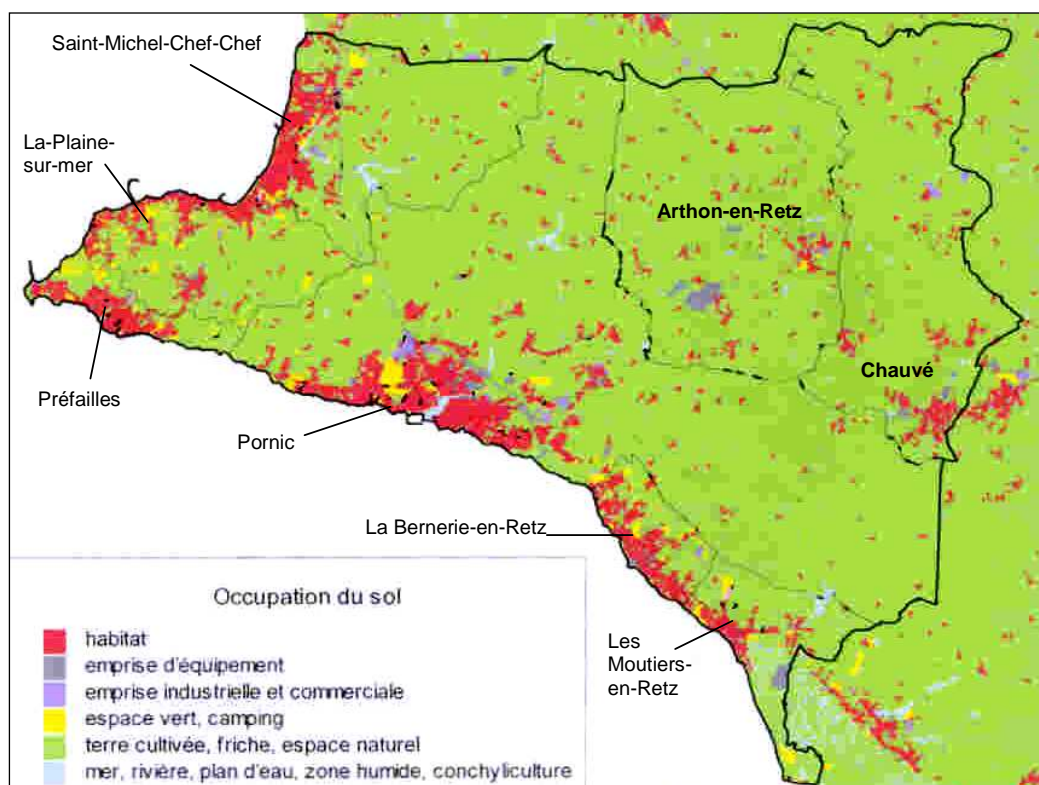
Nous décrirons avec précision notre terrain, notamment sous l'angle foncier, afin de comprendre les mécaniques à l'œuvre et la réponse en termes de planification des différentes communes. Enfin nous nous interrogerons sur la pertinence des solutions apportées par les communes, sous l'influence d'un Etat encore présent.

1. UN TERRITOIRE SOUS PRESSION

La Communauté de Communes de Pornic possède une localisation complexe : possédant 43 kilomètres de côtes, constituée de six communes littorales parmi les huit qui la composent, le territoire a un fort caractère littoral. Située à moins de quarante kilomètres de Nantes et vingt kilomètres de Saint-Nazaire, possédant de fait des relations fortes avec la Métropole Nantes Saint-Nazaire, cet ancien espace rural devient progressivement un espace périurbain. Quels phénomènes découlent de cette localisation ?

1.1. UNE URBANISATION SOUS CONTRAINTE

Dans ce territoire où la production de richesse repose sur l'économie résidentielle et le tourisme, la pression pour l'espace urbanisé est grande, alors que le contexte environnemental est fragile, et qu'il reste des zones d'exploitations agricoles. Les zones urbanisées représentent aujourd'hui environ 16% de l'espace ; lesquelles sont pour 80% occupées par l'habitat. Cependant, la répartition (figure 6) montre une densité forte sur le littoral, et plutôt faible dans l'arrière pays, qui se caractérise par une urbanisation éparpillée.



**Figure 6 : Occupation du sol sur la Communauté de Communes de Pornic :
une emprise principalement résidentielle et concentrée sur le littoral**

Réalisation : d'après CERUR¹⁵

Ainsi, un cordon presque continu d'espace bâti s'étend de Saint-Michel-Chef-Chef aux Moutiers-en-Retz.

La loi littoral protège les espaces sensibles...

Pour répondre à cet état de fait mettant en danger l'espace fragile que constitue le littoral, la loi est venue contraindre l'extension de la ville. Ainsi, les différents types de règles de la loi littoral sont venus s'appliquer au territoire, à savoir :

- celles ayant pour objet la maîtrise de l'urbanisation. Ainsi pour l'ensemble de l'espace communal, les documents d'urbanisme « doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation », et l'extension de l'urbanisation doit se faire « soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » pour éviter le mitage. Concernant plus spécifiquement les espaces proches du rivage, il n'y est accepté qu'une « extension limitée de l'urbanisation », qui doit être justifiée et motivée dans le PLU. En dehors des espaces urbanisés, les constructions et installations sont interdites dans une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage.
- celles concernant la protection des espaces littoraux remarquables. Les espaces littoraux sensibles doivent être protégés par les documents d'urbanisme, ainsi que les espaces boisés classés définis en accord avec la commission départementale des sites.
- celles relatives aux conditions d'implantation de nouveaux équipements ; par exemple les nouvelles routes de transit doivent être localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage.

Le respect de ces dispositifs est vérifié par une commission départementale des sites présidée par le Préfet, composée des représentants des services de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées en matière de protection des sites, du cadre de vie et des sciences de la nature désignées par le Préfet.

¹⁵ Cabinet CERUR, *Projet de Territoire de la Communauté de Communes de Pornic, Diagnostic*, mai 2005, p. 21

...et réduit les zones urbanisables

Pour notre territoire, il en résulte une situation relativement contrainte (figure 7), puisque sur certaines communes, la combinaison de ces dispositifs réduit considérablement les perspectives d'extension. Ainsi la commune des Moutiers-en-Retz, possédant six km de côtes, a un territoire au plus large de trois km. Elle ne peut s'étendre vers la coupure d'urbanisation au nord de la commune, à l'intérieur de la bande des cent mètres, et la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier¹⁶ empêche toute construction à moins de cent mètres des voies express, en l'occurrence la D213, dite Route Bleue.

Enfin, le territoire garde encore une bonne part de surface agricole : 13 833 hectares sur 23 644. Il reste 192 exploitations essentiellement sur Chauvé et Arthon-en-Retz, et la partie rétro littorale du très vaste territoire de Pornic.

¹⁶ loi n 95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement

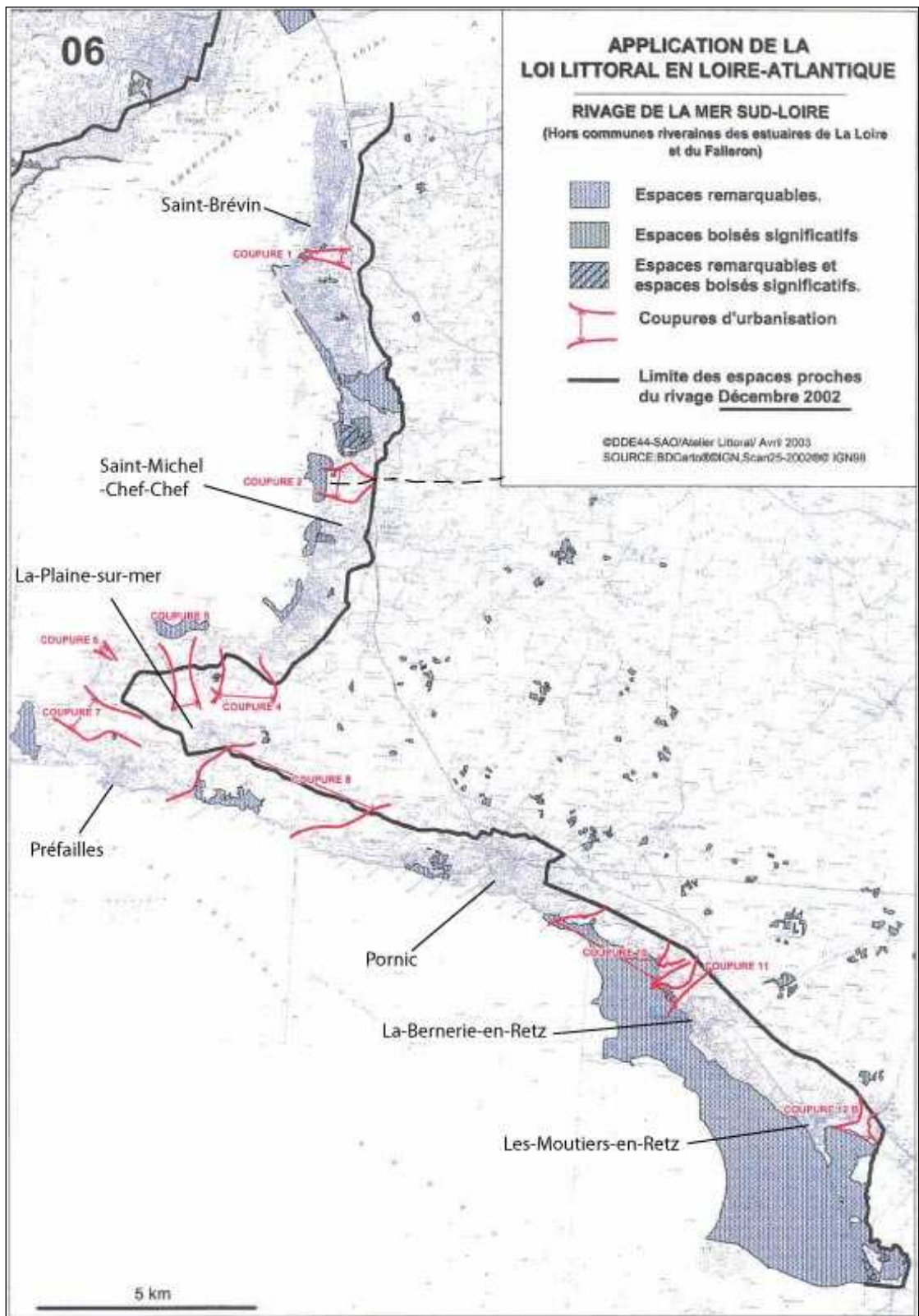


Figure 7 : Application de la loi littoral sur le rivage de la mer au sud de la Loire

Réalisation : D'après Préfecture de la Loire¹⁷

¹⁷ PREFECTURE DE REGION Pays de la Loire, *Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire*, 19 juillet 2006, carte 6

1.2. UN TERRITOIRE QUI ATTIRE

La contrainte spatiale est donc bien présente, dans un espace déjà très urbanisé et protégé ; dans ce contexte advient une pression démographique exceptionnelle, qui provient pour l'essentiel de la migration résidentielle vers un meilleur cadre de vie.

Ainsi le territoire connaît une augmentation de population remarquable depuis le milieu des années quatre vingt dix, que les recensements classiques n'ont pu mesurer (figure 8). Rappelons le chiffre de +2,09% d'évolution de population annuelle entre 1990 et 1999 dans la Communauté de Communes de Pornic, qui détonne avec l'évolution départementale de +0,87%. Les estimations de l'INSEE donnent à 1,7% l'augmentation annuelle de population entre 1999 et 2004, ce qui laisse penser que cette progression se modère. Cependant, ces récentes évolutions reflètent une situation qui reste problématique, puisque les plus fortes augmentations se situent au sein des communes littorales : la population de Préfailles a augmenté de 2,7% par an sur cette période, celle de la Bernerie, de 3,6%, celle de Saint-Michel-Chef-Chef, de 3,7%. Ce sont donc sur les espaces les plus fragiles d'un point de vue environnemental, et les plus contraints d'un point de vue foncier, que se concentrent les nouveaux arrivants. Cette attractivité s'exerce à l'échelle nationale, puisque 16% de la population de la communauté de communes en 1999 habitait une autre région en 1990.

Détaillons cette migration : elle a deux origines principales, comme nous l'avons déjà évoqué. D'une part, il s'agit de la transformation des résidences secondaires, nombreuses sur la côte, en résidences principales. Ce premier phénomène s'observe surtout sur la côte et concerne essentiellement des personnes qui arrivent à l'âge de la retraite. Si la Communauté de Communes de Pornic est l'EPCI de Loire-Atlantique qui dispose de la plus forte part de résidences secondaires, entre 1999 et 2004, les résidences principales ont accéléré leur progression (+4% par an contre +3,2% entre 1990 et 1999).

Le deuxième type de migration est celle des jeunes ménages, qui s'installent sur tout le territoire. Les communes littorales ont encore une fois reçu la plus grande part de ces nouveaux arrivants ; dans les communes rétrolittorales l'augmentation de population est tout de même sensible dans la progression de la construction

depuis les années quatre vingt dix : ainsi il s'est construit 15 logements par an entre 1990 et 1997 contre 29 entre 1998 et 2001 à Arthon ; 8 contre 27 à Chauvé. L'attractivité concerne donc le territoire de manière différenciée, et les caractéristiques socio-économiques des communes montrent une partition entre une population littorale relativement âgée et aisée, alors que le rétro littoral accueille plutôt des jeunes actifs plus modestes.

Communes	Population au recensement 1999 (RGP*)	Population aux recensements 2004	Population aux recensements 2005	Population estimée par les élus
Pornic	12 000			13 000
St Michel	3 200			4 000
Arthon	2 670		3 127	
La Plaine	2 500		3201	
La Bernerie	2 140	2500		
Chauvé	1 700		2209	
Préfailles	1 038	1 158		
Les moutiers	900	1 101		

*RGP: Recensement Général de la Population

Source :INSEE
Réalisation : Claire Simonneau

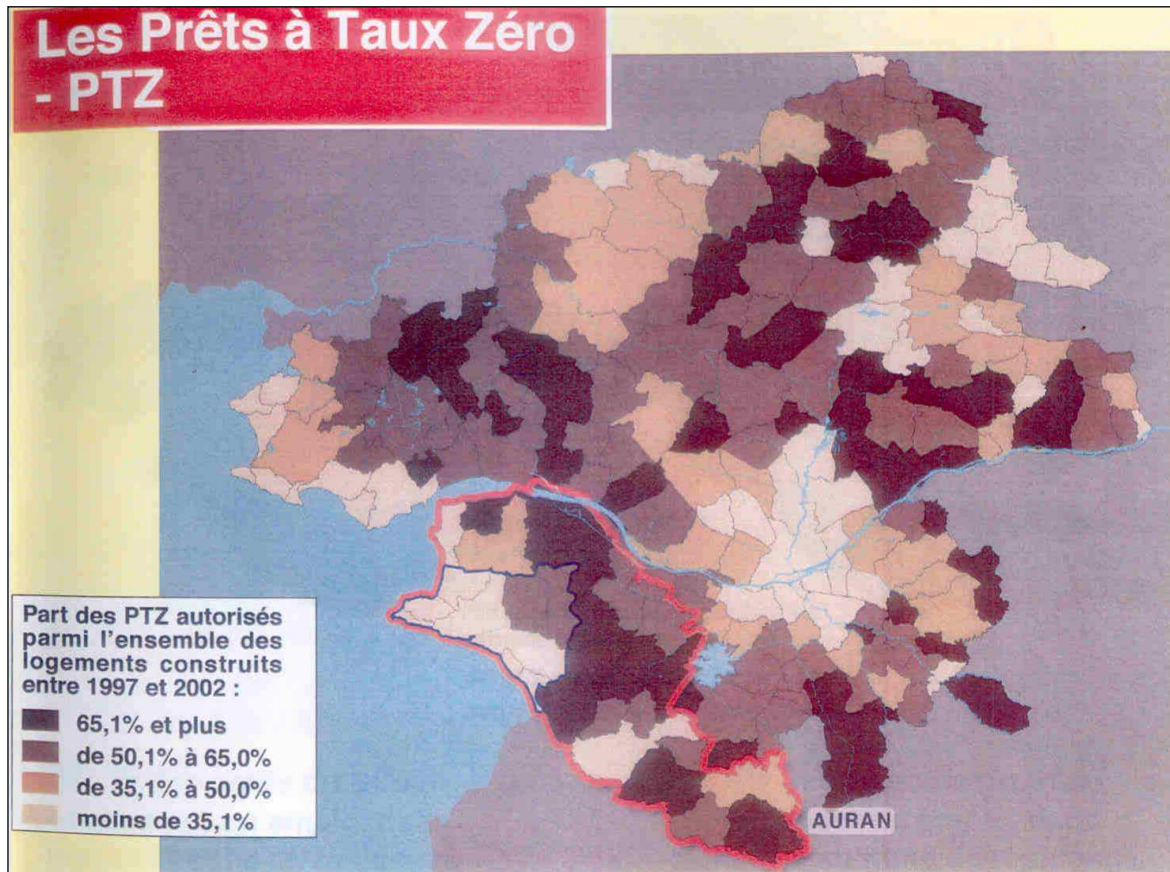
**Figure 8 : Evolution de la population communale
dans la Communauté de Communes de Pornic**

1.3. UNE PRESSION FONCIERE SANS PRECEDENT

Le résultat d'un terrain faiblement disponible et très attractif est radical : l'ensemble des communes de la Communauté de Communes de Pornic connaît une crise du logement et un essor sans précédent des prix fonciers.

Le prix du terrain à bâtir a augmenté entre 2000 et 2001 de 11% en Loire-Atlantique, de 16,7% dans la Communauté de Communes de Pornic ; entre 2001 et 2002, de près de 12% dans le département contre 21,5% sur le territoire communautaire. L'évolution du prix des maisons (+5,6% contre 2,1% dans le département) ou le très faible taux de vacance des logements (3,6%) témoignent de la tension du marché de l'habitat. Par conséquent, il devient particulièrement difficile pour les ménages à revenus modestes de se loger depuis la dernière décennie. La construction nécessite des moyens financiers importants, particulièrement sur la côte.

Mais il est important de recadrer ces phénomènes dans un contexte spatial approprié : le phénomène de périurbanisation de la métropole Nantes Saint-Nazaire concerne l'ensemble du Pays de Retz, et on peut lire la pression foncière globale dans la répartition des prêts à taux zéro (PTZ) au sud ouest de la Loire.



- Périmètre de la Communauté de Communes de Pornic
- Périmètre du SCOT Pays de Retz

Figure 9 : Répartition des PTZ autorisés dans le département

Réalisation : AURAN

Il se dessine une diagonale entre le littoral et l'agglomération nantaise, qui nous permet de confirmer notre hypothèse d'une périurbanisation classique : éviction des ménages les plus modestes des hyper centres et des premières couronnes, ainsi que des espaces littoraux. La problématique urbanistique conduit donc à une problématique socio-économique, que les élus ne peuvent ignorer : quelles réponses comptent-ils apporter à cette situation ?

2. UNE PLANIFICATION URBAINE ENTRE PRUDENCE ET AMBITION

Le terrain décrit ci-dessus présente des problématiques complexes, que l'on peut résumer par la gestion de l'interface du littoral et par l'accueil massif de nouveaux arrivants, dû à l'attraction pour la côte et au phénomène de périurbanisation. Ces questions n'intéressent pas de manière uniforme toutes les communes. Les communes littorales sont les plus préoccupées par la question de la protection environnementale car elles sont soumises à la loi littoral. Elles sont également les plus attractives, car elles combinent un cadre de vie rare et la proximité des agglomérations. Cependant, toutes les communes de la communauté de communes connaissent les mêmes mécanismes fonciers : les terrains disponibles sont de plus en plus convoités, et leurs prix s'envolent. D'un point de vue démographique, les effectifs des écoles ne cessent d'augmenter, ce sont de nouvelles classes à financer chaque année. Ainsi, si ces éléments ont des origines et une ampleur différentes selon que l'on s'intéresse au littoral ou à l'arrière-pays, les situations sont cependant comparables. Il faut ajouter que les communes rétro-littorales, moins dynamiques et peuplées de ménages à revenu relativement faible (moins de 12 500€ par an à Chauvé et Arthon, contre plus de 17 500€ à Préfailles et Pornic) disposent de moins de ressources pour faire face à l'explosion démographique. La ville-centre en revanche se distingue réellement, par son poids démographique (près de 13 000 habitants sur 27 635), son étendue dans l'espace (10 000 hectares sur 23 644), et la portée de son ambition. Quelle perception ont les élus des changements à l'œuvre ? Quelles conclusions en tirent-ils pour l'avenir ?

Nous détaillerons les projets urbains des POS et PLU en élaboration, pour ensuite analyser les solutions mises en œuvre face aux phénomènes observés dans les petites communes, puis à Pornic.

2.1. LES PROJETS URBAINS DES DOCUMENTS D'URBANISME

Des communes rétro littorales encore rurales

Les deux communes rétro littorales sont Arthon-en-Retz et Chauvé ; elles sont les dernières à ne pas être en procédure d'élaboration de PLU sur la Communauté de Communes de Pornic. Les deux POS sont cependant relativement récents : celui de Arthon date de 1999 (modifié en 2003), celui de Chauvé de 2001 (modifié en 2002 et 2003, ayant fait l'objet de deux révisions simplifiées en 2004 et 2005). D'après les élus rencontrés, les deux communes ont une localisation idéale : dans un cadre de vie calme, loin de l'agitation de la côte, les habitants sont par exemple depuis Arthon-en-Retz à environ trente minutes en voiture de Nantes, et à moins de dix minutes de l'océan. Les nouveaux arrivants sont nombreux ces dernières années, principalement des jeunes ménages avec enfants: trois classes ont été ouvertes en deux ans à Arthon, sept en six ans à Chauvé. Ils travaillent pour la plupart à Nantes, Saint-Nazaire, ou Pornic, qui devient un pôle tertiaire de plus en plus important dans le Pays de Retz. La population était de 3 127 habitants à Arthon en 2004, de 1 695 à Chauvé en 1999. D'un point de vue foncier, ces communes ne sont pas en pénurie bien que « ça avance très vite »¹⁸. A Arthon, plusieurs zones Ub (autrement dit urbanisables) ne sont pas encore construites, souvent pour des raisons administratives ou d'accord sur un héritage familial. Les agriculteurs sont encore fortement présents : on compte 38 exploitations à Arthon, 29 à Chauvé.

Les équipes municipales ont choisi de répondre de manière modérée à la demande forte en logement, par des initiatives d'aménagement. Ainsi, Arthon met en place une zone d'aménagement concertée (ZAC) prévoyant 70 logements ; le lotissement communal de Chauvé ouvrirait 100 lots. Les parcelles sont exclusivement destinées à du pavillonnaire. Elles sont cependant de taille variable : ainsi, à Chauvé les parcelles vont de 1155m² à 235 m², selon la répartition suivante :

- 200-500m² : 23 parcelles
- 500-700m² : 34 parcelles
- 700-900m² : 29 parcelles

- 900->1000 : 12 parcelles

Les projets présentent tous une attention au cadre global de l'opération : « aéré », de qualité, refusant la hauteur.

Dans les deux cas, les élus insistent sur la quantité modérée de logements créés, au regard des conséquences financières que l'évolution démographique entraîne. L'école, les réseaux, les structures culturelles, le restaurant scolaire, etc... toutes ces implications conduisent à modérer l'extension de la ville : « il faut faire attention »¹⁹. Ces logements sont d'abord destinés aux personnes de la région, voire de la commune, qui ont du mal à se loger. Pour garder les jeunes couples du Pays de Retz, lesquels travaillent souvent également dans la métropole Nantes-Saint-Nazaire ou à Pornic, sont prévus des mécanismes d'aide à la primo accession. Enfin, les deux communes vont mettre en oeuvre l'extension de leur zone artisanale.

Des communes littorales sous forte contrainte

Les petites communes littorales, autrement dit Préfailles, La Plaine-sur-mer, Les Moutiers-en-Retz, La Bernerie-en-Retz, Saint-Michel-Chef-Chef, se détachent essentiellement des deux communes étudiées par leur situation foncière, puisque la loi littoral entraîne des contraintes importantes pour l'urbanisation. Par exemple, la commune de La Bernerie-en-Retz est aujourd'hui saturée, et ses perspectives d'extension urbaine se résument à 10 hectares. En effet elle subit comme sa voisine Les Moutiers les contraintes de la loi Barnier, l'interdiction de construction neuve dans la bande des cent mètres et à l'intérieur des espaces boisés classés de la loi littoral.

Toutes ces communes sont en procédure d'élaboration de PLU, les POS ayant été mis en révision entre 1997 (La Bernerie) et 2003 (Saint-Michel-Chef-Chef). La population a bien sûr fortement progressé ces dernières années : Saint-Michel-Chef-Chef par exemple comptait 3100 habitants au recensement de 1999, contre près de 4000 aujourd'hui. L'ensemble de ces communes littorales connaissent un fort taux de résidences secondaires : plus de 65% en moyenne en 1999. Il en résulte une forte saisonnalité dans la démographie, appuyant l'afflux de touristes

¹⁸ Joseph Laigre, maire de Arthon-en-Retz, entretien du 30 Juin 2006

¹⁹ Madeleine Lhuillier, adjointe à l'urbanisme à Chauvé, entretien du 10 Juillet 2006

dans les structures d'accueil (hôtels, campings, etc...). Cependant la balance commence à s'inverser, et la saisonnalité à s'estomper : Jean Guillon, maire des Moutiers-en-Retz estime qu'il y a cinq ans, sept permis de construire sur dix étaient destinés à des résidences secondaires, contre quatre aujourd'hui. La part des personnes âgées, souvent propriétaires de ces maisons de vacances, reste importante : à Préfailles la part des personnes âgées de plus de 60 ans était presque près de deux fois celle de la moyenne départementale (37,7% contre 19,9% en 1999). Dans ce contexte, les PLU en élaboration sont l'occasion de prévoir ces évolutions, et la dynamique démographique souhaitée est souvent une baisse quantitative de l'accueil de nouveaux habitants, et une orientation qualitative vers les jeunes ménages. Préfailles se détache par des premières propositions de PLU doublant le nombre d'habitants grâce à trois zones d'habitat. Les cinq communes ont comme leurs voisines des projets d'ouverture de zones pour la construction d'habitat, pour répondre à la forte demande en logement. Un inventaire de ces projets n'aurait que peu d'intérêt, aussi préférons détailler leurs principales caractéristiques en prenant l'une ou l'autre de ces opérations pour illustration, selon leur état d'avancement. Les opérations sont souvent relativement limitées du fait du prix des terrains et des contraintes foncières. Le parti pris est toujours du pavillonnaire bas, dans le respect de la tradition architecturale du Pays de Retz. L'aide à la primo accession est souhaitée par les communes pour attirer les jeunes ménages ; ainsi certains projets prévoient des parcelles de taille variable, un système de location-accession, ou encore des prêts à taux zéro.

Un élément récurrent dans le processus d'élaboration des PLU est le conflit avec les services de l'Etat concernant les zones rurales, hors centre-bourg. En effet, la loi littoral prévoit que sur tout le territoire communal, l'extension de l'urbanisation doit se faire « soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Cette extension est prévue dans les documents d'urbanisme, lesquels sont approuvés par la commission départementale des sites chargée du respect de la loi. Il en résulte que la révision du POS entraîne un nouvel examen des projets de la commune par la commission. Or, d'après les élus rencontrés, les avis officiels ont évolué, et les zones urbanisables en milieu rural (Uc) prévues dans les anciens POS doivent être désormais gelées. C'est le cas dans la commune de Saint-Michel-Chef-Chef, qui a

adopté un POS accepté par les services de l'Etat en 1997, et à qui ces derniers donnent l'injonction de supprimer une grande part des douze zones initialement urbanisables, malgré que la loi n'ait que très peu évolué depuis.

Aussi l'élément principal qui guide l'évolution des projets d'urbanisme sur ces communes semble plus être les contraintes législatives sur l'urbanisation que les impacts financiers (et en effet ces communes sont relativement riches). Bien que le principe de protection du littoral soit totalement approuvé, la conduite de l'urbanisme souffre de cette emprise étatique sur la compétence communale.

Pornic ambitieuse

Par comparaison la ville-centre tient un discours, par le biais de ses projets urbains, d'une autre ampleur. La ville abritait, au dernier recensement, environ 12 000 habitants, certainement 13 000 selon les élus. Son territoire est très important, du fait notamment de la fusion récente de Pornic avec La Clion-sur-mer et Sainte-Marie-sur-mer²⁰. Elle est le pôle d'emploi de la Communauté de Communes de Pornic, et bien que sa vocation résidentielle soit aussi plus affirmée que sa vocation économique, elle concentre 54% des emplois de la communauté de communes. 59% des pornicais travaillent dans leur ville, 17% dans le Pays de Retz, 24% à l'extérieur du Pays de Retz. L'enjeu urbain est donc multiple : à la pression démographique générale s'ajoute l'ambition d'un développement économique qui lui permettrait d'augmenter le nombre d'emploi et les richesses produites, ainsi que la nécessité de disposer des équipements publics adaptés à l'aire de rayonnement de la ville.

Le PLU en élaboration et les projets qui y sont inclus traduisent cette ambition. Le PADD se dirige vers trois enjeux principaux :

- le développement des espaces compatibles avec l'image qualitative de la ville
- la prise en compte des spécificités urbaines de la ville
- la protection et l'amélioration de la qualité du territoire pour en garantir le charme.

²⁰ Le Pornic historique occupait 200 hectares autour du port. Une fusion simple s'est opérée en 1987 avec Le Clion-sur-mer, en 2004 avec Sainte-Marie-sur-mer, suite à un referendum. En ces temps d'intercommunalité, la fusion n'est toujours pas unanimement acceptée, et la discorde règne encore au sein d'une même commune.

Les principales opérations à maîtrise publique qui ressortent sont des projets d'habitat à Sainte-Marie-sur-mer, et le projet de la Ria, au cœur de la ville. Le premier projet concerne une zone de 70 hectares, dont 50 hectares classés « espace proche du rivage » selon les catégories de la loi littoral, et actuellement en zone Na du POS (réservée à l'urbanisation future). Les élus et techniciens sont actuellement en phase d'étude et de discussion avec les services de l'Etat pour construire un projet acceptable en commission des sites. Les autres zones d'habitat envisagées pour le prochain PLU amènent à 1 500 le nombre de nouveaux logements, ce qui double le potentiel actuel de la commune. Dans tous les cas, les élus insistent pour créer des zones de logements de bonne qualité, aérées, en pavillonnaire de faible densité. Le nouveau PLU se voudra en cohérence avec l'urbanisation des dernières années : les dernières réalisations de pavillon se sont faites sur des parcelles de 1000m² minimum, voire 2000m² dans certains programmes. Si l'ancien POS prévoyait une surface minimale des parcelles, le nouveau PLU jouera certainement, sur certaines caractéristiques (hauteurs, implantations, COS,...) pour obtenir des formes similaires. La ville souhaite aussi accueillir des jeunes ménages, et met en place des mécanismes d'aide à la primo accession (le système de location-accession, et peut-être la maison à 10 000€ du plan Borloo,...)

Le projet de la Ria est le projet phare du nouveau PLU ; il répond à un besoin en équipements et zones d'activités, lequel a déclenché pour l'essentiel la révision du POS. Il consiste en le réaménagement de cette vallée côtière creusée par la mer, la

ria, qui se situe au coeur de la ville. Actuellement délaissés, ces 37 hectares situés entre le port et la Route Bleue constituent selon la municipalité une opportunité économique et touristique, outre son potentiel paysager.



Figure 10 : Le périmètre du projet de la Ria

Réalisation : Ville de Pornic

Le parti d'aménagement, adopté après concertation, se résume en quatre points²¹ :

- un parc central est créé, qui prolonge les espaces naturels de la vallée du canal de Haute-Perche jusqu'au bassin du port ;
- une rive droite accueille les équipements publics et les équipements hôteliers et touristiques au pied du coteau prolongeant les activités du centre-ville ;
- la gare se maintient rive gauche sur des emprises réduites ;
- les hauteurs de la rive gauche dominant la voie ferrée sont affectées à l'habitat.

Le rapport de présentation met en avant aussi bien la quantité de SHON créée que la qualité du projet qui provient de son implantation en cœur de ville et de la destination des équipements, répondant aux fonctions auxquelles la ville doit satisfaire. Il s'agirait donc d'un projet de renouvellement urbain au sens de la loi SRU, venant « terminer la ville »²².

Ainsi, la ville souhaite assumer son développement et celui du Pays de Retz, en mettant en place des équipements structurants et les moyens d'une dynamique économique endogène. L'équipe municipale vise le seuil de 15 000 habitants à l'horizon 2012. Le POS actuel prévoit 250 hectares de réserves à l'urbanisation futures, le nouveau PLU prévoira 215 hectares à vocation d'habitat de plus.

2.2. DES PROBLEMES COMMUNS, DES VOLONTES SIMILAIRES DES PETITES COMMUNES :

Préserver une certaine qualité de vie

Ainsi, l'ensemble des petites communes de notre territoire adopte un discours relativement modéré concernant les perspectives de croissance de leur population, revendiquant la préservation de la qualité de vie. Garantie pour les habitants, cette volonté revêt sur la côte un caractère économique, puisqu'il en va du dynamisme du tourisme, principale source de richesse. Dans l'arrière-pays, l'enjeu est également financier, car une extension de la ville signifie un surplus de dépenses,

²¹ AUP, *Dossier de création de la ZAC de la RIA, rapport de présentation*, décembre 2005, p. 20

²² AUP, *op.cit.*, p.29

et des investissements supplémentaires pour les équipements collectifs. Pour l'ensemble des communes, la maîtrise de la croissance est aussi temporelle : construire les structures de services publics demande un temps plus long que celui nécessaire, vu la croissance actuelle, pour remplir une nouvelle classe à l'école. Ainsi, garantir le cadre de vie qui fait la qualité du Pays de Retz passe par la prudence. Les mots de Angéline Priou, directrice adjointe de la Communauté de Communes de Pornic, résument bien le point de vue global des élus du territoire : « On est la grande banlieue [de la métropole Nantes Saint-Nazaire]. Les gens qui s'installent ce sont des gens qui peuvent travailler sur Nantes ou Saint-Nazaire mais qui viennent s'installer là pour une meilleure qualité de vie. (...)Mais il faut maîtriser. Il ne faut pas laisser à tout va. Les maires s'en rendent compte maintenant. Car on pourrait tout ouvrir à l'urbanisation ça se remplirait, mais on n'aurait plus les services et de quoi accueillir vraiment. Et je pense qu'ils en sont bien conscients maintenant. »²³

Les raisons de cette prudence tiennent également à la qualité urbanistique des villes futures : « On cherche à maîtriser le foncier pour pouvoir construire de la qualité »²⁴ selon l'adjoint à l'urbanisme à la mairie de la Bernerie-en-Retz. Les élus font souvent référence à l'urbanisation de front de mer que l'on peut observer à Saint-Jean-De-Monts ou La Baule, comme forme type à éviter. Celle-ci a été probablement évitée sur ce territoire par un manque d'ampleur des petites communes touristiques, Pornic étant, selon un technicien pornicais²⁵, à l'époque plus préoccupée par les problèmes de fusion que par le développement extensif de sa commune. En dehors de quelques immeubles de front de mer à Tharon Plage, commune balnéaire de Saint-Michel-Chef-Chef, ou à Préfailles, le territoire a été préservé de cette figure de l'urbanisme des années soixante-dix.

Priorité au local : Pays de Retz

D'un point de vue qualitatif, l'arrivée de ménages d'origine urbaine n'est pas réellement souhaitée. La qualité de vie tant mise en avant va de pair avec la

²³ Angéline Priou, directrice adjointe de la Communauté de Communes de Pornic, entretien du 21 Juin 2006

²⁴ Roland Métriau, adjoint à l'urbanisme de La Bernerie-en-Retz, entretien du 30 Juin 2006

revendication d'une identité du Pays de Retz, qui pourrait être menacée, d'après le discours de certains élus, par les habitudes de vie des « nouveaux arrivants ». Ces nouvelles populations réclament des avantages urbains, comme par exemple l'éclairage public au-dessus des maisons situées en campagne. La forte augmentation des prix fonciers est parfois reprochée aux « gens de l'extérieur qui connaissent le système »²⁶. D'où une préférence à Chauvé pour la maîtrise publique des nouvelles opérations, pour éviter la spéculation.

En règle générale, la priorité est clairement affichée envers les jeunes ménages locaux. En effet, les élus s'alarment d'une situation où les jeunes entrepreneurs du Pays de Retz ne peuvent se loger sur le territoire dont ils produisent la richesse. Bien que cette pratique soit informelle, la mairie de Chauvé traite en priorité les demandes locales pour les prochaines constructions. Le dynamisme du territoire est en effet conditionné par le rajeunissement de la population. « Des jeunes ! c'est ce qui nous manque »²⁷ nous confie M. Branchu, adjoint à l'urbanisme de la mairie de Préfailles ; Chauvé « ne veut pas être un dortoir de retraités »⁹. Différents dispositifs sont donc mis en place pour leur permettre d'accéder à un logement sur le territoire. Ainsi, le cahier des charges de la ZAC de Chauvé prévoit des parcelles de « taille et donc de prix variable accessible à tous les goûts et à toutes les bourses »²⁸. Le caractère dit 'social' du logement se fait aussi par des mécanismes financiers : le prêt à taux zéro, ou la location accession qui permet aux ménages de n'acheter définitivement le bien immobilier qu'après une phase de location, la somme des loyers versés tenant lieu d'apport personnel.

Un élément fort de l'identité du Pays de Retz reste son architecture. La demeure traditionnelle²⁹ est ainsi basse, à un seul niveau ou avec un grenier plus ou moins haut. Elle possède un toit à faible pente recouvert de tuiles canal, fréquemment une porte ornée d'un plein cintre rayonnant, et orientée façade au sud ou à l'est. Les documents d'urbanisme de certaines communes prévoient des prescriptions architecturales précises : le seul type de clôture autorisé aux Moutiers-en-Retz est un muret de pierre ; le service urbanisme et environnement de la mairie de la

²⁵ Jacques Lorent, directeur général adjoint à l'urbanisme de Pornic, entretien du 16 août 2006

²⁶ Madeleine Lhuillier, adjointe à l'urbanisme à Chauvé, entretien du 10 juillet 2006

²⁷ Michel Branchu, adjoint à l'urbanisme de Préfailles, entretien du 29 juin 2006

²⁸ SELA (société d'équipement de Loire-Atlantique), Paysages de l'Ouest, SOGREAH (Société Grenobloise d'Etudes et d'Applications Hydrauliques), Projet de lotissement communal à Chauvé

²⁹ TESSIER, Michel, *La Maison Paysanne Ancienne du Pays de Retz*, La Baule : éditions des Paludiers, 1985, p.48

Bernerie milite pour des couleurs pastels traditionnelles, « et de grâce pas de couleurs vives et réfléchissantes », et l'adjoint délégué s'en porte garant : « soyez assurés que je resterai vigilant sur le choix des couleurs de notre Bernerie »³⁰

La plupart des POS et futurs PLU prévoit une hauteur maximale des bâtiments de sept mètres, ce qui permet de construire un bâtiment à un étage au plus. Cette défense de l'architecture locale est le principal argument de lutte contre la hauteur, :« Il ne faut pas, parce qu'on veut accueillir une population plus importante, dénaturer le paysage. »³¹ Ainsi, un étage est parfois difficilement accepté par le voisinage, c'est une « vue plongeante des voisins sur son intimité, (...). Les gens ne sont pas habitués » (M. Lhuillier). La forme urbaine en vigueur se doit de créer, pour préserver le cadre de vie typique du Pays de Retz, une ouverture dans le paysage, une ampleur des espaces.

La définition du village : protection ou frein au développement ?

Enfin, dernière position commune au travers des documents d'urbanisme, l'incompréhension devant l'interprétation changeante de la loi littoral par les services de l'Etat. Ainsi, si le principe d'inconstructibilité de la bande des 100 mètres est totalement accepté, voire même approuvé, en référence aux catastrophes urbanistiques dans les stations balnéaires comme Saint-Jean-de-Monts ou La Baule, celui « d'extension limitée de l'urbanisation » dans le reste du territoire est un sérieux objet de litige. Ainsi, le problème se pose assez peu dans les espaces de centres bourgs, puisque l'urbanisation y est considérée comme un renforcement de la ville existante. En dehors de ces centres, l'urbanisation ne doit se faire qu'en continuité avec les villages existants; mais qu'est-ce que les services de l'Etat appellent aujourd'hui un village ? « Un ensemble de constructions organisées comprenant, ou au moins ayant compris dans le passé récent, des équipements publics ou privés créant une vie de village, par exemple des commerces ou des services publics »³². Peuvent être également qualifiés de

³⁰ Mairie de La Bernerie-en-Retz, *bulletin municipal d'information*, 3^e trimestre 2006, p. 8

³¹ Jean Guillon, maire des Moutiers-en-Retz, entretien du 3 Juillet 2006

³² Ministère des transports, équipement, tourisme et mer, réponse à la question écrite n° 49985 de M. Le Guen Jacques, Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 16/08/2005 - page 7902

villages des regroupements d'habitations concernés par un effet «place». Le plus souvent cette notion implique la présence d'un ou plusieurs des attributs traditionnels de la centralité villageoise : mairie ou annexe, école, église, place, poste, etc. De même un hameau nouveau, à l'image d'un hameau traditionnel, doit rassembler un certain nombre de constructions regroupées, à usage d'habitation, d'activités ou de services. Sa conception doit être pensée dans son intégralité.

Ainsi, la loi visant l'harmonisation des fonctions sur le territoire littoral, détient la particularité de fixer des principes théoriques dont l'application est laissée aux commissions locales. Ces dernières ont connu un revirement de position depuis 2000, puisque les accords de construction continuaient de miter l'espace rural. L'objectif de protection des espaces littoraux est donc revenu légitimement sur le devant de la scène selon les services de l'Etat. Le point de vue des élus locaux est différent : ces contraintes sont ressenties comme un frein au développement des communes. Mais au-delà de la contrainte stricto sensu, le malaise réside dans le manque de clarté de ces décisions, et les contradictions qui en résultent. « On ne peut même pas compléter nos zones de villages, enfin ce que nous appelons zone de village et qui ne va pas être interprété comme tel car il n'y a pas d'église, de commerces. (...) Le dernier terrain qui n'est pas construit ne sera pas constructible, et lors de la révision du PLU, devra sortir de la zone Uc »³³. Aussi composer un document de planification urbaine zoné devient une tâche difficile, puisque les espaces à urbaniser il y a quelques années doivent désormais être préservés intacts. Dès lors, la relation avec les administrés est ressentie comme délicate, et l'intention d'élaborer un PLU dans la continuité du POS actuel est remise en cause.

³³ Mme Tessier, responsable technique du service urbanisme à La-Plaine-sur-mer, entretien du 8 août 2006

2.3 UN STATUT DE POLE POUR PORNIC, DES CONFLITS AVEC LES SERVICES DE L'ETAT.

Au milieu de ces communes modestes d'un point de vue démographique et économique, la ville-centre se détache par deux aspects.

Le premier de ces aspects est un état de fait, déjà évoqué ci-dessus : Pornic domine l'intercommunalité par sa population (plus de la moitié de la population intercommunale), sa superficie (plus de 42% de l'espace communautaire), et son poids économique (54% des emplois de la Communauté de Communes de Pornic). Elle concentre également les principaux équipements culturels (école de musique, école de danse, médiathèque), sportifs (piscine) et infrastructures de transports (sept trains par jour vers la gare de Nantes). Enfin, la renommée touristique de la ville est nationale. Mais cette prééminence ressort d'autant plus qu'elle est affichée par l'équipe municipale, qui, consciente des atouts de la ville, cherche à les développer.

Une ambition justifiée

Les objectifs du PADD reflètent bien cette volonté. Il s'agit de :

- Proposer une localisation attractive pour les nouveaux espaces d'habitat
- Définir des sites attractifs pour la création d'équipements touristiques structurants
- Implanter des hébergements touristiques de bon niveau
- Organiser et hiérarchiser les déplacements sur l'ensemble de la commune

L'opération de la Ria, mise en avant par la municipalité auprès de la population et des élus, démontre également l'ambition de Pornic à renforcer son prestige et la haute qualité de ses services. Ainsi, les équipements prévus sur le secteur relèvent des activités de luxe, de l'hôtellerie de haute catégorie.

Ce dynamisme, beaucoup l'attribuent au même homme : Philippe Boënnec, maire de Pornic et président de la Communauté de Communes de Pornic, mais aussi conseiller général pour le canton de Pornic, représentant de l'Association des maires de France au récent Conseil National du Littoral (CNL), vice-président de

l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL), et secrétaire général de l'UMP pour la section Loire Atlantique. Cet homme actif semble utiliser toutes les opportunités pour renforcer l'aura de sa commune. Ainsi, la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Loire cite Pornic comme un des « pôles d'équilibre » au sud de la Métropole Nantes Saint-Nazaire, grâce à la participation appuyée des élus à la rédaction du document. Par ailleurs, la fonction de locomotive dans le Pays de Retz et le classement de qualité de la station balnéaire sont reconnus par la Labellisation ville moyenne attribuée par la Région en 2002, et dans le cadre du Schéma d'Orientation départemental. Ces marques de reconnaissance donnent donc toute sa légitimité, selon les élus pornicais, à l'ampleur des projets de la ville.

Des projets en contradiction avec la loi

Cependant, les contacts avec les services de l'Etat sont délicats, et les relations 'amicales', relevant du conseil et de l'information sont aujourd'hui inexistantes³⁴. Il semble que la loi littoral soit le sujet de discorde principal entre les élus et les techniciens de l'Etat, et d'après notre contact à la DDE, certaines opérations pornicaises seraient en limite de légalité.

Philippe Boënnec fait partie de ces élus, nombreux à ANEL ou au CNL, qui considèrent que la loi littoral devrait subir, dans son application, si ce n'est dans son texte, un assouplissement. De manière récurrente, c'est le mécanisme de discrimination que le maire de Pornic reproche à la loi du 3 Janvier 1986 : « La loi littoral est une loi d'exclusion »³⁵, puisqu'elle empêche les ménages modestes de s'installer sur la côte en amplifiant le phénomène d'augmentation des prix fonciers par raréfaction des terrains disponibles.

Cependant, on peut douter de la sincérité de cette argumentation, lorsque l'on a pris connaissance des projets urbains grandioses de la ville. Nous rappellerons tout d'abord que l'article 55 de la loi SRU, qui donne l'obligation de 20% de

³⁴ Daniel Rolland, technicien à la DDE de Loire-Atlantique, service aménagement Ouest, entretien du 11 août 2006.

³⁵ Philippe Boënnec, in TELENANTES, « aménagement du littoral : laisse béton ! », émission *Oui Mais Non*, mai 2006, 26^e minute

logements locatifs sociaux, ne s'applique pas à la ville de Pornic, étant donné qu'elle n'appartient pas à une agglomération d'au moins 50 000 habitants. Si un « pourcentage significatif » de 10% de logements sociaux est prévu dans le projet de la Ria, on en compte actuellement 2,4% sur la commune, ce qui paraît faible par rapport à la moyenne départementale (13,4%). Le dénigrement de la loi littoral semble être issu d'une rancœur envers cet obstacle aux ambitions du maire plus que d'une réelle préoccupation de la mixité sociale, d'autant plus que la notion de mixité semble être confondue avec l'accueil des exclus: « le logement social n'est pas un véritable problème sur le littoral car il n'y a pas beaucoup de cas sociaux. »³⁶.

Enfin, ses propos sur les espaces naturels laissent entrevoir un maire plus bâtisseur ('bétonneur' dirons certains) qu'environnementaliste : « Sur le secteur protégé de Sainte-Marie-sur-mer, qui est une partie très sauvage, on n'a que de la broussaille. Pour moi, ce n'est pas de la vraie nature la broussaille³⁷ » (D'après l'association Bretagne Vivante, ce secteur constitue la dernière côte sauvage de Loire-Atlantique, et renferme des plantes et oiseaux rares.)

³⁶ Philippe Boënnec, in TELENANTES, *op.cit.*, 28^e minute

³⁷ Philippe Boënnec, in TELENANTES, *op.cit.*, 35^e minute

3. UNE GESTION DURABLE ?

3.1 LA RHETORIQUE DEVELOPPEMENT DURABLE

Des risques dont les élus sont conscients

Le type d'urbanisation au sein du Pays de Retz se dirige clairement vers le modèle de la ville diffuse, créant pour les élus un risque sociétal, financier, politique. Leur discours témoigne du risque de dissociation au sein de la commune entre les jeunes ménages modestes, d'une part, et les riches retraités d'autre part. On sent dans les paroles des élus le profond désir de lutter contre cette exclusion par les prix fonciers, et cette logique de séparation tant décriée par la sociologie³⁸, qui empêche à la ville d'aujourd'hui de remplir sa fonction principale : faire société. Ils se disent également « confrontés aux nouveaux arrivants » (M. Lhuillier), dont les modes de vie urbains ne sont pas toujours bien accueillis par la population locale. L'aspect financier transparaît beaucoup lors des rencontres dans les communes les plus pauvres : un afflux de population ne permet pas de satisfaire les besoins en équipements et services publics sans couler les finances de la commune. C'est un risque électoral que courent les élus en laissant la périurbanisation prendre de l'ampleur, puisque la ville de Nantes comme celle de Saint-Nazaire sont fortement ancrées à gauche de l'échiquier politique, alors que depuis les guerres de Vendée le Sud Loire revendique son appartenance à la droite politique française. Cette division politique depuis longtemps installée pourrait bien basculer...

Les mots de la ville durable

En passant en revue les projets d'urbanisme, il ressort clairement une appropriation de la rhétorique développement durable : son vocabulaire, ses grands principes, l'expression même sont présents dans les paroles et les textes.

³⁸ DONZELOT, Jacques, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, Mars Avril 2004, p.14

« La loi SRU dit ‘urbaniser les bourgs’ » nous explique Madeleine Lhuillier, qui a tout appris de l’urbanisme à l’âge de la retraite lorsqu’elle est entrée au conseil municipal, grâce à une formation à l’Association D’Information Communale de Loire-Atlantique (ADICLA). « ‘Recalibrer autour du centre-bourg.’, c’était le vœu du Préfet » pour La Plaine-sur-mer, selon les mots de l’adjoint à l’urbanisme. En outre, les projets en eux-mêmes mettent en avant une volonté d’adaptation de ces notions au niveau local. Ainsi, le lotissement de Chauvé est situé sur des friches de vieux jardins, en continuité directe avec le centre bourg. Dans toutes les mairies on nous parle de logement social, même si aucune des communes n’est soumise à l’obligation d’en prévoir. Les réflexions autour des extensions d’urbanisation deviennent de plus en plus globales : les nouvelles zones artisanales de Chauvé seront livrées « clés en main avec les clôtures et les plantations pour l’esthétique ». « On veut quelque chose de propre, de correct » (M. Lhuillier).

Les outils de la gestion à long terme

Afin de contrôler l’intégralité du résultat des opérations, beaucoup font appel à l’outil d’urbanisme opérationnel de la ZAC. La Zone d’Aménagement Concerté permet en effet à la mairie de diriger de manière globale l’opération : procédure d’initiative et de compétence publique, elle vise à la réalisation concomitante de constructions, d’installations et d’équipements collectifs, publics ou privés³⁹. Cette opération globale permet aux communes de prévoir les afflux de population et de maîtriser l’importance et le phasage de la construction des équipements publics⁴⁰.

Autre outil fondamental qui œuvre à l’appropriation de ces modes de gestion durable du territoire communal, et qui relève de la planification : le PLU, qui, grâce notamment au PADD, incite les communes à une véritable réflexion sur le long terme et sur l’espace communal dans son entier. Même si le Préfet a souvent largement provoqué la mise en révision, il en résulte que six communes devraient arrêter ce document dans les années à venir.

³⁹ SARL Besnier Aménagement, *La procédure de ZAC*, Juin 2006, p.4

⁴⁰ Franck Besnier, directeur de SARL Besnier Aménagement, entretien du 13 Août 2006.

Le Pays de Retz exemplaire ?

On peut ainsi espérer, avec Daniel Rolland, technicien de la DDE, voir enfin apparaître dans le Pays de Retz des « opérations exemplaires ». La ZAC du quartier du Diable aux Moutiers en Retz pourrait en faire partie : située en contact direct avec le bourg, son dossier de création témoigne d'une approche pluridisciplinaire. L'attention a été portée à la voirie en relation avec les problèmes de circulation dans le centre, ainsi qu'aux cheminements internes, liés à la topographie du site. Ainsi, le cône de vue vers la plage pourrait être mis en valeur par un mail piétonnier végétalisé. Les premières esquisses permettent de deviner que l'on sort du pavillonnaire classique, du point de vue du découpage parcellaire, des implantations, des intentions dans les formes, la taille, etc...

Ces constats de terrain prouvent qu'un certain nombre d'éléments issus du discours de l'Etat concernant la gestion durable du territoire, commence à inspirer la pratique de l'urbanisme au niveau local. Cependant, plusieurs points de discordance et d'incohérence apparaissent, liés au fossé existant entre la théorie et la pratique, les textes et le terrain.

3.2. « OU PLACER LE CURSEUR ? » (D. ROLLAND) - LES TEXTES ET LE TERRAIN

Une loi SRU fondamentalement urbaine

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain a été conçue dans un contexte largement centré sur la ville : la fin des années quatre vingt dix voit l'apparition politique du « problème des banlieues », et la politique de la ville met en scène un nouvel angle d'attaque fondamentalement urbain. La DATAR propose un schéma de « polycentrisme maillé », qui s'appuie sur les agglomérations pour asseoir la puissance de la France au niveau européen, voire mondial. La décentralisation s'accompagne donc du pari que les grandes villes feront le dynamisme du pays. Cet état d'esprit se retrouve notamment dans la loi SRU qui met en avant le

modèle de la ville compacte, correspondant à la référence européenne valorisant densité et mixité sociale et fonctionnelle; elle s'oppose en cela au traditionnel discours anti-urbain de l'aménagement du territoire en France.⁴¹

Il s'ensuit que les outils proposés pour son application correspondent au fonctionnement des grandes agglomérations. Ainsi, le sens de la solidarité urbaine dans l'esprit de la loi est une solidarité interne à l'aire urbaine : les banlieues doivent être reliées au centre ville ; les nouveaux espaces doivent être conquis sur les dents creuses au sein de l'espace urbanisé. Pour lutter contre une désolidarisation de la ville due à l'étalement, les élus devront, selon le législateur, choisir le renouvellement. Mais sur notre territoire, les schèmes qui guident le choix des élus ne correspondent pas à cette dialectique étalement/renouvellement. Dans un territoire à la triple identité périurbaine, littorale et rurale, la solution proposée par la loi n'est pas évidente. « Les services de l'Etat, leur discours c'est que la loi SRU parle de densification de l'habitat pour éviter d'utiliser des zones protégées ou agricoles. Bon ça se conçoit sur des centres périurbains où là on a des solutions, mais toute cette notion est difficile à mettre en place dans des communes comme la nôtre.⁴² ». La notion renouvellement urbain est admise, quand il s'agit de combler les dents creuses du centre bourg, mais est rejetée en bloc quand elle est associée à la densité. Ainsi, dans le fil d'un discours imprégné des concepts de ville durable, on peut percevoir un rejet de certains aspects de ce modèle et de ces conséquences en terme d'urbanisme. Les projets de Chauvé prévoient de « grandes parcelles pour le plaisir des gens, parce qu'on aime bien être à l'aise » (M. Lhuillier). Or le refus du collectif, qui est justifié selon les élus par la tradition architecturale du Pays de Retz, induit que la densité peut être créée seulement par des parcelles de petites tailles.

Entre un phénomène de périurbanisation à l'œuvre -d'autant plus inquiétant qu'il affecte un espace fragile-, et des élus qui refusent les concepts mis en avant par la loi pour y répondre, le problème paraît insoluble. Si les outils de la loi sont selon nous à questionner, pour une meilleure adéquation aux circonstances locales, la volonté politique est également à mettre en cause. En effet, les experts de l'architecture locale ne s'appuient de manière explicite ni sur la densité des

⁴¹ BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement de l'Etat français », *Lois Voynet, Chevènement, SRU : Un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, Lyon : CERTU CODIRU, 2002, p. 89-98

⁴² M. Guihon, adjoint à l'urbanisme à Saint-Michel-Chef-Chef, entretien du 30 Juin 2006

constructions, et affirment l'existence ancienne de grandes maisons avec un étage, sans parler des nombreux manoirs à plusieurs étages. Ils mettent surtout en avant les matériaux, les portes ornées d'un plein cintre, la faible pente des toits en tuile, l'orientation au Sud⁴³. Et certains particuliers tentent une alliance de la hauteur et de ce type d'architecture.



Figure 11 : Maison particulière, quartier de la Source, les Moutiers-en-Retz

Le blocage pourrait finalement n'être que principalement psychologique : « les gens ne sont pas habitués » à ce que les voisins possèdent un étage à leur maison, nous dit Madeleine Lhuillier. Certaines municipalités, comme Saint-Michel-Chef-Chef, osent pourtant construire quelques petits immeubles. Les barres de La Baule et Saint-Jean-de-Monts en front de mer sont toujours mis en avant pour refuser la densité : n'y aurait-il pas une confusion dans les intentions ? Le débat nous semble encore possible et indispensable pour résoudre ce casse-tête urbanistique.

⁴³ TESSIER, Michel, *La Maison Paysanne Ancienne du Pays de Retz*, La Baule : éditions des Paludiers, 1985, p.25



Figure 12 : Immeuble R+2 en construction à Saint-Michel

Ce bâtiment est construit en plein centre-ville, à l'initiative de la mairie. Le manoir en arrière plan, et le bâtiment de La Poste (R+1), l'intègre dans le contexte bâti.

Une loi littoral « très littéraire »

« La loi du 3 janvier 1986 n'est pas un modèle de clarté » nous dit Henri Colombié⁴⁴. En effet, la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral, recèle également des contradictions qui apparaissent dans sa mise en application. Ainsi l'esprit de la loi prône l'équilibre entre développement des communes littorales et protection des espaces naturels. Elle se limite pour cela à énoncer de grands principes, comme celui de l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage, devant ensuite trouver une application locale précise par le biais de l'élaboration des documents de planification spatiale, à laquelle les élus locaux et les populations doivent être associés. Son application devait se faire grâce aux décrets d'application : seuls quatre décrets sur les neuf attendus ont été pris en vingt ans. En outre, les deux derniers datent du 29 Mars 2004, cela trois ans après l'arrêt du Conseil d'Etat⁴⁵ condamnant l'Etat à une astreinte de mille francs par jour jusqu'à l'édiction de ces

⁴⁴ COULOMBIE Henri, REDON Jean-Pierre, *Le droit du littoral*, 1992, p. 67

⁴⁵ CONSEIL D'ETAT, Section du contentieux, sur le rapport de la 6ème sous-section, N° 204024 - Séance du 5 juillet 2000, lecture du 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement

décrets. En l'absence de précision de la part de l'Etat sur l'application de cette loi, elle s'est affinée au fur et à mesure de la jurisprudence la concernant. Selon les rapporteurs de l'Assemblée Nationale, cette loi fait ainsi partie « d'un nouveau type de normes législatives, particulièrement fréquent dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable », qui créé un droit « flexible et élastique». ⁴⁶

Car la jurisprudence a évolué, ce qui prouve la souplesse des notions indiquées par le texte de loi. Pour preuve les mots de Daniel Rolland, technicien à la DDE, et chargé d'aider le Préfet pour le contrôle de légalité : « La notion de continuité, on s'est un peu assis dessus car il n'y avait pas de jurisprudence et on ne savait pas trop comment l'interpréter ; alors que depuis 2000 la jurisprudence est conséquente. » L'évolution n'est pas terminée, subissant l'influence de la loi SRU qui prône la densification des espaces déjà urbanisés. Ainsi, concernant les espaces proches du rivage, les juges tendent à assouplir les autorisations ⁴⁷, quand il s'agit de terrains en continuité des agglomérations et non visibles depuis le rivage. A l'inverse, les espaces de l'arrière littoral subissent de fortes restrictions, à l'instar des zones rurales de la commune de Saint-Michel-Chef-Chef évoquées précédemment.

Pour certains, dont les élus que nous avons rencontrés, cette caractéristique est particulièrement handicapante : ainsi, d'après le rapport de l'Assemblée Nationale, alors que cette loi devait être une loi de protection et de mise en valeur permettant aux collectivités de prendre en main la gestion de leur territoire littoral, « elle est principalement devenue un instrument de gestion de l'urbanisme aux mains de l'administration et des juges. » ⁴⁸

Cette fluctuation de l'interprétation de la loi provoque une instabilité du droit et donc une perte de crédibilité de l'Etat, et en dernier lieu une difficulté des acteurs locaux à orienter le zonage. « L'article L146-41 [extension de l'urbanisation sur le territoire communal], chacun l'interprète à sa façon. (...) C'est un peu à cause de ça que aujourd'hui ... notre POS ... on est un peu dans le flou » ⁴⁹. Les services de l'Etat, chargés du contrôle de légalité et donc de la bonne application de la loi

⁴⁶ ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'application de la loi littoral*, 21 Juillet 2004, p. 33

⁴⁷ cf. l'arrêt *Barrière*, CE 3 mai 2004

⁴⁸ ASSEMBLEE NATIONALE, *op.cit.*, p.11

⁴⁹ M. Richard, adjoint à l'urbanisme de La-Plaine-sur-mer, entretien du 8 août 2006

littoral, sont également gênés par le manque de précision du texte : « Le problème est où mettre le curseur entre développement et protection. Il ne faut pas avoir d'état d'âme mais plutôt du bon sens. » Ils ressentent un malaise dans leur situation entre l'Etat et les communes : « Le problème c'est que la loi littoral c'est plus une loi philosophique. On n'a pas le mode d'emploi. Mais elle doit être appliquée localement(...). On est obligé de travailler le sujet au cas par cas, et les communes ne sont pas traitées également. » (D. Rolland).

Ainsi, le système flou d'application de principes législatifs à la pratique de l'urbanisme, créé un modèle de gestion inégal, entre négociation des élus les plus influents et interprétation aléatoire de la part des juges. Ce dernier se rapproche du système de régulation croisée, décrit par Jean-Claude Thoening et Patrice Duran, et faisant référence à l'analyse de Michel Crozier⁵⁰, puisque ici « l'action publique allie une définition centrale des normes (...) à une mise en œuvre des politiques publiques fortement territorialisée. »⁵¹. Cependant, l'intervention forte du juge et l'évolution de la culture des élus et des techniciens de l'Etat empêchent cette interpénétration des deux mondes administratif et politique qui provoque, dans le modèle décrit de la régulation croisée, une politisation de l'action administrative et/ou une technocratisation de l'action communale. Une modulation des textes est recherchée par d'autres moyens par les élus influents : Philippe Boënnec, qui souhaite corriger les « incohérences »⁵² de la loi littoral, utilise les possibilités de modulation dans l'interprétation des textes en s'appropriant des postes clés, telle sa position de représentant de l'Association des maires de France au Conseil National du Littoral. La contrainte législative n'est donc pas uniforme sur tout le territoire.

⁵⁰ CROZIER, Michel, THOENING, Jean-Claude, « la régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, vol XVI, 1975, p. 3-32

⁵¹ DURAN, Patrice, THOENING, Jean-Claude, « l'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, Vol 46, n°4, 1996, p.583

⁵² Courrier du Pays de Retz, 7 Octobre 2004

3.3 « DE L'ÉTALEMENT URBAIN A L'ÉVASION URBAINE »⁵³

Un risque réel

« Paradoxalement, il semble maintenant assez évident que l'étalement urbain n'aura jamais été aussi rapide que depuis que l'on a entrepris de lutter contre lui »¹⁴. Ce constat de Joseph Comby se vérifie sur notre territoire : la lutte contre cette 'bête noire' de l'expansion urbaine a commencé activement avec la loi SRU de 2000, et l'afflux de population de la Métropole Nantes Saint-Nazaire vers la campagne du Pays de Retz n'a jamais été aussi fort que ces cinq dernières années, au point que les données démographiques du recensement de 1999 sont aujourd'hui obsolètes. Le risque est environnemental, puisque l'extension des espaces urbanisés menace le littoral et les espaces naturels ou agricoles de l'arrière-pays ; il est également social, avec le renforcement de la spécialisation socio-économique des communes : les ménages aisés sur le littoral, les plus modestes dans le rétrolittoral. La paupérisation de l'arrière-pays est d'autant plus dangereuse que les prix fonciers continuent d'augmenter, et les perspectives d'amélioration du réseau routier s'amointrissent⁵⁴. Ces espaces pourraient devenir des espaces d'exclusion⁵⁵ des classes moyennes les plus modestes, prisonnières à la fois de leurs ressources limitées pour se loger et pour se déplacer et d'un emploi dans les grandes agglomérations.

De l'impact des solutions locales à un problème global

Pour sortir de cette aporie, un peu de recul est nécessaire. En effet, les villes qui s'étalent ne sont pas ces communes qui constituent notre terrain d'étude, mais les grandes agglomérations que sont Nantes, Saint-Nazaire -et peut-être bientôt Pornic. Si la réticence à l'extension de l'urbanisation dont témoignent les perspectives de PLU des communes de la Communauté de Communes de Pornic,

⁵³ COMBY, Joseph, « Que se passe-t-il sur les marchés fonciers ? », *Etudes foncières*, Janvier Février 2004, n°107, p.6-7

⁵⁴ Manifestement, le changement de majorité du conseil général reporte, si ce n'est annule, le projet d'élargissement de la route départementale entre Pornic et Nantes.

⁵⁵ DONZELOT, Jacques, *op. cit.*, p.14-39

est en adéquation avec l'esprit de la loi SRU, elle n'est pas suffisante pour lutter contre un phénomène bien plus global.

Plus inquiétant encore, cette politique locale renforce en réalité le phénomène⁵⁶: en bloquant la construction de nouveaux logements sur leurs communes, les équipes municipales accentuent la rareté générale des terrains urbanisables et participent à l'augmentation exponentielle du prix du sol. Cette augmentation incite les ménages modestes à la fuite vers des espaces moins chers, mais plus éloignés des agglomérations, et la faible disponibilité des terrains constructibles conduit à s'éloigner des centres pour satisfaire les besoins en logement. Selon Marc Wiel, la rareté foncière se propage suscitant un renchérissement surtout lorsque l'espace est convoité par les touristes, ce qui correspond également à notre terrain. Ainsi, la loi littoral, ou la spéculation, ne sont pas les seuls responsables de ce niveau de prix du sol, et il existe bien des facteurs socio-politiques de blocage d'une production foncière raisonnée. Les élus ont donc leur responsabilité dans cet état de fait, contrairement au sentiment exprimé.

Pour contrecarrer ce cercle vicieux, il semble qu'une réflexion à l'échelle du phénomène s'impose : afin de répondre aux besoins en logement sans étendre démesurément l'espace urbain, il s'agirait de canaliser la périurbanisation⁵⁷. L'Etat propose des solutions qui vont dans ce sens en créant des périmètres institutionnels regroupant les acteurs concernés par le phénomène : ce sont les intercommunalités de la loi Chevènement et les périmètres de SCOT de la loi SRU, qui émergent actuellement sur notre territoire.

Notre territoire est le lieu d'une pression urbaine importante dans un espace naturel fragile. L'enjeu qui repose dans les documents de planification est donc important, puisqu'il s'agit de gérer, dans l'espace et le temps, ces phénomènes complexes. Les petites communes jouent la carte de la prudence en bloquant

⁵⁶ WIEL, Marc, « les facteurs sociopolitiques de blocage de la production foncière », colloque de l'ADEF, la responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière, 14 Octobre 2005, Paris.

⁵⁷ WIEL, Marc, « Les origines de la rétention foncière », *Etudes foncières*, Janvier Février 2004, n°107, p.8-9

l'afflux de nouveaux habitants, tandis que la ville-centre tente d'assumer pleinement son statut, au risque de l'illégalité vis-à-vis de la loi littoral.

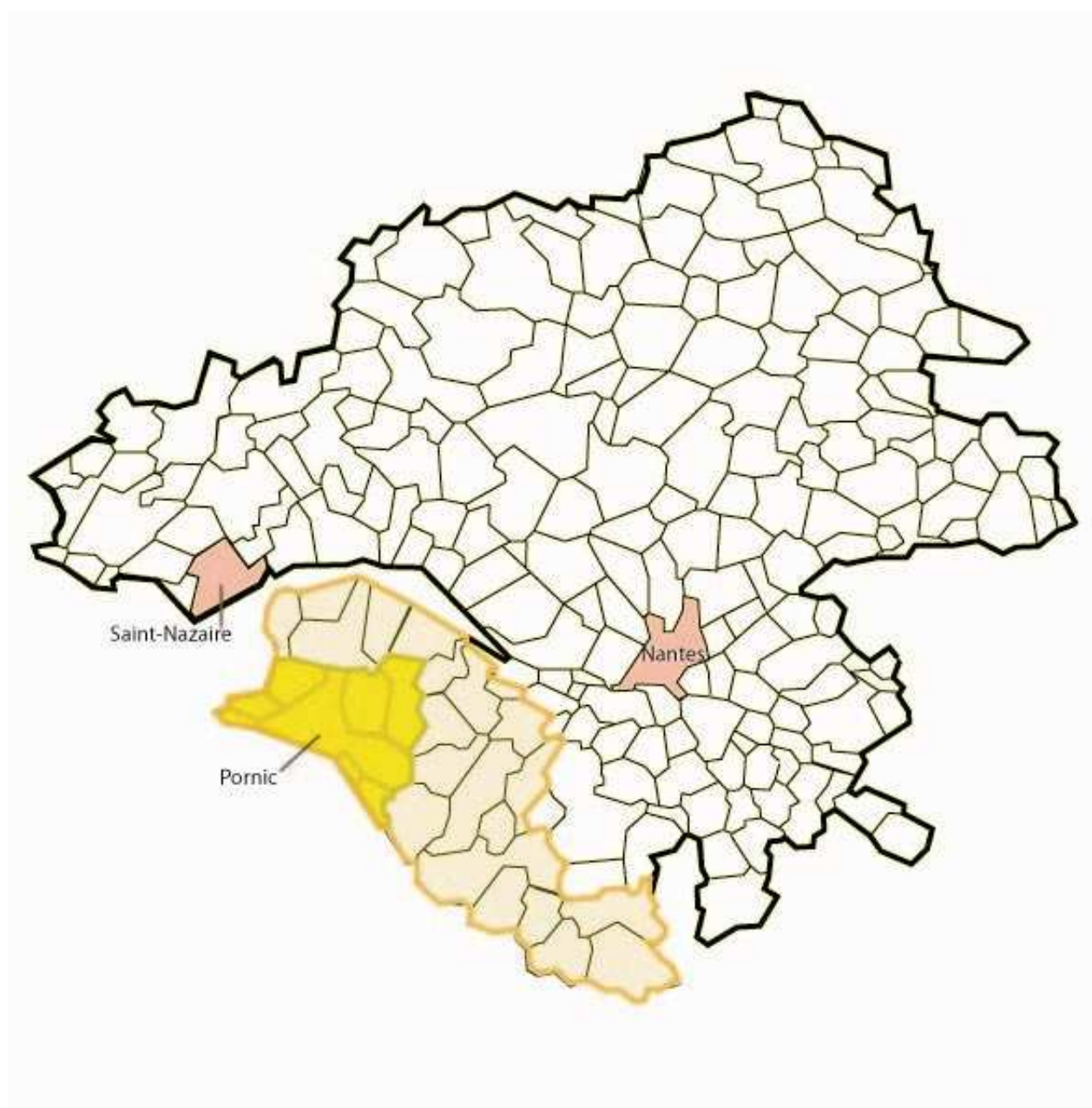
Ces réponses correspondent au premier abord au souhait de l'Etat de mettre en place une gestion durable du territoire, puisqu'elles intègrent une rhétorique issue du discours développement durable. Cependant, des incohérences apparaissent dans l'application de cette rhétorique, et les deux lois littoral et SRU ne produisent pas toujours, faute de précision et d'adéquation des textes, la ville compacte et respectueuse des espaces naturels qu'elles mettent en valeur.

Il en résulte un questionnement en trois temps : d'un point de vue technique, il s'agirait de trouver les outils adaptés au phénomène dans un contexte rural et littoral. D'un point de vue politique, il s'agirait de faire évoluer les mentalités et les pratiques pour maîtriser réellement ces évolutions. Enfin d'un point de vue institutionnel, il s'agirait de provoquer de nouveaux périmètres de réflexion plus à même de prendre en considération les tenants et aboutissants des conflits d'usage.

DEUXIEME PARTIE

LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

A PETITS PAS VERS LA COOPERATION



Nous avons fait le constat que l'échelle communale était inopérante pour répondre durablement aux besoins en logement dans l'ensemble des communes de la Communauté de Communes de Pornic. L'idée développée par le législateur est issue de ce même constat. Il a voulu élargir le périmètre de réflexion à un degré permettant de prendre en compte les problèmes communs, et de mutualiser les moyens pour les résoudre.

L'intercommunalité apparaît sous deux formes sur notre territoire : l'intercommunalité de gestion et l'intercommunalité de projet destinée, par exemple, à produire un document de planification supra communal. Ces deux types procèdent des mêmes intentions : rétablir une coïncidence entre l'échelle des phénomènes urbains et celle de la réflexion politique. En revanche, les deux lois qui les ont instaurés ont été édictées selon une visée légèrement différente. La structure de la communauté de communes, créée par la loi de simplification et de renforcement de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, est destinée à rationaliser le fonctionnement institutionnel français en transférant certaines compétences communales au regroupement de communes. Ce regroupement, s'il veut obtenir un financement des actions communautaires, doit énoncer un projet de territoire, qui constitue un document sans incidence sur le droit des sols, mais significatif en terme de projection commune vers l'avenir. Le syndicat mixte de SCOT est décrit dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbain ; il est une alliance politique qui a comme unique finalité l'élaboration du SCOT, avec lequel les PLU devront être compatibles. Il constitue donc un document de planification au sens juridique du terme.

Ces deux documents sont l'occasion pour nous de vérifier s'ils orientent la gestion du territoire vers la mixité, la lutte contre l'étalement urbain et la préservation des espaces naturels. En outre leur stade d'évolution très peu avancé met spécifiquement en lumière le travail collectif des acteurs du territoire. Puisque nous avons établi l'insuffisance du périmètre communal, comment se déroule la réflexion collective ? pour quelle efficacité ? et quels facteurs de succès ?

Dans un premier temps, nous nous placerons à la hauteur de la communauté de communes, pour déterminer ses opportunités de se constituer en acteur du territoire. Puis, nous nous interrogerons sur la récente procédure de SCOT, afin de comprendre les enjeux et les jeux d'acteurs à l'œuvre.

4. LA DIFFICILE EMERGENCE DE L'INTERCOMMUNALITE

« Construire ensemble », telle est la devise choisie par la Communauté de Communes de Pornic. Créée le 1^{er} janvier 2002, elle s'est investie depuis le début de l'année 2005 dans la définition d'un projet de territoire. Ce dernier permet tout d'abord de produire une connaissance objectivée du territoire et de dégager les perspectives d'évolution, pour ensuite bâtir une politique communautaire en définissant les axes d'orientations et actions prioritaires. Cette étape fonde la légitimité de l'intervention intercommunale en affirmant les champs d'intérêt communautaire, mais est aussi révélatrice des réticences de certains acteurs politiques.

4.1. LE CHOIX DE LA PRUDENCE

Des compétences timidement mises en œuvre

La Communauté de Communes de Pornic, qui compte huit communes, s'est constituée il y a quatre ans selon deux principes : construire progressivement, et le faire avec la mobilisation de chacun. Cette volonté de ne pas précipiter les choses se ressent dans les compétences prises : outre les deux compétences obligatoires, aménagement de l'espace et actions de développement économique, les maires ont choisi de partager la protection et la mise en valeur de l'environnement, et les équipements et services sportifs, socio-culturels et de loisirs. Les deux compétences obligatoires sont exercées sans grande incidence concrète : l'aménagement de l'espace comprend le service instruction des autorisations d'occupation des sols, qui est un service important en personnel et en frais de fonctionnement, mais qui se limite au travail technique fourni précédemment par la DDE. C'est dans ce service urbanisme que se met en place, dans le cadre d'une convention départementale Atlansig, un Système d'Information Géographique (SIG). Les réflexions autour du transport collectif se dirigent vers une amélioration des systèmes existants : le réseau départemental de car 'Atlantic' et le service de taxi à la demande 'Abeille'. L'intercommunalité réalise un état des lieux de l'agriculture intercommunale, ainsi qu'une étude sur la maîtrise de la

circulation de l'eau sur les bassins versants. Concernant le développement économique, l'intercommunalité assiste les créateurs d'entreprises et reprend les entreprises du territoire ; les zones d'activités restent de compétence communale. La compétence environnement se concrétise par le service de ramassage et de tri des déchets. Ce dernier représente le plus gros poste de dépenses : 54% du budget global. Enfin la compétence équipements culturels a déjà produit l'espace muséographique du sémaphore de la point Saint-Gildas à Préfailles, la mise en place d'un éveil musical intercommunal, et les projets s'orientent vers la création d'un amphithéâtre culturel.

Dans toutes les commissions préparant les décisions du bureau de l'EPCI, le mot d'ordre est de prendre appui sur l'existant pour le conforter. Cette méthode a l'avantage de ménager la plupart des structures existantes, de ne pas perturber le fonctionnement apparent de la vie citoyenne : pour l'éveil musical par exemple, les professeurs diplômés engagés auparavant par les associations ont simplement changé d'employeur (pour le grand bonheur des trésoriers associatifs, pour le malheur des associations qui n'avaient pas de professeur diplômés, et qui ont subi la concurrence intercommunale). Mais elle peut conduire très vite à l'immobilisme, quand sont proposées des actions s'éloignant des habitudes communales. Ainsi chez certains élus la prudence dépasse la simple précaution, et devient méfiance.

La réticence des maires

La prudence affirmée tient aussi d'une certaine réticence des élus locaux : ainsi cette communauté de communes a pratiquement été la dernière à se mettre en place en Loire-Atlantique. D'après Angéline Priou, sa directrice adjointe, « le périmètre de la communauté de communes, c'est un peu ceux qui restaient. Mais pourquoi ils restaient ? je pense qu'ils ne voulaient peut-être pas s'engager, -alors moi je n'étais pas là au moment où ça a été créé mais- il restait 8 communes qui étaient toutes seules qui étaient par chance à côté... ». Cette hypothèse se confirme par le discours du maire des Moutiers-en-Retz : « Moi personnellement si l'intercommunalité n'avait pas été une obligation, rassurez vous que j'étais plus

heureux comme j'étais avant.»⁵⁸, ou de l'adjoint à l'urbanisme de la Bernerie : « Il faut faire ça parce que c'est comme ça, mais plus tard ce sera, mieux ce sera.⁵⁹ » Face à ce blocage fort des maires, mais dans le contexte d'une très forte incitation au regroupement intercommunal, il devient compréhensible d'avoir choisi la progression lente comme mode de développement, pour aider à une transition en douceur des pratiques et des mentalités.

4.2 LE PROJET DE TERRITOIRE

Des enjeux communs

Malgré un périmètre qui s'est vraisemblablement décidé par défaut, le territoire possède des enjeux similaires, mis en lumière par le diagnostic selon trois thèmes : le social, l'économie et l'aménagement de l'espace. Dans le domaine social, le diagnostic révèle des problèmes dans les modes de garde et de loisirs des enfants, l'accompagnement des personnes en situation de précarité, notamment les personnes âgées et les ménages à revenus modestes sur les questions de mobilité et de logement. Ensuite, dans un contexte de dynamique endogène, le territoire étant situé à l'écart des axes de communication, certaines activités sont à protéger (l'agriculture, les activités liées à la mer), d'autres à développer de manière stratégique (le tourisme, l'économie résidentielle). L'aménagement de l'espace recèle des problématiques globales mises en évidence lors de notre première partie : la maîtrise du développement et de la population accueillie, ainsi que le renforcement des réseaux de transports collectifs en place.

« C'est sur cette base là que l'on s'est dit 'qu'est ce qu'on peut faire ensemble ?' » (A. Priou)

Ce diagnostic, présenté aux communes en mai 2005, a donné naissance à la phase de définition des actions prioritaires de la communauté de communes. Celle-ci est l'occasion pour nous de vérifier l'adéquation entre les orientations du diagnostic

⁵⁸ Jean Guillon, maire des Moutiers-en-Retz, entretien du 3 juillet 2006

⁵⁹ Roland Métriau, adjoint à l'urbanisme de la Bernerie-en-Retz, entretien du 30 juin 2006

et l'engagement concret des communes, et d'identifier les points d'accroche dans la définition de l'intérêt communautaire.

Ainsi, les actions prioritaires ont été résumées en onze « fiches actions »⁶⁰, qui témoignent des thèmes autour desquels les élus estiment nécessaire de travailler ensemble :

- dans le domaine de l'aménagement de l'espace, l'action n°1 consistera à réaliser des aménagements hydrauliques ;
- les actions n° 2, 3, 8, 9, 11 se rapportent au développement des services culturels et de loisirs : signalétique des chemins de randonnée, construction d'un amphithéâtre et d'un centre aquatique, mise en réseau des écoles de musique, mise en place de la voile scolaire ;
- les actions n°4 et 5 concernent le fonctionnement de l'intercommunalité : bulletin d'information communautaire, site Internet et locaux communautaires
- les actions n°6 et 10 intéressent le domaine social : création d'un service enfance-jeunesse et renforcement du Centre Local d'Information et de Coordination gérontologique ;
- enfin, la fiche n°7 prévoit de formaliser un projet de développement économique et touristique grâce à une mission économique.

Le résultat de cette réflexion paraît donc mitigé : certains problèmes mis en évidence par le diagnostic sont pris en charge de manière dynamique, à l'instar du développement des structures culturelles sur le territoire. Un véritable travail commun s'esquisse dans le domaine de l'environnement : la communauté de communes a mené un état des lieux de l'agriculture et de l'hydraulique sur le territoire, et va entreprendre des aménagements pour la circulation de l'eau. Cette phase pourrait se prolonger dans un travail collectif sur les volets 'agriculture' des PLU de certaines communes. Dans ce secteur, l'EPCI a joué un rôle fondamental de mise en relation, bien qu'elle ne détienne pas le levier du PLU pour protéger les espaces agricoles : « La communauté de communes attire l'attention, pour éviter que le problème ne devienne trop grave, et les élus sont réceptifs. Après nous n'avons pas forcément les moyens d'agir, de mettre en œuvre. » (A. Priou)

⁶⁰ Cabinet CERUR, *Projet de Territoire de la Communauté de Communes de Pornic, document de travail*, 17 mai 2006, p.9

En revanche, des questions importantes restent absentes du projet de territoire : ainsi le besoin en transport collectif, s'il transparaît clairement dans le diagnostic et dans les paroles des élus, disparaît cependant lors de la phase pratique du projet de territoire. Le problème du logement est également évincé. Malgré la mise en évidence que les élus partagent une même volonté de maîtrise d'un phénomène qui les touche tous, le diagnostic démontrait déjà la faible probabilité d'une politique commune : « Les élus sont très attachés à garder la maîtrise de leurs outils d'urbanisme et donc de leur politique de l'habitat. (...) [Ils] reconnaissent ou revendiquent cette échelle communale comme échelle de maîtrise des évolutions. »⁶¹

4.3. « CHACUN RESTANT MAITRE CHEZ SOI »⁶²

L'opportunité du service instruction non saisi

Cet attachement se lit dans le fonctionnement du service urbanisme. Celui-ci s'est constitué à la demande des communes (sauf Pornic, qui employait déjà des instructeurs) pour assurer, pour le compte des communes, l'instruction des autorisations d'occupations des sols, remplaçant ainsi le service non satisfaisant de la DDE. La prestation intercommunale présente de nombreux avantages : harmonisation dans l'interprétation des textes, notamment celui de la loi littoral, respect des délais et surtout disponibilité des agents. En effet, non seulement la DDE était submergée par le nombre de demandes à traiter, mais les très mauvaises relations de la plupart des communes avec son personnel retardaient encore l'instruction des dossiers. Malgré son coût très élevé, la plupart des élus s'en disent satisfaits.

Les techniciens ont une vision très stricte de la répartition des rôles : « On ne fait que de la lecture de document d'urbanisme. Le souhait est que l'on ne fasse que de l'instruction, et que [les élus] gardent la prérogative urbanisme. Mais nous, ça nous va, au moins les choses sont claires. La communauté de communes n'a pas à

⁶¹ Cabinet CERUR, *Projet de Territoire de la Communauté de Communes de Pornic, Diagnostic*, mai 2005, p.42

⁶² Jacques Lorent, directeur général adjoint de la mairie de Pornic, entretien du 16 août 2006

se mêler de l'urbanisme»⁶³. Les élus n'envisagent pas non plus de partager leur prérogative : « Chacun garde bien la maîtrise de sa commune, il n'y a pas d'interférence »⁶⁴. La répartition juridique est parfaitement respectée pour, semble-t-il, un fonctionnement harmonieux. Il en résulte que l'urbanisme à la Communauté de Communes de Pornic est perçu seulement comme une mutualisation technique des moyens, et non comme un domaine d'intérêt communautaire. Aussi, ce qui pourrait être un facteur d'unité des politiques urbaines, se résume à un service de remplacement de la DDE, sans plus-value concrète en terme d'urbanisme. Cependant, l'élus de Saint-Michel témoigne de l'intérêt d'une plus grande collaboration : « Les personnes qui gèrent ça le font comme un service de l'Etat , c'est-à-dire qu'ils ne nous donnent pas d'arguments. Quand il y a ambiguïté, à la limite de l'interprétation (...), on attendrait une assistance. Si on propose quelque chose en commune qui nous paraît cohérent, on envoie le certificat d'urbanisme au service instructeur, qui pourrait nous dire 'attention vous êtes en limite mais vous pourriez argumenter dans ce sens là ou dans ce sens là'. Et au lieu de ça, ils disent 'le service de l'Etat dira non, donc nous on dit non'. ». A Préfailles, on souligne l'intérêt d'une source d'information de proximité: « On a des gens compétents à la communauté de communes, c'est utile » (M. Branchu)

Ainsi, un dialogue plus fécond, qui ne relèverait pas de la prise de compétence, pourrait émerger entre ces techniciens aux connaissances pointues et les élus souvent déstabilisés lors des refus que les services de l'Etat leur opposent. Les agents ont des parcours relativement complémentaires et un savoir riche : trois des neuf agents travaillaient précédemment dans un service similaire, à la DDE et à Pornic. Les autres ont des formations universitaires de troisième cycle en géographie, aménagement, droit. Ceux-ci sont de fait cantonnés dans ce rôle par le manque de temps, et leur faculté d'aide n'est par conséquent pas reconnue : « Des fois on découvre les choses [le contenu des documents d'urbanisme] comme ça. Bon alors des fois, oui, on se dit qu'on aurait aimé être au courant, mais bon on n'a rien à dire car ce n'est pas une compétence de la communauté de communes.

⁶³ Séverine Brémond, directrice du service urbanisme de la Communauté de Communes de Pornic, entretien du 22 juin 2006

⁶⁴ Joseph Laigre, maire de Arthon-en-Retz, entretien du 3 juillet 2006

(...)Peut-être qu'à terme on fera du conseil mais il faudra recruter quelqu'un d'autre car on n'a pas le temps. » (S. Brémond, service urbanisme de la CC)

Les obstacles à cette assistance semble politique, l'urbanisme étant symboliquement le dernier pouvoir du maire : le PLU, « on fait ça entre nous » (R. Métriau, La Bernerie). Seul le temps pourrait faire évoluer les mentalités pour une prise de conscience de l'intérêt à réfléchir ensemble à la gestion de l'espace, selon la directrice du service urbanisme: « le Pays de Retz est déjà assez rétrograde donc pas du tout ouvert à l'intercommunalité. On leur a déjà pris les déchets, on se met un peu en retrait pour se faire accepter sur le long terme. » (S. Brémond, service urbanisme de la CC).

Travailler ensemble : périmètre et intérêt communautaire

La lenteur à se constituer en intercommunalité, la timide prise de compétence, les incohérences du projet de territoire, l'exploitation moindre du service instructeur... tous ces éléments concourent à prouver la difficulté des élus à définir la plus value de la coopération. Pour beaucoup d'entre eux, l'intercommunalité est un échelon institutionnel supplémentaire et inutile, mais auquel le pragmatisme (l'attrait de la dotation globale) les contraint: « Expliquez-moi comment une commune fait quand elle est en dehors de l'intercommunalité ? » s'interrogent les élus de la Plaine-sur-mer.

Une fois cette obligation admise, la question repose dans le choix de l'alliance. Les chercheurs s'accordent à dire que de nombreux facteurs agissent dans la constitution de la nouvelle géographie institutionnelle⁶⁵. Pour les communes littorales, la similitude géographique a largement joué en faveur de Pornic. Au sud de la communauté de communes, le motif du regroupement est cependant plus difficile à lire : contrairement à de nombreux cas en France⁶⁶, la carte cantonale n'a pas été respectée, puisque Les Moutiers-en-Retz et La Bernerie-en-Retz font partie du canton de Bourgneuf-en-Retz. Cependant ce partage administratif est encore présent dans la logique des acteurs locaux, et on peut penser que ces deux

⁶⁵ DESJARDINS, Xavier, BOINO Paul (dir) *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Juin 2006, p. 28

communes sont l'illustration d'une alliance par défaut, procédant à la fois de l'évidence que rester 'seul' au milieu des intercommunalités serait pure ineptie, et de l'intérêt à se joindre à la 'locomotive' du Pays de Retz qu'est Pornic. Par ailleurs, les communes rétrolittorales ont dépassé la structuration classique du Pays de Retz : les habitants de Arthon-en-Retz se tournaient plus naturellement vers Sainte-Pazanne, qui constitue aujourd'hui la ville centre de la Communauté de Communes Cœur Pays de Retz, et le maire a eu du mal à imposer son choix de s'allier à Pornic. Il justifie sa stratégie par le dynamisme de la ville-centre, bien plus que par une complicité politique ou un intérêt concret : « La seule chose, c'est que plus il y aura de travail à Pornic, plus les gens vont venir habiter là. C'est dans le développement général que l'on va pouvoir trouver un intérêt mais en dehors... » (J. Laigre). Chauvé, située dans le canton de Saint-Père-en-Retz, a suivi le choix de sa voisine Arthon.

Périmètre relativement pertinent, par le partage des faits démographiques et d'identités territoriales analogues, est-il également consistant ? Autrement dit, permet-il, selon le concept développé par Xavier Desjardins⁶⁷, de conduire politiquement et techniquement des projets ? C'est ici la notion d'intérêt communautaire qui est en jeu. En effet, sa définition déterminera les compétences partagées, et pourra motiver les communes à rester et à participer à l'alliance. Là aussi, l'enthousiasme est inégal en fonction des communes, et nous prendrons trois exemples pour l'illustrer. Ainsi, les communes qui n'étaient pas incluses dans une organisation de ramassage et de tri des déchets sont généralement reconnaissantes à la Communauté de Communes de Pornic pour le service environnement (Pornic, Chauvé). Mais plusieurs communes possédaient déjà ce service, par le biais de syndicat mixte, à l'instar de La Bernerie et des Moutiers associées à Bourgneuf-en-Retz. Ces dernières reprochent alors souvent le surcoût de ces projets qui n'avantagent pas également toutes les communes (Jean Guillon). Arthon-en-Retz, qui a au contraire bénéficié de l'instauration du service, a été désignée pour recevoir la nouvelle déchetterie : « Dans la commune j'en ai entendu des vertes et des pas mûres : 'non seulement Pornic ne nous apporte rien mais en plus ils viennent foutre leur m... chez nous' » (J. Laigre). Autre

⁶⁶ Par exemple, les EPCI reprennent le périmètre des cantons, à une ou deux communes près, dans 72% des cas dans les Landes. TESSON, Frédéric, « les ressources des départements et des cantons dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p.207

⁶⁷ DESJARDINS, Xavier, BOINO Paul (dir), *op.cit.*, p. 34

compétence qui provoque la discorde : le tourisme, qui se traduit essentiellement par la mise en réseau des offices de tourisme et la construction de l'espace muséographique du sémaphore. Les communes rétrolittorales ne sont pas convaincues de son intérêt, car elles sont les seules à ne pas détenir d'offices de tourisme, et refusent une vocation touristique. Le maire des Moutiers estime que ses administrés payent pour un équipement préfaillais dont ils n'ont pas l'usage. La piscine, l'amphithéâtre, probablement construits à Pornic, subissent le même jugement à ses yeux. Enfin, l'intercommunalité a pris en charge, dans le cadre de sa compétence aménagement de l'espace, la maîtrise d'ouvrage et la gestion de la nouvelle gendarmerie de Pornic. Les trois communes qui ne font pas partie du canton, qui dépendent de ce fait d'un autre centre, paieront donc pour un bâtiment qui ne les concernent pas. En définitive, les perspectives d'actions communes séduisent peu : « Moi, commune des Moutiers, je n'ai aucun projet qui peut être d'intérêt communautaire » (J. Guillon). Seule Préfaillais, dans le cadre de la réhabilitation du sémaphore, ou dans son projet de nouveau port de plaisance, souhaite s'appuyer sur l'intercommunalité, voire le futur SCOT.

L'intercommunalité semble ainsi difficile à faire fonctionner d'un point de vue politique, et le désaccord s'exprime au moment de la mutualisation des prérogatives et des moyens : « La seule commune gagnante aujourd'hui c'est Pornic. Ce sont toujours les grosses communes gagnantes dans les intercommunalités, car ils transfèrent des compétences, et donc ce n'est plus la commune qui en subit le coût. Tandis que nous, petites communes, on n'a rien à transférer. » (J. Guillon) « L'intérêt communautaire à l'origine, c'est faire des choses ensemble que l'on n'aurait pas pu faire tout seul. Ça, c'est la philosophie de base. Pour autant ce n'est pas toujours simple, car dans une communauté de communes, il y a toujours des communes qui sont à l'écart des systèmes » (J. Laigre)

Pour Jacques Caillosse « la subtilité qui fait la force de la notion d'intérêt communautaire est que sa définition exige que les communes gèrent leur propre dépassement »⁶⁸. Nous rajouterons que, dans notre cas, cette subtilité crée aussi un certain détachement de l'entreprise intercommunale. Cependant, cette dernière

⁶⁸ CAILLOSSE, Jacques, « 'Intérêt communautaire', casse tête juridique et aubaine politique », *Pouvoirs Locaux*, n°52, I/2002, p.17-22

existe et fonctionne, doucement, certes, et sans grand enthousiasme, mais elle a ce mérite d'assumer le faible consensus qui l'a créé. Ce dernier pourrait donc agir, selon la thèse de Jacques Caillosse, comme une nouvelle matrice politique, un outil mental destiné à la recomposition territoriale. En effet, les élus ont déjà dépassé la gestion solitaire « traditionnelle » de chaque commune (J. Laigre), le refus de travailler ensemble malgré un même bord politique, qui fait la réputation des élus du Pays de Retz. Pour l'instant, le dynamisme est surtout impulsé, selon la directrice adjointe de la communauté de communes, par son président : « Il y a un pilote dans l'avion, quoi, (...), quelqu'un qui a une vision des choses pour l'avenir du territoire » (A. Priou). Par ailleurs, se dessinent sur notre territoire de nouveaux rapports de force qui probablement laisseront en retrait les communes qui subissent l'intercommunalité (Les Moutiers-en-Retz, La Bernerie-en-Retz), et qui rapprocheront celles qui s'en emparent (Saint-Michel-Chef-Chef, Préfailles, dans une moindre mesure Arthon-en-Retz).

5. LE SCOT, ESPOIR DE L'UNIFICATION DU PAYS DE RETZ ?

La communauté de communes a montré ses limites politiques et pratiques, et prouvé la difficulté des élus à s'entendre sur un avenir commun. Dans un tel contexte, une échelle institutionnelle est venue s'ajouter : celle du syndicat mixte du Schéma de Cohérence Territoriale -échelle obligatoire, dans la mesure où les communes sont proches à la fois du littoral et des grandes agglomérations. Cependant, comme pour l'intercommunalité évoquée précédemment, il n'existe aucun impératif théorique concernant le périmètre : aux élus de se mettre d'accord pour une association, au préfet d'en vérifier la pertinence. Le SCOT est défini par la loi SRU et la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, comme un outil de planification et d'organisation du territoire à l'échelle intercommunale, destiné à mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles dans le cadre d'un projet de développement durable. Pour notre territoire, l'expérience est particulièrement intéressante au regard d'un contexte urbanistique et politique tendu : l'enjeu de ce nouveau document de planification sera de fixer les orientations pour une évolution durable des espaces urbains, agricoles et naturels, grâce à un consensus politique apaisant les rivalités pour le pouvoir. Les nouveaux outils correspondent selon Alain Motte⁶⁹, à un changement radical des modes de planifier : en passant d'une dimension spatiale à une dimension stratégique spatialisée, l'outil ne contrôle plus seulement l'activité des agents en termes d'usage des sols, mais devient un instrument collectif servant à la fois à la dynamisation de l'activité des agents pour accroître le développement économique, et à l'amélioration de la qualité de vie. Le contenu et la gouvernance sont d'importance égale dans ce type de planification. Nous décrirons la chronologie de son émergence, à partir de quoi nous tenterons de comprendre l'engagement des acteurs en jeu, puis de discerner le contenu probable du document.

⁶⁹ MOTTE, Alain, *la notion de planification stratégique spatialisée en Europe 1995-2005*, La Défense : PUCA, 2005, 90p

5.1. UNE ARDENTE NECESSITE

Obligation et enjeux

L'article 122-2 du code de l'urbanisme fixe l'obligation, pour toute commune située à moins de quinze kilomètres du rivage, ou d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, d'élaborer un Schéma de Cohérence Territoriale, en conséquence de quoi l'ensemble des communes de notre terrain d'étude est concerné (figure 13). Cinq d'entre elles sont même incluses simultanément dans une aire périurbaine et une aire littorale, ce qui confirme l'ambivalence de notre territoire, et la complexe combinaison des influences.



Figure 13 : Etat d'avancement des SCOT en Loire-Atlantique au 1er juillet 2005

Réalisation : Préfecture

Le Pays de Retz est une entité territoriale particulière, définie selon les historiens⁷⁰ par ses contours : limité au nord par la Loire, au sud par la baie de Bourgneuf, à l'ouest par l'océan et à l'est par le lac de Grand Lieu, il est un pays de marche entre le Poitou, l'Anjou et la Bretagne. D'un point de vue institutionnel, le territoire historique est scindé en deux pays au sens de la loi Voynet : le Pays de Retz Atlantique, récemment transformé en Fédération de pays, et le Pays de Grand Lieu, Machecoul et Lognes

Les enjeux de cette partie sud ouest du département sont identifiés assez tôt par les services de l'Équipement⁷¹, qui établit déjà en 2001 un diagnostic du Pays de Retz, mettant en valeur l'influence récente, principalement démographique, de Nantes et de Saint-Nazaire, et l'attractivité du littoral, tous deux facteurs de développement comme de fragilisation. Ce diagnostic concluait à l'accompagnement environnemental nécessaire des processus d'évolution, notamment sur les problématiques de l'eau et du paysage, d'une maîtrise de l'étalement urbain et d'un développement des activités économiques et culturelles dans l'arrière pays. D'autre part, deux sites exceptionnels à protéger étaient identifiés, le littoral et le lac de Grand Lieu.

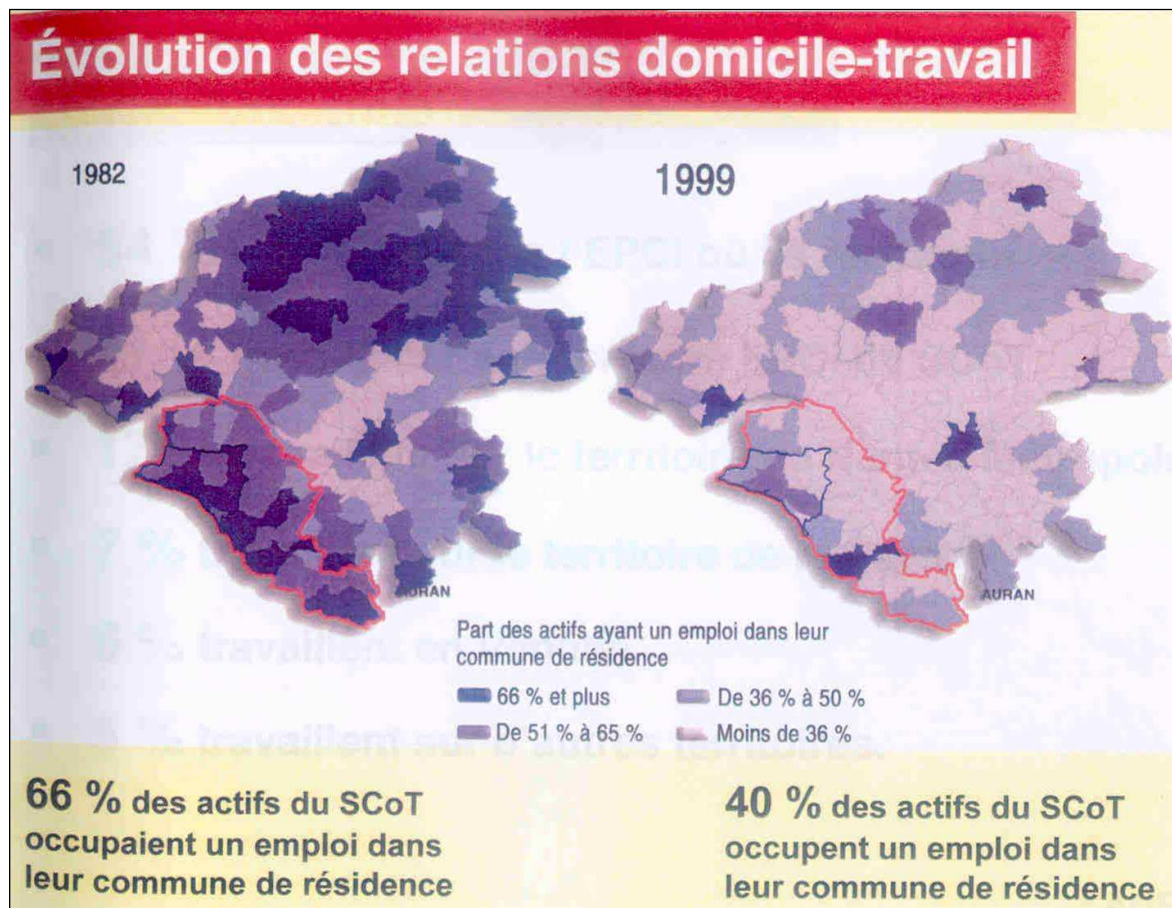
Aujourd'hui, le pré diagnostic, établi sur le périmètre arrêté, confirme ces premières analyses⁷² : l'évolution annuelle estimée de la population au sein du périmètre entre 1999 et 2004 est de 2,8%, contre 0,9 % dans le département, 0,6% en France. La carte ci-dessous (figure 14) illustre la progression des navettes domicile-travail, correspondant à l'extension de l'aire urbaine⁷³ nantaise :

⁷⁰ BELSER, Christophe, *Petite Histoire du Pays de Retz*, La Crèche : Geste éditions, 2000, p. 5

⁷¹ DDE Loire Atlantique-service aménagement, *Pays de Retz, Diagnostic et enjeux*, novembre 2000, p.41-69

⁷² AURAN, SCOT du Pays de Retz, document de travail, février 2006, p.9-16

⁷³ selon la définition de l'INSEE : « ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 %



- Périmètre de la Communauté de Communes de Pornic
- Périmètre du SCOT Pays de Retz

Figure 14 : Evolution des navettes domicile-travail entre 1882 et 1999 : illustration du phénomène de périurbanisation

Réalisation : AURAN

Les enjeux du SCOT seront certainement proches des conclusions de la DDE : disponibilité des ressources en eau ; gestion pérenne des espaces naturels ; préservation de l'identité du Pays de Retz, mise en péril par les dynamiques périurbaines en cours ; maintien et restauration des paysages notamment littoraux ; maîtrise de l'étalement urbain ; mixité socio-spatiale ; articulation des territoires.

de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »

La lente émergence d'une coalition dans le Pays de Retz

Cependant, la nécessité d'une planification commune, logique par elle-même, communiquée par les services de l'Etat, n'a pas conduit naturellement à la constitution d'un syndicat mixte de SCOT, et il a fallu quatre ans pour que le périmètre actuel soit arrêté, le 12 août 2004. Ainsi, les premières demandes ont été faites par des communautés de communes : la Communauté de Communes Sud Estuaire (CCSE) s'est manifestée en 2002, imitée après 2003 par la Communauté de Communes de Grand Lieu puis la Communauté de Communes Cœur Pays de Retz. Dans tous ces cas de figures, le périmètre souhaité s'arrêtait aux limites de l'intercommunalité, dévoyant par là même l'intention de la loi SRU qui était de créer un document à l'échelle du bassin de vie, d'emploi et d'habitat. Ces premières sollicitations ont été rejetées par le Préfet, qui souhaitait structurer politiquement le Sud Loire autour des enjeux communs. De plus elles n'étaient pas, selon Daniel Rolland, une véritable démarche prospective, mais une réaction face aux alliances au nord de la Loire. Les deux pôles ligériens historiquement rivaux, Nantes et Saint-Nazaire, se sont en effet rapprochés dès les années soixante-dix⁷⁴, conduisant à la naissance en juin 2003 du syndicat mixte de la Métropole Nantes Saint-Nazaire : « On sentait une peur d'être englouti, submergé par la 'SCOT Métro' » (D. Rolland). Après une lente maturation, une autre proposition de la part des trois communautés de communes du Pays de Retz Atlantique (Communauté de Communes de Pornic, CCSE, Cœur Pays de Retz), elle aussi refusée par le Préfet, le périmètre du SCOT du Pays de Retz a été arrêté. Il comprend les trois communautés de communes du Pays de Retz Atlantique, ainsi que la Communauté de Communes de la région de Machecoul et la Communauté de Communes Loire-Atlantique Méridionale, soit trente-deux communes, 81 786 habitants en 1999. Le Syndicat mixte s'est créé en décembre 2004, et est présidé par Rogatien Foucher, également président de la Communauté de Communes de la Région de Machecoul, élu de Machecoul et conseiller général du canton de Machecoul.

⁷⁴ FLOCH, Jacques, *L'agglomération nantaise, récit d'acteurs*, La Tour d'Aigues : Edition de l'Aube, 1996, p. 45

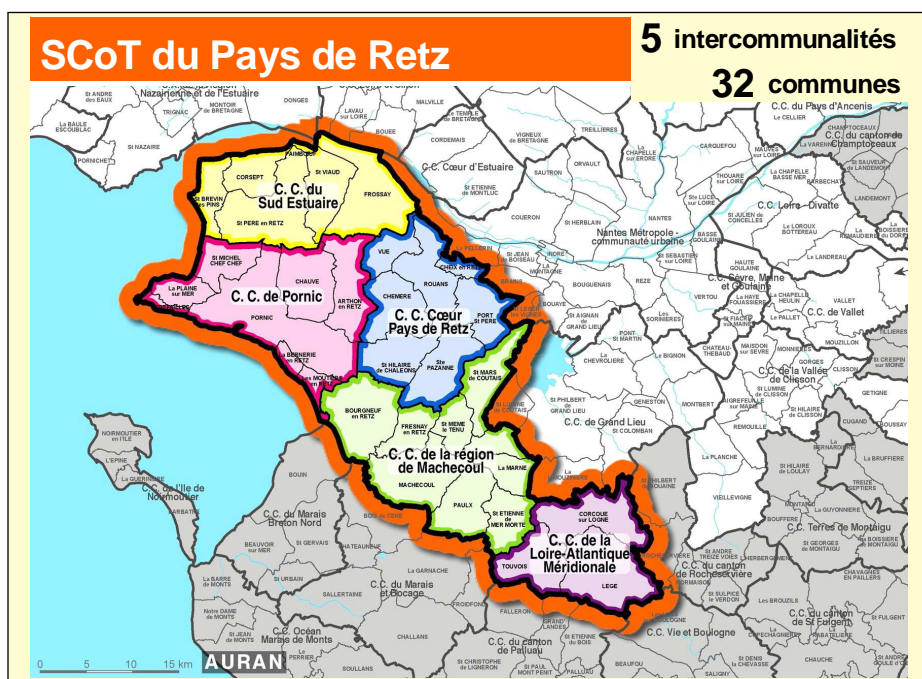


Figure 15 : Le périmètre du SCOT

Réalisation : AURAN

Depuis le début de l'été 2006, les élus travaillent au diagnostic, première étape de l'élaboration, en partenariat avec l'AURAN, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Nantaise, dans le cadre de cinq commissions thématiques :

- dynamiques et organisation du territoire ;
- démographie et vie quotidienne ;
- construction et contraintes « loi littoral » ;
- économie et agriculture ;
- déplacements et transports.

Chaque commission est sous la direction d'un président d'une des cinq communautés de communes, de sorte que le pouvoir est également réparti.

Nous assistons donc en 2006 aux premières concrétisations d'une démarche lente et progressive, qui fait suite à la « balkanisation du territoire » (D. Rolland) créée par la traditionnelle concurrence entre les élus.

5.2. UN ACTEUR A LA RECHERCHE DE SON UNITE

Le SCOT innove en matière de planification, puisque au-delà de l'élargissement de l'objet de la planification, l'accent est mis sur le processus d'alliance en lui-même. En incitant à la création de périmètres politiques, et non administratifs, l'Etat a parié sur la fécondité de la coalition, ne possédant plus la légitimité, après ces années de décentralisation, d'imposer des actions, pari que nous mettrons à l'épreuve plus loin. Cette loi gageait également de la pérennité de la bonne entente, condition sine qua non de la durabilité des orientations. La démarche de projet, instaurée avec la première partie du SCOT, le PADD, va dans ce sens, en tant que processus d'ajustement des intérêts des différents acteurs. « A la limite, tout se passe comme si la mobilisation et la stabilité d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans le projet, que l'action elle-même et son contenu. »⁷⁵. Cette importance tient à la production de ce que Gilles Pinson appelle les effets latéraux, tels les ressources politiques.

Quels sont les motifs d'engagement des élus du Pays de Retz ? Se sont-ils appropriés le document ? La motivation est-elle générale ?

Une majorité d'élus locaux centrés sur leur commune

Le SCOT, un « objet administratif mal identifié », selon Jean-Pierre Raffarin⁷⁶. Effectivement, alors que le changement des POS en PLU s'effectue de manière assez spontanée, grâce à l'ancrage du document de planification communal, le SCOT prend la suite du SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) qui a connu peu de succès entre 1992 et 2000. La démarche est ainsi peu connue des élus locaux, plus abstraite que le PLU qui met en pratique la prérogative urbanisme, et plus éloignée du terrain et de ses problèmes immédiats par sa nature prospective.

Il s'ensuit que bon nombre des maires des petites communes, et a fortiori ceux qui s'exaspèrent de l'inanité de l'échelon intercommunal, considèrent que le syndicat

⁷⁵ PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument de l'action publique », in LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p.199-233

⁷⁶ Jean-Pierre Raffarin dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002

mixte vient encore épaissir le « mille-feuille institutionnel »⁷⁷ français, et que le SCOT est « encore un document de plus » (J. Guillon). Avant de s'engager, nous dit Angéline Priou, les élus y voyait plus une contrainte à leur plan –et effectivement, les PLU doivent être compatibles avec le SCOT. En outre, dans ce contexte particulier de rivalités entre les personnalités politiques, il était difficile d'accepter la supériorité d'un document élaboré par les antagonistes. Alors, au moment d'entériner la démarche, il a vraisemblablement fallu trouver un accord pour que les maires se sentent toujours 'maîtres chez eux' : « Quand on a réussi à faire admettre que les cinq communautés de communes devaient travailler en même temps, il a été clairement dit par certains, - même si pas officiellement écrit car théoriquement c'est pas vraiment ... légal- qu'ils ne voulaient pas que le SCOT influe sur leur PLU, qu'il fallait que le SCOT s'adapte à leur PLU. » (M. Guihon). La chronologie va faciliter cette volonté, puisque les élus ont engagé tardivement la procédure d'élaboration du SCOT « Comme les élus n'ont pas vraiment la volonté de la faire avancer, en fait ils feront leur PLU avant le SCOT, et le SCOT se calera sur les PLU. C'est un peu la démarche à l'envers. » (A. Priou) Cependant, au sein de cet accord généralisé qui renverse la hiérarchie instaurée par la loi, et qui visait à mettre en cohérence les planifications communales en leur donnant un cadre unique, quelques personnalités clés saisissent au contraire l'intérêt d'un document global.

Les 'grands élus' en action

En effet, dans un contexte de concurrence aiguë entre les élus, certaines voix s'élèvent pour critiquer les pertes qui en découlent, à l'instar des paroles de M. Guihon : « Il faut savoir que sur le Pays de Retz, il y a un problème relationnel entre les maires. Paradoxalement ils sont tous du même bord politique. Du coup, il y a une impossibilité de construire quelque chose de cohérent en, matière de transports, déchets, (...) et il y a des retombées financières sur la population ». Aussi considèrent-ils le SCOT comme l'opportunité d'une rationalisation des politiques au sein du Pays de Retz : « c'est raisonnable, ça évite de faire des

⁷⁷ FRIEDBERG, Erhard, « Le carcan de l'inertie institutionnelle », *Pouvoirs Locaux*, n°59, IV/2003, p.44-46

bêtises, que deux communes construisent la même chose », selon M. Branchu de la mairie de Préfailles. Deuxième intérêt, après la mutualisation des moyens, « avoir un poids », « faire entendre une seule voix face au SCOT Métropole » (M. Guihon). Ainsi, le déséquilibre historique entre les deux rives pourrait s'accroître si les services continuent de se développer au nord de la Loire, si les infrastructures de transports ne sont pas réalisées au sud. « C'est très important car le pays de Retz c'est un peu le bout du monde, c'est un cul de sac » (M. Guihon). Mais pourquoi la mobilisation ne s'effectue qu'en 2006 ? Joseph Laigre, maire de Arthon-en-Retz, qui n'est pas originaire de la région, estime que l'immobilisme de ces dernières années est dû à l'absence de véritable leader politique dans le Pays de Retz. Au contraire ce sont les rancoeurs, les « histoires de prestige » (M. Guihon), dont la rivalité légendaire entre le maire de Pornic et le maire de Saint-Brévin est l'exemple le plus répandu, qui ont façonné la politique locale. Cependant, de nombreux exemples⁷⁸ nous laissent penser que ce n'est pas un revirement d'attitude des élus qui a provoqué l'engagement du SCOT, mais la pression du Préfet à intégrer les projets d'envergure dans un schéma global. Ainsi, les services de l'Etat ont fait comprendre à la municipalité préfaillaise que le projet d'extension du port de plaisance ne pourrait être justifié à l'échelle de la commune. La ZAC de la Ria pourra être approuvée par les services de l'Etat seulement si elle rentre dans une réflexion plus globale où Pornic possèdera une position de ville centre. Au moment où les PLU ambitieux de certaines municipalités se trouvaient bloqués par le manque de légitimité stratégique, il devenait urgent de répondre à la demande de l'Etat.

Les élus les plus importants se sont donc entendus, sous pression du Préfet, pour engager la procédure. Le fonctionnement du syndicat mixte correspond à un partage égalitaire des pouvoirs, pour réduire les tensions entre les élus rivaux, et est favorable aux intérêts personnels. En effet, chaque président de communauté de communes dirige une commission, selon une répartition « bon enfant »⁷⁹. M. Boënnec a obtenu la présidence de la commission 'construction et contraintes loi

⁷⁸ La communauté de communes de la région de Machecoul a achevé son centre aquatique en 2002, celle dont Saint-Brévin est ville centre (CCSE) vient d'en débiter la construction, la Communauté de Communes de Pornic est dans la phase d'étude pour un équipement similaire. La Communauté de Communes de Pornic vient de définir un site intercommunal de traitement et d'enfouissement des déchets ménagers, la CCSE en recherche actuellement un.

⁷⁹ Rogatien Foucher, président du syndicat mixte du SCOT Pays de Retz, entretien du 28 août 2006

littoral'. Il poursuit ainsi sa logique de pression pour une adaptation de la loi au contexte de sa commune, en briguant des postes-clés. Dans cette organisation, le président adopte une attitude « consensuelle », considérant les autres présidents de communauté de communes comme ses « copilotes » (R. Foucher).

5.3. PROSPECTIVE SUR UN CONTENU DELICAT

La nouveauté de l'outil SCOT était également de laisser les représentants chargés de son élaboration préciser les enjeux, à l'intérieur de grandes catégories établies par l'article 122-2 du code de l'urbanisme (orientations générales de l'organisation de l'espace, sites naturels et urbains à protéger, équilibre entre espaces urbanisés et espaces agricoles ou forestiers, grands projets d'équipements et de services, objectifs relatifs à l'habitat social, à la cohérence des dessertes en transports collectifs, à la localisation des activités économiques, à la protection des paysages, à la prévention des risques). En laissant une liberté aux élus locaux, le législateur s'assurait de l'adéquation des orientations aux besoins du territoire, et de la mobilisation des acteurs. En imposant ce processus de planification global, enrichi de l'étape du projet, il pensait faire émerger des pratiques de gestion équilibrée des espaces urbanisés et naturels. Le PADD, chargé d'énoncer succinctement les grandes orientations pour les vingt ans à venir, est effectivement censé diffuser les principes de développement durable dans le discours des élus. Les intitulés des commissions reflètent donc une situation locale assez spécifique, et nous serviront de base pour conjecturer des orientations du SCOT et de son incidence sur les dispositions politiques.

Le nouveau franchissement de la Loire, symbole de la lutte entre les deux rives

Le premier sujet fondamental du document sera certainement abordé au sein de la commission 'déplacements et transports': il s'agit du projet d'un troisième pont au dessus de la Loire, afin de désengorger celui de Saint-Nazaire et celui de Cheviré

à Nantes. C'est ainsi 80 000 à 90 000 véhicules qui traversent la Loire à Cheviré ; des embouteillages aux heures de pointe sur les deux ponts, et une très forte perturbation si l'un de ces deux ouvrages devaient être bloqués, pour des raisons de maintenance ou de sécurité. En outre, la perspective d'une 'Autoroute des estuaires' pour desservir l'Arc Atlantique de Rouen à Bordeaux, ainsi que la création d'un nouvel aéroport international à Notre-Dame-des-Landes, au nord-ouest de Nantes, renforcent selon les différentes études le besoin d'un tel équipement. D'envergure interrégionale, d'intérêt national, il intéresse fortement tous les élus du Pays de Retz qui se plaignent de l'enclavement de leur territoire. Ainsi, ceux-ci se mobilisent déjà dans la presse, et pensent pouvoir peser encore plus par l'expression de leur revendication dans le SCOT. Cependant la tension pour sa localisation est forte, retardant d'autant plus un positionnement commun de ces élus.

Au nord de la Loire en revanche, la motivation semble être moindre, le réseau de transports étant bien fourni. Le SCOT métropolitain, arrêté en juillet 2006, n'en fait même pas mention. Les principes de développement durable, portés plus activement par les hommes politiques de gauche, n'incitent pas au développement des réseaux routiers. Il en résulte que si le conseil général a maintenu ce projet malgré une majorité désormais à gauche, ce dernier n'est plus une absolue priorité. Enfin, dernier participant au débat : l'Etat qui se doit, par l'intermédiaire de la Directive Territoriale d'Aménagement, de fixer les grandes orientations en matière d'équipements structurants. Sa position se révèle très vague, encourageant l'avancée du projet, tout en proposant une localisation très imprécise.

Ainsi, la bataille s'annonce rude pour les élus du sud qui sentent le projet dilué par toutes ces attitudes, certes favorables en théorie, mais peu volontaristes dans la pratique. De plus, la montée des problématiques environnementales ne favorisera pas l'avancé du projet, car les études déjà effectuées, vieilles d'une quinzaine d'années, n'en tiennent pas compte. Or l'estuaire entre Nantes et Saint-Nazaire est un espace naturel fragile, et reconnu comme tel par diverses protections environnementales : s'y superposent une zone Natura 2000, et des inventaires ZNIEFF⁸⁰, ZICO⁸¹, des périmètres d'espaces protégés (pSIC⁸², ZPS⁸³), de sites

⁸⁰ ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

⁸¹ ZICO : Zone importante pour la conservation des oiseaux

⁸² pSIC : Proposition de Sites d'Intérêt Communautaire

⁸³ ZPS : Zone de protection spéciale

classés. Depuis le décret du 29 mars 2004, les communes estuariennes sont concernées par la loi littoral. Daniel Rolland est sceptique quant à la manière de concilier lutte contre l'étalement urbain et développement de telles infrastructures de transports.

Cet exemple montre les enjeux forts dont traite le SCOT, qui mobilisent pour la première fois de manière officielle l'ensemble des élus. Il est également représentatif d'une position délicate que ces derniers tiennent, entre une volonté légitime de désenclavement, et une adéquation difficile avec les principes de protection de l'environnement et de développement durable.

L'urbanisme sous le signe de la contrainte législative

Le deuxième point qui nous paraît significatif pour appréhender les orientations du futur SCOT est le traitement de l'urbanisme. Ainsi, la commission attachée à l'habitat est, dès son intitulé, liée à la loi littoral, et plus précisément à ses contraintes. En effet, il semble que l'aspect environnemental de la loi ne sera pas abordé dans ce cadre, puisque l'environnement est classé comme sous-thème d'une commission plus générale, 'dynamiques et organisation de l'espace'. Le discours du président du syndicat mixte renvoie aux principes de l'urbanisation durable : il s'agira d'inciter les communes à maîtriser l'afflux de population, tablant probablement sur l'hypothèse moyenne d'évolution démographique, 7 500 habitants supplémentaires en 2020, et à densifier l'habitat (R. Foucher). Les modalités de cette incitation seront cependant relativement légères, et la pyramide des documents d'urbanisme semble de nouveau renversée : « le rôle du SCOT est d'approuver les PLU(...) et n'a pas de mission de blocage de certains projets.» (R. Foucher). La peur des maires de se voir déposséder de leur compétence PLU induira vraisemblablement un encadrement très peu affirmé du SCOT, sûrement muet en termes de localisation de l'habitat, levier pourtant essentiel du développement raisonné des zones urbaines.

Cependant, l'association de la problématique avec les contraintes de la loi littoral laisse apercevoir un autre discours : il s'agira, par le biais du SCOT, « d'exprimer les projets des élus locaux », « de veiller à ce que la loi soit respectée sans qu'elle sclérose le développement des communes. » (R. Foucher). L'interprétation

environnementaliste de la loi serait visée, l'arme serait la pression politique que représente le SCOT : « La position commune sur un territoire permettra de faire évoluer quelques critères sur lesquels les services de l'administration préfectorale sont réservés. » (R. Foucher). On retrouve ici la bataille de M. Boënnec, à qui la répartition à l'amiable des présidences de commissions a attribué celle-ci. Mise en retrait de la problématique environnementale, utilisation du SCOT pour assouplir la loi littoral, et enfin présidence de la commission par Philippe Boënnec, trois éléments qui n'augurent pas un projet durable au sens des services de l'Etat pour le territoire du SCOT Pays de Retz, mais qui mettent en évidence la manière dont les élus influents s'emparent de la mobilisation collective pour appuyer leurs intérêts locaux.

En définitive, les premiers balbutiements du SCOT conduisent à plusieurs conclusions :

- il détient un mérite remarquable pour ce territoire, celui d'avoir su regrouper les élus divisés autour d'enjeux globaux, tels que le désenclavement du sud Loire, pour désormais s'affirmer sur l'échiquier politique, sur lequel leur clivage les empêchait jusqu'à présent d'influer.

- on peut cependant s'interroger sur la cohésion de ce nouvel acteur. Pour l'instant, un équilibre des pouvoirs a été instauré, mais sans que les mentalités aient vraiment évolué. Le socle du SCOT n'est pas unanimement un travail commun, mais semble l'addition d'influences de personnalités politiques peu entendues à l'échelle départementale. On peut douter de la stabilité de l'alliance, si les projets personnels rentrent trop en considération dans l'élaboration du SCOT. Quand il s'agira, comme l'affirment les élus de « réintégrer les PLU de chaque commune dans ce SCOT » (J. Guillon), les conflits d'intérêts ne vont-ils pas réapparaître de manière plus virulente ?

Joseph Laigre résume bien l'ambiguïté de cette aventure, qui empêche d'en avoir une opinion unique : « C'est un périmètre pertinent car il englobe tout le Pays de Retz. Depuis le début c'est comme cela qu'il fallait faire ; moi je dirais même que l'on aurait dû créer une intercommunalité sur le Pays de Retz. Mais là malheureusement c'est complètement impensable. C'est déjà bien qu'on ait fait ça, le SCOT. Et encore, c'est parce que en fait ça nous a été presque imposé. » Le SCOT va-t-il produire les résultats type de la planification spatiale stratégique

selon Alain Motte⁸⁴ ? Autrement dit, va-t-il aboutir non seulement au changement des lieux concrets, mais également à l'évolution de représentations que les acteurs ont de leur rôle ? Quelle pérennité pour cette attitude collaborative nouvelle ?

Les deux structures intercommunales, l'EPCI et le syndicat mixte du SCOT réaffirment l'idée répandue que les élus du Pays de Retz ont du mal à s'entendre pour une réflexion commune. Cependant ce cas de figure était prévu dans les lois qui ont instauré des mécanismes incitatifs et contraignants pour que l'ensemble des collectivités françaises suivent le même mouvement de réforme de la gestion publique territoriale : planification et démarche de projet sur les territoires des faits réels, rationalisation de l'action publique par l'alliance intercommunale, développement urbain durable. Ces leviers sont la forte incitation financière à s'établir en intercommunalité et l'obligation d'élaborer un SCOT, l'accompagnement du Préfet pour l'élaboration des PLU qui sert de test avant le passage en commission des sites et qui encourage une démarche de projet global et à long terme. Ils oeuvrent ainsi au gouvernement des collectivités locales par la puissance étatique, qui s'effectue dans le contexte actuel décentralisé « à distance »⁸⁵.

L'intercommunalité, incitant à la démarche de projet et la planification, progresse donc sur notre territoire, mais de manière moins convaincante que dans la Métropole Nantes Saint-Nazaire par exemple. Tout comme la loi SRU, la loi Chevènement est bien mieux adaptée aux communes urbaines que rurales ou périurbaines ; en effet, pour prendre en considération le phénomène de périurbanisation que subit notre territoire en tant que dernière couronne de la Métropole Nantes Saint-Nazaire, il aurait fallu que ces agglomérations participent à la réflexion. Les territoires périurbains se trouvent donc, selon Philippe Estèbe, « à l'écart des grandes manœuvres territoriales »⁸⁶, puisqu'il leur est plus difficile de se constituer en territoire pertinent, subissant par conséquent l'opprobre des urbanistes. Le Pays de Retz manque peut-être également d'un leader qui

⁸⁴ MOTTE, Alain, *op.cit.*

⁸⁵ EPSTEIN, Renaud, "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111

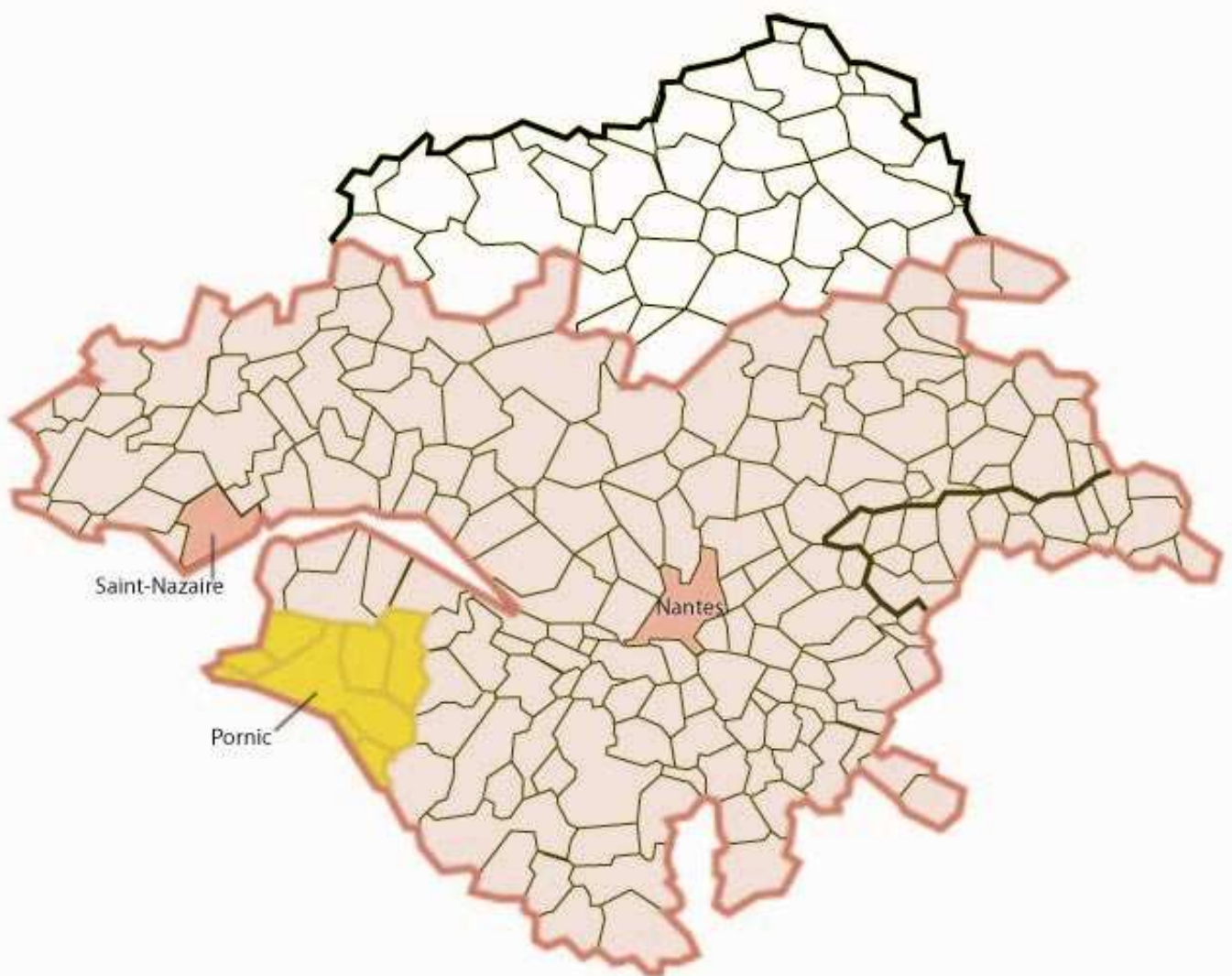
⁸⁶ ESTEBE, Philippe, « le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs Locaux*, n°56, I/2003, p.30-34

orienterait de manière plus active ses nouvelles initiatives locales. Enfin, le succès mitigé de la promotion d'une gestion durable du territoire, déjà constaté au niveau communal et que les initiatives intercommunales confirment, légitime d'autant l'intervention de l'Etat, qui s'investit ici plus directement que par la loi, dans le domaine de la planification.

TROISIEME PARTIE

LA PLANIFICATION ETATIQUE

MYTHE DU JARDIN A LA FRANÇAISE ET REALITES DES CONFLITS D'ACTEURS



Planification communale, intercommunalité, planification stratégique supracommunale. Trois modalités de projection de l'avenir d'un territoire et d'organisation de son développement. Trois prises en compte seulement partielles des phénomènes problématiques à l'œuvre sur le territoire de la Communauté de Communes de Pornic. Les périmètres ne sont jamais adaptés, par manque de moyens, de vision globale et de consistance politique.

Dans ce contexte, l'Etat se donne la légitimité, au nom de l'intérêt général, d'intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire, puisque ce n'est pas un bloc de compétence clairement réservé à une seule collectivité : « Le territoire est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences.⁸⁷ ». Selon la progression scalaire adoptée, un dernier document de planification entre dans notre analyse, élaboré cette fois par les services de l'Etat : la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire. Rappelons sa généalogie : proposée par le Conseil d'Etat dans son rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », il est un élément fondamental du retour de l'Etat sur la scène de l'aménagement du territoire pour lequel le rapport milite, pour contrebalancer la décentralisation. Ce dernier souligne « l'urgence à mettre en place des outils supracommunaux de planification réellement efficaces, (...) à un échelon pertinent, et (...) bénéficiant d'un véritable contenu normatif »⁸⁸. Ce souhait est réalisé le 4 Février 1995, grâce à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua. Le 1^{er} juillet 1999, le Préfet de la Région Pays de la Loire est mandaté pour son écriture sur le périmètre de l'estuaire de la Loire. Aussi la décision de l'élaboration du document est antérieure à la dernière génération d'intercommunalités de documents de planification. Elle n'est donc pas la conséquence d'une inefficacité des procédures actuelles, mais la preuve d'un doute sur le pouvoir des élus à régler certains problèmes, et à créer de leur propre initiative un encadrement normatif des documents d'urbanisme locaux. La DTA porte en elle la dichotomie d'un Etat partagé entre autorité et respect des prérogatives locales. Cette dernière échelle de la planification, touchant la Communauté de Communes de Pornic, mettra donc en

⁸⁷ Article L. 110 du code de l'urbanisme

⁸⁸ CONSEIL D'ETAT, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : La Documentation Française, 1992, 203 p.

perspective l'action de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire d'une manière générale ; elle nous conduira à des questionnements institutionnels relevant des sciences politiques, lesquels influent éminemment sur la pratique de l'urbanisme à tous les niveaux. Nous analyserons donc la pertinence de la DTA au regard des diagnostics communaux et intercommunaux déjà évoqués, puis nous tenterons d'appréhender l'ensemble du dispositif institutionnel de la planification, pour comprendre l'agencement des acteurs territoriaux dans la Communauté de Communes de Pornic, et son efficacité constatée et présumée en termes de développement pérenne du territoire.

6. LA DTA DE L'ESTUAIRE DE LA LOIRE : LES RESTES D'UN ETAT JACOBIN, UN ENJEU DEMOCRATIQUE OU LA « MENACE »⁸⁹ NECESSAIRE ?

Destinées à encadrer les choix d'aménagement des collectivités locales, les DTA marquent en 1995 le retour de l'Etat dans un domaine où il n'exerçait plus guère qu'une tutelle juridique. La disposition législative a mis du temps à se concrétiser, preuve de la difficulté de définir « l'équilibre » sur ces territoires considérés comme fragiles et stratégiques, preuve aussi de son ambition de renouveler les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Quels résultats en matière d'aménagement du territoire pour l'estuaire et pour la Communauté de Communes de Pornic ? comment l'Etat s'est-il inséré dans les prérogatives des collectivités locales ? quel impact de la DTA ?

⁸⁹ Angélique Thuillier, chargée de mission littoral au Ministère de l'Equipement, entretien du 27 juillet 2006

6.1. DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT, AMBITIONS ET CONCLUSIONS :

Qu'est ce qu'une DTA ?

Quatre inspirations⁹⁰ principales sont à l'origine la création du document. Premièrement, le lien peu évident entre les réalités spatiales et les principes législatifs, qu'illustrait les applications tâtonnantes des lois montagne et littoral. Le rapport du Conseil d'Etat montrait également la carence de l'intercommunalité sur l'urbanisme, et l'absence d'encadrement juridique réel des POS, si ce n'est par des schémas directeurs obsolètes. En outre, rétablir une cohérence entre décision d'investissement et affectation des sols, paraissait nécessaire pour répondre au besoin d'une conception d'ensemble perdue avec la décentralisation. Enfin, le début des années quatre-vingt-dix avait remis en scène la planification, après une quinzaine d'années de censure due aux dérives fonctionnalistes des planificateurs des années soixante et soixante-dix. Quatre défis à relever : juridique, institutionnel, opérationnel et stratégique. Pari audacieux, mais qui prouve que la DTA est issue d'une réflexion globale sur le système français de planification.

Si la mention du développement durable dans la loi française n'intervient qu'en 1999, ses principes sont promus dès 1995 par la loi Pasqua grâce à la DTA. Ainsi les deux circulaires précisant les différentes phases de son élaboration ont été signées par les trois ministres de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'équipement, prouvant le large champ concerné par la planification. En fixant les orientations en matière « d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires »⁹¹, l'Etat applique, sans l'indiquer explicitement, la ligne directrice du développement durable. La philosophie de l'intervention de l'Etat français change, et tourne le dos à la logique classique d'aménagement du territoire⁹², basée sur la croissance économique et l'unicité du modèle de développement au sein de l'espace national. La composition de la DTA prouve l'ambivalence de la planification étatique. Le

⁹⁰ BERSANI, Catherine, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme », *Etudes foncières*, août 1999, p.1

⁹¹ Loi n°95-115 du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

⁹² BERSANI, Catherine, *op.cit.*, p.5

diagnostic, les enjeux et les objectifs à long terme qui forment les deux premières parties sont des éléments classiques du processus de planification. Ensuite, elle énonce des orientations qui sont à la fois stratégiques, et prescriptives, puisque les documents 'inférieurs' devront être compatibles avec celles-ci. Enfin les politiques d'accompagnement sont une proposition de soutien, à saisir éventuellement par les collectivités. Ainsi, l'Etat se positionne de manière équivoque ; il est à la fois très volontariste en imposant ses visions stratégiques, et simple guide, au service des collectivités. Le document donne donc une mission ambitieuse à l'Etat, mais qu'il ne pourra réaliser de manière totalement autoritaire vis-à-vis des collectivités autonomes.

L'équilibre estuarien selon l'Etat

La DTA de l'Estuaire de la Loire, qui s'applique sur l'intégralité de notre territoire, a été publiée le 19 juillet 2006. Ses trois grands objectifs sont :

- affirmer le rôle de Nantes Saint-Nazaire comme métropole de taille européenne au bénéfice du grand Ouest ;
- assurer le développement durable de tous les territoires de l'estuaire ;
- protéger et valoriser un environnement et un cadre de vie remarquables.⁹³

Le premier objectif se traduit par la promotion des filières présentes dans les deux agglomérations, comme l'industrie portuaire ou la recherche, le développement d'équipements structurants comme l'aéroport Notre-Dame-des-Landes ou le port de Donges Est ; il ne fait pas mention de notre territoire. Le deuxième objectif semblerait viser le Pays de Retz, puisqu'il vise à développer un réseau de pôles d'équilibre, à maîtriser l'étalement urbain et à rétablir une évolution plus équilibrée entre les rives nord et sud. Le dernier objectif est clairement orienté vers la protection environnementale, et précise les modalités d'application de la loi littoral.

Une analyse en profondeur du document révèle une vision de l'Etat décevante pour le Pays de Retz, et de ce fait pour la Communauté de Communes de Pornic. Ainsi, au désir exprimé d'établir un développement équilibré de part et d'autre de

⁹³ PREFECTURE DE REGION Pays de la Loire, *Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire-Rapport*, 19 juillet 2006, 66p.

l'estuaire, l'orientation prescriptive pour les documents de planification inférieurs répond que, dans les territoires fragilisés par les dynamiques périurbaines, « la création de toute nouvelle infrastructure routière ou l'aménagement des infrastructures existantes, notamment lorsqu'il vise à en accroître la capacité, ne comportera que les diffuseurs qui s'avèrent strictement nécessaires pour répondre aux besoins ayant motivé cette création ou cet aménagement, et pour contribuer au développement des pôles d'équilibre et assurera leur implantation optimale en regard de la satisfaction de ces besoins. »⁹⁴. Ainsi, la notion d'équilibre entre le nord et le sud disparaît, alors que la vocation industrielle de la métropole Nantes Saint-Nazaire est encouragée, et que les modalités d'application de la loi littoral renforcent la protection des espaces naturels. Le renforcement du réseau routier souhaité par les élus est compromis par les recommandations précautionneuses de l'Etat. Le Pays de Retz semble, selon ses élus, destiné à porter cette vocation de réserve naturelle en Loire-Atlantique, tandis que le nord est 'autorisé' par l'Etat à se développer.

Ensuite, l'attente était grande pour un soutien de l'Etat au projet de franchissement de la Loire, d'autant plus que ce dernier inscrit dans ses orientations la construction du nouvel aéroport international au nord-ouest de Nantes. Mais le document reste évasif sur la question, les écrits préconisant de « prévoir, sous maîtrise d'ouvrage locale, la réalisation d'un nouveau franchissement de la Loire à l'ouest de Nantes », les annexes cartographiques laissant également la plus grande incertitude sur la localisation optimale de cet ouvrage (figure 16). De plus le nouveau franchissement de la Loire n'est pas mentionné dans les orientations, mais dans le titre IV, 'politiques d'accompagnement'. Sa réalisation effective est probablement, du fait de ces imprécisions, largement reportée.

⁹⁴ PREFECTURE DE REGION Pays de la Loire, *op.cit.*, p.34

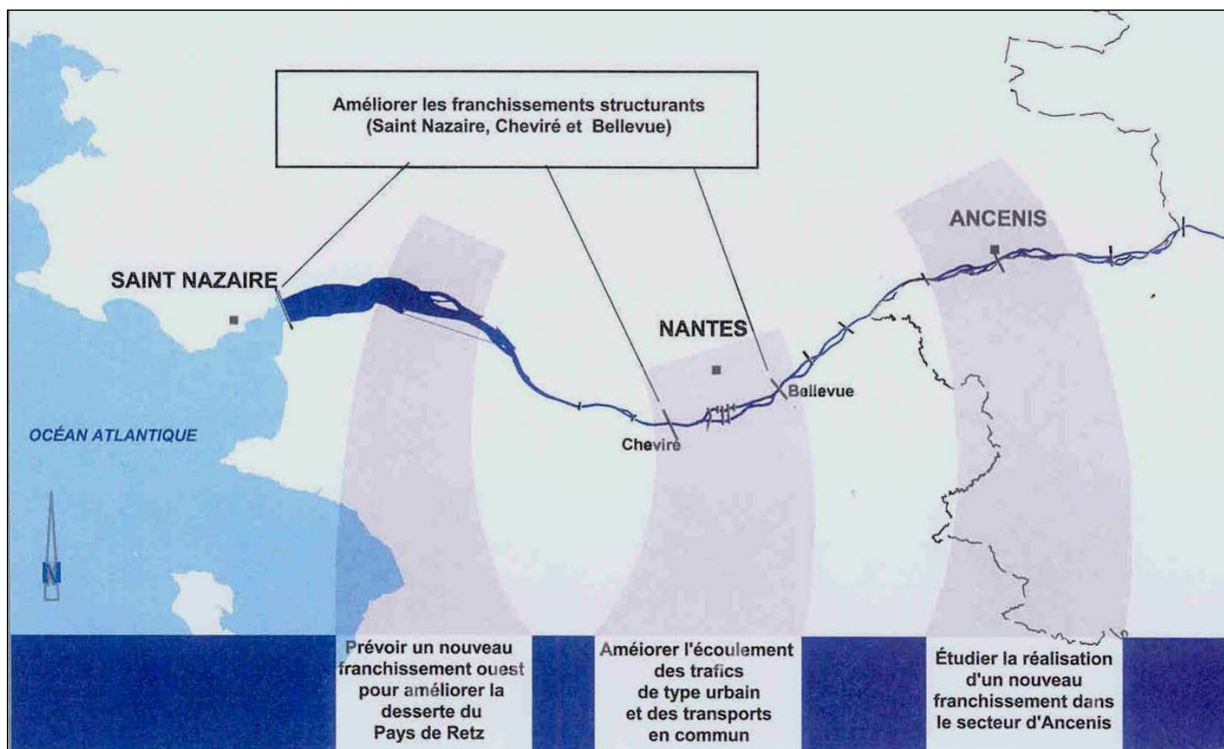


Figure 16 :

DTA Estuaire de la Loire : franchisements de la Loire - principes⁹⁵

Réalisation :Préfecture de Loire-Atlantique

En définitive pour les élus de la Communauté de Communes de Pornic, le document n’apporte pas une grande nouveauté, et semble plutôt entériner un état de fait, celui du manque de dynamisme économique du sud de la Loire. Pornic a tout de même obtenu une grande satisfaction en étant désignée « pôle d’équilibre », officiellement reconnue par l’Etat ‘locomotive’ locale.

Le contenu de la DTA révèle un positionnement peu en accord avec les grandes ambitions d’équilibre de l’ensemble du territoire. Il présente parfois des incohérences, par exemple dans l’absence notable d’un lien explicite entre le nouvel aéroport et un nouveau franchissement de la Loire⁹⁶. Ces incohérences proviennent en partie du mode d’élaboration du document, entre intérêt global et négociation locale.

⁹⁵ PREFECTURE DE REGION Pays de la Loire, *Directive Territoriale d’Aménagement de l’Estuaire de la Loire*, 19 juillet 2006, carte 12.

⁹⁶ « L’amélioration du niveau de service des franchisements de Loire compensera l’allongement de la distance de raccordement à l’aéroport pour les usagers en provenance du sud de la Loire. » selon l’objectif n°1 des politiques d’accompagnement, correspondant au développement de la Métropole. Alors que cette amélioration, mentionnée dans l’objectif n°2, développement équilibré du territoire, comprend la construction du nouveau pont, qui réduirait la distance à l’aéroport depuis la rive sud.

6.2. DES RELATIONS ENTRE ETAT ET COLLECTIVITES LOCALES

A la création de la DTA, nombreux sont les chercheurs ou les élus qui ont cru au « retour de l'Etat-gendarme »⁹⁷, cet Etat autoritaire soucieux de garder le contrôle des collectivités malgré la décentralisation. Cependant, l'esprit de la loi Pasqua n'était pas dans ce registre, et recherchait avant tout l'efficacité du droit de l'urbanisme, conformément au vœu du rapport du Conseil d'Etat de 1992. Le droit de l'urbanisme devait ainsi se renouveler, redonnant une place à l'Etat dans la gestion du territoire national, et configurant d'une nouvelle façon l'ensemble des acteurs de l'aménagement de l'espace.

Des méthodes renouvelées

L'invention de la DTA s'inscrit dans un contexte où la modernisation des politiques publiques apparaît comme une nécessité immédiate : le début des années quatre-vingt-dix montre le hiatus existant désormais entre l'Etat resté très bureaucratique, des administrations cloisonnées, et une compétence aménagement du territoire désormais partagée. La DTA procédait donc également de l'adaptation opérationnelle de l'Etat à la décentralisation, et devait de ce fait inventer un nouveau type de relations avec les collectivités locales. L'objectif était certes un retour de l'Etat, mais selon de nouvelles modalités, dans l'espoir de permettre à chacun d'exercer la plénitude de ses attributions.

La méthode adoptée pour atteindre ce but est une procédure originale d'élaboration du document, qui associe de nombreuses collectivités locales : conseil régional, conseils généraux, communes chefs-lieux d'arrondissement, communes de plus de 20 000 habitants et groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés. La procédure, coordonnée par le Préfet de Région, se poursuit en multipliant les contacts avec les personnalités du terrain et les instances nationales : concertation avec les élus locaux, les organisations socioprofessionnelles, les associations de protection de l'environnement ; consultation auprès des personnes publiques associées, puis

⁹⁷ BERSANI, Catherine, *op.cit.*

enquête publique. Après les modifications éventuelles suite à ces avis, le projet est soumis à la conférence régionale de développement et d'aménagement du territoire, puis au conseil national de l'aménagement et de développement du territoire. Enfin, le texte est officiellement publié après l'approbation du Conseil d'Etat.

Ainsi, les collectivités locales semblent impliquées tout au long de l'élaboration ; cependant, quand Catherine Bersani analyse le texte en 1999, elle y décèle l'hésitation du législateur dans l'intensité à donner à « l'association », selon l'expression officielle, des collectivités : « y aura-t-il négociation ? »⁹⁸

Autorité et efficacité en question

Dans les faits, la question demeure en suspens. Angélique Thuillier, chargée d'étude littoral au Ministère de l'Equipement justifie l'association par l'évolution du pouvoir de l'Etat vis-à-vis des collectivités, mais également par la nécessité: « Si on fait un document d'Etat et que l'on ne met pas les collectivités dans le coup, obligatoirement ça se plante, ce n'est pas possible ». Le positionnement de l'Etat a donc bien dépassé l'autoritarisme des années centralisées, et les services de l'Etat, qui ont une incidence bien moindre sur le territoire ne peuvent plus, techniquement, imposer des orientations. L'autorité de l'Etat passe désormais par la prise en considération des prérogatives locales.

Mais au-delà de l'association officielle, un dialogue informel s'établit tout de même systématiquement : « Il y a (...), on ne peut pas dire une négociation mais une concertation préalable à la concertation officielle disons, qui fait que les services de l'Etat vont voir les communes, et leur disent 'bon voilà notre idée à nous, voilà ce qu'on pense' et puis après ça discute » (A. Thuillier, Ministère de l'Equipement) Les décisions d'aménagement de l'Etat n'influent pas de manière intangible sur les prérogatives communales. Dans le cas de la DTA de l'Estuaire de la Loire, ce dialogue se ressent dans plusieurs décisions finales : en premier lieu, le flou entourant la localisation du nouveau franchissement de la Loire. La pression des différents protagonistes du périmètre a conduit à une position plus que consensuelle de l'Etat qui, tout en se prononçant favorablement, ne met rien

en place pour activer la réalisation de ce grand équipement. Deuxièmement, le nombre de 'pôles d'équilibre' est notable, particulièrement au sud de la Loire. Pourquoi avoir retenu à la fois Pornic et Saint-Brévin, qui sont situées moins de vingt kilomètres l'une de l'autre et qui comportent respectivement 13 000 et 10 000 habitants ? « Question de combats de coqs », répond honnêtement Angélique Thuillier : les intérêts politiques locaux influent largement sur les positions de l'Etat en termes d'aménagement du territoire. Cette dépendance est assumée : « Il vaut mieux un document un peu édulcoré que pas de document du tout. Ça permet au moins à l'Etat d'afficher une position claire et nette de l'Etat et de rendre plus fiable juridiquement les documents d'urbanisme de rang inférieurs » (A. Thuillier). Tant pis si les délais sont longs compte tenu de ces discussions, tant pis si certains objectifs ne sont pas très cohérents, l'important semble être l'affirmation formelle de l'Etat, éloignant le document de sa destination première : « un véritable contenu normatif »⁹⁹

Mais le consensus n'est pas valable partout, et l'Etat qui s'efface dans les domaines touchant de près à l'urbanisme, s'affirme sur le sujet de l'environnement. Le périmètre de la DTA permet une réflexion à une échelle cohérente d'un point de vue environnemental, l'espace estuarien, ce que ne permet pas toujours l'intercommunalité liée aux affinités politiques. Deuxième intérêt et pas le moindre, l'application de la législation en matière de protection des espaces naturels. Dans ce domaine, l'implication de l'Etat est plus conséquente, au point que le Conseil d'Etat a reproché au document une trop grande précision dans la délimitation spatiale des espaces à protéger, estimant que c'était empiéter sur la prérogative communale. Cette attitude traduit une faible confiance dans la vertu des élus en matière d'environnement : sur ce périmètre à 85% urbanisé, quelques maires sont connus des instances d'Etat (Angélique Thuillier cite le nom de Philippe Boënnec) pour manquer d'une fibre environnementale, et à qui il faut « refixer des règles pas négligeables » (A. Thuillier), celles de la loi littoral. Dans ce domaine, la moindre négociation est justifiée par la parfaite légitimité d'intervention de l'Etat : « l'environnement, c'est l'intérêt général » (A. Thuillier). La DTA devient alors « un garde fou », l'Etat joue le rôle de « bâton » corrigeant les élus portés sur une urbanisation excessive (A. Thuillier). Déjà, la

⁹⁸ BERSANI, Catherine, *op.cit.*, p. 6

⁹⁹ CONSEIL D'ETAT, *op. cit*

proposition du Conseil d'Etat justifiait ce retour autoritaire auprès des collectivités : « mieux les collectivités locales assumeront leurs responsabilités, moins l'Etat sera tenté ou fondé de reprendre d'une main ce qu'il a donnée de l'autre. »¹⁰⁰

Le résultat : une DTA portée sur l'environnement et le littoral

Il en résulte un document assez biaisé par les deux modes d'élaboration opposées, d'une part la négociation stratégique avec les élus locaux pour ménager leurs intérêts, d'autre part l'intransigeance de l'Etat concernant la protection des espaces naturels. Les parties III et IV sont en effet déséquilibrées, et les réécritures successives suites aux concertations formelles et informelles ont réduit considérablement la portée juridique du document, sauf en matière de protection de l'environnement. Ont été ainsi reléguées dans le titre 'politiques d'accompagnement' le nouveau franchissement de la Loire, la notion de capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser, l'hébergement touristique à vocation sociale, par exemple. Le fossé est profond entre les enjeux et objectifs très ambitieux, et les orientations amoindries.

Pour Catherine Bersani, « La démocratie est l'enjeu par excellence de la DTA » en 1999. Au regard du mode d'élaboration de la DTA de l'Estuaire de la Loire, l'enjeu est toujours présent. Ne sachant se prononcer sur une négociation officielle, l'Etat a tout de même procédé à une concertation-négociation pour faire accepter le document, mais qui a logiquement conduit à des avantages inégaux pour les élus locaux, selon leur degré d'influence politique. Cependant l'Etat s'est montré autoritaire sur un point où il se sentait parfaitement légitime de tenir cette attitude. Entre édulcoration et partialité du document, et autoritarisme écologique, la DTA ne renouvelle pas avec bonheur les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

¹⁰⁰ CONSEIL D'ETAT, *op. cit.*

6.3 LA DTA DANS LE SYSTEME DE PLANIFICATION ACTUEL

Depuis 2000, l'ensemble des documents de planification s'organise de manière pyramidale : le PLU doit être compatible avec le SCOT, lui-même compatible avec la DTA.

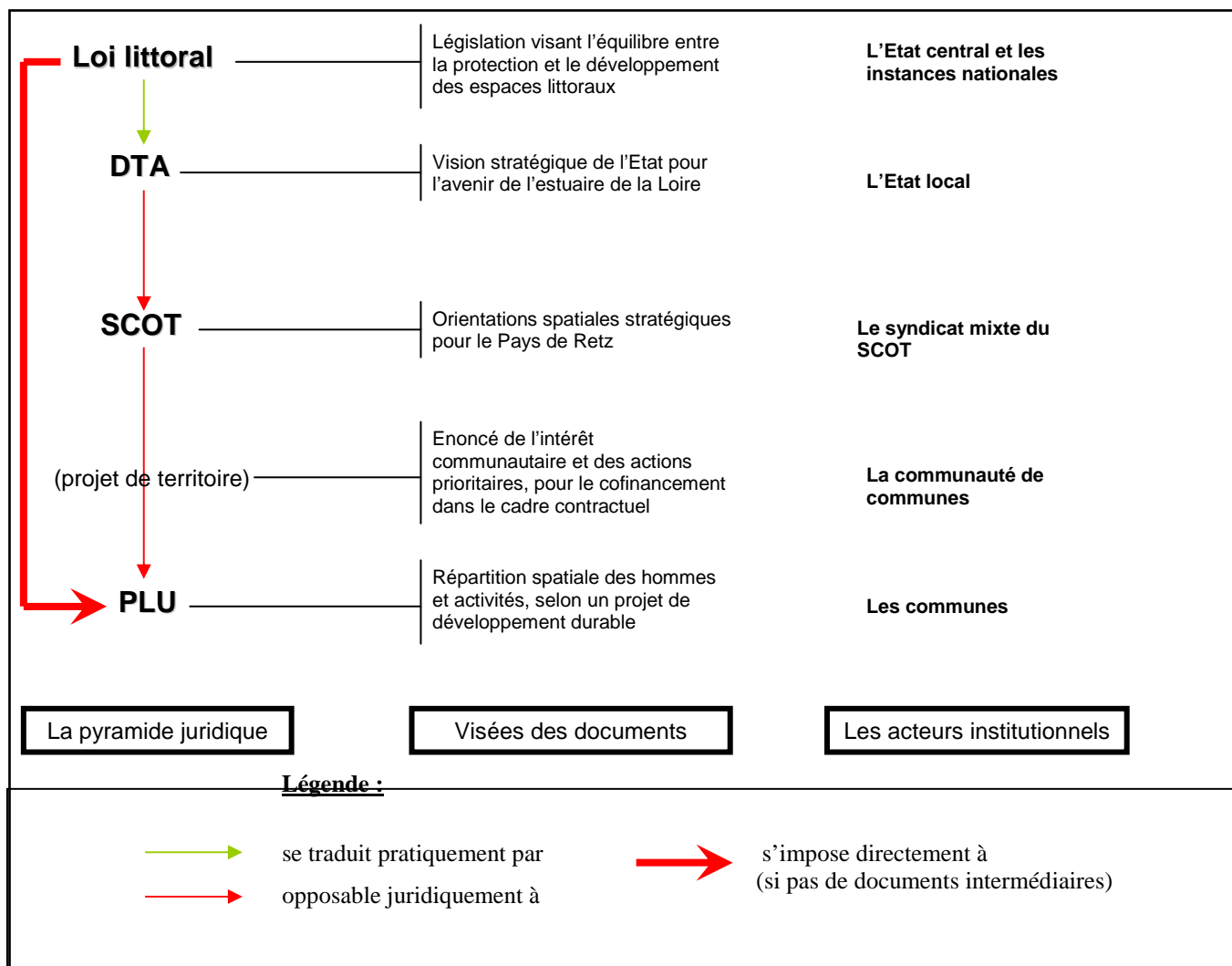


Figure 17 : La logique de compatibilité

Réalisation : Claire Simonneau

L'ensemble séduit par sa cohérence, les documents 'supérieurs', étant élaborés chaque fois par un collège plus nombreux, sur un périmètre plus large, instaurant ainsi de grandes orientations d'encadrement plus compréhensives -voire plus 'intelligentes'. Le rêve du 'jardin à la française', où la composition tient son harmonie de l'emboîtement logique et hiérarchique des éléments, refait ici

surface. La réalité diffère un peu : premièrement, l'ancienneté de la DTA nuit à sa pertinence ; ensuite la traduction dans les SCOT est encore expérimentale ; enfin, rien ne permet d'affirmer si ce système hiérarchique sera respecté par ceux qui élaborent les documents d'urbanisme.

Un document obsolète ?

La DTA de l'Estuaire de la Loire a été publiée en juillet 2006, sept ans après le mandat au Préfet de Région, onze ans après la parution de la loi. Les études qui ont conduit au diagnostic sont datées entre 1996 et 2001, et leur fiabilité dépend des réactualisations possibles. Toutes les données démographiques sont basées sur le recensement de 1999 ; or la Communauté de Communes de Pornic, par exemple, est soumise à des phénomènes démographiques très récents, qui rendent indispensables des statistiques complémentaires. Les enjeux déterminés n'ont globalement pas changé selon Angélique Thuillier, cependant une problématique n'apparaît nulle part dans la DTA : celle de la crise du logement, et du besoin en logement social. Ici la lenteur de la procédure n'a pas permis de déceler l'ampleur du problème, alors que des prescriptions, comme un quota obligatoire de logement social dans les pôles d'équilibre, auraient pu aider à une prise en charge globale du problème.

Aujourd'hui, quatre DTA ont été approuvées, trois autres sont en cours d'élaboration¹⁰¹. Ce seront les dernières selon la technicienne du Ministère. Ceci laisse supposer que l'Etat reconnaît l'inadéquation de la démarche au contexte actuel, avant même qu'elle ait pu prouver son efficacité sur le terrain. Peut-être que cette dernière était pleinement justifiée au moment de sa création, mais le décalage temporel ne nous permettra pas d'en juger. Imaginée à un moment charnière de l'histoire de l'aménagement du territoire, où le questionnement sur la place de l'Etat commençait à émerger au sein même des institutions, la DTA revêt un air d'expérimentation de nouvelles configurations institutionnelles. Elle doit peut-être à cette place relativement ingrate le flou qui l'entoure quant à son lien direct avec les documents de planification actuels et la difficulté du positionnement de l'Etat local.

La délicate application du principe de compatibilité

La fragilité de la DTA vient de l'expérimentation générale dans le domaine de la planification : au même moment les premières DTA commencent à être publiées et les premiers SCOT à être arrêtés. L'étape suivante est la mise en compatibilité des deux documents, laquelle met à jour quelques fragilités de la DTA.

Tout d'abord, la DTA apporte des notions clés pour l'organisation du territoire qui sont autant de concepts difficiles à traduire auprès des élus locaux. Ainsi, le statut de 'pôle d'équilibre' tant convoité par les villes moyennes, est définie de manière très générale dans la DTA : il représente la « vocation à accueillir les fonctions économiques, sociales et culturelles les plus structurantes à leur échelle, et à en organiser l'accès aux populations des territoires de leur zone d'influence. »¹⁰² A cet effet, les pôles d'équilibre sont censés offrir des services aux habitants et entreprises, doivent être les pôles d'emplois, et concentrer l'urbanisation. Cependant, il revient aux services de l'Etat de préciser la portée de ces fonctions, et les techniciens s'interrogent : faut-il permettre le développement urbain de tous ces pôles d'équilibre ? Si tel est le cas, était-ce raisonnable d'en identifier autant ? En effet, il paraît déraisonnable d'encourager l'installation de la même gamme de services à Saint-Brévin et à Pornic par exemple, et pourtant les deux villes en ont l'ambition, maintenant légitimée par l'obtention de ce statut. Les effets pourraient être de prolonger l'attitude de concurrence entre les deux villes, nuisible aux contribuables et contraire à la solidarité encouragée par l'Etat.

Concrètement, les techniciens ne savent pas encore 'comment faire'. Ainsi, si tout ce qui est inscrit dans la DTA n'est pas à retranscrire dans les documents d'urbanisme, mais il serait préférable que « l'idée générale » y figure. La DTA de l'Estuaire de la Loire possède une partie juridiquement contraignante assez faible, ce qui rend difficile de faire passer aux élus locaux les grands enjeux. « On est sur un fil » s'inquiète Angélique Thuillier, futur référent à la DDE de Loire-Atlantique pour le territoire du SCOT Pays de Retz. Finalement, le document serait à la fois 'trop vieux et trop jeune', presque obsolète dans son diagnostic et dans l'approche de la mission de l'Etat, pas encore au point pour sa méthode de mise en œuvre.

¹⁰² PREFECTURE DE REGION Pays de la Loire, *op.cit.*, p.24

La DTA : sommet d'une pyramide ou d'un mille-feuille?

Du côté des élus, l'avis est partagé sur l'intérêt de ce document global. Pour certains, il est attendu pour éclaircir la traduction de la loi littoral et orienter les décisions locales : « Avec le SCOT littoral [la DTA], qui vient chapeauter le SCOT, tout cela va se simplifier (...) ce sera plus carré et on saura comment faire ». Là où la jurisprudence tenait lieu de planification, la DTA pourrait apporter une stabilité favorable à l'arrêt d'orientations structurantes dans les PLU. Mais le discours ne va pas toujours dans le sens du texte, et la logique descendante du principe de compatibilité risque d'être difficile à appliquer sur notre territoire, où le SCOT est explicitement envisagé comme une compilation de PLU.

Ainsi, le dernier document de planification est peut-être celui qui interroge le plus, de par son histoire particulière, et le symbole qu'il représente. Il incarne en effet la recherche par l'Etat de son rôle parmi les acteurs du territoire : garant de l'intérêt national, ses domaines d'intervention sont toujours discutables, dès qu'il intervient de manière contraignante sur le territoire communal. Il en résulte que les initiatives de l'Etat central doivent toujours se montrer conciliantes, au risque d'une perte de crédibilité et d'efficacité en termes de développement équilibré du territoire. Le domaine de protection de la nature quant à lui démontre la subtilité de la place de chaque acteur dans la gestion du territoire. Le résultat de ces interactions d'acteurs est un conflit de légitimité quant à la nature de l'intérêt général à défendre, et une portée de la planification probablement faible.

7. L'ÉTAT, AMENAGEUR A DISTANCE ?

Les années d'après-guerre fondent l'intervention de l'Etat sur le territoire : devant les nécessités de la Reconstruction, et le constat de profondes disparités de développement au sein du territoire, l'Etat providence assure l'égalité territoriale. L'esprit et les dispositions de la LOF mettent les outils de gestion à disposition d'un puissant appareil administratif d'Etat : les années soixante seront la grande décennie de la planification, gérée par « l'Etat aménageur »¹⁰³. Décentralisation oblige, il laisse dans les années quatre-vingt de plus en plus de prérogatives territoriales aux collectivités locales, dont celle de la planification. Dépossédée par les instances locales de certaines compétences, réduite dans son autorité par l'Union Européenne émergente, l'instance nationale semble impuissante à l'exclusion de certains territoires sensibles, en dépit de ses efforts de compensation. « L'Etat réparateur »¹⁰⁴ n'a pas assez d'emprise sur une France fragmentée par ses 36 000 pouvoirs communaux, pour assurer ni l'égalité, ni le dynamisme de l'espace national. L'enjeu devient alors de rétablir l'opérationnalité des institutions, pour qu'elles assurent, pour le compte de l'Etat, le respect de l'intérêt général et de l'équité territoriale. A la fin des années quatre-vingt-dix, l'instance nationale reprend son rôle d'énonciateur des grands directions de l'aménagement du territoire, mais considère désormais leur mise en œuvre comme une « activité proprement politique nécessitant la mobilisation des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire pour une mobilisation large d'acteurs. »¹⁰⁵. Les reconfigurations institutionnelles, accompagnées de l'obligation des démarches de projet et de planification, servent donc effectivement l'Etat, puisqu'elles ont vocation à créer un nouvel agencement capable d'appliquer de manière efficace, car territorialisée, les directives nationales. L'Etat, dans son rôle mobilisateur¹⁰⁶, vise implicitement à transmettre ses injonctions, comme au temps de l'administration centralisée.

¹⁰³ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Aménagement du territoire : Une mise en perspective », in *L'état des régions françaises*, Paris : La Découverte, 2004

¹⁰⁴ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, *ibid.*

¹⁰⁵ PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument de l'action publique », in LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233

¹⁰⁶ PINSON, Gilles, *ibid.*, p. 199

A ce stade de l'analyse, nous pouvons procéder à l'évaluation de ce système sur notre terrain d'étude, laquelle s'effectuera en termes d'impacts territoriaux et de configuration de la scène territoriale. Ainsi, l'Etat parvient-il à imposer les principes de développement durable dans les documents de planification intéressant la Communauté de Communes de Pornic ? Par quels acteurs l'intérêt général est-il assuré ? Quelle place pour l'Etat ?

Nous résumerons les relations existantes entre les différents acteurs intervenant pour gérer la Communauté de Communes de Pornic, dans les espaces formels d'élaboration des documents de planification, et dans les espaces informels relevant de la défense des intérêts locaux. Enfin, nous tenterons d'appréhender la nouvelle figure de l'Etat dans cette recomposition à l'œuvre, son rôle et sa place.

7.1. CONFIGURATIONS COMPLEXES ET REGULATIONS ALEATOIRES

Le passage en revue de l'ensemble des documents de planification démontre aisément que le schéma théorique qui fait le lien entre ceux-ci est réinterprété dans la pratique par les acteurs locaux. Ceux-ci s'engouffrent dans les marges de liberté que laisse le système, pour défendre les intérêts locaux, ce qui créera vraisemblablement des incohérences de fonctionnement. L'évolution des relations entre acteurs débouche cependant sur un résultat de plus en plus proche de celui visé par le corpus de loi de 1999 et 2000.

Une hiérarchie faussée

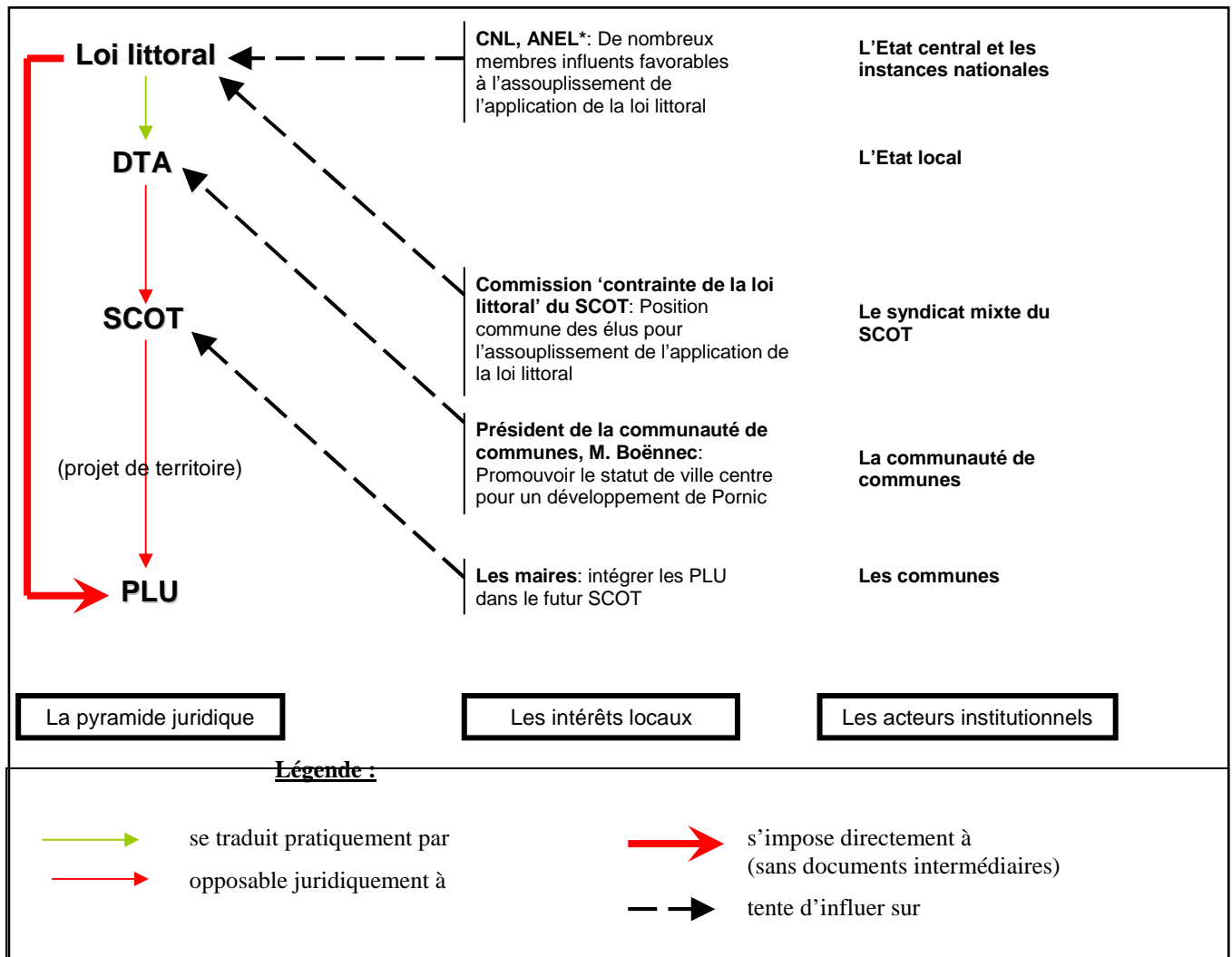


Figure 18 : Configurations complexes et influence des intérêts locaux

Réalisation : Claire Simonneau

Ainsi, on constate qu'à chaque niveau de planification, il existe des acteurs du niveau 'inférieur' qui tentent d'influer, de manière formelle ou informelle, sur le contenu du document situé un ou plusieurs échelons au-dessus.

Les multiples postes que Philippe Boënnec, le maire de Pornic, occupe, montre comment les élus locaux peuvent désormais agir ouvertement sur le système. Selon Patrice Duran et Jean-Claude Thoening, cette influence pouvait s'opérer dans le contact entre les notables et les fonctionnaires des services de l'Etat¹⁰⁷.

¹⁰⁷ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, *op.cit.*, p. 584

Aujourd'hui, ils peuvent s'appuyer sur de nombreuses instances officielles de dialogue qui correspondent à la multiplication des échelons institutionnels, à l'instar du Conseil National du Littoral, instance dédiée à la consultation des élus par le gouvernement. Ainsi, la gestion publique territoriale s'opère bien selon une négociation institutionnalisée, l'Etat préférant légitimer l'arrangement plutôt que celui-ci se réalise de manière sous-jacente. Cette configuration serait, pour de nombreux spécialistes, la manière de répondre à la fragmentation du territoire, en des espaces d'enjeux et de pouvoir de plus en plus diversifiés, face à laquelle l'Etat n'a plus de ressources politiques et juridiques pour agir : « l'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'Etat pour peser sur la conduite des affaires publiques. »¹⁰⁸

Mais le nouveau système d'action publique se cherche encore, car même lorsque l'Etat intervient par la loi, il est amené à négocier la mise en œuvre pour le moins de résistances possibles. Ainsi l'application, jusqu'à présent directe, de la loi littoral à l'urbanisme des communes, et sa traduction récente dans la DTA, ont été menées avec une forte concertation informelle avec les élus les plus influents. Ce système nuit à la crédibilité de l'Etat, surtout quand il conduit à un non-sens, comme l'indécision aberrante entourant le projet du nouveau franchissement de la Loire dans la DTA.

Vers un changement des pratiques ?

Cependant, d'un point de vue extérieur, l'Etat a réussi son pari d'instaurer ce système institutionnel en obligeant à l'élaboration des nouveaux documents de planification basés sur l'action collective. Comme notre exposé a tenté de le démontrer, malgré une grande réticence de principe, les élus font désormais partie de ces instances, et sont forcés au dialogue. Après la création de la Communauté de Communes de Pornic en 2002, le syndicat mixte du SCOT incarne la progressive adhésion, par la contrainte, l'intérêt personnel, ou la foi en la réforme, des élus aux recompositions territoriales. Les règles du jeu données par l'Etat obligent à la définition commune des éléments-clés du regroupement : périmètre,

¹⁰⁸ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, *op.cit.*, p.600

intérêt communautaire, compétences partagées. Ces dirigeants appartiennent à un système qui modèlera peut-être leurs pratiques, et qui, s'il est aussi pérenne que prévu, sera investi, aux prochaines élections, par des hommes politiques qui auront probablement intégré la culture du dialogue et des intérêts partagés. D'une configuration de relations où les luttes d'influence sont rudes, et où la hiérarchie des documents est peu respectée, la scène territoriale dans la Communauté de Communes de Pornic pourrait évoluer vers une forme coopérative opératoire, où les actions stratégiques découlent du consensus.

Le document qui subit actuellement le plus de pression est probablement le Schéma de Cohérence Territoriale, puisqu'il est le moins avancé. A cet égard, il constituera certainement l'exemple le plus instructif de la capacité des outils à modifier les pratiques. Ainsi, les premières étapes de la démarche prédisent une élaboration ardue : au lieu d'une chaîne descendante de documents, dans laquelle il occuperait une place centrale entre une DTA qui l'encadre et des PLU à encadrer, le SCOT subira des influences de toutes parts. En effet, d'un côté l'Etat vérifiera que le contenu du SCOT est compatible avec les orientations de la DTA, comme le veut la loi. Il le fera certainement de manière insistante, dans la mesure où l'opération a été, d'après Angélique Thuillier, « ratée » pour le SCOT Métropole Nantes Saint-Nazaire. De plus, la méfiance de l'Etat central et de l'Etat local envers les élus du littoral « que ça ne gêne pas de tout bétonner » (D. Rolland, DDE), et les mauvaises relations entre la DDE et la plupart des élus de la Communauté de Communes de Pornic ne détendra probablement pas les rapports de travail. Du côté des élus communaux, l'objectif est clair : insérer leur propre PLU dans le SCOT. Dans un contexte où l'entente entre élus n'est pas une tradition, le débat risque d'être houleux.

7.2 UN ETAT SANS PROJET

La configuration des acteurs de la gestion territoriale a évolué. Sur notre territoire, il semble trop tôt pour affirmer si elle conduira à la constitution d'un acteur unifié, où si les luttes personnelles continueront de fragmenter l'action. De cette alliance dépendra sûrement la capacité de répondre aux impératifs territoriaux. Dans le système imaginé par la puissance centrale, cette dernière garde une symbolique forte, puisque l'Etat est garant de l'intérêt général, de la cohésion sociale, et du respect du territoire national. L'Etat ne se déclare pas inactif sur le plan de l'aménagement du territoire, et intervient de manière visible sur notre territoire. Cette manifestation de la prérogative étatique pose la question du rôle de l'Etat pour l'action territoriale, que nous explorerons à travers deux domaines qui nous paraissent significatifs de sa quête d'identité sur la scène territoriale.

Environnement : un conflit de légitimité

La protection des espaces naturels est un des enjeux environnementaux dans le département, où 85% des 135 kilomètres de côtes sont urbanisées. La vocation industrielle de Saint-Nazaire, la renommée touristique précoce de La Baule et de la Côte de Jade ont conduit à mener un développement urbain guidé par des considérations plus économiques qu'écologiques, selon des pratiques répandues avant la loi du 3 janvier 1986. Dans ce contexte, la loi est venue réguler l'usage de ce milieu fragile, pour que le développement des communes ne se fasse pas aux dépens des espaces naturels. Le principe de l'intérêt général était promu, et cette contrainte petit à petit admise par les acteurs locaux, légitimée par son statut législatif.

Mais aujourd'hui, après plus de vingt ans de décentralisation, les maires entrent en lutte contre l'Etat au nom du respect de leur pouvoir sur le territoire communal. Deux sources d'intérêt général sont mises en avant : les dirigeants communaux qui aspirent à un développement économique et démographique de leur commune ; les dirigeants nationaux, qui cherchent aujourd'hui à préserver un patrimoine longtemps ignoré, et particulièrement modeste dans le département, les espaces naturels. Le conflit en scène ici est bien celui de la légitimité, difficile à démêler

sur la côte, puisque les deux acteurs ont juridiquement le droit d'intervenir : le maire au nom de sa compétence en urbanisme, l'Etat pour la protection du patrimoine commun de la Nation.

Aussi, à côté du conflit politique, apparaît un des points faibles de la décentralisation : la répartition des compétences n'a pas pu distribuer la légitimité d'intervention. L'Acte I de la décentralisation avait opté pour une répartition par bloc de compétences, qui constituait une voie peu productive pour traiter les nombreux sujets qui ont un impact multi scalaire. L'Acte II s'est orienté vers des formes plus partagées de gouvernement, comme la contractualisation qui, répartissant les actions et les financements, reconnaît la pertinence de chaque acteur à agir dans un même domaine, chacun à son échelle¹⁰⁹. Cependant la poursuite de la décentralisation montre que le débat n'est pas clos, puisqu'une des dernières étapes de la décentralisation a attribué l'ensemble des compétences routières aux départements¹¹⁰. Concernant les espaces naturels, la compétence est en plus partagée avec les Régions qui sont à l'initiative des parcs naturels régionaux, et avec les départements responsables de la protection et la gestion des espaces naturels sensibles.

Étalement urbain : de l'usage des mythes mobilisateurs

Le deuxième thème sur lequel l'Etat se manifeste est celui de la forme urbaine, incitant à produire une ville compacte, ce modèle d'Amsterdam théorisé par le géographe Jacques Lévy¹¹¹, en opposition au modèle de Johannesburg. Les documents d'urbanisme doivent ainsi déterminer les conditions pour « assurer un développement urbain maîtrisé, (...) respectant les objectifs de développement durable », « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile »¹¹²

Mais on l'a vu, les élus locaux n'ont pas encore réussi, sur notre territoire, à mettre en œuvre des solutions efficaces. Mauvaise volonté ou incapacité

¹⁰⁹ ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, 22 février 2006, n° 2881, 354 p.

¹¹⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

¹¹¹ LEVY, Jacques, *Le tournant géographique*, Paris : Belin, 1999, 400 p.

technique, toujours est-il que l'Etat n'est pas présent pour leur fournir des solutions. Dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale de Jean-Louis Borloo, le gouvernement s'engage à résoudre la crise du logement grâce à la loi Engagement National pour le Logement (ENL) du 30 Juin 2006, mais donne uniquement des objectifs quantitatifs de logements neufs et logements sociaux, et des objectifs de qualité intérieure. Jamais il ne se prononce sur les localisations. Or, l'étalement urbain n'est-il pas un des éléments qui nuisent à la cohésion sociale, qui font que « la ville ne fait plus société » (Jacques Donzelot) ?

Cette faiblesse de l'engagement concret frappe face à l'insistance rhétorique autour de ce thème. C'est la posture typique, selon Philippe Estèbe et Daniel Behar, d'un « Etat en creux »¹¹³ : dans un contexte postmoderne où le territoire national connaît une crise de la représentation, où l'Etat est impuissant pour résoudre des problèmes dissociés des territoires administratifs, où la décentralisation l'oblige à ménager les élus locaux dans la maîtrise normative de leur choix, il peine à recréer une idéologie de rassemblement. C'est le but des « mythes mobilisateurs » qui consistent en un message extrêmement général destiné à guider l'action des collectivités locales. Les principes de la loi SRU, développement durable, mixité sociale et fonctionnelle, ou lutte contre l'étalement urbain, sont autant de mythes mobilisateurs, mais qui ne sont pas opérationnels, faute d'application territoriale. Pour sortir de cet « abandon post moderne »¹¹⁴ à la fragmentation des échelles, pour que l'Etat reprenne en charge l'énonciation d'un projet pour un territoire, sans en guider le contenu appartenant aux acteurs locaux, les deux auteurs proposent de donner un sens à ces mythes mobilisateurs, pour acquérir une « intelligence territoriale ». Concrètement, pour notre territoire, ce sens concret de la lutte contre l'étalement urbain pourrait passer par une définition opérationnelle d'un 'pôle d'équilibre'. S'il faut canaliser l'urbanisation pour lutter contre l'étalement, quelle proportion de développement accorder à Pornic ? Quelles conditions en termes d'offre de services, de nombre d'emplois, de part de logement social, de transports collectifs ? Autant de questions auxquelles les services de l'Etat doivent répondre pour activer ces « concepts balancés dans la

¹¹² Loi SRU, Titre Ier, section 1

¹¹³ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", *Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, p.80-91.

¹¹⁴ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, *op.cit.*, p.91

nature » (D. Rolland, DDE) par la DTA, et donner à cette dernière la forme d'un projet pour le territoire de l'Estuaire de la Loire.

L'intervention affirmée de l'Etat sur le territoire de la Communauté de Communes de Pornic, par l'intermédiaire de la DTA, révèle deux insuffisances :

- son incapacité à imposer, par la force législative caduque, ou par l'emboîtement juridique des nouveaux documents de planification, ses orientations vers le développement durable d'un territoire. Les objectifs de l'action publique nationale sont toujours détournés par les intérêts locaux, voire personnels, et les conflits de légitimité mettent en évidence que la décentralisation est encore en chantier.
- sa faiblesse dès qu'il s'agit de formuler un projet consistant pour un territoire. Se contentant d'énoncer des principes généraux, l'Etat ne met pas ensuite en application les grandes ambitions qu'il donne lui-même au territoire national dans les lois, à l'estuaire de la Loire dans la DTA.

Mais la nouvelle forme d'intervention de l'Etat, basée sur une négociation institutionnalisée (Patrice Duran, Jean-Claude Thoening), arrive à ses fins : mettre, pour un temps, les acteurs d'un territoire autour d'une table. Et beaucoup d'indices nous permettent d'affirmer que sur ce territoire, c'est une avancée essentielle pour la recomposition territoriale. Peut-être faudra-t-il attendre que cette reconfiguration soit achevée dans ses grands traits, grâce à un changement des mentalités ou par un renouvellement des élus, pour qu'elle devienne aussi opérationnelle qu'a pu l'escompter le législateur...

CONCLUSION

Sur le territoire de la Communauté de Communes de Pornic, tout est en plein bouleversement. Pour les habitants « du cru » (M. Guihon), l'atmosphère change avec l'arrivée massive de nouveaux ménages qui amènent d'autres manières de vivre au quotidien et dans la cité. Pour les élus, l'activité s'accélère avec ces évolutions à gérer aujourd'hui et pour l'avenir. A cet égard, les recompositions territoriales et la création de documents de planification plus stratégiques que les anciens POS, sont l'occasion de se rendre responsable auprès des générations futures et d'assurer leur qualité de vie. Maîtriser l'étalement de l'urbanisation et l'augmentation des déplacements routiers ; assurer un bon niveau de services publics, un cadre de vie de qualité ; protéger le patrimoine naturel et les activités économiques traditionnelles ; autant d'objectifs que les lois proposent d'atteindre en s'aidant d'une démarche de projet à tous les niveaux , par les équipes communales, grâce au PLU, par les regroupements intercommunaux, grâce au projet de territoire et au SCOT. Le tout chapeauté par l'Etat qui assure le contrôle de légalité et l'encadrement juridique des documents.

La pureté de la théorie ne se retrouve pas sur le terrain, et notre évaluation donne un bilan mitigé de l'efficacité de l'entreprise, selon les deux angles adoptés :

- La perspective territoriale, appréciée selon le contenu probable des documents de planification et leur appropriation qui transparaît dans le discours des élus.
- La perspective institutionnelle, selon les transformations des relations entre acteurs.

UNE GESTION DURABLE ET PARTAGEE DU TERRITOIRE ?

Pour les élus locaux, l'enthousiasme n'est pas au rendez vous. Les nouvelles procédures sont plus subies que souhaitées. Par exemple les PLU vont remplacer les POS, mais on ne comprend pas toujours les motifs du Préfet qui demande la révision. Les nouvelles configurations institutionnelles sont appliquées au territoire, avec beaucoup de tâtonnements, de prudence ; on ne veut pas aller trop vite dans une démarche de partage des pouvoirs qui ne paraît pas 'naturelle', ni reproduire les erreurs des voisins. De plus, toutes ces procédures prennent du temps : la période d'élaboration de tous les documents d'urbanisme, même de petite ampleur, se compte en années. Les multiples consultations ralentissent les démarches, mais aussi l'obligation de se mettre d'accord sur le fondement de l'alliance, les enjeux à résoudre ensemble. Ce temps dépasse alors souvent celui du mandat électoral, ajoutant au délai d'ajustement des intérêts celui de l'immobilisme politique précédent chaque élection. Un dernier reproche ressort enfin : l'empilement des documents et le « mille-feuille institutionnel »¹¹⁵ qui découlent de ces réformes. Il en résulte une pratique de la profession de maire et de la compétence urbanisme qui se complexifient, d'une manière peut-être trop rapide pour les comprendre et se les approprier, d'autant plus que les capacités techniques ne sont pas toujours à disposition pour soutenir les élus dans leurs nouvelles fonctions. A moins qu'elles ne soient pas exploitées.

Dans cette réticence globale des élus locaux à s'emparer des nouveautés des procédures d'action publique territoriale, des 'bons points' sont à souligner. D'une part, la démarche communale de planification s'oriente de plus en plus vers le projet à long terme, témoignant d'une diffusion effective des principes de développement durable. D'autre part, les coalitions d'élus s'effectuent progressivement, grâce au dynamisme de certains élus, lesquels font le relais entre le terrain et ces sphères de négociation stratégique. On peut citer à cet égard M. Boënnec, mais aussi M. Le Brigand, maire de Préfailles, ou M. Guihon, adjoint à l'urbanisme du maire de Saint-Michel-Chef-Chef : les deux premiers sont avant tout intéressés pour donner à leur commune un rayonnement intercommunal,

¹¹⁵ FRIEDBERG, Erhard, *op.cit.*

grâce à des projets structurants ; le dernier met en avant la nécessité d'une réflexion partagée pour une cohérence dans l'action. Finalement, on retrouve souvent les mêmes 'élus pilotes' dans les démarches d'élaboration des différents documents. Motivée par des intérêts locaux certes, leur présence multiple est un élément de bonne augure pour résoudre la complexité du paysage institutionnel. Somme toute, l'espoir que suscitent ces nouvelles compositions institutionnelles est la généralisation de l'échange. C'est, au yeux de Rogatien Foucher, la plus grande plus-value du SCOT : aider les maires à sortir des problématiques communales concrètes, pour adopter une vision globale et stratégique de l'avenir d'un territoire semblable au-delà des frontières administratives. A défaut de viser un contenu réellement contraignant pour les PLU, le SCOT a cet objectif pédagogique qui n'est pas négligeable.

LE GRAND PERIURBAIN : LES OUBLIES DES REFORMES TERRITORIALES

Au niveau local, le vocabulaire du développement durable fait son chemin dans les discours, les démarches de mutualisation des prérogatives territoriales s'engagent. Seulement, nous avons détecté des facteurs législatifs qui n'aident pas un territoire comme celui de la Communauté de Communes de Pornic, à évoluer vers le modèle idéal de gestion des problèmes urbanistiques contemporains : les lois SRU et Chevènement ont été pensées pour des milieux urbains ou fortement périurbains, ce qui les rend difficilement opérationnelles dans un espace en cours de périurbanisation. Or, c'est sur ces territoires qu'il nous semble le plus urgent d'agir efficacement, plutôt que de réparer après coup les effets négatifs de l'extension urbaine incontrôlée.

La Communauté de Communes de Pornic n'est ni la quatrième couronne nantaise, ni un territoire tout à fait rural, c'est pourquoi les concepts proposés par la loi SRU, comme la densité ou le développement des transports collectifs, peinent à trouver une traduction concrète, une « intelligence territoriale »¹¹⁶. Il en résulte un éparpillement urbain généralisé, alors que la plupart des communes pratique un malthusianisme des zones à urbaniser. En outre, le territoire choisi se situe à la

¹¹⁶ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, 1999, *op.cit.*, p.89

jonction de diverses influences urbaines : Nantes, Saint-Nazaire, Pornic. Or la loi SRU propose une alliance par aire urbaine pour établir un SCOT; la communauté de communes devrait, selon cette logique, s'associer avec la Métropole Nantes Saint-Nazaire, en plus de Pornic, ce qui est politiquement impossible, et spatialement improbable, tant la surface serait importante. Ainsi, ce document ne serait vraiment efficace pour lutter contre l'étalement urbain que sur un périmètre idéal incluant une ville-centre unique et forte, et des communes où la périurbanisation est avérée.

Autre périmètre idéal peu efficient, celui des intercommunalités de la loi Chevènement, qui s'appuie sur les bassins d'emplois. De la même façon, la population des petites communes sont réparties selon trois pôles d'emplois ; même Pornic connaît la forte concurrence de la Métropole Nantes Saint-Nazaire concernant les emplois industriels et tertiaires. Les solutions sont logiquement plus complexes, alors qu'il appartient aux communes qui ont le moins de ressources techniques, et parfois financières, de les élaborer. Ces faiblesses des dispositifs législatifs montrent que malgré ses 'bonnes intentions', le législateur pourrait laisser le grand périurbain « à l'écart des grandes manœuvres territoriales »¹¹⁷.

Cependant, nous pensons qu'il existe des pistes, à l'intérieur de ces dispositifs et à tous les niveaux institutionnels, pour améliorer la gestion future de ces communes. Une concertation intercommunale, soutenue par les techniciens du service urbanisme, autour d'un Plan Local de l'Habitat pourrait conduire à mieux canaliser l'afflux de population. La définition par le SCOT de grands objectifs, quantitatifs et en termes de localisation pour le logement des nouveaux arrivants serait également utile à la cohérence des décisions locales.

¹¹⁷ ESTEBE, Philippe, *op.cit.*

QUEL MODELE DE GESTION PUBLIQUE TERRITORIALE ?

Les acteurs sont nombreux à œuvrer à l'évolution du territoire circonscrit par les limites de la Communauté de Communes de Pornic. On retrouve les acteurs historiques comme les maires, ou l'Etat sous couvert de l'autorité de la Loi. Ensuite, les nouveaux acteurs qui se cherchent, et cherchent leur place entre ces deux extrêmes : regroupements intercommunaux à des fins de projets ou de planification stratégique spatialisée. Enfin, l'Etat réfléchit à sa modernité et à sa posture légitime et souhaitable: régalien, stratège, acteur territorial partenaire des collectivités, producteur de connaissances, ou prestataire de services. C'est l'ensemble de ces figures et leur interaction réciproque qui modèlent selon nous un système hybride de gestion du territoire.

Dans ce système, l'Etat a ainsi de multiples facettes, positions historiques et actualisées par la décentralisation, se mêlant –se court-circuitant ?- de manière visible sur notre territoire.

Au premier abord, il montre une présence active par l'application de la loi littoral, qui se manifeste au quotidien pour les élus locaux par le passage de tout projet urbain et autorisation d'occupation des sols devant la commission départementale des sites, présidée par le Préfet. Jugement sur la nature des projets, il est aussi une contrainte temporelle, puisqu'il faut compter sept à huit mois avant d'obtenir une audition très courte compte tenu du surnombre de dossier à traiter. Admise sur le principe, l'intervention est de moins en moins acceptée par les maires pour les restrictions à leur liberté qu'elle engendre, et l'instabilité juridique qui ressort de sa dépendance à la jurisprudence.

L'Etat s'impose ensuite sur un autre registre : il fixe les règles du jeu pour une recomposition territoriale plus à même, en théorie de résoudre les problèmes urbanistiques. On peut classer dans cette catégorie l'intervention appuyée du Préfet pour la constitution d'un périmètre de SCOT pertinent. Ici, l'Etat prend acte de l'autonomie des collectivités en les laissant libres du contenu des projets communs, se réservant le soin de fixer les procédures, dans l'espoir que ces dernières orienteront les projets vers l'opérationnalité et le développement

équilibré des territoires. La première étape a fonctionné, reste à vérifier que le document issu de l'association renfermera les principes dont l'Etat se porte garant et/ou promoteur.

Enfin, dernière posture de l'autorité nationale, 'l'entre-deux' de la DTA, qui témoigne des recherches institutionnelles du début des années quatre-vingt-dix. Retour annoncé de l'Etat dans l'aménagement du territoire, sa vocation était de manifester clairement la vision de l'Etat sur l'avenir d'un territoire. Ceci reste vrai pour la DTA de l'Estuaire de la Loire. Mais le document juste publié marque selon nous un retour un peu raté : cherchant à se placer au-dessus à la fois des politiques et des fonctionnaires, la DTA était l'occasion de construire une relation stratégique avec les élus ; elle aurait même pu, selon Catherine Bersani, lui donner les moyens d'être un accoucheur de projets¹¹⁸. En réalité, en réduisant la force juridique du document, sous l'emprise des conflits de la concertation, ses rédacteurs l'ont presque réduite à une annonce de bonnes intentions.

La Communauté de Communes de Pornic assiste sur son périmètre à la conjonction des trois postures, laquelle se révèle peu féconde, brouillant au contraire les représentations du rôle de l'Etat pour les élus locaux. La décentralisation s'effectue donc, accompagnée des recompositions territoriales, mais sans que l'Etat ne montre le chemin d'une définition partagée et consistante d'un projet pour un territoire.

« La décentralisation ne sera pas politique tant que l'Etat n'en aura pas »¹¹⁹.

¹¹⁸ BERSANI, Catherine, *op.cit.*, p. 8

¹¹⁹ TENZER, Nicolas, « l'Etat garant ou l'impensé de la décentralisation », *Pouvoirs Locaux*, n°59, IV/2003, p.77-82

TABLES DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1 : LOCALISATION DE NOTRE TERRAIN D'ETUDE EN LOIRE-ATLANTIQUE.....	13
FIGURE 2 :LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PORNIC : COMMUNES ET POPULATION EN 1999	14
FIGURE 4 : L'EXTENSION DES AIRES URBAINES VERS LE LITTORAL	18
FIGURE 5 : LA SUPERPOSITION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	19
FIGURE 6 : OCCUPATION DU SOL SUR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PORNIC : UNE EMPRISE PRINCIPALEMENT RESIDENTIELLE ET CONCENTREE SUR LE LITTORAL	23
FIGURE 7 : APPLICATION DE LA LOI LITTORAL SUR LE RIVAGE DE LA MER AU SUD DE LA LOIRE	26
FIGURE 8 : EVOLUTION DE LA POPULATION COMMUNALE DANS LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PORNIC	28
FIGURE 9 : REPARTITION DES PTZ AUTORISES DANS LE DEPARTEMENT.....	30
FIGURE 10 : LE PERIMETRE DU PROJET DE LA RIA.....	36
FIGURE 11 : MAISON PARTICULIERE, QUARTIER DE LA SOURCE, LES MOUTIERS-EN-RETZ	49
FIGURE 12 : IMMEUBLE R+2 EN CONSTRUCTION A SAINT-MICHEL.....	50
FIGURE 13 : ETAT D'AVANCEMENT DES SCOT EN LOIRE-ATLANTIQUE AU 1ER JUILLET 2005	69
FIGURE 14 : EVOLUTION DES NAVETTES DOMICILE-TRAVAIL ENTRE 1882 ET 1999 : ILLUSTRATION DU PHENOMENE DE PERIURBANISATION.....	71
FIGURE 15 : LE PERIMETRE DU SCOT.....	73
FIGURE 16 :DTA ESTUAIRE DE LA LOIRE : FRANCHISSEMENTS DE LA LOIRE - PRINCIPES	89
FIGURE 17 : LA LOGIQUE DE COMPATIBILITE	94
FIGURE 18 : CONFIGURATIONS COMPLEXES ET INFLUENCE DES INTERETS LOCAUX	100

TABLES DES ANNEXES

DTA : INFRASTRUCTURES EXISTANTES :	123
DTA: ORGANISATION URBAINE PROJETEE :	124
DTA : CARTE DE SYNTHESE :	125

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement de l'Etat français », *Lois Voynet, Chevènement, SRU : Un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, Lyon : CERTU CODIRU, 2002, p. 89-98

BEHAR, Daniel, « Au-delà de la décentralisation, repenser le pouvoir local », FLOQUET Charles (dir.), in *Pour en finir avec la dé-centralisation. Scénario pour une réforme régionale et l'organisation des pouvoirs locaux*, La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube-DATAR, 2002, p.79-89

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « intercommunalité, le local entre en politique », in *L'état des régions françaises*, Paris : La Découverte , 2003, p.27-31

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Aménagement du territoire : Une mise en perspective », in *L'état des régions françaises*, Paris : La Découverte, 2004

BRUNET, Roger, FERRAS, Robert, THERY, Hervé (dir.), *Les mots de la géographie*, Montpellier : Reclus, 1993, 470p.

CHOAY, Françoise, MERLIN, Pierre (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : PUF, 616p.

DESJARDINS, Xavier, BOINO Paul (dir) *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, juin 2006, 87 p.

DORMOIS, Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in MADORE François, LE SAOUT, Rémi, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2004, p. 145-158

FLOCH, Jacques, *L'agglomération nantaise, récit d'acteurs*, La Tour d'Aigues : Edition de l'Aube, 1996, 187p.

JOUBERT, Sébastien, *Vers un schéma d'incohérence territoriale ? La planification urbaine dans le seuil du Poitou*, 2005, 175 p., mémoire de maîtrise : urbanisme et aménagement du territoire, Paris : université Paris I Panthéon Sorbonne

LEVY, Jacques, LUSSAULT, Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : éditions Belin, 2003, 1033p.

MAGNAGHI, Alberto, *Le Projet Local*, Liège : Pierre Mardaga éditeur, 2003, 123p.

MANTZIARAS, Panos, « la ville dispersée : entre phénomène et projet », in *Séminaire « Penser l'espace »: Place/non-place urban realms*, 16 novembre 2005, 10 p.

MOTTE, Alain, *la notion de planification stratégique spatialisée en Europe 1995-2005*, La Défense : PUCA, 2005, 90p.

NEMERY, Jean-Claude, “Evolutions du Ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de la décentralisation : quelles perspectives de renforcement de la décentralisation ?”, *Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique*, Paris-La Défense : MELT-DRAST, n°17, Décembre 2002, 34p.

PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument de l'action publique », in LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 199-233

ROSANWALLON, Pierre, *La crise de l'Etat Providence*, Paris : Seuil, collection Points, 1981, 184p.

WACHTER, Serge (dir.), *Aménagement durable : défis et politiques*, La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 2002, 195p.

WIEL, Marc, « les facteurs sociopolitiques de blocage de la production foncière », colloque de l'ADEF, *La responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière*, 14 Octobre 2005, Paris.

Articles

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, "L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?", *Annales de la recherche urbaine*, n°82, 1999, p.80-91.

BERSANI, Catherine, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme », *Etudes foncières*, août 1999, 11p.
disponible sur <<http://www.foncier.org/articles/83/83Bersani.html>>

CAILLOSSE, Jacques, « 'Intérêt communautaire', casse tête juridique et aubaine politique », *Pouvoirs Locaux*, n°52, I/2002, p.17-22

CHEVALIER, Dominique, « la politique urbaine, domaine réservé du maire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, 1998, p.121-128

COMBY, Joseph, « Que se passe-t-il sur les marchés fonciers ? », *Etudes foncières*, janvier février 2004, n°107, p.6-7

COMBY, Joseph, « La 'loi d'orientation foncière', trente ans après », *Etudes Foncières*, décembre 1997

COULOMBIE, Henri, « Littoral : le retour vers l'équilibre », *Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme*, 2/2006, p. 82-91

DONZELOT, Jacques, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, mars avril 2004, p.14-39

DOUILLET, Anne-Cécile, « les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Vol 46, n°4, 1996, p. 583-606

DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, « l'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, Vol 46, n°4, 1996, p.580-623

EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111

ESTEBE, Philippe, « le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs Locaux*, n°56, I/2003, p.30-34

ESTEBE, Philippe, « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? », *Esprit*, mars avril 2004, p. 82-85

FRIEDBERG, Erhard, « Le carcan de l'inertie institutionnelle », *Pouvoirs Locaux*, n°59, IV/2003, p.44-46

GAMON, Véronique, « Les périmètres de SCOT : les intercommunalités contre l'intercommunalité ? », *Pouvoirs Locaux*, n°52, I/2002, p.23-28

JAILLET, Marie Christine, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », *Esprit*, mars avril 2004, p. 40-62

LEVY, Jacques, « Quelle échelle pour gouverner la ville ? », *Pouvoirs Locaux*, n°37, II/98, p.15-22

LOUBIERE, Antoine (dir.), « Planification(s) », *Urbanisme*, n°329 mars avril 2003, p.37-55

PIRON, Olivier, « La revanche des petites communes », *Etudes foncières*, mars avril 2005, n°114, p. 22

TENZER, Nicolas, « l'Etat garant ou l'impensé de la décentralisation », *Pouvoirs Locaux*, n°59, IV/2003, p.77-82

TESSON, Frédéric, « les ressources des départements et des cantons dans la 'petite fabrique des territoires' », *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p.197-216

SOLDANAI, Pierre-Louis, « mobilisation foncière : pour un aménagement équilibré », *Etudes Foncières*, janvier février 2004, n°107, p.14-15

WEINBERG, Achille, "Etat, les mutations invisibles", *Sciences humaines*, N°133, décembre 2002, p.22-27.

WIEL, Marc, « Les origines de la rétention foncière », *Etudes foncières*, janvier février 2004, n°107, p.8-9

WIEL, Marc, « Et si la crise du logement était structurelle ? », *Etudes foncières*, mars avril 2005, n°114, p.12-15

Documents d'aménagement locaux

ALGOE Consultants *Elaboration du Schéma d'Aménagement et de Développement du Territoire, document de travail*, Juillet 2006, 26p., disponible sur <http://www.paysdelaloire.fr/democratie_territoriale/sradet/index.html>

AUP, *Dossier de création de la ZAC de la RIA, rapport de présentation*, décembre 2005, 30p.

AURAN, *SCOT du Pays de Retz, document de travail*, février 2006, 27p.

Cabinet CERUR, *Projet de Territoire de la Communauté de Communes de Pornic, Diagnostic*, mai 2005, 60p.

Cabinet CERUR, *Projet de Territoire de la Communauté de Communes de Pornic, document de travail*, 17 mai 2006, 23p.

DDE Loire Atlantique-service Aménagement, *Pays de Retz, Diagnostic et enjeux*, novembre 2000, 99p.

PREFECTURE DE REGION Pays de la Loire, *Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire*, 19 juillet 2006, 66p.

SARL Besnier Aménagement, *La procédure de ZAC*, juin 2006, 24p.

Ouvrages locaux

BELSER, Christophe, *Petite Histoire du Pays de Retz*, La Crèche : Geste éditions, 2000, 109p.

FREOR, Pierre, MOUNES, Jean, *Visages du Pays de Retz*, Paimboeuf : éditions du Pays de Retz, 1985, 152p.

GRACQ, Julien, *La Forme d'une Ville*, Paris : José Corti, 1985, 213p.

TESSIER, Michel, *La Maison Paysanne Ancienne du Pays de Retz*, La Baule : éditions des Paludiers, 1985, 64p.

Médias locaux

Le Courrier du Pays de Retz

Revue municipale

TELENANTES, « aménagement du littoral : laisse béton ! », émission *Oui Mais Non*, mai 2006, 52'

Rapports officiels :

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'application de la loi littoral*, 21 juillet 2004, n° 1740, 99p., disponible sur <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1740.asp>>

ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, 22 février 2006, n° 2881, 354 p., disponible sur <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2881.asp>>

CONSEIL D'ETAT, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Paris : La Documentation Française, 1992, 203 p.

GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Paris : La Documentation Française, 1976, 432p.

MAUROY, Pierre, *Refonder l'action publique locale : Rapport au premier ministre*, Paris : La Documentation Française, 2000, 192 p.

Sites internet

< assemblee-nationale.fr >

< conseil-etat.fr >

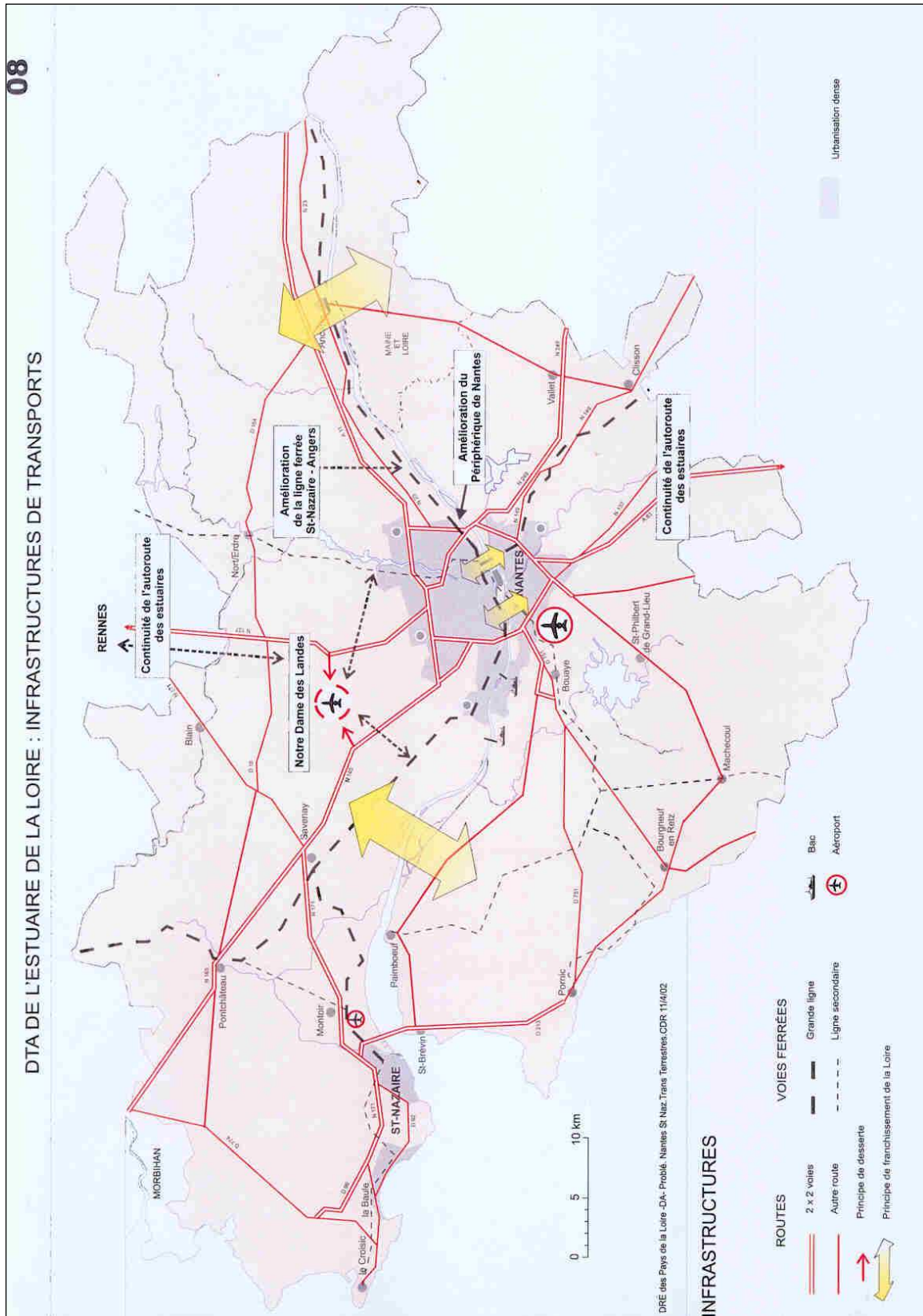
< carrefourlocal.org >

< insee.fr >

< vie-publique.fr >

ANNEXES :

Infrastructures existantes :



Organisation urbaine projetée :

